

---

Johann Welsch

## Gewerkschaften im internationalen Qualifikationswettlauf

---



*Prof. Dr. Johann Welsch, geb. 1947 in Mühlheim/Main, Studium der Volkswirtschaftslehre in Frankfurt/Main, war von 1980 bis 1987 Wissenschaftlicher Referent im WSI des DGB und von 1988 bis 1994 Referatsleiter in den Abteilungen Neue Technologien und Grundsatzfragen beim DGB-Bundesvorstand. Seit 1995 lehrt er Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Wiesbaden.*

---

Was beim Regierungsantritt der rot-grünen Koalition vor zwei Jahren noch belächelt worden wäre, ist inzwischen zu einem vorherrschenden Thema der arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Debatte geworden: „Fachkräftemangel“. Ungeachtet der rund 4 Mio. registrierten Arbeitslosen Anfang 2001 und eines geschätzten Defizits an Arbeitsplätzen von fünf bis sechs Millionen Stellen beklagt die Wirtschaft in immer lauterem Tönen ein Defizit an qualifizierten Arbeitskräften. Die Klagen hatten vor zwei Jahren zunächst leise in der Informations- und Kommunikationswirtschaft begonnen, sind jedoch inzwischen nicht nur lauter geworden, sondern gehen weit über diese „Vorreiterbranche“ der Wissensökonomie hinaus. In der expandierenden Bio- und Gentechnischen Industrie nehmen die Personalengpässe zu. Die Metall- und Elektrotechnische Industrie klagt über fast eine Viertel Million nicht besetzbarer Stellen, wobei vor allem Elektroingenieure immer rarer würden.<sup>1</sup> Der Maschinenbau sucht vor dem Hintergrund einer florierenden Branchenkonjunktur offenbar vergeblich gut qualifizierte und flexibel einsetzbare Maschinenbauingenieure. Das Handwerk, vor allem in den strukturstarke Regionen des Bundesgebietes, kann eine zunehmende Zahl von Arbeitsplätzen nicht besetzen und auch im Dienstleistungsbereich häufen sich die Klagen über Personaldefizite, vor allem in der Gastronomie, im Einzelhandel und in der Unternehmensberatung. Der Bundesverband der Deutschen Industrie sieht in den Personalengpässen inzwischen nicht mehr nur einzelne singuläre Erscheinungen vorübergehender Natur, sondern ein anhaltendes und strukturelles Problem: Fachkräftemangel werde zum „Hauptübel des neuen Jahrzehnts“.<sup>2</sup>

---

1 Wirtschaftswoche vom 22.2.01.

2 Wirtschaftswoche vom 22.2.01.

Nun mag vieles von dem anschwellenden Klageged übertrieben, teils auch politisch motiviert sein, nicht zu leugnen ist allerdings, dass in einigen Arbeitsmarktsegmenten die Nachfrage zunehmend über das Angebot an Arbeitskraft hinaus schießt.<sup>3</sup> Mehr noch: Es ist unübersehbar, dass es sich nicht allein um ein nationales, sondern in einigen Sparten um ein internationales Problem handelt. Die frühindustrialisierten Länder der Erde begeben sich derzeit in einen internationalen Wettlauf um die fähigsten Köpfe. Der Anpfiff zum globalen Qualifikationsrennen ist längst erfolgt. Diese Entwicklung kann Gewerkschaften nicht gleichgültig sein, werden die Arbeitnehmerorganisationen hiermit doch in zentralen Interessen- und Handlungsfeldern wie Beschäftigung, Qualifizierung und Arbeitsschutz tangiert. Wie verhalten sich die Gewerkschaften im internationalen „skills race“? Wir wollen dies exemplarisch in Deutschland am Beispiel der Auseinandersetzung um die Überwindung des IT-Fachkräftemangels analysieren. Zunächst wollen wir kurz die These vom internationalen Qualifikationsrennen belegen.

### Immer mehr Länder im internationalen Qualifikationswettbewerb

In den Vereinigten Staaten bezeichnet der „Rat für Wettbewerbsfähigkeit“ die Qualifikationsfrage als die größte Herausforderung für die Wettbewerbsfähigkeit der US-Wirtschaft in dieser Dekade.<sup>4</sup> Das neue Jahrzehnt sei das Jahrzehnt des „skills race“, des weltweiten Wettlaufs um qualifizierte Arbeitskräfte und die besten Qualifikationen. Sollten die USA diesen Wettlauf verlieren - so die These des Rats -, wären Wachstumsverluste, zunehmende Einkommensunterschiede und Produktionsverlagerungen ins Ausland die Folge. Er fordert deshalb eine gemeinsame nationale Anstrengung, um dieser Herausforderung wirksam zu begegnen. Ein Element dieser Anstrengung ist das „H-1B-Programm“, welches hierzulande oft fälschlicherweise als „Green Card“ bezeichnet wird.<sup>5</sup> Mit diesem Programm wird es Unternehmen ermöglicht, gezielt Arbeitskräfte mit überdurchschnittlichen Qualifikationen im Ausland zunächst auf maximal 6 Jahre anzuwerben und sie, nach Erfüllung bestimmter Kriterien, danach auf Dauer zu beschäftigen.<sup>6</sup> Die USA haben dieses Eingangstor für qualifizierte Arbeitskräfte in jüngster Zeit weiter geöffnet.

