

Zimmermann, Klaus F.

**Article — Digitized Version**

## Eine Green Card für EDV-Spezialisten? - Von der Green Card zum Einwanderungsgesetz

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Zimmermann, Klaus F. (2000) : Eine Green Card für EDV-Spezialisten? - Von der Green Card zum Einwanderungsgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 4, pp. 206-209

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40535>

**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.*

gen aus solchen Branchen, die keine gleichermaßen dynamische Entwicklung durchlaufen haben, wie der IT-Bereich. Notwendig ist eine politische Rahmensetzung, die solche Verwerfungen des Ausbildungsmarkts künftig verhindert.

### **Es kann gegengesteuert werden!**

Mit der Entwicklung der neuen IT- und Medienberufe haben die Sozialpartner gezeigt, dass sie in der Lage sind, in kurzer Zeit akzeptierte und zukunftsfähige Ausbildungsordnungen zu schaffen. Bis Jahresende soll ein IT-spezifisches Weiterbildungssystem vorhanden sein, das Maßstäbe für die Gestaltung dieses wichtigen Bereichs beruflicher Qualifizierung setzen dürfte. Es bietet auch Orientierungspunkte für Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit zur Qualifizierung der arbeitslosen EDV-Fachkräfte. Auch aus diesem Grund müssen ihre Mittel für eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau erhalten werden.

Die Zielvorgaben der Qualifizierungsoffensive, die im Bündnis für Arbeit vereinbart wurden, müssen weiter gesteigert werden.

Zur aktiven Förderung der IT-Qualifikationen ihrer Beschäftigten können die Unternehmen noch mehr tun, wie einige von ihnen beweisen, die z.B. ihren Mitarbeitern Internet und PCs überlassen. Ausgaben für Beschäftigte und ihre Ausbildung sind Investitionen in die Zukunft! Ihre Kreativität, Problemlösungskompetenz und Selbständigkeit müssen sich entfalten können und dürfen nicht durch hierarchische Reglementierung behindert werden.

Zu den Grundlagen einer wissenschaftlichen Ökonomie gehören daher moderne Unternehmensstrukturen, innovative Formen der Arbeitsorganisation und eine neue Unternehmenskultur. Trotz der Veränderungen in vielen Unternehmen ist die Überwindung traditioneller Formen der Arbeitsteilung in Deutschland noch nicht

weit genug vorangekommen. Der DGB hat daher ein Aktions- und Innovationsprogramm der Bundesregierung „Zukunft der Arbeit – Unternehmen der Zukunft“ vorge schlagen.

Im Zentrum aller Aktivitäten hat die Verhinderung einer Zweiklassen-Gesellschaft zu stehen. Der „digital divide“, die Spaltung der Bevölkerung in solche, die wegen ihrer Ausbildung die Zukunftsmedien nutzen können und in solche, die weder Zugang dazu haben, noch entsprechend ausgebildet sind, ein Hauptproblem der USA, muss durch koordinierte Aktivitäten aller gesellschaftlichen Gruppen verhindert werden. Der Politik kommt dabei eine besondere Verantwortung zu.

In dem Maße, wie die Menschen ihre Chancen in der Informationsgesellschaft erkennen und nutzen können, wächst auch ihre Akzeptanz für die Veränderungen infolge des Strukturwandels und der Globalisierung.

Klaus F. Zimmermann

## Von der Green Card zum Einwanderungsgesetz

**D**eutschland – ein Einwanderungsland mit entsprechendem Regelungsbedarf? Was noch vor kurzer Zeit seitens der Politik ungeachtet manch anderslautender Stimme mehrheitlich verneint worden ist, scheint sich im Jahr 2000 anzuschicken, allgemeine Erkenntnis zu werden. Endlich, möchte man aus Sicht der Wissenschaft hinzufügen. Endlich werden Scheuklappen auch dort gelockert, wo sie bislang einer sachlichen Diskussion um Zuwanderungsbedarf und Zuwande-

runsgesetzgebung im Weg standen.

