

Westerhoff, Horst-Dieter

Working Paper

Die Greencard: zur Wirtschaftspolitik der rot-grünen Bundesregierung

Diskussionsbeitrag, No. 161

Provided in Cooperation with:

University of Duisburg-Essen, Institute of Business and Economic Studie (IBES)

Suggested Citation: Westerhoff, Horst-Dieter (2007) : Die Greencard: zur Wirtschaftspolitik der rot-grünen Bundesregierung, Diskussionsbeitrag, No. 161, Universität Duisburg-Essen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32120>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DISKUSSIONSBEITRÄGE

aus dem

Fachbereich

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

der

UNIVERSITÄT DUISBURG - ESSEN
Campus Essen

Nr. 161

April 2007

Die Greencard

Zur Wirtschaftspolitik der rot-grünen Bundesregierung

Horst-Dieter Westerhoff

Universitätsstraße 12
45117 Essen

Die Greencard

Zur Wirtschaftspolitik der rot-grünen Bundesregierung

Horst- Dieter Westerhoff

Inhalt

	Seite
1. IT- Fachleute gesucht	3
2. Das Konzept der Greencard	5
3. Die politischen Diskussion	7
3.1. Die Begründung der Maßnahmen	7
3.1.1. Begründung durch die Bundesregierung	7
3.1.2. Versäumnisse der Politik	8
3.1.3. Versäumnisse der Wirtschaft	9
3.2. Der Umfang des Problems	9
3.3. Ordnungspolitische Bedenken	13
3.3.1. Eine einmalige Aktion	13
3.3.2. Nur eine einzelne Branche	15
3.3.3. Eine ad-hoc Maßnahme	15
3.3.4. Rechtliche Fragen	16
3.4. Neben- und Sekundärwirkungen	17
3.4.1. Unsichere Arbeitsmarktwirkungen	17
3.4.2. Soziale Spannungen	19
3.4.3. Wirkungen auf die Heimatländer	20
3.4.4. Bürokratie	21
4. Der Erfolg der Greencard	22
4.1. Die Ergebnisse	22
4.2. Ende des Booms	22
4.3. Globalisierung der Arbeitswelt	23
4.4. Wechselkurs und Steuern	25
4.5. Standortnachteile	26
4.6. Mangelnde Nachfrage	27
5. Schlussfolgerungen	27

1. IT-Fachleute gesucht

Von der Informations- und Telekommunikations-Branche (IT-Branche) wurde im Winter 1999/2000 vorgebracht, dass in ihrem Bereich ein großer Facharbeitermangel herrsche und dass dieser Mangel in Zukunft stark zunehmen werde. Diese Klagen aus der Wirtschaft waren nicht neu, in der Vergangenheit haben auch andere Branchen über Facharbeitermangel geklagt. Im Jahre 1998 z.B. ergab eine Studie von Infratest, dass in Regionen mit geringerer Arbeitslosigkeit 67 Prozent der Betriebe über Fachkräftemangel klagten.¹ Der Bundesverband der Deutschen Industrie ging davon aus, dass bis zum Jahre 2003 300.000 Fachkräfte in Deutschland fehlen würden.²

Während in früheren Zeiten die Forderungen nach Anwerbung von Arbeitskräften von außerhalb der EU bei der Bundesregierung auf Reserve stieß,³ fielen die neuerlichen Klagen bei der rot-grünen Bundesregierung auf fruchtbaren Boden.⁴ Überraschend hat Bundeskanzler Schröder dann bei der Eröffnung der Cebit-Messe am 23. Februar 2000 in Hannover angekündigt, kurzfristig mehrere tausend ausländische IT-Fachkräfte von außerhalb der EU ins Land zu holen.⁵ Eine entsprechende Verordnung sollte binnen drei bis vier Monaten erlassen sein.⁶ Obwohl es dann noch einen weiteren Monat dauerte, kann man dem Urteil zustimmen: „Gemessen an der sonst üblichen Dauer von Verordnungsverfahren ist die Greencard-Regelung erstaunlich schnell zustande gekommen.“⁷

Sehr schnell hatte der Bundeskanzler auch den Begriff „Greencard“ für die Initiative gefunden. Er hielt auch an dem weltweit mit positiven Assoziationen besetzten Begriff fest, als man ihn auf die fundamentalen Unterschiede zur amerikanischen Greencard hinwies. Schröder hat das Thema Informationsgesellschaft – wie viele andere Themen auch – zur „Chefsache“ erklärt. Deshalb hatte er auch den Vorsitz im Beirat der Initiative 21 – einem Zusammenschluss deutscher Elektronik-Unternehmen – übernommen. Damit sollte der Eindruck erweckt werden, dies sei ein ganz neues, zukunftsweisendes Thema, dem er sich in besonderem Masse annehme.⁸

¹ B. von Rosenblatt, L. Babel, H. Häbler, Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel. Eine Untersuchung der Infratest Sozialforschung, im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, München, 1989. auch in anderen europäischen Ländern wurde über Fachkräftemangel geklagt: crz, Ingenieure braucht die Wirtschaft, „Neue Zürcher Zeitung“, 7.2.2001.

² geg, In Deutschland fehlen 3000.000 Fachkräfte, „FAZ“, 21.3.2000.

³ Eine Ausnahme bildeten Saisonarbeitnehmer aus Osteuropa. - In der Zwischenzeit hatte die Bundesanstalt für Arbeit (BfA) die Bedingungen für den Zuzug von Arbeitnehmern aus dem Nicht-EU-Ausland gelockert. Davon haben vor allem wenig qualifizierte Arbeitskräfte profitiert. Rb, Nürnberg geht flexibler mit IT-Ausländern um, „Frankfurter Rundschau“, 29.2.2000.

⁴ Schon beim sogenannten „Jahr 2000 Problem“ hat die IT-Branche weltweit eine gute Lobby-Arbeit geleistet. Die mangelnde Fähigkeit vieler Computer, den Datumswechsel zum 1.1.2000 sachgerecht durchzuführen, wurde so hoch stilisiert, dass mit schwersten weltweiten Katastrophen gerechnet wurde. Es sollten danach höhere Kosten entstehen als der zweite Weltkrieg verursacht hat. Nichts von alledem ist eingetreten; nachweislich auch nicht in den Ländern, die sich nur unzureichend auf den Datumswechsel vorbereitet hatten.

⁵ Manche Beobachter waren der Meinung, der Bundeskanzler habe die Initiative nur aus Gründen der Publicity gemacht. Er wolle die Schlagzeilen der Cebit bestimmen. H. H. Holzmar, Dienstanweisung: Wir brauchen keine Ausländer, „Süddeutsche Zeitung“, 4.3.2000.

⁶ „Nachrichtenspiegel Inland“, 14.3.2000

⁷ D. Goffart, Alte Versäumnisse, „Handelsblatt“, 4.5.2000.

⁸ In Wirklichkeit hatte bereits Bundeskanzler Kohl dieses Thema im Jahre 1995 zur „Chefsache“ gemacht. Damals wurde eine gesonderte Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt eingerichtet, die sich speziell dieses Themas annahm. Kohl definierte pro Legislaturperiode jeweils ein solches Thema. In der zwölften Legislaturperiode war dies das Thema Abbau der Grenzkontrollen in der EU, bekannt unter dem Namen „Schengener Abkommen“. In der dreizehnten Wahlperiode war dies das Thema „Informationsgesellschaft“. In dieser ressortübergreifenden Arbeitsgruppe wurden die Probleme der elektronischen Netze, der Telekommunikation, der modernen elektronischen Medien, des Rundfunks und der Presse zusammengeführt. Zuständig für diese Arbeitsgruppe war der damalige Staatsminister im Bundeskanzleramt Pfeifer. Zusätzlich gab es eine politisch hochkarätig besetzte Arbeitsgruppe zum Meinungsaustausch, in der neben dem Bundeskanzleramt die betroffenen Bundesressorts und die Länder vertreten waren und in dem aktuelle politische Themen der Informationsgesellschaft behandelt wurden. Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe waren eine Fülle von Initiativen, die einen deutlichen Schub in den neuen

Von Seiten der Wirtschaft, der SPD, einigen Gewerkschaften und einem Teil der veröffentlichten Meinung bekam Schröder bei seiner Initiative Unterstützung. Von Teilen der Opposition und von verschiedenen anderen Gewerkschaften⁹ wurde diese Aktion heftig kritisiert.¹⁰ Im NRW-Wahlkampf im Frühjahr 2000 hatte die CDU eine gegen diese Initiative gerichtete Postkartenaktion gestartet.¹¹ Zunächst waren auch das Bundesministerium für Arbeit (BMA) und die Bundesanstalt für Arbeit (BfA) dagegen. Der Präsident der BfA nannte die Green Card „keine Ideallösung“. Auch die Ausländerbeauftragten der Länder standen der Greencard-Aktion skeptisch gegenüber: „Wir wenden uns gegen eine ausschließlich am Arbeitsmarkt orientierte Politik, die nur die Fehler der Gastarbeiterära wiederholt.“¹²

Die Greencard wurde zu einem zentralen Projekt der rot-grünen Bundesregierung, politisch zu einem „Vorzeigeprojekt“ des Kanzlers. Der Kanzler sprach schmunzelnd von einer „Red-green Card.“¹³ Die Initiative war, wie die kurzen Anmerkungen zeigen, politisch stark umstritten. Gleichzeitig hat Bundeskanzler Schröder - vermutlich ungewollt - eine politische Diskussion über die Ausländer- und Asylpolitik sowie eine noch zu gestaltende Einwanderungspolitik in Deutschland angestoßen.

Die damalige Diskussion berührte auch heute noch aktuelle Themen: Das Thema Bevölkerungsentwicklung und Zuwanderung werden die beherrschenden Themen der deutschen Politik in Zukunft sein.¹⁴ Darüber hinaus ist die IT-Branche ein Wirtschaftszweig, der auf absehbare Zeit die weltweite Wirtschaftsentwicklung in besonderem Maße mitbestimmen wird. Die mit der Entwicklung dieser Branche verbundenen Stichworte Arbeitsmarkt und Bildung weisen ebenfalls auf ein zukunftsträchtiges Thema hin. Gleichzeitig wurde mit dieser Initiative aber auch ein Einblick in die Art und Weise eröffnet, wie die Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder Wirtschaftspolitik betrieb. Dieser Aspekt ist in der öffentlichen Diskussion bisher weitgehend unberücksichtigt geblieben. Auch steht eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Wirtschaftspolitik der Regierung Schröder noch aus. Hier soll ein Teilaspekt herausgegriffen werden. Das Thema Greencard ist aber auch deshalb von Interesse, weil die IT-Branche neuerlich wieder über Facharbeitermangel in ihrem Bereich klagt. Von 20 – 30.000 fehlenden IT-Spezialisten, wie Softwareentwicklern, IT-Projektmanagern, Beratern und anderen Spezialisten wird gesprochen.¹⁵

Wirtschaftszweig brachte. Diese Arbeitseinheiten sind von Schröder aufgelöst worden, ohne während seiner Amtszeit etwas Gleichwertiges an ihre Stelle zu setzen.

⁹ Zu den schärfsten Kritikern gehörte neben der IG-Metall auch die Gewerkschaft ver.di. O.V., Green Card nur für EDV-Experten, „Süddeutsche Zeitung“, 2.3.2000.

¹⁰ „FAZ“, 15.4.2000.

¹¹ Der damalige Ministerpräsidentenkandidat für NRW Rüttgers trat allerdings für ein Einwanderungsgesetz ein, das von der rot-grünen Regierungskoalition in Berlin zu diesem Zeitpunkt noch abgelehnt wurde. J. Rüttgers, ARD - Bericht aus Berlin, 3.4.2000.

¹² DW, Jagoda: Green Card ist keine Ideallösung, „Die Welt“, 28.7.2000. Vgl. auch W. Birkemaier, Unternehmen Greencard, „Stuttgarter Zeitung“, 2.3.2000. ca/DW, Gewerkschaften sperren sich gegen High-Tech-Gastarbeiter, „Die Welt“, 25.2.2000.

¹³ Die Idee stammte allerdings aus den Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: der CSU-Abgeordnete und Telekommunikationsexperte Mayer hatte schon Mitte Februar 2000 bei der Regierung angefragt, ob man nicht daran denke, ausländische Fachkräfte ins Land zu lassen.

T. Gerber, J. Kuri, Grüne und rote Karten, c't 6/2000, <http://www.heise.de/ct/00I06/026>

¹⁴ Dabei dürfte es mittlerweile unbestritten sein, dass die wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Probleme, die sich aus der bereits laufenden und sich in Zukunft noch verschärfenden Bevölkerungsabnahme ergeben, nicht allein durch Zuwanderung gelöst werden können. Ebenso wichtig sind u.a. die Erreichung einer dauerhaften Vollbeschäftigung, eine Verkürzung der Ausbildungszeiten, eine Verbesserung der Qualität der Arbeit um höhere Produktivitätsfortschritte zu garantieren und längere Arbeitszeiten. Die Forderungen der Gewerkschaften, immer mehr Menschen in Frühpension und Vorruhestand zu schicken, müssen abgelöst werden von dem Bestreben, die Erfahrungen der älteren Generation auch für die Zukunftsbranchen zu nutzen.

¹⁵ Th. Magenheimer-Hörmann, Firmen fehlen Softwareentwickler, „Generalanzeiger“, 21.2.2007. H. Dambeck, T. Höfinghoff, Deutsches IT-Gejammer 2.0, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,455278,00.html>.

Die folgenden Ausführungen beleuchten die Initiative aus allen genannten Blickwinkeln und wollen die Argumente nachzeichnen. Es stellt sich die Frage, ob die in der Öffentlichkeit geäußerten Bedenken und die Kritik an der Maßnahme berechtigt sind bzw. waren oder ob sie ins Leere gehen. Es soll aber auch gezeigt werden, mit welchen Schwierigkeiten in der Wirtschaftspolitik heute zu rechnen ist. Es wird damit auch ein Ausblick auf die Problematik vergleichbarer Maßnahmen von heute oder der Zukunft gegeben.

2. Das Konzept der Greencard

Mit dem Kabinettsbeschluss über eine entsprechende Verordnung¹⁶ vom 31. Mai 2000 und der Zustimmung des Bundesrates am 14. Juli 2000 wurden ab dem 1. August 2000¹⁷ folgende Maßnahmen in Gang gesetzt, die unter dem Namen „Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs“ firmierten:

- Zunächst wurde für 10.000 IT-Spezialisten und deren Familienangehörige der auf fünf Jahre befristete Aufenthalt geregelt.¹⁸ Sollte nach einem Monitoring ein weiterer Bedarf nachgewiesen werden, sollte die Zahl bis zu 20.000 aufgestockt werden. Voraussetzung für die Anwerbung sollte zunächst nach Ansicht des Bundesbildungsministeriums ein Hochschulstudium (Bachelor, Master, Diplom) oder ein Fachhochschulabschluss mit Schwerpunkt Informations- und Kommunikationswissenschaft sein. Die Wirtschaft hielt das für zu formal und plädierte stattdessen erfolgreich für ein Mindestgehalt – 100.000 DM pro Jahr - als alternatives Anwerbekriterium. Beide Alternativen wurden dann zugelassen.¹⁹
- Nach Informationen aus der Grünen-Bundestagsfraktion arbeitete die Regierung zunächst an einer Lösung, die den Computerspezialisten eine „Aufenthaltsverfestigung“ und den dauerhaften Nachzug ihrer Familien ermöglichen sollte.²⁰ Dies wurde aber verworfen. Der Angeworbene konnte den Arbeitgeber wechseln. Für die Arbeitserlaubnis der Familienangehörigen wurde eine Ausnahme gemacht. Die übliche Wartezeit von vier Jahren wurde auf zwei verkürzt.
- In das Programm aufgenommen wurde auch die „Studenten-Greencard“. Sie ermöglichte es jungen Menschen aus dem Ausland, nach Abschluss des Exams in Deutschland noch einige Jahre hier als IT-Ingenieur tätig zu sein.²¹
- Die Maßnahme bezog sich auf IT-Fachleute aus dem Nicht EU-Raum und der Schweiz und zeichnete sich durch ein relativ schnelles, unbürokratisches und vereinfachtes Visaverfahren aus.
- Die Maßnahme war bis zum 31.7.2003 begrenzt, wurde dann aber mit Kabinettsbeschluss vom 9. Juli 2003 bis Ende 2004 verlängert. Ab dem 1. Mai 2005 wurde die Greencardregelung durch das neue Zuwanderungsgesetz abgelöst. Die bis dahin angeworbenen IT-Fachleute behielten ihre Aufenthaltsgenehmigung.²²

¹⁶ Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV)

¹⁷ In den ersten Überlegungen sollte die Maßnahme bereits am 1. Juli 2000 in Kraft treten. rtr, Größerer Bewerberkreis für Green Card in Sicht, „Frankfurter Rundschau“, 3.5.2000.

