SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen - drei Jahre "Green Card"

Kolb, Holger

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kolb, H. (2003). Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen - drei Jahre "Green Card". *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Migration und ethnische Minderheiten 2003/2, 7-16. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-205989

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – Drei Jahre „Green Card“

Holger Kolb

Am 31. Juli 2003 sollte die unter dem Namen „Green Card“ auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gewordene „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV)“[1] eigentlich auslaufen und kaum jemand hätte es bemerkt.[2] Kurz vor Ablauf der IT-ArGV hat der Verordnungsgeber allerdings die Frist, ausländische ITK-Fachkräften über die IT-ArGV anzuwerben, bis zum 31.12.2004 verlängert.[3] Diese Verordnung gilt in weiten Teilen der Öffentlichkeit und der Medien als ein wichtiger Beitrag zu einer Versachlichung der Einwanderungsdiskussion in Deutschland.[4] Spaltparolen, wie das vom nordrhein-westfälischen Spitzenkandidaten Rüttgers verwendete Motto „Kinder statt Inder“, die diese Maßnahme in einem Wahlkampf thematisieren sollten, fanden erstmals im deutschen Parteienwettbewerb keine automatische Übersetzung in Stimmengewinne für die initiierende Partei.[5] Die „Green Card“ wird dementsprechend bei vielen Kommentatoren als Paradigmenwechsel in der deutschen Einwanderungspolitik klassifiziert.

Ziel dieses Beitrags ist es hingegen, die „Green Card“-Maßnahme einer genaueren Analyse zu unterziehen, um sie anschließend in den Gesamtkontext deutscher Einwanderungspolitik einordnen zu können. In einem ersten Schritt werden dazu die materiellen Ergebnisse der „Green Card“, eines der letzten Kapitel deutscher Arbeitsmigrationspolitik,[6] genauer untersucht. Eine empirische Analyse zeigt, dass in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt gebliebene und auch in der wis-

---

[1] BGBl. 2000 I 1146. Dieser Beitrag wurde leicht modifiziert zuerst veröffentlicht in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. 7/2003. S. 231-235. Die folgenden Ausführungen basieren größtenteils auf Untersuchungen im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Forschungsprojektes „The Political Economy of Migration in an Integrating Europe (PEMINT)“. Kommentare werden erbeten an hkolb@uos.de.

[2] An diesem Stichtag sollte für Unternehmen aus der Informations- und Kommunikationstechnologie (ITK) die Möglichkeit enden, auf der rechtlichen Basis der IT-ARGV ausländische Computerexperten unter bestimmten Voraussetzungen für eine maximale Aufenthaltsdauer von fünf Jahren nach Deutschland anzuwerben. Die ersten auf der Grundlage der IT-ArGV erteilten Arbeitserlaubnisse enden nach der jetzigen Rechtslage damit spätestens am 31.7.2008.

[3] Art. 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie vom 16. Juli 2003. BGBl. I. 2003. S. 1471. In dieser ist auch die Abschaffung des importquotierenden § 5 IT-ArGV kodifiziert. Die Höchstgrenze von 20.000 Arbeitserlaubnissen existiert damit nicht mehr.

[4] So z.B. Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung vom 30.07.2001. S. 4.

[5] Dabei hatte der CDU-Kandidat für Hessen wenige Monate zuvor mit einem ähnlichen Muster der Einbringung eines einwanderungspolitischen Themas in einen Landtagswahlkampf deutliche Stimmengewinne für seine Partei erzielen und den Posten des Ministerpräsidenten übernehmen können. Für dieses Muster lassen sich in vielen europäischen Ländern zahlreiche Beispiele finden. Zu den Wechselwirkungen von Parteienwettbewerb und Einwanderungspolitik allgemein vgl. Thränhardt, Dietrich: The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany. In: Party Politics. Vol. 1. Nr. 3. 1995. S. 323-345. Ders.: Die Ursprünge von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im parteipolitischen Wettbewerb. In: Leviathan. Nr. 3. 1993. S. 336-357.