Zu danken ist diese veränderte Ausgangslage der sogenannten „Green-Card“-Initiative des Bundeskanzlers. Gewiß, sie selbst ist kaum dazu geeignet, wie ein Befreiungsschlag den gordischen Knoten zu zerschlagen, der sich in Deutschland würgend um das Thema Immigration gelegt hat, trägt sie doch in Form mancher Restriktion den Einwänden der Bedenkenträger Rechnung. In Wahrheit ist sie nicht mit der gleich-

namigen Karte amerikanischen Ursprungs, die einen dauerhaften Aufenthalt sichert, zu vergleichen. Dennoch ist sie ein richtungsweisender Schritt, der bislang nahezu undenkbar schien, nun aber den Startschuß für eine hoffentlich unaufgeregte Debatte um das Für und Wider zuwanderungsgesetzlicher Regelungen gegeben hat.

### **Zentrum der Wanderungsbewegung**

Die Fakten sprechen eine eindeutige Sprache. Deutschland hat

zu Beginn der neunziger Jahre mehr Zuwanderer und Flüchtlinge aufgenommen als die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien zusammen. Nach wie vor steht die Bundesrepublik im Zentrum der Wanderungsbewegungen nach Westeuropa. Zwar haben sich die Zuzugszahlen nicht zuletzt aufgrund rechtlicher Veränderungen reduziert, dennoch reisen weit mehr Zuwanderer nach Deutschland ein als in alle übrigen EU-Staaten.

Es wäre jedoch falsch, die große Zahl der Einreisen zum alleinigen Maßstab der Bewertung zu machen. In jüngster Zeit ist zu beobachten, daß mehr Ausländer Deutschland verlassen als einreisen – der um deutsche oder deutschstämmige Einreisende bereinigte Wanderungssaldo ist zuletzt negativ ausgefallen. Diese hohe Fluktuation ist durchaus typisch für ein Einwanderungsland wider Willen.

Bemerkenswerterweise greifen nur dort de facto zuwanderungsgesetzliche Bestimmungen, wo man sie am wenigsten erwarten würde: bei der Einreise deutschstämmiger Spätaussiedler. Sie unterliegt einer – jüngst auf 100000 halbierten – jährlichen Höchstquote und wird zusätzlich über das Auswahl-Instrument von Sprachprüfungen gelenkt. Allein dieser Umstand wäre Anlaß genug zum Nachdenken darüber, ob ein ähnlicher Mechanismus nicht für den gesamten Bereich der Zuwanderung gelten sollte.

Dies führt zunächst zu der Frage nach dem Zuwanderungsbedarf. Er ist angesichts dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit schwer vermittelbar. Dennoch ist er gegeben – und zwar längst nicht nur in der Informationstechnologie. Der deutsche Arbeitsmarkt hat ein Kardinalproblem: er weist zur gleichen Zeit so-

wohl eklatante Arbeitslosigkeit als auch spürbaren Arbeitskräftemangel auf. Der übergroße Teil der gegenwärtig Arbeitslosen zählt zu den geringer Qualifizierten oder Ungelernten. Deren Arbeitslosigkeit ist in alarmierende Höhen gestiegen. Demgegenüber herrscht bei gesuchten Fachkräften in Maschinenbau, Chemie, Biotechnologie, in der IT-Branche oder den Pflegeberufen eine Mangelsituation. Daß sie gleichwohl nicht zur völligen Räumung des Arbeitsmarktes führt, sondern nach wie vor eine – wenn auch vergleichsweise sehr niedrige – Arbeitslosigkeit beläßt, ist auf Beschränkungen bei der räumlichen Mobilität, auf zu wenig transparente Vermittlungsstrukturen, aber eben auch hier auf Qualifikationsdefizite zurückzuführen.

#### **Defizite des Ausbildungssystems**

Unser duales Ausbildungssystem sowie die universitäre Bildung haben sich zwar im Ganzen bewährt und Deutschland über lange Jahre eine Spitzenposition gesichert, doch inzwischen laufen sie Gefahr, mit der rasanten Dynamik der Entwicklung nicht mehr Schritt zu halten. Die Reaktionszeiten der Ausbildung sind zu träge, ihre Berufsbilder hinken der Realität hinterher. Gleichzeitig taucht die Tendenz auf, immer spezieller auszubilden und der Kurz- vor der Langfristigkeit den Vorzug zu geben. Den betriebspezifisch optimal einsetzbaren Mitarbeiter paßgenau und rasch dem Ausbildungsbetrieb entnehmen zu können, das mag unter Kostengesichtspunkten ein zunächst einleuchtendes Kalkül sein. Doch es übersieht, daß der Spezialist von heute bereits morgen nur noch eingeschränkt verwendbar sein kann, wenn es ihm an der umfassenden Grundlage fehlt,

Neues aufnehmen und verarbeiten zu können.

