

# **Die Green Card:**

## ***Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs***

von

**Ralph Greifenstein**

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

**Bonn, Mai 2001**

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und  
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: Druck Center Meckenheim  
Mai 2001  
ISBN 3-86077-996-6

## Über den Autor

*Diplom-Sozialwissenschaftler Ralph Greifenstein* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Philipps-Universität Marburg.

### *Arbeitsschwerpunkte:*

Industrielle Beziehungen, empirische Partizipationsforschung, Jugendhilfeplanung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, kommunale Bündnisse für Arbeit.

### *Werdegang:*

Jg. 1957, Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum. Ab 1983 wissenschaftlicher Angestellter in verschiedenen Forschungsprojekten an den Universitäten Bochum, Hagen und Marburg und sozialwissenschaftlichem Privatinstitut, selbständige Beratertätigkeit sowie Evaluationsforschung. Seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Philipps-Universität Marburg im Forschungsvorhaben "Kommunale Bündnisse für Arbeit" der Hans-Böckler-Stiftung.

Kontaktadresse: RGreifenstein@aol.com

## Über das Projekt „Internetökonomie“ der Friedrich-Ebert-Stiftung

Das Projekt „Internetökonomie“ der Abteilung Wirtschaftspolitik im Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum widmet sich seit Mitte 2000 den vielfältigen Facetten der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die mit der Ausbreitung und Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien zu erwarten sind bzw. bereits stattfinden.

Die im Themenraum „Neue Ökonomie – Wissens- und Informationsgesellschaft“ betrachteten Einzelaspekte sollen einen strategischen Bereich eingehender betrachten, dem noch vor wenigen Jahren sowohl in Politik als auch in Wirtschaft und Wissenschaft wenig Beachtung zuteil wurde. In seiner

Analyse und Diskussion der Prozesse will sich das Projekt bewusst nicht auf den deutschen Raum beschränken, sondern strebt an, den europäischen Blickwinkel zu erhalten. Das Projekt möchte mit Expertengesprächen und Publikationen seinen Beitrag leisten, zu einem tieferen Verständnis der allgegenwärtigen Transformationsprozesse beizutragen und damit letztlich Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsalternativen für politische Entscheidungsträger wie auch wirtschaftliche Akteure aufzuzeigen.

Eine Dokumentation der Projektaktivitäten findet man außerdem im Internet unter:  
[www.fes.de/internetoekonomie](http://www.fes.de/internetoekonomie)

## Gliederung

<b>1. Informationswirtschaft, Fachkräftemangel und Politik: eine Problemstellung.....</b>	<b>6</b>
1.1 Der deutsche "Take-Off" in die Informationsgesellschaft .....	6
1.2 Fachkräftemangel in der ITK-Branche .....	9
1.3 IT-Initiativen als Politikprogramm.....	17
<b>2. Von der Geburtsstunde zur Umsetzung des deutschen Green Card-Modells .....</b>	<b>20</b>
2.1 Der Auftakt zur Green Card.....	20
2.2 Die Green Card im Spannungsfeld organisierter Interessen.....	21
2.2.1 Die Arbeitgeber.....	22
2.2.2 Die Gewerkschaften .....	24
2.2.3 Parteipolitische Vorbehalte.....	28
<b>3. Das Green Card-Modell: Regelungen, Verfahren und Stand der Umsetzung.....</b>	<b>30</b>
3.1 Die Regeln .....	30
3.2 Stand der Vergabe und Sozialstruktur der Green Card-Inhaber.....	31
<b>4. Die Green Card und ihre Konkurrenten.....</b>	<b>40</b>
4.1 Die bayrische Blue Card .....	40
4.2 Internationale Konzepte .....	41
<b>5. Erfahrungen von IT-Unternehmen und Green Card-Inhabern .....</b>	<b>47</b>
5.1 Nutzungschancen und -schwierigkeiten: Zum Umgang der Unternehmen mit der Green Card .....	47
5.2 Die Standpunkte der Green Card-Inhaber .....	51
<b>6. Die Aussichten .....</b>	<b>57</b>
6.1 Zuwanderungspolitik .....	57
6.2 Bildungspolitik .....	59
6.3 Kurskorrektur in den Green Card-Regeln.....	63
<b>Zusammenfassendes Resümee .....</b>	<b>66</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>69</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Anteil des Umsatzes mit Informationstechnik und Telekommunikation am Bruttoinlandsprodukt 2000.....	8
Tabelle 2:	Durchschnittliches jährliches Wachstum der ITK-Märkte von 1997 bis 2000.....	9
Tabelle 3:	Erwerbstätige in der ITK-Branche 1998 - 2000 .....	11
Tabelle 4:	Fachkräftemangel in Deutschland .....	13
Tabelle 5:	Entwicklung der Vermittlungsbörse für IT-Fachkräfte von August 2000 bis März 2001 .....	32
Tabelle 6:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte im Zeitablauf.....	33
Tabelle 7:	Bewerberprofile aus der IT-Vermittlungsbörse nach Nationalität.....	34
Tabelle 8:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Nationalität .....	35
Tabelle 9:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Bundesländern.....	36
Tabelle 10:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Betriebsgröße.....	37
Tabelle 11:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Qualifikation .....	37
Tabelle 12:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Eingereisten und Studienabgängern.....	37
Tabelle 13:	Bewerberprofile aus der IT-Vermittlungsbörse nach Alter .....	38
Tabelle 14:	Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Geschlecht.....	38
Tabelle 15:	Bedingungen für die Anwerbung und den befristeten Aufenthalt hochqualifizierter Arbeitskräfte in ausgewählten OECD-Ländern.....	45

## **1. Informationswirtschaft, Fachkräftemangel und Politik: Eine Problemstellung**

"*Deutschland schreibt sich mit .de*" - unter dieser Überschrift präsentiert die Bundesregierung ihre Green Card für ausländische IT-Spezialisten (Bundesregierung 2000). Ausländische Arbeitnehmer sollen den akuten Fachkräftemangel in der Informationswirtschaft beseitigen. Das Ziel ist, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten, die Green Card soll kurzfristig Know How und neue Jobs bringen. Mit dem eigenen Nachwuchs an Computerexperten ist dies offenbar nicht zu schaffen.

Die Green Card Initiative wirft daher einige Fragen auf. Ist Deutschland etwa noch ein informationstechnisches Entwicklungsland, das den Anschluss an die technische Entwicklung, an die internationale Informationswirtschaft verpasste? Wieso braucht Deutschland ausländische IT-Fachkräfte, die, ausgestattet mit einer Green Card, für begrenzte Zeit zuwandern, um unsere Wirtschaft für das Informationszeitalter fit zu halten? Kann mit ihnen im Ausbau der Informationsgesellschaft auf die Überholspur gewechselt werden?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen zunächst die Lage der deutschen Informationsgesellschaft überprüft, die Ursachen für den Fachkräftemangel in der Informationswirtschaft aufgespürt und die politische Programmatik zur Behebung der Schwachstellen aufgezeigt werden.

### **1.1 Der deutsche "Take-Off" in die Informationsgesellschaft**

Mit einer vorgeschalteten Bestandsaufnahme erfolgt zunächst eine Reifeprüfung, die feststellt, wo sich Deutschland auf dem informationswirtschaftlichen Terrain im internationalen Vergleich platziert. Sie macht deutlich, dass der deutsche Weg in die Informations- und Wissensgesellschaft mit durchaus rasantem Tempo beschritten wird, aber auch Nachholbedarf gegenüber anderen Ländern besteht und Rückstände aufgearbeitet werden müssen, was nicht ohne die Hilfe ausländischer IT-Topkräfte geht.

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) hat eine Methodik entwickelt, mit der der Entwicklungsstand der Informations- und Telekommunikationswirtschaft beobachtet werden kann. Jährlich erscheinende Studien präsentieren zentrale Basisdaten und Kennziffern, die zugleich einem internationalen Benchmarking unterzogen werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BITKOM wurde im Herbst 1999 als Spitzenverband der ITK-Industrie gegründet, in dem sich die Fachverbände der Informations- und Telekommunikationswirtschaft zusammengeschlossen haben. Der Verband vertritt inzwischen 1.250 Unternehmen, davon 600 als Direktmitglieder. Hierzu gehören sowohl Gerätehersteller als auch Anbieter von Software und Dienstleistungen.

Ein Abgleich der Erhebungen von 1999 und 2000 zeigt, dass auch in Deutschland wie in anderen Ländern die Entwicklungsdynamik stark ausgeprägt ist. Deutschland hat auf seiner Reiseroute in die Informationsgesellschaft ein Etappenziel erreicht, das allerdings immer noch eher einer "Take-Off-Situation" entspricht, die Deutschland aber nach Bewertung von BITKOM auf dem Weg in die Informations- und Kommunikationsgesellschaft schon einen großen Schritt vorangebracht hat (BITKOM 2001a und 2001b sowie Jung 2001).<sup>1</sup>

Die folgenden Kennziffern spiegeln dies wider:

- Mehr als 35 Millionen neue Kommunikationsanschlüsse im Bereich Mobilfunk, Festnetz und Internet wurden im Jahr 2000 geschaltet, wovon 24 Millionen auf die Mobilkommunikation entfallen. Die Zahl der Mobilfunkteilnehmer hat sich gegenüber 1999 mehr als verdoppelt und beträgt nunmehr 48 Millionen Teilnehmer. Deutschland hat damit einen internationalen Rekordwert erzielt.
- Über 10 Millionen deutsche Haushalte gingen erstmals online.
- 7 Millionen PCs wurden verkauft, wodurch die Zahl der Ende 2000 installierten PCs gegenüber 1999 um knapp 2 Millionen auf ca. 28 Millionen angestiegen ist.
- In der Verbreitung von ISDN nahm Deutschland schon immer eine internationale Führungsrolle ein. Diese Spitzenposition konnte gehalten werden und auch bei der neuen Technologie DSL (dem High-Speed-Internet-Zugang) liegt Deutschland innerhalb Europa auf dem ersten Platz.
- Deutschland überholt nunmehr aber auch auf dem Weg ins mobile Internet die anderen Ländern.

Der BITKOM Präsident (Volker Jung) gelangt daher in seinem Vergleich der beiden Erhebungen aus den letzten zwei Jahren zu dem Ergebnis: "In den vergangenen Jahren lautete die Antwort: Wir haben zwar die besten Netze der Welt, fallen in der Nutzung aber immer weiter zurück. Heute ist unsere Botschaft: Wir haben immer noch die besten Netze der Welt und ziehen auf dem Weg ins mobile Internet an allen Wettbewerbern einschließlich der USA klar vorbei" (Jung 2001).

Dies bleibt nicht ohne wirtschaftsstrukturelle Folgen. Die ITK- Branche gewinnt in der Volkswirtschaft weiter an Gewicht und Bedeutung. Der Anteil des Umsatzes mit Informationstechnik und Telekommunikation am deutschen Bruttoinlandsprodukt hat sich von 1999 auf 2000 um 0,4 Prozent erhöht und liegt jetzt bei 5,7 Prozent. Dies ist allerdings keinesfalls ein internationaler Spitzenwert.

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ergebnisse basieren auf der Erhebung aus dem Jahr 2000. Die ausführlichen Daten zu 1999 sind in der Edition 2000 nachlesbar (BITKOM 2000a).

*Tabelle 1: Anteil des Umsatzes mit Informationstechnik und Telekommunikation am Bruttoinlandsprodukt 2000 (in Prozent)*

USA	8,7
Schweden	8,3
Schweiz	7,8
Großbritannien	7,4
Portugal	7,0
Niederlande	6,9
Spanien	6,8
Japan	6,5
Finnland	6,4
<i>Westeuropa</i>	6,3
Frankreich	6,2
Dänemark	6,2
Griechenland	6,1
Österreich	5,9
Belgien/Luxemburg	5,8
<b>Deutschland</b>	<b>5,7</b>
Italien	5,5
Irland	5,4
Norwegen	5,1

Quelle: BITKOM 2001a; Basis: EITO

Die Verortung im internationalen Benchmarking impliziert: Offenbar werden die tatsächlichen Potenziale in Deutschland nicht ausreichend ausgeschöpft, denn in anderen Ländern liegt der Wertschöpfungsanteil am Bruttoinlandsprodukt deutlich höher. In der Spitzengruppe, zu der die USA und Schweden gehören, bewegen sich die Werte zwischen 8 Prozent und 9 Prozent. Dabei spielen z.B. die Pro-Kopf-Ausgaben für Information und Kommunikation eine Rolle. Sie lagen im Jahr 2000 in Deutschland bei 2.737 DM, in der Schweiz und den USA dagegen wurde eine Marke von 5.000 DM überschritten.

Insgesamt ist die Wachstumsdynamik im ITK-Bereich aber sehr ausgeprägt.

*Tabelle 2: Durchschnittliches jährliches Wachstum der ITK-Märkte  
1997 bis 2000 in Prozent*

Japan	3,0
USA	8,0
<b>Deutschland</b>	<b>9,0</b>
Welt	9,5 *
Rest der Welt	11,5**
Europa (ohne D)	12,4

\* alle Länder der Welt

\*\* ohne Japan, Deutschland, USA und Europa

Quelle: BITKOM 2001a, Basis: EITO

Ein solches Wachstum bleibt nicht ohne Implikationen für den Arbeitsmarkt. Der Wachstumsmarkt verspricht einen schnellen Aufbau des Beschäftigungsvolumens, denn wenn der Trend anhält, steigt auch die Nachfrage nach IT-Arbeitskräften.

Welcher Entwicklungsstand ist nun auf dem Gebiet des IT-Arbeitskräftepotenzials zu erkennen? Die Analyse und Beantwortung dieser Frage eröffnet eine Grundproblematik, die zum deutschen Green Card-Modell überleitet.

## 1.2 Fachkräftemangel in der ITK-Branche

Vertreter der ITK-Branche, politische wie gewerkschaftliche Akteure erkennen im deutschen IT-Fachkräftemangel eine wesentliche, wenn auch nicht die ausschließliche Bremse für die künftigen Wachstumsmöglichkeiten dieses Wirtschaftszweigs.<sup>1</sup> Der IT-Fachkräftemangel trifft aber nicht nur Deutschland. Nach einer Studie des European Information Technology Observatory (EITO) läuft ganz Europa Gefahr, im Jahr 2003 ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von 3 Prozent zu verschenken, da die IT-Fachkräfte fehlen, um dieses Potenzial ausschöpfen zu können (EITO, zitiert nach input consulting 2001, S.8).

Dreierlei ist zu berücksichtigen:

- Hochqualifizierte Arbeitskräfte bilden die Substanz dieser Branche. Die Innovationszyklen und die Projektlaufzeiten sind sehr kurz und IT-Fachkräfte, die fähig

<sup>1</sup> Im Kreuzfeuer der Kritik steht darüber hinaus, je nach Standpunkt, eine breite Palette von Rahmenbedingungen wie steuerliche Abgaben auf privat genutzte PCs, urheberrechtliche Abgaben auf PCs, Drucker und Handys, Rundfunkgebühren im Internet, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, Spitzensteuersätze für hochqualifizierte Arbeitnehmer u.ä. (vgl. BITKOM 2001a, S.5).

sind, in kurzen Zeiträumen Produkte zu entwickeln, sind äußerst gefragte Arbeitskräfte und tragen als betriebliches Humankapital entscheidend zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe bei.

- Die hohe Arbeitsintensität in der ITK-Branche erfordert regelmäßig einen Ausbau der Personalkapazitäten.
- Der Arbeitsmarkt für IT-Kräfte ist aber segmentiert: Arbeitskräfte mit Qualifikationen, die nur auf bestimmte Tätigkeiten zugeschnitten sind, können ihre spezifischen Fähigkeiten in anderen Aufgabenbereichen schon nicht mehr einsetzen. Diese Segmentierung ist z.B. ein Grund dafür, dass offene Stellen häufig nicht mit geeigneten Bewerbern besetzt werden können, obwohl noch IT-Kräfte auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (input consulting 2001, S.11f.).

Eine präzise Bestimmung des Arbeitskräftebedarfs und damit letztlich auch des Fachkräftemangels ist allerdings ein schwieriges Unterfangen. Die Quantifizierung des derzeitigen Bestandes und des künftigen Bedarfs an IT-Fachkräften stößt zum einen aufgrund der uneinheitlichen Definition dessen, was unter einer IT-Fachkraft zu verstehen ist, und zum anderen aufgrund unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen auf Schwierigkeiten, mit der Folge, dass die einschlägigen Untersuchungsbefunde eine große Spannbreite aufweisen (vgl. input consulting 2001, S.15f.). Die Beschäftigungseffekte des ITK-Sektors sind daher nur schwer abzuschätzen und die Prognosen liefern im Grunde nur Anhaltspunkte darüber (vgl. zu dieser Problematik ausführlich Welsch 2001, S. 47ff.). Im Ergebnis reicht die Spannbreite des festgestellten Bestands an IT-Fachkräften in Abhängigkeit davon, welche Berufsgruppen, Tätigkeiten und "informationswirtschaftlichen" Branchensegmente zugrundegelegt werden, von nur rund 400.000 bis manchmal über 3 Millionen Arbeitskräfte (vgl. input consulting 2001, S.16). EITO gelangt z.B. in einer weitgefassten Definition von IT-Fachkräften, die die engere ITK-Branche, E-Business und Call-Center umschließt, für Westeuropa zu einem Bestand an 14,5 Millionen Arbeitskräften, der bis zum Jahr 2003 auf 21,9 Millionen anwachsen soll. Nach dieser Berechnung macht der Bestand in Deutschland etwa 2,5 Millionen aus (vgl. BITKOM 2001c, S.2).

Im folgenden wird daher aus guten Gründen nicht der Anspruch formuliert, unumstößliche Bestands- und Bedarfszahlen zu präsentieren. Dennoch scheint eines unstrittig: Zusätzliche IT-Fachkräfte werden in der Branche künftig in größerem Umfang benötigt. Warum diese Annahme gerechtfertigt scheint, untermauern die Wirtschafts- und Beschäftigtenzahlen der ITK-Branche.

Die Zeichen stehen danach auf Expansion. Branchenumfragen von BITKOM, die keine statistische Repräsentativität beanspruchen, zeigen z.B., dass ein relativ großer Anteil von Unternehmen plant, im Bereich der Mitarbeiterzahlen zu expandieren. Eine Reihe

von Unternehmen (10%) plant sogar einen Personalaufbau von mehr als 50% im Jahr 2001.<sup>1</sup>

Das Beschäftigungswachstum gestaltet sich entlang dieses Trends wie folgt:

*Tabelle 3: Erwerbstätige in der ITK-Branche 1998 – 2000*

	1998	1999	2000*	98/97	99/98	00/99*
Bereich Informati- onstechnik	396.000	418.000	445.000	4%	6%	6%
Herstellung Büro- maschinen und DV-Geräte	128.000	117.000	115.000	-13%	-9%	-2%
Software und IT- Dienstleistungen	268.000	301.000	330.000	16%	12%	10%
Bereich Telekom- munikation	338.000	343.000	349.000	5%	1%	2%
Herstellung nach- richtentechnischer Geräte	101.000	92.000	92.000	0%	-9%	0%
Fernmeldedienste	237.000	251.000	257.000	7%	6%	2%
Insgesamt	734.000	761.000	794.000	5%	4%	4%

Quelle: BITKOM 2001a; Statistisches Bundesamt; \* geschätzt

Die ITK-Branche ist somit unzweifelhaft ein Beschäftigungsmotor in Deutschland. Insgesamt werden nach dieser Untergliederung im Jahr 2000 794.000 Erwerbstätige beschäftigt, d.h. nach Segmenten aufgeteilt: 12 Prozent Herstellung von nachrichtentechnischen Geräten, 14 Prozent Herstellung von Büromaschinen und DV-Geräten, 32 Prozent Fernmeldedienste und 42 Prozent Software und IT-Dienstleistungen. Der Zuwachs an Arbeitsplätzen liegt gegenüber dem Jahr 1999 bei 4 Prozent, das bedeutet eine Steigerung um 33.000 zusätzliche Arbeitsplätze in der ITK-Branche.

Der Zuwachs im Beschäftigungsvolumen bei den Anbietern von ITK, Software und Services verteilt sich allerdings in den Branchensegmenten ungleich. Der Anstieg im Bereich der Telekommunikation fällt mit 2 Prozent pro Jahr eher moderat aus. Dort spielt die große Umschichtung auf den Mobilfunkbereich eine Rolle. Im Bereich Informationstechnik sind dagegen höhere Zuwächse mit ca. 6 Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass vor allem im Softwarebereich die eigentlichen Zuwächse liegen, also genau dort, wo die Green Card greifen soll.

<sup>1</sup> Nach Angaben von BITKOM (Stefan Pfisterer) auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin im Dezember 2000.

Nähme man auch noch den steigenden Bedarf auch in den Anwenderbranchen hinzu, so rechnet BITKOM mit etwa 60.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen pro Jahr für IT-Experten (vgl. BITKOM 2000a). Wird zudem das internationale Benchmarking als Maßstab herangezogen, kann selbst unter konservativen Annahmen davon ausgegangen werden, dass sich die deutsche ITK-Branche mit dem Ablauf der ersten Dekaden dieses Jahrhunderts ebenfalls auf einem Level von ca. 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zubegeben wird, allerdings mit einem gewissen Verzug zu anderen Ländern. Das würde bedeuten, dass auch langfristig ein weiterer Beschäftigungsaufbau zu erwarten ist. Als Faustformel könnte nach der Einschätzung von BITKOM durchaus gelten: 10 Prozent des Wirtschaftswachstums übersetzt sich in der Branche regelmäßig in ca. 4 Prozent Beschäftigungsaufbau.

Erreichbares Wirtschaftswachstum wie Beschäftigungsaufbau hängen aber vom Ausmaß des IT-Fachkräftemangels ab. BITKOM reklamierte auf der Grundlage von Betriebsumfragen schon 1999, noch vor der Green Card-Initiative, 75.000 fehlende IT-Fachkräfte.<sup>1</sup> An dieser Mangelsituation hat sich nach den Einschätzungen des Verbandes nichts grundlegend geändert. Hinzu kommt, dass die Bedarfsdaten ausschließlich auf die ITK-Branche bezogen sind. IT ist aber die Querschnittstechnologie des 21. Jahrhunderts und in dem Maße, wie andere Branchen elektronische Marktplätze etablieren oder E-Commerce Eingang in den Mittelstand findet, wird auch bei den Anwendern der Bedarf an IT-Fachkräften steigen. Die Expansion des IT-Arbeitsmarktes ist somit langfristig und nachhaltig, auch in den Anwenderbranchen. Im IT-Fachkräftedialog des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit wurde dieser Bedarf auf ca. 113.000 geschätzt.<sup>2</sup> Damit erhöht sich der Bedarf zusammengerechnet auf etwa rund 190.000 Arbeitskräfte (vgl. Welsch 2001, S. 41).<sup>3</sup>

Aber auch andere Befunde zum IT-Fachkräftemangel sprechen eine deutliche Sprache und ergeben ein abwechslungsreiches Potpourri von Bedarfsziffern (vgl. die folgenden Bedarfsgrundlagen zitiert nach der Zusammenstellung von input consulting 2001, S.17ff.):

- Der Stellenindex des Personaldienstleisters Adecco bezifferte 1999 die Zahl der ausgeschriebenen Stellen für Informatiker und IT-Spezialisten auf 53.926 und Anfang 2000 wurden bereits 17% mehr Stellenanzeigen veröffentlicht als im Vorjahr.
- Aus den Stellenanzeigen der CDI Deutsche Private Akademie für Wirtschaft GmbH ergeben sich für das Jahr 1999 75.000 Stellenangebote für IT-Berufe.
- Die International Data Group (IDC) nennt bis zum Jahr 2003 eine Zahl von insgesamt 2.365.695 Fachkräften in Deutschland, d.h. 25% mehr als der angenomme-

---

<sup>1</sup> Zu diesem Erhebungszeitpunkt waren danach 60.000 Stellen unbesetzt und 15.000 wurden wegen des Fachkräftemangels erst gar nicht eingerichtet oder ausgeschrieben - Ziffern, die auch die IG Metall unterschreibt (vgl. IG Metall 2000a, S. 4).

<sup>2</sup> Zum IT-Fachkräftedialog vgl. ausführlicher Kap. 2.2

<sup>3</sup> Auch die EU geht z.B. davon aus, dass europaweit auf einen Arbeitsplatz in der IT-Industrie bis zu 1,5 Arbeitsplätze in der Anwenderbranche kommen (z.B. bei Banken, Versicherungen).

ne Bestand von 1,9 Millionen IT-Fachkräften in *allen* Wirtschaftssektoren. Den Mangel an IT-Fachkräften in Deutschland beziffert IDC auf 298.000 und er soll bis 2003 auf rund 405.000 ansteigen.