[6] Werner, Heinz: From Guests to Permanent Stayers? From the German “Guestworker” Programmes of the Sixties to the Current “Green Card” Initiative for IT Specialists. In: IABtopics. Nr. 43. 2001. S. 3.

senschaftlichen Diskussion kaum thematisierte Möglichkeiten der Mobilität über unternehmensinterne grenzüberschreitende Arbeitsmärkte international operierender Großunternehmen das neu geschaffene Rekrutierungsinstrument „Green Card“ in materieller Hinsicht überlagerten. Die Betrachtung der rechtlichen Ausgestaltung und die Rückverfolgung dieser in der innerbetrieblichen Personalpolitik bedeutenden organisationsinternen, zugleich aber auch länderübergreifenden Mobilitäten erweist sich dann als interessant für eine vorläufige Einordnung der „Green Card“-Maßnahme in den Gesamtkontext deutscher Einwanderungspolitik.

1. Drei Jahre „Green Card in Deutschland – viel Lärm um wenig?

In ersten Evaluationen zum eigentlich vorgesehenen Ende der „Green Card“-Maßnahme wird als wichtiges Ergebnis die vergleichsweise geringe Zahl an angeworbenen ausländischen IT-Fachleuten herausgearbeitet, die kritisch auf die Position Deutschlands im weltweiten „war for talents“[7] hinweise.[8] Mit 14.876 erteilten Zusicherungen einer Arbeitserlaubnis auf der Basis der IT-ArGV sind sowohl die vom Verordnungsgeber ursprünglich festgelegte Maximalquote von 20.000 Arbeitserlaubnissen als auch die im Vorfeld der Maßnahme seitens der Wirtschaftsverbände artikulierten Schätzungen des Fachkräftemangels[9] deutlich unterschritten worden.

In der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion weitgehend unbemerkt geblieben ist ein anderer auffälliger statistischer Trend. Neben der deutlichen Unterschreitung des im Vorfeld der IT-ArGV kalkulierten Rekrutierungspotentials erweist eine betriebsgrößenabhängige Analyse der Zusicherungen von Arbeitserlaubnissen die IT-ArGV als ein Mittelstandsinstrument aus. Im Wesentlichen kleine und mittelständische Unternehmen der ITK-Branche mit weniger als 500 Mitarbeitern haben demnach auf dieses Instrument zurückgegriffen. Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern nahmen seit Inkrafttreten der IT-ArGV trotz einer weiter fortschreitenden Marktkonzentration und einer allgemeinen Marktdominanz von multinationalen Konzernen in der Branche im Durchschnitt nur etwa ein Viertel aller Zusicherungen einer Arbeitserlaubnis gemäß IT-ArGV 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.[10] Diese erste Datenanalyse erweist 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.[11] Als

[7] So der etwas martialische Titel einer Studie der Unternehmensberatung McKinsey aus dem Jahr 1998.

[8] Vgl. als einige unter vielen Fromhold-Eisebith, Martina: Internationale Migration Hochqualifizierter und technologieorientierte Regionalentwicklung. Fördereffekte interregionaler Migrationssysteme auf Industrie- und Entwicklungsländer aus wirtschaftsgeographischer Perspektive. H. 19. 2002. In: IMIS-Beiträge S. 21. Greifenstein, Ralph: Die Green Card: Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs. Bonn 2001. S. 33, 38. Welsch, Johann: Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche Fachkräftemangel, Green Card und Beschäftigungspotenziale. Bonn 2001. S. 71.

[9] Das Institut der deutschen Wirtschaft rechnete mit 50 000 bis 75 000 freien und kurzfristig in der Branche zu besetzenden Stellen. Vgl. Klein, Helmut E.: Informationswirtschaft: Green Card als erste Hilfe. In: IW-Kontakt. N. 2. 2000. S. 1.

[10] Statistische Angaben von BITKOM (http://www.bitkom.org).

[11] Vgl. Kolb, Holger: Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen „Green Card“. Osnabrück 2002. S. 73. Kolb, Holger/ Hunger, Uwe: Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten? In: WSI-Mitteilungen. 4/2003. S. 254.

erstes Zwischenergebnis lässt sich daher an dieser Stelle festhalten, dass Unternehmen ab einer gewissen Betriebsgröße, die wie ihre Konkurrenten aus dem Mittelstand und unter den „Start-ups“ auf Möglichkeiten des Humankapitaltransfers aus dem Ausland in ihre deutschen Unternehmenseinheiten zurückgreifen müssen, auf die IT-ArGV als Anwerbeinstrument nicht oder nur in deutlich eingeschränktem Maße angewiesen sind.