Auch andere frühindustrialisierte Länder gehen inzwischen in ähnlicher Weise dazu über, gezielt Fachkräfte in den wirtschaftlich nachholenden Ökonomien anzuwerben, wobei vor allem Indien ein begehrtes Zielland der Anwerbungsanstrengungen ist. Deutschland möchte bis zu 20.000 IT-Fachkräfte aus Indien und Osteuropa in nächster Zeit anwerben. Japan - ein traditionell zuwanderungsabgeneigtes Land - sucht 10.000 indische IT-Fachkräfte innerhalb der nächsten drei Jahre. Irland sucht 32.000 indische Softwareexperten bis 2005, Frankreich möchte 10.000, Italien 8.000 und Südkorea 10.000 Experten aus Indien für sich gewinnen.

---

3 Auch nach Auffassung der Bundesregierung gefährdet inzwischen der Mangel an qualifiziertem Personal – Ingenieure, Informatiker, andere akademische Fachkräfte – den Konjunkturaufschwung. Vgl. den „Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2000“ des Bundesforschungs- und Bildungsministeriums.

4 Council of Competitiveness, *Winning the Skills Race*, Washington D.C. 2000.

5 Vgl. dazu ausführlicher Johann Welsch, *Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche*, Reihe [www.fes/internetoekonomie](http://www.fes/internetoekonomie) (Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 2001, S. 64

6 Die Anzahl der jährlich zugelassenen Hochqualifizierten war anfangs auf 65.000 Personen beschränkt und wurde angesichts der wachsenden Arbeitskräfteknappheit in den High-Tech-Branchen 1999 auf 115.000 aufgestockt. Als sich im Verlaufe des Jahres 2000 die Engpässe am Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte weiter dramatisch verschärften, hat die amerikanische Regierung im Herbst das Einwanderungskontingent für Fachkräfte nochmals massiv ausgeweitet, nämlich auf 600.000 Personen für die nächsten drei Jahre.

Ähnliche Absichten sind in anderen Ländern wie Belgien, Iran, Singapur, Spanien und Syrien geäußert worden, ohne dass bisher Zielzahlen für die Anwerbung genannt worden wären.<sup>7</sup> Weitere Hauptzielländer dieses internationalen Qualifikationswettlaufs neben Indien sind Südafrika und Pakistan.

### **Die IT-Branche im Zentrum des Fachkräftemangels**

Dass sich die Debatte um Engpässe qualifizierten Personals zunächst an der IT-Branche entzündete, liegt am Übergang der Industrie- in eine Wissensökonomie, wie er sich derzeit in den frühindustrialisierten Ländern vollzieht. Darüber hinaus bereiten sich einige nachholende asiatische Ökonomien mit enormen Bildungs- und Infrastrukturanstrengungen zum Sprung in die Wissenswirtschaft vor. Motor dieser weitreichenden ökonomischen Transformation sind die ständig steigende Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechniken, die rasante Verbreitung des Internet und die immer intensivere Nutzung seiner Potentiale. Hierdurch erfahren die Branchen, welche die hierfür relevanten Ausrüstungsgüter und Dienstleistungen produzieren, eine enorme Expansion, aber auch einen dramatischen Wandel. Dieser greift auf die übrige Wirtschaft über, da diese zunehmend auf der Grundlage des Internet neue Geschäftsmodelle hervorbringt und ihre Wertschöpfungsketten grundlegend restrukturiert. Beide Prozesse bringen eine dynamisch wachsende Nachfrage nach qualifizierten IT-Fachkräften hervor, welche weit über die vorhandenen Qualifikationspotentiale hinausgeht. Allerdings ist es schwer, das Volumen des Expertendefizits exakt zu quantifizieren. Zum einen gibt es für den Bedarf an IT-Qualifikationen bis heute keine geeigneten amtlichen Statistiken, auf die man sich berufen könnte, sodass man auf Daten von Wirtschaftsverbänden und auf Schätzungen von Unternehmensberatungsfirmen angewiesen ist. Zum anderen ist es fast unmöglich, das geeignete Arbeitsangebot für IT-Aufgaben abzugrenzen, denn solche Aufgaben werden nicht nur durch die Absolventen in Computer- und IT-Berufen in der Praxis bewältigt, sondern auch durch eine Vielzahl anderer Berufe, welche als Computeranwender in den unterschiedlichsten Branchen beschäftigt sind.<sup>8</sup>

Die aktuellsten Angaben zum IT-Fachkräftemangel kommen derzeit vom Branchenverband der IuK-Wirtschaft Bitkom. Wir beziehen uns hier auf eine gerade von Bitkom der Öffentlichkeit vorgestellte Studie von EITO/IDC<sup>9</sup>, welche folgende empirische Befunde und Schätzungen zum Fachkräftemangel der IT-Branche enthält:

In Europa insgesamt gibt es derzeit einen Gesamtbedarf an IT-Fachkräften in Höhe von 14,5 Mio. Personen, der bis 2003 auf 22 Mio. und damit um rund 50 Prozent zunehmen wird. Damit wächst die IT-Beschäftigung überdurchschnittlich, denn ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung in Europa steigt von 8,3 auf 13,4 Prozent.

