

IMIS-BEITRÄGE

Heft 22/2003

Herausgegeben vom Vorstand
des Instituts für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
der Universität Osnabrück

Wissenschaftlicher Beirat:
Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Leo Lucassen, Günter Renner,
Werner Schiffauer, Thomas Straubhaar, Dietrich Thränhardt

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
D – 49069 Osnabrück
Tel.: (+49) 0541/969-4384
Fax: (+49) 0541/969-4380
e-mail: imis@uni-osnabrueck.de
internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

Eingesandte Manuskripte prüfen vom Wissenschaftlichen Beirat
benannte Gutachter.



Gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds

Dezember 2003
Druckvorbereitung und Satz: Sigrid Pusch, Jutta Tiemeyer (IMIS)
Umschlag: Birgit Götting
Herstellung: Grote Druck, Bad Iburg
ISSN 0949-4723

THEMENHEFT

Die deutsche ›Green Card‹

Migration von Hochqualifizierten
in theoretischer und empirischer Perspektive

Herausgegeben von
Uwe Hunger und Holger Kolb

Vorwort

Die Einführung der ›Green Card‹ im Jahre 2000 und ihre öffentlichkeitswirksame Ankündigung durch den Bundeskanzler auf der CeBIT hat Beobachter eilfertig von einem ›Paradigmenwechsel‹ der deutschen Migrationspolitik sprechen lassen. Umgekehrt sprachen kritische Stimmen nach drei Jahren, im Blick auf die Ergebnisse, nicht minder eilfertig von mangelnder Effizienz der Maßnahme. Es ging um die Auswirkungen der ›Green Card‹, d.h. der Bestimmungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Computerspezialisten (im Amtsdeutsch: hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie), auf die Wanderungsverhältnisse und den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik.

Die Verlängerung dieser Bestimmungen durch die Bundesregierung im Sommer 2003 und die in diesem Kontext kontrovers geführten, oft mehr durch Spekulationen als durch empirisches Wissen gekennzeichneten Diskussionen über Erfolg oder Mißerfolg der deutschen ›Green Card‹ waren der Anlaß, am IMIS in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster und dem Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen im Juli 2003 eine Tagung zu organisieren, auf der versucht wurde, Bilanz aus der Perspektive von Wissenschaft und Politik zu ziehen. Gegenstand waren die empirischen Verläufe der Hochqualifiziertenmigration im Informationstechnologie-Sektor, die Rolle der politischen Verwaltungen in diesem Prozeß sowie die Bedeutung dieser Wanderungsprozesse insbesondere aus politikwissenschaftlicher Perspektive.

Die Beiträge des vorliegenden Heftes bieten die für den Druck überarbeiteten Fassungen der Vorträge auf dieser Tagung. Wir bedanken uns für die Unterstützung und finanzielle Förderung der Tagung sowie der Publikation ihrer Ergebnisse in diesem Heft der IMIS-Beiträge beim Landeszentrum für Zuwanderung des Landes Nordrhein-Westfalen als Partner der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Holger Kolb, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IMIS, danken wir für die Organisation und Leitung der Tagung, Sigrid Pusch und Jutta Tiemeyer für die drucktechnische Vorbereitung dieser Publikation.

Der Vorstand: Klaus J. Bade
Michael Bommers
Jochen Oltmer

Inhalt

Einführung	7
<i>Holger Kolb</i>	
Die ›gap-Hypothese‹ in der Migrationsforschung und das Analysepotential der Politikwissenschaft: eine Diskussion am Beispiel der deutschen ›Green Card‹	13
<i>Andreas Ette</i>	
Politische Ideen und Policy-Wandel: die ›Green Card‹ und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik.....	39
<i>Rolf Jordan</i>	
Arbeitsämter und ›Green Card‹	51
<i>Andreas Deimann und Markus Ottersbach</i>	
Die Unterrepräsentation von Migranten im IT-Sektor: theoretische Aspekte und praktische Lösungsstrategien	65
<i>Vivian Hermann und Uwe Hunger</i>	
Die Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungsdiskussion	81
<i>Kirsten Hoesch</i>	
›Green Card‹ für Ärzte? Von der ›Ärztenschwemme‹ zum Ärztemangel im deutschen Gesundheitssektor.....	99

ANHANG

<i>Leo Lucassen</i>	
Report of the IMIS-Workshop ›Paths of Integration: Similarities and Differences in the Settlement Process of Immigrants in Europe, 1880–2000‹, Osnabrück, 20/21 June 2003	117
Die Autorinnen und Autoren.....	126

Einführung

Hochqualifizierte sind in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus der Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Dies gilt gleichermaßen für klassische Einwanderungsländer, wie die USA, Kanada oder Australien, wie für die Staaten Europas. Fast zwischen allen Industriestaaten hat sich mittlerweile ein regelrechter Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte aus der ganzen Welt entwickelt. Betroffen sind vor allem die Informations-technologie- und Telekommunikationsbranche (ITK-Branche) und der Gesundheitssektor. Viele Staaten haben damit begonnen, Teile ihrer Zuwanderungspolitik speziell an den Bedürfnissen der Wirtschaft nach dieser Arbeitskräftegruppe auszurichten. Sie sehen sich damit aber gleichzeitig vor der Herausforderung, die liberalen Einwanderungs- und Integrationsangebote ihrer traditionell eher einwanderungsskeptisch eingestellten Staatsbevölkerung zu erklären. Erfolgreiche Programme der Anwerbung von Migranten machen es also insbesondere im europäischen Kontext notwendig, plausible politische Legitimationsformen zu entwickeln und die bisherige Perspektive, aus der internationale Migration vor allem als Bedrohung von Sicherheits- und Wohlfahrtsstandards konzeptualisiert wurde, deutlich zu verändern.

Auch in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung erfahren Phänomene der Wanderung Hochqualifizierter zunehmend größere Aufmerksamkeit und fordern die bisherigen Theorien der Migrationsforschung heraus, die internationale Migration vor allem als Problem sozialer Ungleichheit und (fehlender) Integration verstanden haben. Dies stellt sich jedoch zumindest in diesem Fall völlig anders dar, da Hochqualifizierte in der Regel auch über höhere Einkommen und damit gute wirtschaftliche Voraussetzungen verfügen. Zudem wird zunehmend deutlich, dass mit der Migration Hochqualifizierter nicht nur Vorteile für die Aufnahmeländer verbunden sein müssen, sondern die Migration langfristig auch Vorteile für die Entsendeländer mit sich bringen kann. Der Verdacht des ›Brain Drain‹ verwies zumindest immer schon auf internationale Asymmetrien und Ungleichheit zwischen den Ländern, ohne daß diese Ungleichheit unmittelbar die Migranten betraf – jedenfalls nicht unbedingt zu ihrem Nachteil, sondern eher zu ihrem Vorteil. Mittlerweile rückt diese Migrantengruppe aber verstärkt als möglicher Katalysator für ökonomische Entwicklung in den Blick. Taiwan und Indien gelten hier als paradigmatische Fälle, aber es bleibt umstritten, ob diese Fälle als Modelle dienen können, an denen sich die Entwicklungspolitik in anderen Ländern ausrichten sollte.

Die entsprechenden Politikprogramme und sich daran anschließende Auseinandersetzungen differieren von Land zu Land. In Deutschland wurden und werden diese Auseinandersetzungen vor allem am Beispiel der sogenannten ›Green Card‹ geführt, mit der hochqualifizierte Spezialisten der Informationstechnologie (IT) aus dem Ausland nach Deutschland angeworben werden sollen. Die ›Green Card‹ wurde im Frühjahr 2000 von Bundeskanzler Schröder auf der CeBIT öffentlichkeitswirksam angekündigt und im Sommer desselben Jahres gesetzlich implementiert.

Die Verlängerung der entsprechenden Regelungen nach drei Jahren kurz vor ihrem Auslaufen und die damit verknüpfte öffentliche Spekulationen über Erfolge und Mißerfolge der deutschen ›Green Card‹ waren dem Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster und dem Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen (als Partner der aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Gemeinschaftsinitiative EQUAL) Anlaß, am 31. Juli 2003 in Osnabrück die Tagung »Drei Jahre ›Green Card‹: Trends, Erfahrungen und Perspektiven der Beschäftigung hochqualifizierter Migranten« zu organisieren. Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Praktiker aus Arbeitsbehörden, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften kontrastierten auf der Tagung die empirische Realität der ›Green Card‹ mit den öffentlichen Erwartungen und Diskursen, thematisierten die politisch administrative Handhabung der ›Green Card‹ sowie ihre Konsequenzen für die Migrationsforschung, inklusive eines Ausblicks auf andere Wirtschaftssektoren und Länder. In dem vorliegenden Heft der IMIS-Beiträge sind die Mehrzahl der dort gehaltenen Vorträge abgedruckt.

Die ersten Beiträge dieses Heftes argumentieren auf einer theoretischen Ebene und nehmen die ›Green Card‹ und ihre Empirie zum Anlaß, um nach den theoretischen Konsequenzen für die politikwissenschaftliche Migrationsforschung zu fragen. **Holger Kolb**, Politikwissenschaftler am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, reiht seinen Beitrag in die sich an der sogenannten ›gap-Hypothese‹ kristallisierende politikwissenschaftliche Migrationsforschung ein. Kolb stellt mit neoinstitutionalistischen Ansätzen und Überlegungen aus dem Bereich der politischen Ökonomie zwei prominente theoretische Denkrichtungen vor, die zu erklären versuchen, warum trotz restriktiver einwanderungspolitischer Präferenzen auf seiten der Bevölkerung und der Politik in vielen Ländern gleichwohl eher liberale einwanderungspolitische Outputs zu registrieren sind. Auf der Basis der empirischen Ergebnisse der ›Green Card‹ und ihr vorgeschalteter, in der Öffentlichkeit zwar kaum beachteter, aber in ihrer materiellen Bedeutung wichtigeren Alternativregelungen bringt der Autor jenseits der die neoinstitutionalistische und politikökonomische Diskussion

dominierenden Akteursdebatte ein Strukturargument in die Diskussion ein. Dieses rückt die Binnendifferenzierung des politischen Systems stärker in den Mittelpunkt. Dabei unterscheidet der Beitrag zwischen den Funktionen der *Politikdarstellung* und *Politikherstellung* innerhalb des politischen Systems. Kolb stellt am Beispiel der ›Green Card‹ und deren Alternativregelungen dar, daß die Einführung dieser Unterscheidung in die politikwissenschaftliche Migrationsdiskussion um die ›gap-Hypothese‹ eine neue, weniger akteurszentrierte Perspektive eröffnen würde.

Andreas Ette, Geograph an der Hochschule Bremen, greift in seinem Beitrag die von Holger Kolb referierte theoretische Diskussion auf, jedoch weniger in funktionaler als in normativer Perspektive. Zu einer adäquaten Erfassung und Evaluation der ›Green Card‹ schlägt er den ›Framing-Ansatz‹ vor, der sich mit der Konstruktion kollektiver Deutungsrahmen beschäftigt. Ette stellt dabei auf der Basis der Erfahrungen mit der ›Green Card‹ die bislang vor allem in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung dominierenden Erklärungsansätze in Frage, die in dem Ausschluß der Öffentlichkeit vom Policy-Making-Prozeß eine notwendige Voraussetzung für eine liberale und expansive Einwanderungspolitik sehen, und demonstriert am Beispiel der ›Green Card‹, daß gerade in diesem Fall erst der Einbezug der Öffentlichkeit in Form einer Thematisierung dieser Maßnahme in den Medien eine wichtige Rolle für eine positive Thematisierung von Einwanderungspolitik in Deutschland gespielt hat. Die ›Green Card‹ habe durch die Verbindung von Zuwanderung und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit die Konstruktion einer neuen politischen Idee ermöglicht, ohne die in jüngster Zeit im deutschen Zuwanderungskontext beobachtbare Änderungen nicht möglich gewesen wären. Ette schreibt der ›Green Card‹ dabei das Potential zu, einen Policy-Wandel auszulösen und damit für weitreichende Veränderungen im Setting der Instrumente und im politischen Diskurs über deutsche Einwanderungspolitik verantwortlich zu sein.

Der Sozialwissenschaftler **Rolf Jordan** von der Universität Kassel verläßt in seinem Beitrag die theoretische Ebene und geht einem bislang im Zuge der Diskussion um die ›Green Card‹ wenig thematisierten Aspekt nach. Er fragt nach der Rolle der lokalen Arbeitsämter bei der Vergabe der ›Green Card‹. Er stellt dabei fest, daß trotz verschiedener Versuche der Bundesanstalt für Arbeit, die Verfahren bei der Vergabe der ›Green Card‹ zu vereinheitlichen, den örtlichen Arbeitsämtern große Handlungsspielräume offenstehen, die von den Arbeitsämtern je nach ihrer politischen Ausrichtung und Präferenz auch genutzt werden. So herrscht in einigen Arbeitsamtsbezirken ein kooperativer, unhierarchischer Verkehrsmodus zwischen Arbeitsamt und ›Publikum‹, auf dessen Grundlage sich ›bargaining‹-Prozesse zwischen Arbeitsbehörden und den an Arbeitskräften interessierten Unternehmen ausbilden, in deren Rahmen die Bedingungen der ›Green Card‹-Zuwanderung

in Aushandlungsprozessen bestimmt wird. In anderen Bezirken wird dagegen der immer noch im deutschen Ausländerrecht verankerte sogenannte Inländerprimat betont und trotz vorliegender Anfragen von Unternehmen auf einer restriktiven Auslegung der ›Green Card‹-Bestimmungen beharrt. Aus Jordans Beitrag wird deutlich, daß klarere und umfassender angelegte Regelungen der Zuwanderung sowohl für die Unternehmen als auch für die verantwortlichen Administrationen zu mehr Rechtssicherheit beitragen würden.

Die Frage der Fachkräftesituation in der deutschen ITK-Branche steht auch in dem Beitrag von **Andreas Deimann** und **Markus Ottersbach** vom Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen im Vordergrund, allerdings in einer anderen Perspektive. Ausgehend von neueren theoretischen Ansätzen aus der Soziologie, die weniger – wie die klassische Sozialisationsforschung – die Entstehung von Bildungsprozessen, sondern die Reproduktion von sozialer Ungleichheit über Bildung thematisieren, berichten die Autoren über ein Programm, das gerade die bisher in IT-Berufen unterrepräsentierten Migranten der zweiten Generation in Deutschland stärker auf diese Berufe vorbereiten soll. Das Projekt ›openIT‹ ist Teil des als Entwicklungspartnerschaft organisierten EU-Programms EQUAL. Das Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen als Projektpartner arbeitet innerhalb dieses Projektes zu den Themen *Begleitende Biographieforschung* und *Vernetzung*.

Vivian Hermann und **Uwe Hunger** vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster thematisieren in ihrem Beitrag die Bedingungen der Hochqualifiziertenmigration in den USA, auf die in der politischen Diskussion in Deutschland vielfach Bezug genommen wird. Sie machen deutlich, daß sich die deutsche ›Green Card‹ zwar weitgehend an dem Muster amerikanischer Einwanderungspolitik orientiert, der deutsche ›Aufholprozeß‹ im ›Kampf um die besten Köpfe‹ aber noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Neben der Perspektive für das Aufnahmeland weisen die Autoren darüber hinaus auf mögliche positive Effekte für die Entsendeländer hin. So zeigt insbesondere das Beispiel der indischen Software-Industrie, daß eine einseitige Konzentration auf Probleme eines ›Brain Drain‹ zu kurz greift und positive ›spillover‹-Effekte auf das Entsendeland in Form von Technologie- und Humankapitaltransfers möglich sind. Für Deutschland sind solche, gewissermaßen symbiotische Beziehungen noch deutlich ausbaufähig. Gerade in der Zusammenarbeit mit der Türkei und mit Mittel- und Osteuropa, einer der Hauptentsenderegionen von ›Green Card‹-Fachkräften, können in diesem Zusammenhang neue Möglichkeiten entstehen.

Kirsten Hoesch, Politikwissenschaftlerin am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, verläßt den ITK-Sektor und wagt in ihrem Beitrag einen Ausblick auf einen mögli-

chen Arbeitskräftebedarf im Gesundheitssektor. Steht in der öffentlichen Diskussion um Fachkräftemangel und Rekrutierungsprobleme immer noch der ITK-Sektor im Mittelpunkt, so zeigt die Autorin, daß aufgrund gesundheitspolitischer Strukturreformen, Veränderungen in der Ausbildungssituation sowie des Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 9. September 2003 zum Bereitschaftsdienst von Ärzten der Gesundheitssektor den ITK-Bereich bald als den Sektor mit dem höchsten Fachkräftemangel ablösen könnte. Ob Auslandsrekrutierung in diesem Bereich wie im ITK-Sektor eine langfristige personalpolitische Alternative darstellt, ist aufgrund des hohen Grades an sozialem Interaktionsbedarf in Gesundheitsberufen dabei bislang noch offen.

In ihrer Vielschichtigkeit sollen die Beiträge dazu beitragen, die Bedeutung der ›Green Card‹ für die deutsche Einwanderungspolitik zu verdeutlichen und dieses Fallbeispiel damit auch für die theoretische Diskussion um eine weltweit immer wichtiger werdende Mobilität Hochqualifizierter nutzbar zu machen.

Münster und Osnabrück, im Herbst 2003
Uwe Hunger und Holger Kolb

Holger Kolb

Die ›gap-Hypothese‹ in der Migrationsforschung und das Analysepotential der Politikwissenschaft: eine Diskussion am Beispiel der deutschen ›Green Card‹

1995 hat Gary Freeman in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung für Aufsehen gesorgt, als er geradezu provozierend feststellte: »The politics of immigration in liberal democracies [...] are, contrary to the scholarly consensus, broadly expansionist and inclusive.«¹ Freemans Artikel befruchtete die lange Zeit in eingefahrenen Bahnen laufende politikwissenschaftliche Migrationsforschung. So wurde dort viele Jahre die Verweigerung gegenüber einer konsistenten Einwanderungspolitik schwerpunktmäßig aus einer normativen Perspektive thematisiert und ein strukturelles Defizit der Einwanderungspolitiken fast aller westlicher Industrieländer kritisiert.² Die sozio-ökonomische Marginalisierung der Zuwanderer fand in diesen Analysen ihre Entsprechung in einer ›doppelt exklusiven‹ Abschottungspolitik, die zum einen Migranten den Zutritt in das Land und zum anderen bereits im Land lebenden Einwanderern substantielle Bürgerrechte vorenthalte und eine Einbürgerungsperspektive verweigere.³

Doch tempora mutantur⁴, denn an die Stelle der Kritik und der Diagnose von strukturellen Defiziten ist in den vergangenen Jahren ein neuer

Dieser Beitrag basiert im wesentlichen auf Untersuchungen im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Forschungsprojektes ›The Political Economy of Migration in an Integrating Europe‹ (PEMINT). Für wichtige Anregungen und Diskussionen danke ich Michael Bommes.

- 1 Gary P. Freeman, Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: *International Migration Review*, 4. 1995, S. 881–902, hier S. 881.
- 2 Vgl. Klaus J. Bade wiederkehrend, z.B.: Transnationale Migration, ethnonationale Diskussion und staatliche Migrationspolitik im Deutschland des 19. und 20. Jahrhunderts, in: ders. (Hg.), *Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien* (IMIS-Schriften, Bd. 1), Osnabrück 1996, S. 403–430, hier S. 424.
- 3 Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1985.
- 4 So Anita Böcker und Dietrich Thränhardt in ihrer komparativen Analyse der Zuwanderungspolitik Deutschlands und der Niederlande: Anita Böcker/Dietrich

›master frame‹⁵ in Form der ›gap-Hypothese‹ getreten. So dominieren gerade in der politikwissenschaftlichen Literatur der letzten Jahren Arbeiten, die die These von den strukturellen, permanenten Defiziten der Einwanderungspolitik als nicht mehr haltbar zurückweisen. Die Diskussion um vermeintliche chronische Defizite in der Einwanderungspolitik wurde in den letzten Jahren zunehmend umgedreht. Gerade die Tatsache quantitativ bedeutender Wanderungszahlen, die Schaffung neuer Einwanderungstatbestände sowie die Gewährung relativ umfangreicher Rechte an Migranten wurde als erklärungsbedürftig markiert.⁶

Diese neue Forschungsperspektive erwies und erweist sich für die politikwissenschaftliche Migrationsforschung als eine Art Weckruf und Neubelebung. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie sich auf der einen Seite die Fortexistenz einer eher restriktiven Präferenz der Bevölkerung und auf der anderen Seite die durch den Begriff des ›policy change‹ zugespitzte Feststellung einer eher liberalen und expansiven Einwanderungspolitik erklären läßt und welchen Erklärungsbeitrag die politikwissenschaftliche Migrationsforschung bisher zu dieser Fragestellung zu erreichen vermochte. In der politikwissenschaftlichen Diskussion sind unterschiedliche Faktoren benannt und aus diesen Faktoren unterschiedliche Modelle entwickelt worden.

An dieser Stelle sollen nun zwei ausgearbeitete Forschungsansätze beleuchtet werden, die innerhalb dieser Debatte einen prominenten Stellenwert genießen. Anschließend soll anhand der Betrachtung eines Fallbeispiels dargestellt werden, ob sich die zwei aufgezeigten Ansätze zur Klärung der angesprochenen Frage eignen und welche Probleme mit diesen einhergehen. Das hier verwendete Fallbeispiel ist die als ›Green Card‹ prominent gewordene Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV). Diese soll einer Analyse unterzogen werden, um anhand der Ergebnisse dieser Maßnahme einen zu den zwei präsentierten Erklärungen alternativen Ansatz vorzuschlagen, der diesen immanente Probleme vermeiden und ein neues Analysepotential erschließen kann. Die ›Green Card‹ als Fallbeispiel paßt dabei zunächst in das beschriebene Muster der ›gap-Hypothese‹, wurde die Maßnahme doch mehrheitlich von der Bevölkerung abgelehnt.

Thränhardt, Erfolge und Mißerfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B26. 2003, S. 3–11.

5 Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge 1998.

6 Klaus J. Bade/Michael Bommers, *Migration und politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹*, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 163–204.

Die politikwissenschaftliche Diskussion um die ›gap-Hypothese‹ in der Einwanderungspolitik

Die Politikwissenschaft diskutiert vor dem Hintergrund des pointierten Artikels von Freeman bereits seit einiger Zeit den Wandel hin zu einer liberalen und expansiven Einwanderungspolitik und die Abweichung der öffentlichen, demoskopisch gemessenen Meinung von den politischen Outputs. Die beiden hier zu präsentierenden Ansätze gehen dabei von diametral unterschiedlichen Prämissen aus und versuchen Einwanderungspolitik zum einen von der ›Nachfrageseite‹ und zum anderen von der ›Angebotsseite‹ her zu erklären.

Die Angebotsseite der zu erklärenden Variable Einwanderungspolitik stellen Ansätze aus der Schule des Neoinstitutionalismus zentral. Diese Überlegungen rücken strukturelle, prozedurale und nicht zuletzt normative Merkmale von liberalen Demokratien in den Mittelpunkt und bieten als Haupterklärung für den Übergang und die Entstehung einer liberalen Einwanderungspolitik hauptsächlich die aktive und korrigierende Funktion des Rechts und der Gerichte an. Diese Ansätze konzentrieren sich damit größtenteils auf die Suche nach identifizierbaren, verantwortlichen Institutionen für einen nicht erwarteten und den Präferenzen der Öffentlichkeit folgend auch nicht erwartbaren einwanderungspolitischen Output. Die neoinstitutionalistische Erklärung liegt dabei in einer internationalistischen und einer nationalen Variante vor. In internationalistischer Perspektive hat vor allem Yasemin Soysal mit ihrer Frage nach den ›Limits of Citizenship‹⁷ einige Aufmerksamkeit erregt.⁸ Die Autorin beschreibt darin eine Entwertung der Institution der nationalen Staatsbürgerschaft als entscheidendem Legitimations- und Referenzrahmen durch die Institutionalisierung von Elementen einer transnationalen Staatsbürgerschaft. Soysal stellt dabei die nationenübergreifende subversive Kraft universeller Rechtsgewährleistungen in den Mittelpunkt ihrer Argumentation.

Mit Bezug auf die in den Kontext der ›gap-Hypothese‹ einzuordnende Frage »how European host countries, each with an elaborate state system designed to manage the membership of its domestic population, have expanded these systems to incorporate foreign residents«⁹ stellt die Autorin eine mit einem Bedeutungsverlust der nationalen Staatsbürgerschaft einhergehende Erosion der Unterscheidungskraft zwischen Staatsbürgern und Ausländern fest. Die Staatsbürgerschaft hat in ihrer Sicht für den Zugang zu so-

7 Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago/London 1994.

8 Vgl. exemplarisch Heinz Kleger (Hg.), *Transnationale Staatsbürgerschaft*, Frankfurt a.M./New York 1997.

9 Soysal, *Limits of Citizenship*, S. 3f.

zialen Staatsbürgerschaftsrechten ihre Bedeutung völlig verloren und ist für den Zugang zu Arbeit nur im öffentlichen Dienst noch von Relevanz. Lediglich für den Zugang zu formalen politischen Rechten stelle die Staatsbürgerschaft nach wie vor das entscheidende Unterscheidungskriterium dar. Die nationale Staatsbürgerschaft und der Ausschlußcharakter damit verbundener nationaler Gemeinschaftsvorstellungen sei daher durch institutionalisierte Menschenrechts- und Gleichstellungsdiskurse weitgehend delegitimiert worden. Resultat dieser Entwicklungen sei eine Art ›transnational citizenship‹ oder ›personhood‹. Den empirischen Niederschlag für diese Behauptung findet Soysal in den mannigfaltigen, zuvor Staatsbürgern vorbehaltenen Rechten, die Ausländern mittlerweile in allen von ihr untersuchten europäischen Ländern offen stünden.

Verantwortlich für die zu beobachtende expansive und liberale Einwanderungspolitik trotz öffentlich deklarerter restriktiver Einwanderungspräferenzen sind Soysal zufolge den Staaten aufgezwungene wachsende Berücksichtigung internationaler Vertragswerke und Menschenrechtsregime. Diese ließen es nicht mehr zu, daß Staaten Rechteallokation ausschließlich von der Staatsbürgerschaft abhängig machten und erodierten daher diese Option staatlichen Handelns in zunehmendem Maße. An die Stelle der Staatsbürgerschaft als dominante Inklusionsform der Politik und die damit verbundenen Implikationen der Exklusivität, Permanenz und Unmittelbarkeit trete allmählich ein »postnational model of membership«, auf das sich Einwanderer zur Beanspruchung von Zugangsrechten grundsätzlich berufen könnten. Die Option einer repressiven und restriktiven Ausländerpolitik sei daher den Aufnahmeländern weitgehend verwehrt, da sie durch das Hineinwachsen der Migrantinnen in eine »postnational membership« an eine vermeintliche »Kette humanitären Völkerrechts gelegt«¹⁰ seien. Staaten gerieten in eine weitgehend passive Rolle, und ihre Möglichkeiten, den (unterstellten) restriktiven Präferenzen ihrer Bevölkerungen zu folgen, seien weitgehend eingeschränkt.

Eine eher am Nationalstaat orientierte institutionalistische Erklärung bietet James F. Hollifield.¹¹ Im Unterschied zu Soysal unterstreicht Hollifield die Bedeutung nationaler Gerichte und Rechtsinterpretationen für die Divergenz zwischen einwanderungspolitischen Präferenzen und politischem Output. Die Argumentation ähnelt in ihrer theoretischen Fundierung derjenigen Soysals, verortet jedoch den kausalen rechtlichen Nexus auf der nationalen

10 Bernhard Santel, Freizügigkeit, Wohnbürgerschaft und staatsbürgerliche Inklusion in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Axel Schulte/Dietrich Thränhardt (Hg.), Jahrbuch Migration 1999/2000. Internationale Migration und freiheitliche Demokratien, Münster/Hamburg/London 1999, S. 101–134, hier S. 118.

11 James F. Hollifield, Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe, Cambridge 1992.

und nicht auf einer – bei Soysal eigentümlich abstrakt bleibenden – supranationalen Ebene. Ähnlich wie Soysal fragt Hollifield: »Given public opposition to immigration and the attempt by states to gain greater control over the entry of foreign nationals, how can we explain the persistence of immigration?«¹² Hollifield verwirft politökonomische Erklärungsmodelle wie die des dualen Arbeitsmarktes¹³ und formuliert in Abgrenzung dazu seinen Erklärungsansatz. Die Gründe für die Persistenz internationaler Migration verortet er im internationalen System, die Prävalenz liberaler und expansiver Einwanderungspolitiken trotz ihrer Ablehnung durch die Bevölkerungen und Regierungen der von ihm untersuchten Staaten erklärt Hollifield aus den innerstaatlichen Prinzipien liberaler Demokratien und ihren Implikationen für die politische und rechtliche Handhabung von Migration. Das Zusammenreffen eines »spread of market relations« und der »attraction of markets« in Form von sich immer weiter internationalisierenden Arbeitsmärkten mit einer »ongoing extension of rights to individuals« und »protection given to aliens in rights-based regimes«¹⁴ erklärt für Hollifield den Fortbestand von Migrationsbewegungen auch in Zeiten wirtschaftlicher Rezession und zunehmender Ressentiments gegenüber Ausländern. Freie, liberalisierte Märkte eingebettet in Rechtskulturen, die seit dem Zweiten Weltkrieg die zivilen Rechte des Individuums immer weiter ausgebaut haben, induzieren weitere Migrationen und schränken zugleich die Kontrollmöglichkeiten der Industrieländer ein.

Soysal und Hollifield diagnostizieren also im Resultat ganz ähnlich eine »expansion of civil and social rights since 1945 in the principal countries of immigration (for citizens as well as denizens)«.¹⁵ Den Prozeß der – abgesehen von den formalen politischen Rechten – weitgehenden Gleichstellung der Migranten mit Staatsbürgern und die daraus resultierende Erlangung eines denizenship-Status¹⁶ führt Hollifield auf die Institutionalisierung des liberalen Rechtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg zurück. Immigranten sind bei ihm wie bei Soysal zu Trägern substantieller politischer, sozialer und ziviler Rechte geworden, die staatliche Willkürhandlungen unmöglich gemacht haben. In Abgrenzung zu Soysal siedelt Hollifield die Expansion von Grundrechten aber nicht im überstaatlichen Raum an. Er interpretiert diese also nicht als zwangsläufiges Ergebnis der Reduzierung nationalstaatli-

12 Ebd., S. 6.

13 Michael J. Piore, *Birds of Passage. Immigrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge, MA 1979.

14 Hollifield, *Immigrants, Markets and States*, S. 216.

15 Ebd., S. 231.

16 Zum denizenship-Begriff vgl. Thomas Hammar, *State, Nation and Dual Citizenship*, in: Rogers Brubaker (Hg.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham/London 1989, S. 81–95.

cher Ordnungs- und Kontrollansprüche, sondern maßgeblich als Resultat einer expansiven Rechtsinterpretation der nationalen Judikativen. Betont Soysal für die Erklärung des übereinstimmend konstatierten ›policy change‹ die wachsende Geltung internationaler Vertragswerke und Menschenrechtsregime als Restriktionsrahmen für Staaten, betrachtet Hollifield die Expansion der Rechte von Einwanderern als Resultat innerstaatlicher Entwicklungen. Er selbst bestimmt daher seine Position in Abgrenzung zu der ›idealistischen‹ Sichtweise von Soysal und Jacobson als eine »realistische« Interpretation.¹⁷

Im Unterschied zu den skizzierten Ansätzen, die die ›Angebotsseite‹ der Migrationspolitik, also die Strukturen, Prozesse und Normen liberaler Demokratien in den Mittelpunkt stellen, rücken andere Autoren die »Nachfrageseite« mit ihren verschiedenen Interessenkonstellationen der im Policy-Making-Prozeß beteiligten Akteure in den Mittelpunkt. Ansätze der politischen Ökonomie verwerfen die unter wirtschaftswissenschaftlich argumentierenden Migrationsforschern populäre Annahme, daß bei freier Faktormobilität – und nichts anderes ist Migration in der wirtschaftswissenschaftlichen Terminologie – grundsätzlich langfristig alle beteiligten Parteien besser gestellt werden.¹⁸ Sie gehen von der Annahme aus, daß Einwanderung kontextabhängig mit Gewinnen und Verlusten verbunden ist und versuchen ausgehend von der Identifikation von Gewinnern und Verlierern in der Bevölkerung spezifische Politikmuster zu erklären. Die politische Ökonomie in der Migrationsforschung vernachlässigt die für die Neoinstitutionalisten konstitutive Rechtsebene und interpretiert eine liberale und expansive Einwanderungspolitik als Ergebnis von Interessenskonstellationen und -auseinandersetzungen. Einwanderungspolitik wird verstanden als Resultante aus der Politik von Lobby-Gruppen, und der Staat erscheint in dieser Perspektive lediglich als Vollzugsorgan effektiv organisierter und durchgesetzter Interessen.

Gary Freeman hat sich bei der Herausarbeitung dieses Erklärungsansatzes vor allem auf Vorarbeiten von James Q. Wilson¹⁹ und damit indirekt auf die maßgeblich von Mancur Olson entwickelte Theorie des kollektiven Handelns gestützt. Diesem Modell liegt die zentrale These zugrunde, daß politische Maßnahmen aufgrund ihrer objektiven oder antizipierten Wirkungen bei den Adressaten bestimmte Reaktionen und Erwartungen induzieren, die in ihrer Konsequenz die politische Auseinandersetzung und den politi-

17 Santel, Freizügigkeit, Wohnbürgerschaft und staatsbürgerliche Inklusion, S. 119.

18 Vgl. exemplarisch Thomas Straubhaar, East-West Migration: Will it be a Problem?, in: *Intereconomics*, 36. 2001, H. 4 Juli/August, S. 167–170.

19 James Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, New York 1980.

schen Entscheidungsprozeß nachhaltig prägen.²⁰ Entscheidend ist dabei die objektive oder subjektive Verteilung der Kosten und Nutzen einer *policy*, die zu unterschiedlichen *politics* führt.²¹ Sowohl Kosten als auch Nutzen von Politiken können Freeman zufolge entweder konzentriert oder diffus anfallen. Freeman leitet auf der Grundlage dieser Überlegung vier Typen von Politik ab, deren Ausgestaltung jeweils von der spezifischen Kosten- und Nutzenverteilung der Maßnahmen in dem betreffenden Politikfeld abhängig sei.

Ausgehend von dieser Typologie, übertragen auf das Feld der Einwanderungspolitik, identifiziert Freeman eine empirische Konstellation »konzentrierter Gewinne und diffuser Kosten«. ²² Diese spezielle Konstellation gesellschaftlicher Kosten- und Nutzendistribution ist nach Freeman die Grundlage eines Modells der ›client politics‹, demzufolge diejenigen, die von einer liberalen Einwanderungspolitik profitieren, stärkere Anreize erfahren, ihre spezifischen Interessen zu organisieren und bei den relevanten exekutiven und legislativen Einrichtungen zur Geltung zu bringen, als diejenigen, die vermutlich die diffusen Kosten vermehrter Einwanderung zu tragen haben.²³ Als klar und vergleichsweise einfach identifizierbare Profiteure einer liberalen und expansiven Einwanderungspolitik kennzeichnet Freeman vor allem Unternehmen in arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen sowie ethnische Gruppen, die ihre Mitgliederbasis erweitern wollen.

Zu den durch vermehrte Einwanderungspolitik belasteten Bevölkerungsgruppen zählt Freeman im wesentlichen die Gruppen, die mit Einwanderern um knappe Ressourcen wie Arbeitsplätze, Wohnungen und staatliche Kollektivgüter konkurrieren. Die Kosten einer vermehrten Einwanderung, wie z.B. zusätzliche Infrastrukturausgaben im Bildungs- und Wohnungsbereich, fallen diffus an und werden in der Regel aus generalisierten Steuern von großen Teilen der Bevölkerung getragen, die im übrigen zu heterogen sind, um sich bezogen auf einen solchen issue als Interessengruppe zu formieren. Im Gegensatz zu den Profiteuren expansiver Einwanderungspolitik finden daher in der Regel die von den Kosten Betroffenen keine Artikulationsform zur Spezifizierung und Durchsetzung ihrer Interessen.

20 Hierzu s. auch Adrienne Windhoff-Héritier, *Policy-Analyse: eine Einführung*, Frankfurt a.M. 1987, S. 47–57.

21 Zu den unterschiedlichen Politikbegriffen *policy*, *politics* und *polity* vgl. Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft*, Bd. 1: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*, Opladen 1997, S. 341–394.

22 Freeman, *Modes of Immigration Politics*, S. 886.

23 Ähnlich argumentierend für ein konkretes Fallbeispiel: Ellen Immergut, *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden*, in: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York 1992, S. 66f.

Freeman diagnostiziert daher hinsichtlich der Einwanderungspolitik eine Asymmetrie der Organisationsfähigkeit von Interessen: Organisationsbildung ist auf der Seite der antizipierten Gewinne aufgrund der Spezifizierbarkeit von Interessen erwartbar und auf der Seite der antizipierbaren Kosten unwahrscheinlich und unterbleibt daher in der Regel. Einwanderungspolitik erweist sich für Freeman als die Umsetzung der Präferenzen gut organisierbarer Interessengruppen. Staatliche Akteure sind in das Modell nur insoweit integriert, daß sie ihr Handeln am Ziel der Wiederwahl orientieren und aus diesem Grund versuchen, sich mit den wichtigen und damit mit den am besten organisierten Verbänden gut zu stellen. Der Staat erscheint in dieser Argumentation als vetoloses Vollzugsorgan gesellschaftlicher Interessen. Freeman faßt also den Policy-Making-Prozeß als zentrale Erklärungsvariable für die unterschiedlich restriktiven oder liberalen Einwanderungspolitiken in verschiedenen Ländern. Da der Policy-Making-Prozeß die Formierung von Interessen mit Bezug auf spezifische Kosten und Nutzen strukturell favorisiere, sei infolgedessen einzig eine spezifische Organisationsbildung auf seiten der Einwanderungsprofiteure wahrscheinlich und daher die Ausgestaltung von Einwanderungspolitik in deren Sinne determiniert. Einwanderungsgegner verfügen in einer so verfaßten Politikarena kaum über ausreichende Ressourcen und Anreize zur Organisationsbildung und finden daher auch keinen Zugang zu den relevanten Entscheidungsträgern.

Die vorgestellten Überlegungen der in der politikwissenschaftlichen Debatte häufig referierten Erklärungsansätze zeigen, daß um Versuche der Erklärung eines ›policy change‹ bzw. der ›gap-Hypothese‹ in der Politikwissenschaft eine Theoriedebatte entstanden ist, die vor allem auf Ansätze des Neoinstitutionalismus und der politischen Ökonomie rekurriert. Die Persistenz von Einwanderung in den westlichen Demokratien trotz einer eher einwanderungskritischen Grundhaltung der Bevölkerung und einwanderungsbegrenzenden Positionen und Absichtserklärungen nationaler Regierungen wird auf unterschiedliche Weise erklärt: Neoinstitutionalistische Ansätze stellen ›internationale‹ bzw. ›nationale‹ Rechts- und Politikentwicklungen (›Institutionen‹) in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen, während Ansätze der politischen Ökonomie Kosten-/Nutzenverteilungen und daraus hervorgehende handlungsmächtige Akteurskonstellationen als Fundament des Policy-Making-Prozesses betrachten.

Die Diskussion wird im folgenden anhand eines deutschen Fallbeispiels im Hinblick auf mögliche Rückschlüsse weitergeführt, die die Diskussion um den ›policy change‹ weiter vorantreiben können und die sich in die beschriebene Theorienkonkurrenz einbringen lassen. Daher sollen nun im folgenden Kapitel Ergebnisse, Implementation und offene Fragen des bisher letzten Kapitels deutscher Einwanderungspolitik kurz dargestellt und in die Fragestellung der ›gap-Hypothese‹ integriert werden.