¹⁸ Zunächst sollte nach dem Entwurf der Verordnung durch das Bundesarbeitsministerium die Aufenthaltsdauer auf drei Jahre begrenzt werden mit einer Option auf Verlängerung um zwei Jahre. Der Entwurf wurde auch vom Bundeskanzleramt kritisiert und führte zu einer Totalüberarbeitung der Vorlage. Die Grüne Fraktionsvorsitzende Müller sprach von einer „Red-Card“ (Die Welt, 7.4.2000) und die Bildzeitung betitelte den zuständigen Minister Riester als „Nachbesserungsminister“ (Bild, 7.4.2000).

¹⁹ Zwischenzeitlich war auch eine Grenze von 66.000 DM im Gespräch, O.V. Größerer Bewerberkreis für Green Card in Sicht, „Frankfurter Rundschau“, 3.5.2000.

²⁰ Nach R. Kerner, Green Card braucht ein anderes Gesicht, „Lausitzer Zeitung“, 17.4.2000.

²¹ Bisher waren die Hochschulabsolventen nach dem Examen mit einem befristeten Arbeitsverbot belegt, das einem Anreiz gleichkam, in die USA, Kanada usw. auszuwandern. Die Greencards für Studenten der Ingenieurwissenschaften sind erst nach längerer Diskussion in das Programm aufgenommen worden. mas, VDMA: Green Card für Studenten, „FAZ“, 27.5.2000.

²² Der bayerische Ministerpräsident Stoiber wollte als Alternative zur Greencard der Bundesregierung eine „Bluecard“, die sich weitgehend auf das geltende Ausländerrecht stützte. Die Länder Hessen (afp, Auch Hessen will „Blue Card“ einführen „Handelsblatt“, 12.7.2000), Niedersachsen, (St. Idel, Vorbild Stoiber, „Nordwest Zeitung, 14.7.2000.) und Bremen hatten sich dieser Initiative angeschlossen. Im Unterschied zur Green Card war die Blue Card nicht kontingentierte, nicht auf die IT- Branche beschränkt und galt unbefristet. Sie war allerdings an das Vorhandensein einer Arbeitserlaubnis gebunden. Als Vorteil dieser Maßnahme wurde hervorgehoben,

- Als Folge der politischen Diskussion um die Greencard wurde weiterhin – insbesondere auf Druck der Opposition im Bundestag und der Ministerpräsidenten²³ - ein Ausbildungsprogramm in Angriff genommen. Der bayerische Ministerpräsident Stoiber hatte schon unmittelbar nach Bekanntwerden der Schröder-Initiative gefordert, nicht die Green Card sondern die Ausbildung der Experten in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen.²⁴ Der baden-württembergische Ministerpräsident Teufel erklärte, dass für ihn „die Ausbildung eigener Leute vor der Anwerbung von Ausländern geht.“²⁵ Eine Umfrage von Emnid vom Anfang Dezember 2000 erbrachte, dass 83 Prozent der Bundesbürger der Ansicht waren, dass es für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands wichtiger sei, IT-Spezialisten im eigenen Land auszubilden, als kurzfristig Fachkräfte aus dem Ausland zu holen.²⁶
- Die Bundesanstalt für Arbeit hatte in den vergangenen Jahren jeweils etwa 1 Mrd. DM für Umschulung und Weiterbildung in diesem Bereich zur Verfügung gestellt. Für das Jahr 2000 wurde diese Summe auf 1,2 Mrd. DM erhöht.²⁷ Nach Aussagen des Bundeskanzlers hatte die Branche zugesagt, in diesem Bereich im Zeitraum 1999-2002 40.000 Lehrstellen zu garantieren. Da diese bereits im Jahr 2000 geschaffen sein sollten, hat die Wirtschaft noch einmal 20-30.000 Ausbildungsplätze zugesagt.²⁸ Dies waren jedoch höchst zweifelhafte Angaben, denn die IT-Branche hatte Schwierigkeiten, diese Zusage zu erfüllen, denn damals fehlten bereits 7.000 Lehrstellen.²⁹
- Schließlich wurde ein 100 Mio. DM Hochschulprogramm aufgelegt, das hälftig von Bund und Ländern finanziert wurde.³⁰ Damit sollten zusätzliche Ausbildungskapazitäten geschaffen, die Studienzeiten verkürzt, die Entwicklung und Erprobung neuer Studiengänge mit dem Abschluss Bachelor und Master ermöglicht sowie die Studienangebote der Hochschulen in der Weiterbildung erleichtert werden.³¹ Das Ziel war die Verdopplung der Zahl der Hochschulabsolventen von ca. 8.000 auf 16.000 - 18.000.³²
- Das Programm „Schulen ans Netz“ der Regierung Kohl wurde noch einmal bekräftigt, nach dem innerhalb von drei Jahren alle Schulen in Deutschland mit Internetzugängen versorgt sein sollten.³³

dass sie unmittelbar an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes angepasst sei. M. Felsing, Bremer Innensenator setzt auf „Blue Card“, „Weserkurier“, 20.7.2000. Ein weiterer Unterschied war die Zuständigkeit. Grob vereinfacht galt: die grüne Arbeitserlaubnis kann der Bund, die blaue Arbeitserlaubnis können die Länder erteilen.

²³ Die Änderung der Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen bedurfte der Zustimmung der Länder, so dass diese hier mitsprechen konnten.

²⁴ „Nachrichtenspiegel Inland“, 15.3.2000.

²⁵ „Die Welt“, 16.4.2000.

²⁶ <http://www.jobware.de/pz/pm/meldungen/12.html>. Vgl. auch Ch. Brenner, jenseits der Greencard – Aus- und Weiterbildung in den IT-Berufen, „WSI-Mitteilungen“, 11/2001, S.711ff. In diesem Zusammenhang sind auch die Äußerungen des Ministerpräsidentenkandidaten Rüttgers im NRW-Wahlkampf 2000 zu verstehen, der forderte „Ausbildung statt Einwanderung“ und „Kinder statt Inder“. Dies erzeugte eine Welle der wahlkampfbedingten Empörung, wie „Inderwahn der Union“, „widerwärtiges Spiel“, „Armutzeugnis“, „Gefahr für Wachstum und Beschäftigung“, „Populismus“, „beschämende Kampagne“, „Provinzialismus“, „unanständig und wirtschaftsfeindlich“.

²⁷ B. Jagoda, Durch Green Card auch Chancen in der zweiten Reihe. „Generalanzeiger“, 13.4.2000.

²⁸ So Wirtschaftsminister Müller, „DLR- Berlin“, 15.3.2000.

²⁹ DW, Jagoda: Green card ist keine Ideallösung, „Die Welt“, 28.7.2000.

³⁰ Innerhalb der Bundesregierung war die Finanzierung des Bundesanteils lange umstritten, ink, Streit um Kosten für Informatikausbildung, „Handelsblatt“, 3.5.2000.

³¹ „Frankfurter Rundschau“, 2.5.2000.

³² Zu diesem Programm sind zwei Bemerkungen zu machen:

- Es ist darauf hingewiesen worden, dass mit diesem „politischen Aktionismus“ ein Wandel des wissenschaftlichen Selbstverständnisses einhergehen müsse, weil nur noch die wirtschaftliche Verwertbarkeit wissenschaftlicher Forschungsergebnisse gelten. K. Spoer, Das klassische Wissenschaftsideal in der ökonomischen Falle, „Die Welt“, 19.7.2000.
- Vor der Hochschulrektorenkonferenz forderte der Bundeskanzler, die Hochschulen mit Informatikausbildung sollten in einen Leistungswettbewerb um die Finanzmittel eintreten. Damit konnte er sich nicht durchsetzen. Der Gedanke wurde allerdings auf alle Hochschulen in der „Exzellenzinitiative“ übertragen; Ende 2005 wieder aufgenommen und auch durchgesetzt. J. Roitsch, Schröder strebt Wettbewerb der Hochschulen an. „FAZ“, 5.5.2000.

³³ Schröder hat auch dieses Programm als seine eigene Initiative ausgegeben. In Wirklichkeit ist sie durch einen Privatbrief eines Sohns von Kohl aus den USA 1987 zustande gekommen., indem er seinen Vater auf die dortigen Anstrengungen in diesem Bereich hinwies.

3. Die politische Diskussion

3.1. Die Begründung der Maßnahme

3.1.1. Begründung durch die Bundesregierung

Untersucht man die Sachverhalte, die vor der öffentlichen Ankündigung der Maßnahme des Bundeskanzlers hätten geklärt werden müssen, so steht an zentraler Stelle die Frage nach ihrer Begründung:

- Der Kanzler selbst hat sich bei der Vorstellung seiner Initiative lediglich auf den Hinweis beschränkt, die IT-Branche sei eine stark wachsende und benötige deshalb qualifizierte Arbeitskräfte.
- Eine andere Begründung war, dass die IT-Branche eine „Querschnittsbranche“ sei. Ohne deren zügige Entwicklung würden andere Branchen und die Gesamtwirtschaft in ihrer Entfaltung behindert.
- Zum dritten wurde behauptet, dass sich weltweit ein lukrativer Markt entwickelt und aufgeteilt werde. Deutschland sollte dabei sein und an dem Wachstum partizipieren.

Die Argumente Wachstumsmarkt, Querschnittsbranche, Aufteilung des Marktes hat der Bundeskanzler mehrmals gebraucht.³⁴ Gleiche Argumente gelten aber z.B. auch für die Biotechnologie, die Atomtechnik, den Maschinenbau, die Automobilindustrie, das Geoinformationswesen, moderne Verkehrssysteme, die Chemie, die Pharmazie, die Medizintechnik, usw. Für diese Branchen waren aber keine Greencards vorgesehen. Darüber hinaus verrät dieses Argument ein ausgesprochen statisches Denken in Bezug auf die Wirtschaft. Märkte werden in Wirklichkeit nicht einmal sondern jeden Tag aufs neue aufgeteilt. Die Anstrengungen dürfen daher nicht auf einen einzelnen Fall ausgerichtet, sondern müssen als Daueraufgabe verstanden werden.

Ein weiterer Grund wird in dem Hinweis gesehen, dass das IT-Wachstum der Motor für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung sei und dass ein Zurückbleiben der Branche das Wachstum behindere. Diese These ist umstritten und es gibt keinerlei zwingende Beweise für ihre Richtigkeit.³⁵ Vielmehr wird auch die umgekehrte These vertreten: Nicht das IT-Wachstum macht das allgemeine Wachstum, sondern umgekehrt bewirkt das allgemeine Wachstum auch das Wachstum der IT-Branche.

Wenig überzeugend ist auch der Hinweis, dass man sich nicht von den USA abhängen lassen dürfe, die in großem Stile qualifizierte ausländische Arbeitnehmer anwerbe. Der Vergleich mit den USA in diesem Bereich hinkt. Dort herrschte Vollbeschäftigung, bei uns gab es damals immerhin ca. 4 Mio. Arbeitslose.

Später wurde das Argument nachgeschoben, dass die Entwicklung der Branche so schnell und überraschend abläuft, dass keine Zeit gewesen wäre um eigene Arbeitskräfte heranzuziehen.³⁶ Dies ist nicht von der Hand zu weisen und es ist darauf hingewiesen worden, dass selbst Bill Gates sehr spät begriffen habe, welche Gestalt die Informationsgesellschaft annehmen würde.³⁷ Das Argument gilt allerdings für die Branche weltweit und es bleibt die Frage, warum man sich dann vom Ausland Hilfe erwartete. Hatten die Unternehmen dort eine bessere Voraussicht? Im übrigen widerspricht dieses Argument dem Vorwurf an die Vorgängerregierung, sie habe durch Versäumnisse in ihrer Ausbildungspolitik den Arbeitskräftemangel zu verantworten.³⁸

³⁴ z.B. in einer Pressekonferenz am 13.3.2000 oder in der Debatte im Deutschen Bundestag am 31.5.2000. Vgl. auch Staatsminister Bury aus dem Bundeskanzleramt im „DLR“, am 3.5.2000.

³⁵ Von manchen Experten wurde zwar das Fehlen von Facharbeitern als „hemmend“ bezeichnet. Weit problematischer sei jedoch der Mangel an qualifizierten Managern. F. Strascheg „Süddeutsche Zeitung“, 15.5.2000.

³⁶ Wirtschaftsminister Müller, im „DLR- Berlin“, 15.3.2000.

³⁷ T. Krauel, Die Greencard-Gespenssterdebatte, „Die Welt“, 21.3.2000.

³⁸ Bundeskanzler Schröder hat sich mehrmals in diesem Sinne geäußert, z.B. auf einer Pressekonferenz am 13.3.2000. Bildungsministerin Bulmahn schaffte es in einem Interview diesen Spagat zwischen der überstürzten Entwicklung der Branche und den angeblichen Versäumnissen der Vorgängerregierung hinzukriegen. Sie antwortete auf zwei ähnliche Fragen: „Das rasante Wachstum hat in allen großen Industrienationen zu einem erheb-

3.1.2. Versäumnisse der Politik

Ein stichhaltiger Grund für die Einführung der Greencard könnte sein, dass es Versäumnisse der Politik gab, die so gravierend waren, dass sie eine Einzelmaßnahme rechtfertigten oder gar unabweisbar machten.³⁹ Die waren für den Kompetenzbereich des Bundes in der Vergangenheit aber nicht zu erkennen. Allerdings hatte in diesem Bereich eine Maßnahme der rot-grünen Bundesregierung für erhebliche Aufregung gesorgt, die gleichzeitig mit der IT-Initiative ablief: Auf Druck der Forschungsministerin Bulmahn musste der Aufsichtsrat der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (GMD) - eine der weltweit anerkannteste Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der IT-Technologie – die Selbstauflösung und die Angliederung an die Fraunhofer-Institute beschließen. Eine Reihe führender Köpfe des Instituts hatte daraufhin die Abwanderung ins Ausland angekündigt.⁴⁰

Auf der für Ausbildungsfragen zuständigen Länderebene gab es z.B. Behinderungen beim Aufbau neuer Informatikstudiengänge an den Universitäten Wuppertal und Aachen durch die Landesregierung und in Dortmund wurden Stellen abgebaut.⁴¹ Hinzu kam, dass der ehemalige Ministerpräsident von Niedersachsen Schröder 1996 den Studiengang Informatik in Hildesheim gegen den Protest der Hochschule geschlossen hat.⁴² Auch der Fachbereich Informatik der Freien Universität in Berlin war damals durch einen Auflagenbeschluss jahrelang von der Schließung bedroht.⁴³ Experten sahen „die Ursache allen Übels im Anfang der neunziger Jahre, als sich wegen schlechter Beschäftigungsprognosen Tausende junger Studenten von naturwissenschaftlichen oder technischen Fächern abgewandt hätten. Daher fehle eine ganze Studentengeneration.“

Nicht zu bestreiten ist jedoch, dass insgesamt in der Bundesrepublik zwar ausreichend Studienplätze für Informatik vorhanden waren und sind, dass aber, genau wie in anderen naturwissenschaftlichen und technischen Berufen, zu wenige Studierende dieses Angebot annehmen. Dies wurde dahingehend kommentiert: „So stellt sich der Mangel an inländischen Spezialisten heute als Langzeitfolge jener Technikfeindlichkeit dar, die in den 80er Jahren gerade von SPD und Grünen gepflegt wurde.“⁴⁴ Eine deutliches Indiz dafür ist, dass in Japan 1.200 MINT⁴⁵ auf 100.000 Beschäftigte kommen, in Deutschland aber nur 800. Diese Haltung vieler Deutscher ist jedoch nicht durch kurzfristige politische Maßnahmen wie die Greencard zu beseitigen, sondern setzt einen langfristigen gesellschaftlichen Wandel und Reformen im Bildungswesen voraus. Hier wäre ein Vorwurf wegen langjähriger Versäumnisse an die Länder angebracht.

Auch sonstige politische Gründe, die eine Intervention zugunsten der IT-Branche rechtfertigten, gab es nicht. Schließlich waren keine gravierenden Schäden für die Volkswirtschaft zu erwarten, wenn die Initiative unterblieben wäre. Die Anzahl der anzuwerbenden Ausländer war zu gering, um den Ar-

lichen Mangel an IT-Fachkräften geführt.“ Und unmittelbar darauf: „Die Chancen der Informationsgesellschaft wurden von der Wirtschaft und der alten Regierung Anfang der 90er Jahre verkannt.“ O.V. Jede Spitzenkraft schafft fünf neuen Jobs, „Augsburger Allgemeine“, 1.8.2000.

³⁹ In die Verantwortung der Politik fallen u.a. die Aufgaben: Schaffung eines geeigneten rechtlichen Ordnungsrahmens, Vorhaltung einer ausreichenden Infrastruktur, Ergreifen zielgerichteter Initiativen und die Bereitstellung eines ausreichenden Bildungsangebotes.

⁴⁰ M. Mayntz, „Rheinische Post“, 7.4.2000. O.V., GMD: Schock über Fusion. „Express“, 10.4.2000.

⁴¹ H.-J. Leersch, Rüttgers: Bei Green Card täuscht Rot- Grün die Wähler, „Die Welt“, 14.5.2000.