Dieses Arbeitsplatzpotenzial kann jedoch aufgrund des Mangels an Fachkräften nicht in vollem Umfang realisiert werden. Etwa jede 8. Stelle blieb im Jahr 2000 unbesetzt. Bis zum Jahr 2003 ist bei der absehbaren Entwicklung des verfügbaren Fachkräfteangebots mit einem Anstieg des Anteils der nicht besetzbaren Stellen - gemessen am Kräftebedarf - auf 18 Prozent zu rechnen.

---

7 ILO, World Employment Outlook 2001, Kap. 7, Kasten 7.8.

8 Vgl. dazu Welsch, IT-Branche, S. 40f. sowie IAB Kurzbericht 3/2000, S. 3ff.

9 Bitkom-Presskonferenz am 6.3.01 in Berlin.

Differenziert nach einzelnen Ländern ist dabei der Fachkräftemangel in Deutschland mit einem Anteil von gegenwärtig 15 Prozent (das entspricht 440.000 unbesetzten Stellen) am drängendsten, in Großbritannien mit rund 11 Prozent zwar ebenfalls spürbar, aber am geringsten. Bis 2003 wird die Dringlichkeit des Problems in allen betrachteten EU-Ländern zunehmen. In Italien ist dann fast jede fünfte IT-Stelle nicht zu besetzen, in Deutschland und Spanien jede sechste.

Differenziert nach IT-Aufgaben sind die Spannungen zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot im Bereich des E-Business am größten. Von diesen Arbeitsplätzen, z.B. im Web-Marketing, E-Commerce oder E-Government, können derzeit europaweit nur vier Fünftel besetzt werden; eine Quote, die bis 2003 weiter auf dann 70 Prozent sinken wird. Damit bleiben dann allein im E-Business-Bereich rund zwei Millionen Arbeitsplätze unbesetzt. Hinzu kommen weitere 1,7 Mio. nicht besetzte Jobs im ITK-Bereich, d.h. in der Planung, Umsetzung, im Betrieb und in der Wartung von informations- und kommunikationstechnischen Systemen.

In Deutschland wächst der Bedarf an IT-Fachkräften im betrachteten Zeitraum von knapp 3 Mio. auf über 4,2 Mio. Personen, die Anzahl der nicht besetzbaren IT-Arbeitsplätze steigt von 440.000 auf 723.000 Stellen. Damit wächst der Anteil der unbesetzten Stellen am gesamten Beschäftigungspotenzial von IT-Aufgaben von derzeit rund 15 auf dann 17 Prozent, im Bereich E-Business/Call-Centers von sogar gut 20 auf knapp 25 Prozent.

Gravierend sind die wirtschaftlichen Verluste, die durch den Fachkräftemangel entstehen: Nicht nur werden Innovationen und Wachstum im engeren Bereich der IT-Branche behindert, auch die übrige Wirtschaft, die in wachsendem Maße auf die Nutzung der neuen IuK-Techniken angewiesen ist, um neue Geschäftsmodelle zu entwickeln und Innovationen hervorzubringen, wird blockiert. Immerhin entfallen auf jeden Arbeitsplatz in der IT-Branche zwei weitere IT-Arbeitsplätze bei den Anwenderinstitutionen im privaten und öffentlichen Bereich. EITO schätzt, dass die durch Fachkräftemangel bedingten Verluste an Produktions- und Einkommenswachstum in 2003 bei bis zu drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Europa liegen werden.