Symbolische Inszenierungen und pragmatische Routine – ein deutsches Fallbeispiel

Bei dem ausgewählten Fallbeispiel geht es um die Migrationsbedingungen im Bereich der deutschen Informationstechnologie- und Telekommunikationsbranche (ITK). Diesem Bereich wurde eigens im August 2000 mit der IT-ArGV (›Green Card‹) exklusiv und ursprünglich zeitlich befristet ein eigenes Anwerbeinstrument zur Verfügung gestellt. Die ITK-Branche bietet sich aus forschungspragmatischen Gründen als Analysefeld an, da hier auf relativ begrenztem Terrain eine detaillierte und statistisch fundierte Analyse unter ›ceteris paribus‹-Bedingungen durchgeführt werden kann. Als bisher letzte im Bereich der Arbeitsmigration in Deutschland durchgeführte einwanderungspolitische Maßnahme ist diese bezüglich der Beantwortung der Frage nach den Funktionsmechanismen von Einwanderungspolitik in Deutschland von besonderem Interesse. Denn die ›Green Card‹ lässt sich auch als Fallbeispiel zu einer Klärung der Gründe für den erläuterten ›gap‹ zwischen liberaler Einwanderungspolitik und restriktiven einwanderungspolitischen Präferenzen der Bevölkerung heranziehen. Wie die Mehrzahl aller einwanderungspolitischen Maßnahmen, die neue Einwanderungstatbestände schaffen, wurde die ›Green Card‹ von der Bevölkerung in Deutschland trotz einer expliziten Konzentration auf das Segment der Hochqualifizierten und der Vermeidung einer in der Einwanderungspolitik sonst üblichen Debatte über Probleme und Kosten der Integration der angesprochenen Zielgruppe²⁴ mehrheitlich abgelehnt.²⁵

Die ›Green Card‹ scheint damit von den Grundvoraussetzungen her geeignet zu sein, als ein empirisches Fallbeispiel zu dienen, um auf der Grundlage einer genauen Analyse der Ergebnisse der Maßnahme die Frage nach den Ursachen des perzipierten ›gaps‹ in der Migrationspolitik wieder aufzunehmen, die Funktionsmechanismen deutscher Einwanderungspolitik zu beleuchten und in die Diskussion um die Ursachen des in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung schon allgemein anerkannten ›policy

-
- 24 Eine für die Empfängergesellschaft nicht vorhandene ›Problematik‹ der Migrationsform ›Hochqualifiziertenwanderung‹ lenkt das Interesse der Öffentlichkeit und der Migrationsforschung oft auf andere Migrationserscheinungen, z.B. die ›Gastarbeiterwanderung‹ oder Flüchtlingsbewegungen; vgl. John Salt/Reuben Ford, *Skilled International Migration to Europe. The Shape of Things to Come*, in: Russell King (Hg.), *Mass Migration in Europe. The Legacy and the Future*, London 1993, S. 293–309, hier S. 294; vgl. auch Joao Peixoto, *International Firms, National Managers: The Obstacles to Migration of Highly Skilled Labour in Transnational Corporations* (SOCIUS Working Paper, 4. 1999), S. 2.
- 25 In kurz nach der Ankündigung durchgeführten repräsentativen Meinungsumfragen des Umfrageinstituts infratest dimap lehnen 56% der Befragten die Maßnahme ab, während nur 37% die Idee richtig finden.

change« einzugreifen. Eine genaue Betrachtung der Maßnahme wird aber nicht bei der Darlegung der Ergebnisse stehen bleiben können, es wird auch darum gehen müssen, bestimmte durch die Betrachtung der Ergebnisse der IT-ArGV aufgeworfene Fragen weiterzuverfolgen und diese mit in die Ausgangsfrage einzubeziehen.

Erste Evaluationen zum Abschluß der ›Green Card‹-Maßnahme weisen vor allem auf die vergleichsweise geringe Zahl an angeworbenen ausländischen IT-Fachleuten hin und ziehen den Schluß, daß dies die schwache Position Deutschlands im weltweiten »war for talents«²⁶ indiziere.²⁷ Mit 14.876 erteilten Zusicherungen einer Arbeitserlaubnis auf der Basis der IT-ArGV sind drei Jahre nach deren Installierung sowohl die vom Verordnungsgeber festgelegte Maximalquote von 20.000 Arbeitserlaubnissen als auch die im Vorfeld der Maßnahme seitens der Wirtschaftsverbände artikulierten Schätzungen des Fachkräftemangels²⁸ deutlich unterschritten worden. In der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion weitgehend unbemerkt geblieben ist allerdings ein anderer auffälliger statistischer Trend. Neben der deutlichen Unterschreitung des im Vorfeld der IT-ArGV kalkulierten Rekrutierungspotentials zeigt eine betriebsgrößenabhängige Analyse der Zusicherungen von Arbeitserlaubnissen gemäß IT-ArGV, daß vor allem kleine und mittelständische Unternehmen der ITK-Branche mit weniger als 500 Mitarbeitern auf dieses Instrument zurückgegriffen haben. Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern nahmen seit Inkrafttreten der IT-ArGV trotz einer hohen und weiter fortschreitenden Marktkonzentration und einer allgemeinen Marktdominanz von multinationalen Konzernen in der Branche im Durchschnitt nur etwa ein Viertel aller über den rechtlichen Kanal der IT-ArGV erteilten Zusicherungen einer Arbeitserlaubnis in Anspruch. Diese Zahl kontrastiert auffällig mit der Marktbedeutung dieser Unternehmensgrößen und der eher oligopolistischen Marktstruktur.

Laut Angaben des Branchenverbands ›Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien‹ (BITKOM) erwirtschaften die 20 größten Unternehmen der Branche etwa 70% des Umsatzes.²⁹ Nach

26 So der etwas martialische Titel einer Studie der Unternehmensberatung McKinsey aus dem Jahr 1998.

27 Vgl. u.v.a. Martina Fromhold-Eisebith, Internationale Migration Hochqualifizierter und technologieorientierte Regionalentwicklung. Fördereffekte interregionaler Migrationssysteme auf Industrie- und Entwicklungsländer aus wirtschaftsgeographischer Perspektive, in: IMIS-Beiträge, 2001, H. 19, S. 21–41, hier S. 21; Johann Welsch, Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche. Fachkräftemangel, Green Card und Beschäftigungspotenziale, Bonn 2001, S. 71.

28 Das Institut der deutschen Wirtschaft rechnete mit 50.000 bis 75.000 freien und kurzfristig in der Branche zu besetzenden Stellen; vgl. Helmut E. Klein, Informationswirtschaft: Green Card als erste Hilfe, in: IW-Kontakt, 2. 2000, S. 1.

29 Statistische Angaben von BITKOM (<http://www.bitkom.org>).

dieser ersten Datenanalyse erweist sich die IT-ArGV mithin als ein Instrument für mittelständische und neugegründete Unternehmen, das allerdings von den marktbeherrschenden, global agierenden Unternehmen, bezogen auf deren Marktpositionierung und Marktbedeutung, nur in geringem Maße eingesetzt wurde.³⁰ Unternehmen ab einer gewissen Betriebsgröße, die aber – wie ihre Konkurrenten aus dem Mittelstand und unter den ›Start-ups‹ – auf Möglichkeiten des Humankapitaltransfers aus dem Ausland in ihre deutschen Unternehmenseinheiten zurückgreifen müssen, scheinen damit auf die IT-ArGV als Anwerbeinstrument nicht oder nur in deutlich eingeschränktem Maße angewiesen zu sein.

Diese auf den ersten Blick überraschende Dichotomie hat in der wissenschaftlichen Diskussion Verwirrung ausgelöst und die Frage nach rechtlichen Alternativen aufgeworfen.³¹ Bei einer genaueren Untersuchung rechtlicher Alternativregelungen³² wird dementsprechend relativ schnell deutlich, daß unternehmensinterne Arbeitsmärkte als institutioneller Kanal zur Steuerung von Hochqualifiziertenmigration in der ITK-Branche die IT-ArGV bei marktdominanten Großunternehmen materiell überlagern. Multinationale Unternehmen waren und sind auf das von der Bundesregierung geschaffene neue Anwerbeinstrument IT-ArGV nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße angewiesen, da Unternehmen mit den ab einer gewissen Größe gegebenen Strukturen über unternehmensinterne, länderübergreifende Verfahren verfügen können.³³ Die Einführung der ›Green Card‹ und deren anschließende allgemeine Unterstützung als notwendige regierungsamtliche Antwort auf die Bedürfnisse einer neu entstehenden und sich ständig verändernden Industrie läßt sich damit eher als symbolische, Modernität suggerierende Maßnahme interpretieren denn als Lösung eines empirisch faßbaren Handlungsbedarfs der ›New Economy‹. Die relativ geringe

30 Vgl. Holger Kolb, Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen ›Green Card‹, Osnabrück 2002, S. 73; ders./Uwe Hunger, Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?, in: WSI-Mitteilungen, 2003, H. 4, S. 251–256, hier S. 254.

31 So in ihrem Abschlußbericht zum Forschungsprojekt ›Hochqualifizierte Arbeitsmigration in Deutschland‹ Rolf Jordan/Klaus F. Geiger, Hochqualifizierte Arbeitsmigration in Deutschland. Zur Entwicklung des ›Green Card‹-Verfahrens in der Bundesrepublik, Universität/GH Kassel, Fachbereich 05/Gesellschaftswissenschaften (Working Paper, 12. 2002), S. 27.

32 Vgl. Holger Kolb, Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – Zum Ende der ›Green Card‹, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 23. 2003, H. 7, S. 231–235.

33 Für Unternehmen der ITK-Branche, die aus Skalengründen über keine oder lediglich über unzureichend ausgeprägte unternehmensinterne Arbeitsmärkte verfügen, ist die IT-ArGV damit weiterhin das einzige Rekrutierungsinstrument. Dementsprechend überproportional zu deren Marktbedeutung verwenden diese Unternehmensgrößen die IT-ArGV als Instrument zur innerbetrieblichen Anwerbung.

Inanspruchnahme der IT-ArGV erscheint bei der Betrachtung der zwar relativ unbekannt, aber trotzdem seit einiger Zeit existierenden Alternativen weniger verwunderlich. Daher soll nun die rechtliche Basis dieser wichtigen Alternativmöglichkeiten unternehmensinterner Personaltransfers dargestellt werden, um damit Hinweise zur eigentlichen Bedeutung der ›Green Card‹ im Gesamtkontext der deutschen Zuwanderungspolitik gewinnen zu können.

In der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) und in der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV), die als eine Art gemeinsamer Ausnahmekatalog zum allgemeinen Anwerbestopp firmieren, finden sich auch Regelungen zu unternehmensinternen Personaltransfers. Dabei kommt es zu einer abgestuften genehmigungsrechtlichen Privilegierung dieser Mobilitätsformen gegenüber anderen in der ASAV regulierten Ausnahmetatbeständen. Entfällt bei den beiden Paragraphen der ASAV die sonst obligatorische Arbeitsmarktprüfung³⁴ als zentrales Instrument zur Aufrechterhaltung und Durchsetzung des Inländerprimats auf dem Arbeitsmarkt, verzichtet der Verordnungsgeber bei unternehmensinternen Mobilitäten nach ArGV nicht nur auf eine Prüfung des heimischen Arbeitsmarktes, sondern stellt diese gänzlich arbeitsgenehmigungsfrei. Mit den genannten Rechtsgrundlagen hat der Verordnungsgeber innerbetriebliche Mobilität von vorgeschalteten obligatorischen Arbeitsmarktprüfungen befreit und gänzlich aus dem Anwerbestopp ausgenommen, selbst wenn diese länderübergreifend ist und die Entsendeeinheit des Unternehmens außerhalb des privilegierten EU-Auslandes liegen sollte. Die unternehmensinternen Tatbestände eröffnen Unternehmen, die über länderübergreifende unternehmensinterne Arbeitsmärkte verfügen, in ihrer betrieblichen Personalpolitik eine organisationsinterne Alternative zu klassischen Rekrutierungsverfahren und sind in materieller Hinsicht relevanter als die durch die ›Green Card‹ neu geschaffenen Rekrutierungsmöglichkeiten.

Es wird damit deutlich, daß trotz des durch die hitzigen Debatten um das Zuwanderungsinstrument ›Green Card‹ suggerierten Paradigmenwechsels in der deutschen Zuwanderungspolitik bereits eine von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkte, in materieller Hinsicht bedeutendere Anwer-

34 Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsgenehmigung für neu einreisende ausländische Arbeitnehmer, Nürnberg, S. 35. Neben unternehmensinternen Mobilitäten sind auch Au-pair-Beschäftigungen und Gastarbeiterregelungen von der Arbeitsmarktprüfung befreit. Im Rahmen der Arbeitsmarktprüfung, die sicherstellen soll, daß der Arbeitsplatz primär mit einem bevorrechtigten Arbeitnehmer besetzt werden kann, muß der Arbeitgeber nach § 284 Abs. 3 SGB III Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen geben. Die nach dem Eingang der Unterlagen durchzuführende Prüffrist dauert gemäß den Vorschriften der Bundesanstalt für Arbeit mindestens vier Wochen und blockiert damit gerade die Anwerbung bei Unternehmen mit kurzen Innovations- und Produktionszyklen.

bemöglichkeit für multinationale Unternehmen bestand. Die Existenz von ›verborgenen Kanälen‹ nach Deutschland gibt erste Hinweise zur Einordnung der Bedeutung der ›Green Card‹ in die deutsche Zuwanderungspolitik. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Neben dem geringen Bekanntheitsgrad der innerbetrieblichen Anwerbemaßnahmen erlaubt aber auch das Verfahren der Umsetzung der Maßnahmen auf dem Verordnungswege Rückschlüsse auf die administrative Praxis der deutschen Zuwanderungspolitik. Sowohl die Regelungen der ASAV als auch die der ArGV sind erst am 17. September 1998 – zehn Tage vor der damaligen Bundestagswahl – in die bereits seit 1990 existierenden ASAV und ArGV eingefügt worden als eine der letzten Amtshandlungen von Arbeitsminister Blüm (CDU). Eine prozedurale Besonderheit war hierbei die fehlende Ergänzung der aufenthaltsrechtlichen Korrespondenzvorschrift. Im deutschen Ausländerrecht ist das Aufenthaltsrecht dem Arbeitserlaubnisrecht grundsätzlich übergeordnet. Die Ergänzungen in den ASAV-Regelungen hätten dementsprechend einer arbeitsgenehmigungsrechtlichen Korrespondenzvorschrift in der Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) bedurft. Diese durch den Bundesrat zu bestätigenden Ergänzungen in der AAV sind indes nie erfolgt. Verantwortlich für die Schaffung unternehmensinterner Mobilitäten waren also die zuständige Ministerialbürokratie des Arbeitsministeriums als Verordnungsgeber (ohne Zustimmung des Bundesrats) sowie die Bundesanstalt für Arbeit als umsetzende Behörde.

In der Diskussion um die IT-ArGV ist damit in der Diskussion bisher ein wichtiger Faktor vernachlässigt worden. Bei der Evaluation der Maßnahme müssen die knapp zwei Jahre vor der ›Green Card‹ weitgehend an der Öffentlichkeit vorbei eingeführten Allokationsinstrumente über unternehmensinterne Arbeitsmärkte mit in die Diskussion einbezogen werden. Mit der Einbeziehung der Personalallokationsmöglichkeiten über unternehmensinterne Arbeitsmärkte kann zum einen die IT-ArGV, die oftmals spontan und unreflektiert als ›Mißerfolg‹ bezeichnet wurde, einer adäquaten Bewertung unterzogen werden. Die Implementationsgeschichte dieser Maßnahmen, ihre unspektakuläre, weitestgehend an der Öffentlichkeit vorbeilaufende Verabschiedung – an einem, eigentlich besonders für Zuwanderungsfragen heiklen Termin: zehn Tage vor der Bundestagswahl – durch die Ministerialbürokratie kann im folgenden aufschlußreich sein, um die eingangs gestellte Frage nach Hinweisen zu dem konstatierten ›policy change‹ und damit auch nach den spezifischen Funktionsmechanismen deutscher Einwanderungspolitik beantworten zu können.

Das Analysepotential der vorgestellten Ansätze in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung

Es soll nun das vorgestellte Fallbeispiel auf die Diskussion über die Ursachen der konstatierten ›gap-Hypothese‹ extrapoliert werden. Vor einem Versuch, anhand des hier präsentierten Fallbeispiels in die Diskussion über mögliche Gründe einer vergleichsweise liberalen Einwanderungspolitik in Deutschland einzusteigen und dabei eine Modifikation vorzuschlagen, soll allerdings mit dem hier erläuterten Fallbeispiel als Basis das theoretische Potential der bereits vorgestellten politikwissenschaftlichen Erklärungsansätze diskutiert werden.

Den neoinstitutionalistischen Arbeiten von Soysal und Hollifield ist eine gemeinsame Erklärungskraft, aber – wie noch zu zeigen ist – auch ein identisches Strukturproblem immanent. Die Probleme, die mit dem vorgestellten Ansatz verbunden sind, werden zum einen in der dem Ansatz entgegengehaltenen empirischen Kritik deutlich.³⁵ Zu dieser empirischen Kritik gehört gerade bei dem Werk von Soysal, daß sie zwar Dokumente von Institutionen, Diskurse und Handlungsprogramme von internationalen Organisationen, Staaten und Einwandererorganisationen untersucht, allerdings institutionelle Praktiken und das reale Handeln der Verwaltung, das sich gerade bei der kurzen Vorstellung des hier gebrauchten Fallbeispiels als bedeutend erweist, in ihrer Analyse vernachlässigt. Wenn es in Soysals Analyse um politische Durchsetzungsbedingungen geht, weicht sie meist »in die ›hegemoniale Sprache‹, die vorgebliche Kraft der ›Metaphern‹ des menschenrechtlichen ›Diskurses‹ aus« und verdeckt durch eine »abstrakte sozialwissenschaftliche Theoriesprache« konkrete Beweismängel der spezifischen Implementations- und Umsetzungsbedingungen universaler Rechtsversprechen.³⁶

Bezogen auf das Politikfeld der Einwanderungspolitik unterbleibt bei allen Ansätzen mehr oder weniger deutlich eine notwendige Unterscheidung der einwanderungspolitischen Komponenten der Einreise und des Aufenthaltes. Soysal ist zwar zweifelsohne zuzustimmen, daß liberale Demokratien Prinzipien der weitgehenden Gleichbehandlung von Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern sowie des Rechtsschutzes nach innen akzeptiert haben. Nach außen aber suchen Staaten gerade unter Bedingungen vermehrter weltweiter Migration³⁷ ihre Ungleichheitsschwelle nach außen aufrechtzuer-

35 Zu einer ausführlichen empirischen Kritik an Soysal vgl. Christian Joppke, *Immigration Challenges the Nation State*, in: ders. (Hg.), *Challenge to the Nation-State. Immigration to Western Europe and the United States*, Oxford 1998, S. 5–46, hier S. 24f.

36 Dieter Gosewinkel, *Wunsch, Bürger zu sein*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.1.1996, S. N7.

37 Vgl. Steven Castles/Mark J. Miller, *The Age of Migration*, Basingstoke 2003.

halten.³⁸ Eine Umkehrung des von Soysal empirisch reichhaltig präsentierten Trends der Entwertung nationaler Schließungssemantiken ist daher durchaus im Bereich des möglichen und kann daher nicht, wie in ihrem Buch geschehen, kategorisch ausgeschlossen werden.³⁹ Soysal ist sich dieses Widerspruches bewußt, denn sie räumt relativierend ein: »The nation-state remains the central structure regulating access to social distribution«.⁴⁰

Bei einer Würdigung der empirischen Kritik dieser Ansätze wird bereits deutlich, daß die Vertreter dieses Erklärungsansatzes damit nur die Aufenthaltskomponente empirisch erfassen und dementsprechend damit nur einen Teilbereich von Einwanderungspolitik abdecken können. Tomas Hammar hat in seinem komparativen Sammelband bereits 1985 die Unterscheidung zwischen Immigrationspolitik und Integrationspolitik eingeführt. Die den ›entry-Status‹ regulierende Politik der Kontrolle reglementiert den Eintritt von Ausländern, die die ›stay-Komponente‹ ausgestaltende Politik der Integration moderiert die rechtliche, soziale und politische Rechtheausstattung der Einwanderer.⁴¹ Bei einem sicheren Aufenthaltsstatus und einer Möglichkeit der Arbeitsaufnahme kommt es zu sukzessiven Annäherungsprozessen zum Status von Staatsbürgern. Bei der Frage der Einreise nach Deutschland greift der Verweis auf eine ›universal personhood‹ allerdings zu kurz, da für die politische Moderation von Migrationsprozessen Nationalstaaten als die spezifische Organisationsform der Herstellung politischer Entscheidungen verantwortlich und zuständig sind.⁴²

Die an dieser Stelle präsentierten, größtenteils aus einer empirischen Perspektive formulierten Argumente, die die eingeschränkte Aussagekraft der ›rights approach‹-Argumentation erklären sollen, gelten auch für Hollifields Erklärung, die den ›gap‹ zwischen politischen Intentionen und liberalen Outputs expansiven Rechtsinterpretationen nationaler Gerichte zuschreibt. Die in der ›internationalen Variante‹ geschilderten empirischen Probleme der Unterschätzung der Fähigkeiten von Nationalstaaten, Migrationsprozesse zu moderieren, finden auch hier ihren Niederschlag. Gerade in einem Abgleich mit dem hier präsentierten Fallbeispiel helfen die Ansätze nur eingeschränkt weiter, da sie empirisch lediglich für eine einwanderungs-

38 Vgl. Michael Bommes, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Wiesbaden 1999, S. 152.

39 So schon Bryan Turner, Citizenship and Capitalism, London 1986, S. XII. Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit Soysal vgl. Bommes, Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat, S. 140–147.

40 Soysal, Limits of Citizenship, S. 143.

41 Tomas Hammar (Hg.), European Immigration Policy, New York 1985.

42 Vgl. auch Josef Isensee, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 32. 1974, S. 49–66.

politische Komponente, die des Aufenthaltes, in Betracht zu ziehen sind und somit nur einen Teilbereich der Einwanderungspolitik argumentativ überzeugend abdecken können. Die Identifikation eines Hauptakteurs bei Hollifield überzeugt zwar durch eine wohltuende Absetzung von den ›idealisierenden‹ Argumentationen auf abstrakter internationaler Ebene eines internationalen Menschenrechtsdiskurses, bleibt aber empirisch genauso anzweifelbar.

Der zweite Erklärungsansatz, der sich mit der ›gap-Hypothese‹ auseinandersetzt, ist der auf Überlegungen der politischen Ökonomie fußende Ansatz Gary Freemans. Die These hochwirksamer, aber demokratisch nicht-legitimierter ›subgovernments‹, die aufgrund konzentrierter Interessen und besserer Organisierbarkeit einen effektiven und effizienten Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern haben, bietet vor allem für den US-amerikanischen Kontext zweifellos einen hohen Erklärungswert. Allerdings unterliegt diesen Ansätzen wie auch schon den neoinstitutionalistischen Theorieüberlegungen eine empirisch eingeschränkte Analysekraft. Zwar lassen sich Beispiele für den direkten Zugang von homogenen, kleinen und gut organisierbaren Gruppen für den amerikanischen Kontext leicht finden. So paßt beispielsweise der wirksame Protest von Interessenvertretern der amerikanischen Landwirtschaft, die nach der Einführung von Sanktionen für die Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte ein Ende der Möglichkeit eines schnellen Zugriffs auf billige Arbeiter befürchteten, oder die Diskussion um die Quoten für IT-Fachkräfte auf der Basis des Immigration Act von 1990 in das Freeman'sche Erklärungsmuster.

Diese beiden Beispiele aus der jüngeren amerikanischen Einwanderungsgeschichte zeigen damit scheinbar tatsächlich das mögliche Erklärungspotential der auf Überlegungen der politischen Ökonomie basierenden Modelle. Gerade die für den Policy-Output entscheidenden ›Hauptprofiteure‹ einer expansiven und liberalen Einwanderungspolitik, die Wirtschaftsverbände und Unternehmen, sind in der Lage, durch intensives Lobbying eine für sie positive liberale und expansive Ausgestaltung der Einwanderungsgesetzgebung zu erreichen. Möglich wird dieser relativ direkte, für das Politikfeld der Einwanderungspolitik in den USA auch empirisch unterlegte Zugriff der Interessenvertretungen auf die politischen Entscheidungsträger durch das amerikanische Parteiensystem und die daraus ableitbaren länderspezifischen Wechselwirkungen von Einwanderungspolitik und Parteienwettbewerb. Einwanderungspolitik in den Vereinigten Staaten ist anders als in Westeuropa nicht durch Parteizugehörigkeit vorstrukturiert.⁴³ Es lassen sich also nicht a priori Republikaner als ›Restrictionists‹ und Demokraten als

43 Vgl. Bernhard Santel, Auf dem Weg zur Konvergenz? Einwanderungspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten im Vergleich, in: ZAR, 18. 1998, H. 1, S. 14–20, hier S. 19.

›Admissionists‹ klassifizieren.⁴⁴ Aus der Besonderheit einer heterogenen Binnenstruktur der amerikanischen Parteien leitet sich auch die empirische Kritik an den Ansätzen der politischen Ökonomie und speziell des Erklärungsbeitrages Gary Freemans ab.

Für die Erklärung einer vergleichsweise liberalen Einwanderungspolitik in Deutschland ist der speziell für die amerikanische Parteienkonstellation und das amerikanische politische System konzipierte und anwendbare Ansatz der Interessenpolitik wenig geeignet. Gerade die hochgradig parteipolitisch vorstrukturierte Diskussion in Deutschland um das Zuwanderungsgesetz zeigt nämlich, daß parteipolitisch organisierter Widerstand eine einwanderungspolitische Maßnahme trotz eines gesamtgesellschaftlichen Gruppenkonsenses⁴⁵ verhindern kann. Freemans Modell der Verbändemacht scheitert für das deutsche Beispiel an der Nicht-Berücksichtigung der spezifischen Handlungs- und Reaktionslogiken des deutschen politischen Systems.⁴⁶ Dementsprechend ist auch der Hauptkritikpunkt von Ted Perlmutter an Freemans Erklärungsansatz die mangelnde Gewichtung von politischen Parteien als selbständig handelnde Akteure bei der Ausformulierung von Einwanderungspolitik. Diese sei zumindest in Westeuropa elementarer Bestandteil des parteipolitischen Wettbewerbs und damit Kernbestandteil der Politikdarstellung durch politische Akteure.⁴⁷ Aus einer empirischen Perspektive ist bei der Betrachtung des Modells für den deutschen Kontext dessen ›antietatistische‹ Radikaldeutung, die den Staat früh verabschiedet,

- 44 Dies scheint interessanterweise auch für die Medien zu gelten. Während das den Republikanern nahestehende Wall Street Journal grenzüberschreitende Mobilität nüchtern als Faktorenmobilität kommentiert, äußert sich die sich eigentlich als Gralshüter des Wirtschaftsliberalismus gerierende Frankfurter Allgemeine Zeitung in Migrationsfragen kritisch bis ablehnend; vgl. Santel, Auf dem Weg zur Konvergenz?, S. 17.
- 45 Dieser gesamtgesellschaftliche Konsens in Deutschland ließ sich exemplarisch bei der Präsentation des Berichtes ›Zuwanderung gestalten – Integration fördern‹ der Unabhängigen Kommission ›Zuwanderung‹ der Bundesregierung beobachten.
- 46 Freeman weist in ›Modes of Immigration Politics‹ selbst auf diese Schwäche seines Modells hin.
- 47 Ted Perlmutter, Bringing Parties Back In: Comments on Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: International Migration Review, 30. 1996, S. 375–388, hier S. 384, 387. Daneben sind die Interdependenzen von Einwanderungspolitik und Parteienwettbewerb in Westeuropa schon hinreichend nachgewiesen worden. Vgl. dazu u.v.a. Dietrich Thränhardt, The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany, in: Party Politics, 3. 1995, S. 323–345; ders., Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Konkurrenzdemokratie, in: Leviathan, 3. 1993, S. 336–357; vgl. auch Leonie Hardcastle/Andrew Parkin/Allan Simmons/Nobuaki Suyama, The Making of Immigration and Refugee Policy: Politicians, Bureaucrats and Citizens, in: Howard Adelman/Allan Borowski/Meyer Burstein/Lois Foster (Hg.), Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada Compared, Toronto 1994, S. 95–124.

nur eingeschränkt anwendbar. Dementsprechend unterbleibt eine weitere empirische Untermauerung seiner auf einer abstrakten modellhaften Ebene verbleibenden Thesen.

Ein Modifikationsvorschlag: Die Binnendifferenzierung des politischen Systems als notwendiges Strukturargument

Trotz der geschilderten Unterschiede der präsentierten Erklärungsansätze und ihrer empirischen Kritik haben alle präsentierten Autoren eine fundamentale Gemeinsamkeit. Sie präsentieren einen Akteur oder einen konkreten Adressaten, der für die Auflösung der gestellten Ausgangsfrage nach den Gründen einer liberalen und expansiven Einwanderungspolitik bei gleichzeitiger, konstant bleibender negativer Grundeinstellung der Bevölkerung verantwortlich zu machen sei. Während Soysal internationale Variablen wie global institutionalisierte Menschenrechtsdiskurse und daran ausgerichtete Organisationen als Hauptgrund identifiziert, wechselt Hollifield lediglich die Ebene und betont die Bedeutung nationaler Gerichte und Gerichtsentscheidungen. Bei Freemans Arbeiten hingegen stehen ressourcenstarke, kooperative Akteure im Mittelpunkt. Die Diskussion um Akteure im politischen Prozeß ist nicht uninteressant und bei weitem nicht abgeschlossen.⁴⁸ Allerdings soll an dieser Stelle versucht werden, über die auf der Akteursebene verhaftete Debatte hinauszugehen und in der Diskussion ein den präsentierten Ansätzen immanentes strukturtheoretisches Defizit zu kompensieren. Dabei wird argumentiert werden, daß sich ein Großteil der Attraktivität der ›gap-Hypothese‹ in der politikwissenschaftlichen Diskussion aus einer vergleichsweise holistischen Vorstellung des politischen Systems ableiten läßt und durch eine differenzierte Betrachtung dieses Systems sich die ›gap-Hypothese‹ stringenter und umfassender erklären läßt.

Für das Politikfeld der Einwanderungspolitik haben Klaus J. Bade und Michael Bommes in ihrem Beitrag im Migrationsreport 2000 eine strukturtheoretische Erklärung eingeführt.⁴⁹ Sie beziehen in ihre Bestandsaufnahme der deutschen Migrationspolitik den scheinbar paradoxen Effekt der in Deutschland rituell vorgebrachten Formel des Nicht-Einwanderungslandes und ständigen Wiederholung und Betonung der Abwehrleistungen deutscher Ausländerpolitik mit in die Diskussion ein. Ähnlich wie die eingangs angeführten neoinstitutionalistischen und politökonomischen Erklärungsansätze betonen auch Bade und Bommes in der politischen Praxis trotz einer

48 Vgl. dazu Guiraudons überzeugendes Plädoyer der Berücksichtigung des Ortes der Entscheidungsfindung: Virginie Guiraudon, *Policy Change behind Gilded Doors. Explaining the Evolution of Aliens' Rights in Contemporary Western Europe (1974–1994)*, Cambridge 1997.

49 Bade/Bommes, *Migration und politische Kultur*.

widersprüchlich wirkenden Politik, die durch den kleinsten gemeinsamen Nenner ›Deutschland ist kein Einwanderungsland‹ markiert ist, einen kontinuierlichen Weg zu einer pragmatischen Zuwanderungspolitik. In ihrem Beitrag geht es folglich um die Kontinuitäten im modus operandi deutscher Einwanderungspolitik. Die Autoren verwenden dabei die Metapher einer Bühne, auf der seit Jahrzehnten das Stück ›Deutschland ist kein Einwanderungsland‹ gespielt wird, um die deutsche Einwanderungspolitik zwischen »appellativer Verweigerung« und »pragmatischer Integration« zu rekonstruieren. Die Autoren stellen dabei fest, daß dem dauerhaften Dementi der Einwanderungssituation gleichzeitig ein Modell der Integration gegenübersteht, das zwar programmatisch uneingestanden, aber dennoch faktisch wirksam ist.⁵⁰ Die in regelmäßigen Abständen vorgetragenen appellativen Dementi, ein Einwanderungsland zu sein und dementsprechend auch Einwanderungspolitik zu betreiben, halfen dabei, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und besonders die der Gegner einer liberalen Version deutscher Zuwanderungspolitik zu absorbieren und damit unter Vermeidung der Beteiligung dieser durch das appellative Standarddementi »ruhiggestellten« Öffentlichkeit in bestimmten der Öffentlichkeit nicht zugänglichen »venues« eine pragmatische und liberale Einwanderungspolitik durchzuführen.⁵¹ Die semantische Begleitung in Form eines Gefahrenabwehrdiskurses und einer Deutschland als unattraktiv markierenden, angeblich restriktiven ›Entry-Politik‹ diente in ihrer Argumentation dementsprechend im deutschen Fall als unfreiwillige Voraussetzung für die pragmatische, von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Ausgestaltung von Einwanderungspolitik.

Analog zu der von Bade und Bommes identifizierten faktischen Integrationspolitik kann man das hier thematisierte Fallbeispiel in die Analyse integrieren und von einer nicht programmatisch intendierten, aber dennoch durchgeführten pragmatischen Attrahierungspolitik für Humankapital sprechen, die von den Vertretern der Unattraktivitätsthese »appellativ« negiert wird. Es zeigt sich in der Analyse von Bade und Bommes, die kurz nach der Installierung des hier thematisierten Fallbeispiels veröffentlicht wurde und somit die ›Green Card‹ nur anspricht, aber nicht ausführlich in die Analyse einbeziehen kann, daß jenseits der öffentlichen Diskurse und ihrer Topoi der Vollzug der materiellrechtlich relevanten Regelungen auf administrativer Ebene pragmatisch unaufgeregt, den öffentlichen Diskursen entgegenlaufend, umgesetzt wurde. Die Kehrseite dieses paradoxen gegenseitigen Steige-

50 Vgl. dazu auch Thomas Faist, Immigration, Integration und Wohlfahrtsstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland in vergleichender Perspektive, in: Michael Bommes/Jost Halfmann (Hg.), Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (IMIS-Schriften, Bd. 6), Osnabrück 1998, S. 147–170, hier S. 157f.

51 Vgl. Bade/Bommes, Migration und politische Kultur, S. 169f., 176.

rungsverhältnisses zwischen parteipolitischer Schließungssemantik und administrativ-routinierter Pragmatik besteht allerdings darin, daß Zuwanderungsregelungen ohne stringente Leitperspektive lediglich auf der Basis von Sondermaßnahmen und Sondereinrichtungen⁵² durchgeführt werden konnten und somit Zuwanderung weiterhin als Sonderproblem und Ausnahmefall festgeschrieben wurde.⁵³ Mit dem Gegensatz von öffentlich artikulierter, je nach Präferenz als »kein Einwanderungsland« bzw. »zu unattraktiv« artikulierter Schließungssemantik und formal-administrativer Programmatik konstatieren die Autoren die lose Kopplung von Intentionalität und Funktionalität.

Bade und Bommers steigen damit in die Debatte über die Ursache der ›gap-Hypothese‹ ein, wählen aber einen anderen Zugriff der Argumentation. Statt weiterer Versuche der Akteurssuche erkennen Bade und Bommers die Fruchtbarkeit einer dezidierten Betrachtung des politischen Systems in einer differenzierungstheoretischen Perspektive. Wurde weder in den neoinstitutionalistischen noch in den politökonomischen Ausführungen den Besonderheiten des politischen Systems Aufmerksamkeit geschenkt, geht es in der strukturtheoretischen Argumentation nun um die Binnendifferenzierung des politischen Systems in Funktionen der Politikerherstellung und der Politikdarstellung.

Aufbauend auf den theoretischen Arbeiten von Niklas Luhmann bietet es sich an, das politische System einerseits als ganzes funktional zu unterscheiden und in diesem eine instrumentelle und eine expressive Funktion auseinanderzuhalten.⁵⁴ Verfahren der Politikerherstellung sehen eine direkte Beteiligung aller potentiell Betroffenen nicht vor. Diese ist auch nicht möglich.⁵⁵ Als funktionales Substitut dient daher ein »symbolisch-identifizierendes Miterleben« als expressive Funktion der Politikdarstellung, das eine »expressive, dramatische, öffentliche Darstellung der Themen, Projekte und Ergebnisse« beinhaltet. Die instrumentelle Funktion von Politik muß allerdings die »Konsistenz mit anderen Programmen, [ihre] Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ausführbarkeit« beachten. Die Feststellung einer möglichen

52 Die als entscheidende Sondermaßnahme in diesem Fallbeispiel ermittelte Regelung ASAV trägt ihren Sonder- und Ausnahmestatus bereits im Namen.

53 Michael Bommers, Von ›Gastarbeitern‹ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen, in: Klaus J. Bade (Hg.), *Fremde im Land. Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg* (IMIS-Schriften, Bd. 3), Osnabrück 1997, S. 249–322, hier S. 296.

54 Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a.M. 1970, S. 230.

55 Als Begründung lassen sich im wesentlichen Effizienzgründe anführen, führt eine Beteiligung aller potentiellen Adressaten doch zu einer Explosion des Systems. Die in der Politikwissenschaft prominente Figur, daß alle Personen einbezogen sind und einbezogen werden müssen, ist zwar eine bewährte Figur der Selbstbeschreibung der Politik, aber nicht umsetzbar.

chen Divergenz der »instrumentellen Ausrichtung« von der expressiven innerhalb des politischen Systems⁵⁶ kann nun für die Bearbeitung der ›gap-Hypothese‹ fruchtbar gemacht werden, da bislang in der politikwissenschaftlichen Diskussion implizit von einer Deckungsgleichheit beider Funktionen ausgegangen wird. Luhmanns Binnendifferenzierung des politischen Systems macht deutlich, daß eine bloße Umstellung auf die Akteursebene problematisch ist und anstatt dieser in einer theoretischen Perspektive die Organisationen des politischen Systems einer stärkeren Thematisierung bedürfen. Die kurze Präsentation der ›Green Card‹-Ergebnisse und deren Kenntlichmachung als »dramatische, öffentliche Darstellung« auf der einen Seite und die lautlose Einführung von materiell bedeutenderen unternehmensinternen Regelungen als instrumentelle Maßnahme auf der anderen Seite weisen auf eine in der Binnendifferenzierung des politischen Systems verbleibende Erklärungskraft hin.

Ein vielfaches seiner Attraktivität zieht die politikwissenschaftliche Migrationsforschung bei der Diskussion der ›gap-Hypothese‹ aus einer a priori angenommenen Deckungsgleichheit der verschiedenen Funktionen und einer impliziten Feststellung einer Einheit des politischen Systems. Allerdings ist deutlich geworden, daß das Funktionssystem der Politik durchaus eine lose Kopplung der instrumentellen Funktion von der expressiven Ausrichtung zuläßt und zulassen muß, da eine Korrelation von Entscheidungsprogrammen mit den Umständen und Voraussetzungen politischer Unterstützung keinesfalls als gegeben angesehen werden kann. Elementare Leistung des politischen Systems ist es nun, diese beiden Variablen aufeinander beziehbar zu machen. Diese Unterscheidung ist in der Politikwissenschaft früh gesehen und aufgenommen worden. So verwendet Thomas Ellwein die Unterscheidung zwischen »Effizienz« und »Legitimität«, um die in diesem Beitrag als Analyseausgangspunkt herangezogene Differenz zwischen Politikerherstellung und Politikdarstellung zu beschreiben. Beide Maßstäbe müssen »um der Leistungsfähigkeit des Regierungssystems willen« in einer aufeinander relativierten Form angewendet werden. Dabei müssen auch »Abstriche vom demokratischen Ideal« der Deckungsgleichheit zwischen beiden Funktionen gemacht werden.⁵⁷

56 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, S. 230.

57 Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u.a. 1966, S. 170. Die Selbstverständlichkeit, mit der in der Politikwissenschaft beide Funktionen allerdings immer noch oft als demokratische Grundbedingung als deckungsgleich vorausgesetzt werden, war zuletzt auch auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mainz zu beobachten. Dies ist durchaus erstaunlich, hat doch einer der Mitbegründer der Politikwissenschaft als wissenschaftliche Disziplin in der Bundesrepublik Deutschland, Ernst Fraenkel, diese postulierte Kongruenz als hochgradig mißverständlich und vereinfachend zu-

Löst man die Deckungsgleichheit zwischen »expressiver« und »instrumenteller Variable« (Luhmann) oder zwischen »Effizienz« und »Legitimität« (Ellwein) auf und bezieht die nun gewonnene neue Unterscheidungskraft auf das Politikfeld der Migrationsforschung und die hier diskutierte Ausgangsfrage, gewinnt man in der Diskussion um die »gap-Hypothese« eine neue Bewegungsfreiheit, die von den Beschränkungen der Akteursebene befreit ist. Ein Auseinanderfallen zwischen erwünschter »greater control over the entry of foreign nationals« und einer erreichten »persistence of immigration« (Hollifield) erscheint dabei weniger erklärungsbedürftig, sondern eher als eine normale Folge der internen funktionalen Unterscheidungen innerhalb des politischen Systems. Die moderne Gesellschaften charakterisierende funktionale Differenzierung führt zum Selektionszwang. Luhmann hat demnach die Unterscheidung zwischen »Aufmerksamkeitsregeln« und »Entscheidungsregeln« verwendet. Öffentliche Meinung und im Politikfeld der Einwanderungspolitik auch die restriktiven einwanderungspolitischen Präferenzen der Bevölkerung als »thematische Struktur öffentlicher Kommunikation«⁵⁸ sind deshalb wesentlich das Ergebnis von Selektion auf der Basis von »Aufmerksamkeitsregeln«, die die Konstruktion politischer Kommunikation steuern. Diese entstehen aufgrund der Knappheit von Aufmerksamkeit als Regeln über die Allokation von Aufmerksamkeit heraus und bilden strukturell den Bereich der Politikdarstellung ab. Aufmerksamkeitsregeln sind beispielsweise der jeweilige Neuigkeitswert, der Status des Absenders oder Krisen und Krisensymptome. Ihr Pendant sind »Entscheidungsregeln«. Diese steuern die Meinungsbildung in den entscheidungsbefugten Instanzen des Systems.