⁴² C. Slangen, Notwendige Helfer? „Nordkurier“, 21.4.2000. In der Begründung der Landesregierung hieß es damals: „Die Nachfrage nach Informatik-Plätzen hat erheblich nachgelassen. Es ist erfahrungsgemäß nicht mit einem Anstieg auf die Höchstwerte früherer Jahre zu rechnen. Die sinkenden Anfängerzahlen zeigen überdeutlich, dass ein Abbau unumgänglich ist.“

⁴³ R. Rojas, Als high-tech Gastarbeiter in Deutschland oder die Zukunft der Informatik, <http://www.web.fu-berlin.de/fun/2000/5-00/schwerpunkt/schwerpunkt1.html>

⁴⁴ D. Goffart, Alte Versäumnisse, „Handelsblatt“, 4.5.2000. Ähnlich auch gof, BDI für Green Card ohne Bürokratie, „Handelsblatt“, 25.4.2000: „Der Mangel besteht schon seit zehn Jahren und ist vor allem eine Langzeitfolge der lange gepflegten Technikfeindlichkeit hier zu Lande. Der Computer und nicht die Kernkraft war in den 80er Jahren das Hauptfeindbild einer schmalen, aber einflussreichen Elite gewesen. Die Computerakzeptanz in Deutschland war verheerend, aber das wird heute gerne vergessen.“

⁴⁵ MINT steht für Mathematiker, Ingenieure, Naturwissenschaftler, Techniker.

beitsmarkt zu schädigen. Allerdings war sie auch zu gering um das Fachkräfteproblem der Branche endgültig zu lösen, zumal nicht sicher war, ob die Ausländer überhaupt kommen würden.

3.1.3. Versäumnisse der Wirtschaft

Zum weiteren könnte es Versäumnisse der eigenverantwortlichen Branche geben, die trotzdem ein Eingreifen des Staates notwendig oder zulässig erscheinen ließen. Zunächst gab es diese Vorwürfe an die Branche: „Wer sich jetzt über den mangelnden Nachwuchs beklagt, hat ganz entscheidend dazu beigetragen, dass es zu dieser Situation kommen konnte. Vor wenigen Jahren wurden in großem Stil qualifizierte Techniker und Ingenieure in den vorzeitigen Ruhestand geschickt. Selbst hoch qualifizierte Absolventen der Ingenieur- und naturwissenschaftlichen Studiengänge wurden nicht eingestellt. Daraufhin gingen die Studentenanzahlen in diesen Fächern drastisch zurück. Den zwischenzeitlichen Bedarf an Computer- und Softwaredienstleistungen deckte man durch Billiglohnkräfte in Form von Schülern und Studenten. Die Folgen müssen wieder die Hochschulen ausbaden: die betroffenen Studenten besuchen ihre Veranstaltungen nicht und fallen häufiger durch Prüfungen, was die Studienzeiten enorm verlängert.“⁴⁶ Offenbar wurde auf eine ausreichende Ausbildung des Nachwuchses nicht genügend Wert gelegt: „In der Vergangenheit hat die IT-Branche vor allem von Quereinsteigern gelebt, die meistens mit finanzieller Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit EDV-Kenntnisse erworben und vertieft haben.“⁴⁷

Von anderen wurde auf das Problem des „Schweine-Zyklus“ hingewiesen.⁴⁸ Danach werden bei guter Konjunktur mehr Spezialisten ausgebildet als benötigt. Bei nachlassender Konjunktur wird die Ausbildung so weit zurückgefahren, dass der Bedarf nicht mehr gedeckt werden kann. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass der Nachfrageboom insbesondere aus der Aufarbeitung der Arbeiten aus dem „Jahr 2000 Problem“ komme. Es sei daher nicht sicher, ob die Nachfrage nach Arbeitskräften in diesem Umfang auf Dauer anhalten werde.

Hier muss man mit Blick auf die IT-Industrie feststellen, dass es nicht nur legitim ist, Geld zu verdienen. Man muss auch über die Bereitstellung ausreichender Ausbildungsstellen für die Zukunft der Branchen vorsorgen. Es kann nicht angehen, dass die Branche sehr gutes Geld verdient, aber die Zukunftsinvestitionen in Arbeitskräfte auf den Staat und das Ausland verschiebt. Ein Eingreifen des Staates ist deshalb nicht angezeigt und sogar schädlich, weil er Verantwortung übernimmt, die bei der Wirtschaft liegt.

Alle aufgeführten Gründe für die Kanzler-Initiative können deshalb nicht überzeugen, weil sie rein wirtschaftlicher Natur waren und in die Verantwortung der Unternehmen fielen. Es gab keine überzeugenden Gründe für eine isolierte Maßnahme zugunsten der IT- Branche.

3.2. Der Umfang des Problems

Am Anfang einer politischen Maßnahme sollte zunächst eine Untersuchung über den Umfang, bzw. die Größe des zu behandelnden Problems stehen. Und hier gab es bereits bei der Darstellung der Fakten über die IT-Branche viele Unklarheiten und auch Anlass zur Kritik:

Die Branche ist statistisch sehr heterogen. So wird z.B. der gesamte Medienbereich vom Verband Bit-com hinzugerechnet, ebenso viele vor- und nachgelagerte Bereiche. So kann man behaupten, der IT-

⁴⁶ H.-M. Niedetzky, Strategische Planung - offenbar ein Fremdwort. „FAZ“, 12.4.2000. M. Hummel, Keiner will verschlafen haben, „Süddeutsche Zeitung“, 29.2.2000. Dies Versäumnis wird mittlerweile von der Branche selbst zugegeben. Vgl. J. M. Harms, Vorsitzender der Geschäftsführung von Hewlett Packard Deutschland in „DLF“, 3.5.2000.

⁴⁷ B. Jagoda, durch Green-Card...a.a.O.

⁴⁸ So verzeichneten die hessischen Hochschulen bereits im Frühjahr 2000 wieder einen Ansturm von Informatikstudenten auf die knappen Studienplätze. J. Feuck, „Wir brauchen Köpfe, Köpfe und nochmals Köpfe“, „Frankfurter Rundschau“, 31.3.2000.

Bereich sei mittlerweile einer der größten, wenn nicht der größte Wirtschaftszweig Deutschlands.⁴⁹ Die Tabelle 1 enthält die Zahl der Erwerbstätigen in dieser Branche in dem betrachteten Zeitraum. Dabei weist sie ein differenziertes Bild auf und nur die Bereiche „Hardware, Software Services“ und „Informationstechnik“ weisen zwischen 1996 und 1999 außergewöhnliche Zuwachsraten von 10,5 bzw. 28,9 Prozent auf. Dieser Bereich war Gegenstand der Schröderschen Initiative.

Tabelle 1

Erwerbstätige in der Informationswirtschaft

	1996	1997	1998	1999
Hardware, Software, Service	938.500	937.500	1.001.500	1.037.420
• Informationstechnik	336.000	379.000	396.000	433.160
• Herstellung Büromaschinen	130.000	147.000	128.000	135.680
• Software, IT-Dienstleistungen	206.000	232.000	268.000	297.480
Telekommunikation	327.000	322.000	338.000	338.000
Elektronische Bauelemente	80.500	83.500	83.500	81.500
• Unterhaltungselektronik	46.000	41.000	36.000	35.280
Fachhandel und Distribution	149.000	148.000	148.000	148.480
Medien	693.000	692.000	691.020	698.690

Quelle: Bitcom, Statistisches Bundesamt

Unbestritten ist, von der IT-Wirtschaft wurden in nennenswertem Umfang hoch qualifizierte Techniker und Führungskräfte – meist mit Hochschulabschluss⁵⁰ – gesucht, die offenbar auf dem deutschen Markt schwer zu finden waren.⁵¹ Allerdings weiß niemand mit Sicherheit, ob dieser Mangel ein ernstes Problem und wie groß es war. Von manchen wurde es geleugnet. Die Bundesregierung hat sich letztlich die Zahlen des zuständigen Industrieverbandes Bitcom zu eigen gemacht und ging von 70 - 75.000 offenen Stellen aus.⁵² Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sprach von „mehreren 10.000 offenen Stellen.“⁵³ Die Fraunhofer-Gesellschaft und der Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE) bezifferte den Bedarf auf 100.000 Arbeitskräfte.⁵⁴ Der Präsident des BDI Henkel ging von 150.000 aktuell freien Stellen aus,⁵⁵ die bis 2003 auf 300.000 für alle Branchen anwachsen würden.⁵⁶ Microsoft behauptete ganz andere Zahlen: Hierzulande seien 300.000 Stellen unbesetzt. Bis 2003 sollte der Fehlbedarf auf 400.000 Stellen anwachsen.⁵⁷ Eine andere Zahl lautete auf 250.000 fehlende Experten bis 2002.⁵⁸ Andere Schätzungen wiederum behaupteten schließlich 600.000 freie Stellen in naher Zukunft.⁵⁹

Andere hielten diese Zahlen für weit überzogen oder waren sich über den Umfang des Problems nicht sicher. Das Ifo-Institut hatte in einer Studie vom April 2000 einen abgemilderten Bedarf festgestellt:

⁴⁹ Für die Statistik im internationalen Vergleich vgl. S. Köhler, G. Kopsch, Die Bedeutung der internationalen Vergleichbarkeit von Statistiken der Informationsgesellschaft. „Wirtschaft und Statistik“, 1997, S.751ff.

⁵⁰ Dies war vor allem eine Forderung des Arbeits- und Sozialministeriums, wobei von Seiten der betroffenen Industrie verschiedentlich auf andere Eigenschaften wie Flexibilität und Einsatz mehr Wert gelegt wurde. Es war daher nicht sicher, ob diese hohe formale Qualifizierung nötig war.

⁵¹ Allerdings ist der Öffentlichkeit gegenüber nicht klar gestellt worden, was genau für Fachleute gesucht werden. Das müsste aber bei dieser hoch differenzierten Branche geschehen, um den Bedarf zielgenau decken zu können. So auch W. Bosbach in „DLR“, 3.5.2000.

⁵² „Bitcom- Presseinformationen“, 5.11.1999

⁵³ Zitiert nach „Die Welt“, 18.4.2000.

⁵⁴ Vgl. „FAZ“, 18.4.2000. hpe. Der VDE beklagt Mangel an Ingenieuren, „FAZ“, 21.3.2000.

⁵⁵ cri, Industrie fordert echte Green Card nach US-Vorbild, „Frankfurter Rundschau“, 21.3.2000.

⁵⁶ geg, In Deutschland fehlen 300.000 Fachkräfte, „FAZ“, 21.3.2000. Ähnlich auch der Siemens-Chef von Pierer, dp/ap, Erste Green Card schon im Sommer, „Handelsblatt“, 29.3.2000.

⁵⁷ Vgl. „Focus“, 27.3.2000.

⁵⁸ T. Gerber, J. Kuri, Grüne und rote Karten, c` t 6/2000, <http://www.heise.de/ct/00I06/026>

⁵⁹ Die EU-Kommission prognostizierte für Europa bis zum Jahre 2002 einen Bedarf von 1,6 Mio. Informatikern. M. Heckel, U. Weidenfeld, BDA-Präsident fordert Greencard für alle, „Financial Times Deutschland“, 1.3.2000. Vgl. auch das Interview mit dem zuständigen EU-Kommissar Liikanen in „Die Welt“, 23.3.2000.

„Der Höhepunkt der Personalknappheit ist überschritten.“⁶⁰ Arbeitsminister Riester, als der für den Arbeitsmarkt zuständige Minister, musste eingestehen, dass er den genauen Bedarf nicht kenne. Sein Staatssekretär Andres forderte die Branche auf, erst einmal den genauen Bedarf zu analysieren. Wirtschaftsminister Müller stellte fest: „Die Industrie spricht von 70.000. Und auch der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit Jagoda stellte auf die Frage nach der Anzahl der fehlenden Spezialisten fest: „Ganz genau kann das niemand sagen“⁶¹. Ob es so viele sind – man weiß es nicht.“⁶² Und aus dem Kanzleramt kommt die Feststellung: „Die Zahlen der Industrie lassen sich leider durch die Zahlen der Bundesanstalt nur bedingt bestätigen.“⁶³ Die BfA stellt mit Blick auf die behaupteten 75.000 freien Arbeitsplätze fest: „Unsere Zahlen belegen das nicht“.⁶⁴ Von den Gewerkschaften wurden alle diese Zahlenangaben bestritten.⁶⁵ Der DAG-Chef Issen stellte fest, dass bisher die Computer-Firmen den Nachweis schuldig geblieben seien, dass Stellen in großem Umfang unbesetzt seien.⁶⁶ Auch aus der Arbeitsvermittlungsbranche kamen Zweifel. Mitunter gingen mehr als zehn Firmen gleichzeitig auf die Suche nach einer geeigneten Fachkraft für einen einzigen freien Arbeitsplatz. Alle meldeten dann eine offene Stelle und schalteten entsprechende Anzeigen.⁶⁷

Aber nicht nur die genaue Anzahl der benötigten IT-Spezialisten war letztlich unbekannt. Es war auch nicht bekannt, für welche konkreten Arbeitsgebiete die Fachkräfte benötigt wurden.⁶⁸

Ebenso sicher war, dass im internationalen Vergleich außergewöhnlich wenige Ausländer in der deutschen IT-Branche arbeiteten. Der Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass es im Jahre 1999 nicht einmal 15.000 waren. In der IT-Branche waren nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit 1999 nur 4% Ausländer, eine verschwindende Minderheit. Nach der Statistik der Zuwanderung kamen im Jahre 1997 gemäß der damals gültigen Zuwanderungsregelung lediglich 561, im Jahre 1999 881 höchst-qualifizierte Arbeitnehmer nach Deutschland.

Tabelle 2

Abhängig beschäftigte ausländische Computerfachleute in Deutschland, 1999

EU-Länder	6.751
Türkei	1.469
Osteuropa	1.037
Balkanländer	887
Nahost	872
USA	843
Süd/Ostasien	792
Russland	719
Afrika	565
Amerika (ohne USA)	257
Indien	145
Australien	81
Andere Länder	576

Quelle: IAB

⁶⁰ Zitiert nach „FAZ“, 18.4.2000. Gleiches geht aus dem Ifo-Konjunkturtest vom Sommer 2000 hervor. Zitiert nach pw, IT-Fachkräftemangel bleibt größtes Hindernis, „Handelsblatt“, 25.7.2000.

⁶¹ „Focus“, 10.4.2000.

⁶² Bundeswirtschaftsminister Müller im „DLR- Berlin“, 15.3.2000.

⁶³ Staatsminister Bury aus dem Bundeskanzleramt im „DLF“, 3.5.2000.

⁶⁴ Zitiert nach mas, Der Kanzler schwächt seine Cebit-Initiative ab, „FAZ“, 25.2.2000.

⁶⁵ P. Wache, „Berliner Zeitung“, 25.2.2000.ca/DW, Gewerkschaften sperren sich gegen High-Tech-Gastarbeiter, „Die Welt“, 25.2.2000.

⁶⁶ P. Wahe, Gewerkschaft gegen „Green Card“ für Computer-Experten, „Berliner Zeitung“, 25.2.2000. Die stellvertretende DGB-Vorsitzende Engelen-Kefer stellte fest, dass der DGB der Initiative des Bundeskanzlers nur dann zustimmen werde, wenn es „tatsächlich“ einen unabwiesbaren Bedarf an Computerspezialisten gebe. „Handelsblatt“, 14.4.2000.

⁶⁷ T. Gerber, J. Kuri, Grüne und rote Karten, c` t 6/2000, <http://www.heise.de/ct/00I06/026>

⁶⁸ Einen Überblick über die einzelnen Berufsbilder der IT-Branche und die Chancen, die offenen Stellen mit einheimischen Arbeitnehmern zu besetzen gab G. Hermani, Es muss nicht immer ein Inder sein. „FAZ“, 15.4.2000.

Demgegenüber zeigt die Tabelle 3a-b, dass allein in den USA rund 250.000 ausländische Spezialisten aller Fachrichtungen vorübergehend oder dauerhaft tätig waren. Es zeigt sich auch das deutliche Übergewicht der USA,⁶⁹ Japans und Kanadas bei der Beschäftigung hoch qualifizierter ausländischer Arbeitnehmer.