### **Die Green Card in Deutschland als Lösung des Problems?**

Es gibt grundsätzlich zwei Ansätze zur Überwindung des Fachkräfteengpasses: Qualifizierung von jungen Menschen und Arbeitslosen einerseits, eine Politik der selektiven Förderung von Zuwanderung andererseits. Die Positionen in der Debatte in Deutschland sind gekennzeichnet durch die jeweilige Hervorhebung des einen oder des anderen Ansatzes. Praktisch finden wir allerdings in fast allen frühindustrialisierten Ländern kein Entweder-Oder, sondern eine Mischung aus beiden Strategien. So hatte die Bundesregierung bereits 1999, also lange bevor die Debatte über die Green Card für ausländische IT-Spezialisten im Frühjahr 2000 öffentlich losbrach, bereits das Problem aufgegriffen und in das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ eingebracht. Dort waren schon Mitte 1999 Maßnahmen vereinbart und eingeleitet worden.<sup>10</sup> So sollte das Ausbildungsvolumen in den neuen IT- und Medienberufen innerhalb von drei Jahren auf 40.000 Plätze, das Weiterbildungsangebot der Bundesanstalt für Arbeit von derzeit 30.000 Plätzen im Zeitraum 2000 bis 2003 auf 35.000 Plätze gesteigert werden, um rund 100.000 IT-Fachkräfte gewinnen zu können. Die Einrichtung eines Ausbildungsfonds von IT-Unternehmen als Public-Private-Partnership wurde angedacht mit

---

<sup>10</sup> Vgl. BMBF-Pressemitteilung, 7.7.1999.

der Aufgabe, die Ausweitung neuer IT-Studienangebote im Hochschulbereich zu unterstützen, Stipendien für Studierende von entsprechenden Fachrichtungen bereitzustellen, die fachspezifische und fachübergreifende Weiterbildung sowie den Personalaustausch zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu fördern. Mit diesen Maßnahmen soll das Fachkräfteangebot im IT-Bereich um rund 250.000 Personen bis zum Jahre 2005 gesteigert werden. Darüber hinaus gilt es, das Bildungs- und Ausbildungssystem effizienter zu gestalten und die Qualifikationsstrukturen zu verbessern. Zu diesem Zweck schlägt die Arbeitsgruppe vor, den tertiären Bereich der Hochschulen und Berufsakademien zu modernisieren, zum Beispiel durch modulare Gestaltung von Studiengängen und die Verpflichtung zu studienbegleitenden Praktika. Darüber hinaus soll im Bereich der Berufsschulen die Weiterbildung von Lehrern und betrieblichen Ausbildern im Hinblick auf den Erwerb von IT- und Medienkompetenz intensiviert werden. Nicht zuletzt wurde vorgeschlagen, an den allgemein bildenden Schulen den Lehrenden mehr didaktische Medienkompetenz zu vermitteln und verstärkt Schüler und Eltern über die Berufschancen in der IT-Branche zu informieren. Der Bundeskanzler griff bei seiner Eröffnungsrede auf der CeBIT in Hannover im Februar 2000 den Fachkräftemangel der Branche auf, ging jedoch in der Vorstellung von Lösungsansätzen - völlig überraschend für alle Beteiligte - über die im „Bündnis“ vereinbarten Maßnahmen hinaus, indem er eine Green Card für „IT-Spitzenkräfte“ vorschlug.<sup>11</sup> Damit war die Debatte über die „Green Card“ in Deutschland eröffnet. Die Arbeitgeberverbände drängten darauf, über den IT-Bereich hinaus „einfachste Zuzugsregelungen“ für benötigte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu schaffen. Die Caritas forderte, auch für Pflegeaufgaben ausländische Arbeitskräfte anwerben zu dürfen. Angesichts des zunehmenden Mangels an Ingenieuren wurden auch Stimmen aus dem Maschinenbau und der elektrotechnischen Industrie lauter, ebenfalls auf internationalen Arbeitsmärkten aktiv werden zu können.

### **Gewerkschaften im globalen „skills race“**

Innerhalb der Gewerkschaften gab es zunächst ein geteiltes Echo auf den Kanzler-Vorschlag. Während die IG Metall und die DAG der Initiative positiv gegenüberstanden, wurden aus dem Bereich des DGB mit dem Hinweis auf immerhin rund 31.000 arbeitslose IT-Spezialisten zunächst Bedenken geäußert. Die stellvertretende DGB-Vorsitzende Engelen-Kefer präziserte kurze Zeit nach dieser ersten Reaktion die Position des gewerkschaftlichen Dachverbandes.<sup>12</sup> Gegen eine vorübergehende Zuwanderung hoch qualifizierter Informatiker sei nichts einzuwenden, allerdings gebe es keine belastbaren Zahlen über das behauptete Fachkräftedefizit. Die Ausbildungsquote in der Computerbranche sei bis heute gering und liege deutlich unter der vieler Handwerksbereiche. Brauche man kurzfristig hoch qualifizierte Informatiker, so sollten Anwerbungsaktivitäten auf diese Gruppe beschränkt werden und nur für eine Übergangszeit gelten.

Die gewerkschaftliche Debatte konkretisierte sich, als im April 2000 vom Arbeitsminister eine Green Card-Verordnung vorgelegt wurde, welche nach einiger Diskussion dann im August des Jahres in Kraft trat. Die Eckpunkte dieser Green Card-Regelung sind:

- Insgesamt 20.000 IT-Expertinnen und -Experten aus Nicht-EU-Ländern können in Deutschland - zunächst für höchstens fünf Jahre - beruflich tätig werden. Sie können mit ihren

---

<sup>11</sup> Vgl. Beilage zum „IW-Medienspiegel“, 6.3.2000.