Luhmann zufolge ist also gar nicht entscheidend, daß alle politische Kommunikation in der Öffentlichkeit stattfindet; dies ist auch nicht realistisch. Entscheidend ist die Strukturierung aller, auch der nicht öffentlichen politischen Kommunikation durch institutionalisierte Themen. Durch die öffentliche Meinung ist demnach die »Beobachtung von Beobachtern« möglich und damit das politische System mit Hilfe der öffentlichen Meinung in die Lage versetzt, »Selbstbeobachtung« zu betreiben und »entsprechende Erwartungsstrukturen« herauszubilden.⁵⁹

Das aufgezeigte, differenzierungstheoretische Analysepotential hat auch in der neueren politikwissenschaftlichen Literatur Anklang gefunden. Dort ist die Unterscheidung zwischen Herstellung und Darstellung von Politik explizit in zunehmendem Maße in Analysen miteinbezogen worden, die zwischen dem Darstellungssystem und dem politischen System der Herstel-

rückgewiesen; vgl. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt a.M. 1991 (1. Aufl. 1964), S. 232.

58 Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, S. 3.

59 Niklas Luhmann, *Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung*, in: ders., *Soziologische Aufklärung 5*, Opladen 1990, S. 170–182.

lung kollektiv verbindlicher Entscheidungen einen Zusammenhang mit wechselseitigen Abhängigkeiten beschreiben.⁶⁰ Diese interpretieren Verflechtungen zwischen dem politischen Herstellungsbereich und dem Darstellungsbereich als »reflexive Verschränkung«, die zur Aufrechterhaltung des politischen Systems notwendig sind.⁶¹

In der Politikwissenschaft wird dies durch eine Ergänzung des konstitutionell vorgegebenen demokratischen Wettbewerbssystems mit »verhandlungsdemokratischen« Strukturen thematisiert.⁶² Die Tendenz einer Machtverlagerung von verfassungsrechtlich vorgegebenen Führungsstrukturen auf parakonstitutionelle Vermittlungs- und Verhandlungsebenen ist dabei unstrittig.⁶³ Die Politikdarstellung stellt im Gegensatz zu ihrer Herstellung nur den »sichtbaren« Ausschnitt dar⁶⁴, während sich diskrete, auf der Bürokratieebene ablaufende Verhandlungs- und Aushandlungsprozesse und dortige institutionelle und organisatorische Faktoren politischer Entscheidungsprozesse aufgrund ihrer Recherche-, Zeit- und Kostenintensivität nur schwer abbilden lassen und auch vergleichsweise unspektakulär sind. Auch in einer Kompetenzdimension ist es zwingend, zwischen den Realitätsebenen von Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik zu unterscheiden, läßt sich politisches Entscheidungshandeln doch nicht nur durch die »Legitimation durch Verfahren« (Luhmann), sondern auch durch die Kompetenz der Entscheidungsträger legitimieren. An dieser Stelle gilt es dann, zwischen Fachkompetenz, Organisationskompetenz und Vermittlungskompetenz zu unterscheiden.⁶⁵ Die Komplexität der Materie ist dabei entscheidend für die Frage, welche Art von Kompetenz gerade gefragt ist. Diese Kompetenzdimension

60 Vgl. Otfried Jarren, *Autonomie, Interdependenz oder Symbiose? Anmerkungen zur Theoriedebatte in der politischen Kommunikation*, in: *Publizistik*, 33. 1998, S. 615–632; Ulrich Sarcinelli, *Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1987.

61 Max Kaase, *Massenkommunikation und politischer Prozeß*, in: ders. (Hg.), *Politische Wissenschaft und Politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Rudolf Wildenmann, Opladen 1986, S. 357–374, hier S. 370.

62 Ulrich Sarcinelli, ›Verfassungspatriotismus‹ und ›Bürgergesellschaft‹ oder: was das demokratische Gemeinwesen zusammenhält, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34. 1993, S. 3–15.

63 Vgl. dazu Franz Lehner, *Konkurrenz, Korporatismus und Konkordanz. Politische Vermittlungsstrukturen und wirtschaftspolitische Steuerungskapazität in modernen Demokratien*, in: Max Kaase (Hg.), *Politische Wissenschaft und politische Ordnung*, Opladen 1986, S. 146–171, hier S. 167.

64 Vgl. Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992, S. 242.

65 Ulrich Sarcinelli, *Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung*, in: Otfried Jarren (Hg.), *Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1994, S. 35–50.

steht in einem Spannungsfeld, das Politik dazu veranlaßt, sich im Darstellungsbereich anders als im Entscheidungsbereich zu verhalten. Dieses Spannungsverhältnis wird zwar oftmals als demokratietheoretisch problematisch gekennzeichnet, ist aber unvermeidlich, weil politische Durchsetzungsfähigkeit ›nach innen‹ nur im Wege von Fach- und Organisationskompetenz legitimiert werden kann, nach außen aber in hohem Maße mit Darstellungs- und Vermittlungskompetenz verbunden ist.

Ulrich Sarcinelli verwendet an dieser Stelle wie Klaus J. Bade und Michael Bommes ebenfalls die Metapher der Bühne, auf denen in »einer Art Staatsschauspiel auf drei unterschiedlichen Bühnen« Politik degenerieren könne, wenn es zu einer absoluten Entkopplung der drei Kompetenzbereiche käme. Bringt man das von Bade und Bommes verwendete ›Bühnenbild‹ zurück in die Diskussion, dann zeigt sich ein Stück weit die Normalisierung der Einwanderungspolitik. Während die ›Green Card‹ durch ein hohes Maß an »Darstellungs- und Vermittlungskompetenz« gekennzeichnet ist, zeigen die hauptsächlich ›nach innen‹ legitimierten Regelungen zu den unternehmensinternen Arbeitsmärkten, die sich schwer in der politischen Darstellungsdiskussion abbilden lassen und auch wenig spektakulär sind, ein hohes Maß an »Fach- und Organisationskompetenz«. Während also im Bereich der Einwanderungspolitik die ›Green Card‹, aber nicht nur diese, auf der Darstellungsebene Teil des politischen Prozesses als »sichtbarer Ausschnitt« zahlreiche Rezipienten fand, weisen die Regelungen zu den unternehmensinternen Arbeitskräftetransfers auf die Bedeutung der Herstellungsebene und der angeschlossenen »parakonstitutionellen Verhandlungsebenen« hin.

Der ›policy change‹ als interessantes Forschungsgebiet in der Migrationsforschung zieht seine Attraktivität maßgeblich aus der ›gap-Hypothese‹, die eine politisch dargestellte, intendierte einwanderungspolitische Restriktivität mit dem ›hergestellten‹ liberalen politischen Output kontrastiert. Die ›Schere‹ zwischen Output und Intention wird als erklärungsbedürftig markiert. Begreift man allerdings Politikher- und Politikdarstellung als aufeinander bezogen und lose gekoppelt, so erscheint das Auseinanderfallen zwischen intendierten, in der Öffentlichkeit vermittelten Initiativen und dem realen, ›bei genauem Hinsehen‹ identifizierbaren Output weniger überraschend.

Ein Abweichen zwischen beiden Dimensionen des politischen Systems erscheint in dieser Perspektive weniger aufsehenerregend, wenn man den auch der ›gap-Hypothese‹ immanenten Kausalzusammenhang zwischen politisch relevanten Ereignissen und öffentlicher Meinung als nicht voraussetzbar zurückweist und das Auseinanderfallen von expressiver und instrumenteller Funktion nicht als demokratietheoretisch bedrohlich markiert, sondern als konstitutiv für effizientes Regieren in funktional differenzierten Gesellschaften begreift. Eine ausschließlich auf die normative Selbstbeschrei-

bung gerichtete Vorstellung des politischen Systems und eine damit verknüpfte Vorstellung von politischem Amt und politischer Macht sind damit nicht in der Lage, die Komplexität des empirischen politischen Geschehens zu begreifen.⁶⁶ Anhand der hier diskutierten Fragestellung steht der Politikwissenschaft in der Migrationsforschung damit ein Analysepotential zur Verfügung, das die aufgeworfene und viel diskutierte Frage um eine Lücke zwischen Intentionen und Outputs jenseits der bereits ausführlich behandelten Akteursfrage weiterführen und die in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung um diese Frage etablierte Theorienkonkurrenz weiterbringen kann.

66 Vgl. Niklas Luhmann, Öffentliche Meinung, in: Politische Vierteljahresschrift, 11. 1970, S. 2–28, hier S. 3.

Andreas Ette

Politische Ideen und Policy-Wandel: die ›Green Card‹ und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik

Im Vergleich zu klassischen Disziplinen in der Migrationsforschung wie z.B. Soziologie, Ökonomie, Geschichtswissenschaft oder Geographie gilt die Politikwissenschaft allgemein als ›Spätstarter‹.¹ Erst in den 1990er Jahren begannen Politikwissenschaftler sich mit dem Phänomen der Migration und der Migrationspolitik intensiver zu beschäftigen. Dies läßt sich am plausibelsten damit erklären, daß erst ab Mitte der 1980er Jahre einwanderungspolitische Fragestellungen zu einem zentralen Thema in der parteipolitischen Auseinandersetzung wurden.² Auslöser waren die wachsenden Zahlen politischer Flüchtlinge, zunehmende Erwerbslosigkeit und die Erkenntnis, daß viele der zwischen den 1950er und 1970er Jahren zugewanderten ›Gastarbeiter‹ in ihren Aufnahmeländern dauerhaft bleiben würden. Damit wird auch einsichtig, weshalb frühe Modelle der Politikwissenschaft, die die unterschiedliche Ausgestaltung von Einwanderungspolitik erklären sollten, insbesondere auf sozioökonomische und historische Faktoren zurückgriffen.³ Erst mit dem Übergang der Migrationspolitik von ›low‹ zu ›high‹ politics hat die politikwissenschaftliche Migrationsforschung begonnen, explizit Theorien aus der allgemeinen Politikfeldforschung auf den Bereich der Migrationspolitik zu übertragen.⁴ Als Konsequenz verschob sich damit das Interesse von strukturellen, historischen und ökonomischen Ansätzen auf die institutionellen Strukturen in den verschiedenen Untersuchungsländern. Die Aufmerksam-

1 James F. Hollifield, *The Politics of International Migration: How Can We ›Bring the State Back In‹?*, in: Caroline B. Brettell/James F. Hollifield (Hg.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York 2000, S. 137–185.

2 Tomas Hammar, *Politics of Immigration Control and Politicisation of International Migration*, in: M.A.B. Siddique (Hg.), *International Migration into the 21st Century. Essays in Honour of Reginald Appleyard*, Cheltenham 2001, S. 15–28.

3 Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA 1994; Stephen Castles/Godula Kosack, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, New York 1985.

4 Für einen Überblick über Theorien in der Politikfeldforschung s. Manfred G. Schmidt, *Policy-Analyse*, in: Arno Mohr (Hg.), *Grundzüge der Politikwissenschaft*, München/Wien 1997, S. 567–604.

keit galt nunmehr den politischen Parteien, den Interessenverbänden oder der Machtverteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative.

Zwei Ansätze entwickelten sich in den letzten Jahren, die unterschiedliche einwanderungspolitische Outputs aufgrund der Unterschiede in den institutionellen Strukturen und dem politischen Prozeß erklären. Der erste betont die organisierten Interessen in einer Gesellschaft, und der zweite die Bedeutung und den Einfluß des Rechtssystems. Die beiden können durch den ›Ort‹, an dem diese politischen Prozesse idealtypisch ablaufen, charakterisiert werden. Für den ersten Ansatz ist das ›Hinterzimmer‹ die passende Metapher zur Beschreibung des politischen Prozesses, in dem gut organisierte Interessengruppen gemeinsam mit der Regierung und abgeschirmt von der Öffentlichkeit die Politik bestimmen. Für den zweiten Ansatz ist es der ›Gerichtssaal‹, der ebenfalls der Öffentlichkeit nur geringen Einfluß gewährt und maßgeblich für die Veränderungen und Unterschiede der Einwanderungspolitiken in und zwischen verschiedenen Staaten verantwortlich ist.

Betrachtet man die wissenschaftliche Literatur zur deutschen Einwanderungspolitik, findet man beide Erklärungsansätze wieder. So schreibt z.B. Annette Treibel, daß es im Rückblick kaum zu glauben sei, »welche Fülle an gravierenden Entscheidungen innerhalb eines guten Jahrzehnts, seit Ende der 1980er Jahre bis zum heutigen Tag, getroffen wurden und werden. Viele dieser Entscheidungen sind der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit entgangen bzw. dieser bewußt entzogen worden.«⁵ Auch die ersten vorliegenden Analysen der ›Green Card‹ beziehen sich auf dieses Argumentationsmuster. Für Anita Böcker und Dietrich Thränhardt blieb die »Bedeutung der ›Green Card‹ für die wirtschaftliche Entwicklung begrenzt [...]. Materiell wichtiger war die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Transfers innerhalb multinationaler Unternehmen, die auch andere Industriebereiche umfaßt. Diese Öffnung erfolgte zehn Tage vor der Bundestagswahl 1998.«⁶ Diese bisher in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft noch kaum zur Kenntnis genommene Regelung stellt für die Autoren ein Beispiel dieser ›Hinterzimmer‹-Logik dar, während die ›Green Card‹ gleichzeitig zu ›symbolischer Politik‹

5 Annette Treibel, Von der Anwerbestoppausnahmereverordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik, in: Edda Currle/Tanja Wunderlich (Hg.), Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Stuttgart 2001, S. 113–126, hier S. 114.

6 Anita Böcker/Dietrich Thränhardt, Erfolge und Mißerfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26. 2003, S. 3–11, hier S. 9; für weitere Analysen der ›Green Card‹: s. Uwe Hunger/Holger Kolb, Die neue Elitenmigration im IT-Sektor und ihre Bedeutung für den Einwanderungsdiskurs in Deutschland, in: Uwe Hunger u.a. (Hg.), Migration in erklärten und ›unerklärten‹ Einwanderungsländern: Analyse und Vergleich, Münster 2001, S. 149–166; dies., Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?, in: WSI Mitteilungen, 4. 2003, S. 251–256.

verkommt. Doch mit dieser verkürzten Bewertung geht eine weiterreichende Bedeutung der ›Green Card‹ für die deutsche Einwanderungspolitik verloren. Der Einfluß der ›Green Card‹ in ihrer Funktion als politische Idee, als neue Begründungsfigur in der deutschen Einwanderungspolitik, darf trotz ihrer vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Bedeutung⁷ nicht unterschätzt werden. So sind sich die verschiedenen Kommentatoren zwar einig, daß die ›Green Card‹ zum ›Symbol der Öffnung‹ in der deutschen Einwanderungspolitik wurde, und verweisen auf die Veränderungen des ›öffentlichen Klimas‹ im Umgang mit Migration⁸, beziehen diese diskursiven Veränderungen aber nicht immer mit in ihre Analysen ein.

Darin liegt das Ziel dieses Beitrags: Es soll eine Analyse der ›Green Card‹ in ihrer Funktion als neue Begründungsfigur in der deutschen Einwanderungspolitik unternommen werden. Dahinter steht die Hypothese, daß der ausschließliche Verweis auf ›Hinterzimmer‹ bzw. die darin verhandelten Interessen und ›Gerichtssäle‹ bzw. den damit in Verbindung stehenden Rechten in der Analyse von Einwanderungspolitiken zu kurz greift und diese ergänzt werden sollten durch die Untersuchung des Einflusses, den politische Ideen in der Einwanderungspolitik spielen. Die Argumentation des Beitrags beginnt mit einer Darstellung verschiedener politikwissenschaftlicher Erklärungsmodelle, die unterschiedliche einwanderungspolitische Outputs erklären sollen und die hier vereinfacht unter den Labels ›Interessen‹ und ›Rechte‹ diskutiert werden. Anschließend soll die ›Green Card‹ als politische Strategie und in ihrer Funktion als politische Idee untersucht werden. Abschließend werden Konsequenzen für die weitere politikwissenschaftliche Forschung zu Einwanderungspolitiken benannt.

›Interessen‹, ›Rechte‹ und ›Ideen‹

Bereits in den ersten politikwissenschaftlichen Analysen von Einwanderungspolitiken wird vereinzelt auf den großen Einfluß der Verwaltung und der Interessenverbände in diesem Politikfeld verwiesen. Beispielfhaft ist die vergleichende Studie mehrerer westeuropäischer Länder von Tomas Hammar aus dem Jahre 1985. Unter dem Eindruck der in großem Umfang stattfindenden ›Gastarbeiter‹-Zuwanderung der 1960er und 1970er Jahre war Einwanderungspolitik für Hammar überwiegend durch ›non-decisions‹ ge-

7 Holger Kolb, Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – zum Ende der ›Green Card‹, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23. 2003, H. 7, S. 231–235.

8 Ursula Mehrländer/Günther Schultze, »...und es bewegt sich doch...«. Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik, in: dies. (Hg.), Einwanderungsland Deutschland: Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn 2001, S. 9–22, hier S. 10f.; Karl-Heinz Meier-Braun, Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt a.M. 2002, S. 102f.

prägt, welche ohne Beteiligung der Legislative und durch den Druck der Wirtschaft zustande kam. Die Öffentlichkeit ist an politischen Prozessen in diesem Politikfeld weitgehend unbeteiligt, und Verwaltungsentscheidungen ersetzen in hohem Maße politische Entscheidungen.⁹ Die Einwanderungspolitiken der verschiedenen Staaten entstehen meist durch einen fortwährenden ›trial and error‹-Prozeß der Verwaltungen und einen dementsprechend inkrementellen Politikwandel.

Diese Bedeutung des Policy-Making-Prozesses als Erklärung für die unterschiedlich restriktiven oder liberalen Einwanderungspolitiken verschiedener Länder wurde in den letzten Jahren insbesondere durch die Arbeiten von Gary Freeman weitergeführt.¹⁰ Freeman präsentiert ein Erklärungsmodell, das sich an den in einer Gesellschaft vertretenen Interessen orientiert. Dafür überträgt er das von Theodore J. Lowi¹¹ und James Q. Wilson¹² entwickelte Konzept der Politikarena auf das Beispiel der Einwanderungspolitik. Diesem Modell liegt die Annahme zugrunde, daß politische Maßnahmen aufgrund ihrer objektiven oder antizipierten Wirkungen bei den Betroffenen bestimmte Reaktionen und Erwartungen auslösen, die in ihrer Konsequenz die politische Auseinandersetzung und den politischen Entscheidungsprozeß nachhaltig prägen.¹³ Es ist somit die objektive oder subjektive Verteilung der Kosten und Nutzen einer Policy, die zu unterschiedlichen Politics-Typen führt: Der Typ der ›majoritarian politics‹ beschreibt die entstehenden Konflikt- und Konsensusprozesse, wie sie in Politikfeldern entstehen, die kaum Kosten verursachen, den Nutzen aber auf eine breite Bevölkerungsschicht verteilen. ›Interest group politics‹ entstehen hingegen, wenn die Kosten und Nutzen einer Politik beide auf relativ klar voneinander abgrenzbare und sichtbare gesellschaftliche Gruppen entfallen. In solchen Fällen sind heftige öffentliche politische Auseinandersetzungen zu erwarten.

Der Begriff der ›client politics‹ bezeichnet hingegen solche Politiken, in denen der Nutzen auf relativ kleine deutlich abgrenzbare Gruppen beschränkt ist, die Kosten hingegen breit in der Gesellschaft gestreut werden. Daraus resultieren für Freeman unterschiedliche politische Mobilisierungs-

-
- 9 Tomas Hammar, *The Policy-Making Process*, in: ders. (Hg.), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge 1985, S. 277–291, hier S. 279.
- 10 Gary P. Freeman, *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, in: *International Migration Review*, 29. 1995, S. 881–902; ders./Bob Birrell, *Divergent Paths of Immigration Politics in the United States and Australia*, in: *Population and Development Review*, 27. 2001, S. 525–551.
- 11 Theodore J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, in: *World Politics*, 17. 1964, S. 677–715.
- 12 James Q. Wilson (Hg.), *The Politics of Regulation*, New York 1980.
- 13 Hierzu s. auch Adrienne Windhoff-Héritier, *Policy-Analyse: eine Einführung*, Frankfurt a.M. 1987, S. 47–57.

potentiale: So haben die von dieser Politik profitierenden Gruppen ein großes Interesse, sich für die Durchsetzung einer bestimmten Politik stark zu machen. Die breite Öffentlichkeit verhält sich hingegen gegenüber den schwer bestimmbareren Kosten meist indifferent. Freeman identifiziert zumindest für die klassischen Einwanderungsländer USA, Australien und Kanada ›client politics‹ als dominierendes Politikmuster. Diese definiert er als eine »form of bilateral influence in which small and well-organized groups intensely interested in a policy develop close working relationships with those officials responsible for it. Their interactions take place largely out of public view and with little outside interference. Client politics is strongly oriented toward expansive immigration policies.«¹⁴ Hieraus leitet sich die Metapher des ›Hinterzimmers‹ ab, welches die weitgehend unterhalb der öffentlichen Wahrnehmungsschwelle ablaufenden Verhandlungen organisierter Interessen mit der Regierung beschreibt. Als Beispiel nennt er die Arbeitgeberorganisationen, die versuchen, in diesen ›closed-shop‹-Veranstaltungen ihre liberalen einwanderungspolitischen Vorstellungen gegenüber der Regierung durchzusetzen.

Während Freeman die in einer Gesellschaft vertretenen Interessen zur Erklärung unterschiedlicher Einwanderungspolitiken heranzieht, konzentriert sich Christian Joppke auf den Beitrag der ›Rechte‹.¹⁵ In seiner vergleichenden Studie über die USA, Deutschland und Großbritannien erklärt er die Unterschiede in der Einwanderungspolitik insbesondere mit dem unterschiedlichen Einfluß der Gerichte auf den politischen Prozeß. Bezüglich der Rolle der Öffentlichkeit und des Einflusses politischer Ideen finden sich jedoch weitgehende Parallelen zu dem auf Interessen basierenden Modell Freemans. So schreibt Joppke: »The political process in electoral democracies is endemically vulnerable to the populist pressure of majority opinion. By contrast, judges are shielded from such pressures, and only obliged to the non-discriminatory and universalistic principles of modern law.«¹⁶ Die Ausgrenzung der Öffentlichkeit aus dem politischen Prozeß stellt somit auch für Joppke ein wesentliches Merkmal von Einwanderungspolitiken dar.

Für Virginie Guiraudon ist es daher der ›Ort‹ des Policy-Makings, der maßgeblich über sein Ergebnis entscheidet. »Keeping debate behind closed doors« ist für sie die zwingende Voraussetzung für die Erzielung liberaler Politikergebnisse. Für diese ›verschlossenen Türen‹ sind das ›Hinterzimmer‹

14 Freeman, *Modes of Immigration Politics*.

15 Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany and Great Britain*, New York 1999; ders., *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration*, in: *World Politics*, 50. 1997, S. 266–293.

16 Joppke, *Immigration and the Nation-State*, S. 18.

und der ›Gerichtssaal‹ die idealtypischen Beispiele für einen mangelnden Einfluß der Öffentlichkeit.¹⁷

Im Gegensatz zu der bisherigen Darstellung findet Einwanderungspolitik aber nicht ausschließlich abgeschirmt von der Öffentlichkeit statt. Einwanderung ist sogar zu einem der Themen geworden, die in Deutschland in den vergangenen Jahren zu hohen Raten politischer Mobilisierung führten.¹⁸ Daher schließt sich die Frage an, was denn passiert, wenn in Guiraudons Worten »the issue [of immigration policy] spills over in a larger public arena than [...] one would expect from a policy yielding concentrated benefits and diffuse costs?«¹⁹ Was passiert also, wenn Einwanderungspolitik nicht mehr im ›Gerichtssaal‹ oder im ›Hinterzimmer‹ verhandelt wird, sondern in der Öffentlichkeit? Die vorliegenden Arbeiten, die sich mit der öffentlichen Einwanderungsdebatte beschäftigen, sprechen dabei meistens über die damit in Verbindung stehenden politischen Strategien. So wird auf wahltaktische Überlegungen hingewiesen, bei denen mittels des Migrationsthemas kurzfristig versucht wird, in der Bevölkerung Stimmung zu machen oder Gesetzesvorhaben der Regierung zu Fall zu bringen. Einwanderungspolitische Forderungen werden dabei meist zu ›symbolischer Politik‹, die kurz nach dem Wahltag auch gerne wieder fallengelassen wird. Alternativ dazu wird Einwanderung zum ›Meta-Issue‹ hochstilisiert, auf das sich andere grundlegende Probleme der Erwerbslosigkeit oder des Wohlfahrtsstaates abwälzen lassen.²⁰ Für Freeman selbst ist klar, daß in Situationen, in denen die Konflikt-

17 Virginie Guiraudon, *Policy Change Behind Gilded Doors: Explaining the Evolution of Aliens' Rights in Contemporary Western Europe (1974–1994)*, Ph.D. Harvard University 1997. Ein stärker neo-institutionalistisch argumentierender Erklärungsansatz stammt von Randall Hansen. Bezüglich der Rolle der Öffentlichkeit in der Einwanderungspolitik Großbritanniens kommt er jedoch zu einem ähnlichen Ergebnis: In Großbritannien läßt sich die in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend liberale Einwanderungspolitik als Resultat der liberalen Einstellungen von Politikern erklären, die bewußt gegen den Widerstand einer weitgehend illiberal eingestellten Öffentlichkeit durchgesetzt wurden; Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain. The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford 2000.

18 Friedhelm Neidhardt/Dieter Rucht, *Protestgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1950–1994*, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hg.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1999, S. 129–164. Für Ansätze, die sich explizit mit Fragen der politischen Mobilisierung in der Migrationspolitik beschäftigen, s. einige der Beiträge in Ruud Koopmans/Paul Statham (Hg.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, Oxford 2000.

19 Virginie Guiraudon, *Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany, and the Netherlands*, in: Christian Joppke (Hg.), *Challenge to the Nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford 1998, S. 272–318, hier S. 288.

20 Thomas Faist, *How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978–1992*, in: Martin Baldwin-Edwards/Martin Schain (Hg.), *The Politics of Immigration in Western Europe*, London 1994, S. 50–71; Diet-

und Konsensusprozesse nicht mehr nach dem Muster der ›client politics‹, sondern nach dem der ›interest group politics‹ ablaufen, die Mobilisierung der Öffentlichkeit einen entscheidenden Faktor darstellt, die den politischen Prozeß und das letztendliche Politikergebnis maßgeblich beeinflusst.²¹ Auf jeden Fall wird in solchen Situationen die öffentliche Rechtfertigung von Politiken, die ›Deliberation von Policy‹,²² entscheidend für das Endergebnis des politischen Prozesses sein. Dabei ist es unerheblich, ob man diese öffentlichen Begründungen als ›Schaupolitik‹ und Ergebnis einer sich zunehmend etablierenden Mediendemokratie versteht oder es stärker im normativen politischen Sinne als ›politischen Diskurs‹ deutet. Denn in beiden Fällen wird das »argumentative Werben um Zustimmung für politische Handlungen zentraler Bestandteil des politischen Wettbewerbs um Meinungsführerschaft und Wählergunst sein.«²³

Vor diesem theoretischen Hintergrund gilt es nun, die Bedeutung der ›Green Card‹ neu zu bestimmen. Sind für die Bewertung der ›Green Card‹ einzig die faktisch erlassenen Verwaltungsvorschriften sowie deren Nutzen für die Praxis von Bedeutung? Oder muß diese Sichtweise nicht durch eine Analyse der ›Green Card‹ in ihrer Funktion als politische Idee ergänzt werden? Welche Rolle spielte die ›Green Card‹ in diesem Kontext für die letzten drei Jahre und die zukünftige deutsche Einwanderungspolitik?²⁴

›Going Public‹ mit weiterer Zuwanderung

Um diese Fragen zu beantworten, soll in einem ersten Schritt die politische Strategie beleuchtet werden, mit der die ›Green Card‹ in den deutschen einwanderungspolitischen Diskurs eingebracht wurde. Die Geschichte ist eine weitläufig bekannte: Es war die Eröffnungsrede der CeBIT am 23. Februar

rich Thränhardt, Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Konkurrenzdemokratie. Ein Vergleich der Entwicklungen in England, Frankreich und Deutschland, in: *Leviathan*, 21. 1993, H. 3, S. 336–357.

- 21 Freeman/Birrell, *Divergent Paths of Immigration Politics*.
- 22 Giandomenico Majone, Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993, S. 97–115.
- 23 Peter Bleses u.a., Öffentliche Rechtfertigungen auf dem parlamentarischen ›Wissensmarkt‹ – Argumentstypen und Rechtfertigungsstrategien in sozialpolitischen Bundestagsdebatten, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 38. 1997, S. 498–529.
- 24 Für vergleichende Ansätze in der Forschung zu Einwanderungspolitiken s. Sandra Lavenex, Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism, in: *Journal of European Public Policy*, 8. 2001, S. 24–42; Randall Hansen/ Desmond King, Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance – Immigration and Sterilization Policy in Britain and the US, in: *World Politics*, 53. 2001, S. 237–263; Adrian Favell, Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain, *Houndmills* 2001; Erik Bleich, Integrating Ideas into Policy-Making Analysis, in: *Comparative Political Studies*, 35. 2002, S. 1054–1076.

2000, die gewählt wurde, um erstmals nach dem Anwerbestopp von 1973 weitere Zuwanderung wieder offensiv von Regierungsseite zu fordern. Dementsprechend ausgiebig wurde dieser Vorschlag in den Tagen danach in den Medien diskutiert. Dabei gab sich die Bundesregierung keine Mühe, diese Debatte aus der Öffentlichkeit fernzuhalten. In den meisten der bisherigen Kommentare und Analysen der ›Green Card‹ wurde dabei auf den ›PR-Gag‹ des Kanzlers verwiesen, der die Idee einer ›Green Card‹ auf der Autofahrt zur CeBIT entwickelte und sie dann spontan in die Rede einbaute, wo sie laut Redemanuskript gar nicht vorgesehen war.²⁵ Doch war die ›Green Card‹ schon über ein halbes Jahr vorher im Bündnis für Arbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Bundesregierung ausgiebig diskutiert worden.²⁶ Damit läßt sich die Ankündigung der ›Green Card‹ auf der CeBIT wohl kaum als ›Spontanaktion‹ abtun, sondern viel eher als eine Strategie deuten, die von Samuel Kernell als ›Going Public‹ bezeichnet wurde.²⁷

Generalisierend kann man ›going public‹ als den Versuch eines Mitglieds der politischen Elite definieren, mit dem Schritt an die Öffentlichkeit, über die Köpfe der Gegner und auch der eigenen politischen Organisation (der Partei, des Interessenverbandes oder der Regierung) hinweg, den eigenen Einfluß im politischen Verhandlungsprozeß zu vergrößern.²⁸ Obwohl Einwanderung in Deutschland in der politischen Landschaft alles andere als ein Siegerthema ist, wurde der Schritt an die Öffentlichkeit gewagt, anstatt die ›Green Card‹, bisherigen Praktiken folgend, hinter verschlossenen Türen einzuführen.

Diese Besonderheit der ›Green Card‹ wird deutlicher, wenn man auf die Position Virginie Guiraudons zurückkommt, die davon ausgeht, daß »policy change [...] [is] only possible if it is elaborated by officials without much publicity [...]. Containing debate behind closed doors (the doors of ministries or of courtrooms) is necessary for the success of a reform.«²⁹ Die ›Green Card‹ hingegen konterkarierte diese mittlerweile auch bei Politikern bekannte Binsenweisheit. Dabei ist die Freiwilligkeit, mit der von seiten der

25 Klaus J. Bade/Michael Bomes, Migration und politische Kultur im ›Nicht-Einwanderungsland‹, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 163–204.

26 Experteninterview mit einem Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA). Hierzu s. auch Ralph Greifenstein, Die ›Green Card‹: Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs, Bonn 2001.

27 Samuel Kernell, Going Public: New Strategies of Presidential Leadership, Washington 1986.

28 Hanspeter Kriesi, Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozeß. Ein konzeptioneller Rahmen für ein international vergleichendes Forschungsprojekt (Discussion Paper P01-701, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Berlin 2001.

29 Guiraudon, Citizenship Rights for Non-Citizens.

Bundesregierung mit einem Zuwanderungsthema an die Öffentlichkeit gegangen wurde, sowohl im Vergleich zur Theorie als auch zu bisherigen deutschen einwanderungspolitischen Prozessen als Novum zu betrachten.

Eine neue politische Idee in der deutschen Einwanderungsdebatte

Die Entscheidung der Bundesregierung ist um so erstaunlicher, wenn man bedenkt, daß die hitzigen Debatten um das Staatsangehörigkeitsrecht nur wenige Monate zurücklagen und in Meinungsumfragen die Bevölkerung dem Zuwanderungsthema überwiegend ablehnend gegenüber eingestellt war.³⁰ Andererseits kann man bei einer ›Going Public‹-Strategie grundsätzlich davon ausgehen, daß diese durch PR-Spezialisten und regelmäßige Beobachtung der Bevölkerungsmeinung gut vorbereitet war und sich die Regierung ihres Erfolgs relativ gewiß sein konnte. Für den Erfolg der ›Green Card‹ war mit Sicherheit entscheidend, daß die ›Green Card‹ eine neue politische Idee in die deutsche einwanderungspolitische Diskussion eingeführt hat, die wirtschaftliche Entwicklung und Einwanderungspolitik in einen Zusammenhang brachte.

Politische Ideen und Argumente spielen insbesondere in solchen politischen Prozessen eine wichtige Rolle, die durch eine hohe Politisierung gekennzeichnet sind. Zur Analyse von politischen Ideen entwickelte sich das Konzept des ›Framings‹.³¹ Der Begriff des Frames »denotes an active, procedural phenomenon that implies agency and contention at the level of reality construction.«³² Aus Sicht des Framing-Ansatzes werden Policies als ein Prozeß verstanden, in dem sich stetig verändernde Frames Interpretationsmöglichkeiten für sich wandelnde Ausgangslagen bieten.³³ Ein politischer Prozeß

30 Renate Köcher, Von Luftballons und Schicksalsfragen. Eine Dokumentation des Beitrags in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 93 vom 19.4.2000, Institut für Demoskopie Allensbach; dies., Die Bevölkerung fordert ein Einwanderungsgesetz. Eine Dokumentation des Beitrags in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 296 vom 20.12.2000, Institut für Demoskopie Allensbach.

31 Für ähnliche Konzepte, die ebenfalls politische Ideen in das Untersuchungsdesign integrieren, s. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York 1995; Frank Nullmeier, *Wissen und Policy-Forschung*, in: Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, S. 175–196; Paul A. Sabatier/Hank C. Jenkins-Smith, *The Advocacy Coalition Framework – An Assessment*, in: Paul A. Sabatier (Hg.), *Theories of the Policy Process*, Oxford 1999, S. 117–166.

32 Robert D. Benford/David A. Snow, *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*, in: *Annual Review of Sociology*, 26. 2000, S. 611–639, hier S. 614.

33 William A. Gamson/Andre Modigliani, *Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructivist Approach*, in: *American Journal of Sociology*, 95. 1989, S. 1–37.

besteht somit aus einem Wettstreit von verschiedenen Frames über die ›richtige‹ Interpretation anstehender Probleme. Dabei scheinen Frames besonders in solchen politischen Prozessen von Bedeutung zu sein, in denen die auf der Tagesordnung stehenden Themen durch hohe Politisierung gekennzeichnet sind. In solchen Fällen benötigen umfassendere Veränderungen in einem Politikfeld meist die Zustimmung größerer Teile der Bevölkerung. In solchen Situationen erhalten politische Ideen und Argumente eine wichtige Rolle.

Die Bedeutung der ›Green Card‹ für die deutsche Einwanderungspolitik bestand nun gerade darin, daß sie die Etablierung eines neuen Frames, einer neuen politischen Idee ermöglichte. Zur Untersuchung dessen, wie die ›Green Card‹ eine solche politische Idee mit in den politischen Diskurs brachte, schlägt David Snow drei Untersuchungsschritte vor³⁴: 1. die Analyse der Konstruktion eines neuen Frames, 2. die Entwicklung des Frames unter dem Einfluß von Kritik und Counterframing-Strategien seitens der Opposition und 3. die Untersuchung des Erfolgs – der Resonanz – des neuen Frames.

Der neue, mit der ›Green Card‹ konstruierte Frame entstand rund um die neue Zielgruppe der ›Hochqualifizierten‹, die plötzlich in der öffentlichen Aufmerksamkeit stand. Hochqualifizierte paßten nicht in die gängigen Schemata der ›Armutswanderung‹, des ›Wirtschaftsflüchtlings‹ oder der ›Einwanderung in die deutschen Sozialsysteme‹. Das Label ›Green Card‹ hatte die Kapazität, den damaligen Ruhm der ›New Economy‹ mit der sonst so ungeliebten Zuwanderung zu verbinden. Deutschland buchstabierte sich von nun an ›mit .de‹. Dieses neue Deutungsmuster verband die Vorstellung der wirtschaftlichen Vormachtstellung Deutschlands mit der Notwendigkeit, ein paar tausend Migranten ins Land zu lassen. Wenn über Migration geredet wurde, ging es jetzt nicht mehr um Pflicht oder Humanität Flüchtlingen gegenüber, sondern um eine in ›unserem‹ Interesse stehende Zuwanderung. Im Zentrum dieses neuen Frames stand die Verbindung von Einwanderung und wirtschaftlichem Erfolg. Zusätzliche Unterstützung gewann der Frame jedoch durch die Verbindung mit der Debatte um Deutschlands sinkende Bevölkerungszahlen. Obwohl dieses Thema schon seit acht Jahren im Rahmen einer Enquete-Kommission diskutiert wurde, gewann es erst jetzt im Kontext der erneuten Einwanderungsdebatte Öffentlichkeitswirksamkeit.

Weiterhin hatte dieser Frame die Kapazität, sich gegen Kritik und Counterframes zu behaupten. Der Versuch der CDU/CSU war es, die Autorität dieses neuen Frames durch den Hinweis zu schwächen, daß bei vier Millionen erwerbslosen Menschen (darunter vermeintliche 37.000 Softwareexperten) wohl keine zusätzlichen Arbeitskräfte ins Land kommen müssen. Diese Fakten stellten eine ernste Herausforderung für den neu entstehenden Frame dar, stellten sie doch die Plausibilität weiterer Zuwanderung in Frage

34 Benford/Snow, Framing Processes.

und machten diese schwer in der Öffentlichkeit kommunizierbar. Dementsprechend viel Energie verwendete die Bundesregierung darauf, deutlich zu machen, daß die ›Green Card‹ dennoch notwendig sei. Sie verwies darauf, daß die ›Green Card‹-Initiative bis Ende 2003 bis zu 300.000 neue Jobs schaffen würde und betonte wiederkehrend, daß durch die ›Green Card‹ niemand seinen Job verlieren würde. Dennoch war es schwierig, diese Widersprüchlichkeit aufzulösen. Um keine unnötigen Ängste in der Bevölkerung zu schüren, würden daher die ›Green Card‹-Bestimmungen sehr restriktiv gehandhabt. Die von verschiedener Seite geforderte Ausdehnung auf andere Wirtschaftssektoren unterblieb. Dadurch erreichte die Bundesregierung, daß der Frame greifbar und überzeugend blieb. Er bot weniger Angriffsfläche und wurde damit nicht in der öffentlichen Debatte zerredet.

Zum Abschluß soll die Existenz des neuen Frames an zwei Beispielen verdeutlicht werden. Es war vor allem die CDU, die unter der Resonanz des neuen Frames als erste zu leiden hatte. Die breite Unterstützung, die dieses Deutungsmuster erhielt, ermöglichte es den Arbeitgeberverbänden, die CDU öffentlich unter Druck zu setzen, indem sie ihr aufgrund ihrer ablehnenden Haltung der ›Green Card‹ gegenüber das Vertrauen entzogen und ihr Wirtschaftskompetenz absprachen. Nur wenige Tage später führte dies zur Akzeptanz der Zuwanderung von Hochqualifizierten von seiten der CDU. Andererseits ging mit der positiven Resonanz des neuen Frames ein Glaubwürdigkeitsverlust solcher Argumente und Ideen einher, die sich früherer Argumentationslinien in diesem Politikfeld bedienten. Das wohl bekannteste Beispiel war der mißglückte Wahlkampf von Jürgen Rüttgers in Nordrhein-Westfalen. Der Versuch, mit einer ähnlichen Strategie wie der Unterschriftenkampagne der CDU gegen die doppelte Staatsangehörigkeit im Januar 1999 einen Wahlsieg zu erringen, schlug fehl. Der Slogan ›Kinder statt Inder‹ traf nicht mehr den Nerv der Zeit.

Der ›Wert‹ der ›Green Card‹ für die Einwanderungspolitik

Die Ankündigung der ›Green Card‹ im Februar 2000 ermöglichte die Konstruktion einer neuen politischen Idee – eines neuen Frames – in der deutschen Einwanderungspolitik. Verknüpft wurden darin der wirtschaftliche Erfolg des Wirtschaftsstandorts Deutschland mit der Notwendigkeit einer weiteren – allerdings gesteuerten – Zuwanderung. Diese politische Idee ermöglichte zum einen die Einführung der ›Green Card‹. Zum anderen führte, in Kombination mit einer großen Zahl von Akteuren, die teilweise bereits seit langem eine umfassende gesetzliche Regelung der deutschen Einwanderungspolitik forderten, dieser neue Frame auch zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Bundeskabinett und im Bundestag. Im Bereich der Arbeitsmigration beinhaltet dieser Gesetzesentwurf Regelungen, die einen bedeutenden Fortschritt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage bringen. Da-

zu zählt die Tatsache, daß damit erstmals ein umfassendes Konzept zur Steuerung von Migration nach Deutschland geschaffen wird und daß der temporäre Charakter, mit dem Arbeitsmigration nach Deutschland bisher versehen war, beendet wird. Allerdings ist bis zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin unklar, ob das Zuwanderungsgesetz in der vom Bundestag verabschiedeten Form jemals in Kraft treten wird.