Gerade dieser auf den ersten Blick verwirrende Gegensatz zwischen der Marktbedeutung multinational operierender Unternehmen und der Inanspruchnahme der IT-ArGV ist auch in sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten, die die IT-ArGV als Steuerungsinstrument der Hochqualifiziertenmigration untersuchen, als erklärungsbedürftig markiert worden. Rolf Jordan und Klaus Geiger fordern daher in ihrem Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Hochqualifizierte Arbeitsmigration in Deutschland“ Anschlussarbeiten, um zu „analysieren, warum gerade Großunternehmen in eher geringem Maße Gebrauch von der aktuellen „Green Card“-Regelung gemacht haben bzw. welche alternativen Rekrutierungsmöglichkeiten hier genutzt werden.“[12] Diese Frage soll im folgenden aufgenommen werden.

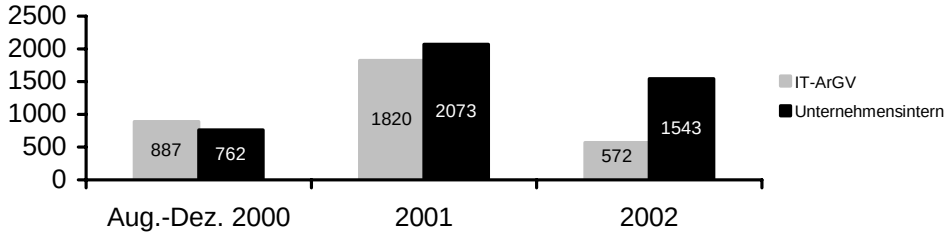
2. Unternehmensinterne Arbeitsmärkte als zentrales Instrument der betrieblichen Personalpolitik

Eine Schlüsselrolle bei der Klärung der von Jordan und Geiger gestellten Ausgangsfrage spielt die zunehmende Bedeutung von organisationsinternen, aber länderübergreifenden Arbeitsmärkten. Die Bedeutung unternehmensinterner Arbeitsmärkte als institutioneller Kanal zur Steuerung von Hochqualifiziertenmigration wird vor allem in der britischen Hochqualifiziertenforschung seit längerer Zeit diskutiert.[13] Demnach haben multinationale Unternehmen durch ihre operative Präsenz in den wesentlichen marktrelevanten Ländern organisationsinterne, länder- oder gar kontinentübergreifende Arbeitsmärkte entwickelt, die mit ihren Zugangskanälen für hochqualifizierte Arbeitskräfte regionale und nationale Arbeitsmärkte überlagern. Diese Unternehmen können damit neben gängigen Rekrutierungsmöglichkeiten über externe nationale und begrenzt existierende internationale Arbeitsmärkte zusätzliche unternehmensinterne Anwerbeinstrumente in Anspruch nehmen.

[12] Jordan, Ralf/ Geiger Klaus F.: Hochqualifizierte Arbeitsmigranten in Deutschland. Zur Entwicklung des „Green Card“-Verfahrens in der Bundesrepublik. Universität/ GH Kassel. Fachbereich 05/ Gesellschaftswissenschaften. Working Paper No. 12. 2002. S. 27.

[13] Vgl. exemplarisch Salt, John: High Level Manpower Movements in Northwest Europe and the Role of Careers: An Explanatory Framework. In: International Migration Review. Vol. 17. No. 4. 1983. S. 633-652. Findlay, Allan M.: New Technology, High-Level Labour Movements and the Concept of the Brain Drain. In: OECD (Hrsg.): The Changing Course of International Migration. Paris 1993.

Abb.1: Vergleich der Anwerbeinstrumente in der ITK-Branche



Quelle: ZAV, BA, eigene Berechnungen

Stellt man nun die den Unternehmen der ITK-Branche zur Verfügung stehenden möglichen Instrumente – die IT-ArGV als externes Rekrutierungsinstrument und unternehmensinterne Verfahren – gegenüber und vergleicht die Inanspruchnahme der jeweiligen Verfahren durch multinationale ITK-Unternehmen, so lässt sich die eingangs ermittelte Divergenz auflösen und die von Jordan und Geiger gestellte Frage beantworten.
Mit Ausnahme der Anfangsmonate im Jahr 2000[14] zeigt sich bei multinationalen Unternehmen der ITK-Branche eine deutliche und kontinuierliche Verschiebung von dem klassischen Anwerbeinstrument IT-ArGV zu unternehmensinternen Allokationsmöglichkeiten.[15] Es lässt sich damit zeigen, dass multinationale Unternehmen auf das von der Bundesregierung geschaffene neue Anwerbeinstrument IT-ArGV nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße angewiesen waren und sind.