<sup>12</sup> Die Gunst der Stunde wollen offenbar alle nutzen, in: Frankfurter Rundschau, 9.3.2000.

Familienangehörigen hier leben, wobei die Familienangehörigen nach zwei Jahren beruflich tätig werden dürfen. Die Zulassung erfolgt in zwei Stufen: Zunächst wird für 10.000 Arbeitskräfte eine Arbeitserlaubnis erteilt. Nach einer Auswertung der Erfahrungen („Monitoring“) werden weitere 10.000 Bewerbungen zugelassen.

- Die Regelung ist auf einen festen Kreis von Berufsfeldern beschränkt: auf den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, das heißt auf Tätigkeiten wie Software-, Multimedia-Entwicklung und Programmierung, Entwicklung von Schaltkreisen und IT-Systemen, IT-Consulting, sowie den Kreis der System-, Internet- und Netzwerkspezialisten.
- Die Zulassung erfolgt nur bei Abschluss eines Arbeitsvertrages mit einem hiesigen Unternehmen, das heißt für eine unselbständige Tätigkeit. Allerdings kann danach ein Antrag auf Gründung einer selbständigen Existenz gestellt werden, wobei die Vorlage eines aussichtsreichen Unternehmerkonzeptes als Voraussetzung geprüft wird.
- Als Qualifikationsvoraussetzungen müssen die Bewerber entweder einen akademischen Abschluss besitzen oder entsprechende Berufs- und Praxiserfahrungen nachweisen. Im letzteren Falle, also wenn kein akademischer Ausbildungsabschluss vorliegt, wird als Zulassungskriterium ein in Deutschland vereinbartes Einkommen in einer Höhe von mindestens 100.000 DM (Bruttojahresgehalt) angewandt.

Die Regelung gilt auch für ausländische Absolventen von Studiengängen des IT-Bereiches an deutschen Hochschulen.

### **Bezugsrahmen und Eckpunkte der gewerkschaftlichen Green Card-Debatte**

Dass das Thema „Green Card“ schnell in der gewerkschaftlichen Debatte aufgegriffen wurde, ist nicht überraschend. Zentrale Interessenlagen der Arbeitnehmerschaft und Politikfelder, in denen die Gewerkschaften agieren, werden durch die Green Card berührt: Fragen der Bildung und Ausbildung, der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, der Lohnentwicklung und der Aufrechterhaltung erkämpfter sozialer Standards in der Arbeitswelt. Die Debatte ist für die Gewerkschaften nicht einfach, führt sie doch hinein in einen Zielkonflikt zwischen der seit über zwei Jahrzehnten immer wieder geforderten Wiederherstellung der Vollbeschäftigung einerseits, und dem von den Gewerkschaften als Teil der internationalen Arbeiterbewegung immer hochgehaltenen Wert der internationalen Solidarität. Letzteres kommt im aktuellen DGB-Grundsatzprogramm explizit zum Ausdruck, wenn festgestellt wird: „Unser Grundsatzprogramm ist ein Beitrag und ein Teil einer gemeinsamen europäischen und internationalen gewerkschaftlichen Interessenvertretung. Es beschreibt die gemeinsamen Grundwerte und die gewerkschaftspolitischen Ziele, die das verbindende politische Fundament der Arbeit aller Gewerkschaften darstellen und dadurch Solidarität stiften.“ Und auch die hohe Priorität, die das Vollbeschäftigungsziel genießt, wird in diesem Programm deutlich zum Ausdruck gebracht: „Arbeit bedeutet mehr als bloße Existenzsicherung. Sie ist die wesentliche Voraussetzung für die Selbstverwirklichung der Menschen und für ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Arbeit schafft gesellschaftlichen Wohlstand und Lebensqualität. Die Gewerkschaften werden all ihre Kräfte darauf konzentrieren, eine Politik durchzusetzen, die Massenarbeitslosigkeit abbaut.“ Die Green Card-Debatte ist für die Gewerkschaften deshalb von besonderer Brisanz, weil diese bei Zustimmung zu dieser Maßnahme den arbeitslosen Computerfachleuten hier zu Lande erklären müssen, wieso sie die Anwerbung ausländischer IT-Experten, die ja zu Konkurrenten um die begehrten Arbeitsplätze

werden, akzeptieren. Andererseits - bei Ablehnung der Initiative - wäre potentiellen Interessenten und den Gewerkschaftskollegen im Ausland zu erläutern, warum sie den Broterwerb ausländischer Fachleute aus armen Ländern in Deutschland verhindern. Wie verhalten sich die Gewerkschaften in dieser Frage, und zwar in einer schwierigen Situation, die durch hohe Massenarbeitslosigkeit, einen anhaltenden Mitgliederrückgang, durch wachsende soziale Unsicherheit, durch Ängste vor Arbeitsplatzverlust und nicht zuletzt durch eine nicht zu übersehende Fremdenfeindlichkeit in Teilen der Bevölkerung gekennzeichnet ist?