Die eigentliche Bedeutung der ›Green Card‹ liegt also darin, daß ohne den auf die ›Green Card‹ zurückgehenden Frame die Entwicklungen in der deutschen Einwanderungspolitik der letzten Jahre in dieser Form nicht möglich gewesen wären. Betrachtete man die ›Green Card‹-Regelung separat, ließen sich kaum Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Praxis deutscher Einwanderungspolitik erkennen. Peter Hall spricht in seiner hilfreichen Kategorisierung von Policy-Wandel in einem solchen Fall von einer Veränderung in einem Politikfeld ›erster Kategorie.‹ Darunter versteht er ›normales Policy-Making‹, in dem sich die Politik inkrementell den sich ändernden Außenbedingungen anpaßt, ohne dabei das eigentliche Setting der Instrumente dieser Politik grundlegend zu verändern.³⁵ Der neue, auf der ›Green Card‹ basierende Frame hatte hingegen das Potential, einen umfassenderen Politikwandel anzustoßen. Hall spricht hierbei von Policy-Wandel der ›dritten Kategorie‹, in der es zu weitreichenden Veränderungen im Setting der dieser Politik zugrundeliegenden Instrumente und dem politischen Diskurs kommt.

Sowohl die ›Green Card‹ als auch der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes beinhalten im Bereich der Arbeitsmigration eine deutliche Liberalisierung der deutschen Einwanderungspolitik. Im Kontrast zur bisherigen Praxis des Policy-Making im Bereich der Einwanderungspolitik fanden diese Gesetzesänderungen aber nicht unter Ausschluß, sondern unter reger Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Es war nicht das politische ›Hinterzimmer‹ und auch nicht der ›Gerichtssaal‹, in denen diese Veränderungen angestoßen wurden. Deutlich wichtiger war das Forum der Öffentlichkeit, welche die ›Green Card‹ und vor allem das Zuwanderungsgesetz vorangetrieben haben. Daher ist es hilfreich, in Zukunft genauer zu analysieren, unter welchen Umständen in der Einwanderungspolitik die Öffentlichkeit in den politischen Prozeß miteinbezogen wird oder ›venues‹ gewählt werden, die weitgehend an der Öffentlichkeit vorbeilaufen.³⁶ Von besonderem Interesse ist es dabei zu erklären, unter welchen Bedingungen mit der Mobilisierung der Öffentlichkeit auch liberale einwanderungspolitische Regelungen durchgesetzt bzw. restriktive verhindert werden können.

35 Peter Hall, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-Making in Britain*, in: *Comparative Politics*, 25. 1993, S. 275–296.

36 Virginie Guiraudon, *European Integration and Migration Policy. Vertical Policy-Making as Venue Shopping*, in: *Journal of Common Market Studies*, 38. 2000, H. 2, S. 249–269.

Rolf Jordan

Arbeitsämter und ›Green Card‹

Seit August 2000 ist es Unternehmen der Informations- und Kommunikationsbranche durch die als ›Green Card‹ bekannt gewordene Verordnung über die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für ausländische IT-Fachkräfte¹ möglich, ausländische Fachkräfte der Informationstechnologie (IT) in einem vereinfachten Verfahren in Deutschland zu beschäftigen. Weit davon entfernt, einen wirklichen Paradigmenwechsel in der deutschen Zuwanderungspolitik darzustellen, zeichnet sich die unter dem Namen ›Green Card‹ bekannte Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte vor allem durch eine gegenüber früheren Bestimmungen vereinfachte Verfahrenspraxis aus. Eine zentrale Rolle spielen hierbei die Arbeitsämter, die im wesentlichen mit der Bearbeitung der Anträge der Unternehmen betraut sind.

Wie wurde diese neue Aufgabenstellung in den einzelnen Arbeitsverwaltungen umgesetzt und welche Erfahrungen haben die Mitarbeiter der Arbeitsämter mit der Umsetzung der neuen Verordnung gemacht? Dies waren die zentralen Fragen eines Forschungsprojektes im Sommer 2002.² Untersucht werden sollte dabei besonders, welche Unterschiede sich in der Bewertung des Verfahrens beobachten lassen und welche Auswirkungen dies möglicherweise auf die Verfahrensabwicklung in den Arbeitsämtern hat.

Zuwanderung zwischen Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) und ›Green Card‹

Die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften mit Hochschul- und Fachhochschulabschluß in der Bundesrepublik ist nicht erst seit Einführung der ›Green Card‹ möglich. Sie ist bereits in der seit Anfang der 1970er Jahre geltenden ASAV vorgesehen.³ Wie die Kurzbezeichnung schon andeutet, regelt

-
- 1 ›Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie‹ (IT-ArGV) vom 11.7.2000.
 - 2 Ergebnisse eines im Sommer 2002 an der Universität Kassel durchgeführten Forschungsprojektes. Zu Aufbau und Methode der Untersuchung: Rolf Jordan/Klaus Geiger, Hochqualifizierte Arbeitsmigranten in Deutschland. Zur Entwicklung des ›Green Card‹-Verfahrens in der Bundesrepublik (Working Paper No. 12, AG Globalisierung und Lokale Politik), Universität/GH Kassel 2002.
 - 3 ›Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer‹; im folgenden zitiert in der Fassung

die Verordnung die Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nach Erlaß eines allgemeinen Anwerbestopps im Jahr 1973, der vor allem die weitere Beschäftigung von Arbeitsmigranten aus Ländern Südeuropas, Nordafrikas und aus der Türkei, den sogenannten ›Gastarbeitern‹, betraf.⁴

Die ASAV umreißt die Personengruppen, denen auch weiterhin eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann. Dazu zählen vor allem »Fachkräfte, die eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen, sofern an ihrer Beschäftigung wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse besteht« (§ 5 Nr. 2). Hinzu kommt seit Herbst 1998 die Möglichkeit, über unternehmensinterne Arbeitsmärkte ausländische Fachkräfte zu rekrutieren, von der vor allem Großunternehmen mit Niederlassungen im Ausland Gebrauch machen können.⁵ Das im Sommer 2000 gestartete ›Green Card‹-Verfahren stellt in diesem Kontext weniger einen Paradigmenwechsel innerhalb der bundesdeutschen Praxis der Zuwanderungsregelung dar als vielmehr eine gezielte Modifizierung bisheriger Verfahrensvorschriften. Neben der ausdrücklichen Beschränkung auf eine Branche – den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie – steht dabei besonders die Vereinfachung der Verfahrenspraxis im Vordergrund der neuen ›Green Card‹-Verordnung.

Bei Verfahren auf der Grundlage der ASAV laufen Einreiseverfahren über die Botschaften der Bundesrepublik Deutschland, bei denen ausländische Fachkräfte ihre Visumanträge stellen müssen. Diese werden den zuständigen Ausländerbehörden zugesandt. Von den Ausländerbehörden um Stellungnahme gebeten, müssen die jeweiligen Arbeitsämter dann sowohl die Grundvoraussetzungen nach der ASAV als auch die aktuelle Arbeitsmarktlage prüfen. Allein diese Prüfung beansprucht in der Regel einen Zeitraum von mindestens vier Wochen, bevor eine Bewilligung von Anträgen über die Botschaften erfolgen kann; ein Verfahren, das mitunter zwischen acht und zehn Wochen in Anspruch nehmen kann. Im ›Green Card‹-Verfahren entfällt der bisherige Weg über die Botschaften. Zumindest ausländische IT-Fachkräfte bekommen ihre Zusicherung einer Arbeitserlaubnis

vom 21.12.1990 (BGBl. I S. 3012), aus: Deutsches Ausländerrecht. Die wesentlichen Vorschriften des deutschen Fremdenrechts, 8. Aufl. München 1993.

- 4 Trotz des nicht nur zeitlich aufwendigen Verfahrens wurde die Aufnahmestoppausnahmeverordnung (ASAV) zur Beschäftigung ausländischer Fachkräfte von bundesdeutschen Unternehmen auch schon vor Verabschiedung der ›Green Card‹-Verordnung genutzt.
- 5 Vgl. hierzu die Bestimmungen der ASAV, § 4 Abs. 7 und 8 sowie der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV), § 9 Nr. 2, die die genehmigungsfreie Beschäftigung leitender Angestellter und qualifizierter Fachkräfte in international tätigen Konzernen und Unternehmen ermöglichen.

und die nötigen Visa direkt über die zuständigen Arbeitsämter. Gleichzeitig entfallen für die Personengruppe die bisher üblichen, mit einer vierwöchigen Mindestdauer verbundenen Prüfungen der Arbeitsmarktlage.

Das neue Verfahren sieht vor, daß die Arbeitgeber in dem für sie zuständigen Arbeitsamt einen Zulassungsantrag stellen. Über diesen Antrag soll dann innerhalb von zwei Arbeitstagen, spätestens aber innerhalb einer Frist von einer Woche entschieden werden. Auf der Basis der durch die Arbeitsämter erfolgten Zusicherung⁶ wird dann bei den deutschen Vertretungen in den Heimatländern der ausländischen Fachkräfte von diesen ein Visum beantragt, mit dem die Bewerber nach Deutschland einreisen können. Für die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung und die Umwandlung des Einreisevisums in einen Aufenthaltstitel ist dann noch einmal eine Frist von drei Monaten veranschlagt, in der die ausländischen IT-Fachkräfte jedoch schon ihre Tätigkeit aufgenommen haben können.

Die ›Green Card‹-Verordnung zeichnet sich demnach vor allem durch eine deutliche Vereinfachung der Verfahrenspraxis gegenüber dem bisherigen Verfahren nach der ASAV aus. Wichtig ist hierbei der Umstand, daß nahezu die gesamte Abwicklung des Verfahrens in den Händen des zuständigen Arbeitsamtes liegt. Zugleich ist in den Ämtern in der Regel ein fester Mitarbeiterstab mit der Bearbeitung der Anträge betraut – eine Verfahrenspraxis, die hinsichtlich ihrer unkomplizierten Abwicklung und der relativ schnellen Bearbeitung durch die Mitarbeiter der Arbeitsämter von den Unternehmen zumeist positiv bewertet wurde.

Damit nehmen die Arbeitsämter eine zentrale Rolle innerhalb des ›Green Card‹-Verfahrens ein; sowohl institutionell als Behörde zur Abwicklung des Verfahrens, als auch personell, indem die jeweiligen Mitarbeiter die maßgeblichen Ansprechpartner für die Unternehmen für Fragen zum Verfahren sind.

Qualifikationsnachweis, Mindesteinkommen und regionale Verteilung – einige empirische Ergebnisse zur Vergabe der ›Green Card‹

Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren insgesamt 9.281 ›Green Cards‹ vergeben worden.⁷ Dabei war hinsichtlich der geographischen Verteilung schon damals eine deutliche Konzentration auf die westlichen (›alten‹) Bundeslän-

6 Die Zahl der Ablehnungen entsprechender Anträge ist mit ca. 2% sehr niedrig. Ablehnungen erfolgten zumeist aus Gründen einer nicht ausreichenden Qualifikation der Bewerber bzw. eines nicht hinreichenden Nachweises der notwendigen Bildungsabschlüsse durch die beantragenden Unternehmen.

7 Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIa4, vom September 2001; Stichtag: 31.8.2001.

der zu beobachten.⁸ Doch auch in den westlichen Bundesländern zeichnete sich noch einmal eine Konzentration auf einige wenige Länder ab, die den Großteil der bisher zugesagten ›Green Cards‹ auf sich vereinigten. So entfielen auf die Länder Bayern (30%), Hessen (23%) und Baden-Württemberg (19%) zusammen nahezu drei Viertel aller Arbeitserlaubnisse für ausländische Computerexperten.

Vor dem Hintergrund dieser Verteilung erfolgte dann auch die Auswahl der für die Untersuchung relevanten Arbeitsämter. Insgesamt wurden dabei Interviews mit Mitarbeitern von vier bundesdeutschen Arbeitsämtern zur Praxis des ›Green Card‹-Verfahrens durchgeführt: den Arbeitsämtern Frankfurt a.M., Darmstadt, Stuttgart sowie München. Besonders Frankfurt und München waren dabei als IT-Standorte von Bedeutung. So entfielen auf den Großraum München mehr als 70% aller in Bayern vergebenen Arbeitserlaubnisse, für den Frankfurter Raum beträgt der Anteil der hessischen ›Green Cards‹ sogar mehr als 78%.⁹ Auf beide Metropolen zusammen entfielen 37,9% aller in der Bundesrepublik bisher zugesagten Arbeitserlaubnisse für ausländische IT-Fachkräfte, was ihre Bedeutung als Standorte der deutschen IT-Branche deutlich macht. Statistisch deckten die ausgewählten Arbeitsämter damit 45,9% aller bis zum Sommer 2001 erfolgten Zusicherungen von Arbeitserlaubnissen für ausländische IT-Fachkräfte ab.

Die für eine Zusicherung einer Arbeitserlaubnis gemäß IT-ArGV erforderliche Qualifikation kann dabei, so sieht es die Verordnung vor, entweder durch eine entsprechende Hochschul- und Fachhochschulausbildung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie nachgewiesen werden, oder durch den Umstand, daß ein Jahresgehalt von mindestens 100.000 DM vereinbart wird (IT-ArGV, § 2).¹⁰ Ein Blick auf die Statistiken der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) zeigt, daß im Spätsommer 2001 lediglich 13,2% (1.226) der Zusicherungen aufgrund eines nachgewiesenen

-
- 8 Zu einem aktuelleren Stand der Entwicklung vgl. Holger Kolb, Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – zum Ende der ›Green Card‹, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23. 2003, H. 7, S. 231–235.
 - 9 Zusammen mit den Zusicherungen des Arbeitsamtes Darmstadt entfielen auf den Großraum Frankfurt a.M. sogar mehr als 88% aller hessischen ›Green Cards‹ für ausländische IT-Fachkräfte. In Baden-Württemberg fand sich eine etwas gleichmäßigere Verteilung der ›Green Cards‹. Auf den Großraum Stuttgart entfielen hier lediglich etwa 30% aller Arbeitserlaubnisse. Weitere wichtige Standorte waren hier Karlsruhe und Mannheim, auf die weitere 26,5% der bisher vergebenen ›Green Cards‹ des Bundeslandes entfielen.
 - 10 Diese Unterscheidung findet sich auch in der statistischen Erfassung der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der ZAV wieder, in der die Zusicherungen der Arbeitserlaubnisse hinsichtlich dieses Kriteriums unterschieden werden. Im folgenden wird die Währungsangabe ›DM‹ aus Gründen der Einheitlichkeit beibehalten, da sie auch in den Interviewauszügen Verwendung findet.

Jahresgehaltes von mehr als 100.000 DM erfolgte, die Mehrzahl der ›Green Cards‹ (86,8%, 8.055) dagegen aufgrund entsprechender Bildungsabschlüsse zugesichert wurde. Zahlen für Sommer 2003 zeigen, daß sich dieser Trend weiter fortgesetzt hat.

Einer Ausführungsbestimmung der Bundesanstalt für Arbeit¹¹ zufolge bedeuten diese unterschiedlichen Möglichkeiten des Qualifikationsnachweises zugleich, daß der überwiegende Teil der in der Bundesrepublik beschäftigten ausländischen IT-Fachkräfte zu diesem Zeitpunkt zumeist deutlich weniger als die in der öffentlichen Debatte angeführten Spitzengehälter von mehr als 100.000 DM jährlich verdienen konnte. Dabei wurden in der Regel Jahresgehälter zwischen 63.900 DM und 77.400 DM, den Beitragsbemessungsgrenzen der Krankenversicherungen, gezahlt. In Ausnahmefällen konnten jedoch auch diese Einkommensgrenzen unterschritten werden, so etwa bei Berufsanfängern oder im Fall von Tarifverträgen, die niedrigere Einkommen in den jeweiligen Unternehmen zuließen.

Tabelle 1 zeigt, daß der Anteil derjenigen ausländischen Arbeitskräfte mit einem nachgewiesenen Jahreseinkommen von mehr als 100.000 DM noch einmal deutlich in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken variierte: Er lag in München und Darmstadt bei etwa der Hälfte des Bundesdurchschnitts, in Frankfurt a.M. dagegen deutlich darüber.

Tabelle 1: Nachweis des Einkommenskriteriums in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken

	Insgesamt	München	Frankfurt a.M.	Stuttgart	Darmstadt
Einkommen über 100.000 DM	13,2%	6,6%	24,2%	8,6%	6,1%

Ein möglicher Grund für diese Diskrepanz liegt in der jeweiligen Verteilung der Zusicherungen nach den Herkunftsländern bzw. -regionen der ausländischen Fachkräfte. Den größten Anteil stellten Fachkräfte aus den Staaten des ehemaligen Ostblocks¹² mit 42% der bundesweit zugesicherten ›Green Cards‹. Erst an zweiter Stelle folgen mit 23% jene IT-Fachkräfte aus Indien und Pakistan, die auch in der öffentlichen Debatte im Vordergrund standen

11 Der Dienstblatt-Runderlaß 37/2000 (RdErl 37/2000) der Bundesanstalt für Arbeit, Hauptstelle, ›zur Zulassung ausländischer IT-Fachkräfte aus Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums zum deutschen Arbeitsmarkt‹ vom 26.7.2000 enthält detaillierte Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über die Zusicherung von Arbeitserlaubnissen für ausländische IT-Fachkräfte (IT-ArGV).

12 So kamen 22% der IT-Fachkräfte aus Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, weitere 6% aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und noch einmal 14% aus GUS-Staaten (Rußland, Weißrußland, Ukraine, Baltische Staaten).

(Tab. 2).¹³ Auch diese Anteile variieren noch einmal deutlich in den einzelnen untersuchten Arbeitsamtsbezirken. Während in München, Stuttgart und Darmstadt etwa die Hälfte aller ›Green Cards‹ an Fachkräfte aus ehemaligen Ostblockstaaten vergeben wurde, lag dieser Anteil in Frankfurt a.M. bei lediglich 28%. Hier waren demgegenüber Fachkräfte aus Indien und Pakistan stärker vertreten. Diese Fachkräfte stellten zugleich in der Statistik des Arbeitsamtes Frankfurt a.M. den größten Anteil (32%) bei jenen IT-Experten, die nachweislich ein Bruttojahresgehalt von mehr als 100.000 DM erhielten. In den Arbeitsamtsbezirken München und Stuttgart lag ihr Anteil dagegen nur knapp über dem Durchschnitt der jeweiligen Statistik.

Tabelle 2: Nachweis des Einkommenskriteriums in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken nach Herkunftsregionen

	Insgesamt	München	Frankfurt a.M.	Stuttgart	Darmstadt
Indien/Pakistan	23%	15%	36%	18%	15%
Ostblockstaaten	42%	50%	28%	47%	53%
Sonstige	35%	35%	36%	35%	32%

Ein weiterer statistischer Aspekt soll hier Erwähnung finden, weil er sich in den Expertengesprächen als relevant für die jeweilige Einschätzung des Verfahrens erwiesen hat: die Verteilung der ›Green Cards‹ nach Unternehmensgrößen (Tab. 3). Es waren vor allem Klein- und Mittelbetriebe mit bis zu 500 Beschäftigten, die Arbeitserlaubnisse für ausländische IT-Fachkräfte beantragt hatten. Auch diese Entwicklung hat sich bis in die Gegenwart fortgesetzt. Während die Diskussion um die Notwendigkeit einer ›Green Card‹-Regelung für die IT-Branche in der Bundesrepublik maßgeblich von Vertretern großer IT-Unternehmen mitbestimmt wurde, entfiel auf Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten bis zum Sommer 2001 lediglich ein Viertel (25,7%) aller ›Green Cards‹. Dem gegenüber war die Mehrzahl der ausländischen IT-Fachkräfte vor allem in Klein- (59,6%) und Mittelbetrieben (14,7%) beschäftigt. Anders als bei den vorgenannten Aspekten war hier nur eine geringe Differenz zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken zu beobachten.

Tabelle 3: Betriebsgrößenabhängige Zusicherung von ›Green Cards‹ in den einzelnen Arbeitsamtbezirken

	Insgesamt	München	Frankfurt a.M.	Stuttgart	Darmstadt
Beschäftigte in Großunternehmen	25,7%	28,3%	27,5%	29,6%	23,1%

13 Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit weist für diesen Zeitpunkt darüber hinaus noch folgende Anteile aus: Nordafrika (Algerien, Marokko, Tunesien) 3%, Südafrika 2% und sonstige Herkunftsländer 30%.

Das Verfahren aus Sicht der Arbeitsämter – Erfahrungen und Kritik

Für die Untersuchung wurden leitfadenorientierte Interviews mit Mitarbeitern der genannten Arbeitsämter durchgeführt, die in ihrer Behörde maßgeblich mit der Vergabe von ›Green Cards‹ betraut waren. In allen Fällen konnten dabei Mitarbeiter interviewt werden, die bereits seit Inkrafttreten der Verordnung mit der Verfahrensabwicklung betraut waren und die zugleich auch über die etwa fünfmonatige Vorlaufphase Auskunft geben konnten. Als Ergebnis der Untersuchung sind vor allem zwei Aspekte hervorzuheben, die für die Einschätzung des Verfahrens durch die Arbeitsämter von besonderer Bedeutung waren: zum einen die Diskrepanz zwischen dem im Vorfeld von Unternehmensseite angemeldeten Bedarf an IT-Fachkräften und der tatsächlichen Entwicklung der Antragseingänge ab August 2002. Eine zentrale Rolle spielten hier offensichtlich die Großunternehmen der Branche. Diese Diskrepanz wurde in allen Interviews hervorgehoben. Ein zweiter Aspekt war die Frage der Prüfung der geforderten Qualifikationen und der Zusicherung der Mindesteinkommen. Die Ermessensspielräume, die das Verfahren hier bot, wurden von den Arbeitsämtern sehr unterschiedlich interpretiert und umgesetzt. Hier lassen sich die deutlichsten Unterschiede in der jeweiligen Verfahrenspraxis feststellen.

Die Vorlaufphase, also der Zeitraum zwischen dem Auftritt Gerhard Schröders auf der Computermesse CeBIT im März 2000 und dem Inkrafttreten der ›Green Card‹-Verordnung im August desselben Jahres, spielte insofern eine Rolle, als die durchgeführten Interviews auf die deutliche Diskrepanz zwischen dem kurz nach der Ankündigung der Maßnahme angemeldeten Bedarf an ausländischen IT-Fachkräften durch die Unternehmen und die tatsächliche Entwicklung der Antragseingänge ab August 2000 verweisen. Viele Unternehmen der IT-Branche signalisierten im Vorfeld einen deutlich höheren Bedarf an ›Green Cards‹ als später tatsächlich in den Antragsverfahren realisiert wurde. Gegenüber den in den Medien zu diesem Zeitpunkt kursierenden Zahlen fehlten auch den Arbeitsämtern zumeist eigene Beurteilungskriterien, um eine realistische Bedarfseinschätzung vornehmen zu können.¹⁴ Ein Arbeitsamtsmitarbeiter faßte die Erfahrungen schließlich dahingehend zusammen, »daß die Erwartungen, wie sie in die ›Green Card‹ gesetzt wurden, wohl nicht erfüllt worden sind. Zumindest nicht in der Größenordnung, von der ursprünglich ausgegangen wurde. Es ist so, daß man offensichtlich erwartet hat, Deutschland wird über diese ›Green Card‹-

14 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Darmstadt.

Regelung förmlich überfahren werden von ausländischen IT-Spezialisten. Dem ist ganz und gar nicht so.«¹⁵

Deutlich wird die Diskrepanz u.a. auch an Zahlen des Arbeitsamtes in Stuttgart. Hier wurden im bereits vor der Verabschiedung der Maßnahme ca. 540 konkrete Anfragen von seiten einschlägiger Unternehmen verzeichnet. Mitte August 2001, also ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung, lag die Zahl der tatsächlich beantragten ›Green Cards‹ mit 529 jedoch noch immer leicht unter der Zahl der Anfragen aus der Vorlaufphase. Die Kritik der Arbeitsämter richtete sich daher vor allem auf die Praxis vieler Unternehmen, im Vorfeld regelrechte ›Green Card‹-Kontingente einzufordern, denen kein realistischer Fachkräftebedarf entsprach: »Also, es ist wirklich eine Lawine freigetreten worden. Jeder wollte der Erste sein, jeder wollte sich gleich zig Kontingente sicherstellen, und es wurden die Stellenangebote konkret für diesen IT-Bedarf, konkret für die ›Green Card‹, hier gemeldet. Die wurden auch speziell gekennzeichnet, und das ging dann auch so weit, daß also im Prinzip bei vielen der Hinweis auf den deutschen Arbeitsmarkt, auf die vorhandenen Bewerber, man muß schon fast sagen, völlig ignoriert wurde. Dann kam der berühmte 1. August, und von den vielen, vielen Anfragen sind da also schon etliche ausgeblieben, zu unserer Überraschung. Es war dann natürlich klar, der erste Schwung, der kam. Aber zahlenmäßig eben nicht in der Form, wie die Firmen uns das glauben lassen wollten aufgrund ihrer Anfragen und ihrer Kontingente, die sie sich also sichern wollten.«¹⁶

Vor allem Großunternehmen spielten in der Vorfelddiskussion um die Zahl der benötigten ausländischen IT-Experten eine zentrale Rolle. So signalisierte allein das Unternehmen IBM, eines der größten in der Branche, nach Angaben des Arbeitsamtes in München im Vorfeld einen Bedarf von voraussichtlich 70.000 ›Green Cards‹; eine Zahl, die um mehr als das Dreifache über der zum damaligen Zeitpunkt projektierten Gesamtzahl von 20.000 Arbeitserlaubnissen in diesem Bereich lag. Daß die Mehrzahl der bis dahin genehmigten ›Green Cards‹ dagegen letztlich an kleine und mittlere Unternehmen statt an Großunternehmen vergeben wurde, steht in deutlichem Widerspruch zu den ursprünglichen Verlautbarungen der Branche. Und so läßt sich die Entwicklung nicht nur aus Sicht der Arbeitsämter dahingehend zusammenfassen, daß »die Großen [...] eher für die Klein- und Mittelbetriebe die Vorreiter [waren], die den Weg geebnet«¹⁷ und so die öffentliche Debatte stärker geprägt haben als die tatsächliche Entwicklung, wie die vorliegenden Zahlen bis heute zeigen.

15 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt München.

16 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart.

17 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart.

Die Darstellungen der wesentlichen Verfahrensschritte der Arbeitsämter stimmen größtenteils überein. Die sogenannte Zusicherung einer Arbeits-erlaubnis für ausländische IT-Experten wird von den einstellenden Betrieben bei den regional zuständigen Arbeitsämtern beantragt. Hierzu müssen in der Regel lediglich zwei Formulare eingereicht werden: der Antrag selbst sowie ein Stellenprofil, aus dem die spezifische Qualifikationsanforderung ersichtlich wird. Die zuständige Arbeitserlaubnisstelle entscheidet dann auf der Grundlage der hier gemachten Angaben innerhalb von zwei bis sieben Tagen über den Antrag und sendet die Zusicherung dann umgehend an den jeweiligen Arbeitgeber weiter. Dieser Verfahrensablauf findet sich in allen untersuchten Arbeitsämtern.

Unterschiede in der Verfahrenspraxis wurden jedoch vor allem dort sichtbar, wo es um die Frage der Prüfung der in der Verordnung geforderten Mindestqualifikationen der ausländischen Fachkräfte ging. So wies etwa das Arbeitsamt Frankfurt a.M. unter Berufung auf einen Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit darauf hin, daß eine gesonderte Prüfung der Qualifikation nicht Bestandteil des Antragsverfahrens ist. »[Das] ist relativ großzügig geregelt. Wenn der Arbeitgeber in dem Antrag auf Zusicherung angibt, daß der Bewerber einen Hochschulabschluß hat, dann haben wir das zu akzeptieren und kommentarlos als gegeben auch hinzunehmen. Wir fordern keine Diplome nach, sondern entscheiden rein nach Angaben des Arbeitgebers.«¹⁸ Diese Praxis folgt dabei den Vorgaben eines Runderlasses der Bundesanstalt für Arbeit (RdErl 37/2000; Abschn. C 4), in dem davon ausgegangen wird, »daß sich in erster Linie die Arbeitgeber im Rahmen der Bewerberauswahl ein Urteil von der Wertigkeit und der Aussagefähigkeit des Qualifikationsnachweises gemacht haben«.

Demgegenüber fand eine Überprüfung der geforderten Voraussetzungen – Qualifikation und/oder Einkommen – in Darmstadt und München bereits zu Beginn des Antragsverfahrens statt. So mußte in München zusammen mit dem Antrag und der Stellenbeschreibung auch eine Kopie eines Hochschul- bzw. Fachhochschulabschlusses vorgelegt werden. Wo dies nicht möglich war, war durch Vorlage des Arbeitsvertrages das in einem solchen Fall geforderte Mindestgehalt von 100.000 DM nachzuweisen. Erst auf der Grundlage dieser Nachweise erfolgte hier die Antragsbearbeitung.

Ein ähnliches Bild ergab sich auch für das Arbeitsamt Stuttgart, wobei hier noch stärker als in München auf den Qualifikationsnachweis und dessen Überprüfung hingewiesen wurde. Gefordert wurde in Stuttgart nicht nur die Vorlage entsprechender Zeugnisse, sondern in Einzelfällen auch ein Nachweis der Studieninhalte und -schwerpunkte dort, wo die in der Verordnung vorausgesetzten Qualifikationen nicht eindeutig aus den vorgelegten Unter-

18 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Frankfurt a.M.

lagen hervorgingen.¹⁹ Und anders, als dies etwa in Frankfurt a.M. der Fall war, wo die Vorlage des Arbeitsvertrages erst bei Erteilung der eigentlichen Arbeiterlaubnis notwendig war, wurde in Stuttgart nachdrücklich darauf verwiesen, daß der Arbeitsvertrag bereits zur Antragstellung vorgelegt werden muß: »[Der Arbeitgeber] *hat* den Arbeitsvertrag und der *hat* die Nachweise vorzulegen. Da steht also nicht: ›der kann‹, oder ›wir haben die Möglichkeit‹, sondern da steht ganz klar formuliert ›*hat*‹.«²⁰

Neben der Qualifikation ist das Einkommen der ausländischen IT-Fachkräfte ein zentrales Kriterium für die Erteilung einer ›Green Card‹. Die in der Verordnung vorgenommene Differenzierung zwischen einem Jahreseinkommen über 100.000 DM oder dem Nachweis eines einschlägigen Hochschulabschlusses – wobei dann auch niedrigere Einkommensgrenzen möglich sind – wurde auch in den interviewten Arbeitsämtern thematisiert. Von besonderem Interesse waren dabei die Interviews mit den Arbeitsämtern in Darmstadt, München und Stuttgart, da hier die Problematik in jeweils unterschiedlicher Weise aufgegriffen wurde. So ging das Arbeitsamt in München davon aus, daß ein Großteil der ausländischen IT-Fachkräfte mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluß ein Jahreseinkommen über 77.400 DM erzielen werde. Dabei wurde aber auch auf Ausnahmeregelungen verwiesen, die Unternehmen niedrigere Gehaltsabschlüsse erlauben und berichtet, daß einige Unternehmen versuchten, über die zu zahlenden Einkommen mit den Mitarbeitern des Arbeitsamtes zu verhandeln. Dabei waren es nach Ansicht der Mitarbeiter vor allem kleine und mittlere Betriebe, die eher zu niedrigeren Gehaltsvereinbarungen neigten.

Demgegenüber ergab das Interview mit Mitarbeitern des Arbeitsamtes Darmstadt ein wesentlich klareres Bild hinsichtlich der möglichen Abweichungen der Einkommen nach unten. Deutlich wurde hier von einer »Aufweichung der Vorgabe« gesprochen und auf die nach Erlaß der Verordnung hinzugefügten Ausnahmetatbestände (RdErl 37/2000; Abschn. C 6) verwiesen. Niedrigere Gehälter sind demnach möglich, wenn für den jeweiligen Betrieb Tarifverträge mit entsprechend geringeren Einkommen vorliegen oder aber die von den Arbeitsämtern zu prüfende ortsübliche Entlohnung unter den geforderten Mindesteinkommen liegt. Außerdem rechtfertigt auch die Einstellung von Hochschulabsolventen ohne Berufserfahrung ein geringeres Einstiegsgehalt. Damit waren eine Reihe von Ausnahmen genannt, die zumindest im Arbeitsamtsbezirk Darmstadt eine ganze Reihe von Einkom-

19 »Wir lassen uns im Zweifelsfall auch die Studieninhalte geben. [...] Wenn irgend etwas zweifelhaft ist [...] daß wir uns auch mit hiesigen Fachhochschulen und Universitäten in Verbindung setzen, und eben auch noch andere Meinungen dazu anhören, wenn solche Zweifel bestehen.« (Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart).

20 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart.

men unterhalb der Grenze von 77.400 DM möglich machten.²¹ Berichtet wurde von Vertragsabschlüssen mit Jahresgehältern zwischen 60.000 und 65.000 DM, die damit deutlich unter den in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stehenden 100.000 DM lagen. Auch hier fand sich der Hinweis darauf, daß vor allem kleinere Firmen und sogenannte ›Start-Up‹-Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machten. »[Da] kommen wir auch auf eine Grenze von 60.000 bis 65.000 Mark. Man kann da auch schon schnell 10.000/15.000 Mark tiefer liegen. Das ist noch ortsüblich. Es gibt auch noch hochkarätige Experten, die da – allerdings in kleinen Unternehmen – diese entsprechende Entlohnung haben. Da gibt es Vergleichsmaßstäbe, die wir da zugrunde gelegt haben.«²²

Wesentlich kritischer als in den anderen Arbeitsämtern wurde die Frage der Einkommensgrenzen in Stuttgart angegangen. Anfragen von seiten der Unternehmen bezüglich möglicher niedrigerer Gehaltsgrenzen wurden hier in erster Linie als Kritik an den bestehenden Richtlinien gesehen und entsprechende Nachfragen dabei als Versuch gewertet, ausländische Fachkräfte zu ›Dumpingpreisen‹ ins Land zu holen und so die ursprüngliche Intention der Gesetzesinitiative, qualifizierte Fach- und Spitzenkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, in ihr Gegenteil zu verkehren.²³

Die Verfahrenspraxis zwischen Pragmatismus und Kritik

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Verfahren hinsichtlich der zentralen Aspekte ›Qualifikation‹ und ›Einkommen‹ Spielräume offen hält, die von den Arbeitsämtern je unterschiedlich genutzt bzw. interpretiert wurden. Während etwa im Arbeitsamt in Darmstadt explizit auf die sich aus dem Runderlaß ergebenden Ausnahmen von den gesetzlichen Bestimmungen verwiesen wurde und diese auch in der Praxis umgesetzt werden, verwies das Arbeitsamt in Stuttgart demgegenüber eindeutig darauf, daß die ursprünglichen Bestimmungen zum Mindesteinkommen nicht weiter geändert oder modifiziert worden sind, die ursprünglichen Einkommensgrenzen mithin nicht nach unten ›aufgeweicht‹ wurden.²⁴ Dies verweist u.a. auch auf unterschiedliche Schwerpunktsetzung im Umgang mit der ›Green Card‹-Verordnung in den verschiedenen Arbeitsämtern.

In Stuttgart, so zeigen die Ergebnisse, ist man vor allem an einem hohen Einkommensniveau für die ausländischen IT-Fachkräfte interessiert und

21 Dabei sind es nicht so sehr Tarifverträge, die in der IT-Branche eher eine Ausnahme darstellen, sondern vielmehr Vergleiche mit ortsüblichen Entgelten, die zu niedrigeren Einkommen bei den ausländischen IT-Fachkräften führen.

22 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Darmstadt.

23 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart.

24 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart.

folgt damit im Kern dem Grundtenor der Debatte, die in erster Linie auf einen Mangel an qualifizierten Fachkräften in einem spezifischen Arbeitsmarktsegment abzielte. Demgegenüber weisen die Aussagen etwa aus Darmstadt stärker auf die Bereitschaft hin, die Einkommensgrenzen nach unten hin zu korrigieren. Dahinter steht nicht zuletzt auch eine unterschiedliche Einschätzung der Interessen der nachfragenden Unternehmen, die ja von Beginn an die treibende Kraft hinter der ›Green Card‹-Verordnung waren. Insgesamt wurde dabei im Arbeitsamt Darmstadt die Verfahrenspraxis stärker an den Möglichkeiten vor allem kleinerer IT-Firmen orientiert. Dies wird nicht allein an der Bereitschaft zur ›Aufweichung‹ der ursprünglichen Einkommensgrenzen deutlich, es läßt sich auch an den eher positiven Einschätzungen der Beschäftigungseffekte, die sich aus der ›Green Card‹-Praxis ergeben, ablesen. Stärker noch als in München wurde in Darmstadt darauf verwiesen, daß mit den über die ›Green Card‹ entstandenen Arbeitsplätzen noch eine Reihe weiterer Stellen geschaffen werden.²⁵

Besonders das Interview aus Stuttgart läßt dagegen eine deutlich kritische Position gegenüber der Unternehmensseite erkennen. Die Orientierung an einem eher hohen Einkommens- und Qualifikationsniveau der IT-Fachkräfte geht hier einher mit einer deutlichen Kritik an den Interessen der Unternehmen; eine Kritik, die sowohl an den Erfahrungen aus der Vorlaufphase als auch an den Versuchen einiger Unternehmen, die bestehenden Einkommensgrenzen zu unterlaufen, festgemacht wurde. Beklagt wurde dabei ein deutlicher Mangel an »sozialer Verantwortung«, der daran abzulesen war, daß die Debatte hier im wesentlichen an kurzfristigen Unternehmenszielen ausgerichtet war und Aspekte wie etwa die Einarbeitung der Mitarbeiter ebenso ausgeblendet blieben wie Fragen der Fortbildung von Fachkräften in der Bundesrepublik. Die Kritik wurde zusammengefaßt in dem Vorwurf, »daß unsere Unternehmen heute nicht mehr groß zu Kompromissen bereit sind. Das heißt, sie suchen wirklich punktgenau das ›karierte Mai-glöckchen‹ für ihre Projekte. [...] Das heißt also, die soziale Verantwortung bleibt völlig auf der Strecke. Es muß schnell das Projekt abgewickelt werden,

25 Zu den Beschäftigungseffekten liegen bisher noch keine gesicherten Daten vor. In der entsprechenden Debatte wurde zum Zeitpunkt der Untersuchung u.a. auf eine von der Marktforschungsfirma Wimmex im Frühjahr 2001 durchgeführte Befragung von mehr als 400 Unternehmen der Branche in der Bundesrepublik (www.wimmex.de/greencard) verwiesen. Nach den Ergebnissen der Studie gingen zu diesem Zeitpunkt mehr als 90% der befragten Unternehmen davon aus, daß sich die Zahl der Beschäftigten aufgrund der ›Green Card‹ erhöhen wird (Gerd Kühlborn, Hoffen auf die Greencard, in: *Impulse*, April 2001). Daß diese Einschätzungen zu optimistisch waren, zeigte die im Herbst 2001 einsetzende Krise in der ›New Economy‹, die auch innerhalb der IT-Branche zum Verlust einer großen Zahl von Arbeitsplätzen geführt hat; eine Entwicklung, von der nicht zuletzt auch die noch ein Jahr zuvor so dringend benötigten ausländischen IT-Fachkräfte betroffen waren.

wo ich das ganz schnelle Geld mit mache, und dafür muß ich irgendwo an dieses besagte ›karierte Maiglöckchen‹ kommen und danach ist mir wieder alles egal. [...] Wenn ich nicht den bekomme, den ich punktgenau brauche, der sofort 120%ige Arbeit leistet, dann war's das.«²⁶

Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung verweist, so läßt sich an dieser Stelle als These formulieren, auf verschiedene Perspektiven der Arbeitsämter in der Einschätzung des ›Green Card‹-Verfahrens, vor allem hinsichtlich seines arbeitsmarktpolitischen Nutzens. Die Verfahrenspraxis besonders in Darmstadt – und dies gilt in abgeschwächter Form auch für München und Frankfurt a.M. – orientiert sich stark an den spezifischen Bedürfnissen der nachfragenden Unternehmen. Die Möglichkeiten, die das Verfahren hinsichtlich der Absenkung des geforderten Mindesteinkommens bietet, werden hier genutzt, um vor allem kleineren Unternehmen, die nicht über weltweite unternehmensinterne Arbeitsmärkte verfügen, den Zugang zu ausländischen IT-Fachkräften zu ermöglichen. Die Umsetzung des Verfahrens erfolgt hier im Sinne aktiver Wirtschaftsförderung in einem Sektor, der zumindest zu diesem Zeitpunkt noch als innovative Zukunftsbranche und Wachstumsmotor galt.

Anders dagegen die Situation in Stuttgart: Hier findet sich eine Position, die stärker auf eine Verknüpfung des Verfahrens mit Fort- und Weiterbildungsangeboten für eine wachsende Zahl von Erwerbslosen in der Bundesrepublik setzt. Ausgerichtet auf die ›klassischen‹ Aufgaben der Vermittlung und Förderung ihrer eigenen, arbeitsuchenden Klientel, richtet sich die Kritik hier vor allem an die Adresse jener Unternehmen, die an der Rekrutierung ausländischer IT-Fachkräfte in erster Linie aus Gründen niedriger Löhne interessiert scheinen. Die Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung der bereits damals großen Zahl beschäftigungsloser IT-Fachkräfte in Deutschland wird dagegen nicht in Betracht gezogen. Dies jedoch steht den arbeitsmarktpolitischen Bestrebungen, die im Zentrum der Arbeit im Arbeitsamt Stuttgart stehen, entgegen und führt somit zu einer deutlich kritischeren Einschätzung des Verfahrens, als dies in den anderen Arbeitsämtern der Fall war.