[14] Da die IT-ArGV erst zum 1. August des Jahres 2000 in Kraft getreten ist, sind, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, für das Jahr 2000 jeweils nur die Arbeitsgenehmigungen in den Monaten August bis Dezember aufgeführt. Zu beachten ist auch, dass es sich bei den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über die IT-ArGV lediglich um Zusicherungen handelt, die keine Aussage über einen auch real erfolgten Transfer nach Deutschland treffen können. Es ist also durchaus nicht auszuschließen, dass einige der Zusicherungen nicht „eingelöst“ wurden und somit die IT-ArGV-Statistiken hinsichtlich des real erfolgten Arbeitskräftetransfers zu hoch angesetzt sind. Erhärtet wird die Vermutung durch Erfahrungen und Befragungen im Rahmen des bereits zitierten Forschungsprojektes von Jordan und Geiger, als Unternehmen gerade in der wirtschaftlichen Boomphase und Anfangsphase der IT-ArGV regelrecht „Panik“ hatten, vom maximal 20 000 Arbeitserlaubnisse umfassenden „Green Card-Kuchen“ auch genügend Erlaubnisse zu erhalten und so sich Zusicherungen von den lokalen Arbeitsämtern geben ließen ohne, diese dann anschließend auch einzulösen; vgl. Jordan/Geiger 2002, S. 16 f.

[15] Aufgrund statistischer Vorabdefinitionen der Bundesanstalt für Arbeit sind Verzerrungseffekte in der Form wahrscheinlich, dass der den multinationalen Unternehmen zugewiesene Wert der Inanspruchnahme der IT-ArGV hier statistisch höher ausgewiesen ist als realiter zutreffend. Zum einen ist sehr fraglich, ob man bereits ab einer Unternehmensgröße von 500 Mitarbeitern von „strukturäquivalenten Unternehmen“ verglichen mit den „Global Players“ sprechen kann. Zur Herausbildung von unternehmensinternen Arbeitsmärkten dürften nur Unternehmen mit deutlich mehr als 500 Mitarbeitern in der Lage sein, so dass ein in der BA-Statistik nicht quantifizierbarer Teil der Zusicherungen über die IT-ArGV nicht an multinationale Unternehmen erfolgt ist, sondern an den Mittelstand und damit eigentlich nicht in die Vergleichstabelle der Allokationsverfahren mit eingehen dürfte. Da diese mögliche Verzerrung den beschriebenen Substitutionseffekt der Rekrutierungsverfahren lediglich verstärkt und somit weiter bestätigt, schränken diese methodisch unterschiedlichen Statistikverfahren geschuldeten Unzulänglichkeiten die Aussagekraft nicht ein.

Unternehmen können mit den ab einer gewissen Größe gegebenen Strukturen über unternehmensinterne, länderübergreifende Verfahren verfügen.[16] 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 eine symbolische, Modernität suggerierende Maßnahme[17] interpretieren, denn als Lösung eines empirisch fassbaren Handlungsbedarfs der „New Economy".

3. Die rechtliche Stellung unternehmensinterner Arbeitsmärkte: Abschied von der Arbeitsmarktprüfung

Es konnte bisher gezeigt werden, dass unternehmensinterne Verfahren in dem hier analysierten Fallbeispiel der deutschen ITK-Branche die IT-ArGV als externes Rekrutierungsinstrument in materieller Hinsicht übertreffen. Daher stellt sich nun die Frage nach der rechtlichen Basis dieser wichtigen Möglichkeiten unternehmensinterner Personaltransfers. Damit sollen Hinweise zur eigentlichen Bedeutung der „Green Card" im Gesamtkontext der deutschen Zuwanderungspolitik gewonnen werden.