- Auch einzelne Industrie- und Handelskammern haben in ihrem Zuständigkeitsgebiet den Bedarf an IT-Fachkräften überprüft. Im Kammerbezirk Köln beläuft sich der Bedarf auf 3.487 Fachkräfte, davon etwa 70% bei IT-Unternehmen. Eine Studie im Auftrag des IHK-Forums Rhein/Main vermeldete, dass 16.000 Stellen für IT-Fachkräfte unbesetzt sind, davon wiederum mehr als die Hälfte im IT-Sektor selbst. Die IHK Stuttgart berichtete, dass 20 Prozent der Unternehmen ihre Stellen für IT-Fachkräfte nicht besetzen können. Regionale Studien der Industrie- und Handelskammern würden hochgerechnet zu einem derzeitigen Bedarf an 130.000 bis 150.000 IT-Fachkräften führen.
- Eine Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) prognostiziert bis 2010 einen zusätzlichen Bedarf von 300.000 und einen Ersatzbedarf von 200.000 IT-Spezialisten. In den nächsten Jahren werden also zusätzlich etwa pro Jahr 50.000 neu ausgebildete Fachkräfte für den Neu- und Ersatzbedarf gesucht. Hinzu kommt der bereits bestehende Mangel an fehlenden IT-Fachkräften in Größenordnungen von 70.000 bis teils zu 150.000 Arbeitskräften.

Die Spanne der Bedarfszahlen und Prognosen ist gedehnt. Interessanterweise bewegen sich die BITKOM Zahlen (für 1999) dabei sogar am unteren Ende der Bedarfsermittlungen, was darauf schließen lässt, dass hier keineswegs die Lobbyisten der Branche den Versuch unternommen haben, die Bedarfszahlen aus branchenpolitischen Motiven zu puschen. Mittlerweile hat BITKOM aber auch neueres Datenmaterial auf der Grundlage einer in Auftrag gegebenen EITO Studie vorgelegt und spricht von 444.000 (in 2000) nicht zu besetzenden Stellen. Der Fachkräftemangel gestaltet sich danach folgendermaßen:<sup>1</sup>

*Tabelle 4: Fachkräftemangel in Deutschland*

	<b>Bedarf 2000</b>	<b>Mangel 2000</b>	<b>Bedarf 2003</b>	<b>Mangel 2003</b>
Gesamt	2,95 Mill.	440.000	4,22 Mill.	723.000
ITK	2,15 Mill.	278.000	2,73 Mill.	353.900
E-Business/ Call-Center	0,80 Mill.	165.000	1,49 Mill.	368.700

Quelle: BITKOM 2001d, EITO Studie 2001

Die Definition der "Fachkräfte" ist hier relativ weit gefasst und bietet sicherlich eine Angriffsfläche für neue Kontroversen über die reale Mangelsituation. ITK-Spezialisten sind

<sup>1</sup> In Westeuropa verzeichnet dabei Deutschland im übrigen vor Großbritannien den größten Fachkräftebedarf und -mangel.

danach Beschäftigte, die im Kern ihrer beruflichen Tätigkeit mit Entwicklung, Planung, Durchführung, Betrieb und Pflege von ITK-Systemen zu tun haben, also z.B. auch die Hardware Produktion. Zu den E-Business-Berufen werden alle Beschäftigten gezählt, die das Internet als zentrales Element ihrer Arbeit einsetzen und Call-Center-Experten sind alle Beschäftigten in Call-Center-Umgebungen, deren wichtigstes Arbeitsinstrument das Telefon ist (vgl. BITKOM 2001c, S.2).

Dennoch: Unterstellt, solche Relationen sind einigermaßen valide und damit auch langfristig realistische Aussichten, wird der Arbeitskräftebedarf transparent, der notwendig ist, um die Wachstumsmöglichkeiten der Branche auszuschöpfen. Das Wirtschaftswachstum liegt im IT-Bereich momentan unter dem möglichen, erreichbaren Level. Wären genügend qualifizierte IT-Fachkräfte vorhanden, um sämtliche IT-Projekte der Unternehmen zu realisieren, läge das Wachstum nämlich sicherlich höher.

Das mittlerweile beliebte "Zahlenspiel" zum IT-Fachkräftebedarf soll nun an dieser Stelle beendet werden. Vielmehr ist im Zusammenhang mit der Green Card-Initiative eine andere Frage von ebenso ausschlaggebender Bedeutung. Wie kann der derzeitige Arbeitskräftemangel qualitativ charakterisiert werden? Die Frage wird meistens so beantwortet: Der IT-Fachkräftemangel ist nicht kurzfristig behebbar, denn er ist nicht nur konjunkturell, sondern *strukturell* bedingt. Was aber unter dem IT-Arbeitskräftemangel tatsächlich zu verstehen ist, bedarf daher einer Differenzierung, um später aufzuzeigen, was das deutsche Green Card-Modell überhaupt zu leisten vermag.

Die Qualifikationsstruktur variiert beispielsweise zwischen den Anwendern und den Herstellern. IT-Fachkräfte bewegen sich auf einem sehr inhomogenen Arbeitsfeld. Grob zu unterscheiden ist zwischen den Spezialisten bzw. den Professionals, also quasi den "Baumeistern" der Informationswirtschaft, dem Mittelbau mit seinen Mischberufen, die vor allem nachgelagerte Aufgaben übernehmen und den Anwendern selbst. Das Qualifikationsniveau liegt bei den Herstellern hoch: Dort findet man besonders die „Professionals“, die Firmen sind ausgesprochen "akademisiert". Hingegen finden sich in den Anwenderbranchen weitaus mehr Quereinsteiger oder Arbeitskräfte wieder, die aus der dualen Berufsausbildung stammen und dem IT-Mittelbau zuzurechnen sind. Zu prüfen ist daher, welche Qualifikationsniveaus nachgefragt werden und wie das deutsche Bildungssystem die unterschiedlichen IT-Qualifikationssegmente bedient.

Vom allgemeinen Trend her kann zunächst ungefähr von einer Drittelung des Fachkräftebedarfs ausgegangen werden (vgl. IG Metall 2000a, S. 4): d.h. zwischen Entwicklungsingenieuren/ IT-Managern/ strategischen Professionals, operativen Spezialisten mit Ausbildung und Berufserfahrung, IT-Fachkräften mit Berufsausbildung. Zugleich existiert in der ITK-Branche eine Art Pyramide beruflicher Qualifikationen. In dieser Pyramide befinden sich am oberen Ende eben die genannten IT-Professionals, die als Personen definiert werden, die über einen Hochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation verfügen. Das mittlere Pyramidensegment beinhaltet die IT-Fachangestellten und damit ein Qualifikationsbündel, auf das die neuen IT- und Multimediaberufe zugeschnit-

ten sind (vgl. 6.2). Am unteren Ende der Pyramide befinden sich dann die Endanwender.<sup>1</sup> Welche Konsequenz hat diese "IT-Berufspyramide" für das Green Card-Konzept?

Die Ausgangsbasis der Schätzungen über die voraussichtliche Deckung des IT-Fachkräftebedarfs bilden (im Jahr 2000) folgende Absolventenzahlen (vgl. Dostal 2000, S.5):

- 7.000 aus der dualen Ausbildung in den neuen IT- und Multimediaberufen
- 2.000 aus Berufsfachschulen und Fachschulen
- 6.000 aus der Informatikhochschulausbildung
- 32.000 aus Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Auf dieser Grundlage ergibt sich eine Gesamtzahl von 47.000 IT-Fachkräften. Schreibt man diese Zahlen fort, dann wäre das im IT-Bündnis für Arbeit vereinbarte Ziel, 250.000 neue IT-Arbeitskräfte bis zum Jahr 2005 zu gewinnen, erreichbar (vgl. 1.3). Es wird sogar übererfüllt. So wurden in den IT- und Multimediaberufen 25.000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen und damit die Zielmarke von insgesamt 40.000 Ausbildungsplätzen, wie im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit bzw. in der Offensive zum Abbau des IT-Fachkräftemangels vereinbart, überschritten. Damit erhält eine neue Zusage der ITK-Branche, bis zum Jahr 2003 die Zahl der Auszubildenden auf 60.000 zu erhöhen, realistische Aussichten. Inzwischen scheint daher festzustehen: Das "Soll" könnte vorfristig erfüllt werden, denn inzwischen wird sogar mit 350.000 neuen IT-Fachkräften gerechnet (vgl. BMBF 2000a).

Wozu also noch die Green Card? Die Green Card zielt auf ein spezifisches IT-Arbeitsmarktsegment ab. Die Spitze der "IT-Berufspyramide", das Segment der Professionals, wird vor allem von den Universitäten bedient. An dieser Spitze erschließt sich ein zentrales Problem des deutschen IT-Fachkräftemangels. Der Arbeitskräftemangel ist im "Mittelbau" mit den neuen IT- und Multimediaberufen und den Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit noch einigermaßen beherrschbar, jedenfalls unter mittelfristiger Perspektive. Anders sieht es dagegen bei den Hochschulabsolventen aus. Den durchaus positiven Aussichten im "Mittelbau" stehen problematische Entwicklungen im Bereich der Informatik-Hochschulabsolventen gegenüber.

Das bedeutet auf den Punkt gebracht folgendes: In den Jahren 1990 bis 1995 sind die Zahlen der Studienanfänger in der Informatik-Hochschulausbildung zurückgegangen. Bei den Absolventen des Fachbereichs Informatik, d.h. das Kernfach Informatik zusammen mit den "Bindestrichinformatikern" wie z.B. Wirtschaftsinformatik, lag die Spitze im Jahr 1997, danach flachten die Absolventenzahlen in den Jahren 1998 und 1999 ab. Die Zahl der Absolventen wird daher zunächst noch weiter sinken und erst ab 2002/03 ist wieder mit einem "moderaten" Anstieg der Absolventenzahlen zu rechnen. In den

---

<sup>1</sup> Die Qualifikationspyramide ist mehr ein Muster, das nicht unbedingt mit der betrieblichen Realität übereinstimmen muss. In der ITK-Branche werden die Trennungen nicht stringent durchgehalten, sondern die offenen betrieblichen Sozialstrukturen sind relativ durchlässig.

nächsten zwei bis drei Jahren wird also nicht mehr als ein Ausstoß von ca. 7.000 Absolventen aus dem deutschen Hochschulsystem zu erreichen sein. Der heute zu beobachtende Zuwachs an Studienanfängern wird die Universität dagegen erst nach ca. 7 Jahren bzw. einem Durchschnitt von 13,8 Semestern verlassen. Diese Ziffern belegen, dass der IT-Arbeitskräftemangel in diesem Spitzensegment also nur partiell entschärft werden wird.<sup>1</sup> Zugleich ist die Abbrecherquote hoch. Auch das ist einzukalkulieren. Die Absolventenquote beträgt nämlich bei den Universitäten nur etwa 40 Prozent, bei den Fachhochschulen fällt sie mit 60 Prozent wesentlich günstiger aus. Unterm Strich werden im Jahre 2005 schätzungsweise nur etwa 15.000 Informatikstudenten in den Arbeitsmarkt eintreten. Damit reduziert die hohe Quote der Abbrecher die Anzahl der nach den Anfängerzahlen (von 28.000) zu erwartenden IT-Fachkräfte mit einem Hochschul- oder Fachhochschulabschluss beträchtlich (vgl. input consulting 2001, S. 28).

Das bedeutet letztlich: Von den Hochschulen ist keine kurzfristige Erhöhung der Absolventenzahlen zu erwarten, um den Bedarf an hochqualifizierten IT-Spezialisten an der Spitze der Qualifikationspyramide zu decken (vgl. Dostal 2000, S.5). Auch vergleichbare Bedarfseinschätzungen unterstreichen diesen Trend: „Zwar hat die Zahl der Erstsemester in informatikrelevanten Studiengängen (neben der herkömmlichen Informatik auch viele neue Studiengänge wie zum Beispiel Angewandte Medienwissenschaften, Business Informatics, Elektronik Business) in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kontinuierlich zugenommen und sich im gesamten Zeitraum etwa verdoppelt, demgegenüber ist die Zahl der IT-Absolventen rückläufig. Die Deutsche Anstalt für Luft- und Raumfahrt (DLR) geht davon aus, dass die jährliche Absolventenzahl von derzeit 7.000 über 8.000 in 2003 auf 9.000 in 2005 steigen wird. Damit könnte jedoch allenfalls nur ein Drittel des gesamten Hochschulabsolventenbedarfs im IT-Bereich gedeckt werden“ (Welsch 2001, S. 43f.). Der Boom an Informatikstudienanfängern im Studienjahr 2000, bei dem 36 Prozent mehr Studienanfänger als im Vorjahr ein Informatikstudium aufgenommen haben, entschärft die Situation eben erst mit großer Zeitverzögerung (vgl. input consulting 2001, S.26).

Diese Situation ist angesichts des "Akademisierungsgrades" der ITK-Branche prekär.<sup>2</sup> Die Unternehmen wollen meist IT-Professionals einstellen - und das sind für sie eben die Hochschulabsolventen.<sup>3</sup> Das bedeutet (vgl. BITKOM 2000b, S.2): Nach Branchenumfragen wäre ein Anteil von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen von mindestens 50 Prozent notwendig, d.h. bezogen auf die im Jahr 1999 festgestellten 75.000

---

<sup>1</sup> Hinzu kommt ein sehr mathematisiertes, theoretisiertes Informatikstudium. Zahlreiche Unternehmen berichten, dass die Universitätsabsolventen unter einem (mindestens einjährigen) Praxisschock leiden, bevor sie zur Team- und Projektarbeit fähig sind. Auch in den Hochschulen wären mehr duale Ausbildungselemente, wie z.B. an den Fachhochschulen und vorbildlich an den Berufsakademien, sinnvoll.

<sup>2</sup> Hier eröffnet sich eine Kluft bzw. ein Widerspruch in der betrieblichen Realität, wenn einerseits die duale Ausbildung massiv ausgeweitet wird, andererseits die Wunsch Kandidaten der IT-Firmen überwiegend die Akademiker sind.

<sup>3</sup> So zeigt eine interne, allerdings nicht-repräsentative Verbandsumfrage von BITKOM, dass jedes fünfte Unternehmen angibt, mehr als 80% aller Mitarbeiter seien Akademiker.

offenen ITK-Stellen ein Bedarf von 37.000 IT-Fachhochschul- und IT-Hochschulabsolventen, einen Ausstoß, den das deutsche Hochschulsystem kaum erzielen kann.

Somit zeigt sich: Eine Green Card für hochqualifizierte ausländische IT-Fachkräfte, die die Spitze der Berufspyramide in den Unternehmen besetzen können, ist in diesem Lichte eine Lösung, geboren aus der Not des IT-Fachkräftemangels in diesem Arbeitsmarktsegment.

### 1.3 IT-Initiativen als Politikprogramm

Die gesellschaftlichen Akteure aus Politik, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sind nicht blind in die Falle "IT-Fachkräftemangel" getappt und sehen den wirtschaftlichen Wachstumsbegrenzungen, die das Arbeitskräftedefizit beinhaltet, auch nicht tatenlos zu. Um das Green Card-Konzept zu interpretieren, sollte daher auch sein programmatischer Background bekannt sein.

Die Green Card ist nämlich nicht voraussetzungslos und isoliert eingeführt worden, wie die öffentliche Diskussion über die Zuwanderung ausländischer IT-Spezialisten manchmal vorschnell unterstellt. Sie ist vielmehr ein Baustein einer umfassenden IT-Initiative, d.h. Teil eines technologiepolitischen Gesamtpakets. Diese setzt nicht nur auf die Green Card, sondern auf ein dichtes Maßnahmenbündel zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungsbedingungen, um die Stellung Deutschlands in den Zukunftsbranchen der Informationstechnologie zu verbessern. Die einzelnen politischen Gestaltungsvorhaben sollen in einem zusammenführenden Handlungsrahmen eingebettet sein. Hinter diesem Politikansatz steht erklärtermaßen das Leitbild eines aktivierenden Staates, in dem die gesellschaftlichen Akteure in einer konsensorientierten Strategie den Versuch unternehmen, optimierte Bedingungen für den gesellschaftlichen Umbau Deutschlands zu einer modernen Informationsgesellschaft zu schaffen.

Das konzeptionelle Fundament der politischen Weichenstellungen bildet das *Aktionsprogramm "Innovationen und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts"*, das die politischen Ziele, Initiativen und Programme für den forcierten Aufbruch in das Informationszeitalter bündelt. Das breit gefächerte Aktionsprogramm der Bundesregierung erstreckt sich über mehrere Handlungsfelder wie (vgl. ausführlich BMWi/ BMBF 1999):

- Verbreiterung des Zugangs zu den neuen Medien (Internet für Alle, stärkere Beteiligung von Frauen, D21 Initiative),
- Förderung von Multimedia in der Bildung (Computernutzung in Schulen und Hochschulen, Informationstechnik in der Ausbildung und in neuen Berufen),
- Schaffung eines verbesserten Rechtsrahmens,
- Förderung innovativer Arbeitsplätze und neuer Anwendungen,
- Ausbau der informationstechnischen Infrastruktur,

- neue staatliche IT-Strategien zur informationstechnischen Modernisierung des Staates.

Die Initiative D21 beispielsweise, ein branchenübergreifendes und politisch begleitetes Programm, startete die verschiedensten Initiativen zur Ausbildung, zum Umbau des Bildungssystems, zur Lehrerfortbildung und zur technischen Ausstattung von Klassenzimmern. Das ambitionierte "Ambassador-Programm" hat etwa zum Ziel, Schüler über die Informationsgesellschaft und über die Berufschancen in der Informationstechnologie zu informieren. Ambassadore sind dabei Mitarbeiter aus den Mitglieds- und Förderunternehmen der Initiative D21, die ehrenamtlich ihr Know-How in die Schulen einbringen. Sämtliche programmatischen Punkte bzw. Ziele befinden sich inzwischen in mehr oder weniger fortgeschrittenen Ausbau- bzw. Umsetzungsstufen. Alle Aktivitäten zielen letztlich darauf, die Rahmenbedingungen für die deutsche Informationsgesellschaft weiter zu verbessern, zum Teil erst die Grundlagen für diesen gesellschaftlichen und technologischen Umbruch zu schaffen.

Die "Offensive zum Abbau des IT-Fachkräftemangels" des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb ist ebenfalls in diesem Kontext einzuordnen (vgl. Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1999).<sup>1</sup> Die Bundesregierung verfolgt hier die Intention, mit politischem Rückenwind das Fachkräfteangebot in der Informationswirtschaft nachhaltig zu fördern. Das Ziel ist festgeschrieben: bis zum Jahre 2005 soll ein Gesamtwachstum an IT-Fachkräften in Höhe von 250.000 Personen erreicht werden.<sup>2</sup>

Die Offensive zum Abbau des IT-Fachkräftemangels umfasst mehrere Bausteine, zu denen die folgenden Maßnahmen gehören:<sup>3</sup>

- Eine Zielmarke von (zuerst) 40.000 zur Erhöhung des Ausbildungsvolumens bei den neuen IT- und Medienberufen, auch unter der besonderen Vorgabe, den Frauenanteil in diesem Berufsfeld zu steigern.
- Den Aufbau eines IT-spezifischen Weiterbildungssystems (vgl. 6.2).
- Den Aufbau und die Förderung regionaler Netzwerke zur Fachkräfteentwicklung und -gewinnung zum Zwecke von Bedarfsanalysen, Erfahrungsaustausch und Kooperationen.
- Die Ausweitung des Weiterbildungsangebots der Bundesanstalt für Arbeit auf 35.000 Plätze bis zum Jahr 2003 unter der Maßgabe, dass der Schwerpunkt der Bildungsmaßnahmen auf mittel- und langfristige Maßnahmen gesetzt wird.

---

<sup>1</sup> Die Federführung zur Umsetzung des Programms bzw. der Vereinbarung liegt bei BITKOM, IG Metall und BMBF.

<sup>2</sup> Dieses Ziel könnte wie aufgezeigt sogar übererfüllt werden (vgl. 1.2).

<sup>3</sup> Im Zusammenhang mit der politischen Debatte um die Green Card und ihrer Durchsetzbarkeit wurden einige "Kontingente" bereits aufgestockt: 60.000 IT-Ausbildungsplätze bis zum Jahr 2003, Qualifizierung von nunmehr 40.000 Arbeitslosen durch die Bundesanstalt für Arbeit.

- Die Einrichtung eines Ausbildungsfonds von Unternehmen der ITK-Branche, mit dem Aktivitäten in der Ausweitung des Studienangebots und der Weiterbildung sowie Stipendien für Studierende subventioniert werden können.

Die Bündnispartner stimmten (und stimmen noch) überein, dass die vereinbarte Fachkräfteoffensive erste Priorität in der Problemlösung am IT-Arbeitsmarkt besitzt (vgl. IG Metall 2000a, S. 3). Die Palette der unterschiedlichen Vorhaben zeigt: Die Green Card ist nur ein Lösungsansatz zur Überwindung des Fachkräftemangels. Dennoch löste die neue Green Card-Regelung eine Kontroverse aus, die diesen Handlungsrahmen ausblendete und zu einigen Irritationen in der Öffentlichkeit führte.

## 2. Von der Geburtsstunde zur Umsetzung des deutschen Green Card-Modells

Die Bundesregierung will mit ihrer Green Card-Initiative den Mangel an IT-Fachkräften kurzfristig entschärfen und das Feld für ein zügigeres Wachstum der IT-Wirtschaft bestellen. Noch ist nicht abzusehen, wann ausreichender IT-Nachwuchs den deutschen Arbeitsmarkt betreten wird, der die Spitze der beruflichen IT-Qualifikationspyramide in der Branche einnehmen könnte. Das konnte nachgewiesen werden.

Die deutsche Green Card verspricht den ausländischen Interessenten aber einiges: *"IT-Fachkräfte: Herzlich Willkommen in Deutschland"* - so überschreibt etwa der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) seine Vorschläge zur Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (DIHT 2000a). Ob die ausländischen IT-Fachkräfte tatsächlich so herzlich willkommen sind, daran können allerdings auch berechtigte Zweifel aufkommen, wenn man an den anfänglichen gesellschaftlichen Diskurs über die Green Card erinnert - Bedenken, die auch heute nicht gänzlich ausgeräumt sind.

### 2.1 Der Auftakt zur Green Card

Ende der neunziger Jahre wurde das IT-Arbeitskräftedefizit in der Informationswirtschaft spürbarer. Die IT-Unternehmen und ihre Fachverbände stellten die Forderung nach einem Zuzug von ausländischen IT-Fachkräften auf, um den Arbeitskräftemangel abzumildern. Folgerichtig setzte die rot-grüne Bundesregierung das Thema auf die Tagesordnung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit - und löste damit im Ergebnis eine lebhaft, in weiten Teilen auch ideologisch geführte Debatte um das Pro und Contra des Zuzugs ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland aus.

Die Geburt der Green Card-Idee fand im Fach- und Themendialog "Beschäftigungspotenziale im Bereich der IuK-Technologie" statt.<sup>1</sup> Dieses Expertengremium gelangte zu dem Ergebnis, dass das "IT-Mittelbauproblem" durch neue bildungspolitische Initiativen, betriebliche Aus- und Weiterbildung wie die Umschulung von Arbeitslosen weitgehend, wenn auch nicht gänzlich, beherrschbar ist. Im Gegensatz dazu wurde die Frage fehlender Informatikhochschulabsolventen als kurzfristig nicht lösbar bewertet. Vielmehr überraschte die Tatsache, dass die Hochschulen nicht genügend Absolventen liefern, die in den hochqualifizierten IT-Positionen beschäftigt werden können. Damit war der Handlungsbedarf aufgezeigt und neue Konzepte wurden unverzichtbar, um kurzfristig hochqualifizierte IT-Fachkräfte zu rekrutieren, wenn mittelfristig eine Fortschreibung der Unterdeckung an Hochschulabsolventen abzusehen ist. Der Rekrutierungsweg "Ausland" war bereits im Spätsommer 1999 vorgezeichnet.

---

<sup>1</sup> Die nachstehende Rekonstruktion beruht u.a. auf einem Expertengespräch mit einem Mitglied in diesem Fach- und Themendialog.

Zu einem Leitkonzept in der Diskussion über ein deutsches Modell zur Anwerbung von IT-Fachkräften wurden vor allem die US-amerikanischen Zuwanderungsregelungen (vgl. 4.2).<sup>1</sup> Aber nicht nur arbeitsmarktorientierte Überlegungen prägten den Entwurf eines deutschen Green Card-Modells, sondern auch die Aussicht auf eine neue gesellschaftspolitische Chance, in eine Zuwanderungsdebatte mit anderer Qualität einzusteigen bzw. diese wiederzubeleben. Im öffentlichen Diskurs dominierten zu diesem Zeitpunkt vor allem noch die Probleme der Zuwanderung An- und Ungelernter, also die Migration von Arbeitskräften, die in Niedriglohnsegmenten beschäftigt sind. Die Zuwanderung von solchen Arbeitskräften bietet eine breitere Angriffsfläche für Fremdenängste und Ausländerfeindlichkeit. Dagegen führt die Green Card zur Migration von Höchstqualifizierten, die in weltweit agierenden Unternehmen beschäftigt sind und letztlich einen wesentlichen Beitrag für die Zukunft der deutschen Wirtschaft leisten sollen. Der entscheidende Vorteil wurde daher darin gesehen, dass im Rahmen des Green Card-Ansatzes sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber positiv zu einem solchen Zuwanderungskonzept stehen, da die Migration von ausländischen Arbeitnehmern unter anderen Vorzeichen stattfindet. Aber auch die besorgniserregenden Bevölkerungsprognosen mit dem Szenario einer dramatisch abnehmenden deutschen Bevölkerung und des Erwerbspersonenpotenzials sowie die Überalterung der Bevölkerung mit allen sozialpolitischen, wohlfahrtsstaatlichen Konsequenzen unterstützten das Vorhaben einer arbeitsmarktorientierten Anwerbung von ausländischen Fachkräften.