Bei genauerer Analyse der gewerkschaftliche Debatte lassen sich folgende Positionen, Argumente und Forderungen herauschälen.<sup>13</sup>

### **Gibt es überhaupt einen Fachkräftemangel?**

Das ist eine in der gewerkschaftlichen Diskussion viel gestellte Frage. Denn die ganze Auseinandersetzung um die Green Card macht nur dann einen Sinn, wenn es tatsächlich einen Fachkräftemangel in einem Ausmaß gibt, der mit eigenen Anstrengungen, sprich Weiterbildung und Umschulung, aus dem inländische Arbeitskräftepotenzial zumindest auf mittlere Sicht nicht zu decken ist. Auf die unzureichende amtliche Statistik für die New Economy wurde bereits hingewiesen. Es gibt bislang in den Wirtschaftswissenschaften auch keine Kennziffer, die einen Qualifikationsengpass gerade im IT-Bereich klar zu indizieren vermag. Das Problem liegt zum einen in der Vielfalt der Aufgabenstellungen, wie z.B. die Gestaltung von Webseiten, die Entwicklung von Lösungen für Onlinegeschäfte oder die Schaffung von Multimedia-Anwendungen. Zum Zweiten sind viele IT-Aufgaben mit anderen, herkömmlichen Aufgabenstellungen verflochten, so geht es in Anwenderbereichen wie Banken und Versicherungen darum, herkömmliche Finanzgeschäfte mit Hilfe neuer technischer Lösungen effizienter und profitabler zu erstellen und zu vermarkten. Das dritte Problem liegt im Tempo der Entwicklung. Das Internet war Mitte der neunziger Jahre kaum bekannt, heute prägt es zunehmend die gesamte Wirtschaft. Und mehr noch: Der Wettlauf um immer leistungsfähigere IuK-Technologien und die ständige Weiterentwicklung von IT-Diensten und Softwarelösungen bringen immer neue Nachfrage nach bisher nicht gekannten Qualifikationen hervor, und sie verändern Charakter und Inhalt vorhandener Qualifikationen. So ist es zum Beispiel schwer, die zur Gestaltung von Webseiten benötigten Fähigkeiten klar abzugrenzen. Vor kurzer Zeit noch brauchte man hierzu exzellente Programmierkenntnisse, um den HTML-Code, der dieser Tätigkeit zugrunde liegt, beherrschen und anwenden zu können. Inzwischen gibt es neue Software, die solche Programmieraufgaben übernimmt, sodass die Gestaltung von Webseiten heute auch von Menschen ohne IT-Ausbildung vorgenommen werden kann. Man sieht also, dass die genannten Zahlen über den Fachkräftebedarf mit Vorsicht bewertet werden müssen. Dennoch zeigen alle Schätzungen aus den letzten beiden Jahren, dass es derzeit offensichtlich schwer ist, Fachkräfte für die Bewältigung komplexer IT-Aufgaben zu finden, wobei der Engpass allerdings nicht bei IT-Fachkräften allgemein, sondern im Kernbereich der „Professionals“ mit fundierter akademischer Ausbildung und/oder einschlägiger Praxiserfahrung zu suchen ist.

---

<sup>13</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Auswertung von Pressemitteilungen, Statements, persönlichen Äußerungen und Online-Diskussionen aus dem Bereich der DGB-Gewerkschaften.

### Die Frage nach den Ursachen?

Wenn allerdings in den letzten beiden Jahren - wie behauptet - urplötzlich ein Fachkräftemangel entstanden ist, so wird in der Debatte zu Recht nach den Ursachen dieses Mangels gefragt. Vonseiten der Wirtschaft ist hierzu nur wenig zu erfahren, obwohl die Wurzeln des Problems in der Unternehmens- und Personalpolitik der frühen neunziger Jahren zu suchen sind. Der Bitkom spricht von „technologischen und globalen Ursachen“, welche seit Beginn der neunziger Jahre „zum Umbau der Wirtschaft“ geführt hätten.<sup>14</sup> Das ist eine zurückhaltende Umschreibung der Rationalisierungs- und Umstrukturierungswelle, welche mit einer Flut neuer Managementkonzepte wie Lean Production, Outsourcing, Downsizing etc. und der Streichung vieler Stellen im mittleren Management sowie in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen verbunden war, und die auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungssystem tiefe Spuren hinterlassen hat: steigende Arbeitslosenzahlen von Ingenieuren, Informatikern und sonstigen Computerexperten. Für die Studienanfänger war dies ein klares Signal, entsprechende Studiengänge zu meiden, sodass die Studienanfängerzahlen stagnierten oder gar einbrachen.<sup>15</sup> Gleichzeitig erzeugt die schnelle Entwicklung des Internet inzwischen völlig neue Wissensanforderungen, denen man nur durch ein qualifiziertes Studium und/oder ein „training on the job“ in den internetgeprägten Produktions- und Anwendungsbereichen gerecht werden kann. Die Erinnerung an diese Entstehung des Mangelproblems ist für die Gewerkschaften auch der zentrale Ausgangspunkt für die Suche nach seiner Überwindung. Deshalb gab es gerade in Richtung unternehmerische Weiterbildung eine klare Schwerpunktsetzung in der Debatte. Die weiteren Eckpunkte des praktischen Umgangs der Gewerkschaften mit der Green Card-Initiative beziehen sich auf deren Reichweite, auf flankierende Aus- und Weiterbildungsanstrengungen, auf die Verhinderung negativer sozialer Auswirkungen sowie auf die Ablösung des Green Card-Ansatzes durch eine umfassende Zuwanderungsregelung.