26 Interview mit Mitarbeitern aus dem Arbeitsamt Stuttgart.

Andreas Deimann und Markus Ottersbach

Die Unterrepräsentation von Migranten im IT-Sektor: theoretische Aspekte und praktische Lösungsstrategien

Nach der Verabschiedung der ›Green Card‹ im Frühjahr 2000 beschloß die Bundesregierung im Rahmen des ›Sofortprogramms zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs‹ neben der Anwerbemöglichkeit von ausländischen Computerspezialisten auch eine verstärkte Förderung der Aus- und Weiterbildung in den neuen Berufen der Informations- und Telekommunikationstechnologie (IT). Diese Anstrengung wird in der öffentlichen Diskussion um die ›Green Card‹ meist vergessen; allerdings stellen Weiterbildungsanstrengungen in Kombination mit dem erleichterten Zugang von ausländischen IT-Fachleuten zum deutschen Arbeitsmarkt das eigentliche ›Maßnahmenbündel‹ dar. Im Vorfeld der ›Green Card‹-Entscheidung wurden die Verstärkung von Aus- und Weiterbildung vor allem von den Gewerkschaften als Ergänzung zu der neuen Anwerbemöglichkeit eingefordert.

Eine verstärkte Aus- und Weiterbildung ist gerade für die Zielgruppe der Zuwanderer und deren Nachkommen von hoher Bedeutung. In den neuen IT-Berufen sind ausländische Auszubildende bislang deutlich unterrepräsentiert. Für Nordrhein-Westfalen weist das dortige Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in allen IT-Berufen zusammen 463 ausländische Auszubildende aus. Dies entspricht einem bescheidenen Anteil von 3,7% an der Gesamtausbildungszahl. Es wäre allerdings kurzfristig, diese Unterrepräsentation monokausal auf eine eingeschränkte Bildungsorientierung der Migranten¹ oder deren vermeintlich defizitäre Bildungsmöglichkeiten zu reduzieren. Daß einige Migranten trotz schlechter Ausgangsbedingungen erfolgreich Karrieren machen, bliebe dann unverständlich. Das Problem rein ätiologisch orientierter Theorie ist der latente Automatismus, mit dem das Verhalten der Menschen auf die strukturellen Gegebenheiten reduziert wird. In vielerlei Fällen sind statt dessen auch Formen der institutionellen Diskri-

1 Aus praktischen Erwägungen werden im Text jeweils die männlichen Formen von Personenbezeichnungen angeführt; doch sind damit explizit Frauen und Männer gemeint. Der Begriff Migrant soll im Rahmen dieses Beitrages auch Auszubildende mit ›Migrationshintergrund‹, also auch die ›zweite Generation‹, mit einbeziehen.

minierung dafür verantwortlich zu machen, daß Migranten negative Karrieren vollziehen bzw. daß positive Entwicklungen blockiert werden. Hier zeigt sich bereits, daß ein Blick wichtig ist, der über die Erkenntnisse der sozialen Ungleichheits- und der Bildungsforschung hinausgeht. Methodisch bedeutet dies, daß die einzelnen Biographien der Migranten betrachtet werden müssen, will man die häufig als ›verschlungen‹ zu bezeichnenden Bildungspfade erfolgreicher und wenig erfolgreicher Migranten verstehen. Das Aufdecken schlüssiger Gründe für die Unterrepräsentation von Migranten in den lange Zeit als besonders zukunftsträchtig anerkannten Berufen der IT-Branche soll in diesem Beitrag das Analyseziel sein. Dabei werden zunächst gängige Erklärungsansätze der Ungleichheitsforschung auf ihr Analysepotential überprüft.

Bevor man sich den Ergebnissen der Ungleichheitsforschung widmet, sollte man zunächst fragen, aus welchen Gründen die in Deutschland lebenden Migranten eingewandert sind. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob jemand wegen der Suche nach Arbeit, aufgrund politischer Verfolgung oder im Zuge der Familienzusammenführung migrierte oder bereits in Deutschland geboren wurde.² Je nach Wanderungskontext bestehen sehr unterschiedliche Chancen auf die Partizipation an Wirtschaft und Erziehung im Einwanderungsland. Aber nicht nur der Einwanderungsgrund, sondern auch die Art der Aufnahme und des Umgangs mit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durch die Aufnahmegesellschaft spielen eine erhebliche Rolle bei der Positionierung dieser Gruppen.

Wer die Benachteiligung der zugewanderten Bevölkerung in Deutschland erklären will, muß auf die Prämissen der Anwerbepolitik in den 1950er bis 1970er Jahren zurückkommen. Von etwa zwei Millionen Ausländern in Nordrhein-Westfalen haben bis heute fast 70% eine Staatsangehörigkeit der ehemaligen Anwerbestaaten.³ Damals traf die Politik im Konsens mit den Tarifpartnern die Entscheidung, Ausländer für gering qualifizierte Tätigkeiten in der industriellen Produktion anzuwerben. Das Ziel der Rekrutierungen bestand nicht in der Organisation und Steuerung der Einwanderung von qualifizierten Fachkräften. Vielmehr gab es einen Mangel an un- und angelernten Arbeitern, die aus Italien, Griechenland, Spanien, der Türkei, Marokko, Portugal und Jugoslawien in das ›Wirtschaftswunderland‹ kommen sollten. Gesucht und ins Land geholt wurden nur »Personen, für die es auch Ar-

2 Bernhard Santel/Albrecht Weber, Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 109–140.

3 Zuwanderungsstatistik NRW, Ausgabe 2001.

beit gab: überwiegend schlecht bezahlte, wenig prestigeträchtige und unangenehme Arbeit, für die sich Bundesdeutsche kaum interessierten«. ⁴

Alle Beteiligten, auch die Arbeitsmigranten selbst, gingen vom temporären Charakter der Zuwanderung aus, was sich auch in der Rede vom ›Gastarbeiter‹ ausdrückte. Da nach wenigen Jahren eine Rückkehr in die Herkunftsländer erfolgen sollte und an dieser Zielsetzung auch noch festgehalten wurde, als viele Familien Niederlassungstendenzen zeigten, wurden erst spät begleitende Integrationsangebote gemacht. Diese beiden Faktoren, die gezielte Anwerbung auf gering qualifizierte und bezahlte Arbeitsplätze in der Industrie und der langjährige Verzicht auf Integrationspolitik, wirken bis heute nach. ⁵ Die »Unterschichtung des Arbeitsmarktes durch ausländische Arbeitskräfte« ⁶ ist also auch eine Folge politischer Entscheidungen.

Aufgewachsen im Arbeitermilieu, wurde auch für die nachkommenden Generationen eine Arbeiterkarriere wahrscheinlich. Allerdings hat die Rationalisierung der Industrieproduktion seit den 1980er Jahren zu Massenentlassungen geführt. Stetig nehmen hierzulande die Nachfrage nach einfacher Arbeitskraft ab und der Wettbewerb um Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu. Bildungsabschlüsse werden immer stärker zur Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Kinder und Partner, die durch die Familienzusammenführung nach Deutschland kommen oder zwischen der alten und neuen Heimat pendeln, müssen feststellen, daß ihre im Herkunftsland erworbenen Kenntnisse in der Bundesrepublik entwertet werden. Ganz ähnlich geht es den Deutschen und ihren Familienangehörigen, die in den 1950er Jahren aus Polen und Rumänien, seit Ende der 1980er Jahre vor allem aus Rußland, Kasachstan und weiteren Staaten der ehemaligen Sowjetunion einwandern. ⁷ Aussiedler bzw. Spätaussiedler bringen, häufiger als Arbeitsmigranten, hohe formale Qualifikationen aus ihren Herkunftsländern mit. Ihre Abschlüsse sind grundsätzlich auch in Deutschland anzuerkennen. Allerdings nur, wenn sie gleichwertig zu den hiesigen Zertifikaten bewertet werden. Das ist vielfach nicht der Fall.

Nach wie vor sind Bildungsabschlüsse in modernen Gesellschaften eine Folge sozialisatorischer Bedingungen. Schicht-, Geschlechts- und Regional-

4 Rainer Münz/Wolfgang Seifert/Ralf Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt a.M. 1997, S. 37.

5 Klaus J. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980*, Berlin 1983.

6 Stefan Bender/Wolfgang Seifert, *Lokale Arbeitsmärkte für ausländische Arbeitskräfte in Deutschland. Berufliche Veränderungsprozesse am Beispiel dreier idealtypischer Arbeitsmarktregionen*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1998, Nr. 4, S. 661–673, hier S. 671.

7 Zwischen 1989 und 2001 sind etwa 600.000 Spätaussiedler nach NRW gekommen; s. *Zuwanderungsstatistik NRW*, Ausgabe 2001.

zugehörigkeit beeinflussen den Bildungserwerb maßgeblich. Die Prägung, die die Heranwachsenden durch den Status der Familie und auch durch die peer group erfahren, bestimmt über den Erfolg bzw. den Mißerfolg der eigenen Karriere. Die Ergebnisse der schichtspezifischen Sozialisationsforschung legen nahe, daß insbesondere die familiären Sozialisationsprozesse schichtspezifisch geprägte Persönlichkeiten erzeugen. Die berufliche Stellung des Vaters und die (Berufs-)Tätigkeit der Mutter haben einen enormen Einfluß auf das Bildungsverhalten der Kinder. Schichtspezifische Denk- und Handlungsmuster werden teils intendiert, teilweise auch unbewußt auf die Kinder übertragen. Schon Basil Bernstein⁸ hat über die Differenzierung zwischen restringiertem und elaboriertem Code den Nachweis erbracht, daß die Kommunikation, die Art und Weise, wie über welche Themen im Elternhaus debattiert wird, den Schulerfolg der Kinder maßgeblich beeinflussen. Satzbau, Wortschatz und -wahl, Abstraktionsvermögen und Ausdrucksfähigkeit der Kinder werden erheblich durch die Kompetenzen und Kenntnisse der Eltern vermittelt. Zudem werden mit der Schichtzugehörigkeit typische Wertvorstellungen, Gesellschaftsbilder, Erziehungseinstellungen und auch -praktiken vermittelt. Vermutungen tendieren sogar dahin, daß Unterschichten gegenüber hochqualifizierenden Bildungsinstitutionen wie Gymnasien oder Universitäten eine affektive Distanz hätten bzw. über geringere Informationen und Kenntnisse in bezug auf mögliche Bildungschancen in besser oder sogar hochqualifizierten Berufen verfügt.⁹

Da Berufe des IT-Sektors in der Regel hochqualifizierte Berufe sind, ist die Unterrepräsentation der Migranten im IT-Sektor auch primär als ein ›Unterproblem‹ der ungleichen Bildungs- bzw. Ausbildungsbeteiligung von Migranten im deutschen Bildungs- bzw. Ausbildungssystem zu betrachten. Die Mehrheit der Migranten ist – nimmt man die berufliche Stellung als Maßstab der Schichtzugehörigkeit – dem unteren Schichtgefüge zuzurechnen (s. Tab. 1).

Abgesehen von der Gruppe der Selbständigen hat sich bisher bei keiner der angeführten Gruppen eine Annäherung zwischen Deutschen und Ausländern ergeben. Legt man die Entwicklung des Haushaltseinkommens zugrunde, zeigt sich ein ähnliches Bild (s. Tab. 2). Dabei hat das durchschnittliche Haushaltseinkommen bei der ausländischen Bevölkerung in den letzten zehn Jahren kaum zugenommen.

8 Basil Bernstein, Sozio-kulturelle Determinanten des Lernens mit besonderer Berücksichtigung der Rolle der Sprache, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 23. 1971, Sonderh. 4, S. 52–79.

9 Hierzu s. Axel Bolder, Bildungsentscheidungen im Arbeitermilieu, Frankfurt a.M./ New York 1987, S. 151f.

Table 1: Berufliche Stellung bzw. Schichtzugehörigkeit von voll erwerbstätigen Deutschen, Ausländern und Aussiedlern in der Bundesrepublik Deutschland 1984, 1992, 2001

	1984		1992		Deutsche*	2001		Aussiedler
	Deutsche	Ausl.	Deutsche	Ausl.		Ausl.		
Ungelernte Arbeiter	3,2	25,6	1,9	12,2	1,4	9,0	5,9	
Angelernte Arbeiter	11,5	41,4	8,9	33,8	8,3	30,2	24,0	
Facharbeiter	20,2	20,1	23,4	24,9	18,5	19,0	37,5	
Einfache Angestellte	8,4	3,6	10,2	7,6	9,0	8,0	11,6	
Mittlere/gehobene Angestellte	32,5	3,5	39,7	15,3	41,4	21,7	12,0	
Beamte	10,7	0,8	8,1	0,9	8,8	0,7	3,1	
Selbständige	13,3	4,9	10,2	4,5	12,1	11,1	3,4	

* ohne Aussiedler

Quelle: Uwe Hunger, Empirische Analysen zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern (unveröffentl. Ms.), Solingen/Münster 2003.

Table 2: Haushaltseinkommen von Deutschen, Ausländern und Aussiedlern (jeweils Haushaltsvorstand) in der Bundesrepublik Deutschland 1984, 1992, 2001 (in DM)

	1984		1992		Deutsche*	2001		Aussiedler
	Deutsche	Ausl.	Deutsche	Ausl.		Ausl.		
Durchschnittl. Haushaltseinkommen	2.521	2.400	3.128	3.406	3.651	3.509	3.871	
Durchschnittl. Haushaltseink. pro Kopf	1.239	1.010	1.616	1.371	1.978	1.396	1.638	
Durchschnittliche Haushaltsgröße	2,3	3,0	2,2	3,1	2,1	2,9	2,8	

* ohne Aussiedler

Quelle: Uwe Hunger, Empirische Analysen zur Integration von Zuwanderern.

Infolgedessen ist der soziale Status insbesondere der ersten Generation der Arbeitsmigranten, aber auch der im Zuge des Familiennachzugs in die BRD gelangten Migranten und die Gruppe der Flüchtlinge, relativ niedrig. Die Kinder dieser Bevölkerungsgruppen haben es deshalb besonders schwer, einen Schulabschluß und insbesondere einen guten Schulabschluß zu erreichen, d.h. einen Schulabschluß, der angesichts der Bildungsexpansion und ihrer Folgen verwertbar ist (s. Tab. 3).

Tabelle 3: Schulabschlüsse deutscher und ausländischer Schüler in Deutschland in 2001 (in Prozent)

	Schulabschlüsse ausländischer Schüler	Schulabschlüsse deutscher Schüler
Ohne Hauptschulabschluß (inkl. Sonderschulen)	16,4	6,9
mit Hauptschulabschluß	38,9	23,1
mit Realschulabschluß oder gleichwertigem Abschluß	29,3	39,0
mit Hochschul- bzw. Fach- hochschulabschluß	15,4	31,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11: Bildung und Kultur; eigene Berechnungen.

Allerdings gibt es bei den Arbeitsmigranten der ersten Generation deutliche Unterschiede in bezug auf den Bildungs- und Staterwerb. Griechen unterscheiden sich diesbezüglich erheblich von italienischen und türkischen Arbeitsmigranten. Die griechische Migrantengruppe gehört nicht zu den Angehörigen der Unterschichten, wie es erwartungsgemäß der Fall wäre.¹⁰ Griechische Migranten besuchen häufiger höhere und weiterführende Schulen und erreichen deutlich bessere Schulabschlüsse.

So sind die Bildungs- und Ausbildungsdifferenzen zwischen den einzelnen Gruppen Jugendlicher und junger Erwachsener mit Migrationshintergrund dann auch den unterschiedlichen Migrationskontexten geschuldet. Die unterschiedlich lange Aufenthaltsdauer in Deutschland, der Migrationsgrund und vor allem der Bildungsstand vor der Migration sind Bestandteile des Migrationskontextes und beeinflussen die Chancen, einen guten Schulabschluß zu erlangen. Ungleiche Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt-beteiligung sind demnach primär Folge sozialer Schichtung und erst sekundär die Folge ethnischer Zugehörigkeit.

Aspekte der neueren soziologischen Forschung: die Bedeutung von exogenen Faktoren wie Staterwerb, Mobilitätsprozesse und soziale Netzwerke

Im Gegensatz zur klassischen Sozialisationsforschung tendiert die neuere soziologische Forschung dazu, sich nicht mehr so sehr mit der Entstehung von Bildungsprozessen zu beschäftigen, sondern mit den Auswirkungen der Bildung bzw. der Bildungsungleichheit. Nicht mehr die Bildungsungleichheiten

¹⁰ Hierzu s. die Studie von Diether Hopf, *Herkunft und Schulbesuch ausländischer Kinder. Eine Untersuchung am Beispiel griechischer Schüler* (Studien und Berichte 44), Berlin 1987.

an sich, sondern die Frage, wie soziale Ungleichheit über Bildung reproduziert wird, steht nun im Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses. In der neueren soziologischen Forschung wird die enge Verbindung von Statuserwerb, Mobilitätsprozessen und Netzwerken hervorgehoben. Soziale Herkunft, Bildungserfolg und erreichter beruflicher Status sind stark miteinander verflochten. Hohe Bildungsabschlüsse korrelieren mit dem Einstieg in hochqualifizierte Berufsfelder und hohem sozialen Status. Sie sind entscheidend für die spätere berufliche Plazierung und für das soziale Ansehen. Als besonders prägnant gilt auch weiterhin die ›Weiterleitung‹ des Statuserwerbs der Eltern, insbesondere des Vaters, auf den Bildungs- bzw. den Statuserwerb der eigenen Kinder.

Allerdings scheinen sowohl der Einfluß der Bildung auf den späteren Statuserwerb als auch der Einfluß der Herkunftsvariablen der Eltern auf die Statuskarriere der Kinder keinen determinierenden Einfluß mehr zu haben. Das Schichtgefüge ist inzwischen durchlässiger geworden, d.h. soziale Mobilität kann sowohl verstärkt von ›oben nach unten‹ als auch von ›unten nach oben‹ erfolgen.¹¹ Und sogar ein hohes Bildungsniveau ist keine absolute Garantie mehr für einen qualifizierten und sicheren Arbeitsplatz. Verstärkt wird die soziale Ungleichheit zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in bezug auf Bildungserwerb noch durch die Tatsache, daß immer mehr deutsche Kinder einen höheren Schulabschluß erlangen und gleichzeitig die Schulabschlüsse entwertet werden. Die relative Entwertung der Bildungsqualifikationen hat dazu geführt, daß die ehemals hinreichenden Bedingungen des Bildungserwerbs bzw. des Erwerbs aussichtsreicher Positionen sich in notwendige Bedingungen verwandelt haben, die zudem nur den Minimalstandard repräsentieren und noch lange keine Garantie für sozialen Aufstieg bilden. Zwar holen Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund in bezug auf die erlangten Schulabschlüsse deutlich auf, dennoch fehlen ihnen zusätzlich erforderliche Kriterien, um die entsprechenden Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze zu bekommen.

Niedriger Statuserwerb und enge soziale Netzwerke der Eltern schränken einen angemessenen Informationsfluß über Bildungsmöglichkeiten ein. Die Folge ist ein ebenfalls relativ geringes Spektrum der Bildungs- und Berufswahlprozesse. Eltern der Unterschicht und insbesondere Eltern mit Migrationshintergrund verfügen über wenig Macht bzw. Einfluß. Rechtlich und politisch der deutschen Bevölkerung nicht gleichgestellt, verfügen sie auch über geringe ökonomische Ressourcen. Hinzu kommen Sprach- und Kommunikationsbarrieren. Die zunehmende Polarisierung der Quartiere inner-

11 Diese Entwicklung spricht eindeutig für den exogenen Charakter des Statuserwerbs, der Mobilitätsprozesse und der Netzwerkbildung.

halb der Städte verstärkt zudem die unfreiwillige Bildung isolierter, homogener Netzwerke.

Eine besondere Bedeutung erhalten die zur Verfügung stehenden sozialen Netzwerke nochmals bei der Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzsuche. Untersuchungen haben gezeigt, daß die informellen Beziehungen mindestens so ausschlaggebend sind wie die öffentlich proklamierten und in einer Leistungsgesellschaft geforderten Kompetenzen wie Qualifikation, Wissen, hohe Motivation, Flexibilität, Disziplin, hohe Kommunikationsfähigkeit.¹² Verwandt- bzw. Bekanntschaftsverhältnisse haben offenbar einen enormen Einfluß auf die Gestaltung und die Ergebnisse der Versuche, einen Ausbildungs- bzw. einen Arbeitsplatz zu bekommen.

Differenzierung der Karrierebedingungen: ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital

Die Erweiterung des bisher auf ökonomische Kriterien beschränkten Kapitalbegriffs ist einerseits dem wirtschaftswissenschaftlichen Konzept der Humankapitaltheorie und andererseits den theoretischen Überlegungen Pierre Bourdieus zu verdanken. Während die Humankapitaltheorie jedoch lediglich eine Übertragung der Kapitaltheorie auf menschliche Ressourcen vorsieht, also einer »kapitaltheoretischen Fassung der Arbeitskraft«¹³ entspricht, differenziert die Theorie Bourdieus nach ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital, wobei diese verschiedenen Kapitalarten zunächst als unabhängige Variablen aufzufassen sind. Die Humankapitaltheoretiker anerkennen zwar andere als ökonomische Ressourcen, messen diese aber nur an ökonomischen Kriterien. So werden z.B. schulische Investitionen nur auf der Basis ihres ökonomischen Gehalts, wie er z.B. bei Studiengebühren oder bei Büchergeld anfällt, berücksichtigt.¹⁴

Mit der Differenzierung zwischen ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital hat Bourdieu¹⁵ der sozialen Ungleichheitsforschung zu einer

12 Michael Bommes, Ausbildung in Großbetrieben. Einige Gründe, warum ausländische Jugendliche weniger Berücksichtigung finden, in: Ralph Kersten/Doron Kiesel/Sener Sargut (Hg.), Ausbilden statt Ausgrenzen. Jugendliche ausländischer Herkunft in Schule, Ausbildung und Beruf, Frankfurt a.M. 1996, S. 31–44, hier S. 44.

13 Beate Kraus, Bildung als Kapital: Neue Perspektiven für die Analyse der Sozialstruktur?, in: Reinhard Kreckel (Hg.), Soziale Ungleichheiten, Göttingen 1983 (Soziale Welt, Sonderbd. 2), S. 198–220, hier S. 202.

14 Hierzu s. Pierre Bourdieus Kritik an der Theorie des Humankapitals; Pierre Bourdieu, Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel (Hg.), Soziale Ungleichheiten, S. 183–198, hier S. 185.

15 Pierre Bourdieu, Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt a.M. 1987; ders., Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital.

erheblichen Differenzierung verholten. Neben Besitz, Vermögen und Einkommen als Formen des ökonomischen Kapitals sind auch Bildung als kulturelles Kapital und soziale Beziehungen als soziales Kapital für die Schichtung der Gesellschaft entscheidend. Alle Kapitalarten sind prinzipiell gleichwertig, da jede der drei Arten in eine jeweils andere Kapitalart transferiert werden kann. Alle drei Arten werden im übrigen auch in jeder sozialen Situation dazu benutzt, die eigene Position im sozialen Gefüge, das mehr oder weniger durch Hierarchie gekennzeichnet ist, zu markieren. Allerdings sind die Kapitalarten in gewissem Maße auch wieder ungleichwertig, weil sich sowohl das kulturelle als auch das soziale Kapital vom ökonomischen Kapital ableiten läßt, das ökonomische Kapital sozusagen dominiert. Besonders effektiv ist der gemeinsame Einsatz, also eine Ergänzung aller drei Kapitalarten. Mit anderen Worten: Wer nur über kulturelles Kapital wie z.B. einen hohen Bildungsgrad verfügt, dem ist eine attraktive Position noch lange nicht sicher. Erst wenn auch die ›Beziehungen‹ stimmen und die Verfügung über gewisse materielle Güter vorhanden ist, also alle drei Kapitalarten ›habitualisiert‹ sind, kann eine entsprechende Machtposition im sozialen Gefüge eingenommen werden – und dies dann in der Regel auch ohne große Mühen.

Ungleiche Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung sind nach Bourdieu als Folge der endogenen Schichtzugehörigkeit, wie sie sich in der ungleichen Verteilung von ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital ausdrückt, und der damit einhergehenden schichtspezifischen Sozialisationsprozesse zu interpretieren. So erschwert z.B. die relativ niedrige Ausstattung der Eltern der Migrantenkinder mit ökonomischem Kapital eine ausreichende Unterstützung der Kinder bei schlechten Schulleistungen. Auch in kultureller Hinsicht sind Migrantenkinder benachteiligt: Sie werden in der Familie seltener und später mit der entsprechenden Technologie konfrontiert. Begrenzte Bildungskapazität bzw. -mobilität der Eltern schränken die Unterstützungsmöglichkeiten ebenfalls ein. Die Ausprägung und die Entfaltung eines spezifischen Lebensstils, der unmittelbar mit der in diesem Beitrag als Beispiel herangezogenen Informationstechnologie verknüpft ist, wird Migrantenkindern erschwert.¹⁶ Zudem sind die verschiedenen Generationen der Migranten mit geringerem sozialem Kapital ausgestattet. Ihre informellen Netzwerke sind beschränkt, sie müssen große Hürden nehmen, um intensivere Beziehungen außerhalb ihrer Schichtzugehörigkeit, ihrer Ethnie und ihres Wohnortes aufzubauen.

16 Pierre Bourdieu spricht angesichts der Bedeutung des kulturellen Kapitals auch von kultureller Kompetenz bzw. von einem spezifischen oder »angemessenen Code«, den man besitzen und anwenden können muß, um bestimmte kulturelle Spielarten »lesen« oder verstehen zu können; vgl. Bourdieu, *Die feinen Unterschiede*, S. 19. Dieser Code – so könnte man in bezug auf unsere Thematik sagen – wird Migrantenkindern verwehrt.

All diese Beispiele zeigen, daß es nach wie vor Zugangsbarrieren in Form einer niedrigen oder geringen Ausstattung mit den drei genannten Kapitalarten sind, die Migranten den Aufstieg zu machtvollen Positionen in unserer Gesellschaft erschweren bzw. diesen sogar verhindern.

Gesellschaftliche Entwicklungen: Individualisierung und Pluralisierung

Auch die neueren gesellschaftlichen Entwicklungen haben die Bildungs- und Mobilitätsprozesse maßgeblich beeinflußt. Zu nennen sind hier vor allem die Prozesse der Individualisierung und der Pluralisierung. Individualisierung bezeichnet nach Ulrich Beck¹⁷ sowohl einen Auflösungs- als auch einen Ablösungsprozeß. Bestimmte kulturelle Errungenschaften, Einstellungen und Werte werden nicht mehr automatisch tradiert. Häufig sind eklatante Brüche zwischen den Eltern und ihren Kindern in bezug auf die Religionsausübung, auf elementare Einstellungen oder in bezug auf spezifische Werte festzustellen. Auch die Pluralisierung von Lebens- und Beziehungsformen hat den Einfluß der Familie bzw. der Eltern auf die Bildungschancen der Kinder verändert. Die Kinder von Ein-Eltern-Familien profitieren eventuell nur noch bedingt vom Statuserwerb des Vaters. Auf der anderen Seite kann die Erweiterung der Familie auch völlig neue Perspektiven eröffnen.

Festzuhalten bleibt jedoch, daß die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Individualisierung und der Pluralisierung nicht alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Maße betreffen. Der von Beck als ›Fahrstuhl-Effekt‹ bezeichnete Prozeß der Lohnsteigerung bei gleichzeitiger Verringerung der Erwerbsarbeitszeit in der Deutschland¹⁸ betrifft Menschen mit Migrationshintergrund nur sehr bedingt. Sie profitieren weitaus weniger von den Errungenschaften, auch wenn sie einen wichtigen Beitrag bzw. entscheidende Voraussetzungen für diese Entwicklung geleistet haben.

Pointiert kann man sagen, daß der Individualisierungs- und Pluralisierungsprozeß in Deutschland an den Eltern der Migrantenkinder ›vorbei‹ gegangen ist. Im ›Fahrstuhl nach oben‹ sind sie schlichtweg nicht mitgenommen worden. Die Individualisierung hat insofern eher zu einer Polarisierung und Ausdifferenzierung des Schichtengefüges beigetragen.

17 Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986.

18 Ebd., S. 124.

Direkte und indirekte Formen der institutionellen Diskriminierung

Die Bildungsforschung hat in bezug auf die Institution Schule nachgewiesen, daß diese mittelschichtorientiert ist. Ihre Kriterien der Bewertung von Leistung, aber vor allem der informellen Bildungsinhalte entsprechen denjenigen der Mittelschicht. Kinder der Unterschicht sind dadurch per se benachteiligt, weil sie aufgrund der schichtspezifischen Sozialisation nicht dieselben Voraussetzungen mit in die Schule bringen können. Exogene schichtspezifische Gründe und die Reproduktion der Schichtzugehörigkeit durch die Schule können aber nicht als die einzigen Ursachen für ungleiche Bildungschancen gelten.

Mechthild Gomolla und Frank-Olaf Radtke¹⁹ haben in einer ihrer letzten Publikationen verdeutlicht, daß Schüler mit Migrationshintergrund sowohl der direkten als auch der indirekten institutionellen Diskriminierung unterworfen sind. Dieser Begriff lenkt die Aufmerksamkeit nicht mehr auf die Individuen, sondern auf die institutionalisierten Strukturen sozialer Prozesse. Die Autoren weisen nach, daß u.a. die Begrenzung der Bildungsmöglichkeiten auch durch eine überwiegende Zuweisung der Migrantenkinder (nach Abschluß der Primarstufe) in niedrig qualifizierende weiterführende Schulen (Real- und Hauptschulen) erfolgt. Folglich sind auch ihre Schulabschlüsse niedriger und ist die Schulabbrecherquote immer noch überproportional hoch. Zudem beurteilen Lehrer Schulleistungen von Migrantenkindern schlechter als diejenigen einheimischer deutscher Kinder. Die überproportional hohen Sonderschuleinweisungen von Migrantenkindern sind ebenfalls Indikatoren einer institutionellen Diskriminierung.²⁰

Ein besonderes Problem sind des weiteren die besonderen Förderprogramme, die z.B. im Rahmen der Jugendhilfe etabliert werden, um die ungleiche Situation deutscher und nicht-deutscher Jugendlicher zu kompensieren. Der Haken dieser Programme ist nämlich häufig, daß sie über den Charakter der besonderen Förderung die angesprochenen Zielgruppen stigmatisieren und somit das Problem einer institutionalisierten Benachteiligung ›verlängern‹ und also kontraproduktiv wirken.²¹

Institutionelle Diskriminierung liegt auch dann vor, wenn Unternehmen aufgrund der Befürchtung, Migranten hinterließen einen negativen Eindruck auf Kunden, Deutsche bevorzugen. Da die IT-Branche, die in diesem

19 Mechthild Gomolla/Frank-Olaf Radtke, Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, Opladen 2002.

20 Hierzu s. auch Michael Bommes/Frank-Olaf Radtke, Institutionelle Diskriminierung von Migrantenkindern. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik, 39. 1993. H. 3, S. 483–497.

21 Bommes, Ausbildung in Großbetrieben, S. 44.

Beitrag im Mittelpunkt steht, jedoch großen Wert auf ihre globale Orientierung legt und offen für die hohe Bedeutung interkultureller Kompetenzen eintritt, kann man berechtigterweise ein vergleichsweise geringes Diskriminierungspotential seitens der Unternehmer vermuten.

Institutionelle Indifferenz gegenüber der Bedeutung interkultureller Kompetenzen

Eine weitere Hypothese zielt auf die Bedeutung interkultureller Kompetenzen wie Mehrsprachigkeit, Empathie, hohe kulturelle Mobilität etc. Solche Kompetenzen werden sowohl vom Schul- als auch vom Ausbildungssystem bisher zu wenig be- und geachtet. Von der Branche werden sie häufig explizit gefordert. Die Bedeutung der Mehrsprachigkeit, vor allem auch die Kenntnis von Minderheitensprachen, ist im IT-Bereich besonders hoch. Wichtig ist angesichts einer zunehmenden Pluralisierung der Lebenswelten auch die Kenntnis der sehr differenzierten Lebensstile von Zuwanderern inklusive ihrer spezifischen Konsumorientierungen. Interkulturelle Kompetenzen können dazu beitragen, die Kontaktsituationen mit Kunden aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten, eigene und fremde Deutungsmuster zu reflektieren und die Kommunikation konstruktiver und konfliktfreier zu gestalten. Allerdings unterliegt auch die IT-Branche denselben informellen Mechanismen der Inklusion bzw. der Exklusion, durch die Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund benachteiligt werden, so daß diese Kompetenzen bei Auswahlverfahren nur bedingt ins Gewicht fallen.

Kritik eines deduktiven Automatismus

Die Vermutung, daß schichtspezifische Selektionsmechanismen, indirekte institutionelle Diskriminierung und die fehlende Anerkennung interkultureller Kompetenzen ein einseitiges Bildungsverhalten der Migranten bewirken und diese sich daher in ihrer Berufswahl überwiegend an sogenannten einfachen Berufen orientieren, entspricht einem vielfach beobachtbaren deduktiven Automatismus, der empirisch nur bedingt haltbar ist. Denn trotz dieser strukturellen, institutionellen und kommunikativen Benachteiligungs- bzw. Diskriminierungsformen gelingt es einzelnen Migranten, erfolgreich Karrierepfade einzuschlagen.

Quantitative Erhebungen reichen deshalb nicht aus, die für das Verstehen der Unterrepräsentation erforderlichen Aspekte des Migrationskontextes, der Migrationsbiographie und der konkreten Bildungsentscheidungen der Migranten zu ermitteln. Dies kann nur mit qualitativen Methoden geschehen. Diese haben den Vorteil, soziale Phänomene wie den Berufswahlprozeß detailliert zu rekonstruieren, wobei es nicht als nachteilig anzusehen

ist, daß so subjektiv gefärbte, von bestimmten äußeren Umständen abhängige ›Erfindungen der eigenen Biographie‹ entstehen. Abgesehen davon, daß auch mit quantitativen Methoden die Ziele der Authentizität und der Repräsentanz nicht automatisch erreicht werden können, bieten qualitative Methoden den Vorteil, daß die Betroffenen, über die in der Regel immer nur berichtet und gesprochen wird, auch selbst zu Wort kommen können. Die Wissenschaft hat dementsprechend vor allem die Aufgabe, Räume zu öffnen, in denen sich ›die Anderen‹ selbst zur Geltung bringen können.²² Einer durch die gängigen klassischen und modernen Theorien der sozialen Ungleichheit immer wieder erneuerten Inszenierung der Repräsentanz ›der Anderen‹ könnte damit eine angemessene Perspektive entgegengesetzt werden.

Auf der Basis dieser theoretischen Überlegungen soll nun im folgenden ein konkretes Projekt vorgestellt werden, in dem es um die Überwindung der Unterrepräsentation von Migranten in der bereits angesprochen IT-Branche geht.

Die praktische Umsetzung: ›openIT‹ – Strategien zur Förderung von Migranten in IT-Berufen

Zielgruppe dieses Projektes sind Zuwanderer und deren Nachkommen, die bereits dauerhaft in Deutschland leben und die in den neuen IT-Ausbildungsberufen deutlich unterrepräsentiert sind. Der Mangel an IT-Fachkräften Ende der 1990er Jahre machte deutlich, daß das bundesrepublikanische Bildungssystem nicht auf die Personalnachfrage der IT-Wirtschaft eingestellt war. Neben der ›Green Card‹ als Lösung für den kurzfristigen Fachkräftemangel entwickelte das Bundesbildungsministerium neue Berufsbilder, die nicht nur Abiturienten offenstehen. Mit der ›Verordnung über die Berufsausbildung im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnik‹ vom 10. Juli 1997 wurden vier neue IT-Berufe im bundesdeutschen System der dualen Ausbildung eingeführt (s. Tab. 4). Im kaufmännischen Bereich wurde das 1969 etablierte Berufsfeld des Datenverarbeitungskaufmanns aufgelöst und durch die Berufe IT-Systemkaufmann/-frau und Informatikkaufmann/-frau ersetzt. Im gewerblich-technischen Bereich hat sich der Ausbildungsmarkt vom Beruf Kommunikationselektroniker/-in²³ auf die neuen Berufsbilder Fachinformatiker/-in und IT-Systemelektroniker/-in umgestellt. 1999 wurde der fünfte IT-Beruf, nämlich der des/der Informationselektroniker/-in im Handwerk der Elektrotechnik neu gefaßt. Er ersetzt die traditio-

22 Martin Fuchs/Eberhard Berg, Phänomenologie der Differenz. Reflexionsstufen ethnographischer Repräsentation, in: dies. (Hg.), Kultur, soziale Praxis, Text. Die Krise der ethnographischen Repräsentation, Frankfurt a.M. 1993, S. 11–108, hier S. 72.

23 Im Zuge der Neuordnung wird das Berufsbild Kommunikationselektroniker/-in zum 1.1.2004 aufgehoben.

nellen Handwerksberufe Büroinformationselektroniker/-in sowie Radio- und Fernsehelektroniker/-in. Auch in diesen neuen IT-Berufen blieb der Anteil von jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund bisher äußerst gering.

Tabelle 4: Beteiligung von Ausländern an den neuen IT-Berufen

IT-Ausbildungsberuf	Insgesamt	Ausländer	
		Anzahl	in %
Fachinformatiker/-in	6.117	199	3,3
Informatikkaufmann/-frau	1.634	41	2,5
IT-Systemelektroniker/-in	1.920	69	3,6
IT-Systemkaufmann/-frau	1.871	90	4,8
Informationselektroniker/-in	1.050	64	6,1
IT-Berufe zusammen	12.592	463	3,7

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein Westfalen (LDS NRW).

Zwar arbeiten Menschen mit Migrationshintergrund inzwischen in allen Wirtschaftssektoren und in allen Berufsgruppen von ungelernten Arbeitern bis hin zu Akademikern. Gleichwohl bestehen hinsichtlich der Verteilung auf die Branchen und Berufsgruppen zwischen einheimischen Deutschen und Zuwanderern, auch zwischen verschiedenen Zuwanderergruppen, erhebliche Unterschiede. Bemerkenswerten Fortschritten in Richtung einer Angleichung an die Verhältnisse der einheimischen Erwerbsbevölkerung steht eine sich verfestigende ›Unterschichtung‹ des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes durch Migranten und deren Nachkommen gegenüber. Die überdurchschnittliche Erwerbslosigkeit, aber auch die Positionierung in Berufen mit wenig Reputation und Einkommen ist für den einzelnen individuell problematisch. Sie ist auch ein Problem für die ethnischen Communities, die kollektiv an das untere Arbeitsmarktsegment und die von Rationalisierung und Umstrukturierung betroffenen Arbeitsfelder des primären und sekundären Wirtschaftssektors gebunden bleiben. Und schließlich handelt es sich um ein Problem der Gesellschaft, die Einkommen im wesentlichen über Erwerbsarbeit verteilt und beruflichen Erfolg zur Voraussetzung einer eigenständigen und selbstverantwortlichen Lebensführung macht. Ein dauerhafter Ausschluß vom Arbeitsmarkt bzw. ein dauerhafter Einschluß in wenig aussichtsreiche Positionen hat unweigerlich nachziehende soziale Marginalisierungseffekte zur Folge.

An dieser Problematik setzt das EU-Programm EQUAL, das als Entwicklungspartnerschaft organisiert ist und das neue Wege zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten von Arbeitenden und Arbeitssuchenden auf dem Arbeitsmarkt testen soll, an. EQUAL ist eine europäische

Gemeinschaftsinitiative und verbindet verschiedene regionale Akteure, die jeweils ihre Teilprojekte bearbeiten und zu einem gemeinsamen Konzept bündeln. Europaweit werden von 2002 bis 2005 etwa 1.500, in der Bundesrepublik 109 Entwicklungspartnerschaften aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanziert. Mit Eigen- und Drittmitteln haben die Partner die Möglichkeit, die Veränderungsbereitschaft von Organisationen und Personen anzuregen. Dafür betreiben die Entwicklungspartnerschaften ein sogenanntes Mainstreaming; ein Prozeß, in dem die Arbeitserfahrungen mit strategischen Partnern reflektiert und über das Projekt hinaus weiterentwickelt werden.²⁴

Das Projekt ›openIT‹ ist nun eine dieser EQUAL-Entwicklungspartnerschaften. ›openIT‹ versucht jungen Erwachsenen, die der zweiten und dritten Generation im Einwanderungsland angehören oder als Spätaussiedler oder jüdische Kontingentflüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, den Zugang zu IT-Berufen in Nordrhein-Westfalen zu eröffnen. Die neuen Ausbildungsberufe bieten eine Chance für Menschen mit Migrationshintergrund, stärker als bisher in qualifizierte Dienstleistungen einzusteigen.