Tabelle 3a

Befristete Zuzüge von hoch qualifizierten Spezialisten, 1997

USA	178.700
Japan	93.900
Kanada	80.000
Südkorea	42.200
Großbritannien	37.700
Australien	12.500
Frankreich	2.100
Niederlande	1.500
Deutschland	561

Quelle: Ifo

Tabelle 3b

Einwanderung besonders qualifizierter Arbeitnehmer, 1997

Kanada	125.500
USA	90.600
Australien	19.700

Quelle: Ifo

Es stellte sich in der öffentlichen Diskussion wiederholt die Frage, warum nicht auf arbeitslose IT-Techniker aus Deutschland an Stelle von Ausländern zurückgegriffen werde. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt folgende Arbeitslosendaten für das Jahr 1999 zur Verfügung: 15.000 Computerfachleute sind arbeitslos oder wollen einen neuen Job. 31.700 Datenverarbeitungsfachleute suchen eine Stelle.⁷⁰ Hinzu kommen 60.000 arbeitslose Ingenieure.⁷¹ Andererseits waren 12.000 offene Stellen aus dem IT-Bereich gemeldet. Zur damaligen Zeit finanzierte die BfA ca. 37.000 Lehrgänge zur EDV-Fortbildung. 1999 wurden rund 13.000 Ausbildungsverträge in der Computerbranche abgeschlossen. Etwa 11.000 junge Menschen kamen im gleichen Jahr nicht in die IT-Branche hinein, weil es für sie keine Ausbildungsplätze gab.⁷²

Es wurde auch die Frage gestellt, warum die Branche nicht genügend Arbeitskräfte selbst ausgebildet habe. Allerdings herrscht hier eine Verwirrung über die Zahlen auf Seiten der Bundesregierung, die hart an die Grenze der Manipulation ging. So stellte Bundeskanzler Schröder auf der Cebit fest: „Ich denke unter anderem an die mehrjährige Offensive in den Informations- und Kommunikationsberufen, auf die sich die Partner des Bündnisses für Arbeit im vergangenen Jahr verständigt haben. Bereits 1999 ist es gelungen, 30.000 Menschen die Ausbildung in IT- und Medienberufen zu ermöglichen. Dank erheblicher Anstrengungen der Unternehmen wird das vereinbarte Ziel, 40.000 betriebliche Ausbildungsplätze zu schaffen, erreicht. Und zwar nicht erst im Jahr 2002 - wie ursprünglich ange-

⁶⁹ Bereits im Mai 2000 war die Quote für dieses Jahr von 115.000 High-Tech-Visa ausgeschöpft. T. Spang, US-Politiker haben Hilferuf der High-Tech-Branche verstanden, „Weser Kurier“, 17.5.2000.

⁷⁰ Das Handelsblatt schlüsselt diese Zahl weiter auf und kommt zu dem Ergebnis, dass im engeren Sinne nur 12.500 Computerfachleute arbeitslos sind, die auf das von der Branche geforderte Profil passen. „Handelsblatt“, 14.3.2000.

⁷¹ Arbeitsminister Riester führte dies vor allem darauf zurück, dass es schwierig sei, Menschen mit 40 oder 45 wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Vgl. „FAZ“, 10.4.2000. Der Präsident der BfA Jagoda sprach von 30.000 arbeitslosen Ingenieuren, („Stuttgarter Zeitung“, 27.4.2000), der arbeitsmarktpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Lauman von 60.000 arbeitslosen Ingenieuren (DLR-Berlin, 6.4.2000)

⁷² B. Jagoda, „Rheinischer Merkur“, 14.4.2000.

strebt – sondern bereits in diesem Jahr“. Staatsminister Bury stellte am 13.4.2000 in der „Stuttgarter Zeitung“ fest: „Als diese Regierung angetreten ist, gab es 14.000 Ausbildungsplätze in der Informationstechnologie. Wir erreichen dieses Jahr 40.000 und werden in 2 max. 3 Jahren 60.000 Ausbildungsplätze in der Informationstechnologie pro Jahr haben.“ Einen Monat später, am 3.5.2000 klang das im DLF folgendermaßen: „Das ist neben der Green Card die Erhöhung der Ausbildungszahl von 14.000, die wir 1998 hatten, auf 16.000 in den nächsten 2-3 Jahren, und das ist eine Verstärkung von Aus- und Weiterbildung.“ Schließlich wurde im Berufsbildungsbericht der Bundesregierung, der am 13.4.2000 vorgestellt wurde, folgendes festgestellt: „In den vergangenen 2 Jahren entstanden in den IT-Berufen insgesamt 25.869 neue Ausbildungsverhältnisse.“

Bei der Analyse dieser Zahlenangaben lässt sich die Vermutung nicht von der Hand weisen, dass hier die einzelnen Jahreswerte addiert wurden, gleichzeitig aber der Eindruck erweckt wurde, es würden riesige Ausbildungsanstrengungen der Branche pro Jahr unternommen. Es war damals leider ein großes Versäumnis der Opposition, aber auch der Presse, dass man gewillt war, alle präsentierten Zahlenangaben der Bundesregierung als richtig hinzunehmen. Gerade in diesem Bereich lag ein großes politisches Manipulationspotential.

Der akademische Fachkräftemangel im IT-Bereich ist seit langem erkennbar. In den letzten Jahren vor 2000 ist die Zahl der Studienanfänger im Bereich der Ingenieurwissenschaften auf 10.000 zurück gegangen und hat sich damit fast halbiert. In den naturwissenschaftlichen Fächern ist der Rückgang noch dramatischer: Statt 8.000 wie noch 1992, hatten 1999 lediglich 2.500 Studenten das Vordiplom in Physik oder Chemie abgelegt.⁷³

Es stellt sich auch die Frage, warum nur 20.000 Ausländer angeworben werden sollten, wenn doch 70.000 oder mehr fehlten.⁷⁴ Diese Frage ist niemals diskutiert und beantwortet worden. Eine mögliche, wenn auch nicht befriedigende Antwort mag die Einlassung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit Jagoda über die Entwicklung auf diesem Arbeitsmarkt im Jahr 2000 sein: 7.000 Absolventen verlassen die Universitäten, 2.000 die Fachhochschulen, 7.000 die betriebliche Ausbildung, 30-40.000 kommen aus der von den Arbeitsämtern finanzierten Ausbildung.⁷⁵ Danach besteht eine Lücke von mindestens 20.000. Da der Großteil qualifizierter Personen aber aus der Weiterbildung kommt, werden sie kaum die von der Wirtschaft geforderten Höchstqualifikationen besitzen.

Im übrigen stellt sich die Frage, warum die Bundesanstalt für Arbeit überhaupt noch auf einem Markt, auf dem ein Arbeitskräftenachfrageüberschuss herrscht, mit öffentlichen Geldern fortbildet. Das Arbeitsförderungsgesetz ist konzipiert, um Arbeitslose, die keine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben, zusätzlich zu qualifizieren um ihre Vermittlungschancen zu erhöhen. Insofern bedeuteten die damals bereitgestellten öffentlichen Mittel für die Qualifizierung von Arbeitslosen eine indirekte Subventionierung der Unternehmen.

3.3. Ordnungspolitische Bedenken

3.3.1. Eine einmalige Aktion

Zunächst könnte man diese Initiative in Form einer Verordnung unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten für unbedenklich oder gar für wünschenswert halten, weil sie eine Marktöffnung – noch dazu auf dem in Deutschland überregulierten Arbeitsmarkt - zum Gegenstand hat. Das ist aber nur zum Teil richtig. Die geplante Maßnahme war unter ordnungspolitischen Aspekten durch vier bedenkliche Eigenschaften gekennzeichnet. Der ehemalige Wirtschaftsminister Lambsdorff stellte fest: „Schröders Initiative ist punktuell, zu Gunsten einer einzigen Branche und dirigistisch.“⁷⁶

⁷³ E.Staudt, M. Kottmann, Es fehlt nicht an Wissen, es fehlt an Erfahrung, „FAZ“, 15.11.2000.

⁷⁴ Bundeskanzler Schröder hatte zunächst die Anwerbung von 30.000 Experten angekündigt.

⁷⁵ „Focus“, 10.4.2000.

⁷⁶ O. Graf Lambsdorff, Keine rote Karte für die Green Card, „Die Welt“, 2.4.2000.

Zum ersten war sie eine kurzfristige Maßnahme und eine einmalige Aktion.⁷⁷ Zunächst war kein Zeitfenster definiert worden, in dem angeworbene Ausländer nach Deutschland hereingelassen werden sollten. Die Vorstellung war, dass es keine Zeitbeschränkung geben sollte, sondern ein Kontingent bestimmt wird, was auf ein „Windhundverfahren“⁷⁸ hinausläuft. Die Bundesregierung ging davon aus, dass das Kontingent umgehend ausgeschöpft wird. Erst im Zuge der politischen Debatte wurde ein sehr weit gefasster Zeitraum bis zum 31. Juli 2008 beschlossen, für den diese Regelung gelten sollte.

Konkrete Vorstellungen sind über die Dauer der Aufenthaltsgenehmigung entwickelt worden. Sie sollte so lange gelten, bis genügend einheimische Fachkräfte herangezogen sein würden. Deshalb sollte die Aufenthaltsgenehmigung für drei Jahre gelten mit einer Verlängerungsoption um zwei Jahre.⁷⁹ Entschieden hat man sich letztlich für eine Gültigkeit von fünf Jahren. Die Grünen und auch die Arbeitgeber wollten zunächst unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen.⁸⁰ Eine Begrenzung der Arbeitserlaubnis auf fünf Jahre wurde als unzureichend angesehen, weil die Unternehmen auf eingearbeitete Arbeitskräfte nicht verzichten wollten und die mitgebrachten Familien sich hier eingelebt hätten. Und der damalige Innenminister Schily brachte ein ganz anderes Argument vor: eine für wenige Jahre ausgestellte Greencard dränge „die Leute nur nach Amerika ab“, wo sie eine echte Niederlassungsoption erhielten.⁸¹

Die Maßnahme war nur kurzfristig und einmalig, und keine allgemeinverbindliche, dauerhafte und damit ordnungspolitisch unbedenkliche Regel wie z.B. ein auf wirtschaftliche Belange abgestelltes Einwanderungsgesetz. Ein solches Gesetz wurde zu diesem Zeitpunkt von der Bundesregierung abgelehnt.⁸² Und auch von der SPD wurde es im Gegensatz zu ihrer Oppositionszeit nicht für notwendig erachtet. Die Grünen hingegen sahen ihre Chance und brachten das von ihnen betriebene Thema Einwanderungsgesetz auf die politische Agenda.⁸³

⁷⁷ Der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Wiefelspütz sprach etwas verschämt von einer „Ausnahme“. „Tagesspiegel“, 14.4.2000. Der NRW-Ministerpräsident Clement sprach von einer „einmaligen Ausnahme“, „Berliner Zeitung“, 25.3.2000. Demgegenüber stellt der IBM-Vorstandsvorsitzende Staudt mit Blick auf die anzuwerbenden Fachkräfte fest: „Das reicht zwar nicht, ist aber ein diplomatischer Anfang.“ „Focus“, 27.3.2000. Da schwang auch die Erwartung mit, dass nach deutschem Recht eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus der Angeworbenen nach Zeitablauf eintritt, dass dieses Recht hier zur Anwendung kommt und die Personen in Deutschland bleiben können.

⁷⁸ Denkbar wäre auch ein „Auktionsverfahren“ oder die Erhebung einer „Gebühr“. D. Meyer, „Green Card“ zu versteigern, „Neue Zürcher Zeitung“, 4.5.2000. Das Windhundverfahren bevorzugt nicht nur Großunternehmen, es birgt die Gefahr, dass u.U. dann besonders viele Ausländer kommen, wenn sich der Markt schon wieder beruhigt hat.

⁷⁹ Damals kippten viele Sozialgerichte die Anweisung des Arbeitsministeriums, wonach neu eingereiste Nicht-EU-Ausländer keine Arbeitserlaubnis bekommen. „Handelsblatt“, 23.12.1999.

⁸⁰ Der BDI hatte Zweifel, dass in wenigen Jahren der Mangel an Fachkräften behoben werden könne, da dies eine völlige Umstrukturierung des deutschen Bildungswesens erfordern würde. Gof, BDI für Green Card ohne Bürokratie, „Handelsblatt“, 25.4.2000.

⁸¹ T. Gerber, J. Kuri, Grüne und rote Karten, c` t 6/2000, <http://www.heise.de/ct/00I06/026>

⁸² Bundeskanzler Schröder: „Ich halte nichts von einer Diskussion über ein Einwanderungsgesetz.“ „Berliner Zeitung“, 15.4.2000. Der DGB-Vorsitzende Schulte hingegen trat für ein Einwanderungsgesetz gegen drohenden Facharbeitermangel ein. „Generalanzeiger“, 29./30.4.2000. Nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Jahre 2000 sprachen sich 40% der Deutschen gegen ein Einwanderungsgesetz aus, 37% waren dafür, 22% waren unentschieden. Noch Mitte der 90er Jahre waren zwischen 47% und 55% für ein solches Gesetz. R. Köcher, Von Luftballons und Schicksalsfragen. „FAZ“, 19.4.2000.

⁸³ Wis, Die Grünen wollen eine generelle Einwanderungsdebatte, „FAZ“, 1.4.2000. Th. Kröter, „Einwanderungsgesetz noch in diesem Jahr“, „Die tageszeitung“, 1.4.2000. R. Künast, in DFL-Informationen am Morgen, 4.4.2000.

3.3.2. Nur eine einzelne Branche

Die zweite ordnungspolitisch nicht überzeugende Eigenschaft der Greencard war, dass sie auf eine einzelne Branche beschränkt war. Eine Verallgemeinerung auf andere Branchen oder gar auf die Gesamtwirtschaft wurde von der Bundesregierung abgelehnt.⁸⁴

Eine Beschränkung der Zuwanderung der Arbeitskräfte auf den IT-Bereich hätte sich voraussichtlich aus rechtlichen Gründen nur schwer durchhalten lassen. Die sicherlich zu erwartenden rechtlichen Schritte der Branchen, die nicht zum Zuge gekommen waren, wurden nicht eingeleitet in der Erwartung des parallel zur Greencard diskutierten neuen Einwanderungsgesetzes. Auch baute sich politischer Druck aus anderen Branchen auf. Wenn der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer einmal durchbrochen ist, wird er sich auch für alle anderen Branchen nur schwer halten lassen.

Der Arbeitskräftemangel im gesamten naturwissenschaftlichen Bereich war auch in anderen Branchen – und auch Regionen⁸⁵ – zu spüren und führte zu Forderungen nach der Greencard auch für diese Branchen. Es wurde festgestellt: „Deutschland stehe vor einer Facharbeiterkatastrophe.“⁸⁶ Demgemäß wurde von Arbeitgeberpräsident Hundt die Ausweitung der Greencard auf alle Facharbeiter gefordert.⁸⁷ Konkret nannte er die Branchen Stahl,⁸⁸ Metall, Elektro⁸⁹ und Chemie.⁹⁰ Der Maschinenbau,⁹¹ die Biotechnologie, selbst das Beherbergungsgewerbe⁹² und die medizinischen Pflegedienste hatten ebenfalls Bedarf angemeldet.⁹³

3.3.3. Eine ad-hoc Maßnahme

Diese Initiative kam so überraschend, dass sie selbst im Redemanuskript des Bundeskanzlers zur Eröffnung der Cebit in Hannover am 23. Februar 2000 nicht enthalten war. Schon kurz vorher, anlässlich des internationalen Presse- Kolloquiums der Deutschen Telekom am 11. Februar 2000 hatte sich der Kanzler die von der Industrie genannte Zahl von 75.000 nicht besetzbarer Arbeitsplätze zu eigen gemacht. Zu diesem Zeitpunkt verwies er aber noch auf das Bündnis für Arbeit, in dem es gelungen sei, „die mehrjährige Offensive zum Abbau des Fachkräftemangels in den IT-Berufen“ zu starten. Von der Greencard war noch nicht die Rede.

Die Arbeitsebene des Bundeskanzleramtes war in die Initiative nicht eingebunden. Der Grüne Koalitionspartner hat sich im nachhinein darüber beschwert, dass er nicht über die Initiative des Kanzlers in-

⁸⁴ Zuletzt von Arbeits- und Sozialminister Riester bei der Übergabe der ersten Green Card, sch ms, Riester gegen Ausweitung der Green Card, „Handelsblatt“, 1.8.2000. Allerdings gab es während der Diskussion um die Greencard auch einen Moment, zu dem man über eine Ausweitung nachdachte, so verlautete es aus „Regierungskreisen“. Vgl. „Nachrichtenspiegel Inland“, 14.3.2000.

⁸⁵ So z.B. die Region Stuttgart. A. Schröder, IHK fordert flexible Greencard-Regelung, „Stuttgarter Zeitung“, 29.3.2000.

⁸⁶ A. Höning, T. Wels, 12.000 Lehrstellen offen: Jetzt auch Azubi-greencard?, „Rheinische Post“, 2.8.2000. An der selben Stelle wird der Präsident des DIW Zimmermann zitiert: „Jährlich fehlen uns bis zu einer halben Million qualifizierte Fachkräfte.“

⁸⁷ Kritiker verwiesen zu Recht darauf, dass die Arbeitgeber in den zurückliegenden Jahren die Ausbildung von Fachkräften vernachlässigt hätten. F. Ilse, Zu wenig ausgebildet, „Hamburger Morgenpost“, 2.3.2000.

⁸⁸ R. Vondran, „der Rohstoff Intelligenz droht knapp zu werden.“, „Die Welt“, 31.3.2000.

⁸⁹ Vgl. hierzu die ausführliche Studie VDE- Studie 2000, Frankfurt, Juni 2000.