Das Tempo des Fortschritts in der Informations- und Kommunikationstechnologie läßt Spezialwissen schnell veralten. Hinzu kommt, daß die Wissensverengung unweigerlich eine Einschränkung der beruflichen Mobilität nach sich zieht. Der betriebspezifisch ausgebildete, von Freisetzung betroffene Arbeitnehmer wird es schwerer haben, anderswo einen adäquaten Arbeitsplatz zu finden als derjenige, der auf einen breiteren Ausbildungsfundus zurückgreifen kann.

Die universitäre Ausbildung dauert im internationalen Vergleich zu lang. Sie hat sich unter dem Diktat leerer Kassen und bürokratischer Zwänge als zu wenig flexibel erwiesen. Daß noch vor wenigen Jahren einem Ingenieur- oder Informatikstudium schlechte Aussichten beigemessen wurden, erweist sich heute als fatal. Daß Englisch als Lehrsprache an deutschen Hochschulen nach wie vor ein Randdasein fristet, zeugt nicht von Weitsichtigkeit – und schränkt im übrigen die Attraktivität des Studienstandortes Deutschland ein. Dabei sollte es in unserem eigenen Interesse liegen, diese Attraktivität bestmöglich auszugestalten statt sie ausländerrechtlich zu beschneiden. Ein Studium in Deutschland ist die Basis für wichtige Netzwerkstrukturen, von denen die deutsche Wirtschaft im internationalen Geschäft profitieren kann; ganz abgesehen davon, daß ausländische Studierende nach ihrem Studium in Deutschland bleiben können sollten, wenn es dem Arbeitsmarkt nützt (damit wir sie nicht später, und dann vielleicht vergeblich, per Green Card oder Zuwanderungsgesetz wieder ins Land einladen müssen).

Zumindest vier Überlegungen ergeben sich aus dieser Diagno-

se: Zum einen muß der berufsbe-  
gleitenden Weiterbildung ein noch  
viel größeres Gewicht zukommen,  
als dies gegenwärtig der Fall ist.  
Dort, wo ihr Wert unterschätzt  
wird, tritt nahezu unweigerlich De-  
qualifikation ein. Zweitens müssen  
Umschulungsmaßnahmen intensi-  
viert werden, um Fehlqualifizierten  
neue Chancen zu eröffnen. Zum  
dritten wird die Ausbildung gene-  
rell wieder mehr Wert auf die  
Vermittlung von Schlüsselqualifi-  
kationen legen müssen, die ein so-  
lides Fundament für den „Aufbau-  
kurs Spezialwissen“ gründen. Da-  
zu gehören neben sozialen, inter-  
kulturellen und Sprachkompeten-  
zen vor allem Entscheidungs- und  
Teamfähigkeit sowie strategisches  
Denken. Viertens schließlich führt  
kein Weg daran vorbei, diesen  
günstigstenfalls mittelfristig wirk-  
samen Maßnahmen eine intelli-

gente, bedarfsangepaßte Zuwan-  
derung von Arbeitskräften an die  
Seite zu stellen, um akute Lücken  
zu schließen, die sich ansonsten  
zum Nachteil der gesamten Volks-  
wirtschaft auswirkten. Das Bei-  
spiel der IT-Branche zeigt nicht zu-  
letzt, wie wichtig die Besetzung  
hochqualifizierter Arbeitsplätze für  
die Perspektiven gering qualifi-  
zierter Arbeitsuchender ist. Im Um-  
feld eines jeden IT-Arbeitsplatzes  
entstehen mehrere Jobs für Zulie-  
ferer aller Art. Blicke der Arbeits-  
platz unbesetzt, litte darunter nicht  
nur die Produktivität des betroffe-  
nen Unternehmens, sondern auch  
der Arbeitsmarkt insgesamt.