Das bedeutet: Das deutsche Green Card-Modell ist zwar vor allem eine Sofortlösung, basierend auf dem Problem fehlender IT-Spezialisten mit Hochschulausbildung und Berufserfahrung, die auch neues technologisches Innovationspotenzial in den IT-Firmen verspricht; sie ist aber zumindest im Ansatz zugleich ein gesellschaftspolitisches Signal für eine qualitativ neue Zu- und Einwanderungsdiskussion in Deutschland (vgl. 6.1). Diese Kernziele prägten in der Konzeptionsphase den Auftakt zum deutschen Green Card-Modell.

Mit der Green Card wird arbeitsmarktpolitisches Neuland betreten. Die im Fach- und Themendialog geborene Green Card-Idee stieß keineswegs auf eine ungeteilte Gegenliebe, sondern löste gesellschaftspolitische Kontroversen aus.

## **2.2 Die Green Card im Spannungsfeld organisierter Interessen**

Mit seiner Eröffnungsrede auf der CEBIT 2000 kündigte Bundeskanzler Schröder schließlich öffentlich die Absicht an, dass ausländische IT-Spitzenfachkräfte angeworben werden sollen. Diese Erklärung blieb nicht folgenlos: Schon bald wurde allerorts vor

---

<sup>1</sup> Bekanntlich schöpfen die USA in hohem Maße ausländische IT-Spezialisten, vor allem aus Indien, aus dem Weltmarkt für Computer-Spezialisten ab. Dahinter verbirgt sich auch eine weltwirtschaftspolitische Vernetzungsstrategie, wenn die künftigen Spitzenmanager Asiens, die ihre "Lehr- bzw. Meisterjahre" in den USA absolviert haben, ihre Wirtschaftskontakte und -kooperationen zu den USA nutzen.

einer Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitskräfte aus dem nicht-europäischen Ausland gewarnt.

Die Green Card-Strategie konnte somit nicht in einem interessenfreien politischen Vakuum umgesetzt werden. Die aufkommende Kritik an den neuen "Cyber-Gastarbeitern" speiste sich aus unterschiedlichen, interessenorientierten bzw. ideologischen Quellen.<sup>1</sup> Besonders zwei Argumente führten die Gegner zunächst ins Feld:

- die hohe Zahl von Arbeitslosen (Ingenieuren) in Deutschland sowie die Option, selbst die entsprechenden IT-Fachkräfte ausbilden zu können und
- den umstrittenen Auftakt zu einer neuen deutschen Einwanderungspolitik.

Ähnliche Argumentationsstränge finden sich in vielen ersten Stellungnahmen zur Green Card wieder.<sup>2</sup> Das weit verbreitete "Arbeitslosen-Argument" macht allerdings eine allzu vereinfachende Gegenrechnung auf, da arbeitslose Computerfachleute oder sogar Arbeitslose im allgemeinen kaum an den hochqualifizierten IT-Arbeitsplätzen als Professionals einsetzbar sind.

Die Green Card-Initiative stieß allerdings auch auf Widerstand, weil sie informationspolitisch zuwenig vorbereitet war und daher einmal mehr, besonders die Akteure aus Gewerkschaften und Parteien, in Protagonisten und Gegner der Green Card-Initiative spaltete. Die Grundzüge dieser Diskussion sollen daher zunächst charakterisiert werden, bevor das Verfahren und seine Ergebnisse an diesem Diskurs gemessen werden.

### 2.2.1 Die Arbeitgeber

Eins überrascht kaum: Nach der Verkündung der auch so genannten "Red-Green-Card" der (rot-grünen) Bundesregierung ernteten die politisch Verantwortlichen viel Lob von der IT-Wirtschaft bzw. den Arbeitgeberverbänden. Das Arbeitgeberlager wies jede aufkommende Kritik an der Green Card energisch zurück und führte das Argument ins Feld, dass die IT-Spezialisten heute und nicht erst morgen oder noch später gebraucht würden. Der technologische Fortschritt sei heute schneller als die Anpassungsgeschwindigkeit des Arbeitsmarktes, der häufig den technologischen Innovationen nur mit einem time-lag zu folgen vermag.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Selbst im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) gab es anfänglich noch Stimmen, die auf die Zahl deutscher Arbeitsloser verwiesen, das Green Card-Verfahren in Frage stellten und keinen rechten Handlungsbedarf erkannten, ganz im Gegensatz zur Position des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). So wurde in der Öffentlichkeit berichtet, dass die Bundesregierung in der Frage der Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Spezialisten zerstritten wäre (Handelsblatt vom 17.02.2000).

<sup>2</sup> Auch die Bundesanstalt für Arbeit äußerte in ihrer Funktion als Umschulungsträger Vorbehalte und verwies darauf, dass ein Großteil der Arbeitslosen oder der sich bereits in Umschulung befindlichen IT-Kräfte geeignet sei, die offenen Stellen zu besetzen. Dahinter dürften sich anfängliche Unsicherheiten gegenüber dem Green Card-Konzept verbergen, d.h. die Annahme, dass die Qualifizierungsmaßnahmen in Gefahr gerieten.

<sup>3</sup> Die Arbeitgeber bezweifelten ebenfalls den Erfolg von neuen Umschulungsmaßnahmen, jedenfalls unter dem Kriterium des Bedarfs an High-Professionals, und auch die arbeitslosen Ingenieure ver-

Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) beschrieb infolgedessen das Green Card-Vorhaben als gute Grundlage für den Wettbewerb um die "besten Köpfe" und forderte gleichzeitig einen möglichst unbürokratischen Vollzug der Green Card-Initiative. Zudem mache die Diskussion um das IT-Fachkräftedefizit deutlich, dass die von systematischer Abschottung des Arbeitsmarktes geprägte und allein auf humanitäre Zuwanderung fixierte deutsche Ausländerpolitik nunmehr auf dem Prüfstand stehe und das Arbeitsgenehmigungsrecht den Notwendigkeiten einer international orientierten Personalplanung weltweit verflochtener Unternehmen nicht entspreche. In diesem Zusammenhang wurde zugleich die geringe Kontingentierung von Green Cards problematisiert, da mit der begrenzten Anzahl der Engpass auf dem IT-Arbeitsmarkt lediglich punktuell gelindert werden kann (vgl. Kannengießer 2000).

BDA, BDI (Bundesverband der deutschen Industrie) und DIHT verständigten sich auf ein gemeinsames Positionspapier, das im wesentlichen die folgenden Kernpunkte zu einer unbürokratischen Umsetzung der Green Card-Initiative zum Inhalt hat (vgl. BDI/ BDA/ DIHT 2000). Die Forderungen lauten:

- Die Definition des Personenkreises, der unter vereinfachten Bedingungen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten soll, muss hinsichtlich der Tätigkeitsprofile so weit gefasst werden, dass sie dem raschen Wandel der Berufsbilder bei Anbietern und Anwendern gerecht werden.
- Die Anwerbung der ausländischen EDV-Spezialisten darf nicht nur in die alleinige Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit gestellt werden.
- Nötig ist aber eine zentrale Anlaufstelle neben den örtlichen Arbeitsämtern.
- Im Aufenthaltsrecht sind flexible und unbürokratische Lösungen notwendig. Nach der Erteilung einer befristeten Arbeitsgenehmigung soll die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung lediglich eine Formsache sein.
- Die deutschen Botschaften sollen zur schnellen Abwicklung der Anträge beitragen und örtlich zügig die Visa erteilen.
- Die Prüfschritte im Antragsverfahren sollen einfach gestaltet werden und eine Gehaltsprüfung muss ebenfalls als Nachweis einer hohen Qualifikation reichen.
- Die Einreise bzw. der Nachzug von Familienangehörigen soll ebenso klar geregelt sein und die Familienangehörigen müssen eine Arbeitserlaubnis erhalten.
- In einem Monitoring müsste nach einiger Zeit, wenn Erfahrungen mit der Green Card gesammelt worden sind, auch eine Begrenzung der Arbeitserlaubnis (auf 5-Jahre) überprüft werden.

Ebenfalls wurde klargestellt, dass die Diskussion um die Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitnehmer nicht bei kurzfristigen Lösungen stehen bleiben darf,

---

schiedener Fachrichtungen schienen ihnen kaum auf diesem hochqualifizierten Segment des IT-Arbeitsmarktes einsatzfähig.

sondern mittelfristig umfassende gesetzliche Regelungen zu den Einwanderungsmodalitäten in einer offenen Gesellschaft unverzichtbar sind.<sup>1</sup>

Angesichts dieser positiven Grund- und Aufbruchstimmung bei den Arbeitgebern verwundert es wenig, dass auch andere Branchen, wie z.B. der Maschinenbau, "hellwach" wurden und Bedarf an ausländischen Arbeitskräften reklamierten.<sup>2</sup> Die Bundesregierung wies dagegen die Forderung zurück, die Green Card-Initiative schon zu diesem Zeitpunkt auf andere Branchen auszuweiten. Das Green Card-Verfahren sollte auf die IT-Spezialisten beschränkt bleiben, denn eine Ausweitung der Green Card-Initiative wäre kaum politikfähig gewesen. Das belegen die zurückhaltenderen Positionen gegenüber der Green Card.

## 2.2.2 Die Gewerkschaften

Die Gewerkschaften haben in der Diskussion um die Green Card zugegebenermaßen keinen leichten Stand: Sie verstehen sich einerseits als Interessenvertreter der arbeitslosen IT-Arbeitnehmer, wollen aber andererseits nicht in den Ruf einer Wachstumsbremse für die ITK-Branche geraten, zumal dieser Wirtschaftszweig auch neue Gewerkschaftsmitglieder verspricht.

Dies gilt nicht nur für die deutschen Gewerkschaften, sondern auch für die anderen westeuropäischen Gewerkschaften. Der IT-Fachkräftemangel und der Zuzug von Nicht-EU-Computerspezialisten ist ein europaweites Phänomen. Auch auf der europäischen Ebene sind allgemeine gewerkschaftliche Grundregeln entwickelt worden, unter welchen Bedingungen die Zuwanderung von Arbeitskräften aus nicht-EU-Ländern in den europäischen Wirtschaftsraum erst akzeptabel erscheint.

Gewerkschaftspolitische Normen, die auf der europäischen Ebene entwickelt werden, interpretieren die nationalen Gewerkschaften zwar unterschiedlich und setzen sie unter Berücksichtigung nationaler Rahmenbedingungen um. Nichtsdestotrotz fixieren sie aber einen Orientierungsrahmen mit folgenden Markierungen (vgl. UNI-Europa IBITS sector committee 2000):

- Arbeitserlaubnisse sind nur dann zu erteilen, wenn die nachgefragten Qualifikationen auf dem heimischen Arbeitsmarkt nicht verfügbar sind. Die Anwerbung ausländischer Spezialisten muss daher regelmäßig überprüft werden.

---

<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht die Position der Arbeitgeber auch in der gegenwärtigen Debatte um die Ausweitung der Green Card auf andere Branchen nicht (nach Bundeskanzler Schröders neuem Vorschlag im Februar 2001): Abermals unterstützen BDI und BDA das Konzept der Bundesregierung als pragmatische Lösung für viele andere Branchen. Allerdings vertritt die Arbeitgebersseite in diesem Zusammenhang auch die Auffassung, dass im Prinzip ein Zu- bzw. Einwanderungsgesetz bzw. eine Gesamtkonzeption zur erleichterten Zuwanderung zu bevorzugen wäre (vgl. Spiegel online 2001b). Gemessen an diesen Vorstellungen ist die Green Card nur die zweitbeste Lösung bzw. ein Provisorium, um den akuten Arbeitskräftebedarf zu decken.

<sup>2</sup> Selbst Organisationen wie die Caritas reklamierten eine Green Card, da Pflegekräfte inzwischen auf dem deutschen Arbeitsmarkt knapp geworden sind.

- Gewerkschaftsvertreter und Arbeitnehmervertreter müssen am Verfahren zur Erteilung von Arbeitserlaubnissen beteiligt werden.
- Regierungen und Arbeitgeber müssen Bildungsmaßnahmen für heimische Arbeitskräfte als dem vorrangigen Instrument zur Lösung des IT-Fachkräftemangels Priorität einräumen.
- Flankierende IT-Bildungsmaßnahmen für heimische Arbeitnehmer haben vor allem auch Frauen, ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose einzubeziehen.
- Den zugewanderten IT-Beschäftigten aus Nicht-EU-Ländern müssen die gleichen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen geboten werden, die auf den heimischen Arbeitsmärkten üblich sind.
- Den Zuwanderern und ihren Familien soll eine sichere Zukunftsperspektive in den Gastländern geboten werden.
- Durch die Migration dürfen die Arbeitsmärkte der Herkunftsländer nicht ausbluten.

Diese Grundsätze spiegeln sich durchaus auch in den Vorgaben der deutschen Gewerkschaften an das Green Card-Verfahren wider.

Zunächst fielen die gewerkschaftlichen Positionen indes recht unterschiedlich aus. Die Palette der gewerkschaftlichen Standpunkte reichte von der Billigung des Zuzugs ausländischer IT-Spezialisten bis hin zur offenen Ablehnung. Die Gegner innerhalb der Gewerkschaften fürchteten z.B., dass offene Grenzen für IT-Spezialisten die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen senken, wenn sie kurz- und mittelfristig eine Entlastung durch ausländische Fachkräfte erhalten.<sup>1</sup>

Das gewerkschaftliche Stimmungsbarometer pendelte in folgender Schwankungsbreite:

Nachdem die Green Card-Idee aufkam, nahm der *DGB* dazu eine unmissverständliche Grundhaltung ein. Abgelehnt wurde eine *generelle* Aufhebung des Anwerbestops für ausländische Spezialisten unter Verweis auf die Arbeitslosenzahlen im IT-Bereich, die Risiken für die Ausbildung der Beschäftigten und Arbeitslosen und ein zu befürchtendes Lohndumping, wenn ausländische Arbeitnehmer "preisgünstig" eingekauft werden.<sup>2</sup> Das heißt jedoch nicht, dass der gewerkschaftliche Dachverband dem Green Card-Vorhaben der Bundesregierung nicht offen gegenüberstand, sondern er knüpfte seine Zustimmung an die Voraussetzung, dass die Green Cards in einem befristeten Verfahren nur solange vergeben werden, bis die Engpässe auf dem deutschen IT-Arbeitsmarkt

---

<sup>1</sup> Daher musste bei der Einführung der Green Card-Regelung zugesichert werden, dass es sich um eine Übergangsregelung handelt und nur diejenigen Unternehmen ausländische IT-Spezialisten anwerben dürfen, die zugleich deutsche Arbeitnehmer ausbilden.

<sup>2</sup> Dabei spielten nicht zuletzt auch die Erfahrungen der amerikanischen Gewerkschaften eine Rolle, die inzwischen konstatieren, dass das amerikanische Anwerbeprogramm Druck auf die Gehälter ausübt und die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer senkt (vgl. Müller 2000, S.14f).

überwunden sind (vgl. Handelsblatt vom 28.2.00).<sup>1</sup> Vor allem soll ein "Flickenteppich von Green, Yellow-, Blue- oder sonstigen Cards" zugunsten eines tragfähigen Zuwanderungskonzepts vermieden werden, das mit der Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt abgestimmt ist (vgl. DGB 2001).

In den *Einzelgewerkschaften* waren die Positionen gegenüber dem Green Card-Vorstoß der Bundesregierung anfangs geteilt. Publik wurden z.B. die Vorbehalte von Deutscher Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und IG Metall, die thematisierten, dass Versäumnisse der Wirtschaft nunmehr mit kurzfristigen Lösungen kaschiert werden sollen (vgl. Handelsblatt vom 28.2.00). Die IG Metall sah zunächst keinen Anlass, den deutschen EDV-Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitnehmer zu öffnen, zumal im Bündnis für Arbeit bereits 40.000 Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze in der IT-Branche verabredet waren.

Aus der IG Metall waren z.B. folgende Reaktionen zu hören:

- Das geschäftsführende Vorstandsmitglied Karin Benz-Overhage erklärte mit Hinweis auf die arbeitslosen Fachkräfte in Deutschland, dass im Prinzip keine Computerspezialisten aus dem außereuropäischen Ausland benötigt werden (vgl. Wirtschaftswoche Nr. 10 vom 02.03.2000).
- Der IG Metall Vorsitzende Klaus Zwickel reagierte ganz ähnlich auf die Green Card-Initiative: Die weitere Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes sei weder sinnvoll noch notwendig - so der Grundtenor, wiederum unter Verweis auf die Versäumnisse der Industrie im Bereich der Ausbildung und betrieblicher Personalpolitik (vgl. IG Metall Pressedienst 2000a).<sup>2</sup>
- Wenig später wurde die Green Card vom Vorstandsvorsitzenden sogar als ein "Schnellschuss" deklariert bzw. als nicht viel mehr als "der Tropfen auf dem heißen Stein", denn der Fachkräftemangel ließe sich damit nicht dauerhaft beseitigen (vgl. IG Metall Pressedienst 2000b). Vonnöten sei vielmehr eine umfassende Bildungs- und Ausbildungsinitiative, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit sichere und lebenslanges Lernen garantiere.
- Der zweite Vorsitzende der IG Metall (Jürgen Peters) plädierte in diesem Kontext für eine tarifvertragliche Regelung zur Qualifizierung, die einen Anspruch der Beschäftigten auf Qualifizierungszeiten beinhaltet (vgl. IG Metall Pressedienst 2000c). Zu offenkundig sei, dass das Ausbildungssystem mit der Dynamik von Wirtschaft und Technik nicht Schritt gehalten habe.

Aus Sicht der IG Metall sprachen demnach zunächst verschiedene Argumente gegen eine Green Card (vgl. IG Metall 2000b):

---

<sup>1</sup> Auch in der gegenwärtigen Diskussion über die Ausweitung der Green Card auf andere Branchen lautet der Tenor im DGB ähnlich, denn es soll eben nicht um "einkaufen statt ausbilden" gehen (vgl. Spiegel online 2001b).

<sup>2</sup> In dieser Argumentation wird allerdings ausgeblendet, dass zahlreiche IT-Firmen Anfang der neunziger Jahre noch nicht existierten.

- Die Zahl der von der IT-Wirtschaft festgestellten offenen Stellen wurde als zu hoch interpretiert. Zudem wurden diesem Bedarf die (32.000) arbeitssuchenden EDV-Kräfte und (54.000) Ingenieure gegenübergestellt.
- Dem Argument, dass ausländisches IT-Personal nach Deutschland geholt werden muss, damit der Anschluss an die Informationsgesellschaft nicht verpasst wird, wurde ein Selbstverschulden der Arbeitgeber entgegengehalten, da Ausbildung vernachlässigt, Beschäftigte entlassen oder in den Ruhestand geschickt worden waren.
- Die bestehenden rechtlichen Grundlagen wurden als ausreichend bewertet, um in gut begründeten Fällen auch Nicht-EU-Arbeitnehmer zu rekrutieren.
- Die Abwerbung belaste zudem die Herkunftsländer, denn dort würden die hochqualifizierten Arbeitskräfte ebenso dringend gebraucht wie in Deutschland.

Zusätzlich stellte der außertarifliche Arbeitskreis beim Vorstand der IG Metall - mit interessanten Nuancen - vor allem folgendes fest (vgl. IG Metall 2000c):

- Die Unternehmen hätten durch ihre Personalpolitik den Eindruck erweckt, dass eine Ausbildung in Ingenieursberufen und Informatik keine guten Arbeitsplatzchancen böte. Auch die Bildungspolitik der alten Bundesregierung habe dem nicht entgegengewirkt.
- Wenn der Arbeitskräftemangel in der IT-Branche eine wenig vorausschauende Personalpolitik dokumentiert, existiert auch keine Garantie, dass der Fachkräftebedarf von morgen richtig eingeschätzt wird.
- Trotzdem kann der Einsatz von IT-Fachleuten aus Nicht-EU-Ländern unterstützt werden, unter der Voraussetzung, dass er sich in einem Minimalrahmen bewegt.
- Um den Wettbewerb um Arbeitsplätze nicht anzuheizen, soll dazu sichergestellt sein, dass kein Gehaltsdumping erfolgt und deutsche Arbeitsnormen nicht unterschritten werden. Dies könnte gewährleistet werden, wenn IT-Fachkräfte nur für tarifgebundene Unternehmen tätig werden dürfen und unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen und Arbeitsverträge erhalten. Die Familien der IT-Fachleute sollten jederzeit einreisen können und ebenfalls unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen und Arbeitsverträge erhalten.
- Gleichzeitig sollten die IT-Unternehmen ihren Arbeitnehmern mehr Arbeitszeit für Fort- und Weiterbildung zur Verfügung stellen und die Qualifizierung von älteren IT-Fachkräften finanzieren. Darüber hinaus wäre die Ausstattung der staatlichen, nichtstaatlichen und berufsbegleitenden Bildungseinrichtungen zu fördern.

In einem ähnlichen Tenor argumentierten auch die Betriebsräte der großen IT-Unternehmen (vgl. IG Metall 2000d). Sie unterstrichen den Mangel an IT-Fachkräften und begrüßten das Sofortprogramm der Bundesregierung und der IT-Wirtschaft zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs mit dem Ziel, die Zahl der Ausbildungsplätze zu erhöhen, die innerbetriebliche Bildung zu forcieren und dabei ältere Beschäftigte einzube-

ziehen. Die Bedeutung nachhaltiger Aus- und Weiterbildungsanstrengungen der IT-Unternehmen, der Arbeitsämter und der Hochschulen wie auch der allgemeinbildenden Schulen wurde besonders hervorgehoben. Die gesetzlich notwendige Zustimmung der Betriebsräte zur Einstellung ausländischer IT-Spezialisten würde allerdings immer nur dann erfolgen, wenn die ausländischen Mitarbeiter zu gleichen Arbeitsbedingungen und Gehältern wie die anderen Arbeitnehmer eingestellt werden. Gerade die Attraktivität des "sozialen Standorts Deutschland" sollte in diesem Zusammenhang nämlich dazu beitragen, die Konkurrenzsituation bei der Anwerbung ausländischer Spezialisten zu verbessern, etwa in Abgrenzung zur amerikanischen "hire and fire" Personalpolitik.

Nicht viel anders argumentierte im übrigen auch die DAG. Sie sprach sich vor allem gegen eine undifferenzierte Öffnung Deutschlands aus, d.h. gegen eine denkbare Außerkraftsetzung von Schutzmaßnahmen für den deutschen und europäischen Arbeitsmarkt. Ansonsten bestünde die Gefahr, die Reintegration deutscher IT-Arbeitsloser zu erschweren. Zugestanden wurde aber auch von der DAG, dass ohne eine geregelte Öffnung des Arbeitsmarktes die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands gefährdet sei.

### **2.2.3 Parteipolitische Vorbehalte**

Nachdem die Fakten zum IT-Arbeitsmarkt publik wurden, warfen sich Regierung und Opposition gegenseitig Versäumnisse oder politisch falsche Weichenstellungen und Fehleinschätzungen vor. Die "neue" Bundesregierung konstatierte, dass die "alte" Bundesregierung den Qualifizierungsbedarf im IT-Sektor hätte eher erkennen und darauf reagieren müssen. Ganz im Sinne der Kritik der Gegner des Green Card-Modells beschwor die CDU dagegen die Zahl der bestehenden Arbeitslosen im IT-Bereich (vgl. CDU o.J.).

Die Kritiker auf der Oppositionsbank attestierten dem Green Card-Konzept, dass die befristete Arbeitserlaubnis für IT-Fachkräfte bestenfalls dazu geeignet sei, kurzfristige Personalengpässe zu überbrücken, aber kein langfristig tragfähiges Lösungsmodell für Deutschland böte. Mit der Green Card würden erstmalig seit dem Anwerbepost der siebziger Jahre ausländische Arbeitnehmer in größerem Umfang weltweit angeworben. Die Green Card sei aber kein Königsweg, sondern eher eine Sackgasse, da die Regelungen zur Beschäftigung von IT-Experten aus Nicht-EU-Ländern allenfalls zur oberflächlichen Lösung des Problems genügen würden. Vielmehr seien bildungspolitische, schulische und hochschulpolitische Maßnahmen notwendig, um den Fachkräftebedarf aus den eigenen Reihen decken zu können.

Die CDU äußerte konkrete Vorbehalte (vgl. Bosbach 2000):

- Die Green Card sei insgesamt zwiespältig zu bewerten. Einerseits sollen hochqualifizierte ausländische IT-Fachkräfte nach Deutschland kommen, andererseits sind die Aufenthaltsbedingungen mangelhaft, bürokratisch und unattraktiv. Der Begriff Green Card täuscht die Inhaber über ihre Rechtsstellung sowie ihre Le-

bens- und Erwerbschancen. Die deutsche Green Card ist mit einer echten Green Card nach US-amerikanischen Vorbild nicht zu vergleichen.