⁹⁰ „SWR 1“ 18.4.2000. Zuletzt wiederholt hat er diese Forderung Ende Juli 2000, AP/krö, Green Card löst neue Asyldebatte aus, „Tagesspiegel“, 31.7.2000. Zu einem Überblick über den Facharbeitermangel in den einzelnen Branchen vgl. J. Michel, Unternehmer drängen auf die Öffnung des Arbeitsmarktes, „Berliner Zeitung“, 2.3.2000.

⁹¹ Svb, Green card für Ingenieure gefordert, „Welt“, 26.4.2000.

⁹² Hier wird von 70.000 freien Arbeitsplätzen gesprochen, O.V., Der Mittelstand will Schröders Green Card, „Impulse“, 27.4.2000.

⁹³ T. Stadlmayer, Greencard für Pflegehilfskräfte kommt, „Financial Times Deutschland“, 20.12.2001. Es wurde sogar befürchtet, dass demnächst Greencards für Professoren in den naturwissenschaftlichen Fächern an den Universitäten ausgegeben werden müssen. U. Mosel, Bald Green Cards für Hochschullehrer nötig, „FAZ“, 12.4.2000. ptn, Hochschulen brauchen Informatiker, „FAZ“, 5.5.2000.

formiert worden sei.⁹⁴ Und schließlich: Noch am 28. Januar 2000 hatte der parlamentarische Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium Andres in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion keine Notwendigkeit für eine Greencard-Regelung gesehen: „Gegenwärtig ist die Bundesregierung nicht der Auffassung, dass die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen an ausländische EDV-Spezialisten erleichtert werden soll. Wie in den anderen Branchen, muss auch in dem Bereich der Datenverarbeitung das Problem der ausreichenden Gewinnung von Fachkräften durch Maßnahmen am inländischen Markt gelöst werden.“

Die Maßnahme war also zum dritten eine ad-hoc Entscheidung. Es gab kein Konzept in das sie eingepasst war.⁹⁵ Der saarländische Ministerpräsident Müller stellte fest: „Die Greencard-Initiative der Bundesregierung ...ist Flickschusterei“⁹⁶ Der IG-Metall Vorsitzende Zwickel qualifizierte die Initiative als „Schnellschuss“.⁹⁷ Andere sprachen von „Spontipolitik“.⁹⁸

Schröder ist mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit getreten, ohne Klarheit über die Ausgestaltung seiner Initiative zu haben. Es gab zum Zeitpunkt der Verkündung der Initiative weder Vorstellungen über das Zeitfenster, für das die Maßnahme gelten sollte, noch über die Dauer der Maßnahme. Darüber hinaus sind vorher weder die Notwendigkeit, noch der Umfang, noch die rechtlichen Fragen, noch Neben- und Sekundärwirkungen geklärt worden. Auch die Erfolgsaussichten dieser Aktion wurden nicht untersucht. Einzig die Beschränkung auf die IT-Branche stand von vornherein fest.

3.3.4. Rechtliche Fragen

Auch die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der Maßnahme wurde im Vorhinein nicht ausreichend geklärt. Zunächst wurde auf verfassungsrechtliche Bedenken hingewiesen. Sie gründeten sich in der Beschränkung der Begünstigung auf eine Branche.⁹⁹ Damit könnte der Art. 3 GG (Gleichbehandlung) verletzt sein.

Auch Arbeitsrechtlich gab es Bedenken: Nach § 284 und § 285 Sozialgesetzbuch III konnten deutsche Arbeitsämter nur unter sehr restriktiven Bedingungen Arbeitserlaubnisse an Ausländer aus Drittstaaten vergeben.¹⁰⁰ Dazu musste nachgewiesen werden, dass für einen bestimmten Arbeitsplatz ein geeigneter Kandidat in der EU nicht gefunden werden konnte. Die Bundesregierung wollte dies entscheidend ändern und eine größere Flexibilität einführen. Es hat große Anstrengungen der Bundesregierung bedurft, um hier die Widerstände der Ministerialbürokratie zu überwinden.¹⁰¹ Der Entwurf musste mehrmals überarbeitet werden.¹⁰² Man darf vermuten, dass dies nicht nur Unwille der Beamten war, sondern dass es erhebliche rechtliche Probleme bei der Umsetzung der Initiative gab.¹⁰³

Entscheidend für den rechtlichen Rahmen der Maßnahme war ein Beschluss des EU-Ministerrates vom 20. Juni 1994. Er lautet: „Die Mitgliedstaaten verweigern Staatsangehörigen dritter Staaten, die zur Ausübung einer Beschäftigung einreisen wollen, die Einreise.“ Ausnahmen sind nur für den Einzelfall und unter restriktiven Bedingungen zulässig.¹⁰⁴ Besonders problematisch und bürokratisch war die EU-Vorschrift, nach der einem ausländischen Experten die Einreise nur dann gestattet werden kann, wenn „ein Arbeitgeber Arbeitnehmern auf den Namen lautende Angebote für offene Stellen un-

⁹⁴ „Berliner Zeitung“, 25.3.2000.

⁹⁵ Der FDP-Generalsekretär Westerwelle, „ZDF“, 16.4.2000. Die CDU/CSU-Bundestags-Fraktion stellte sich in einem Parlamentsantrag gegen eine „überstürzte und konzeptionslose Durchbrechung des Anwerbestopps.“

⁹⁶ „Die Welt“, 3.8.2000.

⁹⁷ A. Höning, T. Wels, 12.000 Lehrstellen offen: Jetzt auch Azubi-greencard?, „Rheinische Post“, 2.8.2000.

⁹⁸ Rhein-Neckar-Zeitung, 14.4.2000.

⁹⁹ B. Hoefs, D. Laabs, Juristen halten Greencard-Initiative für problematisch, „Financial Times Deutschland“, 7.3.2000.

¹⁰⁰ Zu Einzelheiten vgl. H. Mundorf, Sozialgesetzbuch setzt Green Cards Grenzen. „Handelsblatt“, 19.4.2000.

¹⁰¹ P. Gräf, Ch. Ramthun, Nötiger Politikwechsel, „Wirtschaftswoche“, 13.4.2000

¹⁰² G. Rosenkranz, Green Card oder Red Card, „Der Spiegel“, 4/2000. S.78.

¹⁰³ Mit Blick auf die Durchsetzung der Green Card stellt ein Kommentator fest: „Die Bedenken der Fachressorts hat Bury (Der Vertreter des Bundeskanzleramtes) einfach ignoriert. A. Pichler, Stuttgarter Zeitung, 5.5.2000.

¹⁰⁴ Zu Einzelheiten vgl. H.-J. Leersch, Kanzlervorstoß könnte an Brüssel scheitern. „Die Welt“, 11.4.2000.

terbreitet.“ Das IT-Unternehmen muss also einen speziellen Arbeitnehmer im Auge haben, muss ihn mit Namen benennen und ihm ein Angebot machen. Darüber hinaus muss das Arbeitsamt die Qualifikation der Ausländer in jedem Einzelfall prüfen, ehe es zu einer Arbeitsaufnahme kommen kann. Zudem muss jedes Unternehmen nachweisen, dass sein Funktionieren „schwerwiegend beeinträchtigt wird“, wenn es den Ausländer nicht einstellen kann. Eine pauschale Regelung für eine vorgegebene Anzahl von Ausländern war nach diesem Beschluss nur schwer möglich. Es musste vielmehr eine detaillierte Einzelfallprüfung erfolgen

Auch die Befristung der Arbeitsverhältnisse wurde als problematisch bezeichnet. Die Befristung eines Arbeitsvertrages für Nicht-EU-Ausländer von mehr als zwei Jahren Laufzeit ist nur aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Bei den IT-Unternehmen, die einen dauerhaften Bedarf haben, entfällt dieser Grund jedoch.

Außerdem galt damals, dass die Bundesregierung den Entwurf der Drittstaatenrichtlinie der EU ablehnte, die einem Ausländer mit Arbeitserlaubnis in einem anderen EU-Staat auch eine Arbeitserlaubnis in Deutschland einräumte. Mit dem Präzedenzfall Greencard war diese deutsche Position unhaltbar geworden.

Hier zeigt sich, was auch schon beim 630 DM-Gesetz und beim Gerangel um das Gesetz zur Scheinselbständigkeit der Fall war und bei späteren Gelegenheiten immer wieder Anlass für Kritik an der Arbeit der Regierung Schröder gab. Anstelle solider Arbeit, die zunächst einmal die Fakten feststellt und dann entscheidet, wurde mit öffentlichkeitswirksamen „Schnellschüssen“ der Eindruck fachlicher und politischer Kompetenz vermittelt.¹⁰⁵ Über die später entstehenden Folgen für die Wirtschaft kümmert man sich nicht.

Mit den vier Eigenschaften: Ausnahmeregelung, Einzelfallentscheidung, ad-hoc Maßnahme und die rechtlichen Probleme sind vier wichtige Merkmale für eine nicht nur „handwerklich minderwertige“, sondern auch ordnungspolitisch bedenkliche Maßnahme erfüllt.

Selbst die benutzten Begriffe sorgten für Verwirrung. Schröder wollte in Analogie zu den USA „Greencards“ an ausländische Fachkräfte vergeben, die dort zu einem unbeschränkten Aufenthalt berechtigen (möglich sind dort auch Aufenthaltserlaubnisse unterschiedlicher Dauer). Bei uns hingegen war die Arbeitserlaubnis für Nicht-EU-Arbeitnehmer zeitlich begrenzt. Bei den angeworbenen Arbeitskräften dürfte es in vielen Fällen zu einer Ernüchterung geführt haben,¹⁰⁶ wenn sie die unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffs feststellten. Sie sollten jedoch Anspruch darauf gehabt haben, dass hier Klarheit bestand und sie nicht hinters Licht geführt wurden.¹⁰⁷

3.4. Neben- und Sekundärwirkungen

3.4.1. Unsichere Arbeitsmarktwirkungen

Eine weitere Schwachstelle dieser Initiative war, dass ihre Neben- und Sekundärwirkungen nicht hinreichend untersucht wurden. Dabei konnten Konflikte mit anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zielen nicht ausgeschlossen werden.

Zunächst wurde von Seiten der Bundesregierung der Eindruck erweckt, mit Hilfe der beschleunigten Entwicklung der IT-Branche könnte bei uns das Arbeitsmarktproblem gelöst werden, zumindest aber

¹⁰⁵ Überschrift im März in „Die Zeit“: „Blindflug in die Zukunft.“

¹⁰⁶ So stellt ein Kommentator fest: „Die Sponti-Politik Schröders mit seiner Green Card-Initiative behebt das Problem des Mangels an IT-Fachleuten nicht und wird vermutlich mit der frustrierenden Entdeckung enden, dass die vielgerühmten Software-Maharadschas um das Land mit der bürokratischen Zuzugsregelung auch weiter einen Bogen machen. Denn die angebotene Green Card ist keine. Sie ist ein befristeter Aufenthaltsschein. O.V., „Rhein-Neckar Zeitung“, 14.4.2000. Der Präsident des Hallenser Instituts für Wirtschaftsforschung Pohl sprach von „Etikettenschwindel“, „Lausitzer Zeitung“, 4.5.2000.

¹⁰⁷ Von Kritikern wurde die Wahl dieses aus dem amerikanischen übernommenen Begriffes - wie viele andere auch- als ein Indiz für die gesellschaftliche Stagnation in Deutschland gewertet. F. Gawlitta, Die deutsche Sprache befindet sich zwischen Überwältigung und Selbstaufgabe, „Tagesspiegel“, 29.4.2000.

einer Lösung näher gebracht werden. Bei genauerer Betrachtung könnte die Schröder-Initiative auch dahin interpretiert werden, dass der Bundeskanzler von seinem erklärten Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit abrücke bzw. ablenken wollte und ein politisches Ersatzthema suchte. Auf jeden Fall muss man die Initiative des Bundeskanzlers als eine Bankrotterklärung des Arbeitsförderungsgesetzes ansehen, wenn man als dessen Ergebnis nach einem Einsatz von zig Mrd. DM feststellen muss: Wir haben in vielen Branchen Facharbeitermangel bei 4 Mio. Arbeitslosen.

Es wurde auf Untersuchungen verwiesen, die zeigten, dass die Schaffung eines Arbeitsplatzes in der IT-Branche zwei weitere Arbeitsplätze schafft. Die Begründung lautete: Weil ein Mangel an qualifiziertem Personal besteht, werden folglich auch keine Zulieferdienste weniger Qualifizierter benötigt. So bewirkt eine Facharbeitermangel auch die Arbeitslosigkeit von Nicht-Qualifizierten. Mit der Einstellung von ausländischen Fachkräften werde diese Blockade aufgehoben.

Im Laufe der Diskussion um die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde der Effekt der Schaffung neuer Arbeitsplätze immer größer. Der Präsident des Hallenser Instituts für Wirtschaftsforschung Pohl kommt noch zu der sehr vorsichtigen Einschätzung: „Zwar kann niemand exakt vorhersagen wie groß die multiplizierende Wirkung eines neuen Computer-Spezialisten ist. Aber deutlich über Eins dürfte sie schon sein. Es liegt ja auf der Hand, dass bei der Abwicklung und Verwaltung Folgearbeitsplätze entstehen. Es sind aber keine Wunder zu erwarten.“¹⁰⁸ Zuletzt wurde der Arbeitsmarkteffekt vom Bundeskanzler mit 3-5 angegeben. Die gleiche Zahl gab der SPD-Generalsekretär Müntefering.¹⁰⁹ Bei der Bildungsministerin Bulmahn sind es schließlich 4-5 Arbeitsplätze.¹¹⁰ Der IBM-Vorstandsvorsitzende Staudt erwartete, dass durch das Internet jährlich in Deutschland 70.000 Arbeitsplätze entstehen.¹¹¹ Die Gesellschaft für Informatik stellte nach einem Jahr fest, dass als Folge der bis dahin 8550 Angeworbenen etwa 20.000 weitere Arbeitsplätze entstanden sein sollen.¹¹² Das bedeutet ein Verhältnis von 1 zu 2,3.

Im übrigen besteht hier ein logischer Widerspruch zur Beschränkung des Ausländerzuzugs auf eine Branche. Wenn durch den Einsatz ausländischer Fachleute per Saldo neue Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen werden, so sind neue Ausländer in der IT-Branche, aber auch in anderen Branchen erforderlich. Es spricht dann vieles dafür, alle Beschränkungen aufzuheben um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Es gab aber auch eine andere Position: Wenn die IT-Produkte in den Verwaltungen, den Büros, dem E-commerce usw. eingesetzt werden, werden in allen „Querschnittsbranchen“ Arbeitsplätze abgebaut. Traditionelle Geschäftsfelder (z.B. Buchhandel, Bankgeschäfte) und Tätigkeiten (z.B. Schreibarbeiten) werden in Frage gestellt. Es bestand in Teilen der Wissenschaft und bei den Sozialpartnern Einigkeit, dass der Saldo dieser beiden Effekte – Schaffung neuer und Vernichtung alter Arbeitsplätze - negativ ist.¹¹³ Es bestand auch Einigkeit darüber, dass die Arbeitsplatzverluste größer sind, wenn die IT-Techniken verhindert würden. Richtig ist daher: Wir brauchen IT-Techniken und müssen sie so einsetzen, dass der Arbeitsplatzabbau insgesamt minimiert wird.

Diese Position wurde auch empirisch belegt: Im Jahre 1997 hatte sich ein Arbeitskreis „Beschäftigungspotentiale neue Medien“, der im Nachgang zur Kanzlerrunde „neue Beschäftigungsfelder“ eingerichtet wurde, mit diesem Thema befasst. An diesem Arbeitskreis waren die Bundesregierung, Spitzenverbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften beteiligt.¹¹⁴ Damals war es einhellige Meinung, dass der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt des Einsatzes neuer IT-Techniken negativ ist und

¹⁰⁸ „Lausitzer Zeitung“, 4.5.2000.

¹⁰⁹ „ZDF“, 4.1.2000.

¹¹⁰ In der Parlamentsdiskussion am 6.4.2000 und O.V. Jede Spitzenkraft schafft fünf neue Jobs, „Augsburger Allgemeine“, 1.8.2000.

¹¹¹ „Welt am Sonntag“, 9.4.2000.

¹¹² Pressemitteilung, Gesellschaft für Informatik; 1.8.2001, <http://www.idw.tu-clausthal.de/pages/de/news37663>.

¹¹³ Der BDI stellt dazu fest: „Auch bei den Anwendern werden nach einer gewissen Zeit der Rationalisierung und des Stellenabbaus wieder neue Jobs entstehen.“ „IWD-Schnelldienst“, Mai 1997.