›openIT‹ differenziert sich in Nordrhein-Westfalen in 15 Teilprojekte aus und bietet im Bereich der IT-Berufe Ausbildung, Weiterbildung, Lernberatung, Begleitung und Förderung – mit besonderen Angeboten für Zugewanderte.²⁵ Das Landeszentrum für Zuwanderung (LZZ) trägt mit einem Forschungs- und einem Vernetzungsprojekt zur Öffnung von IT-Kernberufen für Migranten bei. Die Teilprojekte des LZZ zu den Themen *Begleitende Biographieforschung* und *Vernetzung* gehen der Frage nach, warum Migranten in der Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt der Informationstechnologie unterrepräsentiert sind. Im Ergebnis sollen auch die Möglichkeiten für die wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsvermittlungen erkundet werden.

Dabei wird nicht einfach eine gleiche Verteilung von Arbeitsplätzen der IT-Branche zwischen Zugewanderten und einheimischen Deutschen als Ideal unterstellt, um dann wirkliche Ungleichheiten zu kritisieren. Statt dessen soll eine qualitativ-empirische Analyse Unterschiede zwischen erfolgreichen und erfolglosen Karrieren am Beispiel der IT-Berufe offenlegen. Aufsteigende bzw. absteigende Erwerbskarrieren sind migrationstheoretisch interessant, weil sie die Inklusion bzw. Exklusion der Individuen in das Wirtschaftssystem als Prozeß erkennen. Anhand sozialer Strukturen und ihrer biographischen Verarbeitung soll einerseits rekonstruiert werden, wie die Lebenslagen von Migranten in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeiten des einzelnen prädisponieren, sich für oder gegen eine Karriere in der Informationstechnologie zu entscheiden. Andererseits soll beobachtet werden, welche Chancen und Risiken die IT-Wirtschaft für Zugewanderte bietet, die in der

24 Ausführliche Informationen der nationalen Koordinierungsstellen: www.equal-de.de

25 Ausführliche Beschreibung der Handlungsstrategie: www.equal-openit.de

jungen Branche den Einstieg in einen modernen und zukunftssträchtigen Dienstleistungsberuf suchen.

Bei der anschließenden Evaluation des ›biographischen Materials‹ geht es schließlich darum, bei den Interviewpartnern sowohl die traditionellen als auch die innovativen sozialen Bestandteile der individuellen Bewältigungsformen sozialer Ereignisse²⁶ herauszukristallisieren. Aus der dialektischen Vorgehensweise einer – im Sinne von Fritz Schütze – phänomenologisch orientierten Rekonstruktion sozialer Prozesse und des Erkennens teils offener, teils latenter Potentiale der Reflexion und der Transformation der eigenen Situation der Interviewpartner erhoffen sich die Entwicklungspartner die Konstruktion eines angemessenen Maßnahmenbündels, das eine Erhöhung des Anteils der Migranten im IT-Sektor und somit eine Verbesserung der Situation der Migranten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt bewirken kann.

26 Vgl. zur Dialektik von Traditionsbildung und Innovation: Ursula Apitzsch, Biographien und berufliche Orientierung von Migrantinnen, in: Kersten/Kiesel/Sargut (Hg.), Ausbilden statt Ausgrenzen, S. 133–148, hier S. 145f.

Vivian Hermann und Uwe Hunger

Die Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungsdiskussion

Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ziehen jährlich weltweit den größten Anteil an Einwanderern an, die meisten kommen im Zuge der Familienzusammenführung.¹ In den letzten Jahrzehnten und insbesondere seit den 1990er Jahren hat in den USA jedoch die Zuwanderung aus Beschäftigungsgründen an Bedeutung gewonnen. Mit der Verabschiedung des ›Immigration and Nationality Act‹ von 1990 wurde das Hauptinteresse der USA deutlich: Bevorzugt werden sollen vor allem hochqualifizierte Einwanderer. Hervorgehoben wurde das Interesse an und die Forderungen nach einer auf Qualifikationen beruhenden Einwanderungsregelung insbesondere durch das Aufstreben der Informationstechnologie- und Telekommunikationsbranche (ITK-Branche) seit Ende der 1980er Jahre. Durch die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte haben die USA ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt stabilisieren und ausbauen können. Für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland sind die USA seit langem das bevorzugte Zielland, auch wenn andere Länder, insbesondere die Einwanderungsländer Kanada und Australien sowie einige europäische Staaten, in jüngster Zeit versuchen, an den Erfolgen der USA anzuknüpfen und ihrerseits spezielle Einwanderungspolitiken für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland eingeführt haben.

Ein Blick auf die Geschichte der Einwanderungsgesetzgebung der USA verdeutlicht, daß bereits vor über 50 Jahren die Zuwanderung Hochqualifizierter durch gesetzliche Bestimmungen geregelt und stetig ausgeweitet wurde. In diesem Aufsatz soll in einem ersten Teil die Entwicklung der Einwanderungspolitik der USA hinsichtlich der Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland historisch nachgezeichnet und im Anschluß daran die aktuellen Größenordnungen der Einwanderung Hochqualifizierter in den USA dargestellt werden. Da in den USA die Einwanderung auf zwei Wegen möglich ist – erstens durch eine dauerhafte Zuwanderung unter dem

1 Anders als in Europa sind im Rahmen der Familienzusammenführung auch Eltern, Geschwister und erwachsene, noch nicht verheiratete Kinder von US-Bürgern nachzugsberechtigt.

sogenannten ›Green Card‹-Programm und zweitens durch einen zeitlich begrenzten Aufenthalt – soll die Einwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte sowohl unter dem Gesichtspunkt der dauerhaften Einwanderung aus Beschäftigungsgründen (employment-based immigration) als auch der temporären Arbeitsmigration dargestellt werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die temporären Einwanderungsprogramme H-1B und L-1-Visum gelegt werden, da diese beiden Programme in den letzten Jahren zum Hauptanwerbekanal für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland geworden sind.

Ausgehend von diesem Überblick über die US-amerikanische Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte soll in einem dritten Teil auf die wirtschaftliche Bedeutung dieser Zuwanderungsprogramme eingegangen werden. Studien haben gezeigt, dass ein Großteil des wirtschaftlichen Booms im kalifornischen Silicon Valley in den 1990er Jahren auf die Existenz erfolgreicher ›Immigrant Entrepreneurs‹ aus Asien zurückzuführen ist.² Durch die expansive Einwanderungspolitik der USA haben sich über Jahrzehnte Netzwerke zwischen den USA und Asien herausgebildet, die den wirtschaftlichen Erfolg der USA begünstigt haben und inzwischen auch in die Heimatländer der Einwanderer übertragen werden konnten. Diese Entwicklung ist im Hinblick auf die Gestaltung der deutschen Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte von besonderem Interesse, in der die Einführung der deutschen ›Green Card‹ einen ersten Schritt darstellt. Diesem Aspekt soll im Schlußteil des Aufsatzes nachgegangen werden.

Die Entwicklung der US-amerikanischen Einwanderung für Hochqualifizierte

Bereits vor über 50 Jahren, im Jahr 1952, wurde mit dem ›Immigration and Nationality Act‹, auch bekannt unter dem Namen ›McCarran-Walter Act‹, die Basis für die heutige Einwanderungspolitik der USA geschaffen. Sie wurde über die Jahre viele Male erweitert und ergänzt, stellt aber immer noch das Fundament der aktuellen US-Einwanderungsgesetzgebung dar.³ Zentrales Element ist ein sogenanntes Präferenzsystem, mit dem Personen angeworben werden, »whose services are determined by the Attorney General to be needed urgently in the United States because of high education,

2 Anna Lee Saxenian, Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs, in: Wayne A. Cornelius/Thomas J. Espenshade/Idean Salehyan (Hg.), The International Migration of the Highly Skilled. Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries (CCIS Anthologies 1), San Diego 2001, S. 197–234.

3 U.S. Department of Homeland Security, Bureau of Citizenship and Immigration Services, Immigration and Nationality Act, <http://www.immigration.gov/graphics/lawsregs/INA.htm>

technical training, specialty experiences, or exceptional ability of such immigrants and to be substantially beneficial prospectively to the national economy, cultural interest, or welfare of the United States«.⁴

Obwohl in dem Gesetz verankert wurde, daß die Einwanderung zum Großteil aus (hoch)qualifizierten Einwanderern bestehen sollte, war dies in der Realität lange Zeit kaum der Fall. Einwanderer, die aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen und ihres hohen Ausbildungsniveaus zugelassen wurden, machten zumeist nur einen geringen Teil der durch Quoten geregelten Einwanderung aus.⁵ Die Zuwanderung dieser (hoch)qualifizierten Personen, die auf der Präferenzliste an oberster Stelle standen, umfaßte in den Jahren 1952 bis 1965 jährlich nie mehr als 7.000 Einwanderer, davon bestand die Hälfte aus Familienangehörigen. Die Höchstgrenze für diese ›first preference category‹ lag jedoch bei 77.000. Im Jahr 1958 – dem Jahr mit der höchsten Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte unter dem geltenden Gesetz – reisten knapp 4.000 hochqualifizierte Arbeitskräfte in die USA ein und brachten ca. 3.200 Familienmitglieder mit. Der Anteil der Hochqualifizierten-Migration betrug damit insgesamt nur 7% der insgesamt 102.000 ›Quoten-Immigranten‹.⁶

Der ›Immigration and Nationality Act‹ von 1952 schuf neben dem Präferenzsystem für dauerhafte Einwanderer auch neue Kategorien für temporäre Einwanderung. So wurde auch die H-1-Visumkategorie eingeführt, die in der Debatte um die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften in den 1990er Jahre eine zentrale Rolle spielte. Das H-Visum wurde in zwei Gruppen unterteilt. Die erste Gruppe bezog sich auf Einwanderer »of distinguished merit and ability«, die in die USA kommen »to perform temporary services of an exceptional nature requiring such merit and ability«.⁷ Die zweite Gruppe schloß Arbeitskräfte aus dem Ausland ein, die einwandern »to perform temporary services of labor, if unemployed persons capable of performing such service or labor cannot be found«.⁸ Beide Visumkategorien räumten den Arbeitskräften nur einen temporären Aufenthaltsstatus ein und

4 Immigration Nationality Act, 66 Statutes-at-Large 163, 1952; U.S. Immigration Law and Policy: 1952–1986. A Report prepared for the Use of the Subcommittee on Immigration and Refugee Affairs Committee on the Judiciary United States Senate, prepared by the Congressional Research Service, Library of Congress, 101th Congress, first Session 1987, sowie Margaret Usdansky/Thomas Espenshade, The Evolution of U.S. Policy toward Employment-Based Immigrants and Temporary Workers: The H-1B Debate in Historical Perspective, in: Cornelius/Espenshade/Salehyan (Hg.), The International Migration of the Highly Skilled, S. 23–54.

5 Für unmittelbare Verwandte – dazu gehören Ehepartner, minderjährige Kinder und Eltern von US-Bürgern –, besteht keine Zuwanderungsbegrenzung durch Quoten.

6 Usdansky/Espenshade, The Evolution of U.S. Policy, S. 36.

7 Immigration and Nationality Act, 66 Statutes-at-Large 163, 1952.

8 Ebd.

forderten eine klar erkennbare Absicht zur Rückkehr. Mittlerweile sind diese Bestimmungen allerdings weggefallen, und seit 1970 ist es möglich, Migranten mit einem temporären Arbeitsvisum auch in dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen einzustellen.⁹

Eine wichtige Veränderung der amerikanischen Einwanderungspolitik bedeutete der im Jahr 1965 verabschiedete ›Immigration and Nationality Act‹, der die dauerhafte Einwanderung in die USA neu regelte. Hierbei wurde insbesondere das Präferenzsystem neu geordnet und die Bedeutung der Arbeitsmigration zurückgeschraubt. Nur noch 20% der zu vergebenden Visa sollten aus Beschäftigungsgründen vergeben werden (employment-based immigrants)¹⁰, die restlichen 80% an Familienmitglieder der Einwanderer. Die 20% der ›employment-based immigrants‹ sollten dabei hälftig entfallen auf »members of the professions or who because of their exceptional ability in the sciences or the arts will substantially benefit prospectively the national economy, cultural interests, or welfare of the United States« und auf »qualified immigrants who are capable of performing specified skilled or unskilled labor, not of a temporary or seasonal nature, for which a shortage of employable and willing persons exists in the United States«.¹¹ Die deutlich reduzierten Visum-Quoten der ›employment-based‹-Präferenz wurden auch nach dem ›Immigration and Nationality Act‹ von 1965 nicht voll ausgeschöpft. Da jedoch für die Einwanderung der ›employment-based‹-Kategorien bestimmte Länder-Quoten festgesetzt wurden, existierte ein Überhang von Bewerbern aus Ländern, deren Höchstgrenze bereits erreicht war. Dies führte dazu, daß 1970 einige Bestimmungen gelockert wurden¹², wie etwa die Bedingung, daß Arbeitsverhältnisse der hochqualifizierten ›nonimmigrants‹ nur für zeitlich befristete Stellen abgeschlossen werden durften.¹³ Dies war der erste Schritt

-
- 9 Susan F. Martin/B. Lindsay Lowell, Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hg.), Migrationreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2002, S. 119–139, hier S. 128.
- 10 Aus den Erfahrungen der vorangegangenen Jahre war klar geworden, daß die vom 1952er Act vorgesehenen Höchstgrenzen der Visa für (hoch)qualifizierte Immigranten deutlich unterschritten wurden und Einwanderung vielmehr über Familienzusammenführung und auch außerhalb der festgelegten Quoten stattfand, wenn es sich dabei um unmittelbare Verwandtschaftsverhältnisse handelte. Der ›Immigration Act‹ von 1965 trug dieser Tatsache Rechnung. Außerdem wurden die bis dahin geltenden Landesquoten (national-origins quota) abgeschafft, die insbesondere die nordeuropäischen Länder bevorzugt hatten.
- 11 An Act to Amend the Immigration and Nationality Act, 79 Statutes-at-Large 911, 1965.
- 12 U.S. Congress, United States Code Congressional and Administrative News. 91st Congress, Second Session, 1970, Vol. 2, Laws and Legislative History, St. Paul/Minnesota 1971, S. 1750–1755.
- 13 An Act to Amend the Immigration and Nationality Act to Faciliate the Entry of Certain Nonimmigrants into the United States, 84 Statutes-at-Large 116, 1970.

in Richtung einer dauerhaften Aufenthaltsmöglichkeit auch für ›nonimmigrants‹. Zudem wurde es den Arbeitskräften, die unter dem H-Visum einreisen, ermöglicht, auch ihre Ehepartner und minderjährigen Kinder mitzubringen. Die Anzahl der Einwanderer unter dem H-1-Visum stieg daraufhin deutlich an (s. Schaubild 1).

Das Gesetz von 1970 schuf außerdem eine neue Visumkategorie – das sogenannte L-Visum.¹⁴ Dieses Visum ermöglicht den innerbetrieblichen Austausch für multinationale Unternehmen unter vereinfachten Bedingungen. Diese Regelung wurde auf Drängen international tätiger US-Unternehmen eingeführt, die sich über die langen Wartezeiten für die Ausstellung von unbefristeten Visa aus Beschäftigungsgründen, die sie für die unternehmensinternen Versetzungen in die USA benötigten, beklagt hatten.¹⁵

Ende der 1980er Jahre deuteten sich erneute Gesetzesänderungen im Einwanderungsrecht an. Da das Gesetz von 1965 vor allem die Familienzusammenführung (family-based immigration) gefördert hatte, erhob sich die Kritik, daß die Einwanderung der letzten Jahre und Jahrzehnte zu wenig am Bedarf und an den Interessen der amerikanischen Wirtschaft ausgerichtet war. Diese Bedenken bezogen sich vor allem auf die deutlich werdende Unausgewogenheit zwischen dem Ausbildungsstand der amerikanischen Arbeitskräfte und der zunehmenden Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in einigen Wirtschaftssektoren.¹⁶ Ein Grund für die relativ niedrigen Zuwanderungszahlen von Hochqualifizierten lag zudem in der langen Wartezeit für die Ausstellung der unbefristet gültigen Visa. Hochqualifizierte Personen (professionals and highly-skilled workers) mußten bis zu 18 Monate warten, bis sie ihre Einreisepapiere erhielten, gelernte und ungelernete Arbeiter gar bis zu zweieinhalb Jahren.¹⁷

Diese Debatte führte schließlich zur Verabschiedung des ›Immigration Act‹ von 1990 (IMMACT 90), der 1992 in Kraft trat.¹⁸ Dieses Gesetz stellte die erste umfassende Reform der legalen Einwanderung seit dem ›Immigration Act‹ von 1965 dar. Die größte Veränderung wurde in bezug auf die ›employment-based‹-Einwanderung vollzogen. Sie umfaßte u.a. eine erhebliche Ausweitung der Visa für Hochqualifizierte. Die Anzahl der zu vergebenden

14 Public Law Amending the INA, Act of April 7, 1970, 84 Statutes-at-Large 116.

15 U.S. Congress, United States Code Congressional and Administrative News, 91st Congress, Second Session, 1970, Vol. 2, Laws and Legislative History, St. Paul/Minnesota 1971, S. 2750–2755.

16 U.S. Congress, United States Code Congressional and Administrative News. 101st Congress, Second Session, 1990, Vol. 8, Legislative History: Public Laws 101-625 to 101-650, St. Paul/Minnesota 1991, S. 6721.

17 Usdansky/Espenshade, The Evolution of U.S. Policy, S. 46.

18 Doris Dickel, Einwanderungs- und Asylpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2002, S. 61.

unbefristeten Visa für (hoch)qualifizierte Arbeitskräfte, die aus Beschäftigungsgründen (employment-based immigration) in die USA einwandern wollten, wurde insgesamt von 54.000 auf 140.000 erhöht, 110.000 waren dabei ausschließlich für Hochqualifizierte und ihre unmittelbaren Familienmitglieder reserviert. Die an dieser Stelle vorgenommene Neugliederung der Präferenzkategorien ist bis heute gültig.

Nach der Implementierung des IMMACT 90 stieg die Zahl der ›employment-based‹-Einwanderer rapide an. Standen 1991 noch 27.000 ›employment-based‹-Visa für hochqualifizierte Migranten zur Verfügung, so waren es 1992 bereits 110.000, Familienmitglieder eingeschlossen. Für ungelernete Arbeiter und ihre Familienmitglieder sollten jährlich nur noch maximal 10.000 Visa ausgestellt werden.

In dem ›Immigration Act‹ von 1990 waren zudem wichtige Neuerungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte, die mit temporären Visa als ›non-immigrants‹ einreisen, enthalten. Das seit dem ›Immigration and Nationality Act‹ von 1952 bestehende H-1-Programm wurde modifiziert und in mehrere Kategorien unterteilt, so daß jede Aufenthaltskategorie nun einem bestimmten Segment auf dem Arbeitsmarkt entspricht.¹⁹ So kam es etwa zur Einführung des sogenannten H-1B-Programms für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Spezialberufen (highly skilled workers in specialty occupations), auf das unten noch näher eingegangen wird. Zudem wurden zwei neue Kategorien für hochqualifizierte Personen geschaffen: das O-Visum für Personen, die auf dem Gebiet der Wissenschaft, Kunst, Wirtschaft oder des Sports über herausragende Fähigkeiten verfügen, und das P-Visum, das für Entertainer und Sportler anwendbar ist; die bereits existierende J-Kategorie wurde um eine Reihe von Berufsgruppen erweitert, so daß nun auch Wissenschaftler und Forscher unter dem auch als ›Exchange Visitor‹ bekannten Visum einreisen können.

Unter den temporären Visa, die im Zuge des ›Immigration Act‹ von 1990 geschaffen wurden, ist das H-1B-Visum das bedeutendste temporäre Arbeitsvisum in den USA, das seit seiner Einführung bis heute von Diskussionen in Politik, Wirtschaft und der Öffentlichkeit begleitet wird. Im Gegensatz zu den anderen temporären Visa besteht für die Ausgabe des H-1B-Visums ein jährliches zahlenmäßiges Vergabelimit. Bei Einführung des Visums lag die jährliche Obergrenze zunächst bei 65.000. Im Jahr 1997 wurde sie, bedingt durch ein rapides Wirtschaftswachstum, jedoch vorzeitig erreicht. Auf Betreiben insbesondere der ITK-Branche wurden die jährlichen Ausstellungszahlen der H-1B-Visa für die Jahre 1999 und 2000 von 65.000 auf 115.000 durch den sogenannten ›American Competitiveness and Workforce Impro-

19 B. Lindsay Lowell, Temporary Visas for Work, Study, and Cultural Exchange: Introduction and Summary, in: dies. (Hg.), Foreign Temporary Workers in America. Policies that Benefit the U.S. Economy, Westport, CT 1999, S. 1–25, hier S. 3.

vement Act« nahezu verdoppelt.²⁰ Die Nachfrage war allerdings so stark, daß die neuen Quoten im Jahr 1999 bereits im Juni²¹ ausgeschöpft waren, im Folgejahr sogar bereits Mitte März²², weshalb der Kongreß bald darauf eine weitere Reform, den sogenannten ›American Competitiveness in the Twenty-First Century Act«, auf den Weg brachte, mit der die Höchstgrenze der zu vergebenen H-1B-Visa für die Jahre 2001 bis 2003 noch einmal auf jährlich 195.000 erhöht wurde.²³ Kommt es zu keinem erneuten Gesetzesbeschuß hinsichtlich der Neuregelung der Obergrenze der H-1B-Visa, so gilt ab dem Haushaltsjahr 2004 wieder ein jährliches Ausgabelimite von 65.000 Visa.

Die aktuelle Größenordnung der Einwanderung von Hochqualifizierten in die USA

Dauerhafte Zuwanderung

In den Jahren 2001 und 2002 erhielten über 1 Million Personen eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung, die sogenannte ›Green Card«, offiziell ›permanent resident card« genannt. Der größte Teil der neuen ›Green Card«-Inhaber kommt im Rahmen der Familienzusammenführung (family-sponsored immigration), gefolgt von der Einwanderung aus Beschäftigungsgründen (employment-based immigration). Diese Gruppe, die aus ökonomischen und beruflichen Gründen eine ›Green Card« für die USA erhält, stellte im Haushaltsjahr 2002 rund 16% der gesamten Einwanderung in die USA.²⁴ Insgesamt besteht die ›employment-based«-Einwanderung aus folgenden 5 Präferenzkategorien, die seit der Verabschiedung des IMMACT 90 gelten²⁵:

1. Priority Workers: Dazu zählen Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten wie z.B. auf dem Gebiet der Wissenschaft, Kunst, Erziehung, Wirtschaft und des Sports sowie leitende Angestellte von multinationalen Unternehmen.
2. Professionals with advanced degrees or aliens of exceptional ability: Dazu gehören Fachleute mit einem höherem akademischen Grad oder mit

20 Public Law Amending the INA, Public Law 107-277, American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998, Sec. 411 Temporary increase in access to temporary skilled personnel under H-1B program.

21 Die Haushaltsjahre reichen in den USA jeweils vom 1. Oktober des Vorjahres bis zum 30. September des geltenden Jahres, d.h. die Zeitspanne des Haushaltsjahrs 1999 geht damit von Oktober 1998 bis zum September 1999.

22 Usdansky/Espenshade, *The Evolution of U.S. Policy*, S. 48.

23 Public Law Amending the INA, Public Law 106-131, American Competitiveness in the Twenty-first Century Act, Sec. 102 Temporary increase in visa allotments.

24 Eingeschlossen sind hierbei auch Familienmitglieder, die miteinwandern dürfen.

25 Hierzu s. Immigration Act of 1990, 104 Statutes-at-Large 4978, 1990.

einem niedrigeren akademischen Grad und einer mindestens 5jährigen fortlaufenden Berufspraxis sowie Personen mit besonderen Fähigkeiten in den Bereichen Wissenschaft, Kunst oder Wirtschaft.

3. Skilled workers, professionals, other workers: Hierzu zählen gelernte Arbeitskräfte, die über eine mindestens 2jährige Ausbildung verfügen. Diese Arbeitskräfte dürfen nur befristet auf solchen Arbeitsplätzen eingestellt werden, für die kein US-amerikanischer Arbeiter oder kein Einwanderer mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus zur Verfügung steht.
4. Special immigrants: Dazu gehören u.a. ›religious workers‹, Angestellte der US-Regierung, Angehörige der US-Streitkräfte.
5. Employment creation: Gemeint sind Investoren, die mindestens 500.000 bis 1.000.000 US\$, je nach wirtschaftlicher Lage in der jeweiligen Region²⁶, in ein Geschäftsunternehmen investieren und dadurch mindestens 10 neue Arbeitsplätze für amerikanische Staatsbürger oder Inhaber einer ›Green Card‹ schaffen.

Für die Präferenzkategorien 1–3 stehen jährlich jeweils 40.000 Visa zur Verfügung, für die Kategorien 4 und 5 jeweils 10.000. Eingeschlossen sind hierbei auch die Familienangehörigen, die mit einwandern können.

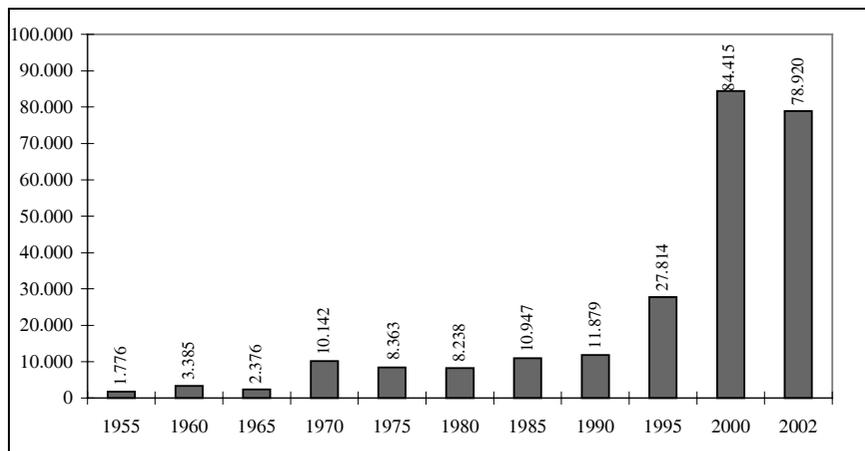
Im Haushaltsjahr 2002 wanderten insgesamt 175.000 Personen unter diesem Programm ein, fast 80.000 kamen unter den beiden ersten Präferenzkategorien. Wie aus Schaubild 1 hervorgeht, ist die Zahl der dauerhaften Zuwanderungen Hochqualifizierter insbesondere in den letzten beiden Jahren in die Höhe geschnellt.

Alle Personen, die als ›employment-based immigrant‹ in die USA einwandern, benötigen eine sogenannte ›Labor Certification‹. Mit dieser Arbeitserlaubnis, die vom zukünftigen amerikanischen Arbeitgeber beim Arbeitsministerium im Rahmen einer Petition beantragt werden muß, wird nachgewiesen, daß für die Stelle keine entsprechend qualifizierte Arbeitskraft in den USA zur Verfügung steht und von der Einstellung eines Einwanderers kein negativer Einfluß auf das Lohnniveau und die sonstigen Arbeitsbedingungen amerikanischer Arbeitnehmer ausgehen. Da das Ausfüllen der Petitionsformulare sowie die Beschaffung der zugehörigen Unterlagen vielfach mit erheblichen Problemen verbunden ist und amerikanische Firmen in der Regel niemanden einstellen, ohne den Bewerber zu kennen, ist es in der Praxis sehr schwierig, eine solche Arbeitszusicherung zu erhalten.²⁷ Viele ausländische Arbeitskräfte reisen deshalb unter temporären Programmen in die USA ein.

26 In ländlichen Gebieten oder wirtschaftlich schwachen Regionen ist häufig eine Investitionssumme von 500.000 US\$ ausreichend.

27 Bundesverwaltungsamt, Informationsstelle für Auswanderer und Auslandstätige, Vereinigte Staaten von Amerika. Informationen für Auswanderer und Auslandstätige, Köln 2000, S. 16.

Schaubild 1: Entwicklung der Zuwanderung Hochqualifizierter 1955–2002



Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Services, Annual Reports and Statistical Yearbook 1950–2001; The Office of Immigration Statistics, 2002 Yearbook of Immigration Statistics.

Temporäre Einwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften

Mit Ausnahme des H-1B-Visums, das eine Gültigkeitsdauer von drei Jahren hat und einmalig um weitere drei Jahre verlängert werden kann, gibt es für zeitlich befristete Visa für Hochqualifizierte keine Beschränkungen oder Quoten.²⁸ Für jedes Visum muß vom Arbeitgeber eine Gebühr von 1.000 US\$ an die Einwanderungsbehörde entrichtet werden.²⁹ Mit dem Geld werden u.a. Aus- und Fortbildung einheimischer Arbeitskräfte gefördert und Stipendien für bis zu 10.000 Technik- und Technologiestudierenden finanziert. Ziel ist es, langfristig die Abhängigkeit von gut ausgebildeten Arbeitskräften aus dem Ausland zu verringern.

Im Prinzip gilt auch beim H-1B-Programm ein Vorrang einheimischer Arbeitskräfte. Allerdings ist das Verfahren sehr einfach: Ein amerikanisches Unternehmen muß gegenüber dem Arbeitsministerium (Department of Labor) nur eine ›Labor Condition Application‹ einreichen, in der es eine Zusage abgibt (attestation), daß der ortsübliche Lohn gezahlt wird und daß die Arbeitsbedingungen so geschaffen sind, daß die Einstellung keine nega-

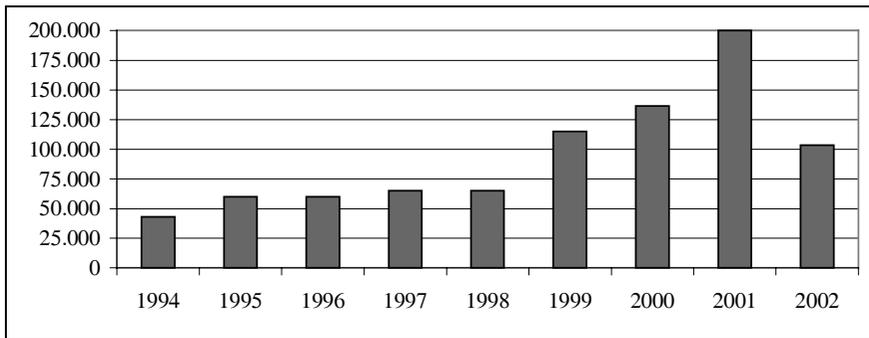
28 Philip Martin/Richard Chen/Mark Madamba, United States Policies for Admission of Professionals and Technical Workers: Objectives and Outcomes, Genf 2000 (Paper für die International Labour Organisation), S. 12.

29 Oftmals kommen noch 3.000 bis 5.000 US\$ an Honoraren für den Anwalt hinzu, der die Bewerbung vorbereitet.

tiven Auswirkungen auf die amerikanischen Arbeitnehmer haben wird. Zudem muß sichergestellt sein, daß es keinen Streik oder keine Aussperrung in der betreffenden Berufsgruppe an diesem Arbeitsort gibt und daß der Arbeitgeber seine amerikanischen Arbeitnehmer von seiner Absicht, einen Ausländer für den angebotenen Arbeitsplatz einzustellen, in Kenntnis setzt. Danach wird der Zugang ohne weitere staatliche Kontrolle geöffnet.

Während in den Jahren 1997 bis 2000 das jährliche Ausgabelimit von 65.000 bzw. 115.000 voll ausgeschöpft wurde, stieg die Vergabe von Visa ab 2001 zwar an; die sehr großzügig auf 195.000 ausgeweitete Obergrenze für Neuausstellungen ist aber bisher nicht erreicht worden (s. Schaubild 2). Im Jahr 2002 kam es im Vergleich zum Vorjahr sogar zu einer Verringerung der Neuanwerbungen. Insgesamt wurde die Zahl der H-1B-Arbeitskräfte in den USA im Herbst 2002 auf 900.000 geschätzt.³⁰

Schaubild 2: Vergabe von H-1B-Visa: Erstaussstellungen 1994–2002

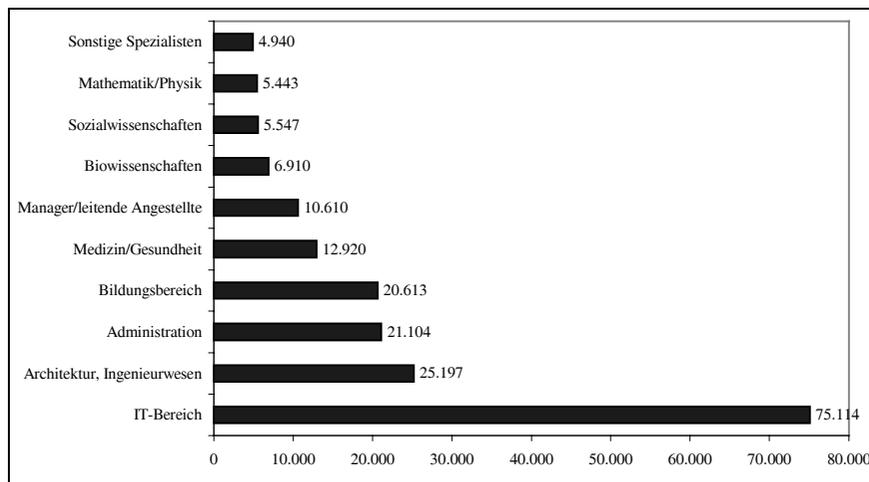


Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Services, Statistical Yearbooks 1994–2001; The Office of Immigration Statistics, 2002 Yearbook of Immigration Statistics.

Wie aus Schaubild 3 zu erkennen ist, stellten im Haushaltsjahr 2002 Bewerber aus der ITK-Branche mit 38% den größten Anteil aller H-1B-Visuminhaber. Aber auch andere Branchen, wie etwa Architektur und Ingenieurwesen, waren mit 12,6% relativ stark vertreten und stellten zusammen mit Personen, die im administrativen Bereich, im Bildungs- oder im Gesundheitsbereich tätig sind, etwa denselben Anteil wie die H-1B-Bewerber der ITK-Branche. Wie aus Schaubild 4 hervorgeht, stammt die überwiegende Mehrheit der H-1B-Visumbesitzer aus Asien, und hier insbesondere aus Indien und China.

30 Migration News, Labor: Certification, H-1B, 10. 2003, H. 1 (Januar), Online Version: http://migration.ucdavis.edu/mn/Archive_MN/jan_2003-02mn.html

Schaubild 3: Berufe von H-1B-Bewerbern im Haushaltsjahr 2002



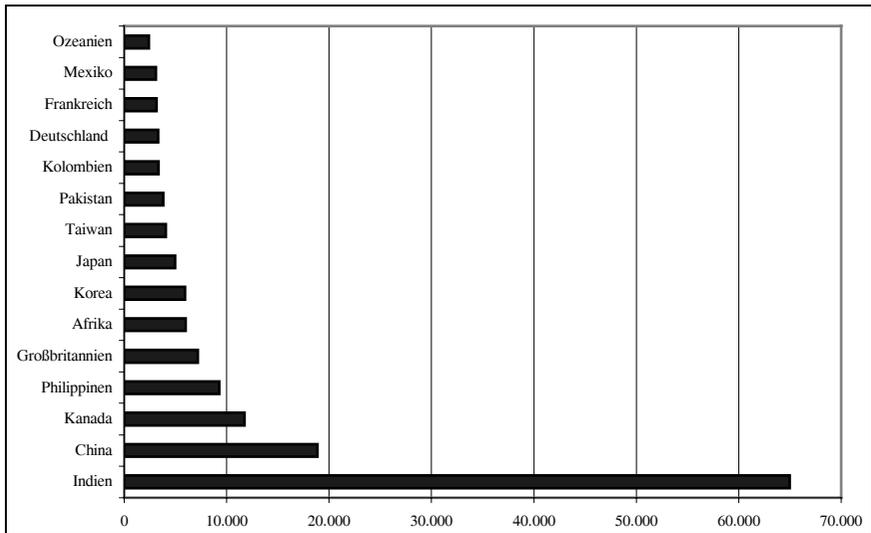
Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Services, Statistical Yearbooks 1994–2001; The Office of Immigration Statistics, 2002 Yearbook of Immigration Statistics.

Neben der Rekrutierung über das H-1B-Visum stellen in den letzten Jahren Unternehmen vermehrt ausländische Hochqualifizierte unter dem L-1-Programm ein. Das L-1-Visum ist für Manager, leitende Angestellte und Personen mit besonderem Fachwissen bestimmt, die innerhalb eines multinationalen Unternehmens als ›Transferee‹ zu einer Unternehmenseinheit in die USA geschickt werden.³¹ Für multinationale Unternehmen weist das L-Visum gegenüber dem H-1B-Visum erhebliche Vorteile auf. So ist das Antragsverfahren des L-1-Visums weitaus unbürokratischer und mit einer Bearbeitungszeit von 4–6 Wochen erheblich schneller zu erhalten. Anders als beim H-1B-Visum muß zudem die Entlohnung eines L-1-Besitzers nicht dem ortsüblichen Lohnniveau entsprechen. Es existiert zudem weder ein jährliches Ausstellungslimit noch wird eine Gebühr fällig.³²

31 Immigration and Nationality Act (INA), Act 101, Sec. 101 (15); Title 8 of the Code of Federal Regulations (8 CFR) Section 214.2(D)(1)(i).

32 In der letzten Zeit wurden in diesem Zusammenhang Vorwürfe laut, daß multinationale Unternehmen rechtswidrige Rekrutierungspraktiken abwendeten, um Kosten zu sparen. Die ›Migration News‹ berichtete in der Ausgabe vom Juli 2003 von einem multinationalen Unternehmen, das Arbeitskräfte über das L-1-Programm anwarb und dann an andere Unternehmen weiter verlieh. Vgl. Migration News, Labor, H-1B, H-2B, Unions, 10. 2003, H. 3 (Juli). Online Ausgabe: http://migration.ucdavis.edu/mn/jul_2003-06.html

Schaubild 4: Ausgewählte Herkunftsländer (-regionen) der H1-B-Visumbesitzer 2002



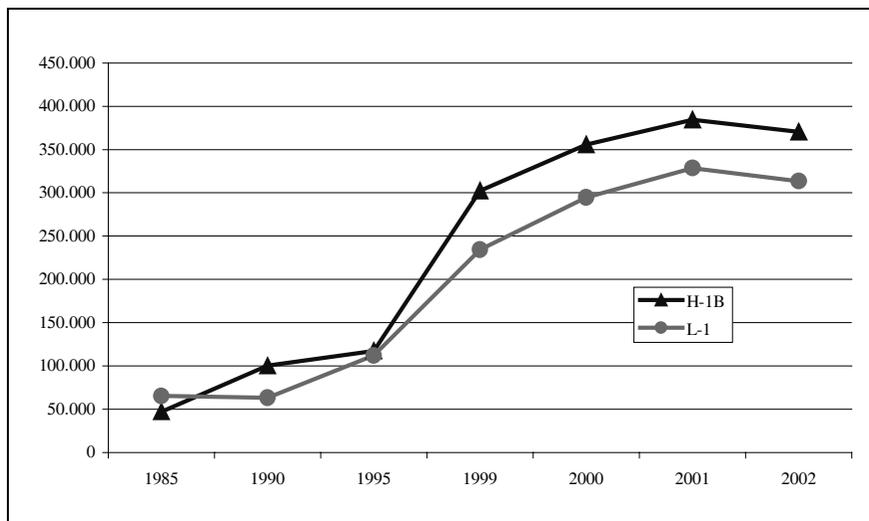
Quelle: U.S. Immigration and Naturalization Services, Statistical Yearbooks 1994–2001; The Office of Immigration Statistics, 2002 Yearbook of Immigration Statistics.

Da das L-1-Visum einfacher zu erhalten ist und weniger Bestimmungen unterliegt als das H-1B-Visum, ist anzunehmen, daß viele Firmen die Rekrutierung über das L-1-Visum bevorzugen. Tatsächlich ist die Anzahl der einreisenden L-1-Visumbesitzer in den letzten Jahren deutlich angestiegen.³³ Wie Schaubild 5 zeigt, weisen beide Visa-Typen eine ähnlich hohe Nachfrage auf, wobei die Zahlen des H-1B-Visums die des L-1-Visums noch etwas übersteigen. Visumbesitzer beider Kategorien machen relativ häufig von der Möglichkeit eines Statuswechsels zum ›permanent resident‹ Gebrauch. Bei H-1B-Visumbesitzern sind es etwa 40%, bei L-1-Visumbesitzern mehr als 20%.³⁴

33 Wie in Deutschland läßt sich daher vermuten, daß in den USA innerbetriebliche Ver-setzungen als Alternativkanal zur Rekrutierung von hochqualifiziertem Personal aus dem Ausland verwendet werden. Vgl. hierzu Holger Kolb, Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen. Zum Ende der ›Green Card‹, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23. 2003, H. 7, S. 231–235.

34 David S. North, Some Thoughts on Nonimmigrant Students and Worker Programs, in: Lowell (Hg.), Foreign Temporary Workers in America, S. 57–93, hier S. 69.

Schaubild 5: L-1- und H-1B-Visumzahlen im Vergleich 1985–2002



Quelle: Bureau of Citizenship and Immigration Services, Yearbook of Immigration Statistics 2002.