- Die Beschränkung auf eine einzige Boom - Branche ist willkürlich.
- Vorrangig sind Qualifizierungsinitiativen für arbeitslose deutsche IT-Fachkräfte zu initiieren.
- Die Einreise- und Arbeitserlaubnis ist nicht mit konkreten, betriebsbezogenen Gegenleistungen (z.B. der Schaffung neuer Arbeitsplätze) verbunden.
- Das Verfahren würde kleineren und mittleren Betrieben im Wettbewerb mit den großen Unternehmen keine Chance einräumen.
- Ein schlüssiges Integrationskonzept und Antworten auf die gesellschaftlichen und integrationspolitischen Folgen der Zuwanderung fehlen, denn in der Realität ist die Zuwanderung der IT-Fachkräfte voraussichtlich kaum auf fünf Jahre begrenztbar.

Auch aus den Reihen der CSU wurde zusätzlich die Befürchtung laut, dass die "neue Offenheit" der rot-grünen Koalition wahrscheinlich nur den Auftakt zu einer neuen Zuwanderungspolitik darstelle.<sup>1</sup>

Andere Akzente setzte dagegen die FDP: Sie thematisierte das restriktive Zugangsrecht auf den deutschen Arbeitsmarkt und plädierte für eine neue, wirtschaftlich begründete Zuwanderungspolitik.

Politisch war die Green Card also durchaus umstritten. Wer die Argumente aber genauer prüft und sie auf ihren inhaltlichen Kern reduziert, erkennt, dass der Bedarf an und der Zuzug von ausländischen IT-Experten im Prinzip nicht hinterfragt wird. Hinter allen Argumenten verbirgt sich vielmehr die weiterführende Fragestellung, welche Zuwanderungspolitik künftig für Deutschland die eigentlich richtige ist (vgl. 6.1).

---

<sup>1</sup> Trotzdem begrüßte der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber die vorgeschlagene Green Card als ersten Schritt in die richtige Richtung, allerdings unter der Voraussetzung, dass die Bundesanstalt für Arbeit das öffentliche Interesse an ausländischen Fachkräften jährlich neu ausweisen müsse, um die Chancen des inländischen Nachwuchses nicht zu senken.

### 3. Das Green Card-Modell: Regelungen, Verfahren und Stand der Umsetzung

Die deutsche Green Card-Initiative hat sowohl Protagonisten als auch Gegner aktiviert. Beide mussten im Ergebnis Abstriche machen, aber auch die Bundesregierung selbst. So wurde z.B. die ursprüngliche Ankündigung von Bundeskanzler Schröder, 30.000 IT-Spezialisten einreisen lassen zu wollen, auf 10.000 bzw. in einer künftig noch ausstehenden "Nachprüfung" auf 20.000 begrenzt. Auch öffnet die Green Card zunächst nur ein dreijähriges Zeitfenster (bis Mitte 2003) für die Einreise von ausländischen IT-Spezialisten.

Die Argumente der Kritiker haben sich im Ergebnis auch in den Regeln für die Anwerbung niedergeschlagen. Die Kompromissformel aus den unterschiedlichen Interessenlagen führte letztlich zu dem deutschen Modell der Green Card.

#### 3.1 Die Regeln

Die deutsche Green Card beinhaltet folgende Verfahrensregelungen (vgl. Bundesregierung 2000):

- Die Green Card ist auf die Berufsfelder der Informations- und Kommunikationstechnologie beschränkt.
- Innerhalb von drei Jahren nach in Kraft treten der Verordnung (Anfang August 2000) können maximal 20.000 auf 5 Jahre befristete Arbeitserlaubnisse für IT-Spezialisten erteilt werden. Zunächst werden nur 10.000 Green Cards erteilt. Erst auf der Grundlage einer Zwischenbilanz sollen bei fortbestehendem Bedarf weitere 10.000 vergeben werden.
- Die Arbeitserlaubnis erhalten nur IT-Fachkräfte, die einen Hochschulabschluss *oder* Berufserfahrung *und* eine Zusage über ein Jahresgehalt von mindestens 100.000 DM nachweisen können.
- Die Arbeits- und Gehaltsbedingungen der ausländischen Spezialisten müssen denen der inländischen entsprechen.
- Die zugelassenen IT-Kräfte können ihre Familien mitbringen oder später nachziehen lassen. Die Familienangehörigen erhalten Arbeitserlaubnisse entsprechend den allgemeinen Regelungen des Arbeitsgenehmigungsrechts. Eine Arbeitserlaubnis kann erst 2 Jahre nach ihrer Einreise erteilt werden.
- Die ausländischen Fachkräfte können ihren Arbeitgeber wechseln oder sich in Deutschland selbständig machen, wenn die berufsrechtlichen Voraussetzungen und ein erfolgversprechendes Unternehmenskonzept vorliegen.
- Die Arbeitsämter sollen innerhalb einer Woche über die Arbeitserlaubnis entscheiden. Sie prüfen, ob keine inländische oder EU-Fachkraft zur Verfügung steht, die Qualifikation sachgerecht ist und die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen

den üblichen Bedingungen entsprechen.<sup>1</sup> Überprüft werden zugleich die Hoch- bzw. Fachhochschulabschlüsse oder die Gehaltszusage über 100.000 DM im Falle von Kandidaten ohne Hoch- und Fachhochschulabschluss.

- Die Regelungen gelten ebenfalls für ausländische Hochschulabsolventen aus deutschen IT-Studiengängen.

Verfahrenstechnisch bestehen mehrere Optionen, um ausländische IT-Fachkräfte anzuwerben:

- Den Unternehmen liegen Bewerbungen von ausländischen Kandidaten bereits vor (Initiativbewerbungen, Bewerbungen auf Ausschreibungen in Zeitschriften oder im Internet).
- Die Bundesanstalt für Arbeit erstellt im Internet eine Vermittlungsbörse für Bewerber und Unternehmen. Die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) der Bundesanstalt für Arbeit pflegt die Vermittlungsbörse und leistet die notwendige Informationsarbeit.
- Die Unternehmen können IT-Fachkräfte in den Herkunftsländern auch selbst anwerben. Im Vorfeld ist dazu die Zustimmung des Arbeitsamtes einzuholen. Die deutschen Auslandshandelskammern leisten bei der Suche nach ausländischem Personal Hilfestellung.
- Private Arbeitsvermittlungen können ebenfalls mit der Suche beauftragt werden, sofern ihnen eine Lizenz des zuständigen Landesarbeitsamts vorliegt.

Das Regelwerk erscheint schlüssig, flexibel und bedarfsorientiert. Die Green Card hat auf dieser Grundlage den folgenden Implementationsstand erreicht.

### **3.2 Stand der Vergabe und Sozialstruktur der Green Card-Inhaber**

Schon jetzt wird gerne die Frage gestellt, ob die deutsche Green Card bereits eine Erfolgsstory ist oder nicht. Die durchaus mit Spannung erwartete Antwort darauf scheint etwas verfrüht, denn über ihren Erfolg, Teilerfolg oder gar den Misserfolg der Green Card entscheiden sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen. Eine abschließende Bewertung wird erst dann erfolgen können, wenn der IT-Fachkräftemangel in dem Arbeitsmarktsegment, auf das die Green Card abzielt, zwar nicht behoben, aber wenigstens entschärft ist. Dann kann mit höherer Genauigkeit geprüft werden, welchen Beitrag die Green Card dazu tatsächlich geleistet hat.

Erste Hinweise zu den Erfolgsaussichten der Green Card lassen sich aber dennoch aus den vorliegenden Daten zum Umsetzungsprofil der Initiative ableiten. Die Bundesanstalt

---

<sup>1</sup> Die erteilte Zusicherung einer Arbeitserlaubnis ersetzt für die ersten drei Monate die eigentliche Arbeitserlaubnis, damit die Beschäftigung kurzfristig aufgenommen werden kann. Neben der Zusicherung ist die Zustimmung der Ausländerbehörde zur Visumserteilung erforderlich. Eine generelle Vorabzustimmung der Bundesländer erleichtert das Verfahren und die Einreise ist zunächst ohne ausländerrechtliches Genehmigungsverfahren möglich.

für Arbeit führt seit August 2000 (im Internet) eine IT-Expertendatenbank mit Stellenangeboten der Unternehmen und Stellengesuchen der Bewerber.<sup>1</sup> Eine Auswertung der Bewerberangebote und der Stellen zeigt bestimmte Schwankungen im Zeitverlauf.<sup>2</sup>

*Tabelle 5: Entwicklung der Vermittlungsbörse für IT-Fachkräfte von August 2000 bis März 2001*

	<b>Stellen</b>	<b>Bewerber</b>
15.08.2000	523	7.825
22.08.2000	580	8.772
29.08.2000	612	9.525
05.09.2000	632	10.070
12.09.2000	692	10.272
19.09.2000	696	10.378
26.09.2000	752	10.832
03.10.2000	751	11.168
10.10.2000	793	11.419
17.10.2000	862	11.814
24.10.2000	896	12.111
31.10.2000	938	12.405
07.11.2000	988	12.688
14.11.2000	1.019	12.921
21.11.2000	1.080	13.206
28.11.2000	1.106	13.484
04.12.2000	1.147	13.620
11.12.2000	1.212	13.937
18.12.2000	803	11.824
01.01.2001	844	12.114
08.01.2001	438	6.151
15.01.2001	438	6.194
22.01.2001	455	6.124
29.01.2001	466	5.846
05.02.2001	406	4.881
12.02.2001	415	4.882
19.02.2001	445	5.148
26.02.2001	495	4.932
05.03.2001	463	4.723

Quelle: ZAV

Die Entwicklung der Vermittlungsbörse zeigt mehreres. In den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung ist ein stetiger Anstieg der Bewerber- und Stellenangebote zu verzeichnen. Die Anzahl der Bewerber stieg zügiger an als die Zahl der Angebote.

<sup>1</sup> Die Börse bietet die Möglichkeit, die individuellen Profile der Stellen wie auch der Bewerber zu checken. Zu 120 verschiedenen Feldern bzw. Selektionsmechanismen können sowohl der IT-Experte als auch der suchende Betrieb Angaben machen. Diese Ausdifferenzierung ist erforderlich, denn hinter dem IT-Experten verbirgt sich ein breites Spektrum an Qualifikationen und Arbeitstätigkeiten.

<sup>2</sup> Der reale "Umsatz" der Börse ist aufgrund verfahrenstechnischer Probleme nicht exakt zu bestimmen. Auf dem Antrag beim Arbeitsamt zur Erteilung der Green Card kann, aber muss nicht angekreuzt werden, ob die Börse genutzt wurde. Die Bundesanstalt für Arbeit hat zudem an etwa 300 private Vermittler Lizenzen erteilt.

Häufig wird konstatiert, dass Deutschland nicht die erste Wahl für die ausländischen IT-Fachkräfte sei. Zumindest die Anfangszahlen der Vermittlungsbörse lassen sich aber auch anders deuten, wenn die Zahl der Bewerber die Anzahl der Stellenangebote übersteigt. Interesse und Neugier ist im Ausland also vorhanden.

Die Vermittlungsbörse hat ein automatisches, sechsmonatiges "Verfallsdatum". Danach verfällt der Datensatz oder er muss erneuert werden. Diese "Bereinigung" fand im Dezember 2000 (Woche vom 13.12. bis 19.12.2000) statt. Nach dieser "Bereinigung" der Datenbank sind die Zahlen der Bewerber wie der angebotenen Stellen abgefallen. Die Gründe sind vielfältig: Angebote werden gelöscht, Stellen sind besetzt worden oder die Bewerber ziehen ihre Bewerbung zurück, entweder weil sie schon einen Arbeitgeber gefunden haben oder einfach kein Interesse mehr besteht. Nach wie vor registriert die Bundesanstalt für Arbeit aber weiterhin unregelmäßig Einträge in die Vermittlungsbörse, im Schnitt ca. 1 bis 35 Stellenangebote und 20 bis 80 Bewerberangebote pro Tag.<sup>1</sup>

*Arbeitserlaubnisse* wurden nun seit der Einführung der Green Card-Regelung in folgender Quantität erteilt:

*Tabelle 6: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte im Zeitablauf\**

August 2000	1.144
September 2000	2.140
Oktober 2000	2.842
November 2000	3.442
Dezember 2000	4.341
Januar 2001	4.996
Februar 2001	5.533
März 2001	5.678

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001;

\* jeweils letzter Erhebungsstichtag im Monat, summierte Darstellung

Nach einem ersten, raschen Anstieg der erteilten Arbeitserlaubnisse unmittelbar nach Inkrafttreten der Green Card-Verordnung sind die Zahlen ausländischer IT-Fachkräfte eher kontinuierlich und langsam angestiegen. Der große Run auf Deutschland ist ausgeblieben. Ein Zuwanderungsboom lässt sich daraus nicht ableiten, wie er in der Öffentlichkeit manchmal medienwirksam prophezeit worden ist. Das kontinuierliche Anwachsen ist vielmehr so zu interpretieren, dass auch mit der Green Card ein ganz normaler personalwirtschaftlicher Rekrutierungsprozess in Gang gesetzt worden ist, der seine

<sup>1</sup> Nach Auskunft der ZAV vom 12.03.2001.

Zeit braucht von der Definition eines Stellenangebots über die Sichtung und Auswahl des Kandidaten bis zur endgültigen Anstellung.

Die konkreten Erfahrungen mit der Bewilligungspraxis zeigen: Das Erteilungsverfahren durch die Arbeitsämter verläuft relativ reibungslos. Die vorgegebene Prüfungsfrist wird weitgehend eingehalten. Dennoch ist die Überprüfung der Bewerber keineswegs immer ein einfacher Verwaltungsakt. Als schwierig erweist sich manchmal die Überprüfung der Zeugnisse, d.h. die Frage, was sich tatsächlich hinter einer ausländischen Hochschulbezeichnung verbirgt und ob sie einem deutschen bzw. europäischen Hochschulabschluss vergleichbar ist. Inzwischen hat sich die Bundesanstalt für Arbeit dazu entschlossen, eher stichprobenhaft intensiver nachzuprüfen. Bisher gibt es keinen Anlass, diesen Kurs zu ändern, da keine negativen Rückmeldungen aus den Betrieben vorliegen.<sup>1</sup> Im Prinzip gilt demnach in der Praxis: Die Rückmeldung der Betriebe ist Kontrolle genug.

Ein Blick auf die nationale Herkunft der Bewerber und der Green Card-Inhaber zeigt folgendes:

*Tabelle 7: Bewerberprofile aus der IT-Vermittlungsbörse nach Nationalität*

1.	Rumänien	1409
2.	Pakistan	1183
3.	Indien	946
4.	Bulgarien	846
5.	Jugoslawien	808
6.	Russische Föderation	574
7.	Ukraine	469
8.	Türkei	424
9.	Iran	397
10.	Bangladesh	387

Quelle: ZAV, Stand 04.12.2000 (vor der "Bereinigung")

Rumänien führt die Hitliste der Bewerber an, gefolgt von Pakistan, Indien, Bulgarien, Jugoslawien, Russische Föderation, Ukraine, Türkei, Iran und Bangladesch. Diese Rangfolge verschiebt sich allerdings bei den erteilten Green Cards.<sup>2</sup>

*Tabelle 8: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Nationalität*

<sup>1</sup> "Gründliche", permanente Überprüfungen nach der herkömmlichen Behördenpraxis würden das Verfahren u.U. auf 8 Wochen strecken. Dies widerspräche den politischen Vorgaben und der Intention der Wirtschaft, die Fachkräfte auch kurzfristig einstellen zu können.

<sup>2</sup> Die Bundesanstalt für Arbeit nimmt eine Aggregation von Ländergruppen bei den erteilten Arbeitserlaubnissen vor, die sich nicht mit den Daten zur Nationalität der o.g. Bewerberzahlen deckt. Trotzdem ist dieser Vergleich durchaus aufschlussreich.

Indien	1.105
Rußland, Weißrußland, Ukraine, Baltische Staaten	818
Rumänien	536
Tschechische/ Slowakische Republik	385
Jugoslawien, Kroatien, Bosnien-H., Slowenien, Mazedonien, Montenegro	370
Ungarn	212
Nordafrika (Algerien, Marokko, Tunesien)	209
Bulgarien	187
Südamerika	138
Pakistan	109
Sonstige	1.609
<b>Insgesamt</b>	<b>5.678</b>

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Ein großer Anteil erstreckt sich in breiter, weltweiter Streuung über zahlreiche Herkunftsländer. An indische IT-Fachkräfte wurden als größten nationalen Einzelländerblock die meisten Arbeitserlaubnisse erteilt, obwohl sich Indien in der Rangfolge der Bewerberstaaten erst weiter hinten befindet. Indische Bewerber finden offenbar eine ausgesprochen hohe Akzeptanz in den deutschen Betrieben. Als zweitgrößter, beachtlicher Block etabliert sich die ehemalige UDSSR. Insgesamt ist Osteuropa sehr stark vertreten, dagegen erreicht z.B. Pakistan trotz der hohen Bewerberzahlen einen geringeren Rang.

Die zugereisten ausländischen IT-Experten verteilen sich ungleichmäßig auf das Bundesgebiet. Die Schwerpunkte sind eindeutig: nur wenige *Bundesländer* teilen sich den Hauptanteil an erteilten Green Cards.

*Tabelle 9: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Bundesländern*

Bayern	1.634
Hessen	1.189
Baden-Württemberg	1.115
Nordrhein-Westfalen	836
Hamburg	211
Berlin	193
Sachsen	134
Rheinland-Pfalz	126
Niedersachsen	72
Schleswig-Holstein	54
Saarland	48
Brandenburg	24
Thüringen	24
Bremen	9
Sachsen-Anhalt	5
Mecklenburg-Vorpommern	4
<b>Bundesgebiet gesamt</b>	<b>5.678</b>
Bundesgebiet West	5.429
Bundesgebiet Ost	249

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg absorbieren den Löwenanteil. Die neuen Bundesländer sind am geringsten vertreten. Dieser Verteilungsspiegel gibt zwar in erster Linie die Dichte von IT-Firmen im Bundesgebiet wieder, dennoch ist das "Bundesgebiet Ost" im Prinzip etwas unterproportional vertreten. Offenbar sind die Unternehmen in den neuen Bundesländern zurückhaltender in der Nutzung dieses neuen Instruments zur Personalrekrutierung. In den Flächenländern, wie z.B. Mecklenburg-Vorpommern, werden im Gegensatz zu den deutschen Ballungsräumen und High-Tech-Metropolen indes auch weniger "High Professionals" gesucht, die ja mit der Green Card angesprochen sind, sondern eher Fachkräfte, die dem IT-Mittelbau zuzuordnen sind (vgl. DIE Welt online 2000). Regionale Bedarfsstrukturen entscheiden also auch darüber, wie weit die Green Card-Initiative sozialräumlich wirkt.

Besonders interessant ist aber, dass die Zahl der erteilten Green Cards nach der *Betriebsgröße* variiert.

*Tabelle 10: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Betriebsgröße*

< 100 Beschäftigte	3.561
> 100 - 500 Beschäftigte	863
> 500 Beschäftigte	1.254

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Es sind demnach keineswegs nur die großen IT-Unternehmen, denen die Green Card Vorteile bringt, wie ihre Kritiker zunächst befürchteten. Vielmehr verfügen Großunternehmen auch über alternative Möglichkeiten zur Personalrekrutierung aus dem Ausland (z.B. durch Personalaustausch) als kleinere Unternehmen, die die Green Card als neue Chance begreifen, hochqualifiziertes Personal einzustellen.

Ausländische IT-Spezialisten haben zum deutschen Arbeitsmarkt unter zwei Voraussetzungen Zugang: entweder verfügen die Bewerber über einen Hochschulabschluss oder die Berufserfahrenen ohne Abschluss erhalten mindestens 100.000 DM im Jahr.

*Tabelle 11: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Qualifikation*

Hochschul-/Fachhochschulabschluss	4.977
Nachweis Bruttojahresgehalt von mind. 100.000 DM	701

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Wie aufgrund der IT-Berufspyramide und der Akademikerorientierung der Betriebe nicht anders zu erwarten, dominiert der Hochschulabschluss eindeutig. Nur ein geringer Anteil erhält eine Arbeitserlaubnis über die 100.000 DM Regelung, die auch als sogenannte "Bill-Gates Klausel" inzwischen ihren Ruf erlangt hat.

Weitere Daten über die Sozialstruktur der Green Card-Inhaber zeigen:

*Tabelle 12: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Eingereisten und Studienabgängern*

Aus dem Ausland eingereiste Arbeitnehmer	4.826
Ausl. Studienabgänger an deutschen Hoch-/Fachhochschulen	852

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Eine Differenzierung nach über das Ausland eingereisten IT-Experten oder Absolventen deutscher Hochschulen zeigt: Die meisten reisen aus dem Ausland ein, aber immerhin 17,6 Prozent sind Absolventen deutscher Hochschulen. Sie haben meistens Praktika in einem deutschen Unternehmen absolviert und verbleiben nach dem Examen in diesem Betrieb.

Das *Alter* der Bewerber entspricht dem Grundmuster der IT-Branche, die ein Sektor für jüngere Arbeitnehmer ist.

*Tabelle 13: Bewerberprofile aus der IT-Vermittlungsbörse nach Alter*

Bis 30 Jahre	2668
Bis 40 Jahre	1553
> 40 Jahre	503

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Erwartungsgemäß bewerben sich nach der weltweit etablierten Sozialstruktur der IT-Arbeitnehmer vor allem die jüngeren ausländischen Arbeitskräfte.

Last, but not least: Die Green Card erhöht den Frauenanteil in der IT-Branche kaum.

*Tabelle 14: Zusicherung einer Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte nach Geschlecht*

Männer	4.976
Frauen	702

Quelle: ZAV, Stand 02.03.2001

Der Anteil weiblicher Green Card-Inhaber liegt bei 12,3 Prozent, Frauen sind also unterrepräsentiert.<sup>1</sup>

Die "nackten" Zahlen zeigen zunächst eines: Den großen Ansturm auf den deutschen IT-Arbeitsmarkt hat die Green Card nicht ausgelöst. Die Frage ist allerdings, welche Maßlatte an das deutsche Green Card-Modell angelegt wird. Die Green Card-Regelung bzw. die Zahl der bislang erteilten Green Cards rückt in ein günstigeres Licht, wenn sie in Relation zum deutschen IT-Arbeitsmarkt bzw. den Bedarfzahlen zu fehlenden Hochschul- und Fachhochschulabsolventen gestellt wird. Die Rechnung ist einfach: Das deutsche Bildungssystem hätte so viele IT-Experten nicht kurzfristig auf den Markt bringen

<sup>1</sup> Bei den deutschen IT-Ausbildungsberufen liegt der Frauenanteil bei etwa 15 Prozent. Auf diesem Niveau liegt in etwa auch der Anteil von Frauen im Hochschulbereich. Dieser Trend scheint sich im internationalen Umfeld zu verlängern und zeigt, welches Entwicklungspotenzial im Bereich der Beschäftigung von weiblichen IT-Fachkräften liegt, das gezielt erschlossen werden sollte. Im Ausbau des IT-Fachkräftepotenzials sollten besonders auch Frauen angesprochen sein.

können. Zudem ist "aufzurechnen", dass über fünfmal soviel IT-Kräfte aus dem Ausland nach Deutschland gekommen sind als im Jahr 1999 und dass vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen von der Green Card profitiert haben, die bislang nur unter schwierigen Bedingungen ausländisches Personal rekrutieren konnten (vgl. Kannengießer 2001, S.2). Die deutsche, arbeitsmarktorientierte Zuwanderung ist also mit der Green Card durchaus schon etwas in Bewegung geraten - allerdings noch mit gebremsten Tempo.

Die Bundesanstalt für Arbeit selbst zieht folgende erste Zwischenbilanz. Das Vergabeverfahren hat sich als schnell, einfach und unbürokratisch erwiesen. Dabei spielt vor allem die Koppelung von Arbeits- und Aufenthaltsrecht eine entscheidende Rolle. Ein vergleichbares Visum dauert z.B. in den USA mehrere Monate, hierzulande nur wenige Tage.

Ist damit aber schon die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Green Card im internationalen Wettbewerb garantiert? Oder gibt es auch Alternativen zu diesem Konzept? Auch diese Fragen müssen beantwortet werden, um das Profil der Green Card zu bewerten.

## 4. Die Green Card und ihre Konkurrenten

Die Green Card hat auf dem internationalen Parkett Konkurrenten. Dort werden ausländische IT-Experten zum Teil mit anderen Weichenstellungen umworben, die ihnen manchmal bessere Perspektiven als die Green Card bieten können. Die Sichtung dieser Ansätze und Strategien offenbart nun, wie sich die Green Card in diesem Wettbewerb behauptet. Zuvor ist aber ein weiteres deutsches Konzept zu prüfen - die Blue Card als landespolitische Initiative.

### 4.1 Die bayrische Blue Card

Der Vorstoß der Bundesregierung, die Green Card-Initiative zu starten, blieb auf der Ebene der Bundesländer nicht unbeantwortet. Länder wie zuerst Bayern, etwas später auch Hessen konterten mit einem eigenen Rekrutierungskonzept für ausländische IT-Fachkräfte. Der Begriff der "Blue Card" wurde neben der Green Card gesellschaftsfähig.