#### **Fehlende Bestandsaufnahme**

Es gehört zu den Eigentümlich-  
keiten der deutschen Einwande-  
rungssituation, daß sie zwar un-  
leugbar gegeben ist und sich in-

zwischen – spät, aber immerhin –  
auch in einem veränderten Staats-  
angehörigkeitsrecht ausdrückt,  
aber bislang nicht zu einer syste-  
matischen Bestandsaufnahme des  
tatsächlichen Zuwanderungsbe-  
darfs geführt hat. Wohl gibt es  
stark schwankende Angaben der  
Verbände, aber keine bundesweit  
systematisierte Erfassung der Be-  
darfssituation. Der Fachkräfte-  
mangel in der Informatikbranche  
ist vor allem deshalb so augen-  
scheinlich, weil hier die Rasanz der  
wirtschaftlichen Entwicklung förm-  
lich mit Händen zu greifen ist.  
Zahllose kleine und mittlere Unter-  
nehmen wollen binnen kurzer Zeit  
expandieren, boomende Märkte  
erobieren und ihren Personalbe-  
stand nicht selten vom einen auf  
den anderen Tag vervielfachen. Ist  
dieser Bedarf nicht zu decken, re-  
sultiert daraus unvermeidlich ein

Erik Gawel/Gertrude Lübbe-Wolff (Hrsg.)

## **Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht**

### **Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz**

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Diskussion werden verstärkt Forderungen nach mehr »Rationalität« der Umweltpolitik erhoben und zugleich unausgenutzte Rationalitätsreserven des Umweltrechts beklagt. Rationales Handeln wird zunehmend gar zur Überlebensfrage staatlichen Umweltschutzes.

Der interdisziplinär angelegte Band vereinigt wirtschafts-, rechts- und politikwissenschaftliche Beiträge zur möglichen Gestalt und zu den Problemen und Grenzen einer Rationalkonzeption von umweltpolitischer Steuerung. Er bündelt damit die aktuelle Diskussion und bietet eine umfassende Rundschau über alternative Konzepte für staatlichen Umweltschutz.

Der Sammelband richtet sich an alle umweltpolitisch und umweltrechtlich Interessierten, insbesondere politische Entscheidungsträger, Umweltbehörden, Verbände sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler.

Die Beiträge sind aus einem Kolloquium des Zentrums für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld hervorgegangen; unter den Autoren kommen gleichermaßen Wissenschaft und Praxis zu Wort.

1999, 426 S., brosch., 128,- DM, 934,- öS, 114,- sFr, ISBN 3-7890-6204-9

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Wettbewerbsnachteil, ein Knick in der Geschäfts- und Beschäftigungsentwicklung. Denn die Nichtverfügbarkeit von Fachpersonal gefährdet auch bestehende Arbeitsplätze. Hierauf zu reagieren, war überfällig. Doch auch in den genannten anderen Branchen, in denen vielleicht derzeit nicht eine derart starke Expansion auf der Tagesordnung steht, sollte er auf pragmatische Weise gedeckt werden können.

Daß dies nicht durch immer neue unechte „Green Cards“ nach dem Motto „first come, first served“ geschehen kann, leuchtet ein. Ohnehin bleibt abzuwarten, ob die vielgenannten indischen EDV-Spezialisten einen Aufenthalt in Deutschland, verglichen mit den tendenziell attraktiveren Bedingungen in den USA, Kanada oder auch Großbritannien, überhaupt in nennenswerter Zahl anstreben werden. Wir werden um die Besten regelrecht werben müssen. Dafür erweisen sich unser Steuer- und Abgabensystem, die Konzentration auf temporäre Migranten und unsere restriktiven Vorstellungen vom Familiennachzug als gravierender Standortnachteil.