¹¹⁴ Damals hat das Ifo- Institut, München diesem Arbeitskreis zugearbeitet und alle vorhandenen Untersuchungen (insbesondere die von A.D.Little/Prognos/DIW) ausgewertet und verglichen.

sich im Millionenbereich bewegt. Bisher sind keine neuen empirischen Untersuchungen bekannt geworden, die diese Erkenntnisse grundsätzlich relativieren würden. Die sich aus dieser Untersuchung ergebenden wirtschaftlichen und politischen Schlussfolgerungen sind aber komplizierter als dass sie durch den einfachen Einsatz von ausländischen IT-Fachleuten zu lösen wären. Die IT-Expertin Dyson stellte in diesem Zusammenhang fest: „Diese Veränderung wird Europa um ein Vielfaches mehr erschüttern als die USA, weil Amerika schon eine ziemlich effiziente Wirtschaft hat. Westeuropa ist mit seinen vielen Regeln und Restriktionen und unterschiedlichen Rechtsvorschriften das Gegenteil von effizient.“¹¹⁵

3.4.2. Soziale Spannungen

Auch ließen sich durch den Einsatz ausländischer Fachkräfte soziale Spannungen für die Zukunft nicht ausschließen. Zunächst gab es eine entscheidende sozial- und arbeitsmarktpolitische Veränderung: Bisher galt es als selbstverständlich, dass solange es bei uns hohe Arbeitslosigkeit gebe, der seit 1973 geltende Aufnahmestopp für Nicht-EU-Arbeitnehmer nicht aufgehoben wird. Davon war der Bundeskanzler damals mit seiner Initiative abgerückt.

Von ganz erheblicher Bedeutung war die Tatsache, dass die neuen Arbeitnehmer anders als bisherige Gastarbeiter nicht für wenig qualifizierte Arbeiten hergeholt werden, sondern als Führungskräfte eingestellt wurden. Dies kann mit deutschen Arbeitnehmern zu erheblichen sozialen Spannungen führen, wenn die Vorstellungen über soziale Beziehungen nicht zueinander passen.¹¹⁶ Da diese Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit überwiegend aus Indien und aus Osteuropa kommen würden, würden sie auch ihre Vorstellungen von untergebenen Arbeitnehmern und Frauen mitbringen. Diese Befürchtung hat sich im nachhinein als nicht richtig ergeben.

Für Bundeskanzler Schröder war die von ihm angestoßene Debatte auch noch aus einem weiteren Grund riskant. Er wollte sich als selbst erklärter Modernisierer der Wirtschaft nicht den Wünschen der Wirtschaft verschließen. Andererseits gab es mehr als 3 Mill. deutsche Arbeitslose (hinzu ca. eine Mio. arbeitslose Ausländer) und Wahlberechtigte, die das Signal bekamen, dass sie am Stellenmarkt keine Chancen hätten, weshalb man lieber besser qualifizierte Ausländer ins Land holen müsse: „vier Mio. Arbeitslose, aber die Stellen bekommen die Ausländer“¹¹⁷ Verschärft wird diese Argument durch den Vorwurf des Jugendkultes in dieser Branche, wonach jeder, der über 40 Jahre ist, zu alt für diese Arbeit sei. Diese Menschen würden sich als Deutsche zweiter Klasse fühlen. Das Problem Arbeitslosigkeit wurde damit geleugnet, als nicht lösbar oder aber als sozial nicht relevant dargestellt.

Schließlich war bekannt, dass sich die IT-Branche ganz überwiegend nicht an Tarifverträge hält.¹¹⁸ Dies tun allenfalls Großunternehmen.¹¹⁹ Damit muss man als eines der Motive für den Druck der Branche auf die Zulassung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte darin sehen, auch auf diesem Weg den Lohnkostendruck über eine Beseitigung des Nachfrageüberhangs für Arbeitskräfte zu senken. Es wurde von vielen Seiten – nicht nur den Gewerkschaften - der Vorwurf des Lohndumpings erhoben, so u.a. auch vom hessischen Innenminister v. Bouffier (CDU).¹²⁰ Deshalb kam es zu dem hohen Mindestgehalt von 100.000 DM, das ein ausländischer Arbeitnehmer bekommen sollte. Diesen hohen Betrag haben die Gewerkschaften durchgedrückt um angebliches Lohndumping zu verhin-

¹¹⁵ „Die Welt“, 15.5.2000.

¹¹⁶ Vgl. dazu eine Studie von A. Schulze an der Universität Potsdam, zitiert nach „Rheinische Post“, 10.5.2000. „Am Computer wollen Inder keinen Streit.“

¹¹⁷ Th. Magenheimer-Hörhausen, Firmen fehlen Softwareentwickler, „Generalanzeiger“, 21.2.2007.

¹¹⁸ Vgl. die Diskussion: Braucht die High-Tech-Industrie noch Gewerkschaften? „Focus“, 7.8.2000.

¹¹⁹ Dies wurde von BM Riester bestätigt, in „DLF“, 2.5.2000.

¹²⁰ Bdb, Migration und Bevölkerung, 03/000, April 2000.

dem.¹²¹ Die stellvertretende DGB-Chefin Engelen-Kefer stellte zur 100.000 DM-Grenze lakonisch fest: „damit können wir leben.“¹²²

3.3.3. Wirkungen auf die Heimatländer

Schließlich wurde auch auf die Folgen für die Heimatländer der Angeworbenen hingewiesen, wenn Spitzenkräfte von dort abgeworben werden. Die Initiative des Bundeskanzlers wurde zu einem Tummelplatz aller „Gutmenschen“ und ihrer Organisationen, wie die folgende Stellungnahme beispielhaft zeigt: „Der Verdacht liegt nahe, dass der Bedeutungsgewinn des IT-Sektors in den LDC`s, die die G8 anstreben, lediglich als neuer Absatzmarkt für die krisengeprägte IT-Branche der westlichen Staaten gedacht ist. Die Strukturen, die sich dort anbahnen, erscheinen sehr dependentalistisch. Kapitalakkumulation im Westen, einschließlich Geisteskapital, und die dritte Welt als Absatzmarkt und Rohstofflieferant: Deutschland soll das menschliche Kapital absaugen. Die Kosten für das Heranwachsen tragen die Entwicklungsländer und Deutschland bekommt den Nutzen.“¹²³ Auch der IG-Metall Vorsitzende Klaus Zwickel vertrat eine etwas merkwürdige Position: „Wenn man den Entwicklungsländern die besten Köpfe wegkauft, bremst man dort das Wirtschaftswachstum und verursacht eine höhere Arbeitslosigkeit. Diese Länder fallen dann weitgehend als Exportmärkte für uns aus, es sei denn, wir erhöhen die Entwicklungshilfe – dann müsste aber der Steuerzahler und nicht die IT-Branche die Zeche zahlen.“¹²⁴

Ernster zu nehmen sind andere Stellungnahmen: Wer Computerspezialisten aus einem Entwicklungsland oder aus Osteuropa abwerbe, ohne ihnen auf Dauer eine Perspektive bei uns zu geben, zerstört dort eine aufstrebende chancenreiche Branche und enturzelt darüber hinaus die Menschen. Wenn wir zudem glaubten, die Versäumnisse der Unternehmen sowie der Schul- und Berufsbildung in der Vergangenheit dadurch heilen zu können, dass wir vorübergehend Arbeitskräfte anwerben und nach getaner Arbeit wieder wegschicken, verhielten wir uns wie eine „Kolonialmacht“, so hat sich zumindest der indische Botschafter in der Bundesrepublik eingelassen.¹²⁵ Er sprach auch von „grundloser Arroganz“ der Deutschen, weil sie glaubten, In der würden sich darum reißen, nach Deutschland zu kommen. Auf jeden Fall erfolge durch den Abzug von Fachkräften aus diesen Ländern eine Subventionierung der Industrieländer durch die Entwicklungsländer. Sie selbst bekämen wirtschaftliche Entwicklungsprobleme¹²⁶ und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit würde geschwächt.¹²⁷ Über einen Ausgleich der entstandenen Ausbildungskosten für die Länder, aus denen die Experten abwandern, wurde

¹²¹ svb, Green Card erst ab 100.000 Mark, „Die Welt“, 26.4.2000.

¹²² O.V., Green Card erst ab 100.000 Mark, „Die Welt“, 26.4.2000.

¹²³ R. Bjerregaard, Greencard stellt die Entwicklungshilfe auf den Kopf, Institut für soziale Dreigliederung, <http://www.dreigliederung.de/news/01073100.html>

¹²⁴ „Die Welt online“, 26.2.2000.

¹²⁵ B. Bernarding, „Die USA sind zweifellos attraktiver“, Lausitzer Zeitung“, 20.3.2000. Die Gewerkschaften haben die Initiative dahingehend kritisiert, „dass die Menschen...zum Aufbau ihres eigenen Landes gebraucht“ werden, dick/hö, Wird die Green Card ein Fehlschlag?, „Hamburger Abendblatt“, 20.4.2000. Die CSU nannte die Initiative „unwürdig und unmoralisch“, say, Union kritisiert die Pläne, „Berliner Zeitung“, 4.5.2000. Ähnlich J. Schönbohm, Ausbildung vor Green Card, „Die Welt“, 25.3.2000.

Die Entwicklungshilfeministerin Wiczorek-Zeul hielt es nicht für „unmoralisch, hoch qualifizierte Fachleute aus Entwicklungsländern nach Deutschland zu holen.“ „Da gibt es keine Verlierer, sondern nur Gewinner.“ vgo/dpa, Ministerin lobt die Initiative des Kanzlers. „Frankfurter Rundschau“, 22.3.2000. Allerdings ist es gestattet, darauf hinzuweisen, dass diejenigen, die früher in vergleichbaren Situationen über die Ausbeutung der Dritten Welt geklagt haben, heute das gleiche Verhalten nicht nur gut heißen sondern sich genau so verhalten wie die damals Kritisierten. Damals gehörte der „brain drain“ zu den schlimmsten neokolonialistischen Instrumenten der Industrieländer. Vgl. H. Burger, Die Revolutionäre von gestern und die Welt von heute, „Die Welt“, 26.4.2000. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des ehemaligen Arbeitsministers N. Blüm, Globale Sklaven, „Die Woche“, 5.5.2000.

¹²⁶ J. Hein, Deutsche Anwerber suchen schon, „Weser Kurier“, 29.2.2000.

¹²⁷ Der Bundesregierung wurde sogar vorgeworfen, sie verletze die 1986 eingegangene Selbstverpflichtung, eine für die Entwicklungsländer günstige Politik zu betreiben. Ein weiteres kommt hinzu: Da vermutlich vornehmlich männliche Ausländer kommen würden und diese hier Erfahrung sammeln könnten, würden sie bei ihrer Rückkehr vor allem den am Ort zurückgebliebenen weiblichen Konkurrenten vorgezogen werden. Deshalb sei die Schröder-Aktion frauenfeindlich. S. Christmann, „Freitag, Die Ost- West- Wochenzeitschrift“, 24.3.2000.

auch nicht nachgedacht. Vielmehr hat das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit im Frühjahr 2000 ein Stipendienprogramm für indische Technologiestudenten von 100 auf 60 Plätze zusammengestrichen.¹²⁸

Von einer „Ausbeutung“ der Entwicklungsländer durch die Anwerbeländer wegen getätigter Ausbildungskosten der Auswanderer kann man aber nur dann reden, wenn

- der Auswandernde für immer sein Heimatland verlässt. Dann gehen dem Auswanderungsland die Kosten endgültig verloren. Dies war beispielsweise bei den DDR-Flüchtlingen der Fall. Gehen die Fachkräfte nur vorübergehend ins Ausland, kommen sie in aller Regel mit mehr Erfahrung und höherer Produktivität in ihr Heimatland zurück.
- für die auswandernde Berufsgruppe Vollbeschäftigung im Heimatland herrscht. Dann fehlen die Auswandernden im Heimatland. Das galt damals für Indien, nicht aber für die Mittel- und Osteuropäischen Länder.
- die Überweisungen der Ausgewanderten in ihre Heimat geringer sind als das, was man im Heimatland verdienen könnte.¹²⁹

3.4.4. Bürokratie

Als weitere Nebenwirkung wurde behauptet, dass der bürokratische Aufwand auch hier steige. Es gebe schon heute eine Fülle von Regelungen der Außenbeziehungen des Arbeitsmarktes bei uns: Anwerbestopp für Nicht-EU-Arbeitnehmer, der aber wieder Ausnahmen zulässt für Saisonarbeitnehmer, Werksarbeitskräfte und Sonderfälle, für die es in Deutschland kein entsprechendes Angebot gibt (Grenzgänger, Kranken- Altenpflege, Künstler, Fußballspieler und auch IT-Fachleute).¹³⁰ Andererseits gab es die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus dem EU-Raum mit der Sonderregelung Bauwirtschaft. Für Flüchtlinge und nicht anerkannte Asylbewerber galt ein generelles Arbeitsverbot.¹³¹

Ergebnis dieser neuen zusätzlichen Regelung sollte ein wachsendes und unübersichtliches Dickicht von Einzelregelungen sein, das den Bürokratismus weiter verschärfte. Dies schwäche den Standort Deutschland weiter. Ergebnis war jedoch ein relativ einfaches und unbürokratisches Verfahren. Unter dem Druck der Wirtschaft gelang es, dass eine Entscheidung über die Arbeitsaufnahme in 2 bis 6 Wochen erfolgte.¹³² Zwar ist das Genehmigungsverfahren verkürzt worden. Im Vergleich zu anderen Ländern, z.B. Großbritannien, ist dies aber immer noch lang.¹³³ Und das Ziel, schneller an eine Aufenthaltsgenehmigung zu kommen als in den USA wurde nicht erreicht.¹³⁴ BDI-Präsident Henkel trat für die 100.000 DM Grenze ein, weil es ein einfaches Kriterium sei und den bürokratischen Aufwand der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung minimiere.¹³⁵ andererseits waren 100.000 DM als Grenze für einen Mittelständler unattraktiv.¹³⁶

¹²⁸ ink. Wissenschaft beklagt Abwanderung von Spitzenkräften, „Handelsblatt“, 23.3.2000.

¹²⁹ Im NRW-Wahlkampf ist dem CDU-Kandidaten Rüttgers Ausländerfeindlichkeit vorgeworfen worden, weil er die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer abgelehnt hat. Es stellt sich aber die Frage, was ausländerfeindlicher ist: wenn ich sage, wir brauchen keine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, weil wir unsere Probleme selbst lösen können, oder wenn man die Leute ins Land hole und sie nach drei Jahren wieder wegschicke und Ihnen sage, dass sie nicht mehr gebraucht werden.

¹³⁰ Zu den Größenordnungen vgl. ms. Ausländer dürfen nur in Ausnahmefällen arbeiten, „Handelsblatt“, 2.3.2000.

¹³¹ Im Jahre 2000 dachte das BMA darüber nach, das Arbeitsverbot durch eine zweijährige Wartefrist zu ersetzen.

¹³² Staatsminister Bury im „DLF“, 3.5.2000. H. H. Holzamer, Dienstanweisung: Wir brauchen keine Ausländer, „Süddeutsche Zeitung“, 9.3.2000.

¹³³ I. Michler, Die Green Card ist nicht alles, „Die Welt“, 4.5.2000.

¹³⁴ M. Heckel, U. Weidenfeld, Ab August kommt die Greencard - und mit ihr die Bulgaren, „Financial Times Deutschland“, 3.5.2000.

¹³⁵ gof. BDI für Green Card ohne Bürokratie, „Handelsblatt“, 25.4.2000.

¹³⁶ Aus einem Interview mit einem Mittelständler im WDR, <http://www.wdr.de/online/wirtschaft/greencard/index.phtml>

4. Der Erfolg der Greencard

4.1. Die Ergebnisse

Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung der Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, ist das Ergebnis ernüchternd:

- Mitte April 2000 - also vor dem Inkrafttreten der Verordnung - konnte die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung lediglich 1.400 Anfragen registrieren (Bulgarien 202 Anfragen, Indien 121, Ecuador 81, Ungarn 75, Russland 71, Algerien 70).¹³⁷
- Unmittelbar vor Inkrafttreten der Verordnung am 1. August sah die Bilanz folgendermaßen aus: Zwar hatten auf den Internetseiten der BfA rund 18.000 Spezialisten aus Ländern außerhalb der EU ihr Interesse an einer Stelle in Deutschland bekundet, mehr als 4.800 stellten Bewerbungsunterlagen ins Netz.¹³⁸ Dies war aber bedeutend weniger als man nach der angeblichen Dringlichkeit dieser Maßnahme erwarten durfte. Die Greencard Regelung „ist nur schleppend angelaufen.“¹³⁹ Am 13. August 2000 war der Bestand an Bewilligungen 1.581.
- Nach den ersten 100 Tagen gab es 2.842 Greencard Bewilligungen (1.263 aus Ost- und Südosteuropa, 539 aus Indien).
- Im Februar 2001 wurde die 5.000er Marke überschritten.
- Am 1. August 2001, also nach genau einem Jahr waren es 8.550. Das waren in dem einen Jahr mehr als ein ganzer Absolventenjahrgang an deutschen Hochschulen. Das bedeutet aber, dass letztlich schon die Hälfte aller Einstellungen innerhalb des Ersten Jahres nach Inkrafttreten der Verordnung kamen. Nach dem Anschlag vom 11. September 2001 ging die Nachfrage nach ausländischen IT-Spezialisten zurück. Im Juli 2003 waren es dann ca. 15.000.
- In den vier Jahren der Gültigkeit der Regelung hatten insgesamt 17.177 (1. Oktober 2004) ausländische IT-Spezialisten eine Arbeitserlaubnis bekommen. Die Quote wurde zu 85 Prozent ausgeschöpft. Ab 2005 wurde nicht mehr aktiv geworben. Wie viele dieser Personen bis heute geblieben sind, weiß keiner.