Hinter der Blue Card verbirgt sich indes keine neue rechtliche Initiative der Bundesländer, sondern sie beinhaltet eine neue Verwaltungsanweisung auf der Grundlage des bestehenden Rechts. Ihr Verfahrensprinzip ist recht einfach: Diejenige ausländische Fachkraft, die eine Arbeitsstelle bzw. einen Arbeitsvertrag von einem Arbeitgeber der ITK-Branche erhält, bekommt in einem vereinfachten Verwaltungsverfahren eine Aufenthaltsgenehmigung.

Die Blue Card der bayrischen Landesregierung hat zum Ziel, die

- Aufenthaltsfristen für ausländische Arbeitnehmer,
- Definition betroffener High-Tech-Branchen und
- Zuzugskontingente

flexibler zu steuern als es die Green Card-Initiative der Bundesregierung vermag. Das Verfahren wurde am 04.07.2000 vom bayrischen Kabinett beschlossen (vgl. Innenministerium Bayern 2000).<sup>1</sup> Die Blue Card zielt genauso wie die Green Card in Zeiten des IT-Fachkräftemangels auf die Rekrutierung von ausländischen Computerspezialisten. Ihren entscheidenden Vorteil sieht die bayrische Landesregierung im Vergleich zur Green Card allerdings darin, dass eine Anpassung der Selektionskriterien schneller erfolgen kann, falls sich die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt verändern, z.B. die arbeitserlaubnisrechtlichen Voraussetzungen für eine Ausdehnung auf andere High-Tech-Spezialisten bzw. Branchen vorliegen.

Die Besonderheit ist, dass das "bayrische Modell" zur Aufenthaltsgenehmigung vorsieht, dass sich die Dauer nach der Laufzeit des einzelnen Arbeitsvertrages richtet. Die Blue Card stützt sich in diesem Zusammenhang auf die Arbeitsaufenthaltsverordnung

---

<sup>1</sup> In Hessen gilt die Blue Card seit dem 11. Juli 2000.

(AAV), nach der, verkürzt dargestellt, Fachkräfte mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss oder vergleichbarer Qualifikation eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern an ihrer Beschäftigung wegen der besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse besteht. Die bayrische Verwaltungsanweisung, die die Blue Card Initiative absichert, unterstellt daher, dass die Beschäftigung hochqualifizierter Fachkräfte aus dem IT-Bereich im öffentlichen Interesse liegt und eine vergleichbare Qualifikation vorliegt, wenn ein Jahresgehalt von 100.000 DM gezahlt wird. Dazu hat das bayrische Staatsministerium im Rahmen seiner Blue Card der Visumserteilung durch die deutschen Auslandsvertretungen generell zugestimmt. Die Ausländerbehörden müssen vor der Visumserteilung nicht mehr eingeschaltet werden. Nur der Arbeitgeber muss eine Arbeitsgenehmigung beantragen.

Die Verfahrensregeln zeigen, dass die Unterschiede zwischen Green Card und Blue Card nicht besonders gravierend ausfallen. Die Blue Card pointiert vielleicht etwas mehr die wirtschaftliche Dimension des Zuzugs ausländischer Spezialisten, da sie die Aufenthaltserlaubnis einerseits sehr eng an den Arbeitsvertrag koppelt bzw. der Arbeitgeber im Prinzip per Befristung des Arbeitsvertrages auch über die Aufenthaltsdauer bzw. den Zeitpunkt der Ausreise entscheidet und andererseits diese Option auch für andere Branchen von vornherein öffnet.<sup>1</sup> Letzteres ist aber in Zukunft auch im Rahmen der Green Card zu erwarten. Vielmehr ergänzen sich die bundes- und landesrechtlichen Regelungen, nur mit anderen gesellschaftspolitischen Akzenten, denn die bayrische Regierung wollte dezidiert verhindern, dass von der Green Card falsche Akzente in Richtung einer weitergehenden Zuwanderung ausgehen. Die Blue Card soll eine Antwort auf die Internationalisierung des Arbeitsmarktes sein und ein Signal für ein wirtschaftliches Zuwanderungskonzept, das die "ökonomische Nützlichkeit" der betroffenen Fachkräfte stärker hervorhebt (vgl. Beckstein 2000a).

Die Blue Card ist daher im Prinzip noch kein "echter" Vergleichsmaßstab, an dem sich die Regelungen der Green Card zu messen hätten, sondern ein Schritt in Richtung ökonomischer Zuwanderungspolitik nach konservativem Entwurf, der den Zuzug ausländischer Arbeitnehmer zwar bürokratisch vereinfacht, aber die deutschen Grenzen nicht allzu sehr öffnet und ggf. auch schnell wieder schließt.

## 4.2 Internationale Konzepte

Wer das deutsche Green Card-Modell einem Vergleich unterzieht, muss dagegen viel eher ausloten, mit wem Deutschland in der Anwerbung ausländischer Computerspezialisten unter welchen Prämissen international in eine Konkurrenz eintritt. Kanada gilt z.B. weltweit als ein aufnahmefreundliches Land und die USA haben ihre Einwanderungspolitik schon wirksam zur Beseitigung von Qualifikationsdefiziten, überwiegend im Bereich

---

<sup>1</sup> Wenn eine ausländische Fachkraft ihren Job in Deutschland verliert und innerhalb einer Frist von drei Monaten keine Arbeitsstelle findet, muss sie ausreisen.

der IT-Fachkräfte, eingesetzt.<sup>1</sup> Aber auch die anderen westeuropäischen Länder verschlafen die Entwicklung nicht. Sie sind wie Deutschland mit einer "plötzlich" auftauchenden, steigenden Nachfrage nach IT-Spezialisten konfrontiert und erlassen daher Vorschriften oder starten Pilotprojekte, um die zeitweilige Zulassung von ausländischen Fachkräften zu ermöglichen (vgl. ausführlich Internationales Arbeitsamt 2000, S. 19ff.)

Die Programmatik ausgewählter OECD-Länder wird im folgenden gesichtet.<sup>2</sup> Zunächst schweift der analytische Blick dabei über den Atlantik hin zu den USA und Kanada, die im Rahmen der Anwerbung von ausländischen IT-Fachkräften eben eine sehr gezielte und präzise ausgerichtete Einwanderungspolitik verfolgen.

Die wirtschaftlichen Erfolge der *USA* basieren auch auf der beständigen Zuwanderung von Arbeitskräften. Nicht ohne Grund hat das amerikanische Modell auch der deutschen Green Card Pate gestanden. Die Green Card beinhaltet allerdings in den USA etwas anderes als hierzulande. Dies sollte klargestellt werden. Die amerikanische Green Card ist ein Instrument zur dauerhaften Einwanderung bzw. Einbürgerung von Ausländern aus unterschiedlichen, meist familienpolitisch motivierten Gründen. Sie ermöglicht die Familienzusammenführung und Einbürgerung von Familienangehörigen amerikanischer Staatsbürger, von Flüchtlingen und Asylbewerbern, die Eingliederung von Hochqualifizierten sowie auch eine Zufallsauswahl von Einwanderern mit Hilfe eines Lotterieverfahrens. Da es sich auf der Grundlage der amerikanischen Green Card um eine dauerhafte Einwanderung handelt, ist das Verfahren zugleich langwierig und damit ungeeignet, um ausländische Fachkräfte unter kurzfristigeren arbeitsmarktpolitischen Perspektiven zu gewinnen.

Vergleichbar mit der deutschen Green Card ist dagegen das amerikanische H-1b-Visum. Auf dieser Basis können, ähnlich wie in Deutschland, ausländische Spezialisten schnell und unbürokratisch in die USA geholt und befristet beschäftigt werden. Das H-1b-Visum hat sich als ein besonders effizientes Instrument zur Anwerbung von ausländischen High-Tech-Arbeitskräften erwiesen (vgl. zum folgenden Martin/ Werner 2000).<sup>3</sup> Das Verfahren sieht eine dreijährige bzw. eine auf sechs Jahre verlängerbare Befristung des Aufenthalts der Fachkräfte vor. Danach besteht sogar die Option auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, d.h. also auf die amerikanische Green Card, allerdings kein genereller Anspruch darauf.

Das Zulassungsverfahren, basierend auf einem Einwanderungsgesetz von 1990, erleichtert die Anwerbung von Fachkräften aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gründen. Der Arbeitgeber muss (im Prinzip) gegenüber dem Arbeitsministerium nur bestätigen, dass ein übliches Arbeitsentgelt gezahlt wird und auf dem amerikanischen Markt auch keine geeigneten Arbeitskräfte mehr zur Verfügung stehen. Eine weitere

---

<sup>1</sup> In Kanada machten z.B. Immigranten in den neunziger Jahren etwa ein Drittel des Beschäftigungszuwachses bei IT-Spezialisten aus (vgl. Internationales Arbeitsamt 2000, S. 23ff.).

<sup>2</sup> Die nachstehende Darstellung beruht weitgehend auf einem Überblick des ifo-Instituts (vgl. Ochel 2000).

<sup>3</sup> Daneben gibt es das sogenannte "O-Visa" für Arbeitskräfte mit außerordentlichen Fähigkeiten, allerdings in kleineren Größenordnungen von einigen Tausend Visa pro Jahr (vgl. Ochel 2000, S. 12).

Voraussetzung ist darüber hinaus ein Abschluss auf dem Qualifikationsniveau eines "bachelor degree". Die Zulassungskontingente, d.h. die maximalen Zulassungen werden regierungsseitig pro Jahr festgeschrieben. Die Nachfrage nach diesen qualifizierten Arbeitskräften ist allerdings groß und sie steigt stetig an, daher werden in den USA - trotz Kritik durch die (im Vergleich zu Deutschland schwachen) amerikanischen Gewerkschaften - auch Stimmen laut, die eine Abschaffung der Quotierung fordern. Im Jahre 1999 stellte die US-Einwanderungsbehörde jedenfalls 115.000 H-1b-Visa für ausländische Computerexperten aus, davon die Hälfte an Netzwerk- und Software-Spezialisten. Die Dimension von über 100.000 Zulassungen pro Jahr bewegt sich demnach in gänzlich anderen Größenordnungen als die im direkten Vergleich noch eher bescheidene deutsche Green Card-Initiative.<sup>1</sup>

Die amerikanische Verfahrensweise zeigt aber auch Schattenseiten. Sie werden immer wieder thematisiert, aber sehr unterschiedlich bewertet. Befürworter und Kritiker stehen sich auch hier wieder einmal gegenüber. Während die Protagonisten eine Aufstockung der Zulassungszahlen oder sogar die Abschaffung einer Quotierung fordern, äußern die Skeptiker einiges an Kritik (vgl. Martin/ Werner 2000, S. 3). Letztere erkennen mehrere Nachteile in dem Verfahren. Zu diesen gehören insbesondere die Bevorzugung von jungen Arbeitnehmern, die Verdrängung von heimischen Arbeitskräften, die Unterbietung heimischer Lohnstrukturen und eine regelwidrige Arbeitsvermittlung durch private Vermittlungsfirmen.<sup>2</sup> Solcherlei Kritik bietet in den USA inzwischen die Grundlage für konzeptionelle Innovationen. So muss von den Arbeitgebern nunmehr eine Verwaltungs- und eine Visumsgebühr entrichtet werden, die in einem Topf angesammelt wird, der für Stipendien amerikanischer Informatikstudenten zur Verfügung steht. Die privaten Vermittlungsunternehmen müssen dagegen dezidiert nachweisen, dass sie keine amerikanischen Fachleute zur Verfügung hatten und dass die „Ziel-Unternehmen“ keine einheimischen Arbeitskräfte entlassen haben, als sie ausländische Arbeitnehmer eingestellt haben.<sup>3</sup>

Auch *Kanada* setzt verfahrensmäßig, ähnlich wie die USA, auf die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften. Die Kanadier kennen im Gegensatz zu den USA allerdings keine Kontingentierung, sondern die Einwanderungsbestimmungen werden permanent an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst (vgl. Canadajournal online 2000). Aber auch dort wird zwischen unbefristeten und befristeten Aufenthaltsbestimmungen differenziert.

---

<sup>1</sup> Dabei ist selbstverständlich auch das Gesamtvolumen des amerikanischen Arbeitsmarktes zu berücksichtigen.

<sup>2</sup> Diese Argumente erinnern stark an die anfängliche Debatte über die deutsche Green Card.

<sup>3</sup> Auch in Deutschland könnten durchaus die rechtlichen Möglichkeiten geprüft werden, inwieweit private Vermittlungsfirmen selbst ausländische IT-Fachkräfte einstellen und sie als Leiharbeiter an IT-Firmen überlassen. Manche Firmen wollen durchaus nur kurzzeitige Spitzenbedarfe abdecken und scheuen den Investitionsaufwand bei der Einstellung ausländischer Spezialisten. Dieses Marktsegment wird durch die Green Card noch nicht bedient. Wie die amerikanischen Erfahrungen zeigen, bedarf dieses Modell aber strenger Regeln und einer Sozialverträglichkeitsüberprüfung.

Eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung wird mittels eines Punktesystems (nach Alter, Qualifikation etc.) erteilt. Damit werden die Kandidaten anhand ihrer Integrationsfähigkeit in den kanadischen Arbeitsmarkt aussortiert. Die kanadische Regierung legt jährlich fest, welche Berufserfahrung und Ausbildung zum "Prüfzeitraum" als besonders hoch bewertet wird. Eine "Einwanderungskontrolle" wird mit diesen relativ kurzen Anpassungszeitspannen demnach im Prinzip über den individuellen Beitrag der Ausländer zur wirtschaftlichen Entwicklung Kanadas ausgeübt.

Eine Voraussetzung für die Erteilung einer befristeten Genehmigung ist, dass die Arbeitslosenquote in dem betroffenen Arbeitsmarktsegment niedrig liegt, im wesentlichen also keine heimischen Arbeitskräfte verfügbar sind. Diese befristete Genehmigung wird für drei Jahre erteilt, allerdings besteht die Möglichkeit der Verlängerung. Der Aufenthaltsstatus kann jedoch nicht verändert werden. Darüber hinaus hat Kanada ein spezielles Programm bzw. Pilotprojekt zur Anwerbung erarbeitet (Facilitated Processing for Information Technology Workers), um dem Mangel an IT-Spezialisten gegenzusteuern, das gegenwärtig überarbeitet wird (vgl. CIC Kanada 1999). Zusätzlich wurden auch vielfältige andere Programme aufgelegt, mit denen weitere Ziele und Zielgruppen, Voraussetzungen und Kriterien für eine temporäre Arbeitsaufnahme in Kanada formuliert worden sind. Die programmatische Palette besteht in Kanada demnach aus mehreren Bausteinen, mit denen Zuwanderung nach sehr unterschiedlichen Ziel- und Bewertungskriterien im Sinne der kanadischen Wirtschaft und Gesellschaft gesteuert werden soll.

Im Gegensatz zu den USA oder Kanada basiert der Zuzug von ausländischen IT-Fachkräften in *Westeuropa* dagegen weniger auf einer gezielten Einwanderungspolitik. Überall in *Westeuropa* herrscht aber ein Mangel an IT-Fachkräften und da viele westeuropäische Länder nicht über ein zur Bundesrepublik vergleichbares System der Berufsausbildung verfügen, stellt sich das "Green Card-Problem" manchmal noch stärker als hierzulande.<sup>1</sup> In allen Ländern ist der Dreh- und Angelpunkt die eingeschränkte, d.h. vor allem befristete Anwerbung hochqualifizierter IT-Spezialisten, um die Arbeitsmarktengpässe zu überbrücken und die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erhöhen.

Die meisten europäischen Länder haben daher Vorschriften erlassen, um eine zeitweilige Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen zuzulassen, in der Praxis in erster Linie von qualifiziertem Personal. Wirft man z.B. einen Blick auf Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, ergibt sich folgendes Bild:

*Tabelle 15: Bedingungen für die Anwerbung und den befristeten Aufenthalt hochqualifizierter Arbeitskräfte in ausgewählten OECD-Ländern*

---

<sup>1</sup> Auch Länder wie z.B. Israel suchen IT-Fachkräfte. Ein im Juni 2000 vorgelegtes Konzept sah etwa vor, 10.000 High-Tech-Arbeitskräfte mit einem Zweijahresvisum einreisen zu lassen unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen umgerechnet etwa 12.200 US-Dollar in einen Technologiebildungsfond für Israelis einzahlen (vgl. Internationales Arbeitsamt 2000, S.22). Ein solcher Fond wäre auch in Deutschland zumindest ein interessantes Diskussionsmodell, falls unter den politischen Akteuren Konsens über den Erfolg der Green Card erzielt werden kann und das Verfahren auf andere Branchen ausgeweitet wird.

Land	Anwerbebedingungen			Aufenthaltsbedingungen			
	Voraussetzungen	Ablehnungsgrund: Verfügbarkeit heimischer Arbeitskräfte	Quoten	Dauer des Aufenthalts und Verlängerungsmöglichkeit	Tätigkeitsbeschränkung	Familiennachzug	Veränderung des Aufenthaltsstatus möglich
Frankreich	Arbeitgeber muss Arbeitsgenehmigung beantragen	ja (Ausnahme Arbeitskräfte mit mehr als 21.000FF pro Monat)	nein	9 Monate; 1 Verlängerung, in Ausnahmefällen auch 2 Verlängerungen	ja	nein	nein
Groß-Britannien *	- Arbeitgeber muss Arbeitsgenehmigung beantragen - nur für hochqualifizierte Arbeitskräfte (Keyworkers) - Angemessene Englischkenntnisse	ja (Ausnahmen für bestimmte Tätigkeiten)	nein	Bis zu 4 Jahren (Verlängerung möglich)	ja (Wechsel des Arbeitgebers nur unter besonderen Umständen)	ja, falls Einkommen ausreichend und Wohnung vorhanden	ja, nach 4 Jahren Berufstätigkeit in GB
Niederlande	Arbeitgeber muss Arbeitsgenehmigung beantragen	ja (Ausnahme: Mitarbeiter multinationaler Unternehmen)	nein	1 Jahr (verlängerbar)	ja	ja, nach 3 Jahren Aufenthalt	ja

\*Unter best. Bedingungen, Mitglieder des Commonwealth, keine Arbeitsgenehmigung erforderlich  
Quelle: Ochel 2000, S. 11 (gekürzte Zusammenstellung)

Besonders Großbritannien, auch unter seiner "Commonwealth Tradition", setzt auf den Zuzug hochqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland. So ist die Zahl der befristeten Zuzüge von 27.000 im Jahre 1992 auf etwa 38.000 im Jahre 1997 angestiegen. Vorsichtiger verhielten sich in der Vergangenheit dagegen die Niederlande und Frankreich. Dort bewegen sich vergleichbare Daten nur auf vierstelligem Niveau (vgl. Ochel 2000, S. 13). Frankreich braucht aber gegenwärtig, aus den bekannten Arbeitsmarktdefiziten, zunehmend IT-Fachkräfte und erteilt auf eher pragmatische Weise in steigender Anzahl Arbeitserlaubnisse an Ausländer. Die Niederlande sind dagegen, angesichts der Situation von praktischer Vollbeschäftigung, eher zurückhaltend und versuchen, den IT-Fachkräftebedarf auch ohne den Import von ausländischen High-Tech-Experten zu decken (vgl. Wirtschaftswoche vom 16.03.2000).

Auch die deutschen Nachbarländer verfügen über Pilotprogramme, die dem deutschen Green Card-Modell entsprechen. Die Regierung des Vereinigten Königreichs schlug z.B. Maßnahmen zur Reduzierung der Qualifikationsdefizite in einer Reihe von Berufsfeldern vor, besonders in bezug auf die "e-skills", aber auch im Bereich der Gesundheitsfürsorge, für Versicherungsfachleute und für Ergotherapeuten. Die steigende Nachfrage soll vor allem aus Asien (insbesondere Indien) sowie aus Osteuropa gedeckt werden. Im Rahmen eines im Herbst 2000 angelaufenen Pilotprogramms erhalten die Unternehmen die Befugnis, Personal im Hinblick auf die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für das Vereinigte Königreich zu zertifizieren. Auf diese Weise soll die Dauer der Genehmigungsverfahren von drei Monaten auf nur eine Woche verkürzt werden. Zudem

sollen hochqualifizierte Arbeitskräfte die Möglichkeit erhalten, in ihrem eigenen Namen und nicht nur über die Unternehmen eine Arbeitserlaubnis zu beantragen. Zugleich werden Einschränkungen in bezug auf die Umwandlung zeitlich befristeter Studentenvisa von kurz vor dem Abschluss stehenden Universitätsstudenten in uneingeschränkte Arbeitsgenehmigungen gelockert und die Gültigkeitsdauer dieser Genehmigungen von vier auf fünf Jahre verlängert (vgl. Internationales Arbeitsamt 2000, S.22).

Eine ausführlichere Darstellung der einzelnen internationalen Aktivitäten, um den Weltmarkt an hochqualifizierten IT-Fachkräften abzusaugen, wäre ein "buchfüllendes" Unterfangen. Aber schon dieser Überblick zeigt, wie allorts "Green Card-Diskussionen" in Europa entfacht sind, Konzepte und Pilotprojekte umgesetzt werden und die nationalen Einwanderungspolitiken in Bewegung geraten. Länder wie z.B. Großbritannien haben sich dabei bereits mehr geöffnet als Deutschland. Die Konkurrenz in der Anwerbung von IT-Spezialisten ist demnach groß. Besonders in den USA und in Kanada bieten die Traditionen und Regeln der Einwanderungspolitik den Betroffenen sehr gute Lebensperspektiven und berufliche Chancen, die ihnen die noch eher restriktive Rekrutierungspolitik in Westeuropa nicht bietet.

Die deutschen Zuzugsregeln für IT-Fachkräfte erscheinen in diesem Spiegel zwar nicht als die schlechtesten, wenngleich sie durchaus innovationsfähig sind, um im internationalen Konkurrenzettbewerb an Boden gutzumachen. Von der offenen und flexiblen Zuwanderungspolitik jenseits des Atlantiks kann noch einiges gelernt werden.

Um dem deutschen IT-Arbeitskräftemangel zu begegnen, scheint angesichts der internationalen Konkurrenz in der Tat eine "Doppelstrategie" gefragt (vgl. Ochel 2000, S. 14): Sie sollte aus dem Zuzug ausländischer Fachkräfte *und* Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung bestehen, gleichzeitig aber das Thema Einwanderung auf der politischen Tagesordnung konzeptionell abschließen und beides in der politischen Programmatik eng miteinander verknüpfen (vgl. 6).

## 5. Erfahrungen von IT-Unternehmen und Green Card-Inhabern

Eine Situationsbeschreibung des deutschen Green Card-Modells bliebe unvollständig, wenn nicht auch die ersten Erfahrungen und Bewertungen von Unternehmen und betroffenen ausländischen IT-Experten aufgenommen würden. Sie geben weitere Hinweise darauf, welcher Reformbedarf besteht, auf den die politisch Verantwortlichen reagieren sollten, um die Zukunftsaussichten der Green Card zu verbessern.

### 5.1 Nutzungschancen und -schwierigkeiten: Zum Umgang der Unternehmen mit der Green Card

Mittlerweile sind über 5000 Green Cards erteilt. Demgegenüber hatte die IT-Branche einen Bedarf angemeldet, der höhere Zahlen bzw. einen rascheren Anstieg des Vergabeolumens erwarten ließ. Warum machen die Unternehmen nicht mehr Gebrauch von der neuen Option, ausländische IT-Fachkräfte anzuwerben? Was hindert sie daran, im internationalen "War for Talents" mehr IT-Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen?

Bei der Beantwortung dieser Fragestellungen müssen unterschiedliche Rahmenbedingungen bzw. Erfahrungen der Betriebe mit dem neuen Rekrutierungsverfahren für ausländische IT-Experten berücksichtigt werden.<sup>1</sup>

Zuvor sollte aber noch die Frage beantwortet werden, ob die IT-Unternehmen angesichts des Fachkräftemangels jetzt verstärkt auf Outsourcing setzen und damit die personalwirtschaftlichen Kosten, die die Anwerbung ausländischer Spezialisten verursacht, zu umgehen versuchen. In ausländischen High-Tech-Centern könnte nämlich mittels Telearbeit durchaus Entwicklungsarbeit geleistet und die neue Software in Sekundenschnelle nach Deutschland geschickt werden.<sup>2</sup> Diese Strategie ist aber nur begrenzt gangbar. Outsourcingstrategien und Kooperationen über die Ländergrenzen hinweg werden zwar genutzt, sind aber nicht beliebig ausweitbar.<sup>3</sup> Viele Unternehmen thematisieren die auftretende Managementprobleme und den Abfluss von Know-How ins Ausland, vor allem aber ihre Sorge vor einem Kontrollverlust. Interkulturelle Unterschiede

---

<sup>1</sup> Diese Situationsanalyse stützt sich auf die Erfahrungen von Firmenvertretern auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung im Dezember 2000 in Berlin.

<sup>2</sup> Aus Osteuropa werden zunehmend Stimmen laut, die anmahnen, dass mit der deutschen Green Card die besten Arbeitskräfte weggekauft werden anstelle des Rückgriffs auf transnationale Kooperationen. Solche Vorhaltungen kommen meistens von Vertretern der osteuropäischen Verbände und Kammern, die natürlich ein legitimes Eigeninteresse haben, ihre Entwicklungskapazitäten im Lande zu halten.