In Deutschland ist weiterhin der allgemeine Anwerbestopp in Kraft. Demzufolge darf eine Aufenthaltserlaubnis Nicht-EU-Ausländern,[18] die zur Aufnahme einer unselbständigen Tätigkeit einreisen, grundsätzlich nicht erteilt werden. Allerdings sind durch die in § 10 Abs. 2 AuslG erfolgte Ermächtigung des Bundesinnenministeriums, mit Zustimmung des Bundesrats die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit unter bestimmten Voraussetzungen vorzusehen, einige Tatbestände von diesem präventiven Verbot der Ausländerbeschäftigung ausgeschlossen worden. Daher können nach der Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV)[19] ausnahmsweise Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit erteilt werden.[20] In der AAV wird zwar der Grundsatz bestätigt, dass keine Aufenthaltserlaubnis für die Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit von mehr als drei Monaten erteilt werden darf.[21] Gleichzeitig enthält die Rechtsverordnung jedoch eine Kasuistik für die Fälle, die ein Abweichen von der Prämisse der Nichterteilung zulassen.

[16] 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.

[17] Gerade das von Bundeskanzler Schröder für die IT-ArGV eingeführte Label „Green Card" weist auf den Symbolcharakter dieser Maßnahme hin, suggeriert das aus dem amerikanischen Einwanderungskontext „geborgte" Label doch Modernität und Progressivität. Die Tatsache, dass eine amerikanische Green Card einem Einwanderer eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis mit anschließender Einbürgerungsperspektive ermöglicht und die deutsche „Green Card" in ihrer formaljuristischen Ausgestaltung damit eher dem amerikanischen H-1B-Visum ähnelt, tritt dabei völlig in den Hintergrund.

[18] Als Ausländer werden in diesem Zusammenhang generell nur die Personen verstanden, die weder Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG noch Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind. Bürger aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union genießen aufgrund Art. 18, 39 EG Freizügigkeit als Arbeitnehmer und gelten somit nicht als Ausländer in dem hier erläuterten Zusammenhang.

[19] BGBl. 1990 I 2994.

[20] Renner, Günter: Ausländerrecht. 7. Aufl. 1999. § 10 AuslG Rn. 10, 22 ff.

[21] Kloesel, Arno/ Christ, Rudolf/ Häußer, Otto: Deutsches Ausländerrecht. Band 1. Stuttgart 2000. Onr 121. S. 1. Eine graphische Übersicht über die verschiedenen Ausnahmetatbestände findet man bei Meyer, Dirk: Green Card – Eine ökonomische Analyse. In: Sozialer Fortschritt. H. 5. 2000. S. 119.

Die arbeitserlaubnisrechtliche Korrespondenzvorschrift zu § 10 AuslG bilden §§ 284 bis 288 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Auf der Basis von § 288 SGB III hat der Verordnungsgeber mit der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV)[22] die zulässigen Ausnahmen von der grundsätzlichen Nichterteilung von Arbeitserlaubnissen näher definiert. Die ASAV und die AAV sind zwar weitgehend, aber nicht durchgängig deckungsgleich.[23] Die ASAV enthält eine Reihe von Sachverhalten, die dem allgemeinen Anwerbestopp nicht unterliegen, darunter auch die unternehmensinternen Personaltransfers. In der ASAV finden sich nämlich zwei Tatbestände, die der Mobilität über unternehmensinterne Arbeitsmärkte eine rechtliche Basis geben. § 4 Abs. 7 ASAV ermöglicht die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an Fachkräfte eines international tätigen Konzerns oder Unternehmens für eine Beschäftigung im inländischen Konzern- oder Unternehmensteil, wenn die Tätigkeit im Rahmen des Personalaustausches unabdingbar erforderlich ist und der Arbeitnehmer eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzt. § 4 Abs. 8 ASAV ermöglicht eine Arbeitserlaubnis im Ausland beschäftigten Fachkräften eines international tätigen Konzerns oder Unternehmens für eine Beschäftigung im inländischen Konzern- oder Unternehmensteil zur Vorbereitung von exportorientierten Auslandsprojekten. Schließlich existiert mit § 9 Nr. 2 der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV)[24] die Möglichkeit, bestimmte Zuwanderergruppen gänzlich arbeitsgenehmigungsfrei über unternehmensinterne Arbeitsmärkte nach Deutschland zu bringen. Diese Möglichkeit betrifft allerdings nur leitende Angestellte eines international tätigen Konzerns oder Unternehmens für eine Beschäftigung in dem inländischen Konzern- oder Unternehmensteil auf der Vorstands-, Direktions- und Geschäftsleitungsebene oder für eine Tätigkeit in sonstiger leitender Position.[25]