### Enge Begrenzung und keine Ausweitung der Green Card

Vonseiten der Wirtschaft und ihrer Verbände werden inzwischen Green Cards für Qualifikationen gefordert, die weit über den IT-Bereich hinausgehen (Elektroingenieure, Maschinenbauingenieure, Baubereich, Pflegepersonal). Die Gewerkschaften räumen demgegenüber zwar ein, dass im IT-Bereich ein ernst zu nehmender Qualifikationsengpass besteht, wollen aber deshalb die Green Card auch nur auf diesen engen Bereich begrenzt sehen. Darüber hinaus soll die Initiative auf die vereinbarten maximal 20.000 Experten beschränkt und zeitlich limitiert werden. Alle Forderungen nach einer generellen Einwanderungserlaubnis für qualifizierte Arbeitskräfte (z.B. von Arbeitgeberpräsident Hundt) wird angesichts von 4 Mio. Arbeitslosen eine Absage erteilt. Das dringendste gesellschaftliche Problem sei die Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Eine generelle Zulassung von Zuwanderung bzw. eine uferlose Ausweitung von Green Cards würden die Realisierung des Vollbeschäftigungszieles auf Dauer unmöglich machen. Die Anwerbung müsse jeweils voraussetzen, dass ein Bedarf zunächst festgestellt und dann geprüft werden müsse, ob er durch inländische Kräfte abgedeckt werden könne. Erst dann dürfe die Green Card-Verordnung zum Zuge kommen.

---

14 Bitkom-Presskonferenz am 6.3.01 in Berlin.

15 So stagnierten die jährlichen Anfängerzahlen in Informatik in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, nachdem sie sich in den achtziger Jahren kontinuierlich nach oben entwickelt und fast verdreifacht hatten. Im Maschinenbau und in der Elektrotechnik brachen die Anfängerzahlen drastisch ein: im ersten Fall ging die Zahl von 1990 bis 1996 um 40, in der Elektrotechnik um 20 Prozent zurück.



### **Ausweitung der Ausbildungsanstrengungen der Wirtschaft**

Auf keinen Fall dürfe durch die Green Card-Verordnung der Mangel an unternehmerischer Ausbildungsanstrengung in die Zukunft fortgeschrieben werden. Dieser Mangel werde dadurch offensichtlich, dass die Qualifizierung der im Jahr 2000 neu auf den Arbeitsmarkt tretenden 47.000 Computerspezialisten allein 32.000 mit den Sozialbeiträgen der Arbeitsämter finanziert wurde. Deshalb müsse die Wirtschaft endlich die seit Jahren geforderte Qualifizierungsoffensive realisieren. Dies bedeute deutlich mehr Investitionen der Unternehmen in die Weiterbildung der Belegschaften, Verkürzung der Arbeitszeiten zugunsten von Weiterbildungszwecken, Einbeziehung von Belegschaftsgruppen in die Weiterbildung, die bislang in der Regel außen vor gelassen wurden, konkret: verstärkte Orientierung der Weiterbildung auf die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer und von Frauen.

### **Einstellung von arbeitslosen IT-ExpertInnen und deutliche Erhöhung der Studienplätze an Hochschulen**

Darüber hinaus müsse es darum gehen, die Personal- und Einstellungspolitik der Unternehmen zu verändern. Durch veränderte Einstellungskriterien jenseits des „Jugendwahns“, und eine auch für ältere Arbeitskräfte geeignete Gestaltung der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen könnte die Anzahl der arbeitslosen Computerfachleute nachhaltig verringert werden. Der Staat müsse für eine deutliche Steigerung der Studienplätze in Informatikstudiengängen an Universitäten und Fachhochschulen sorgen, wobei auch der Überwindung des bislang äußerst niedrigen Anteils von Frauen bei den Studienanfängern Rechnung zu tragen sei. Die Anzahl der Lehrer an Berufs- und Allgemeinbildenden Schulen müsse spürbar erhöht werden und deren Fortbildung sei zu intensivieren.