<sup>3</sup> Auch z.B. bei Siemens existieren durchaus Vorbehalte, Kernkompetenzen aus den Stammhäusern auszulagern. Dieses Unternehmen ist ein Beispiel dafür, dass aber beide Wege möglich sind. Insgesamt sind über 1.000 Entwickler im osteuropäischen Nachbargürtel für Siemens tätig. Nach der Öffnung des eisernen Vorhangs wurde z.B. in Ungarn einer Einheit von 450 Mitarbeitern die Softwareprogrammierung übertragen. Siemens profitiert allerdings im Gegensatz zu vielen kleineren Unternehmen davon, vor Ort präsent zu sein und steht angesichts seiner Managementkapazitäten weniger vor dem Problem eines Kontrollverlustes. Zusätzlich setzt das Unternehmen aber auch auf die Rekrutierung ausländischer Mitarbeiter mittels des Green Card-Verfahrens.

und damit verbundene soziale Verständnisprobleme werden durch die elektronische Kommunikation eben nicht geringer.<sup>1</sup> Daher werden meist nur die "unsensibleren" Tätigkeiten ins Ausland verlagert.

Die Zahl der Green Card-Vergaben steigt also aus ganz anderen, manchmal viel trivialeren Gründen nur mit verhaltenem Tempo.

Zu den offenkundigsten betrieblichen Hürden, ausländische IT-Spezialisten anzuwerben, gehören *sprachliche Schwierigkeiten*. Die Betriebe ziehen im Rahmen der Personalauswahl nicht ausschließlich die fachlichen Qualifikationen der Bewerber ins Kalkül, sondern auch die Sprachkompetenz der künftigen ausländischen Mitarbeiter. Ihre Deutschkenntnisse entscheiden zu guter Letzt über die Arbeitsfelder, auf denen sie einsetzbar sind.

Nicht alle IT-Aufgaben setzen aber deutsche Sprachkenntnisse voraus. Grob sind zwei Aufgabenfelder zu unterscheiden. Im Entwicklungsbereich sind ausländische Arbeitskräfte auch mit nur geringen oder auch gänzlich fehlenden deutschen Sprachkenntnissen einsetzbar. Der arbeitsorientierte Dialog kann hier betriebsintern durchaus in englischer Sprache geführt werden. Trotzdem trauen die Verantwortlichen in den Unternehmen ihrer Belegschaft aber nicht zu, mit einer ausländischen Fachkraft, etwa im Rahmen von Teamarbeit, tagtäglich in englisch zu kommunizieren.<sup>2</sup> IT ist zwar ein sehr "englischsprachiges" Berufsfeld, aber kein abgekapseltes, sondern vernetzt mit einem kulturellen, deutschsprachigen Umfeld. Im Bereich Vertrieb, Consulting und Systemintegration lassen sich die Arbeitstätigkeiten nicht von diesem Umfeld abschotten. Gute Deutschkenntnisse sind dort unverzichtbar, ohne sie Kundenkontakte kaum denkbar. In einem deutschen Unternehmensumfeld, zu der auch bestimmte Kenntnisse über die Gewohnheiten und Bedürfnisse der Kunden gehören, sind Sprachbarrieren dagegen kontraproduktiv.

Weitere Probleme treten bei der Anwerbung und dem Einsatz ausländischer Spezialisten auf. Unternehmen, allen voran die Großunternehmen, sind auch bürokratische Organisationen mit eingespielten Spielregeln. Personalabteilungen und Personalverantwortliche können z.B. bei den ausländischen IT-Fachkräften kaum auf ihre bewährten und erprobten Verfahren und Regeln der Personalauslese zurückgreifen (z.B. auf Verfahren wie dem Assessment-Center). Daraus ergeben sich Unsicherheiten. Sie bremsen die Absicht, ausländische Spezialisten anzuwerben. Verunsichert ist häufig auch das mittlere Management, dagegen sind die Fachabteilungen bzw. fachlichen Vorgesetzten, wenn es um die Einstellung von ausländischen IT-Fachkräften geht, relativ offen und aufgeschlossen. Im Vergleich zu anderen Branchen sollten diese Schwierigkeiten in den IT-Firmen trotzdem nicht überschätzt werden, denn viele Betriebe sind durch ihre Personalstruktur ohnehin schon multikultureller ausgerichtet.

---

<sup>1</sup> Großunternehmen beschreiten als Alternative zur Green Card auch andere Wege. Zwischen ihren Auslandsniederlassungen findet z.B. ein Personalaustausch statt. Dies ist mit ein Grund, warum sie die Green Card weniger nutzen.

<sup>2</sup> Zwar geben viele ausländische Bewerber an, über gute deutsche Sprachkenntnisse zu verfügen, aber in der Realität spricht das Gros fast ausschließlich englisch, und auch das nicht immer hervorragend.

Die Green Card-Verordnung sieht nun vor, dass private Vermittler eingeschaltet werden können, um ausländische IT-Fachkräfte anzuwerben. Die Erfahrungen solcher Firmen, wie z.B. time&more oder Trust7, spiegeln recht gut die zusätzlichen Probleme der Unternehmen mit diesem neuen Personalrekrutierungsterrain wieder.<sup>1</sup>

In Kenntnis der neuen Green Card-Option zeigen die IT-Firmen zunächst regelmäßig ein gesteigertes Interesse an der Einstellung ausländischer IT-Fachkräfte. Wenn es dann aber mit der Anwerbung ernst wird, tauchen ungeahnte Schwierigkeiten in der Auswahl und in der Entscheidungsfindung auf. Unerfahrenheit in der Personalauswahl über die Ländergrenzen hinweg behindert die Suche nach ausländischen Fachkräften.

Auf den ersten Blick zwar simpel erscheinende, aber dennoch ernst zu nehmende Fragestellungen tauchen auf, wenn die Unternehmen (per E-Mail) eine Bewerbung aus fernem Ländern erhalten: Soll der Bewerber sofort eingeladen werden, d.h., wird ihm unmittelbar ein Flugticket geschickt, um sich im Prinzip nur eine Stunde mit ihm zu unterhalten? Muss nach diesem ersten Vorgespräch umgehend eine Entscheidung getroffen werden oder kann der Bewerber zurückgeschickt und nach einiger Zeit erneut zu einem zweiten Gespräch eingeladen werden? Im Rahmen der alternativen Möglichkeit, sich selbst ein Bild von dem Bewerber zu machen, werden dagegen häufig die Kosten und der Zeitaufwand gescheut. Einige IT-Firmen greifen daher auf externe Dienstleister bzw. Vermittler zurück, die sie während des gesamten Personalausleseprozesses unterstützen und ihnen die Vorentscheidungen erleichtern.

Meistens zeigt sich dann, dass die Unternehmen in ihrem Anspruchsverhalten wenig Abstriche machen wollen. Bestimmte fachliche Qualifikationen des neuen Mitarbeiters "stehen" aus ihrer Sicht und sie sollten bereits aus den Bewerbungsunterlagen eindeutig ablesbar sein. Die vielfach ohnehin überakademisierten IT-Unternehmen setzen zudem - quasi routinemäßig - auf Hochschulabsolventen. Ein zusätzliches Kriterium ist dann auch noch die Berufserfahrung des Kandidaten. Besonders gefragt sind IT-Fachkräfte, die nachweislich mehrere Jahre in Projektteams gearbeitet haben. Solch hohe, stark fixierte Ansprüche sind demnach wenig geeignet, die Personalauswahl auf dem internationalen Arbeitsmarkt, auf dem zum Teil andere Voraussetzungen gelten, zu vereinfachen.

Ein besonderes Aktionsfeld sind auch die *Betreuungsmöglichkeiten* für ausländische IT-Fachkräfte. Die angeworbenen IT-Fachkräfte dürfen nicht allein gelassen werden. Zu den Betreuungsleistungen gehören beispielsweise die Hilfen bei den notwendigen Behördengängen, der Wohnungssuche, der Auswahl von Sprachkursen etc. Betreuung bedeutet aber Arbeit und diese zusätzliche Anforderung kann durchaus zur Zurückhaltung im Rahmen der Einstellung ausländischer IT-Experten führen.

Kleinere Unternehmen, gemeint sind vor allem die sogenannten "Start-Ups", stehen bei der Anwerbung ausländischer IT-Fachkräfte vor zusätzlichen Problemen. Ihre Konkurrenz ist groß. Hoch im Kurs stehen bei den ausländischen Bewerbern nicht unbedingt

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen fassen die Erfahrungen der Vertreter von beiden Vermittlungsfirmen auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung im Dezember 2000 in Berlin zusammen.

immer die großen IT-Firmen, aber durchaus die international bekannteren Unternehmen. Zu diesem Nachteil addiert sich die geringere Finanzkraft der kleinen Firmen hinzu. Besonders die "Start-Ups" thematisieren die "100.000 DM" Schwelle bei der Einstellung von IT-Fachkräften ohne Hoch- und Fachhochschulabschluss. Dieses Lohnniveau wird zu einem Hemmschuh, wenn ausländisches Personal via Green Card eingestellt werden soll.<sup>1</sup>

Die Möglichkeit, relativ gute IT-Fachkräfte auch ohne Hochschulabschluss zu einem niedrigeren "Preis" einzustellen, ist damit verschlossen. Die Erwartungshaltung der Start-Ups ist daher nachvollziehbar: Nach ihrer Intention sollte die Green Card-Regelung von dieser, für sie zu hohen Schallmauer abrücken. Sie mahnen an, dass das deutsche Green Card-Modell in dieser Hinsicht zu sehr auf etabliertere Unternehmen zugeschnitten ist, weniger auf ihre Bedürfnisse. Wie bereits aufgezeigt, wollten die Akteure des Green Card-Programms allerdings ein Konzept vermeiden, das nur irgendwie in den Geruch von Sozial- bzw. Lohndumping geraten könnte. Trotzdem erwarten Start-Ups eine Nachprüfung des Mindestgrundgehalts, auch unter Einrechnung zusätzlicher Bestandteile wie Aktienpakete, die den IT-Fachkräften neben dem Fixgehalt angeboten werden.<sup>2</sup>

Nach den aufgezeigten Erfahrungen der Unternehmen spielen also eine ganze Reihe von Gründen eine Rolle, warum die Nutzung der Green Card verhaltener verläuft als vielfach erwartet: das ungewohnte Auswahlverfahren im Ausland, die komplizierte Personalauslese und die anschließenden Betreuungserfordernisse, hohe Gehaltsvorgaben sowie interkulturelle und nicht zuletzt sprachliche Barrieren. Trotz aller Schwierigkeiten belegen Einschätzungen z.B. vom Bundesverband mittelständischer Wirtschaft aber auch eins: Die Green Card ist besonders für den Mittelstand ein Erfolgsrezept, da durch diese Initiative neue Anwerbungschancen eröffnet wurden, die vorher eher den großen Unternehmen vorbehalten waren, die Rekrutierungsbüros im Ausland unterhalten oder ihre Rechtsabteilungen darauf ansetzen, Ausnahmegenehmigungen für ausländische Arbeitskräfte zu erhalten.

Nunmehr bleibt zu hinterfragen, worin die ausländischen IT-Experten selbst die Hinderungsgründe erkennen, eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen, oder gerade in der Beschäftigung an diesem Standort eine neue berufliche Karrierechance ausmachen.

## 5.2 Die Standpunkte der Green Card-Inhaber

---

<sup>1</sup> Im Falle niedriger Gehaltsangebote besteht indes auch die Schwierigkeit, dass die Erfolgsaussichten auf dem internationalen Personalmarkt geringer werden. IT-Fachkräfte sind hart umworben. Daher werden häufig zusätzliche Leistungen wie z.B. Aktienpakete angeboten.

<sup>2</sup> Die "nackte" Zahl von 100.000 DM hat darüber hinaus eine allgemeine Signalwirkung. Sie wird zu einer Orientierungsmarke in der IT-Branche. Die Erwartungshaltungen steigen, da jeder Bewerber bei einem knappen Arbeitsmarkt versucht, die Gehaltsspannen auch auszureizen.

Nachstehend werden die geläufigen Erkenntnisse darüber, was ausländische IT-Fachkräfte von einem Beschäftigungsverhältnis in Deutschland erwarten, vorgestellt und Green Card-Inhaber kommen "selbst zu Wort". Die ausländischen IT-Fachkräfte sind weniger geld-, als vielmehr aufgabenorientiert und sind moderne "Arbeitskraftunternehmer". Diese Formel gibt durchaus zutreffend das wieder, was man über Green Card-Inhaber inzwischen erfahren kann.<sup>1</sup> Überprüft, warum IT-Spitzenkräfte nach Deutschland kommen und welche Probleme sie hierzulande vorfinden, ergibt sich folgendes Bild.

### *Die Motive*

Der einschneidende berufliche Schritt, vom Ausland in ein Unternehmen nach Deutschland zu wechseln, entspringt einem dominanten beruflichen Beweggrund: Gesucht wird eine neue berufliche Herausforderung in einem veränderten, zukunftsweisenden Aufgabengebiet. Dazu gehört z.B. der Wechsel von primär anwendungsbezogenen IT-Tätigkeiten zu Entwicklungsaufgaben, die in innovativen Projekten wahrgenommen werden. Im persönlichen Interessenhorizont steht die Herausforderung, das berufliche Wissen und Können in diesem Aufgabenterrain mit den neuesten Technologien umzusetzen. Zum erklärten Wunschziel wird dabei die Perspektive, als künftiger Projektmanager solche anspruchsvollen Entwicklungsaufgaben zu betreuen.

Dabei wird oftmals auch in Kauf genommen, dass der Wechsel nach Deutschland in der betrieblichen Hierarchie zunächst "einen Schritt zurück" bedeuten kann, wenigstens auf Zeit. Ebenso einsichtig ist den ausländischen IT-Fachkräften, dass ihnen das Betätigungsfeld der Kundenbetreuung erst mal verschlossen bleibt. Die fehlenden oder zu geringen Deutschkenntnisse verschließen diesen Bereich. Eine solche Perspektive eröffnet sich in der Regel erst nach ca. 3-5 Jahren, wenn die sprachlichen Fähigkeiten ausreichen, denn bereits kleinste sprachliche Missverständnisse mit den Kunden können zu erheblichen wirtschaftlichen Folgeproblemen für das Unternehmen führen.

Das ausgeprägte professionelle berufliche Entwicklungsinteresse ist auch das Motiv, warum vor allem *kleineren bzw. mittleren Firmen*, vorausgesetzt, sie haben in der IT-Branche einen guten Ruf, der Vorzug gegeben wird. Sie sind flexibler als Großunternehmen und dort fallen die beruflichen Entwicklungschancen und Aufstiegsperspektiven (z.B. zum Projektmanager) günstiger aus. Neue Projekte sind einfacher anzustoßen als in bürokratisierten, formal stark durchhierarchisierten Großunternehmen. Die ausländischen IT-Fachkräfte erkennen in den wachsenden, aufstrebenden kleineren und mittleren Unternehmen demnach weniger ein berufliches Risiko, als vielmehr eine Chance.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Die Firma TelesensKSCL, der an dieser Stelle Dank gebührt, ermöglichte die Durchführung einiger qualitativer Interviews mit Green Card-Inhabern. TelesensKSCL beschäftigt vorwiegend Mitarbeiter aus der russischen Föderation, da der Firmengründer aus der ehemaligen Sowjetunion stammt und eine Tochterfirma in der Ukraine existiert. Hier bot sich die Gelegenheit, die Erwartungen dieser wichtigen Gruppe von ausländischen IT-Experten kennen zu lernen.

<sup>2</sup> Die Entscheidung für eine bestimmte Firma fällt in der Bewerbungsphase im übrigen in erster Linie durch bereits aufgebaute Kontakte zu den Firmen, aber auch durch Kollegen, Freunde, eben vor allem durch Mund-zu-Mund-Propaganda.

*Finanzielle Anreize* oder *verbesserte Lebensbedingungen* sind dagegen ein nachrangigeres Motiv. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Lebensverhältnisse in Deutschland im individuellen Entscheidungsverhalten keine Rolle spielen würden. Besonders geschätzt werden die stabilen gesellschaftlichen Verhältnisse und die soziale Sicherheit in Deutschland. Hier liegt eben die besondere Chance von Deutschland, sich im internationalen Wettbewerb um IT-Fachkräfte als ein "sozialverträgliches" Zielland zu präsentieren.

*Familiäre Motive* begrenzen, trotz aller beruflichen Karrierevorstellungen, demgegenüber häufig den persönlichen Mobilitätsspielraum des Einzelnen. Hier kann Deutschland aber bei einer bestimmten Zielgruppe einen geografischen Vorteil ausspielen. Für die Green Card-Interessenten aus dem russischen bzw. osteuropäischen Rekrutierungsraum besitzt Deutschland den Vorteil räumlicher Nähe. Die Trennung von Familien, Verwandten, Freunden und Bekannten fällt im Falle eines Wechsels nach Deutschland weniger einschneidend aus als eine berufliche Veränderung in Richtung USA oder Kanada. Auch die Ehepartner und die Kinder können daher nicht selten noch im Heimatland zurückgelassen werden, um z.B. Schulausbildungen zu beenden.

### *Die Probleme*

Ins Ausland zu gehen, ist auch für die hochmobilen IT-Fachkräfte kein Vorhaben, das besonders leicht umsetzbar ist. Zu unterschiedlich sind die soziokulturellen Bedingungen zwischen Herkunfts- und Zielland. Damit tun sich die angeworbenen IT-Spezialisten zunächst schwer. Die ausländischen IT-Fachkräfte brauchen daher eine Art Wegweiser in der neuen Umgebung, und der kann ihnen zunächst nur von ihrem neuen Betrieb angeboten werden. Besonders wichtig ist daher die individuelle Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer. Ohne diese Unterstützung gestaltet sich der Wechsel ins Ausland als ein weitaus komplizierteres Unterfangen.

Firmen, wie z.B. TelesensKSCL, stellen sich daher dieser Betreuungsaufgabe und nehmen ihren neuen Mitarbeitern alle Formalitäten ab, begleiten sie in allen auftauchenden Problemstellungen, nicht nur bei Amtsgängen, sondern dazu gehört auch die Beratung in sozialversicherungstechnischen Fragen (z.B. komplizierten deutschen Krankenversicherungstarifstrukturen) und die Unterstützung bei der Wohnungssuche. Die neuen ausländischen IT-Fachkräfte müssen an die Hand genommen werden, denn sie kennen die gesetzlichen Grundlagen und bürokratischen Spielregeln kaum.<sup>1</sup> Das ist eine zentrale Aufgabe der Personalverantwortlichen bzw. der Personalabteilungen. Dieses, wenn man so will, den "Rücken frei halten" wird von den ausländischen Fachkräften hoch geschätzt und ist unverzichtbar, wenn der neue IT-Mitarbeiter seine Arbeitskraft, frei von den schwierigen Rahmenbedingungen des Wechsels, auch effektiv einsetzen soll.

---

<sup>1</sup> Die ausländischen IT-Spezialisten vermissen daher im übrigen Informationen, die zumindest in englischer Sprache abgefasst sind, besser noch in ihrer Heimatsprache.

Der Start in Deutschland kann den ausländischen IT-Fachkräften also erleichtert werden. Ihre Unsicherheiten speisen sich aber noch aus einer ganz anderen Quelle, die sich in den Green Card-Vorschriften selbst findet.

Die IT-Spezialisten sind durch die *Begrenzung der Arbeitserlaubnis* auf 5 Jahre zwar nicht sonderlich beunruhigt. Trotzdem scheint diese Restriktion durchaus ein Faktor zu sein, der die Attraktivität des Standorts Deutschland verschlechtert. Auf Unverständnis stößt vor allem, weshalb ausgerechnet hochqualifizierten und hochbezahlten Fachkräften ein solches Zeitlimit gesetzt wird.

Die Limitierung hat nämlich auch Folgen für die Lebenssituation der Betroffenen. Ein Grund, warum ausländische IT-Fachkräfte z.B. zögern, ihre Familien nach Deutschland mitzubringen und eher eine Trennung sowie zeit- und kostenintensive Familienheimfahrten in Kauf nehmen, ist in dieser zeitlichen Restriktion zu finden. Ihren Kindern können sie nur schwer die enorme Umstellung (Sprache, Integration, unterschiedliches Bildungssystem mit verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkten etc.) zumuten, wenn keine halbwegs gesicherte Aussicht besteht, dass sie hierzulande z.B. einen schulischen Abschluss machen können, wenn diese 5-Jahres-Grenze schon droht.

Aber selbst wenn dies trotzdem riskiert wird, bedeutet die Begrenzung geringere Sicherheit in der persönlichen Lebensplanung. Sicherlich sind die weltweiten Zukunftsaussichten dieser IT-Spezialisten als besonders gut einzuschätzen, zumindest in der anhaltenden Situation eines weltweiten IT-Fachkräftemangels. Trotzdem ist der alte Arbeitsplatz im Herkunftsland erst ein mal verloren, und auch bei noch so guter Qualifikation ist nicht in jedem Fall gesichert, wie die Aussichten auf einen neuen, hochwertigen Arbeitsplatz nach der Rückkehr ins Heimatland oder beim erneuten Wechsel in ein anderes Zielland ausfallen werden.

Daher plädieren die Betroffenen verständlicherweise dafür, in Abhängigkeit von ihrer beruflichen Situation und der familiären Lebenslage eine persönliche Wahlmöglichkeit zu erhalten, ob sie Deutschland nach einigen Jahren verlassen oder diese Perspektive noch vertagen. Dabei muss ebenfalls in Rechnung gestellt werden, dass ein Wechsel ins Ausland eine persönliche, sehr aufwendige Investition ist, die in einem ausgewogenen Verhältnis zu der angebotenen Aufenthalts- und Beschäftigungsperspektive stehen sollte. Dies ist derzeit nicht der Fall.

In diesem Zusammenhang wird auch die Regelung eher missbilligt, dass die Familienangehörigen, obwohl sie entsprechend der gesellschaftlichen Schicht, aus der die IT-Fachkräfte meist stammen, ebenfalls sehr qualifiziert sind, nicht sofort eine Arbeitstätigkeit in Deutschland aufnehmen dürfen. Auch dies wird als eine Restriktion wahrgenommen.

Dagegen schätzen die ausländischen IT-Experten einen gewissen Schutz in der Green Card-Regelung, nämlich das 100.000 DM Mindestgehalt für IT-Fachkräfte ohne Hochschul- und Fachhochschulabschluss. Natürlich geben solche Gehaltsvorgaben aus der interes-

senorientierten Sicht von Betroffenen wenig Anlass zur Kritik.<sup>1</sup> Es ist aber nicht unbedingt die Höhe der Gehaltsvorgabe, die die IT-Fachkräfte gutheißen, sondern vielmehr die Tatsache, dass überhaupt ein unteres Limit gesetzt wird, das sie vor einer Abwärts-spirale im Einkommen schützt, je mehr ausländische IT-Fachkräfte in Deutschland eingestellt werden, d.h. je größer damit die Konkurrenz unter den ausländischen Arbeitnehmern selbst wird.

Welche Hinweise geben diese Erfahrungen, Motive und Probleme für ein zukunftsfähiges Rekrutierungskonzept?

An die Öffentlichkeit ist inzwischen eines wohl durchgedrungen: Die ausländischen Bewerber flüchten in der Mehrzahl nicht aus problematischen Lebensbedingungen in den Herkunftsländern. Die Diskussion über Wirtschaftsflüchtlinge ist im Falle der Green Card fehl am Platz. Das wurde in Deutschland häufig - bewusst oder unbewusst - zunächst durcheinandergebracht. Trotzdem: Ein Motiv unter vielen für den Wechsel nach Deutschland ist ein mehr an sozialer Lebensqualität, jedenfalls in Bezug auf das erzielbare Einkommen und die soziale Sicherheit. In erster Linie wird aber die berufliche Herausforderung gesucht. Deutschland hat international nämlich durchaus den Ruf, ein technologisch fortschrittliches Land zu sein, das über einen hohen Standard im IT-Bereich verfügt.

Trotzdem blieb die erwartete Bewerberflut aus. Dies liegt einerseits daran, dass sich die hochflexiblen IT-Fachkräfte auch woanders hin orientieren. Andererseits kennen die Interessenten meist noch zuwenig von Deutschland, d.h. über die potentiellen Arbeitsaufgaben, die Unternehmen, die beruflichen und privaten Perspektiven sowie über die Integrationsmöglichkeiten. Bei den letzteren spielen auch Vorbehalte gegenüber Deutschland eine Rolle: Über Ausländerfeindlichkeit wird auch in den ausländischen Medien berichtet und die deutsche Aufnahmebereitschaft ist manchmal schwer einzuschätzen.