Wirtschaftliche Bedeutung der Migration Hochqualifizierter

Wie in der Einleitung bereits angeklungen, ist die US-amerikanische Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Es herrscht ein weitreichender Konsens, daß insbesondere die Einwanderung Hochqualifizierter die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflusst und einen wesentlichen Beitrag zur ökonomischen Führungsstellung der USA geleistet hat. Sehr deutlich wird dies am Beispiel eingewanderter ITK-Unternehmer im kalifornischen Silicon Valley, dem bedeutendsten Technologieentwicklungszentrum der Welt. Wie eine Studie der US-Geographin Anna Lee Saxenian zum Aufschwung der kalifornischen ITK-Industrie in den 1990er Jahren gezeigt hat³⁵, fußt der weltweit beachtete Boom in den 1990er Jahren im Silicon Valley zu einem großen Teil auf dem unternehmerischen Erfolg chinesischer, taiwanesischer und indischer Einwanderer. Etwa 20% aller Unternehmensneugründungen im Silicon Valley zwischen 1995 und 1998 gehen auf diese Einwanderungsgruppen zurück. 1998 erwirtschafteten diese Unternehmen ca. 15% des gesamten Umsatz

35 Saxenian, Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs; dies., Local and Global Networks of Immigrant Professionals in Silicon Valley, Public Policy Institute of California 2002.

zes aller High-Tech-Unternehmen im Silicon Valley und waren dort für die Entstehung von über 70.000 Arbeitsplätzen verantwortlich.³⁶

Tabelle 1: Umsätze und Beschäftigung von High-Tech-Unternehmen im Silicon Valley, die 1998 von Einwanderern indischer oder chinesischer bzw. taiwanesischer Herkunft geführt wurden

	Anzahl der Unternehmen	Gesamtumsatz in Mio. US\$	Zahl der Beschäftigten insgesamt
Inder	774	3.588	16.598
Chinesen/Taiwanesen	2.001	13.237	41.684
Insgesamt	2.775	16.825	58.282
Anteil an allen High-Tech-Unternehmen im Silicon Valley	24%	17%	14%

Quelle: Anna Lee Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, in: Wayne A. Cornelius/Thomas J. Espenshade/Idean Salehyan (Hg.), *The International Migration of the Highly Skilled. Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries* (CCIS Anthologies 1), San Diego 2001, S. 197–234, hier S. 205.

Der Erfolg der chinesischen bzw. taiwanesischen und indischen Unternehmen in den USA basiert zu einem großen Teil auf Zusammenschlüssen von Unternehmern und High-Tech-Angestellten, die sich seit den 1980er Jahren ausgehend vom Silicon Valley über das gesamte US-Gebiet ausgedehnt haben. Aufgabe dieser Netzwerke ist die Unterstützung junger Unternehmer durch die Vermittlung von Geschäftskontakten und Kapital. Ursprüngliches Motiv der Gründung dieser ›Selbsthilfeorganisationen‹ war die Beobachtung, daß es für Einwanderer in vielen amerikanischen Unternehmen Karrierehindernisse gab, sogenannte ›glass ceilings‹, also gläserne Decken, die Einwanderern den Karriereweg nach oben versperrten und amerikanische Führungskräfte bevorteilten.³⁷ Unternehmerische Selbstständigkeit und die Vermittlung von Anstellungen in ›immigrant enterprises‹ werden daher von vielen Einwanderern geschätzt und gepflegt. Inzwischen haben sich die beschriebenen Netzwerke auf andere Länder, insbesondere auf die Heimatländer der Hochqualifizierten ausgebreitet. Viele chinesische, taiwanesischen und indische Unternehmen sind inzwischen in beiden Ländern tätig und nutzen die Vorteile ihres Heimatlandes (in Form niedriger Kosten, bei oftmals hoher Qualität) und der USA (insbesondere als Absatzmarkt). Dies hat zur positiven Entwicklung der Heimatländer der Migranten beigetragen. So erlebt Indien heute ebenfalls einen Boom im ITK-Bereich, der als einziger Wirtschaftszweig des Entwicklungslandes (das eines der Hauptempfängerländer

36 Saxenian, *Local and Global Networks*.

37 Dies., *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*.

deutscher Entwicklungshilfegelder ist) als international wettbewerbsfähig gelten kann. Eine Schlüsselrolle des indischen Aufschwungs in dieser Branche kommt den ehemaligen hochqualifizierten Auswanderern zu, die nach der Liberalisierung Indiens Anfang der 1990er Jahre wieder in ihr Heimatland zurückgekehrt sind und sich und ihr im Ausland akkumuliertes Kapital in den Entwicklungsprozeß eingebracht haben. Eine ähnliche Entwicklung konnte zuvor bereits in Taiwan und auch in China beobachtet werden.³⁸ Die Migration Hochqualifizierter stellt damit nicht nur einen einseitigen Gewinn für die USA als Aufnahmeland dar, sondern eröffnet auch Gewinnchancen für das Abgabeland – eine Perspektive, die im Gegensatz zu den bislang vorherrschenden Annahmen der Entwicklungsforschung steht.³⁹

Schlußfolgerungen für die deutsche Einwanderungsdiskussion

Die Darstellung der US-amerikanischen Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte hat gezeigt, daß der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den 1990er Jahren, von der die USA, aber zunehmend auch die Abgabländer hochqualifizierter Migranten profitieren, eine jahrzehntelange Entwicklung vorausgegangen ist, in der sich die Priorität für die Einwanderung von Hochqualifizierten erst nach und nach durchgesetzt hat. Lange Zeit speiste sich die Zuwanderung in die USA hauptsächlich aus anderen Einwanderungskanälen, vor allem der Familienzusammenführung. Inzwischen ist die Einwanderungspolitik in den USA aber, wie in kaum einem zweiten Industrieland, zu einem festen Instrument der Wirtschafts- und Strukturpolitik geworden, das intensiv genutzt wird. Dem erfolgreichen Beispiel der USA folgen inzwischen viele andere Industrieländer⁴⁰, u.a. auch Deutschland, das sich heute inmitten eines intensiven Wettbewerbs »um die besten Köpfe« sieht.⁴¹ Die Einführung der sogenannten deutschen »Green Card« soll einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer international wettbewerbsfähigen Ein-

38 Hierzu im einzelnen Uwe Hunger, Vom »Brain Drain« zum »Brain Gain«. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn 2003; Anna Lee Saxenian, Brain Drain or Brain Circulation? The Silicon Valley-Asia Connection. Paper presented at the South Asia Seminar, Weatherhead Center for International Affairs, 29.9.2000.

39 Hierzu s. etwa Heiko Körner, »Brain Drain« aus Entwicklungsländern, in: IMIS-Beiträge, 1999, H. 11, S. 55–64.

40 Für einen Überblick über die bestehenden Regelungen im internationalen Vergleich s. Gail McLaughlin/John Salt, Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers. Report to the Home Office, London 2002.

41 So eine Formulierung im Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung«, Berlin 2001 (sogenannte Süßmuth-Kommission).

wanderungspolitik für Hochqualifizierte darstellen. Wie die Darstellung gezeigt hat, folgt sie in ihrer Konzeption weitgehend dem Vorbild US-amerikanischer Einwanderungspolitik – nicht im Hinblick auf die permanente Zuwanderung (hier hat die deutsche ›Green Card‹ außer dem Namen nichts mit der amerikanischen Vorbild gemeinsam), sondern im Hinblick auf die temporären Einwanderungsprogramme für hochqualifizierte Arbeitskräfte.⁴²

Interessant ist auch, daß die Diskussionen um das Pro und Contra der Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland in vielen Aspekten dem historischen US-Muster folgt, wenn auch deutlich zeitlich verspätet. Während in Deutschland oftmals der Eindruck vorherrscht, daß die USA der Einwanderung (gerade in bezug auf Hochqualifizierte) vorbehaltlos positiv gegenüberstehen, offenbart der detaillierte Blick auf die US-Einwanderungsregelungen durchaus interne Vorbehalte. Diesen wird aber durch Maßnahmen wie der Gebührenerhebung zur Ausstellung von H-1B-Visa, die der inländischen Nachwuchsausbildung zugute kommen sollen, oder der Bindung der ausländischen Beschäftigten an das ortsübliche Lohnniveau, Rechnung getragen. Die zusätzliche Einführung dieser Regelungen konnten in den USA eine Blockade der generellen Einwanderungsgesetze verhindern, wie sie in Deutschland derzeit zu beobachten ist.

Insbesondere die vielversprechenden Perspektiven, die sich aus den positiven Effekten internationaler Unternehmer-Netzwerke ergeben, lassen die Gestaltung einer wirkungsvollen und langfristig angelegten Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in Deutschland (über die ›Green Card‹ hinaus) um so dringlicher erscheinen. Bisher haben Überlegungen, ob und wie Aufnahme- und Abgabelländer langfristig von der internationalen Migration Hochqualifizierter profitieren können, in der Diskussion um die deutsche ›Green Card‹ und das Zuwanderungsgesetz nur eine Nebenrolle gespielt. Dabei zeigt insbesondere das Beispiel der indischen Migration, daß durch die in Gang gesetzte ›brain circulation‹ wirtschaftliche Vorteile für beide Seiten (Aufnahme- und Abgabelländer der hochqualifizierten Migranten) erzielt werden können.⁴³ Diese Perspektive steht auch Deutschland offen, zumal Inder auch in Deutschland die stärkste Einwanderungsgruppe im ›Green Card‹-Programm ausmachen. Allerdings wird diese Perspektive bis-

42 Im Detail bestehen natürlich wichtige Unterschiede zwischen beiden Programmen. So wird die deutsche ›Green Card‹ lediglich an Hochqualifizierte im ITK-Bereich vergeben, während in den USA weit mehr Berufsgruppen unter dem H-1B-Programm einreisen dürfen. Gegenüber dem deutschen ›Green Card‹-Programm bietet das H-1B-Programm darüber hinaus für Arbeitnehmer die Möglichkeit, nach Ablauf der 6-Jahres-Frist eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen. Zudem ist es ein Jahr länger gültig als das deutsche Quasi-Pendant.

43 Hunger, Vom ›Brain Drain‹ zum ›Brain Gain‹.

her kaum wahrgenommen. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt zwar die Entwicklung in Indien durch die Finanzierung von Ausbildungseinrichtungen für ITK-Fachkräfte, wie etwa das IIT in Madras⁴⁴, die positiven Effekte dieser Investitionen ernten aber vor allem die USA in Form der massiven Zuwanderung indischer ITK-Experten im Rahmen des H-1B-Visumprogramms.

Dieses Beispiel macht deutlich, daß Entwicklungs- und Migrationspolitik nicht länger isoliert betrachtet werden können, sondern stärker miteinander verknüpft werden sollten. Für Deutschland ergeben sich in diesem Zusammenhang insbesondere Chancen in der Zusammenarbeit mit Staaten aus Mittel- und Osteuropa, der zweiten Hauptentsenderegion von ›Green Card‹-Fachkräften nach Deutschland, und der Türkei. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, daß die heutige fruchtbare asiatisch-amerikanische Wechselbeziehung einer jahrzehntelangen Entwicklung bedurfte, die von Deutschland nicht innerhalb weniger Jahre aufzuholen ist. Es wird ein langfristiges Ziel sein müssen, die bestehenden Wanderungsströme von den USA in andere Länder, vor allem nach Deutschland und in die Europäische Union, umzulenken. Die USA (und andere klassische Einwanderungsländer) haben Deutschland gegenüber den großen Wettbewerbsvorteil, daß sie bereits seit vielen Jahren eine große Zahl von hochqualifizierten Einwanderern in ihr Land aufnehmen und sich so die beschriebenen gewinnbringenden Netzwerke aufbauen konnten.⁴⁵

Es scheint wichtig zu betonen, daß der wirtschaftliche Erfolg in den USA nicht primär auf die kurzfristige und befristete Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zurückgeht, sondern sich vielmehr auf dauerhafte Zuwanderer gründet, vor allem Studierende, die nach Abschluß ihres Studiums die Möglichkeit nutzen, sich dauerhaft in den USA niederzulassen. Die erwähnten chinesischen, taiwanesischen und indischen Unternehmensgründer im Silicon Valley sind in der Mehrzahl nicht unter dem H-1B-Visumprogramm, sondern bereits in den 1970er und 1980er Jahren als Studierende oder Familienangehörige in die USA gekommen. Auch dies ist bei der Konzeption einer effektiven Zuwanderungspolitik für Hochqualifizierte in Deutschland zu bedenken. Einwanderer benötigen eine gewisse Zeit der

44 Jürgen Wiemann, Von Indien lernen! Entwicklungspolitische Bewertung der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungs- und Transformationsländern (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Berlin 2000, S. 7.

45 An dieser Stelle ist zusätzlich darauf hinzuweisen, daß Gemeinsamkeiten in der Kultur und Sprache zwischen Migranten und Aufnahmeland begünstigend wirken, weshalb die USA und andere englischsprachige Staaten wiederum einen Wettbewerbsvorteil besitzen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Anwerbung indischer Spezialisten, die deswegen bevorzugt in die USA auswandern, weil sie dort nicht nur eine große Migranten-Community hinter sich wissen, sondern auch weil sie hier keine neue Sprache lernen müssen.

Eingewöhnung und Anpassung, bevor sie zu wirtschaftlichen Aktivposten der Gesellschaft werden können. Die deutsche Einwanderungspolitik steht angesichts der weltweiten Neustrukturierung der Arbeitsmärkte und Arbeitsmigration im Vergleich zu anderen OECD-Ländern erst am Anfang. Mit dem vollzogenen Paradigmenwechsel in der deutschen Einwanderungspolitik von der Leugnung (›Deutschland ist kein Einwanderungsland‹) zur Anerkennung der Migrationswirklichkeit in Deutschland ist aber ein entscheidender Schritt auf diesem Weg getan.

Kirsten Hoesch

›Green Card‹ für Ärzte? Von der ›Ärztenschwemme‹ zum Ärztemangel im deutschen Gesundheitssektor

»Ärztmangel in südwestfälischen Kliniken: Die Zahl der jungen Ärzte ist allein in Westfalen-Lippe in den vergangenen zehn Jahren um 30% zurückgegangen. Der Nachwuchs fehlt vor allem in den ländlichen Kliniken unserer Region. Noch vor einigen Jahren gingen täglich mehrere Bewerbungen von jungen Ärzten ein. Jetzt kommen nur noch selten Anfragen, so der Chefarzt der Inneren Abteilung des Evangelischen Krankenhauses in Plettenberg. Die Klinikarbeit sei für junge Ärzte nicht mehr attraktiv. Viele Dienste, viel Bürokratie, ein relativ schlechtes Image und eine der Arbeitsbelastung nicht angemessene Bezahlung seien die Hauptgründe für die Abkehr vom Krankenhaus. Die Plettenberger Klinik hat gezielt Ärzte in Osteuropa angeworben und Anfang Juli drei neue Ärzte aus Rußland und Litauen eingestellt. Schon jetzt stammt bis zur Hälfte aller Assistenzärzte an südwestfälischen Kliniken aus dem Ausland.«¹

Diese Meldung scheint unserem Alltagswissen und unseren Erfahrungen mit der kontinuierlich verwendeten Rhetorik von der ›Ärztenschwemme‹² im deutschen Gesundheitswesen zu widersprechen. Es deutet sich jedoch zunehmend ein Ärztemangel insbesondere in Krankenhäusern, in bestimmten Regionen auch bei den niedergelassenen Ärzten³, an. Thematisiert wurde diese Problematik zunächst nur innerhalb der Teilöffentlichkeit der unmittelbar Betroffenen – nämlich den Ärzteblättern der betroffenen Kammerbezirke⁴ wie auch im überregionalen ›Deutschen Ärzteblatt‹.⁵ Seit 2002 hat das

1 WDR Hörfunk-Nachrichten, 19.7.2003, 11.30 Uhr, Regionalsendungen Südwestfalen, WDR-Regionalstudio Siegen.

2 Ärzteverbände warnten Mitte der 1990er Jahre vor 60.000 arbeitslosen Ärzten in Deutschland im Jahr 2000; vgl. Martin Schacher, Vorausschätzung des Angebotes an Absolventen der Humanmedizin und Auswirkungen auf den Bestand an Ärzten bis zum Jahr 2030 (HIS Hochschulinformations-System Hochschulplanung 119), Hannover 1996, S. 100.

3 Aus praktischen Erwägungen werden im Text jeweils die männlichen Formen von Personenbezeichnungen angeführt; doch sind damit explizit Männer und Frauen gemeint.

4 Gehen dem deutschen Gesundheitswesen die Ärzte aus?, in: Ärzteblatt Sachsen, 2. 2002, S. 48; Arztzahlenentwicklung in Sachsen, in: ebd., 13. 2002, H. 5, S. 180–182;

Thema jedoch auch Einzug in die reichweitenstärkeren Medien und damit in die breite Öffentlichkeit gefunden. Überregionale Zeitungen berichten zunehmend über ein Problem, das – wenn man sich außerhalb der betroffenen Institutionen befindet – erst auf den zweiten Blick sichtbar wird. Es geht dabei nicht allein um einen sich abzeichnenden Ärztemangel, sondern auch um die Abwanderung junger deutscher Ärzte ins Ausland und eine Überalterung der deutschen Ärzteschaft insgesamt.⁶

Während der Arbeitskräftemangel im Altenpflegesektor seit Jahren massenmedial thematisiert wird und Zusammenhänge zwischen mangelndem Berufsprestige, hoher physischer und psychischer Belastung, relativ geringem Einkommen und einem Mangel an qualifizierten Pflegekräften auf der Hand liegen⁷, so sind die Ursachen eines sich ankündigenden Ärztemangels nicht so offensichtlich; schließlich genießt der Arztberuf in der deutschen Bevölkerung immer noch das höchste Ansehen unter allen Berufen.⁸ 74% der Bevölkerung zählen den Arztberuf zu den vier oder fünf Berufen, »die sie am meisten schätzen, vor denen sie am meisten Achtung haben.«⁹ Einflußreiche Medien, wie etwa die Süddeutsche Zeitung, sehen aber eine

Ihre Meinung zum Ärztemangel, in: ebd., 14. 2003, H. 3, S. 85f.; Ihre Meinung zum Ärztemangel, in: ebd., 14. 2003, H. 4, S. 125–128; Ärztekammer des Saarlandes, Ärztekammer sieht Gefahr für ärztliche Versorgung, www.aerztekammer-saarland.de/10/2003050802.html, Stand: 24.7.2003; Ärztekammer Westfalen-Lippe, Arztberuf hat an Attraktivität verloren – Mangel an Ärztinnen und Ärzten in Westfalen-Lippe vorprogrammiert, Presseinformation der ÄKW, www.aekwl.de/public/pressestelle/doc01_38_5.htm, Stand: 24.7.2003.

5 Daß innerhalb des medizinischen Fachpublikums innerhalb kürzester Zeit eine Wende von der Thematisierung der ›Ärztenschwemme‹ hin zum Ärztemangel eingetreten ist, läßt sich an der Zahl der Artikel abzählen, die sich mit dem Thema beschäftigen. Gibt man im Archiv des Deutschen Ärzteblatts (www.aerzteblatt.de) das Wort ›Ärztemangel‹ in die Volltext-Suche ein, so landet man für 1996 zwei Treffer, für 1997 fünf Treffer, für 1998 zwei Treffer, für 1999 drei Treffer, für 2000 zwei Treffer, für 2001 14 Treffer, für 2002 68 Treffer und für 2003 (bis August) 28 Treffer. Dabei befassen sich die Artikel in den Jahren 1996 bis 2000 ausschließlich mit Ärztemangel im Ausland, z.B. in Großbritannien. Erst ab 2001 steht der zunehmende Ärztemangel in Deutschland im Vordergrund.

6 Hierzu z.B. Markus Balsler, Krankenhäusern droht Notstand. Diagnose Ärztemangel, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 2./3.8.2003, S. 17; Christine Demmer, Der Ruf des Nordens. Die neuen Gastarbeiter: Norwegen wirbt im Ausland um Arbeitskräfte – vor allem um Mediziner, in: SZ, 28./29.6.2003, S. 17; Michael de Ridder, Stoppt die Kurpfuscher, in: DIE ZEIT, 26.6.2003, S. 29.

7 Hierzu z.B. WDR 5, Vom Notstand in die Katastrophe? Altenpflege in der Krise. Teil 4: Nach fünf Jahren ausgebrannt – der Job der Altenpflegerin, www.wdr5.de/morgenecho/serien/altenpflege020203folge4.phtml, Stand: 28.7.2003.

8 Wolfgang Donsbach, Das Arztimage in der Bevölkerung – und Folgerungen für die Kommunikation des Berufs, in: Ärzteblatt Sachsen, 14. 2003, H. 5, S. 176–181.

9 Ebd., S. 177.

Tendenz hin zu einer Abnahme der Attraktivität des Berufes und betiteln die hart arbeitenden Krankenhaus-Ärzte – vor allem die jüngeren Ärzte – als »Halbgötter in Schweiß«.¹⁰

Diese Veränderung fügt sich in einen generellen Trend, der in anderen europäischen Staaten seit langem zu beobachten ist und zu einer aktiven Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem Ausland zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs im inländischen Gesundheitssektor geführt hat. Bis jetzt befand sich Deutschland hier in einer Außenseiterrolle, da es traditionell ein Überangebot an qualifizierten Arbeitskräften gab.

Im Rahmen dieses Beitrages soll geklärt werden, warum es zu einer solchen Trendwende auch im deutschen Gesundheitssektor kommen könnte und welche Auswirkungen dies hätte. In einem ersten Schritt werden hierzu zunächst Daten zu der sich abzeichnenden Trendwende in der Arbeitskräftesituation im Gesundheitswesen präsentiert. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern gestaltet sich die Stellenbesetzung bereits heute äußerst schwierig. Die entstehenden Lücken können zusehends nur durch eine aktive Anwerbung von Arbeitskräften aus Osteuropa gefüllt werden. In einem zweiten Schritt sollen die Ursachen für diese Trendwende näher unter die Lupe genommen werden. Hierbei treten vor allem die strukturellen Besonderheiten des deutschen Gesundheitssystems in den Vordergrund. Dies wird gerade im Vergleich zu anderen europäischen Ländern deutlich, in denen die Auslandsrekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften (Krankenschwestern und -pflegern) und von Hochqualifizierten (Ärzten) seit längerer Zeit gängige Praxis ist.¹¹ Der deutsche Gesundheitssektor stellte in diesem Zusammenhang eine Ausnahme dar, weil er aufgrund seiner spezifischen Trennung von Leistungserbringung und -finanzierung eine stetig große Nachfrage nach medizinischen Leistungen garantierte und damit hohe Einkommen und eine entsprechend hohe Attraktivität des Arztberufes gewährleistete. Dies hat sich mit dem Gesundheitsstrukturgesetz 1992 erstmals grundlegend geändert.

Im dritten Abschnitt geht es um die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, auf diese Veränderungen zu reagieren, auch im Hinblick auf einwanderungsrechtliche Regelungen, und welche Erfahrungen aus anderen Sektoren und Ländern sich der Gesundheitssektor hierbei zunutze machen kann. Die Erfahrungen mit der Verwaltung bei der Anstellung ausländischer Ärzte in Ostdeutschland zeigen, daß insbesondere durch den derzeit hohen Grad staatlicher Regulierung in der akademischen medizinischen Ausbildung die Anwerbung von medizinischem Fachpersonal aus Drittstaaten erschwert

10 Halbgötter in Schweiß, in: SZ, 9.11.2002, www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/410/9401/, Stand: 24.7.2003.

11 Diese Fragestellung steht im Mittelpunkt des von der Europäischen Union finanzierten Forschungsprojektes ›The Political Economy of Migration in an Integrating Europe‹ (PEMINT).

wird. Vereinfachte rechtliche Regelungen und eine einheitliche Praxis der Erteilung der Berufserlaubnis scheinen jedoch wichtig zu sein, um den wachsenden Bedarf an Ärzten in den nächsten Jahren befriedigen zu können, zumal das Ausbildungssystem nicht schnell genug auf diesen Bedarf reagieren kann. Insbesondere gesundheitspolitische und strukturbedingende Entscheidungen wie ein verändertes Ausbildungssystem machen sich mit einem ›time lag‹ von etwa zehn Jahren bemerkbar. Der langsam empirisch sichtbare Ärztemangel wird sich daher in der Zukunft eher noch verschärfen. Eine ›Green Card‹, wie sie für die Informationstechnologie- und Telekommunikationsbranche (ITK-Branche) eingeführt worden ist, könnte dann auch für den Gesundheitssektor zur schnellen und unbürokratischen Anwerbung von Ärzten aus dem Ausland notwendig werden.

Indikatoren einer Trendwende im deutschen Gesundheitssektor

Obwohl die Zahl der berufstätigen Ärzte zum 31. Dezember 2002 gegenüber dem Vorjahr um 1,1% auf insgesamt 301.060 gestiegen ist¹², herrscht in einzelnen Regionen heute bereits eine erhebliche Arbeitskräfteknappheit. So ist in vier Kammerbezirken¹³ (von insgesamt 17 Bezirken) die Zahl der ambulant tätigen Ärzte rückläufig und in zwei Kammerbezirken¹⁴ auch die Zahl der stationär tätigen Ärzte. Das Krankenhaus-Barometer beschreibt die Personalsituation im Ärztlichen Dienst in den neuen Bundesländern sogar als »besorgniserregend«¹⁵: 79,8% der Krankenhäuser in den neuen Bundesländern können offene Stellen im Ärztlichen Dienst nicht besetzen, gegenüber 43% in den alten Bundesländern.¹⁶ Insgesamt kann fast jedes zweite Krankenhaus (48,6%) offene Stellen nicht besetzen. Damit waren zum Umfragezeitpunkt 3.163 Stellen im Ärztlichen Dienst in deutschen Krankenhäusern offen. Weitere 1.645 Arzt-im-Praktikum-Stellen konnten ebenfalls nicht besetzt werden – auch hier mit deutlichem Ost-West-Gefälle: 54% der ostdeutschen Krankenhäuser suchen Ärzte im Praktikum (ÄiP) gegenüber 40% der westdeutschen.¹⁷

12 Davon waren 143.838 Ärzte stationär tätig und 131.329 arbeiteten im ambulanten Sektor; Statistik der Bundesärztekammer (BÄK), www.bundesaerztekammer.de/30/Aerztestatistik/index.html, Stand: 24.7.2003.

13 In Brandenburg um 1,1%, in Mecklenburg-Vorpommern um 0,7%, in Sachsen um 0,3% und in Sachsen-Anhalt um 1,2%, vgl. Statistik der BÄK.

14 Im Saarland um 2% und in Sachsen-Anhalt um 1,4%, vgl. Statistik der BÄK.

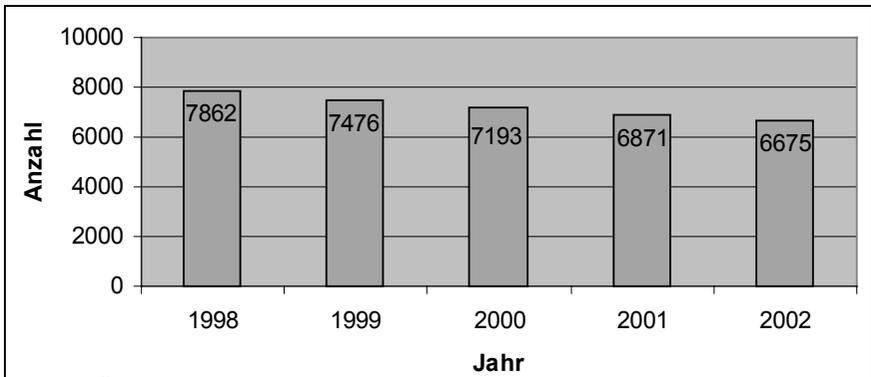
15 Deutsches Krankenhausinstitut, Krankenhaus-Barometer, Herbstumfrage 2002, www.dki.de/PDF/Herbst_2002.pdf, Stand: 18.8.2003, S. 31.

16 Ebd., S. 33.

17 Ebd., S. 34.

Vor allem die Altersstruktur der Ärzteschaft und der mangelnde Nachwuchs verschärfen diesen Trend. Der Anteil der jungen Ärzte unter 35 Jahren an allen berufstätigen Ärzten ist von 27,4% im Jahr 1991 auf 17% im Jahr 2002 gesunken. Zugleich ist der Anteil der älteren Ärzte (der über 59jährigen) von 7,5% 1991 auf 10,9% 2002 gestiegen.¹⁸ Wichtigster Indikator für einen drohenden Ärztemangel ist die seit 1993 rückläufige Zahl der Ärzte im Praktikum. Laut Bundesärztekammer ist die Zahl der Erstmeldungen von Ärzten im Praktikum im vergangenen Jahr auf einen historisch niedrigen Wert von 6.675 und damit in den letzten vier Jahren um 15% gesunken.

Schaubild 1: Entwicklung der Zahl der Neuzugänge an Ärzten im Praktikum bei den Ärztekammern 1998-2002



Quelle: Bundesärztekammer (BÄK).

Auch hier gibt es regional erhebliche Unterschiede. So beträgt der Rückgang des Bestandes an Ärzten im Praktikum z.B. in Sachsen-Anhalt 19%, in Brandenburg 16,2%, Hamburg dagegen kann einen Zuwachs von 10,9% vermelden.¹⁹ Die Nachwuchssorge macht sich auch in Kammerbezirken bemerkbar, in denen die Zahl der tätigen Ärzte insgesamt noch steigt, so z.B. in Westfalen-Lippe: Waren vor zehn Jahren noch 1.801 angehende Ärzte bei der Kammer registriert, hat sich ihre Zahl im Jahr im Jahr 2002 auf 1.253 reduziert. Im Jahr 2001 waren es mit 1.344 noch gut 90 mehr gewesen.²⁰

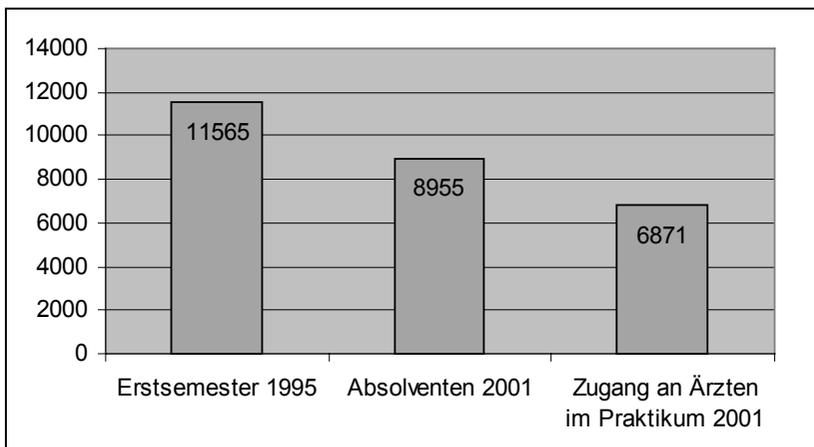
18 Statistik der BÄK.

19 Ebd.

20 Ärztekammer Westfalen-Lippe, Arztberuf hat an Attraktivität verloren – Mangel an Ärztinnen und Ärzten in Westfalen-Lippe vorprogrammiert, Presseinformation der ÄKWL vom 24.4.2003, www.aekwl.de/public/pressestelle/doc01_38_5.htm, Stand: 24.7.2003.

Zusätzlich nehmen die Studierendenzahlen ab, und es geht während des Studiums ein großer Studierendenanteil verloren. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die zunehmende Etablierung attraktiver alternativer Beschäftigungsfelder für Ärzte. Aufgrund der lange Zeit schlechten Beschäftigungsaussichten für junge Ärzte bemühten sich die Arbeitsämter, Medizinern den Weg in andere Felder zu eröffnen. Seither hat sich das Bewußtsein durchgesetzt, daß das Medizinstudium nicht zwangsläufig in die kassenärztliche Praxis oder ins Krankenhaus führen muß. Der Anteil der Absolventen, die nach dem Studium oder während des praktischen Jahres zu Unternehmensberatungen, Fachverlagen, Krankenkassen oder ins Gesundheitsmanagement wechseln, ist mittlerweile auf knapp 20% angewachsen. Genauso groß ist die Zahl der Studienabbrecher; vor zehn Jahren waren es nur 3%, die ihr Studium nicht erfolgreich beendeten.²¹ Dies bedeutet, daß nicht einmal zwei Drittel der 11.565 Studierenden, die 1995 ihr Medizinstudium begannen, im Jahr 2001 ihre Berufstätigkeit als Ärzte im Praktikum aufnahmen. Der ›Verlust‹ an Studierenden der Medizin im Verlauf des Studiums hat damit erheblich zugenommen (s. Schaubild 4).

Schaubild 4: Der ›Verlust‹ an Medizinstudentinnen und -studenten im Verlauf des Studiums



Quelle: BÄK, Statistisches Bundesamt.

21 Halbgötter in Schweiß, in: SZ, 9.11.2002, www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/410/9401/, Stand: 24.7.2003.

Hinzu kommt, daß junge Ärzte auch in vermehrtem Maße attraktive Stellen im Ausland wahrnehmen. 150 Ärzte aus dem Kammerbereich Westfalen-Lippe meldeten sich 2002 ins Ausland ab.²²

Ursachen der Trendwende

In der Diskussion um einen steigenden Personalbedarf im Gesundheitssystem stehen meist demographische Argumente im Vordergrund. Die Gruppe der über 59jährigen nimmt medizinische Leistungen überproportional in Anspruch.²³ Es wird daher für alle westlichen Industriestaaten ein wachsender Bedarf an medizinischer Betreuung und Pflegepersonal prognostiziert.²⁴ Die Bedeutung von Strukturvoraussetzungen für die Arbeitskräftepolitik im Gesundheitssektor wird dagegen weniger intensiv thematisiert. Dabei läßt sich zeigen, daß die spezifischen Strukturbedingungen des deutschen Gesundheitssektors die dargestellten Veränderungen in der Arbeitskräftesituation des Sektors sehr gut erklären können.

Als historischer ›Keim‹ des heutigen Gesundheitssystems mit seinen Akteurs- und Interessenkonstellationen – geprägt von einer fragmentierten Krankenkassenlandschaft auf der einen und straffer organisierten und gebündelten Interessen der Kassenärztlichen Vereinigungen auf der anderen Seite – kann das von Bismarck initiierte ›Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter‹ vom 15. Juni 1883 identifiziert werden. Auch heute besteht ein grundsätzliches Problem der Gesundheitspolitik in Deutschland darin, daß sich die Strukturen der gesetzlichen Krankenversicherung in ihrer 120jährigen Geschichte staatlichen Eingriffen immer wieder erfolgreich widersetzen konnten.²⁵

Verschiedene Elemente der heutigen Krankenversicherung gehen auf ihre Entstehungsgeschichte zurück: Bestimmt war die Akteursstruktur durch eine lange Entwicklung, in der »die niedergelassenen Ärzte ihren Status als Freiberufler in historischen Konflikten erfolgreich durchsetzen konnten.«²⁶ Die Konflikte zwischen Ärzten und Staat oszillierten schon vor der Einführung der Gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 1883 um das Reizwort

22 Ärztekammer Westfalen-Lippe, Arztberuf hat an Attraktivität verloren – Mangel an Ärztinnen und Ärzten in Westfalen-Lippe vorprogrammiert, Presseinformation der ÄKWL, www.aekwl.de/public/pressestelle/doc01_38_5.htm, Stand: 24.7.2003.

23 Schacher, Vorausschätzung Ärztebestand.

24 Martin Schölkopf, Altenpflegepolitik in Europa. Ein Vergleich sozialpolitischer Strategien zur Unterstützung pflegebedürftiger Senioren, in: Sozialer Fortschritt, 48, 1999, H. 11, S. 282–291.

25 Vgl. z.B. Nils C. Bandelow, Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen, Opladen 1998, S. 20–34.

26 Ebd., S. 27.

›Staatsmedizin‹. Eine solche wurde von weiten Teilen der Ärzteschaft abgelehnt. Das Prinzip der freien Arztwahl ging aus diesen historischen Konflikten hervor. Zugleich können die Kassen durch das Verbot, für die Gesundheitsversorgung ihrer Versicherten eigene Ärzte und Krankenhäuser zu unterhalten, nicht direkt auf das Leistungsangebot Einfluß nehmen. Die überwiegend privaten Leistungsanbieter hingegen sind primär an der Maximierung ihrer Einkünfte interessiert.²⁷

Wenngleich sie nicht optimal an die Anforderungen an ein gegenwärtiges und zukünftiges Gesundheitswesen angepaßt sind, erklären sie die bis in die vergangenen Jahre hineinreichende hohe Ärztedichte und die Bedarfsdeckung an Ärzten im deutschen Gesundheitswesen: Über die hohe Leistungsvergütung ohne Obergrenze und eine durch die Entkoppelung von Finanzierung und Versorgung motivierte Nachfrage der Versicherten nach medizinischen Leistungen wuchsen die Ärzteteinkommen kontinuierlich bis zur Einführung der Budgetierung im Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) 1992.

Das Jahr 1992 stellt einen zentralen Einschnitt in die deutsche Gesundheitspolitik dar. Waren Reformanstrengungen in den verschiedenen gesundheitspolitischen Gesetzen der 1970er und 1980er Jahre im wesentlichen Kostendämpfungskosmetik, gelang mit dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) vom 21. Dezember 1992 erstmals ein wirklicher Eingriff in die *Strukturen* des Gesundheitssystems. Durch die Einführung der Budgetierung, d.h. der Festlegung einer Obergrenze des bis dahin nach oben offenen Leistungsvergütungskatalogs kam es zu einem drastischen Machtverlust der Ärzteschaft. Den Ärzteteinkommen wurde erstmals *im vorhinein* eine Obergrenze gesetzt.²⁸ Auf diese Nachfragereduktion wurde mit Kontraktion des Angebots, d.h. einer Reduzierung der angebotenen Menge an medizinischen Angebotsleistungen, reagiert. Dies wird zum einen an quantitativen Obergrenzen für die Zulassung zum Kassenarzt und zum anderen an der deutlichen Reduzierung der Ausbildungskapazitäten deutlich, die auf Drängen der Ärzte forciert wurde. Dieser »interventionistische Durchgriff«²⁹ in die Strukturen des Gesundheitssystems durch das GSG macht sich dementsprechend heute etwas zeitverzögert in sinkenden Absolventenzahlen und in einem – vorübergehenden – massiven Einwirken der Ärzteschaft auf eine weitere Reduzierung der Ausbildungskapazitäten bemerkbar.

Ein zentrales Instrument dieser Angebotsverknappung ist die Ausbildungsordnung junger Ärzte. Durch die Erhöhung des Curricularnormwert-

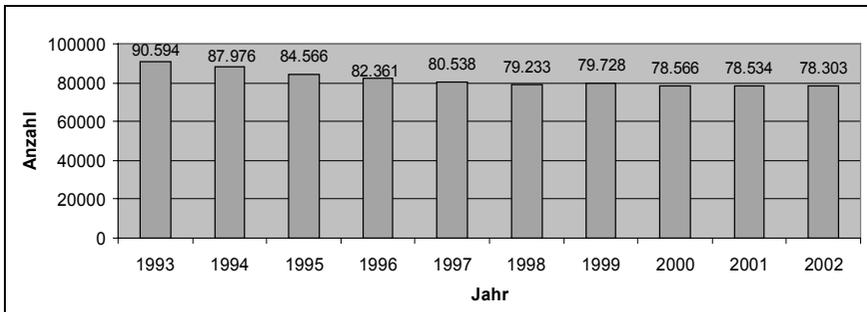
27 Ebd.

28 Ebd.

29 Marian Döhler/Philip Manow, Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York 1995, S. 140–168, hier S. 153.

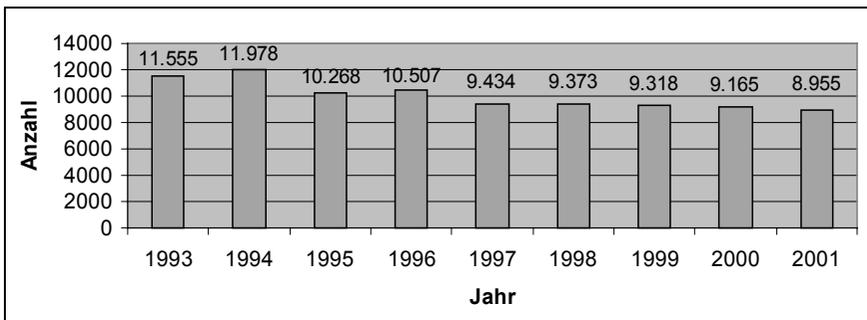
tes, der den Lehraufwand in der Mediziner Ausbildung berechnet, wurden seit Beginn der 1990er Jahre die Ausbildungskapazitäten schrittweise reduziert. Zum Wintersemester 1991/92 wurden 22% weniger Studienanfänger im Fach Medizin zugelassen.³⁰ Diese Absenkung machte sich in einem allmählichen Rückgang der Gesamtzahl der Studierenden in der Humanmedizin während der 1990er Jahre bemerkbar (s. Schaubild 2). 1996/97 beendete der erste Jahrgang, der nach der Änderung der Approbationsordnung studierte, sein Studium. Seitdem gehen die Absolventen kontinuierlich zurück (s. Schaubild 3).