Bereits 2000 war die Ernüchterung auf dem IT-Markt zu erkennen. Schon unmittelbar nach dem 1. August wurden Zweifel am Erfolg der Initiative laut.¹⁴⁰ „Die Bundesregierung ist einem Scheinbedürfnis aufgesessen.“¹⁴¹ Das Arbeitsministerium stellte fest: „Das Ergebnis ist hinter den Erwartungen zurückgeblieben.“¹⁴² Hingegen hielt die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände das Ergebnis zunächst für ausreichend: „Das ist ein erfolgreicher Start.“¹⁴³ Muss man angesichts dieser Ergebnisse tatsächlich von einem Misserfolg der ganzen Aktion sprechen?

4.2. Das Ende des Booms

Zunächst gibt es ein Reihe von Gründen für eine verhaltene Nachfrage, die in der Anlage des Konzepts selbst lagen. Dazu gehörten die Befristung der Aufenthaltsgenehmigung,¹⁴⁴ die 100.000 DM Einkommensgrenze,¹⁴⁵ das Verbot, sich selbständig zu machen, das befristete Arbeitsverbot für Familienangehörige sowie das nach wie vor bürokratische Genehmigungsverfahren.

¹³⁷ „Welt am Sonntag“, 30.4.2000.

¹³⁸ „Generalanzeiger“, 29./30.7.2000.

¹³⁹ HB, Ansturm auf Green Card blieb aus, „Handelsblatt“, 2.8.2000.

¹⁴⁰ huh, Zahl der Anträge der Unternehmen auf Green Cards gesunken, „Handelsblatt“, 17.8.2000.

¹⁴¹ O.V., Die Karte als Modeartikel, „Süddeutsche Zeitung“, 5.10.2000. A. Rogalla, Die Green Card ein großer Flop? „die tageszeitung“, 16.9.2000.

¹⁴² O.V. In 100 Tagen 3000 Greencards vergeben, „Berliner Zeitung“, 8.11.2000.

¹⁴³ O.V. In 100 Tagen 3000 Greencards vergeben, „Berliner Zeitung“, 8.11.2000.

¹⁴⁴ Es ist von einer „heute- rein- morgen- raus Offerte“ gesprochen worden, A. Striefler, „Sächsische Zeitung“, 14.3.2000.

¹⁴⁵ Diese Grenze ist vor allem auf Druck der Gewerkschaften so hoch angesetzt worden. Ihnen wurde in diesem Zusammenhang vorgeworfen, dass sie auf diese Weise den deutschen Arbeitsmarkt geschlossen halten wollen, und nur in einem geschlossenen Arbeitsmarkt ließen sich die von Verbänden und Gewerkschaften verordneten Kartellpreise für Arbeit halten, ank, Der Abwehrkampf des Tarifkartells, „Tagesspiegel“, 22.3.2000. Insbesondere der BDA und der Mittelstand hatten eine Absenkung der Grenze auf 77.000 DM (Beitragsbemessungsgrenze)

Das mögen Gründe gewesen sein, scheinen aber nicht auszureichen: Das Ergebnis ist letztlich schlecht zu beurteilen, denn die spätere Entwicklung war durch mehrere Ereignisse geprägt. Ein Ende des IT-Booms zeichnete sich schon ab dem Jahr 2000 ab. Die Greencard-Initiative kam also zu einer Zeit, als man vermutlich schon keine zusätzlichen Arbeitskräfte in der Branche mehr brauchte. Das Ende des Booms ging einher mit einer allgemeinen Konjunkturabkühlung, die in eine jahrelange Stagnation mündete. Schließlich wurde die Greencard noch während der Zeit ihrer Gültigkeit durch das neue Zuwanderungsgesetz abgelöst. Im Sommer 2001 stellte der Präsident der Gesellschaft für Informatik Mayr fest: „Die Entlassungen in den Bereichen der Telekommunikation, des Webdesign oder der Netzwerkadministratoren stellen neben der Reaktion auf den allgemeinen Wirtschaftsabschwung hauptsächlich eine Bereinigung von Überkapazitäten dar, die im Zusammenhang mit der völlig überzogenen dot.com-Euphorie aufgebaut worden waren.“¹⁴⁶

Ein Teil der angeworbenen Spezialisten ging deshalb gegen jede Erwartung in Arbeitslosigkeit. Diese war aber geringer als bei deutschen IT-Experten. Die Arbeitsämter konzentrierten sich in dieser Phase stärker auf die Vermittlung dieser Personen als auf die Anwerbung neuer. Einige gingen in ihre Heimatländer zurück. Ein Teil ging in die USA. Für sie war Deutschland nur ein Zwischenstopp.¹⁴⁷

4.3. Globalisierung des Arbeitsmarktes

Ausgangspunkt der Schröder-Initiative war die Vorstellung, es gebe weltweit ausreichende IT-Fachkräfte, die darauf drängten, nach Deutschland zu kommen. Mit der teilweisen Öffnung des Arbeitsmarktes würden die Menschen nach Deutschland strömen. Deshalb sei eine Begrenzung nötig. Es war die Vorstellung von Deutschland, wie es zu Zeiten des Wirtschaftswunders, der Vollbeschäftigung und der Gastarbeiter-Ströme richtig war. Folgerichtig war die folgende Meinung kein Einzelfall: „Das die insgesamt 20.000 Stellen schon in kurzer Zeit vergeben sein werden, ist mittlerweile klar.“¹⁴⁸

Deutschland ist nicht das einzige Land mit Facharbeiterbedarf. Es gibt vielmehr einen weltweiten Wettbewerb um fähige Fachleute. Der Weltmarkt für IT-Fachkräfte, aber auch für andere High-Tech-Tätigkeiten, ist weltweit angespannt. Wir stehen in einem weltweiten Wettbewerb um eine knappe Arbeitsressource. Es bestand durchaus von Anfang an die Chance, dass das bewilligte Kontingent nicht ausgeschöpft wurde¹⁴⁹ oder dass man die Personen mit der benötigten Qualifikation nicht bekommt.¹⁵⁰

Dabei gab es insbesondere zwei Weltregionen, aus denen die Spezialisten kommen können:

- Die erste war Osteuropa und hier besonders Bulgarien. Dieses Land war zu Zeiten des Comecon auf die Informationstechnologie spezialisiert und dort beherrschen noch relativ viele die deutsche Sprache.¹⁵¹ Der brain drain aus Osteuropa dauert allerdings seit 1990 an und von dort konnte man deshalb kaum noch eine nennenswerte Zahl von Personen der ersten Wahl bekommen. Die besten waren bereits weggegangen. Im übrigen lässt die Ausbildung dort heute deutlich zu wünschen übrig.

gefordert. imi, Green Card-Kompromiss begrüßt, „FAZ“, 4.5.2000. A. Hagelüken, Arbeitsvermittler sollen Computer-Experten anwerben, „Süddeutsche Zeitung“, 4.5.2000.

¹⁴⁶ Pressemitteilung, Gesellschaft für Informatik; 1.8.2001,

<http://www.idw.tu-clausthal.de/presse/pressemitteilungen.thematisch.pressemitteilungen-vom22-n>

¹⁴⁷ <http://www.techchannel.de/news/themen/business/420061/>

¹⁴⁸ M. Heckel, U. Weidenfeld, Ab August kommt die Greencard – und mit ihr die Bulgaren, „Financial Times Deutschland“, 3.5.2000.

¹⁴⁹ Der schon erwähnte Präsident des Hallenser Instituts für Wirtschaftsforschung Pohl stellte fest: „Es wäre für mich eine Sensation, wenn die 20.000 Anwerbungen ausgeschöpft werden.“ „Lausitzer Zeitung“, 4.5.2000. Die Hamburger Ausländerbeauftragte Neumann ging davon aus, dass die Greencard „ein großer Flop“ wird. O.V., Riester will verlängerte Frist für Green-Card, „Süddeutsche Zeitung“, 22.4.2000. Ähnlich P. Heinacher, Kein Konzept, „Handelsblatt“, 1.8.2000.

¹⁵⁰ Von „zweiter Wahl“ wurde gesprochen. H.-W. Wagener, Indiens Aderlass in Wissenschaft und Technik, „FAZ“, 20.3.2000.

¹⁵¹ M. Heckel, U. Weidenfeld, Ab August kommt die Greencard - und mit ihnen die Bulgaren, „Financial Times Deutschland“, 3.5.2000.

- Für Indien, die zweite Region mit qualifizierten Arbeitskräften, scheint der deutsche Standort ebenfalls nicht attraktiv zu sein.¹⁵² Hier sind die USA sehr viel attraktiver.¹⁵³ Darüber hinaus verzeichnet Indien selbst einen Aufschwung, so dass die IT-Kräfte auch dort knapp werden.¹⁵⁴ Schätzungen gingen dahin, dass ab 2000 in den nächsten acht Jahren die Software- Industrie von heute 4 Mrd. auf 50 Mrd. Dollar Umsatz wachsen werde. Im Jahre 1998 besaß Indien aber gerade einmal 340.000 Software- Spezialisten.¹⁵⁵ Der indische Verband der Datenverarbeitungsindustrie ging davon aus, dass im Jahre 2000 die Industrie etwa 140.000 neue Datenverarbeitungsspezialisten benötige; es gab aber nur maximal 85.000.¹⁵⁶ Die deutsche Arbeitsnachfrage ist darüber hinaus tief differenziert und es ist unwahrscheinlich, dass man alle diese Bedarfe von dort befriedigen kann.

Damit ist nach dem Güter- und Kapitalmarkt nunmehr auch der Arbeitsmarkt in die Phase der Globalisierung eingetreten. Entscheidend sind die Wettbewerbsvorteile, die ein Land einem hoch qualifizierten, hoch motivierten und hoch informierten Arbeitnehmer bieten kann. Dazu gehören das Gehalt und Zusatzleistungen, das Klima am Arbeitsplatz, die Möglichkeiten zur persönlichen Entwicklung, die Chancen in Führungspositionen aufzurücken, die Möglichkeit, ein eigenes Unternehmen zu gründen usw.. Und da ist Deutschland bisher nur zweite Wahl. Das bedeutet, dass es keineswegs sicher ist, dass überhaupt in ausreichendem Maße die hoch qualifizierten IT-Mitarbeiter kommen.¹⁵⁷ Die Neue Zürcher Zeitung brachte es auf den Punkt: „Wenn Bundeskanzler Schröder die Ampel nun auf grün schaltet, wird es keinen Massenansturm geben, im Gegenteil. Um zu verhindern, dass daraus ein Rinnsal wird, muss zur Green Card noch der rote Teppich kommen.“¹⁵⁸ Und selbst einer der Hauptinitiatoren der Aktion, der IBM-Vorsitzende Staudt stellte fest: „Ich habe Zweifel, ob Deutschland der attraktivste Standort für IT-Spezialisten ist.“¹⁵⁹ Auf jeden Fall war die Behauptung von Bundesminister Riester vom 13. April 2000, die „Initiative ist ein Erfolg“, mehr als verfrüht.¹⁶⁰

(6) In den USA aber auch in manchen anderen EU-Ländern finden die Spezialisten bessere Arbeitsbedingungen vor und verdienen mehr. Die USA und Kanada haben da weltweit die besten Chancen. Als Einwanderungsländer haben sie bereits vielfältige Verbindungen in die Anwerbeländer; die englische

¹⁵²Vgl. hierzu insgesamt E. Haubold, Computer-Milliardäre und Cybercities, „FAZ“, 1.4.2000. R. Neukirch, Fischer, was bieten Sie? „Handelsblatt“, 18.5.2000. nr, Auch in Indien sind Programmierer knapp, „FAZ“, 8.5.2000.

¹⁵³ Im kalifornischen Silicon Valley sollen 38% aller Computerexperten Inder sein. U. Bohn, Grüne Karte? Wir wollen einen roten Teppich, „Bild“, 26.4.2000.

¹⁵⁴ W. Germund, Auch in Indien werden Software-Experten knapp, „Frankfurter Rundschau“, 16.3.2000.

¹⁵⁵ Nach „Neue Zürcher Zeitung“, 20.4.2000.

¹⁵⁶ Zitiert nach „Die Welt“, 17.4.2000. Laut amerikanischer Schätzung besitzt Indien etwa 1% am Welthandel in der Datenverarbeitung. Weltweit stammen aber rund ein Drittel aller Software-Experten von dort. Vgl. auch W. Germund, Indiens Softwareindustrie stößt an enge Grenzen, „Generalanzeiger“, 9.8.2000. St. Schell, Greencard-Diskussion: von der indischen Seite betrachtet, CPD-aktuell, http://www.cdp-online.de/aktuell/000801_greencard.htm

¹⁵⁷ Es muss auch bezweifelt werden, dass die benötigten Arbeitskräfte auch tatsächlich nach Deutschland kommen müssen. Gerade die modernen IT-Techniken haben dazu geführt, dass man auch in virtuellen Unternehmen zusammenarbeiten kann. Dazu müssen nicht alle Mitarbeiter an einem Ort zusammen kommen. Das zeigen z.B. die vielen internationalen Unternehmen, die per Internet täglich mit ihren ausländischen Filialen zusammen arbeiten. Hier ist die Zusammenarbeit mit asiatischen Unternehmen und Arbeitnehmern bereits eine Selbstverständlichkeit. Dass die räumliche Einheit bei Personen, die zusammen arbeiten, nicht mehr gegeben sein muss, zeigt auch die steigende Zahl von Telearbeitsplätzen in Deutschland und das zeigt der Informationsverbund Berlin/Bonn („IVBB“) der Bundesregierung. Vor diesem Hintergrund ist ein Vorschlag des Präsidenten des indischen IT-Fachverbandes von Interesse: Warum nicht, meinte dieser in Berlin, die Greencard in Form von Quoten an indische Firmen ausgeben, die von Indien aus ihre Experten in Deutschland für einen bestimmten Zeitraum einsetzen können? Damit könnten die Inder ihre eigene Produktionsbasis stärken und die Deutschen müssten sich nicht vor Überfremdung fürchten. „Neue Zürcher Zeitung“, 20.4.2000. Auch das Forschungsinstitut der BFA weist auf diesen Sachverhalt hin. Zitiert nach elb, Die Inder machen sich rar in der Informationstechnik-Branche, „FAZ“, 14.4.2000.

¹⁵⁸ „Neue Zürcher Zeitung“, 20.4.2000. Skeptisch auch A. Andersen, Green Cards allein genügen nicht, „FAZ“, 3.5.2000. O.V., Die Karte als Modeartikel, „Süddeutsche Zeitung“, 5.10.2000.

¹⁵⁹ P. Gräf, Ch. Ramthun, Nötiger Politikwechsel, „Wirtschaftswoche“, 13.4.2000.

¹⁶⁰ Interview in „Berliner Zeitung“, 13.4.2000.

Sprache erleichtert die Integration.¹⁶¹ In Deutschland gibt es Sprachbarrieren, die andere Länder, die mit uns in Konkurrenz stehen, nicht haben.¹⁶² Diese können nur überwunden werden, wenn wir andere Vorteile (höhere Löhne, bessere Aufstiegschancen usw.) bieten können. Dies ist bis heute nicht der Fall. Vielmehr sind auch diese Bedingungen schlechter.¹⁶³

4.4. Wechselkurse und Steuern

Die Greencard nach amerikanischem Muster mit unbeschränkter Aufenthaltsgenehmigung ist attraktiver als die deutsche. Von ganz entscheidender Bedeutung für die Attraktivität des amerikanischen Standortes war jedoch die Attraktivität des Dollar. Da in den meisten Anwerbeländern der Dollar eine akzeptierte Währung ist, wirkte sich insbesondere die damals andauernde Schwäche des Euro aus. In dem Maße, wie sich der Euro abwertete, verschlechterte sich das Tausch-Verhältnis zum Dollar, so dass bei Dollar-Überweisungen in das Heimatland ein immer kleineres Einkommen (in Dollar) erzielt wurde. Die Löhne der Angeworbenen hätten laufend in dem Maße des Abwertungssatzes erhöht werden müssen, damit diese keinen Verlust in Dollar hinzunehmen gehabt hätten.