Um mehr ausländische Mitarbeiter zu gewinnen, ist auch nach den Erfahrungen von privaten Vermittlern daher folgendes entscheidend.<sup>2</sup>

Die *Vergütung* muss marktgerecht sein. Den ausländischen High-Professionals geht es aber nicht nur um die letzte, heraushandelbare Mark. Für eine erfolgreiche Anwerbung sind vielmehr angebotene Arbeitsaufgaben und -inhalte ausschlaggebend. Die IT-Experten suchen *hochattraktive Aufgaben* und *hochbrisante Projekte*, die sie in erfolgreichen und dynamischen Unternehmen umsetzen wollen. Sie erwarten zugleich eine *professionelle Karriereplanung* mit entsprechenden Zielen und attraktiven Entwicklungsmöglichkeiten. Die Personalentwicklung ist gefordert. Die IHKs erkennen z.B. in einer Personalentwicklungsoffensive für kleinere und mittlere Betriebe eine wichtige

---

<sup>1</sup> Das "100.000 DM-Problem" setzt sich allerdings offenbar auch im Erwartungshorizont der Bewerber fest, wie wiederum private Vermittler feststellen. Wenn Bewerber von der 100.000 Regelung Kenntnis erlangen, sind sie der Meinung, falls sie weniger verlangen, als nicht genügend selbstbewusst, qualifiziert oder berufserfahren zu gelten.

<sup>2</sup> Die folgenden Zielkriterien wurden von time&more entwickelt.

Aufgabenstellung, um eine neue Personalentwicklungskultur aufzubauen, von der auch die Green Card-Inhaber profitieren würden.

Umstritten und ein möglicher Hinderungsgrund für die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses in Deutschland ist die *5-Jahres-Begrenzung der Arbeitserlaubnis*. Offenbar unterscheiden sich aber die Interessenlagen. Als Faustformel gilt inzwischen: Osteuropäische Arbeitskräfte suchen eher nach längerfristigen Perspektiven in Deutschland, während z.B. indische Bewerber durchaus kurzfristigere Orientierungen aufweisen. Dahinter verbirgt sich manchmal eine gezielte Strategie indischer Unternehmen. Sie sind durchaus daran interessiert, ihre Mitarbeiter auf der Green Card-Basis nach Deutschland "abzugeben". Diejenigen Mitarbeiter, die später wieder zurückkehren, haben nicht nur ihr Qualifikationsprofil erweitert, sondern einen neuen Exportmarkt hautnah kennen gelernt und vor Ort wirtschaftliche Kontakte geknüpft. Die Green Card kann in diesem Sinne als ein strategisches Instrument genutzt werden, um einen neuen Markt zu erschließen. Die osteuropäischen Firmen erkennen in der deutschen Green Card dagegen noch eher eine Bedrohung, da qualifizierte IT-Arbeitskräfte abgezogen werden. Ihnen fehlt das Vertrauen in die eigene Attraktivität, um die Arbeitskräfte später wieder zurückzugewinnen.

Was wäre also zu tun? Als erstes sollte im Wettbewerb um die besten IT-Fachkräfte aktiver auf sie zugegangen werden. Ihr Interesse an Deutschland muss noch mehr geweckt und der z.T. enorme Informationsbedarf besser befriedigt werden. Hier ist die *deutsche Informationspolitik* herausgefordert: durch Mund-zu-Mund Propaganda im Ausland, Jobbörsen, Veranstaltungen und dem Besuch von Kongressen oder Messen. Die ausländischen IT-Fachkräfte müssen höhere Transparenz darüber erhalten, welche Aufgaben, Themen und Projekte auf sie zukommen, welche Technologien eingesetzt werden und vor allem müssen sie mehr über die deutschen Unternehmen wissen, nicht nur über die weltweit bekannteren Unternehmen.

Ist eine IT-Fachkraft erfolgreich umworben worden und hat der Betroffene seine Green Card erhalten, reicht es aber nicht aus, ihn in sein Aufgabenfeld einzuweisen, ansonsten aber "allein" zu lassen. Weitere, nur scheinbar einfache, aber noch keineswegs immer selbstverständliche Betreuungsleistungen müssen folgen: Stadtrundfahrten, Wohnungssuche, Sprachkurse, Unterstützung bei Behördengängen etc. Diese Folgeaktivitäten sollten in einem abrufbaren Programm gebündelt werden, um die Erfolgsaussichten zu erhöhen, qualifizierte ausländische IT-Fachkräfte zu gewinnen und im Betrieb zu halten.

Gleichzeitig sind die Regeln der Green Card innovationsbedürftig und damit aber auch die Grundzüge der deutschen Zu- und Einwanderungspolitik. Damit wird nun abschließend ein letztes, aber wichtiges Kapitel zur Zukunft des deutschen Green Card-Modells aufgeschlagen.

## 6. Die Aussichten

Die Green Card stand nunmehr auf dem Prüfstand und durchlief verschiedene Kontrollstationen. Es zeigt sich dabei nicht nur, dass noch Schwachstellen zu überwinden sind, sondern auch wie eng die Perspektiven der Green Card von anderen politischen Handlungsfeldern, nämlich der Zuwanderungs- und der Bildungspolitik, abhängen. Neue Denkanstöße gibt es zu beiden politischen Aktionsfeldern, ebenso wie zur Green Card selbst. Sie sollen abschließend vorgestellt werden.

### 6.1 Zuwanderungspolitik

Schon ist angekündigt: Die Aufenthaltsbegrenzung für Green Card-Inhaber steht zur Disposition. Die Bundesregierung vertagt aber den "Fall der 5-Jahres-Grenze", um die Ergebnisse der vom Bundesinnenminister eingesetzten Zuwanderungskommission abzuwarten (Bundeskanzler Schröder 2001).

Die Erfahrungen mit der Green Card dürften aber genügend Stoff liefern, um diese Diskussion voranzubringen. Die Green Card-Regelung sollte sozusagen als ein Einfallstor für eine neue Zuwanderungspolitik in Deutschland verstanden werden, abseits alter deutscher "Containermentalitäten", die davon ausgehen, Deutschland sei trotz Internationalisierung und Globalisierung kein Zu- bzw. Einwanderungsland. Nahezu paradox wäre, die Globalisierung der Wirtschaft auf der einen Seite zu befürworten, auf der anderen Seite aber die Wechselbeziehung zwischen globalen Wissens- bzw. Informationsgesellschaften und Internationalisierung von Arbeitsmärkten auszuklammern. In diese Debatte muss noch mehr Bewegung kommen. Dies beinhaltet, dass die deutschen Grenzen nicht nur kurzfristig, und damit ebenso kurzfristig, geöffnet werden können. Es geht demnach darum, den deutschen Arbeitsmarkt zu öffnen und nicht nur darum, ihn vor ausländischen Arbeitnehmern zu schützen.<sup>1</sup>

Darum sollte die Diskussion um Zuwanderung nicht allein auf den gegenwärtigen IT-Fachkräftemangel beschränkt bleiben. Zuwanderung (ebenso wie Abwanderung) ist nicht nur eine Erscheinung bei akuten Engpässen auf den Arbeitsmärkten, sondern der internationale Austausch von Erfahrung und Wissen, der internationale Arbeitsplatzwechsel, wird zu einer Selbstverständlichkeit in modernen Gesellschaften. Die Konsequenz ist vorgezeichnet: Das Green Card-Konzept sollte nicht als ein temporärer Ansatz verstanden werden, der obsolet wird, sobald z.B. genügend deutsche Hochschulabsolventen den IT-Arbeitsmarkt betreten haben. Diese Perspektive wäre nicht sachgerecht, wie aus der deutschen Green Card und den internationalen Migrationskonzepten schon gelernt werden kann. Wie ist arbeitsmarktorientierte Zuwanderung aber zu organisieren? Stellvertretend für viele Überlegungen zur Auslotung arbeitsorientierter Zuwande-

---

<sup>1</sup> Darüber hinaus darf die demografische Entwicklung in Deutschland nicht außer acht gelassen werden, die den Mangel an Arbeitskräften verschärfen und damit auch erhebliche Probleme für die sozialen Sicherungssysteme aufwerfen wird.

rungsstrategien zeigt ein Positionspapier des DIHT und das dort vorgestellte "One-Stop-Goverment" die weitere Marschroute auf. Danach sollte die künftige Einwanderungspolitik durch ein wirtschaftsfreundliches Gesetz abgesichert sein. Unterschiedliche Leitlinien zur Einwanderungspolitik beinhalten im wesentlichen die folgenden Forderungen an ein arbeitsmarktorientiertes Zuwanderungskonzept (vgl. DIHT 2000 b):

- Die Ausrichtung eines Einwanderungsgesetzes sollte von der Ausgestaltung des Asylrechts abgetrennt werden.
- Die Qualifikation der Zuwanderer müsste mit einem Punktesystem bewertet werden. Die Zuwanderungskontingente wären der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt regelmäßig anzupassen.<sup>1</sup>
- Das Verfahren muß unbürokratisch sein. Eine Anlaufstelle sollte genügen. Da es sich um arbeitsmarktbedingte Zuwanderung handelt, könnte diese Aufgabe - nach dem Vorbild der Green Card - von den Arbeitsämtern wahrgenommen werden.
- Den Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen muss die Perspektive eines unbefristeten Aufenthalts und der deutschen Staatsbürgerschaft geboten werden. Die Familienangehörigen sollten ohne zusätzliches Genehmigungsverfahren berufstätig werden können.<sup>2</sup>
- Zusätzlich ist eine Bleiberecht für ausländische Studenten anzustreben.

Was halten andere gesellschaftliche Akteure von solchen Ansätzen bzw. Verfahrensvorschlägen?

Auch der BDA schließt sich der Forderung nach einer beschäftigungsorientierten Einwanderungspolitik an, die zugleich dem demografischen Wandel in Deutschland Rechnung trägt.<sup>3</sup> Danach kann ein Zuwanderungskonzept nicht nur auf die ITK-Branche beschränkt bleiben (vgl. BDA 2001). Dem verschließt sich auch der DGB nicht, unterstreicht aber seine Forderung nach der "Arbeitsmarktverträglichkeit" von Zuwanderung, etwa nach der Vermeidung eines Verdrängungswettbewerbs zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitnehmern (vgl. DGB 2001).

Unter den Sozialpartnern scheint bereits ein gewisser Interessenskonsens zu bestehen. Aber hat dieser auch in der Parteienlandschaft Bestand?

Dort ist Zuwanderung - abseits ideologischer Scheingefechte und parteipolitischer Wahlkampfparolen - immer weniger umstritten. Dies kommt im Falle von CDU und CSU aber durchaus noch einem Spagat gleich (vgl. Spiegel online 2001b): Die Wirtschaft

---

<sup>1</sup> Hinter dieser Vorstellung verbirgt sich z.B. die pragmatische Steuerung von Zuwanderung nach dem kanadischen Punktesystem, das eine hohe Anpassungsfähigkeit gewährleistet (vgl.4.2).

<sup>2</sup> Zuwanderungsentscheidungen werden auch unter dem Kriterium getroffen, ob den betroffenen ausländischen Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen eine befristete oder dauerhafte Perspektive geboten wird (vgl. 5.2).

<sup>3</sup> Fortschreibungen der Bevölkerungsentwicklung kommen zu dem Ergebnis, dass sich der schleichende Prozess der Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials verstärken wird. Danach könnte das Erwerbspersonenpotenzial von 42 Millionen im Jahr 2000 bis 2040 auf 26 bis 27 Millionen abnehmen (vgl. Fuchs/ Schnur/ Zika 2000, S.2f).

fordert einerseits Arbeitskräfte aus dem Ausland, und dem können sich die Parteien nicht verweigern, andererseits nehmen konservative politische Akteure gegenüber der Zu- und Einwanderungsthematik traditionell eine eher behutsame Haltung ein.

Einwände werden beispielsweise gegenüber einer konzeptionellen Trennung von arbeitsmarktbedingter Zuwanderung und Asylrecht erhoben. Ein Konzept für eine Gesamtzuwanderung sollte alle einbeziehen bzw. einrechnen. Sein Maßstab wäre zugleich die Integrationsfähigkeit der Zuwanderer (vgl. CDU 2000). Die Debatte um die deutsche Leitkultur scheint hier wieder durch. Zuwanderungssteuerung und -begrenzung sind also die Bausteine einer Strategie, die alle Zuwanderungstatbestände (Arbeitsmigration und Asyl) bündelt (vgl. Beckstein 2000b). Auch die FDP hat ebenfalls ihr Konzept zu einem Zuwanderungsbegrenzungsgesetz vorgelegt, das in ähnlicher Weise z.B. Teilquoten für einzelne Zuwanderungsgruppen sowie die Einrechnung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in jährliche Gesamtzuzugszahlen vorsieht (FDP 1999).

Wie auch immer diese Zuwanderungsdiskussion ausgeht und welches Konzept die Zuwanderungskommission letztlich vorschlägt: Zunehmend setzt sich die Einsicht durch, dass arbeitsmarktorientierte Zuwanderung künftig wieder zur bundesrepublikanischen Realität gehört und die Green Card, wie man sie derzeit kennt, nur die erste Etappe auf dem Weg dorthin gewesen sein wird. Dies hat der Bundeskanzler in seiner Eröffnungsrede auf der Cebit 2001 bestätigt (Bundeskanzler Schröder 2001).

## **6.2 Bildungspolitik**

Die Green Card fängt mit ihrem gegenwärtigen Regelwerk zur Zulassung ausländischer IT-Spezialisten nur Spitzenbedarfe auf. Mit der Initiative lassen sich die Rekrutierungsprobleme der IT-Branche nicht lösen. Auch modernisierte Strategien arbeitsmarktorientierter Zuwanderung lösen das Problem des Fachkräftemangels nicht allein. Die Fachkräfteproblematik in der ITK-Branche hängt letztlich davon ab, wie diese Qualifizierungsfrage in der Informationsgesellschaft beantwortet wird. Daher muss in der Bildungspolitik nachgelegt werden und der Innovationsprozess die gesamte Bildungslandschaft umfassen: Schule, berufliche Ausbildung, Weiterbildung wie Hochschulwesen. Eine tiefgreifende Restrukturierung des Bildungssystems steht demnach auf der bildungspolitischen Agenda. Der IT-Fachkräftemangel übt nunmehr hinreichend bildungspolitischen Druck aus, um die Reformen auch voranzutreiben.

Heute steht dem schnellen technischen Wandel eine zu langsame Anpassungsgeschwindigkeit im Bildungswesen gegenüber. Damit ist ein generelles Problem der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems angesprochen, ob in der Schule oder in der Hochschule. Die Realität verändert sich schneller, als die Bildungssysteme überhaupt reagieren können. Daher muss auf allen Ebenen des Bildungswesens nach flexiblen, modularen Bildungsstrategien als der richtigen Antwort auf das technische Entwick-

lungstempo gesucht werden. Am Standort Deutschland sind mehr Bildungsinvestitionen zu tätigen, damit eine konsequente IT-Bildungsstrategie verfolgt werden kann.<sup>1</sup>

Mehreres ist zu beachten bzw. bereits auf den Weg gebracht worden.

### *Hoch- und Fachhochschulen*

Wenn die akademische Ausbildung wenig praxisgerecht und zu theorielastig ist, wird besonders die Intensivierung von Studiengängen mit dualer Struktur unverzichtbar, die die Studenten in Praxisphasen wirtschaftsnah qualifiziert. Mit diesem Bildungsansatz kann die heute noch zu theoretisierte Informatikerausbildung aufgebrochen und die "Praxistauglichkeit" der Absolventen entschieden verbessert werden.

Den Hochschulen soll damit keinesfalls ihr legitimer Anspruch abgesprochen werden, wissenschaftliche Grundlagen mit hoher Qualität zu vermitteln, wozu eben eine theoretische Ausbildung gehört. Es muss daneben aber auch berücksichtigt werden, dass nur ein geringer Prozentsatz der Informatikabsolventen im Anschluss an die Hochschulausbildung im Wissenschaftsbereich verbleibt. Die Hochschulausbildung sollte daher Module enthalten, die mehr mit einer dualen, praxisorientierten Ausbildung vergleichbar sind. Der kooperative Bachelor Studiengang Informatik an der Fachhochschule Darmstadt ist bereits ein gutes Beispiel dafür, wie so etwas funktionieren kann, wenn Theorie und Praxis eng miteinander verwoben sind.<sup>2</sup> Vergleichbare Kooperationen von Wirtschaft und Hochschulen sind künftig unentbehrlich, um neue technologische Entwicklungen praxisnah und frühzeitig in die Lehrpläne einzubinden. Bund und Länder haben zwischenzeitlich ein Sofortprogramm zur Weiterentwicklung des Informatikstudiums an den Hochschulen (WIS) aufgelegt, mit dem zusätzliche Ausbildungszeiten geschaffen, Studienzeiten verkürzt und die Entwicklung und Erprobung neuer Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master sowie die Einrichtung von Studienangeboten der Hochschulen im Weiterbildungsbereich erleichtert werden soll (vgl. BMBF 2000b). Solche Ansätze wären in Zukunft fortzuschreiben.

Noch mehr ist aber zu tun. Die Studentenzahlen im Fachbereich Informatik steigen zwar. Der einsetzende Ansturm kann aber mit der existierenden Betreuungsrelation zwischen Lehrenden und Studierenden nur schwer bewältigt werden. Die Klagen der Universitäten über ihren Personalmangel im Mittelbau sind sattem bekannt. Der Schwund an wissenschaftlichen Mitarbeitern hängt einerseits auch damit zusammen, dass ihnen im Vergleich zur Industrie keine "marktkonformen" Gehälter gezahlt werden. Andererseits

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang ist das Handlungskonzept der Bundesregierung "IT in der Bildung" im Rahmen des Aktionsprogramms "Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts" entwickelt worden, das Schule, berufliche Bildung, Hochschule und den breiten Zugang aller gesellschaftlichen Gruppen zu den neuen Medien umfasst (vgl. ausführlich BMBF 2000b).

<sup>2</sup> Der kooperative Studiengang Informatik wurde in Kooperation mit BITKOM als Pilotprojekt eingerichtet und gilt inzwischen als ein Referenzmodell. Aber auch z.B. die Universität Duisburg hat zwei neue Studiengänge eingerichtet, die zum Bachelor und zum Master of Science führen. Privatakademien tun ein übriges, um die Vielfalt praxisorientierter Ausbildung zu erhöhen.

bremsen aber auch verkrustete dienstrechtliche Strukturen einen Erneuerungsprozess. Einer unternehmerischen Betätigung sind an den Hochschulen enge Grenzen gesetzt. Davon sind auch die Hochschullehrer betroffen, auch hier passt der unattraktive institutionelle Rahmen nur noch schwer zur modernen Wirtschaft und Gesellschaft. An den Hochschulen ist also auch die institutionelle und dienstrechtliche Reform fortzuschreiben.

### *Berufsausbildung und berufliche Weiterbildung*

Die *neuen IT- und Multimediaberufe*, eingeführt im Sommer 1997, liefern inzwischen ein Instrumentarium, mit dem flexible Ausbildungsinhalte zur Verfügung stehen. Die Informatik, als Unterrichtsfach vorher den Hoch- und Fachhochschulen reserviert, ist anwendungsbezogen und orientiert am Geschäftsprozess auch in die duale Ausbildung aufgenommen worden. Diese neuen Berufsbilder reagieren besser auf das Tempo der technischen Entwicklungen in der ITK-Branche, da sie kurzfristig neue Ausbildungsinhalte integrieren können, ohne ein komplett neues Curriculumverfahren in Gang setzen zu müssen. Das Berufskonzept basiert nämlich auf gemeinsamen Kernqualifikationen, die durch spezielle Fachqualifikationen bei den einzelnen Berufen ergänzt werden.<sup>1</sup> Auch neue Berufe wie der E-Commerce-Spezialist können in die bestehenden Ausbildungsstrukturen integriert werden. Die neuen IT- und Multimediaberufe sind somit ein guter Ansatz in der Berufsbildungspolitik, um mit dem Innovationstempo der Informationswirtschaft mitzuhalten.

Bildungspolitisch sind aber noch andere Probleme zu lösen. In den Berufsschulen besteht die Schwierigkeit, dass die Umorientierung auf IT für die Berufsschullehrer ein schwieriges Unterfangen ist, da sie selbst nicht selten lediglich über IT-Randqualifikationen verfügen. Sie sind daher gezwungen, zahlreiche Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen zu absolvieren, um mit der Entwicklung Schritt halten zu können - mit viel Zeit und Engagement. Damit ist aber auch Unterrichtsausfall verbunden, somit stellt sich auch in diesem Bereich eine Ressourcenfrage, die nur durch Investitionen in das Personal stimmig beantwortet werden kann.

Von besonderer Bedeutung für die Überwindung des IT-Fachkräftemangels ist die *Neuordnung der beruflichen Weiterbildung* in der ITK-Branche (vgl. zum folgenden ausführlich IG-Metall 2000e). Bereits 1999 vereinbarten dazu IG Metall, deutsche Postgewerkschaft, Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie und die Deutsche Telekom wesentliche Markierungspunkte. Das Ziel der Vereinbarung bestand darin, den Personalmangel im IT-Bereich mit einem Fort- und Weiterbildungskonzept zu begeg-

---

<sup>1</sup> Zu den Kernqualifikationen gehören betriebliches Wissen, Betriebswirtschaft und Arbeitsorganisation, IT-Produkte und Märkte, Programmierung und Konzeption von IT-Systemen, Inbetriebnahme und Administration von IT-Systemen, Service und Support von IT-Systemen. Die Ausbildungsberufe sind IT-System-Elektroniker/-in, Fachinformatiker/-in mit Fachrichtung Anwendungsentwicklung oder Systemintegration, IT-System-Kaufmann/-frau, Informatikkaufmann/-frau.

nen, das den IT-Fachkräften Karrieremöglichkeiten eröffnet und die IT-Branche für qualifizierte Bewerber attraktiver macht. Die Vereinbarung wurde in das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit eingebracht und das Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragte das BiBB mit der Umsetzung bzw. Strukturierung eines Weiterbildungssystems, das Abgängern aus den IT-Berufen, Quereinsteigern und Hochschulabsolventen eine systematische und aufeinander aufbauende, modulare Weiterqualifizierung im IT-Bereich mit hoher Qualität ermöglicht. Das Ziel ist ein an den realen Arbeitsprozessen in der IT-Branche ausgerichtetes Weiterbildungssystem, nach dem Weiterbildungsangebote zertifiziert werden können.

Das (Zwischen-) Ergebnis kann sich durchaus sehen lassen (vgl. BMBF 2000b, S. 20). Eine Vielzahl von unterschiedlichen Tätigkeitsprofilen wurden identifiziert und in Profilen gebündelt. Das Verfahren zur Neuordnung des IT-Weiterbildungssystems verspricht auf dieser Grundlage mehr Transparenz und damit zugleich eindeutigere Arbeits- bzw. Berufskarrieren. Damit könnte nunmehr ein verlässliches System von Weiterbildungswegen im Anschluss an die duale Berufsausbildung, auch für Arbeitslose und für Seiteneinsteiger, etabliert und das gängige Prinzip der "Fast Food-Qualifikationen" zugunsten besserer Grundlagen und Professionalisierungen ersetzt werden. Wenn dieses System "läuft", ist das deutsche Bildungssystem um eine IT-Weiterbildung ergänzt worden, die auf dem Niveau der IT-Berufe ansetzt und durch arbeits- oder berufsbegleitende Maßnahmen in den Bereich von international anerkannten Bachelor und Master Abschlüssen vorstößt. Die Attraktivität der IT-Berufe steigt, wenn sie langfristige Entwicklungschancen bieten, die auch Quereinsteigern und Studienabbrechern den Einstieg in betriebliche Karrieren in der ITK-Branche erleichtern.

Im einzelnen hat das Vorhaben kurzgefasst vor allem zu folgendem Ergebnis geführt. Oberhalb der dualen Berufsausbildung sind Profilebenen vorgeschlagen worden: Spezialisten, operative Professionals und strategische Professionals. Diese Unterteilung entspricht der personalwirtschaftlichen Struktur der ITK-Branche und berücksichtigt ihren Akademisierungsgrad, da eine inhaltliche Gleichwertigkeit der Profilebene "Professionals" zu Hochschulabschlüssen vorgesehen ist, um die betriebliche Akzeptanz der Weiterbildungsabsolventen zu erhöhen. Letztlich soll das berufliche Wissen und Können entscheiden, das mit dieser strukturierten Weiterbildungsstrategie verbessert werden soll. Das BiBB hat dem Verordnungsgeber nunmehr vorgeschlagen, ihm in Abstimmung mit den Sozialparteien eine Weisung zur Erarbeitung für eine Rechtsverordnung (Aufstiegsfortbildung) kurzfristig zu erteilen, da sowohl Hochschulen als auch die Green Card kurz- und mittelfristig den Bedarf an IT-Experten nicht decken können. Dieser soll nun zu erheblichen Teilen aus Absolventen des dualen Systems gedeckt werden, die über geordnete Weiterbildungsgänge als Betriebspraktiker in die Expertenfunktionen hineinwachsen können. Das Projekt klingt also vielversprechend und die Zukunft wird zeigen, welchen Beitrag es zur Deckung des IT-Fachkräftemangels tatsächlich zu leisten vermag.