### **Quantifizierung der Ziele und begleitendes Monitoring**

Die Gewerkschaften insistierten auf einer Quantifizierung der im Bündnis für Arbeit vereinbarten Erhöhung der IT-Ausbildungsplätze. Das ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Wirtschaft und ihre Verbände zur Durchsetzung eigener Vorstellungen oder Abwendung wachsenden Drucks der öffentlichen Meinung schon vieles versprochen haben (z.B. jährliche Ausbildungsplätze), was dann nicht eindeutig kontrolliert werden konnte, weil die Fakten unterschiedlich interpretierbar waren. Nicht zuletzt legten die Arbeitnehmerorganisationen Wert darauf, dass die Entwicklung der Green Card und ihrer Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt sorgfältig beobachtet wird, um möglichen Schwächen frühzeitig begegnen und umsteuern zu können. Deshalb bestanden sie auf einem begleitenden „Monitoring“, d.h. der Erstellung regelmäßiger Zwischenbilanzen und Evaluationen der qualifikationspolitischen Anstrengungen aller Beteiligten.

### **Verhinderung von Lohndumping und Unterlaufen von Arbeitsstandards**

Vor allem geht es hierbei darum, eine Unterminierung vorhandener sozialer Standards zu verhindern. U.a. sind negative Auswirkungen von Zuwanderung auf hiesige Arbeitsbedin-

gungen nicht auszuschließen: Ungebundene junge Immigranten auf Zeit und ohne Familie könnten vonseiten der Unternehmen benutzt werden, um hiesige Arbeitsstandards (Arbeitszeiten, vereinbarte Arbeitsleistung pro Zeiteinheit, Einkommen) zu untergraben. Die Green Card-Verordnung ist für die Gewerkschaften deshalb nur akzeptabel, wenn sichergestellt werde, dass Lohndumping und die Unterschreitung deutscher Arbeitsnormen nicht stattfinden können.

### **Allgemeiner politischer Zusammenhang der Green Card und Zukunftsperspektiven**

In der Debatte haben die Gewerkschaften die Green Card-Initiative stets in einen allgemeineren politischen Zusammenhang eingebettet, wobei drei Aspekte immer wieder aufscheinen. Zum einen die Frage, welche Auswirkungen die Zulassung von Experteneinwanderung auf die Herkunftsländer der Fachleute habe: Bringt die Green Card einen „modernen Kolonialismus“, der neben der klassischen Ausbeutung der Rohstoffe nunmehr auch die Ausbeutung des Humankapitals der armen Länder bedeutet? Durch diesen „brain drain“ entsteht zumindest die Gefahr, dass für diese Länder die wichtigste Grundlage für eine bessere wirtschaftliche Entwicklung und die Überwindung der Armut immer mehr schwindet. Zum Zweiten bietet die Green Card-Initiative keine dauerhafte Zukunftslösung. Sie kann keine Alternative zu einer allgemeinen Zuwanderungsregulierung sein, sie hat die Debatte um ein sozialverträgliches Einwanderungsgesetz allerdings merklich beschleunigt. Aus Sicht der Gewerkschaften ist es notwendig, ein Einwanderungsgesetz zu schaffen, welches soziale und wirtschaftliche Erfordernisse berücksichtigt. Vor allem der demographische Alterungstrend der Bevölkerung erfordere langfristige Lösungen, um die sozialen Sicherungssysteme dauerhaft stabilisieren zu können. Gleichzeitig dürfe vermehrte Einwanderung nicht das kurz- und mittelfristig noch vorherrschende Problem der Arbeitslosigkeit zusätzlich verschärfen, was eine „arbeitsmarktkompatible“ Gestaltung der Einwanderung notwendig mache.<sup>16</sup> Ein dritter wesentlicher Aspekt der Debatte bezieht sich auf die drohende Verknüpfung von Zuwanderungsregelungen und Asylrecht. DGB und IG Metall lehnen eine Verknüpfung der Neuregelung der Zuwanderung mit einer Veränderung des bestehenden Asylrechts in der Weise, dass dieses auf „einen öffentlich rechtlichen Gnadenakt“ reduziert werde und nur noch Menschen ins Land lasse, die „uns nützen“, strikt ab.<sup>17</sup> Die Steuerung der Zuwanderungszahlen im Rahmen eines Einwanderungsgesetzes solle demographischen Trends und langfristigen arbeitsmarktpolitischen Anforderungen Rechnung tragen. Die Zuwanderungszahlen dürften nicht von der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge abhängig gemacht werden. Zuwanderungspolitik sei darüber hinaus nur akzeptabel, wenn sie von einer geeigneten Intergrationspolitik begleitet werde. Deshalb werden nachhaltige Anstrengungen gefordert, um die Immigranten in die bestehende Gesellschaft zu integrieren.

---

<sup>16</sup> Vgl. DGB-Pressemitteilung vom 21.2.01.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. IG Metall-Pressemitteilung vom 13.11.00.