Um so dringender erscheint es, ein in sich schlüssiges Gesamtpaket zu schnüren, das Transparenz nach innen und außen, Berechenbarkeit und Kontinuität miteinander verbindet. An seinem Beginn muß eine systematische Erfassung des gegebenen Zuwanderungsbedarfs unter Arbeitsmarkt- und demographischen Gesichtspunkten stehen. Hierfür dürfte die Einsetzung einer Fachkommission unerlässlich sein. Dabei wird zu berücksichtigen sein, daß Zuwanderung die Bewältigung des bevorstehenden demographischen Wandels nur flankieren kann. Der Überalterungsprozeß ist derart gravierend, daß er durch Zuwanderung

allein keinesfalls aufgefangen werden kann, soll sie nicht in einem Ausmaß erfolgen, das das Gesicht der Gesellschaft stark verändern würde. Die Arbeitsmarktbelange sollten bei der Bemessung des Zuwanderungsbedarfs im Vordergrund stehen.

Es ist ein weit verbreitetes Mißverständnis, eine Quotierung der Zuwanderung setze bestehende Einreiserechtsansprüche außer Kraft. Das Beispiel der Einreisemodalitäten für Spätaussiedler zeigt, daß sehr wohl rechtliche Garantien mit Quotierungen verknüpft werden können. Dies könnte analog auch für den Familiennachzug gelten, so daß bei ausgeschöpfter Quote ein Rechtsanspruch erst zu Beginn des Folgejahres einlösbar wäre. Demgegenüber kann die Gewährung von Asyl naturgemäß nicht quotiert werden.

### **Zuwanderung von Arbeitskräften**

Aus ökonomischer Sicht ist entscheidend, welche Modalitäten für die Einreise von Arbeitskräften gefunden werden, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Für sie müssen separate Quoten und flexible Mechanismen greifen, die verhindern, daß über Bedarf eingereist wird. Ändert sich die Arbeitsmarktsituation, muß die Quotierung entsprechend niedriger angesetzt werden und könnte somit durchaus auch einmal bei Null liegen. Steigt der Bedarf, kann die Quote heraufgesetzt werden. Echte Green Cards mit permanentem Aufenthaltsrecht könnten im Rahmen der Quotierung analog zum kanadischen Punktesystem aufgrund langfristiger Kriterien wie Sprachkenntnisse, Alter und Ausbildung gewährt werden. Es versteht sich von selbst, daß in diesem Zusammenhang die bestehenden arbeitserlaubnisrecht-

lichen Barrikaden geschleift werden müssen und auch die Möglichkeit vorgesehen werden sollte, bereits im Land lebende Zuwanderer mit unsicherem Aufenthaltsrecht aufgrund einer Bedarfssituation nachträglich zu dauerhaften Immigranten zu „befördern“.

Die volkswirtschaftlich überzeugendste Lösung für temporäre Zuwanderungen wäre ein Auktionsmodell, bei dem unterhalb einer Obergrenze zeitlich begrenzte Einwanderungsvisa und Arbeitserlaubnisse an Firmen versteigert werden. Sie erwürben damit die Möglichkeit, sich am Weltmarkt unkonventionell Fachkräfte zu suchen. Das Problemthema Lohndumping wäre schnell vom Tisch, denn Unternehmen würden das Anwerberecht bezahlen müssen. Der Markt würde rasch die Segmente identifizieren, in denen tatsächlich Knappheit vorliegt. Das wäre allemal besser, als dies der lokalen Arbeitsverwaltung zu überlassen. Verschiedene Laufzeiten wären denkbar, die Auktionserlöse könnten sowohl in das heimische wie auch in Form von Entwicklungszusammenarbeit in das Ausbildungssystem der Herkunftsländer fließen.

Wenn die Politik sich nicht zu umfassenden und doch pragmatischen Lösungen versteht, wird eine zusehends global vernetzte Wirtschaft Auswege suchen und finden. Produktionsprozesse dürften dann noch verstärkt ins Ausland verlagert werden. Die „virtuelle Migration“ würde zusätzlich angefacht und Arbeitsplätze sowie mit ihnen Steuern, Sozialabgaben und Konsumbeteiligung via Internet „entführen“. Eine vernünftige Regelung der Zuwanderung anhand ökonomischer Kriterien ist deshalb – national wie europäisch – ein arbeitsmarktpolitisches und gesellschaftliches Gebot ersten Ranges.