Schaubild 2: Entwicklung der Zahl der Studierenden im Fach Humanmedizin (ohne Promotionsstudierende)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Schaubild 3: Entwicklung der Zahl der Absolventen im Fach Humanmedizin



Quelle: Statistisches Bundesamt

30 Schacher, Vorausschätzung Ärztebestand, S. VII.

Zudem wurden zwischen 1990 und 1998 im Bundesgesundheitsministerium wiederholt Vorentwürfe für eine neue Approbationsordnung erarbeitet. Sie sollte – unterschiedlichen Forderungen zufolge und angesichts des noch akuten Überangebotes an Ärzten – die Ausbildungskapazitäten um weitere 20 bis 50% absenken. Ein besonderes Interesse daran hatte die Ärzteschaft selbst, da durch die Budgetierungen und die Reduzierung der Ärztedichte pro Kopf der Bevölkerung infolge des Gesundheitsstrukturgesetzes die Konkurrenz um den einzelnen Patienten größer geworden war. Dieses Ansinnen scheiterte zwar 1998 am Widerstand der Länder, da das Bundeswissenschaftsministerium zuvor angemahnt hatte, daß die Versorgung einer alternenden Bevölkerung bei einer weiteren Reduzierung der Medizinausbildungskapazitäten nicht mehr gesichert sei, was durch eine durch das Ministerium in Auftrag gegebene Studie auch bestätigt wurde.³¹ Durch die neue, im Wintersemester 2003/2004 in Kraft getretene Approbationsordnung kam es dennoch zu einer weiteren Reduktion der Ausbildungskapazitäten.

Die geschilderten Reaktionsmuster zeigen eine Strukturbesonderheit des deutschen Gesundheitssystems auf. Trotz einer staatlich angeordneten, im GSG kodifizierten Nachfragebegrenzung durch die Einführung einer finanziellen Obergrenze kam es nicht zu einer – nach den Marktgesetzen erwartbaren – Preisreduzierung, sondern zu einer Angebotsreduzierung, um gerade den Preis (im wesentlichen das Einkommen der Ärzte) konstant halten zu können. Das Reaktionsmuster zeigt die Machtfülle der Kassenärztlichen Vereinigung auf, die sich aus der oben beschriebenen Struktur des deutschen Gesundheitssystems ergibt. Durch die Trennung zwischen Finanzierungs- und Versorgungsstrukturen steht eine staatlich organisierte und kollektiv finanzierte Nachfrage einem privaten Angebot an medizinischen Leistungen gegenüber. Die gesetzliche Versicherungspflicht sorgt dafür, daß der größte Teil der Bevölkerung Beiträge zahlt und dementsprechend Leistungen nachfragt. Diese Leistungen werden von privaten Anbietern – den niedergelassenen Ärzten – bereitgestellt, die ihrerseits die Abrechnungsmodi in Verträgen mit den Krankenkassen aushandeln. Dabei können die Krankenkassen keine Verträge mit einzelnen Ärzten abschließen, sondern nur kollektiv, über die Kassenärztlichen Vereinigungen, die ihre Verhandlungsposition durch die Zwangsmitgliedschaft der Ärzte legitimieren. Die Kassenärztliche Vereinigung bildet damit ein klassisches Monopol, das als einziger Leistungsanbieter nach der Einführung der Obergrenze im GSG über das Angebot den Preis konstant halten konnte.

31 Ebd. Die in der vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie an die Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) in Auftrag gegebenen Studie durchgeführten Modellrechnungen tragen insbesondere dem wachsenden medizinischen Versorgungsbedarf einer alternden Bevölkerung Rechnung.

Die Strukturvoraussetzungen der Personalpolitik im Gesundheitssektor in komparativer Hinsicht

Kontrastiert man das deutsche System mit dem steuerfinanzierten britischen, so werden schnell die unterschiedliche gesamtgesellschaftliche Einbettung der beiden Gesundheitssysteme und die daraus resultierenden übergeordneten Handlungsrationaltäten deutlich. Wie dargestellt wurde, ist das deutsche Gesundheitssystem relativ eigenständig und von politischen Interventionen in hohem Maße unabhängig, so daß es sich daher fast ausschließlich am Bezugsproblem Gesundheit orientieren kann. Das britische steuerfinanzierte Gesundheitssystem ist dagegen in viel stärkerem Maße in das politisch-administrative System integriert und diesem auch stärker untergeordnet, so daß Gesundheit als nur *eine* Komponente unter vielen ist und das Gesundheitssystem insgesamt eher unter dem übergeordneten Bezugsproblem ›Gemeinwohl‹ behandelt wird. Die Entscheidungen im britischen Gesundheitssystem hängen damit stärker als in Deutschland von autoritativen Entscheidungen durch das politische System und dessen Mittelzuweisung ab. Im britischen Gesundheitssektor sind die Ressourcen als Teil des Haushaltsaufkommens a priori begrenzt und müssen in Budgetverhandlungen mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen stärker konkurrieren. Auf der Nachfrageseite erwachsen somit keine direkten Ansprüche, da die Leistungen anders als in Deutschland steuer- und nicht beitragsfinanziert sind und somit kein direkter Leistungsanspruch daraus erwächst.

In Deutschland besteht auch nach der 1992 erstmals eingeführten Budgetierung weiter eine »Tendenz zur ständigen Ausweitung des von den Ärzten definierten ambulanten wie stationären Behandlungsbedarfs einschließlich des Medikamentenkonsums, und eine davon unabhängige, aber mit ihr zusammenfallende Tendenz zur möglichst weitgehenden Nutzung des Behandlungsangebots auf seiten der gesetzlich versicherten Bevölkerung.«³²

Renate Mayntz und Bernd Rosewitz erklären dies mit den Strukturvoraussetzungen des Gesundheitssystems: »Sicher läßt sich aus der Perspektive eines allein am Bezugsproblem Gesundheit orientierten Systems keine Begründung dafür finden, irgendeine (noch so kostspielige) Maßnahme im Interesse von Gesundheit zu unterlassen. Diese grundsätzliche Steigerbarkeit, die auch Systemleistungen wie Wohlstand, Wissen, Bildung oder Sicherheit einschließt, bedeutet aber lediglich ein Wachstumspotential, das Akteure im Kampf um Ressourcen argumentativ einsetzen können; *wirksam* wird das Potential immer erst auf der Grundlage spezifischer institutioneller Regelungen

32 Renate Mayntz/Bernd Rosewitz, Ausdifferenzierung und Strukturwandel des deutschen Gesundheitssystems, in: Renate Mayntz u.a., Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./New York 1988, S. 117–179, hier S. 168f.

gen.«³³ Allgemeiner formuliert bedeutet dies, daß – sobald ein Teilsystem der Gesellschaft in Hinblick auf eine spezifische Teilfunktion ausdifferenziert ist – sich in diesem System kein Anhaltspunkt mehr für Argumente gegen die bestmögliche Erfüllung dieser Funktion findet.³⁴

Allein in einem Gesundheitssystem, das in erster Linie am individuellen Krankheitsfall orientiert ist, können deshalb der Ausbau der medizintechnischen Möglichkeiten und der wissenschaftliche Fortschritt als Katalysatoren eines Prozesses immer neuer Forderungen des Gesundheits- bzw. Krankheitssystems wirken, die sich einer politischen Steuerung prinzipiell entziehen, denn: »Die Ansprüche auf Hinausschieben des Todes, auf Festhalten der Jugend, auf Heilung von Krankheiten, auf Linderung oder Betäubung von Schmerzen haben einen festen Rückhalt am Körper des Menschen. Sobald ihre Erfüllung möglich ist, läßt sich ihre Nichterfüllung kaum mehr begründen.«³⁵

Diese Konstellationen und die Existenz des deutschen Gesundheitswesens als ein über eine lange Periode von staatlichen Interventionen relativ unbehelligter Raum können also als die Ursachen dafür angesehen werden, daß das Gesundheitswesen in Deutschland lange Zeit ein kontinuierlich wachsender Sektor war, der genügend Anreiz für potentiellen Nachwuchs bot und eine entsprechende Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte nicht nötig erscheinen ließ. Seit dem GSG hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert. Zu den bereits geschilderten strukturimmanenten Veränderungen kommen noch externe Faktoren, wie das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 9. September 2003 zum Bereitschaftsdienst von Ärzten, hinzu, die die Personalsituation im Gesundheitssektor weiter negativ beeinflussen.

Nach dem Urteil des EuGH ist der Bereitschaftsdienst von Ärzten in Krankenhäusern vollständig als Arbeitszeit anzuerkennen, und zwar auch dann, wenn die Ärzte während der Zeit die Möglichkeit zum Schlafen hätten.³⁶ Bereits vor dem Urteil der Luxemburger Richter hatte der Marburger

33 Ebd.

34 Vgl. Niklas Luhmann, Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht, in: Philipp Herder-Dornreich/Axel Schuller (Hg.), Die Anspruchsspirale, Stuttgart 1983, S. 28–49, hier S. 29.

35 Ebd., S. 43.

36 Damit widersprachen die EU-Richter einem Urteil des Bundesarbeitsgerichtes (BAG) vom Februar 2003. Bereits am 3.10.2000 hatte der EuGH in einem von spanischen Klägern initiierten Verfahren entschieden, daß Bereitschaftsdienste auch als Arbeitszeit anerkannt werden müssen. Zwar scheiterten im Februar 2003 zwei Klagen zweier Betriebsräte von DRK-Einrichtungen vor dem Bundesarbeitsgericht – jedoch »nur« aus formaljuristischen Gründen. Die beiden Musterklagen, wonach Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit gewertet werden soll, wurden offenbar deshalb nicht positiv beschieden, weil die BRD bei der Umsetzung der europäischen Arbeitszeitrichtlinien

Bund, die Vereinigung der Krankenhausärzte, für den Fall einer Neuregelung der Arbeitszeit einen Bedarf von 15.000 neuen Arztstellen errechnet, die deutsche Krankenhausgesellschaft geht von 27.000 nötigen neuen Arztstellen und 14.000 Jobs für weiteres Personal aus.³⁷ Die Süddeutsche Zeitung titelte einen Tag nach dem EuGH-Urteil bereits mit der Schlagzeile »Anwerben bis zum Pazifik«. ³⁸ Damit sollte ausgedrückt werden, daß nach der geforderten Änderung des Arbeitszeitgesetzes die Probleme der Personalrekrutierung weiter zunehmen werden und zukünftig verstärkt Ärzte im Ausland angeworben werden müßten. Bereits jetzt arbeiten in den ostdeutschen Ländern – wie bereits ausgeführt – jedoch schon viele polnische und tschechische Ärzte, so daß eine weitere Anwerbung wiederum Löcher in die polnische Ärzteschaft reißen würde, und so in Polen Ärzte aus Rumänien oder Bulgarien angeworben werden müßten, so daß man »irgendwann [...] auf diese Weise am Pazifik« landen würde, wie der Präsident der Bundesärztekammer, Jörg-Dietrich Hoppe, gegenüber der Süddeutschen Zeitung das EuGH-Urteil zusammenfaßte.³⁹

Reaktionsmöglichkeiten auf einen wachsenden Ärztemangel

Aus den genannten Strukturargumenten lassen sich also gute Erklärungsansätze für den beschriebenen Wechsel von einer lange Zeit feststellbaren ›Ärztenschwemme‹ hin zu dem sich andeutenden ›Ärztemangel‹ ableiten. Der erstmalige Aufbruch der seit Bismarck etablierten Strukturen des deutschen Gesundheitssystems beginnt mit einem ›time lag‹ seine Wirkung zu entfalten, die die Angebot-Nachfrage-Relation von Fachkräften im Gesundheitssystem langsam umkehrt. Die hier vorgetragene Argumentation hebt sich damit von eher neomalthusianisch geprägten Erkenntnissen ab, die primär die sich ändernde demographische Entwicklung in Form einer älter werden Bevölkerung heranziehen, um den prognostizierbaren Fachkräftemangel zu begründen. Daß eine einseitige Fokussierung auf demographische Entwick-

vom 23.11.1993 ins deutsche Arbeitsgesetz von 1994 unsauber gearbeitet hat. Dementsprechend stellte das Gericht fest, daß das deutsche Arbeitsgesetz dringend und umgehend der europäischen Rechtsprechung und den supranationalen Rechtsnormen angepaßt werden muß. Vgl. Harald Clade, Neue Hoffnung für Krankenhausärzte, in: Deutsches Ärzteblatt, 100. 2003, H. 9, S. 519f.

37 Anwerben bis zum Pazifik, in: SZ, 10.9.2003, www.sueddeutsche.de/jobkarriere/erfolgsgeld/artikel/760/17743/print.html, Stand: 22.9.2003; Halbgötter in Schweiß, in: SZ, 9.11.2002, www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/410/9401/, Stand: 24.7.2003.

38 Anwerben bis zum Pazifik, in: SZ, 10.9.2003, www.sueddeutsche.de/jobkarriere/erfolgsgeld/artikel/760/17743/print.html, Stand: 22.9.2003.

39 Ebd.

lungen nicht ausreichend ist, verdeutlicht jedoch der im Rahmen dieses Beitrages nur angeschnittene Vergleich mit der Situation in Großbritannien. Dort ist die demographische Entwicklung ähnlich wie in Deutschland, die Muster der Personalpolitik bzw. des Personalmangels von Fachkräften jedoch unterschiedlich.

Die beschriebenen Entwicklungen stellen das Personalmanagement im deutschen Gesundheitssektor vor neue Herausforderungen, für die es in Deutschland nur geringe Erfahrungswerte gibt. Der prognostizierte und sich mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit weiter verstärkende Fachkräftemangel ist für die Anbieter im Gesundheitssektor ein Novum. Auf der Basis der geschilderten spezifischen Systembedingungen des deutschen Gesundheitssystems bestehen für die Akteure bestimmte Reaktionsmöglichkeiten, mit der sich anbahnenden Faktorenknappheit umzugehen. Neben internen Umstrukturierungen und Reorganisationen durch die Einführung des Berufes eines im wesentlichen mit administrativen Aufgaben betrauten Stationsassistenten könnte ein Lösungsweg auch in der Erhöhung der Attraktivität des ärztlichen Berufs im Krankenhaus liegen, was aber wieder zu den alten Kostenproblemen führen könnte.⁴⁰ Gerade in einer kurz- und mittelfristigen Perspektive muß deswegen die Anwerbung von Ärzten aus dem Ausland als eine Option der Personalpolitik in Betracht gezogen werden. Bereits jetzt besitzen etwa 20% der Krankenhäuser Erfahrungen mit aktiver Auslandsrekrutierung von Ärzten. Vor allem in den ostdeutschen Bundesländern ist diese personalpolitische Option bereits in den Vordergrund getreten.⁴¹

Der Gesundheitssektor reiht sich damit in eine Reihe weiterer Sektoren ein, die zur Lösung ihres aus unterschiedlichen Gründen aufgetretenen Arbeitskräftemangels in einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive die Option der Auslandsrekrutierung wählten. Neben dem in den Medien derzeit sehr stark thematisiertem ITK-Sektor läßt sich hier auch die deutsche Bauindustrie als Beispiel anführen, die zu Beginn der 1990er Jahre einem durch den Wiedervereinigungsboom ausgelösten Mangel an Arbeitskräften durch einen über die Konstruktion der Werkvertragsarbeitnehmerschaft organisierten Arbeitskräfteimport begegneten.⁴² Dementsprechend mehren sich auch im

40 Laut Krankenhaus-Barometer des Deutsches Krankenhausinstituts, S. 38, bieten bereits 40% der Krankenhäuser besondere Fort- und Weiterbildungskonzepte an, 33% soziale Leistungen, 27% innovative Arbeitszeitmodelle, 56% die Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung, 17% mit allgemeinen Zulagen und 23% mit übertariflichen Entgelten. Nur 10% bieten keinerlei besondere Anreize.

41 In Ostdeutschland werben sind sogar 39% der Krankenhäuser aktiv im Ausland Ärzte an, während es in Westdeutschland nur 17% sind.

42 Dies wird ebenfalls im Rahmen des erwähnten PEMINT-Projekts untersucht. Zur ITK-Branche vgl. Holger Kolb, Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – zum Ende der ›Green Card‹, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23. 2003, H. 7, S. 231–235; zum Bausektor: Uwe Hunger, Der ›rheinische Ka-

deutschen Gesundheitssektor Stimmen, die die schnelle Umsetzung einer Anwerbemöglichkeit als zumindest kurzfristige Lösung des Fachkräftemangels im Gesundheitssektor fordern. Die Süddeutsche Zeitung formulierte bereits im November 2002 zugespitzt, daß alle genannten Entwicklungen »als ultima Ratio die Einführung einer Green Card für Ärzte aus Osteuropa nötig machen würde«. ⁴³ Allerdings ist eine direkte Übertragung der personalpolitischen Erfahrungen aus anderen Sektoren hinsichtlich Auslandsrekrutierung nur eingeschränkt möglich, da gerade im Gesundheitssektor die spezifischen Voraussetzungen des Berufes (›the nature of the job‹) berücksichtigt werden müssen. Standen im ITK-Sektor als Zielgruppe ausschließlich technische Spezialisten als Experten einer ›Manipulation von Symbolen‹ im Mittelpunkt der Rekrutierungsbemühungen und ging es in der Bauwirtschaft bei der ›Manipulation von Objekten‹ um eine ebenfalls größtenteils kontextfrei arbeitende Zielgruppe, so sind Fachkräfte im Gesundheitssektor im Gegensatz zu Arbeitskräften in den anderen beiden Sektoren in hohem Maße abhängig von ihrer Fähigkeit zu sozialer Interaktion. ›Soft factors‹ wie Sprachkenntnisse rücken damit in diesem Sektor als Rekrutierungskriterium in den Mittelpunkt und lassen die neuen Erfahrungen aus dem ITK-Bereich nur als eingeschränkt übertragbar erscheinen.

pitalismus‹ in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden 2000; ders., Globalisierung am Bau, in: Leviathan, 2001, H. 1, S. 70–82. Zu einem Vergleich der drei Sektoren Holger Kolb/ders., Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?, in: WSI-Mitteilungen, 2003, H. 4, S. 251–256.

43 Halbgötter in Schweiß, in: SZ, 9.11.2002, www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/410/9401/, Stand: 24.7.2003.

ANHANG

Leo Lucassen

Report of the IMIS-Workshop
›Paths of Integration: Similarities
and Differences in the Settlement Process
of Immigrants in Europe, 1880–2000‹

held in Osnabrück, 20/21 June 2003

Organisers: Jochen Oltmer (IMIS, Osnabrück) and Leo Lucassen (Center for the History of Migrants, CGM/University of Amsterdam)

Convenor: IMIS, Osnabrück

Aim of the Conference

The conference was meant to introduce a discussion among scholars working on European migration and immigration during the last two centuries (both historians and other social scientists) on the question to what extent the integration process in the long run in the past and the present are similar or different.¹ This discussion has been high on the scholarly agenda among migration scholars in the US since the early 1990s, but is virtually absent in the European context. As the American discussion has brought many new insights in paths of integration of both ›old‹ and ›new‹ migrants and has moved along the theoretical discussion on this important and highly relevant issue, the organisers of the Osnabrücker conference, as well as their Dutch and German ›constituency‹ (members of IMIS and CGM) thought it time to stimulate this discussion in Western Europe as well. The choice for Western Europe (including Switzerland) was motivated by the fact that countries in this part of the continent have experienced immigration both in the nineteenth and twentieth century, unlike Southern and most of Eastern Europe, where immigration on a larger scale is a fairly recent phenomenon.

The leading question for all participants at the conference was to what extent the integration process of immigrants who came to Western European countries from about 1950 onwards has taken other directions than of those who came roughly in the period 1850–1940, and if so, how these differences can be explained. As in the American discussion, the main factors are, theo-

1 The papers are available at: www.imis.uni-osnabrueck.de, see: Tagungen&Vorträge.

retically: 1. characteristics of the immigrant population; 2. the structure of the receiving society (locally, regionally or nationally); and 3. the specific interaction between the first two sets of factors.

As the conference was the first one which embarked on this topic where Western Europe is concerned, the organisers also invited a few leading American scholars, so that the discussion was not only on past-present comparisons in Western European countries, but also between the US and Western Europe as a whole. By introducing the American discussion in the European context the organisers hope that the conference will be a stimulus and serve as a programmatic starting point for further discussions and research by migration scholars working on Europe.

Modus Operandi

The conference was advertised on the internet, with the position paper by Leo Lucassen as guiding line. Interested scholars from various disciplines were asked to send in abstracts on the basis of which the organisers made a selection. In total some 55 abstracts were submitted from which 22 were selected. These scholars were then asked to write a paper and take part in the workshop in Osnabrück. During the selection procedure the organisers looked both at the comparative quality of the proposals and at the spread in time and place. The papers were published on the internet site of the IMIS in Osnabrück and *all* papers were thus available to the participants weeks before the start of the conference. Except for Anita Böcker, who due to illness could not attend, all invited scholars showed up and took part in the two-day discussion. Apart from the paper givers, there were also some fifteen interested students and colleagues, who could also participate in the discussion.

During the workshop the participants were given maximum 10 minutes to frame their paper, after which the commentator was given the floor. He or she gave not only comments, but also prepared the plenary discussion. The papers were divided over five thematic sessions after which Leo Lucassen summarised the main conclusions at the end of the second day (see below).

At the Outset of the Conference

In order to keep the discussions as focussed as possible in the opening session the thematic was introduced once again. First, of all the participants were reminded that the history of immigration in Western Europe has developed rather late, in the 1980s, mostly by social historians with a background in labour history, such as Gérard Noiriel, Jan Lucassen, Knut Kjeldstadli, Nancy Green and Colin Holmes. One of the few who had a different background was Klaus J. Bade who started off in colonial history. Most of their

pioneering work was rather isolated from the social sciences in Europe, who had developed their own migration field already from the 1960s onwards.

Much more than in the US, the historical and social migration fields developed in splendid isolation, and only sporadically the twain should meet, as in the case of Jan Lucassen who published an introduction of the Dutch migration history together with the anthropologist Rinus Penninx in 1985 (revised English edition in 1997).² But even in this exceptional Dutch case, the historical lessons concerning the integration process were often forgotten by scholars working in the present. This lack of interdisciplinarity cannot only be explained, as in the US, by the ›normal‹ disciplinary preoccupations, but – as Gérard Noiriel has shown – is even more structural in Europe because of the specific definition of national histories by the ›tyrannical‹ legacy of the nation state. One of the consequences is that migration, especially over state borders, is ignored by historians or treated as a ›permanent exception‹. Conceiving oneself as a nation of immigrants, as the US does, makes it much easier to give immigration a structural place, be it often with certain mythical and thus distorting turns, as Nancy Foner has remarked in her book ›From Ellis Island to JFK‹.³

This particular European configuration explains why it has been much harder for migration historians to get their studies accepted and integrated in the historical canon. At the same time it is understandable that social scientists have, much more than in the US, dismissed historical studies as ›irrelevant‹. As far as they realise that immigration occurred in the past, they assume that it has no relevance for the present because it is too different from the present and therefore not worth comparing. And even many historians themselves have not ventured to compare their analyses with contemporary cases. Many do borrow concepts from the social sciences, such as integration or assimilation, but only few make structural comparisons in time.

In the US case, such an approach has become more common and has led to a fundamental discussion about the assumed ›differences‹ in integration paths of recent migrants. Thus, many social scientists (like Alejandro Portes and others) argue that at least three factors make integration in the present an experience different from the past: 1. the character of the migrants (culture, physique and human capital); 2. transnationalism (result of transport and communication revolution) and 3. the structure of the labour market (shift from an industrial to a service economy). It is interesting to see that the

2 Jan Lucassen/Rinus Penninx, *Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland, 1550–1985*, Amsterdam 1985; dies., *Newcomers. Immigrants and their Descendants in the Netherlands 1550–1995*, Amsterdam 1997.

3 Nancy Foner, *From Ellis Island to JFK: New York's Two Great Waves of Immigration*, New Haven 2000.

nature of the state is much less prominent in the US discussion, and only few scholars⁴ point at the changed nature of the American state.

In the European case, however, the state is much more prominent, especially by the development of fully fledged welfare states. This has consequences for 1. the regulation and selection of immigrants and 2. the involvement of the state in integration programmes and legislation. Especially in the last decades of the twentieth century, many states have focussed on social problems of immigrants and problematised the allegedly failing integration process. Many students have pointed in this context to the unintended effects of state regulations (Jim Hollifield's ›embedded rights‹) and to the coexistence of both exclusion and inclusion, as Klaus J. Bade and Michael Bommers have recently argued in the case of Germany and David Feldman in his paper for the conference.

An important issue for the conference is of course how and what to compare. I suggest that the following points should be kept in mind. In the case of a diachronic comparison there is first of all the choice for time periods. In the case of Europe this needs not be necessarily 1880–1920 versus 1960–2000, the favourite periodisation in the US. It differs very much per country what choices are possible. An important period for Western Europe are for example the years 1945–1960, when a number of countries experienced huge colonial immigrations (Netherlands, France, UK), which can be contrasted with the later guest worker migrations. Secondly, the level of analysis needs attention. It of course matters if one chooses for migrants, institutions or the state. Thirdly there is the issue of disciplinary traditions. As Nancy Green explained in a contribution to a NIAS/ESF conference on transnationalism in December 2002, historians tend to be more interested in continuity, whereas social scientists are more focussed on change and uniqueness. Research designs and conclusions therefore largely depend on what one wants to see. One and the same phenomenon can be seen both as new and old, depending on one's lens.

Finally a word on the term integration. Although I will not offer a definition, it is useful to stress a number of points:

- Integration/assimilation are viewed as processual, multidimensional, long-term and thus intergenerational. Following Milton Gordon's classic dichotomy this implies that integration is defined as a *process* and not as a *programme*. A dichotomy which resembles that of David Feldman in his paper for this conference, in which he juxtaposes *description* versus *prescription*. By focussing on the social process of (mutual) adaptation, the ›moral imperative trap‹ can be largely avoided.

4 Such as Gary Gerstle/John Mollenkopf (eds.), *E pluribus unum? Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation*, New York 2001.

- Furthermore integration takes place in many different domains and within these domains the speed of the process may differ, as Ewa Morawska has underlined in her book ›Insecure Prosperity‹.⁵ This ›differentialist model‹ (Barbara Schmitter-Heisler in her paper) distinguishes between levels of analysis and various domains, such as the economic, the social, the cultural and the political ones.
- Studying integration in the long term therefore urges us to go beyond discourse, anti-immigrant rhetoric and to see what is happening in day-to-day interaction, as well as to look at changes in intra- and inter-generational developments.
- A modern definition of integration furthermore implies that these processes are often not linear and largely depend on the situation.
- Integration is not a one-way process. Not only the migrants change, depending on the precise interaction with the receiving society, the latter also changes, albeit often slow and barely noticeable to contemporaneous observers.
- Another caveat is that integration, as Thijl Sunier remarks in his paper, is not a neutral process, but embedded in power relations. The course it takes, depends on the specific configuration of various actors, including migrants themselves.
- Finally, integration is always highly gendered and this should therefore be a structural element of analysis.

Results and Conclusions

After two days of intensive discussions, the main results can be summarised and divided into four themes: 1. The concept of integration; 2. Europe's specificity; 3. Old and new migrants; and 4. A research-agenda for the future.

1. *The concept of integration:* A theme that came up regularly during the conference was the concept of integration. A number of participants had legitimate criticism about the normative nature of this term (and the same accounts for assimilation) and mentioned the often linear associations that are attached to these concepts. How justified this criticism may be, renouncing these concepts altogether does not get to the bottom of the problem. Moreover, it makes scholarly discussions and progress even more difficult than they already are. Changing words is no solution: inclusion, adaptation, insertion, incorporation, have in common with integration that one can always ask ›into what?‹

5 Ewa Morawska, *Insecure Prosperity. Small-town Jews in Industrial America, 1890-1940*, Princeton, NJ 1996.

Instead I suggest we stick to integration and define it as a general sociological mechanism that describes the way in which all people, migrants as well as non-migrants find their place in society. This basic element of the functionalist sociological school explains how processes of socialisation make people into workers, consumers, voters, soldiers, and gendered beings, by looking at the school, the workplace, the neighbourhood, the local state, the church, unions, the army etc. In this sense the use of integration by migration scholars fits in a much wider sociological tradition. This broad definition of ›integration‹ does not assume that it produces a uniform, unitary and harmonious society or national culture, but allows for important differences according to class, gender, ethnicity and sexual preferences to mention a number of important differentiations, and in this sense every society or nation state *is* automatically multicultural.

The difference with the integration of migrants, both internal and external, is that they are already socialised in a (partly) different society who are then faced with (partly) different social structures and value systems at a more advanced age. To what extent the various domains of a new society are new depends on the background of the migrants (human capital, value systems etc.) and can theoretically range from virtually no differences to a lot. Just as non-migrants, immigrants, whether they like it or not, always do integrate to some extent, as Michael Bommers justly remarked at the already mentioned NIAS conference. The crucial questions, however, are: in what domains, to what extent and with what speed?

What we have done in this conference and what is analysed in most papers, is to analyse various aspects of the integration process. I therefore plead strongly to hold on to the modern nuanced definition of the term integration (or assimilation for that matter), because it allows for differentiation and non-linearity and – even more importantly – offers migration scholars a clearing house to exchange ideas and measure theoretical progress. Such a paradigm, or common frame of reference, makes collaborating between scholars a lot easier. Saying this, does not imply that using such an integration framework is without pitfalls. During the conference we have come up with at least seven rules that should be obeyed to make it a fruitful concept:

- a) As David Feldman has argued, integration may be seen as a process (instead of a programme), the programmatic and normative aspects always keep creeping in and influence the process. This need not be a problem, as long as we make our assumptions explicit and avoid normative judgements such as ›successful‹ or ›accomplished‹.
- b) Nancy Foner has remarked that integration depends on the level of asymmetry between migrants and the receiving society. Immigrants often, through appropriation and negotiation (see the paper of Dorothee Schneider) do also change the receiving society.

- c) Integration can be partial and combined with phenomena that might seem to contradict the integration model. A good example is transnationalism, which is considered by many as a phenomenon that fundamentally changes the course of integration. Apart from the fact that these claims are highly dubious, both from a historical as from a social scientist point of view, whatever role transnationalism plays, it still is part of the general integration paradigm. It would at most show that in some domains integration is less advanced than in others.
- d) We do not only have to distinguish between programmatic and processual, but also between structural and identificational integration. Turks in Germany, for example, have been integrated structurally (mainly through the welfare state and the labour market), but most of them still identify with Turkey. At the same time, when returning to their homeland during holidays, they are confronted with Turks who see them as alien, because in their eyes they have become ›Almanci‹ (Germans).
- e) Migration scholars always choose their level of analysis (macro/meso/micro) or specific angle. It is, however, important to remind ourselves that these are part of the big integration puzzle, as has been stressed in the session on integration in cities, where David Feldman argued that the agency of migrants can only be understood in relation to the local opportunity structure. This may be obvious and widely acknowledged, but we often forget when we concentrate on only certain elements of the integration process.
- f) Assuming that integration is inevitable does not imply that it is always a good thing. As one of the participants characterised the situation of well-off Caribbean migrants in the UK ›Doing better but enjoying it less‹. This can be true for social climbers in general, and how one evaluates such a situation depends on one's subjective point of view.
- g) Realising that integration is an interactive, dynamic, differentiated and long-term process implies that the task of migration scholars is to 1. describe it at various levels and in various stages; 2. explain diverging outcomes and 3. formulate conditions under which different paths of integration come about, ranging from full-scale integration (in which the descendants have forgotten their migrant past and are not seen as such anymore) to minoritisation in which the migrant status over generations remains an important marker for identification, both by the descendants themselves as by the rest of the society.

2. *Europe's specificity and the role of colour*: The comparison between the US and Europe was one of the themes in the first session. A well-known issue is the conception of the nation and it could very well be that Western European nations who do (still) not consider themselves as immigrant countries thereby have developed a less self-assured position versus immigrants,

which in its turn might explain the high demands on immigrants who want to become citizens.

A second issue is the role of the welfare state and its key institutions, such as labour unions, but also state institutions regulating the labour market.

Thirdly, the colonial legacy of various European nation states (Portugal, Spain, France, the UK, Belgium and the Netherlands) is an important factor in explaining the specific integration paths of former colonial subjects. These differences occur between countries, depending on the specific relationship between coloniser and colonised. However, there is also a crucial disparity between Europe as a whole and the US where the role of colour is concerned. Notwithstanding traditions of colonial racism⁶ on the colonial roots of the racism versus Algerians in France, it seems that by lack of an internal slavery tradition, the role of colour (or more specific the attitude towards migrants from Sub Saharan African descent) is much less fundamental than in the US.

3. *Old and new migrants*: One of the questions raised at the Osnabrücker conference was »what is exactly meant by ›old‹ and what by ›new‹«? First of all this referred to the time dimension. Whereas the American discussion is framed by the juxtaposition of the periods 1880–1920 versus 1965–2000, this opposition works less well for Europe. Some countries have experienced more or less continuous immigration (France), whereas for others the period after World War II lends itself best for making a temporal distinction (Germany: for example refugees in the 1950s versus refugees after 1980). More extensive discussion, however, was engendered by the question, what new elements can be distinguished which might explain different paths of integration among recent migrants. The following suggestions were brought up, albeit often hesitantly:

- The (unintended) effects of the welfare state, which may influence the selection process of migrants, and which can lead to a mismatch between the human capital of migrants and the emerging service economy.
- The greater role of the state and as a consequence the problematisation of migrants in general and especially of the second generation.
- The legacy of the atrocities of Nazism as well as the international effects of the civil rights movement in the US and the emergence of the politics of (ethnic) difference among migrants.
- The emergence of the European Union and the convergence of migration and integration policies.
- The role of Islam in a global context, as discussed in Thijl Sunier's paper.

6 See for example the exemplary study of Neil MacMaster, *Colonial Migrants and Racism. Algerians in France 1900–62*, London 1997.

4. *New Research*: During our discussions at least six concrete suggestions were made where the need for future research is concerned.

- a) The role of national historiography and the need for a meta-analysis. What concepts have been used in various countries and what are the effects for the available data⁷ due to the French tradition of not making ethnic distinctions? Furthermore one could look systematically at national traditions in migration research, which can create peculiar and one-sided research agenda's (stress on race relations and racism in the UK for example).
- b) To overcome national traditions there is a need for longitudinal data-sets which map the life cycle of migrants and their children. These data-sets should not only be made for the well-known ›ethnic‹ groups (as in the case of Alejandro Portes and Rubén Rumbaut), but for migrants in general, therefore also the ›dogs that do not bark‹, to quote David Feldman, quoting Conan Doyle.
- c) Research that explicitly embeds migrants as individual actors in local opportunity structures, as in the case of David Feldman and Laure Teulières.
- d) Analysing systematically the role of intermediate institutions, such as unions, churches, private organisations and migrant organisations.
- e) More divergent comparisons à la Nancy Green and less nation-state comparisons, which (as Roger Brubaker's study) tend to reduce policies to one-dimensional, simplistic and unchangeable monolithic traditions.⁸
- f) Attention to the role of sending states and the interaction between receiving and sending states, as done in the paper of Karen Schönwälder and in the work of Jochen Oltmer.

7 The disappearance of the second generation in French statistics, as lamented by the French demographer Michèle Tribalat in his book: *Faire France. Une grande enquête sur les immigrés et leurs enfants*, Paris 1995.

8 For a useful critic and the plea for more subtle and interactive analyses see Adrian Favell, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Warwick 1998.

Die Autorinnen und Autoren

Andreas Deimann, Diplom-Sozialpädagoge (FH), Wissenschaftlicher Mitarbeiter im EQUAL-Projekt ›openIT‹ des Landesentrums für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, Solingen. Publikationen zu Erziehung und Sozialer Arbeit, u.a.: (hg.v. Landeszentrum für Zuwanderung), *Wie ist es möglich, daß Kinder aus eingewanderten Familien in NRW häufiger an Schulen für Lernbehinderte erzogen werden?*, Solingen [2004]; (zus. m. Kirsten Laasner u. José Sanchez Otéro), *Das Staatsangehörigkeitsrecht in der interkulturellen Praxis. Beispiel aus NRW*, in: Henning Storz/Carolin Reißlandt (Hg.), *Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland*, Opladen 2002, S. 182–184.

Andreas Ette, MSc, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Bremen im Rahmen des Sonderforschungsbereiches 597 ›Staatlichkeit im Wandel‹ der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Forschung zu Migrationstheorien, Einwanderungspolitiken, Sozialen Bewegungen und Policy-Analysen. Publikation: *Germany's Immigration Policy 2000–2002. Understanding Policy Change with a Political Process Approach*, Berlin [2004].

Vivian Hermann, Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle für Migrationsforschung am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster und Mitglied der Nachwuchsgruppe ›Migration von Hochqualifizierten‹. Studium der Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik und Soziologie an der Universität Münster und am Hastings College, Hastings, USA. Magisterarbeit zum Thema ›Die Migration hochqualifizierter Mexikaner in die USA als Ressource für den Entwicklungsprozeß in Mexiko – Ökonomisches Potential und Politische Voraussetzungen‹, Universität Münster [2004].

Kirsten Hoesch, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück im Forschungsprojekt ›The Political Economy of Migration in an Integrating Europe‹ (PEMINT) im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten Programms ›Improving Human Research Potential and the Socio-Economic Knowledge Base‹. Forschung zu Migrationstheorien, Einwanderungspolitiken und politischer Kommunikation. Publikation: *Kontinuität und Wandel in der Kommunikationsstrategie der EU-Kommission*, Osnabrück 2003.

Uwe Hunger, Dr. phil., Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Publikationen zur Migrations-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, u.a.: (zus. m. Bernhard Santel), Gespaltener Sozialstaat, gespaltener Arbeitsmarkt: Die Etablierung postwohlfahrtsstaatlicher Einwanderungspolitiken in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: *Soziale Welt*, 48. 1997, H. 4, S. 379–396; Temporary Transnational Labour Migration in an Integrating Europe: the Challenge to the German Welfare State, in: Michael Bommers/Andrew Geddes (Hg.), *Migration and the Welfare State in Contemporary Europe*, London/New York 2000, S. 189–208; Der ›rheinische Kapitalismus‹ in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden 2000; Globalisierung am Bau, in: *Leviathan*, 2001, H. 1, S. 70–82; Party Competition and Inclusion of Immigrants in Germany, in: *German Policy Studies*, 1. 2001, H. 3, S. 302–330; (Hg. zus. m. Dietrich Thränhardt), *Migration im Spannungsverhältnis von Globalisierung und Nationalstaat* (Leviathan Sonderh. 22), Opladen 2003.

Rolf Jordan, Dr. rer. pol., Lehrbeauftragter am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel. Publikationen zu internationaler Arbeitsmigration mit Schwerpunkt Südostasien, u.a.: *Migrationssysteme in Global Cities. Arbeitsmigration und Globalisierung in Singapur*, Hamburg/Münster 1997; *Arbeitsmigration in Singapur. Aktuelle Literatur und Perspektiven der Forschung*, in: *Internationales Asienforum*, 31. 2000, H. 3/4, S. 213–230; *Migration in der Global City. ›Domestic Servants‹ und ausländische Bauarbeiter in Singapur*, in: Manfred Kieserling, *Singapur – Metropole im Wandel*, Frankfurt a.M. 2000, S. 66–85.

Holger Kolb, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Publikationen zur Migrations- und Arbeitsmarktpolitik, u.a.: *Ein Jahr ›Green Card‹ in Deutschland: Ein Blick zurück – ein Blick nach vorn*, in: Uwe Hunger/Bernhard Santel (Hg.), *Migration im Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und migrationstheoretische Studien zur Ausländerbeschäftigungspolitik im wiedervereinigten Deutschland*, Opladen 2001, S. 153–168; *Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen ›Green Card‹*, Osnabrück 2002; (zus. m. Uwe Hunger), *Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?*, in: *WSI-Mitteilungen*, 2003, H. 4, S. 251–256; *Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – zum Ende der ›Green Card‹*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 23. 2003, H. 7, S. 231–235.

Leo Lucassen, Associate Professor für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Universität Amsterdam. Publikationen zur historischen Migrations- und Integrationsforschung, u.a.: Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700–1945, Köln 1996; (zus. m. Annemarie Cottaar u. Wim Willems), Gypsies and other Itinerant Groups, Basingstoke 1998; (Hg. zus. m. Jan Lucassen), Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives, 2 Aufl. Bern u.a. 1999.

Markus Ottersbach, Dr. paed. habil., Privatdozent für Soziologie am Seminar für Sozialwissenschaften der Universität zu Köln und Wissenschaftlicher Mitarbeiter im EQUAL-Projekt ›openIT‹ des Landesentrums für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, Solingen. Publikationen zur Migrationsforschung, zur politischen Soziologie, Stadtsoziologie und Jugendforschung, u.a.: Die gesellschaftliche Konstruktion von Minderheiten. Bevölkerungswissenschaftlicher Diskurs und politische Instrumentalisierung, Opladen 1997; (Hg. zus. m. Wolf-Dietrich Bukow), Die Zivilgesellschaft in der Zerreißprobe. Wie reagieren Gesellschaft und Wissenschaft auf die postmoderne Herausforderung?, Opladen 1999; (Hg. zus. m. Wolf-Dietrich Bukow), Der Fundamentalismusverdacht. Plädoyer für eine Neuorientierung der Forschung im Umgang mit allochthonen Jugendlichen, Opladen 1999; (Hg. zus. m. Sebastian K. Trautmann), Integration durch soziale Kontrolle? Zu Kriminalität und Kriminalisierung allochthoner Jugendlicher, Köln 1999; (Hg. zus. m. Helmut Karpe u. Erol Yildiz), Urbane Quartiere zwischen Zerfall und Erneuerung, Köln 2001; Außerparlamentarische Demokratie. Die neuen Bürgerbewegungen als Herausforderung an die Zivilgesellschaft, Frankfurt/New York 2003.