Gleichsam wichtig ist aber auch der *Ausbau der innerbetrieblichen Weiterbildung*, wenn die Halbwertszeit technisch - fachlichen Know-Hows immer weiter sinkt. Die Unter-

nehmen wollen ihre Mitarbeiter zweifellos qualifizieren, aber die Arbeitsbelastungen sind bekanntlich in vielen IT-Firmen sehr hoch, denn der IT-Fachkräftemangel wird vielfach durch Überstunden überbrückt. Weiterbildung verlangt daher ein hohes, nicht nur inhaltliches, sondern vor allem zeitliches Engagement von den Beschäftigten. Trotzdem ist hier auch die Tarifpolitik gefordert, neue Wege zu beschreiten, um die Qualifizierung abzusichern. Die IG Metall hat dieses Ziel nun auf ihre tarifpolitische Tagesordnung gesetzt. Zum Vorbild könnten tarifvertragliche Regelungen werden, die einen Anspruch auf Qualifizierungszeiten formulieren, wie z.B. in dem inzwischen berühmten tarifpolitischen Beispiel der debis AG.<sup>1</sup> Sollen solche tarifpolitischen Regelungen nicht ins Leere laufen, setzt dies aber voraus, dass auch entsprechende, anerkannte Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, die mit den Bedarfsstrukturen der ITK-Branche abgestimmt sind.

### 6.3 Kurskorrektur in den Green Card-Regeln

Die Green Card zeigt durchaus Erfolge, sie dürfte Zukunftsaussichten haben. Wenn gleich der Stand der Vergabe bzw. das nur mäßige Anwachsen der Green Card-Zahlen den Eindruck erwecken können, die Industrie hätte ihren Bedarf überschätzt, wäre dies wohl ein Trugschluss.

Neueste Untersuchungen kommen sogar zu einem ganz anderen Ergebnis (WIMMEX 2001).<sup>2</sup> Danach haben die Firmen ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Einstellung von Green Card-Arbeitnehmern verbessert, sie konnten vor der Initiative wegen Personal-mangel keine Zusatzaufträge annehmen, was sie jetzt können, und wollen ihren neuen Green Card Mitarbeitern daher eine unbefristete Beschäftigung anbieten. Nach den Untersuchungsergebnissen schuf jeder Green Card-Arbeitnehmer durchschnittlich sogar etwa 2,5 neue Arbeitsplätze für Inländer und insgesamt ergab die Initiative 17.500 neue Stellen. Der weitere Bedarf der deutschen Wirtschaft beträgt nunmehr mindestens 42.000 Green Cards.<sup>3</sup>

Dieser positive Trend stimmt hoffnungsvoll. Zugleich kommt die Studie aber zu dem Ergebnis, dass der niedrige Ausschöpfungsgrad mit der zu geringen Attraktivität des deutschen Green Card-Konzepts im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte zusammenhängt. Dieses Ergebnis korrespondiert in der Tat mit den Problemzonen, die das deutsche Green Card-Verfahren nach der hier vorgenommenen Prüfung noch aufweist.

---

<sup>1</sup> Dort legt ein Anspruch auf Qualifizierung fest, dass jeder Beschäftigte einen Anspruch von 5 Tagen pro Jahr besitzt und die Kosten vom Arbeitgeber übernommen werden. Die Anspruchstage können bis zu fünf Jahren angespart und gebündelt genommen werden.

<sup>2</sup> Die "WIMMEX-Studie" basiert auf Interviews mit zehn Prozent aller in Deutschland beschäftigten Green Card-Arbeitnehmer und einem Drittel aller Green Card-Arbeitgeber.

<sup>3</sup> Angaben, die primär auf Interviews beruhen, sind allerdings durchaus mit einer gewissen Vorsicht zu genießen.

Wie wird eine beruflich begründete Wanderungs- und Karriereentscheidung getroffen? Sie wird auch danach getroffen, welche Perspektiven der Aufenthalt bietet, ob er also befristet ist, verlängerbar oder auch auf Dauer angelegt und was mit den Familienangehörigen passiert. Damit geht es auch um die sozialen Integrationsmöglichkeiten. Zwar hat jeder Green Card-Inhaber auf diesen Feldern unterschiedliche, individuelle Vorstellungen und Erwartungen, im allgemeinen sind aber Aufenthaltsstatus und Familiennachzug nach dem professionellen Interesse die wichtigsten Entscheidungskriterien.

Mehrfach angesprochen ist bereits die auf fünf Jahre begrenzte Arbeiterlaubnis, die sich als zentraler Kritikpunkt der Wirtschaft (und der Green Card-Inhaber) herauskristallisiert hat. Die Begrenzung wird von der Wirtschaft als ein falsches Signal interpretiert, um im internationalen Wettbewerb um Arbeitskräfte neue "Highpotentials" ins Land zu holen.

Ein offenes Deutschland setzt, wenigstens im Falle wirtschaftlich gewünschter Zuwanderung voraus, dass die Betroffenen dieselben Chancen wie einheimische Fachkräfte erhalten. Daher sollten sie, zumal es sich um hochgebildete, intelligente und qualifizierte Menschen handelt, auch selbst entscheiden können, wie lange sie in Deutschland bleiben, ob sie ihre Familien mitbringen und die Familienangehörigen berufstätig werden wollen. Mit den derzeitigen Regelungen läuft Deutschland dagegen eher in die Gefahr, sich als ein restriktives Land zu präsentieren. In Zukunft sollte sich Deutschland - ganz im Sinne einer neuen Imagekampagne - als weltoffener präsentieren und Großzügigkeit statt Knäuserigkeit in den Vordergrund stellen. Wenn die IT-Spezialisten gebraucht werden, dann muss ihnen auch eine langfristige Perspektive geboten werden. Dieses Signal würde die deutsche Green Card zweifellos noch attraktiver machen. Im gleichen politischen Atemzug könnte dann auch die zeitliche Restriktion für eine Arbeitsaufnahme der Familienangehörigen zur Disposition stehen.

Viele Firmen erwarten eine Reduzierung des Bruttojahreslohns für Green Card-Bewerber ohne Hoch- und Fachhochschulabschluss. Hiermit wird allerdings ein schwieriges und gefährliches Terrain betreten. Weniger umstritten ist, dass Vorgaben nötig sind und Untergrenzen für die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte definiert sein müssen, um keine Abwärtsspirale bei den Gehältern in Gang zu setzen. 100.000 DM sind aber etwas hoch angesetzt, da besonders die jungen Unternehmen, die Start-Ups, dadurch benachteiligt werden. Sinnvoll wäre daher die Auslotung eines Limits, das einen vernünftigen Lebensstandard ermöglicht, nicht in den Geruch von Lohndumping kommt, aber zugleich die unternehmerische Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

Eine Veränderung dieses Gehaltlimits könnte darüber hinaus verbindlich mit einer generellen Verfahrensinnovation verbunden werden. Unternehmen, die einen Green Card-Mitarbeiter einstellen, sollten einen Betrag in einen nationalen Bildungsfond für IT einzahlen. Diese "Gebühr" könnte für die IT-Ausbildung von einheimischen Arbeitskräften verwendet werden (vgl. Martin/ Werner 2000, S.4). Green Card-Verfahren und Weiterbildungspolitik würden damit letztlich noch enger verkoppelt und zusätzliche Mittel erschlossen, um die Aus- und Weiterbildung zu effektivieren. Damit würde auch deutlicher,

dass es eben nicht darum geht, Ausländer einzustellen anstelle der Aus- und Weiterbildung von Inländern, sondern beides miteinander zu verknüpfen. Für die Zuwanderungsdiskussion wäre damit einiges gewonnen.

Die Green Card hat ihre Reifeprüfung also noch nicht ganz bestanden. Die Initiative ist innovationsfähig. Ihre Perspektiven liegen vor allem in einer neuen, arbeitsmarktorientierten Zuwanderungspolitik. Dort muss sich die Green Card, ausgestattet mit verbesserten Regeln, im internationalen Wettbewerb um die High-Potentials behaupten. Wenn dies gelingt, hat die Green Card auch Erfolgsaussichten über die ITK-Branche hinaus, und zwar einmal mehr, wenn sich Zuwanderungs- und Bildungspolitik sinnvoll ergänzen.

## Zusammenfassendes Resümee

Der deutschen Informationswirtschaft fehlen reichlich Computerspezialisten. Der hohe Arbeitskräftebedarf in der arbeitsintensiven ITK-Wachstumsbranche ist nicht mehr über den weitgehend leergefegten Arbeitsmarkt für IT-Topkräfte zu decken. Und der Weg Deutschlands ins Informationszeitalter wird mit durchaus hohem Tempo beschritten, ihm vermag aber die Bildungspolitik kaum noch zu folgen. Die Hochschulen liefern nicht genügend Informatikabsolventen, eine Lücke zwischen Angebot und Nachfrage klafft daher besonders bei den IT-High-Professionals, die in absehbarer Zeit nicht geschlossen wird.

Die Politik hat darauf reagiert: IT-Aktionsprogramme sollen den Weg ins Informationszeitalter ebnen und das IT-Arbeitskräfte-reservoir ausbauen helfen. Das wird in einigen Jahren auch realisierbar sein, wenigstens im IT-Mittelbau. Das allein reicht aber nicht aus. Vielmehr musste schnell eine Green Card für ausländische IT-Fachkräfte her, um die potentiellen Wachstumschancen der ITK-Industrie nicht aufs Spiel zu setzen. Andere Länder jenseits des Atlantiks haben schon lange vorgemacht, wie eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern die Wirtschaft voranbringt.

Die Green Card führt in ein politisches Neuland. Die gesellschaftlichen Akteure sind uneins, spalten sich manchmal in Gegner, Dulder und Protagonisten der Green Card und diskutieren kontrovers darüber, wie dieses Terrain gestaltet werden soll. Im Ergebnis ist ein deutsches Green Card-Modell entstanden, das einer politischen Kompromissformel gleichkommt, nicht so weit geht wie die Green Cards in den USA oder Kanada, die Kontingente von zugereisten ausländischen IT-Spezialisten sehr begrenzt hält und den ausländischen Arbeitnehmern auch keine langfristige und sichere Perspektive in Deutschland bietet. Daher wundert es auch nicht, dass der Andrang gar nicht so groß ist wie zuerst erwartet. Deutschland wird heute nicht von ausländischen Computerspezialisten überrannt und den inländischen Arbeitskräften nimmt auch niemand ihre Jobs weg.

Die Restriktionen, unter denen die ausländischen Spezialisten hierzulande arbeiten und leben müssen, trüben aber etwas den internationalen Ruf der deutschen Green Card. Die Arbeitserlaubnis ist auf fünf Jahre begrenzt und die Familienangehörigen dürfen auch nicht gleich eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen, obgleich sie meist ebenfalls hoch qualifiziert sind. Zuwanderungsentscheidungen werden aber auch unter diesen Kriterien getroffen. Die Green Card-Regeln sind demnach nachbesserungsbedürftig.

Es liegt aber nicht nur an den Regeln der Green Card, dass sie verhaltener als erwartet genutzt wird. Die Unternehmen und ihre Personalverantwortlichen sind noch darin ungeübt, wie sie mit den ausländischen Bewerbern umgehen sollen. Sprachliche Barrieren sind nur das eine Problem, aber nicht das einzig entscheidende. Häufig greifen etablierte Einstellungsverfahren im Rahmen der Auslandsanwerbung nicht, die Ansprüche an das berufliche Profil der Bewerber sind zu hoch angesetzt oder zu fixiert und unflexibel.

Darüber hinaus fehlt ein Sozial- bzw. Betreuungsprogramm, das den aus allen Teilen der Welt stammenden neuen Mitarbeitern den Um- und Einstieg in die deutsche Gesellschaft erleichtert. Am Arbeitsplatz selbst müssen ihnen dagegen betriebliche Ziele und persönliche Entwicklungsperspektiven transparent gemacht werden. Eine Personalentwicklungskultur ist aufzubauen, in der die Personalentwicklungsarbeit auf dieses neue Beschäftigtensegment zugeschnitten ist.

Warum kommen die ausländischen IT-Spezialisten dann nach Deutschland? Es geht ihnen weniger um die besseren sozialen Lebensbedingungen. International hat der IT-Standort Deutschland durchaus einen guten Leumund. Das verspricht neue Karrierechancen in innovativen Arbeitsfeldern und attraktiven Entwicklungsprojekten, auf denen mit den neuesten Technologien gearbeitet wird. Genau dieses professionelle Interesse ist bei den ausländischen Bewerbern, die sich für Deutschland interessieren, besonders ausgeprägt. Sie bevorzugen daher die flexiblen kleineren und mittleren Firmen, denn im Gegensatz zu manchmal etwas verkrusteten und undurchlässigen großbetrieblichen Strukturen können die beruflichen Vorstellungen der ausländischen IT-Fachkräfte dort noch am besten verwirklicht werden. Wenngleich dies nicht der einzige Grund ist, verwundert es nicht, dass besonders Klein- und Mittelbetriebe von der Green Card profitieren und die neue Personalrekrutierungsoption mehr ausschöpfen als größere Unternehmen.

Kann die Green Card bald zu einer Erfolgsstory werden? Diese Frage kann kaum isoliert von anderen politischen Handlungsfeldern beantwortet werden.

Moderne Gesellschaften atmen heute von der Zuwanderung aus dem Ausland. Abgeschottete Arbeitsmärkte und eine Gesellschaft mit einer Containermentalität sind in Zeiten der Globalisierung eher schlechte Antworten auf die neuen Herausforderungen der Wissens- und Informationsgesellschaft. Die Green Card fungiert bereits als ein Instrument arbeitsmarktorientierter Zuwanderungspolitik, aber sie ist nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Sie darf nicht als ein temporärer Problemlösungsansatz verstanden, sondern muss als ein dauerhaftes Politikkonzept interpretiert werden. Dabei sollte eine neue deutsche Zuwanderungspolitik nicht auf dem Altar parteipolitischer Interessenauseinandersetzungen geopfert werden, was besonders in Wahlkampfzeiten, aber keinesfalls nur dann zu beobachten ist. In der Zuwanderungspolitik sind daher geeignete Instrumente zu entwickeln, die die Zuwanderung zwar arbeitsmarkt- und sozialverträglich steuern, sie aber nicht verhindern, sondern die deutschen Grenzen für die dringend gebrauchten ausländischen Arbeitnehmer öffnen. Das gilt einmal mehr in Zeiten hochproblematischer demografischer Entwicklungen, wo das deutsche Erwerbspersonenpotenzial altert und schleichend, aber unaufhaltsam ausblutet.

Zur Informationsgesellschaft gehört aber auch eine modernisierte Bildungspolitik. Die berufliche Bildung ist kein Museumsstück, sondern muss den Wandel in Technologie und Wirtschaft nacherleben. Qualifizierte Zukunftsarbeitsplätze in innovativen Zukunftsbranchen beanspruchen einen Höchststandard in der beruflichen Bildung. In der Wissens- und Informationsgesellschaft hängt die gesellschaftliche Zukunftsfähigkeit davon

ab, ob in Zeiten raschen technologischen Wandels die Voraussetzungen für lebenslanges Lernen geschaffen sind. Dazu bedarf es eines Aus- und Weiterbildungssystems, das diese Herausforderung annimmt und einer betrieblichen Qualifizierungspolitik, die, am besten tariflich abgesichert, diesen Lernprozess dauerhaft unterstützt. Auch hier hat sich bereits einiges in Deutschland getan, weitere Bildungsinvestitionen sind aber unumgänglich, an Schulen, Berufsschulen wie Hochschulen. Bei den letzteren sollten dann auch gleich noch die verkrusteten, institutionellen und dienstrechtlichen Strukturen überwunden werden, die heute einfach nicht mehr taugen, da sie sich dem ökonomischen, technologischen und gesellschaftlichen Wandel nicht ausreichend angepasst haben.

Damit ist vor allem eins gesagt: Zuwanderungspolitik und Bildungspolitik sollten sich in einem integrierten Politikverständnis ergänzen, um den Arbeitskräftemangel in der ITK-Industrie zu überwinden. Das gilt aber nicht nur für diese Branche, sondern auch für andere Wirtschaftssektoren. Die naheliegendste Perspektive der Green Card, neben einer Umorientierung in ihren Regeln, ist deshalb ihre gesteuerte, bedarfsorientierte Ausweitung auf andere Branchen. Darüber werden sich Arbeitgeber, Gewerkschaften und Politik sicher bald verständigen müssen.

Deutschland braucht nämlich beides: ausländische Arbeitnehmer, die mit einer Green Card ausgestattet zuwandern und einheimische Arbeitskräfte, die durch eine effiziente Bildungspolitik optimal auf die neuen beruflichen Anforderungen in der High-Tech Gesellschaft vorbereitet sind - kurzum eine schlüssige Gesamtstrategie.

## Literatur

- Beckstein, Günther 2000a: Blue Card statt Green Card,  
<http://www.bayern.de/Politik/Pressemitteilungen/2000Mrat/Mrat000704.htm>
- Beckstein, Günther 2000b: Thesen zur Zuwanderungspolitik, vorgelegt zur Sitzung des Parteivorstands der CSU am 13. November 2000
- BDA 2001: Dr. Hundt zur Green Card. Green Card für IT-Spezialisten ist besser als ihr Ruf, Presseinformation vom 31.01.2001
- BITKOM 2001a: Wege in die Informationsgesellschaft. Status quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich, Berlin/ Frankfurt
- BITKOM 2001b: Benchmarkstudie des BITKOM zur Informationsgesellschaft: Deutschland erhöht das Tempo. Presseinformation, Berlin
- BITKOM 2001c: Kein Ende des Mangels an IT- und E-Business-Spezialisten absehbar. Pressekonferenz zum Fachkräftemangel in Europa am 6. März, Berlin,  
<http://www.bitkom.org/presse/pr060301.rtf>
- BITKOM 2001d: Pressekonferenz zum Fachkräftemangel in Europa am 6. März, Charts, Berlin, <http://www.bitkom.org/presse/pr060301.pps>
- BITKOM 2000a: Wege in die Informationsgesellschaft. Status quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich, Berlin/ Frankfurt
- BITKOM 2000b: BITKOM-Position. Ergänzende Informationen und Handlungsvorschläge zur BITKOM-Position "Ausländische IT-Fachkräfte" vom 25. Februar 2000, Berlin 28. März 2000
- BITKOM 2000c: Informationstechnik und Telekommunikation mit Rekordwachstum. Presseinformation vom 13.10.2000, Berlin
- BDI/ BDA/ DIHT 2000: Forderungen der Wirtschaft zur Umsetzung des "Sofortprogramms zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs", Berlin.
- BMBF 2000a: 2000 - ein Erfolgjahr für die IT- und Medienberufe: 25.000 neue Ausbildungsverträge. Pressemitteilung des BMBF vom 29. Dezember 2000, Berlin.
- BMBF 2000b: Anschluss statt Ausschluss. IT in der Bildung. Berlin
- BMW/ BMBF 1999: Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts. Aktionsprogramm der Bundesregierung, Berlin.
- Bosbach, Wolfgang 2000: Zuwanderungsbegrenzung und Zuwanderungssteuerung. Diskussionspapier, <http://www.cdu.de/wochenthema/zuwanderung/htm>
- Bundeskanzler Schröder 2001: Rede anlässlich der Eröffnung der Cebit am 21. März 2001 in Hannover,  
[http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/1X\\_34261.htm](http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/1X_34261.htm)
- Bundesregierung 2000: Deutschland schreibt sich mit .de. "Green Card" für IT-Spezialisten. Fleyer, Presse- und Informationsamt, Berlin
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1999: Offensive zum Abbau des IT-Fachkräftemangels, Berlin, [http://www.iid.de/aktionen/it\\_ott.html](http://www.iid.de/aktionen/it_ott.html).
- Canadajournal online 2000:  
[http://www.canadajournal.ca/new\\_einwanderung\\_voraussetzungen.html](http://www.canadajournal.ca/new_einwanderung_voraussetzungen.html)

- CDU o. J.: Bildungsvorsprung für Deutschland. Entwurf für den Bundesvorstand der CDU Deutschlands,  
<http://www.cdu.de/politik-a-z/parteitag/bildung-und-internet.htm>
- CDU 2000: Arbeitsgrundlage für die Zuwanderungs-Kommission der CDU Deutschlands
- CIC Kanada 1999: Facilitated Processing for Information Technology Workers,  
<http://www.cic.gc.ca/english/visit/itw-e.html>
- DGB 2001: Offene Zuwanderungsdebatte ja, kurzatmige Einzellösungen nein. Pressemitteilung vom 02.02.2001, <http://www.dgb.de/cgi/meldungen/index.cgi?id=1200>
- DIE WELT online 2000: Die Green Card ist kein Top-Thema mehr.  
<http://www.welt.de/daten/10/10/1010hw195546.htx?print=1>
- DIHT 2000a: IT-Fachkräfte: Herzlich Willkommen in Deutschland. DIHT-Eildienst, Green Card, Juni.
- DIHT 2000b: Einwanderung - Acht Leitlinien für ein offenes Deutschland. Beschluß der DIHT-Vollversammlung vom 27. September 2000
- Dostal, Werner 2000: Anwerbung kann Ausbildung nicht ersetzen. IAB-Kurzbericht, Nr.3
- FDP 1999: F.D.P.-Entwurf eines Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes. Liberale Argumente Nr.3, <http://www.liberales.de/fdp-fraktion//dok/liarg/8phtml>
- Fuchs, Werner/ Schnur, Peter/ Zika, Gerd 2000: Von der Massenarbeitslosigkeit zum Fachkräftemangel. IAB Kurzbericht, Nr. 9
- Handelsblatt 2000: Ausgabe vom 17.02.2000,  
Ausgabe vom 28.02.2000
- IG Metall 2000a: IG Metall wichtigster Faktor in der IT-Fachkräfteoffensive. Materialien für die Berufsbildungspraxis, IG Metall Vorstand Frankfurt
- IG Metall 2000b: Was spricht für die Greencard, was dagegen,  
<http://www.igmetall.de/nachrichten/greencard/argumente.html>
- IG Metall 2000c: Das sagt der Arbeitskreis außertariflicher Angestellter bei der IG Metall, <http://igmetall.de/nachrichten/greencard/atarbeitskreis.html>
- IG Metall 2000d: Das sagen IG Metall-Betriebsräte aus der IT-Branche,  
<http://www.igmetall.de/nachrichten/greencard/itbetraete.html>
- IG Metall 2000e: Die neue IT-Weiterbildung. Ergebnisse der Vorphase des Neuordnungsvorhabens. Stand Oktober 2000. Materialien für die Berufsbildungs-Praxis, Frankfurt
- IG Metall Pressedienst 2000a: Zwickel: Weitere Green Cards weder sinnvoll noch notwendig, <http://www.igmetall.de/pressedienst/2000/033.html>
- IG Metall Pressedienst 2000b: Zwickel kritisiert Green Card als Schnellschuss,  
<http://www.igmetall.de/pressedienst/2000/081.html>
- IG Metall Pressedienst 2000c: Green Card: Peters fordert tarifvertragliche Regelung zur Qualifizierung, <http://www.igmetall.de/pressedienst/2000/044.html>
- input consulting 2001: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Hochschulplätze für IT-Fachkräfte in Deutschland. Zwischenergebnis der Arbeitsgruppe "Bildung und

Qualifikation", Themenschwerpunkt Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt, Frankfurt/Stuttgart

Innenministerium Bayern 2000: "Blaue Karte" - 8 Fragen und Antworten,  
<http://www.Innenministerium.bayern.de/abteilungen/fachinformationen/1a/zuwanderung/blaue-karte.pdf>

Internationales Arbeitsamt (2000): Globalisierung in Europa. Menschenwürdige Arbeit in der Informationswirtschaft, Band I. Bericht des Generaldirektors, Genf.

Jung, Volker 2001: Zusammenfassung anlässlich der Pressekonferenz "Wege in die Informationsgesellschaft", Berlin, <http://www.bitkom.org/WegelInfo2001.rtf>

Kannengießler, Christoph 2000: IT-Spezialisten: Green Card schafft Erleichterung. BDA-online, <http://www.019adfd808e8aac12568a300587ass!OpenDocumen>

Kannengießler, Christoph 2001: Zuwanderungspolitik: Top oder Flop? - Sechs Monate "Green Card" für IT-Spezialisten, BDA-online Kurz-Nachrichten-Dienst Nr. 05 vom 31.01.2001

Martin, Philip/ Werner, Heinz 2000: Der amerikanische Weg - ein Modell für Deutschland? IAB Kurzbericht Nr.5

Müller, Wolfgang 2000: Importierte Spezialisten? In: Computer Fachwissen, Nr.3, S. 14 - 15

Ochel, Wolfgang 2000: Rekrutierung hochqualifizierter Arbeitskräfte im Ausland - zur Praxis anderer OECD-Länder. In: ifo Schnelldienst, Nr. 8, S.9 - 14, München

Spiegel online 2000a: Einwanderung. Die Angst der Parteien vor der Wahl, Ausgabe vom 30.01.2001,  
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,115135,00.html>

Spiegel online 2000b: Reaktionen. "Zweitbeste Lösung" oder "Flickenteppich", Ausgabe vom 02.02.2001,  
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,115581,00.html>

UNI-Europa IBITS sector committee 2000: UNI takes position on "green cards",  
<http://www.eiro.euofond.ie/2000/10/inbrief/eu0010272n.html>

Welsch, Johann 2001: Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche. Fachkräftemangel, Green Card und Beschäftigungspotenziale. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

WIMMEX 2001: 6 Monate Greencard in Deutschland. Eine Kurzfassung, München,  
<http://www.wimmex.com/greencard/>

Wirtschaftswoche 2000: Ausgabe vom 02.03.2000,  
 Ausgabe vom 16.03.2000