Häufig wird nicht bedacht, dass der typische IT-Spezialist jung und unverheiratet ist. Damit fällt er in Steuerklasse I. Auch diese Steuerbelastung ist ein Nachteil im internationalen Wettbewerb um Mitarbeiter. Wichtiger aber ist folgendes: Stock Options sind eine nicht mehr wegzudenkende Komponente der Mitarbeitervergütung von jungen Unternehmen und Unternehmen der neuen Technologie. Hohe Gehälter können häufig nicht gezahlt werden. Die Beteiligung an einer zukünftigen Unternehmenswertsteigerung soll den Anreiz bieten, für überdurchschnittliches Engagement und Treue zum Arbeitgeber. Mitarbeiter, die bei Unternehmen der New Economy beschäftigt sind, verfügen deshalb neben einem moderaten Grundgehalt über zahlreiche Aktienoptionsrechte, mit denen sie am – durchaus mit einem hohen Risiko verbundenen - Unternehmenserfolg beteiligt sind. Werden diese Optionsrechte ausgeübt, so wird in Deutschland die Differenz zwischen dem Börsenkurs im Zeitpunkt der Ausübung und dem niedrigen Ausübungspreis als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit voll der Besteuerung unterworfen. Sozialversicherung ist bis zur Beitragsbemessungsgrenze ebenfalls einzubehalten. Andere Länder haben hier sehr viel günstigere Regelungen. Auch dies war kein Anreiz, nach Deutschland zu kommen.¹⁶⁴

Die Forderung von BDI und DIHT, die steuerliche Benachteiligung Deutschlands in diesem Punkt gegenüber den USA und Großbritannien abzuschaffen oder zu mildern, wurde vom Bundesfinanzministerium (BMF) abgelehnt.¹⁶⁵ Das Bundeswirtschaftsministerium befürwortete hingegen eine geringere Besteuerung von Optionen im IT-Sektor. Die Diskussion weitete sich im Rahmen der parallel diskutierten Steuerreform auf alle Aktienoptionen aus. Bundeskanzler Schröder stellte sich letztlich auf die Seite des BMF. In einem Brief an die Initiatoren aus der IT-Branche schrieb er, es sei politisch kaum vermittelbar, Mitarbeiteroptionen als Teil des Arbeitsentgeltes lohnsteuerlich zu privilegieren, während durchschnittliche deutsche Arbeitnehmer die reguläre Einkommensteuer zahlten. Er machte sich damit auch die Position des DGB zu eigen. Er sagte jedoch zu, das Thema auf die Tagesordnung des Bündnisses für Arbeit zu setzen.¹⁶⁶

¹⁶¹ Dem innenpolitischen Sprecher der Fraktion der Grünen, Özdemir, ist deshalb uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er fordert, dass für alle Zuwanderer verbindliche Sprachkurse eingeführt werden müssen, „Berliner Zeitung“, 28.4.2000.

¹⁶² Ein Drittel der Fachleute wurde für die Anpassung von Standardsoftware an betriebliche Gegebenheiten gesucht. Dies setzte Verständnis für das Funktionieren deutscher Betriebe und gute Sprachkenntnisse voraus. M. Janke von der RWTH-Aachen.

<http://www.techchannel.de/news/themen/business/404759>

¹⁶³ Der Vorstandsvorsitzende der Bertelsmann AG Middelhoff machte damals, orientiert am konkreten Fall, Vorschläge, wie die Schwäche des Standortes Deutschland überwunden werden könne. Th. Middelhoff, Deutschland muss schneller werden, „Die Welt“, 21.3.2000.

¹⁶⁴ Vgl. dazu und zu den Forderungen der Wirtschaft auf Änderung dieses Sachverhalts J. Keuchel. Wirtschaft bemängelt Wettbewerbsnachteile durch Options-Steuer, „Handelsblatt“, 1.8.2000.

¹⁶⁵ rtr, BDI: Steuer auf Mitarbeiter-Optionen senken, „Die Welt“, 2.8.2000. G. Klinger, Schröders IT-Initiative bringt Europa in Zugzwang, „Financial Times Deutschland“, 25.4.2000.

¹⁶⁶ Zu dieser Diskussion vgl. N. Berthold, Aktienoptionen haben im Bündnis für Arbeit nichts zu suchen, „Frankfurter Rundschau“, 8.5.2000. hig, Schröder hat Bedenken gegen Steuererleichterungen für Aktienoptionen,

4.5. Standortnachteile

Dass Deutschland nicht erste Wahl war, ergibt sich auch aus der Beantwortung der Frage, warum nicht aus dem EU-Ausland in großer Zahl IT-Fachleute nach Deutschland kommen. Hier gibt es keine Zugangsbeschränkungen. Trotzdem waren damals nur etwa 7.000 europäische IT-Fachleute bei uns tätig. Die Antwort ist einfach: Zwar ist das Lohnniveau für wenig oder nicht qualifizierte Arbeitnehmer bei uns so hoch, dass es attraktiv ist, nach Deutschland zu kommen (z.B. Bauarbeiter). Dies gilt aber keineswegs für Hochqualifizierte.¹⁶⁷ Deutschland hat auch als Studienplatz an Attraktivität verloren. Von den 1,8 Mio. Studenten, die weltweit in einem anderen Land studierten, kamen nur 8 Prozent nach Deutschland aber es gingen andererseits 17 Prozent nach Großbritannien und 33 Prozent in die USA. Gerade der Studienort sorgt aber für lebenslange Verbindungen.¹⁶⁸

Schließlich galt und gilt ein ganz entscheidendes Indiz für die geringe Attraktivität des deutschen Standortes: Immer noch gehen viele der besten deutschen Fachkräfte ins Ausland. Ein wichtiges Indiz, dass die partielle Öffnung des Arbeitsmarktes in Deutschland das Facharbeiterproblem nicht löst, ist darin zu sehen, dass nach wie vor deutsche Fachkräfte Deutschland verlassen, insbesondere in die USA. Es ist daher gefordert worden eine Initiative zu starten, die die „geflüchteten“ deutschen Fachleute zurückholen soll.¹⁶⁹

Das damals vorgebrachte Argument, die IT-Fachleute würden wegen der kriminellen Übergriffe auf Ausländer nicht nach Deutschland kommen, sollte hingegen nicht ohne weiteres akzeptiert werden.¹⁷⁰ Vertreter der Wirtschaft zeigen sich zwar besorgt,¹⁷¹ wiesen aber auch darauf hin, dass durch die rechtsradikalen Übergriffe der deutschen Wirtschaft bisher kein Image-Schaden entstanden sei.¹⁷² Aber auch eine Reihe von weiteren Argumenten sprach dagegen: Im letzten Jahr vor der Kanzlerinitiative war die Anzahl rechtsradikaler Straftaten zurückgegangen und in Ländern, mit denen wir um ausländische Arbeitskräfte konkurrieren, gab es vergleichbare oder noch gravierendere Vorfälle von Ausländerfeindlichkeit.

Eine vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) unter pakistanischen Studenten durchgeführte Befragung zeigte, dass Toleranz gegenüber Ausländern als das unbedeutendste Kriterium bei der Entscheidung angesehen wurde, als IT-Experte ins Ausland zu gehen.¹⁷³ Zu gleichen Ergebnissen kommt eine Untersuchung der Universität Hohenheim unter indischen Studenten.¹⁷⁴

Das publizistische „Hochfahren“ dieses Themas in der Öffentlichkeit erregt eine willkommene Aufmerksamkeit im Ausland, so dass man das herbei redet, was man eigentlich vorgibt, verhindern zu

„FAZ“, 17.8.2000. H. Hauschild, J. Keuchel, BDI fordert niedrigere Steuern auf Aktienoptionen, „Handelsblatt“ 18.8.2000. Dieselben, Steuern auf Aktienoptionen werden Bündnis-Thema, „Handelsblatt“, 18.8.2000. Interview mit dem BDI-Präsidenten Henkel in „Berliner Zeitung“, 9.9.2000 („Schröder bei der Options-Steuer in der Pflicht“)

¹⁶⁷ Die mangelnde Lohndifferenzierung zwischen qualifizierten und nicht qualifizierten Arbeitskräften wirkt sich nicht nur in diesem Fall aus. Sie ist auch eine der Hauptursachen für den nicht funktionierenden Arbeitsmarkt bei uns.

¹⁶⁸ ink, Wissenschaft beklagt Abwanderung von Spitzenkräften, „Handelsblatt“, 23.3.2000. M. Heckel, Studenten-Greencard für Kampf um knappe Talente gefordert, „Financial Times Deutschland“, 21.3.2000.

¹⁶⁹ K. H. Schlevogt, Auf zum Wissenskreuzzug, „Wirtschaftswoche“, 14/2000. S.30. S. Wettach, Flucht ins Ausland, „Wirtschaftswoche“, 31.8.2000.

¹⁷⁰ In diese Richtung argumentiert O. Schumacher, Grüne Karte und braune Gefahr, „Süddeutsche Zeitung“, 1.8.2000. S. Lorenz, Imageschaden, „Freie Presse“, 31.7.2000.

¹⁷¹ Die Sorgen gehen in drei Richtungen: Hier arbeitende Ausländer könnten weggehen, andere könnten abgeschreckt werden zu kommen und Investoren könnten abgeschreckt werden. U M u.a. Wirtschaft sorgt sich um den Standort, „Die Welt“, 2.8.2000.

¹⁷² R. Neukirch, Wirtschaft registriert keine Image Schäden, „Handelsblatt“, 8.8.2000

¹⁷³ WZB Presse, Green Card: Karriere und Gehalt locken, 9.4.2002,

http://www.wz.berlin.de/presse/mitteilungen_2002/green_card.dehtm

¹⁷⁴ Die Greecard-Initiative steht in Indien hoch in Kurs,

http://www.innovations-report.de/html/bericht/wirtschaft_finanzen/bericht-3038.html, 8.6.2001.

wollen. Man gewann damals fast den Eindruck, man suche nachträglich Gründe für das schleppende Interesse an der Greencard. Das Motiv wäre gegeben: Der Bundeskanzler hat diese Frage zu seiner eigenen gemacht, so dass ein Scheitern der Aktion auch sein persönliches Scheitern gewesen wäre.

4.5. Mangelnde Nachfrage

Aber auch die Arbeitgeber zögerten mit der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, obwohl gerade von ihnen die Forderung nach der Greencard stammte.¹⁷⁵ Sie hatten bis zum 1. August 2000 bei der zentralen Bewerbungsstelle gerade mal Bedarf für 400 Fachkräfte aus der IT-Branche angemeldet.¹⁷⁶ Entschuldigend wurde auf die Urlaubszeit verwiesen oder auf die Tatsache, dass Unternehmen im Ausland Töchter gründen um dort die IT-Spezialisten zu weitaus günstigeren Bedingungen zu beschäftigen als in Deutschland.¹⁷⁷ Als weitere Gründe werden genannt: sprachliche und kulturelle Barrieren, die Konkurrenten sollen die Erfahrungen sammeln,¹⁷⁸ Großunternehmen nehmen die staatlichen Vermittlungsstellen nicht in Anspruch,¹⁷⁹ die Einarbeitung ist zu zeit- und kostenaufwendig, fehlende Praxiserfahrung der Ausländer, ungenügende Schulung, mangelnde Kreativität der Bewerber.¹⁸⁰ Ein entscheidendes Hindernis dürfte aber auch die 100.000 DM-Einkommensgrenze für die Bewerber gewesen sein, die dazu nicht auf die Optionen angerechnet werden durfte.¹⁸¹ Denn knapp die Hälfte der Betriebe der IT-Branche setzte bewusst auf Quereinsteiger aus der Praxis. Etwa ein Fünftel der Unternehmen setzt auf Autodidakten.¹⁸² Für diese Unternehmen waren die 100.000 DM als Einkommensgrenze zu hoch.

5. Schlussfolgerungen

Auf eine Reihe von Schwachstellen der Greencard-Aktion von Bundeskanzler Schröder wurde hingewiesen: Die Befristung der Aufenthaltsgenehmigung, die 100.000 DM Einkommensgrenze, das Verbot, sich selbständig zu machen, das befristete Arbeitsverbot für Familienangehörige sowie das nach wie vor bürokratische Genehmigungsverfahren können als Ursachen gesehen werden, die die Greencard nicht zu einem Erfolg haben werden lassen. Hinzu kommen einige ordnungspolitische Mängel des Konzepts. Gleichwohl ist ein Misserfolg der Aktion wegen der nachlassenden Konjunktur und dem Ende des IT-Booms nicht mit Sicherheit feststellbar. Der folgenden Einschätzung schon zu Beginn der Aktion ist aber voll und ganz zuzustimmen: „Mit seinen ad-hoc-Aktionen vermittelt er den Eindruck, politische Probleme ließen sich mit einfachen Lösungen aus der Welt schaffen. Ein Beispiel dafür ist die Schrödersche Greencard-Initiative, mit der die Koalition dem aktuellen Fachkräftebedarf in der IT-Branche begegnen will. Inzwischen dürft aber wohl auch dem glühendsten Verfechter der Green Card klar geworden sein, das es Schröder mit seiner Aktion zwar gut gemeint hat, dabei aber zu kurz gesprungen ist.“¹⁸³

Gleichzeitig stand die Greencard am Anfang einer ganzen Reihe von nachfolgenden Aktionen, die dem Kanzler den Vorwurf der Unausgereiftheit seiner Politik und handwerkliches Unvermögen eingetragen hat.

Ein Argument gilt es aber besonders hervorzuheben: die überfallartige Präsentation seines Vorhabens bei der Cebit in Hannover hat eine Seite der deutschen Politik ans Licht gebracht, die sonst nicht öf-

¹⁷⁵ Aus der Siemens Zentrale kommt die Feststellung, „Wunder dürften nicht erwartet werden.“ Vgl. auch die anderen Stellungnahme aus der Wirtschaft, die den Erfolg der Greencard kritisch beurteilen, NS, Die Blue Card gilt als bessere Green Card, „Süddeutsche Zeitung“, 1.8.2000.

¹⁷⁶ „Generalanzeiger“, 29./30.7.2000.

¹⁷⁷ P. Heinacher, Kein Konzept, „Handelsblatt“, 1.8.2000.

¹⁷⁸ T. Kröter, Anschluss sichern, „Tagesspiegel“, 31.7.2000.

¹⁷⁹ N.S., Die Blue Card gilt als die bessere Green Card, „Süddeutsche Zeitung“, 1.8.2000.

¹⁸⁰ M. Birtel, Der Ansturm ist bislang ausgeblieben, „Generalanzeiger“, 28.7.2000.

¹⁸¹ sch. ms, Riester gegen Ausweitung der Green Card, „Handelsblatt“, 1.8.200

¹⁸² Vgl. auch clb, Die Inder machen sich rar in der Informationstechnik-Branche, „FAZ“, 14.4.2000. Hier wird eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft zitiert

¹⁸³ P. Heinacher, Kein Konzept, „Handelsblatt“, 1.8.2000.

fentlich sichtbar ist. Unmittelbar nach der Ankündigung brach ein Schwall vielstimmiger Argumente pro und kontra hervor, der sich zunächst quer durch alle politischen Lager zog. Nicht nur die Gewerkschaften waren gegen die Maßnahme, auch in seinem eigenen Kabinett war Arbeitsminister Riester gegen die Initiative. Er begründete seine Position mit der hohen Arbeitslosenzahlen in Deutschland, mit dem rechtlichen Bestand des Zuwanderungstops seit 1973, mit der Existenz bereits existierende Ausnahmeregelungen für Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter, leitende Angestellte usw., mit dem Verweis auf mehr Ausbildung in der Branche¹⁸⁴, und dem Versuch der Arbeitgeber, mit der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer Lohndumping betreiben zu wollen.¹⁸⁵

Fast die gleichen Argumente waren auch aus der CDU/CSU und den Ländern zu hören. Es kam jedoch zu keinen gemeinsamen Aktionen. Vielmehr war zu beobachten, wie die vielstimmigen Argumente durch die Führungen der politischen Kräfte gebündelt wurden, bis sie wieder dem klassischen Bild der politischen Polarisation entsprachen. Daraus kann man aber schließen, dass die politischen Positionen in Deutschland sehr viel differenzierter sind als sie üblicherweise öffentlich sichtbar werden.

Schließlich gilt es, folgenden Schluss zu ziehen. Heute wird als Hauptgrund für die unbesetzten Stellen in der IT-Branche genannt: 90 Prozent der Unternehmen nennen mangelnde Qualität der Bewerber. Die Zeiten, in denen Computerfreaks ohne Ausbildung gute Jobs gefunden haben, ist endgültig vorbei. Es wird die von den Unternehmen die Forderung an die Bundesregierung gestellt, das heimische Bildungswesen zu reformieren.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Th. Magenheimer-Hörhausen, Firmen fehlen Softwareentwickler, „Generalanzeiger“, 21.2.2007. Die Gewerkschaften (insb. IG-Metall Vorsitzender Zwickel) bestanden darauf, den deutschen Arbeitsmarkt nicht weiter für ausländische Arbeitskräfte zu öffnen. Vorwurf der Versäumnisse im Ausbildungsbereich

¹⁸⁵ T. Gerber, J. Kuri, Grüne und rote Karten, c` t 6/2000, <http://www.heise.de/ct/00106/026>

¹⁸⁶ Th. Magenheimer-Hörhausen, Firmen fehlen Softwareentwickler, „Generalanzeiger“, 21.2.2007. Als Zweites wird gefordert, den im Zuwanderungsgesetz verankerten Mindestlohn solcher Kräfte auf 42.000 Euro im Jahr zu halbieren.