Die drei genannten Verfahren bilden arbeitsgenehmigungsrechtlich die Grundlage für unternehmensinterne, länderübergreifende Personaltransfers.[26] Dabei kommt es zu einer abgestuften genehmigungsrechtlichen Privilegierung dieser Mobilitätsformen gegenüber anderen in der ASAV regulierten Ausnahmetatbeständen. Entfällt bei § 4 Abs. 7 und Abs. 8 ASAV die sonst obligatorische Arbeitsmarktprüfung[27] als zentrales Instrument zur Aufrechterhaltung und Durchsetzung des

[22] BGBl. 1998 I 2893. Erstmalig erlassen am 21.12.1990 (BGBl. I 3012). Die neue Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) hat am 17.9.1999 die inhaltlich weitgehend identische „alte“ Anwerbestoppausnahmeverordnung vom 18.12.1990 abgelöst; vgl. Renner 1999, Vorbem. AuslG Rn. 17.

[23] Die Kataloge von AAV und ASAV existieren seit 1991, sie galten im Wesentlichen inhaltsgleich schon seit 1965. Vgl. Renner, Günter: Ausländerrecht in Deutschland, 1998, § 8.

[24] BGBl. 1998 I 2899.

[25] § 9 Nr. 1 ArGV stellt zusätzlich die Personengruppen des § 5 Abs. 2 Betriebsverfassungsgesetz arbeitsgenehmigungsfrei. Da an dieser Stelle allerdings nicht die Voraussetzung eines unternehmensinternen Transfers besteht, sollen diese Fälle im Folgenden nicht weiter berücksichtigt werden.

[26] In einer Einzelfallbetrachtung stellt § 4 Abs. 7 ASAV den größten Anteil der Inanspruchnahme dieser Möglichkeit.

[27] Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsgenehmigung für neu einreisende ausländische Arbeitsnehmer, S. 35. Neben unternehmensinternen Mobilitäten sind auch Au-pair-Beschäftigungen und Gastarbeitnehmerregelungen 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.

Inländerprimats auf dem Arbeitsmarkt,[28] verzichtet der Verordnungsgeber bei Mobilitäten nach § 9 Nr. 2 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 drei genannten Tatbestände eröffnen Unternehmen, die über länderübergreifende unternehmensinterne Arbeitsmärkte verfügen, in ihrer betrieblichen Personalpolitik eine organisationsinterne Alternative zu klassischen Rekrutierungsverfahren und sind – wie bereits gezeigt wurde – in materieller Hinsicht für diese Unternehmensgrößen relevanter als die durch die „Green Card“ neu geschaffenen Rekrutierungsmöglichkeiten. Damit wird 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 Anwerbemöglichkeit für multinationale Unternehmen bestand. Die Existenz von „verborgenen Kanälen“[29] nach Deutschland gibt erste Hinweise zur Einordnung der Bedeutung der „Green Card“ in die deutschen Zuwanderungspolitik. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Neben dem niedrigen Bekanntheitsgrad der innerbetrieblichen Anwerbemaßnahmen erlaubt auch das Verfahren der Umsetzung der Maßnahmen auf dem Verordnungswege Rückschlüsse auf die administrative Praxis der deutschen Zuwanderungspolitik. Sowohl § 4 Abs. 7 und Abs. 8 ASAV als auch § 9 Nr. 2 ArGV sind erst am 17. September 1998 – zehn Tage vor der damaligen Bundestagswahl – in die bereits seit 1990 existierenden ASAV und ArGV eingeführt worden und sind damit eine der letzten Amtshandlungen von Arbeitsminister Blüm (CDU). Eine prozedurale Besonderheit war hierbei die fehlende Ergänzung der aufenthaltsrechtlichen Korrespondenzvorschrift. Das Aufenthaltsrecht ist im deutschen Ausländerrecht dem Arbeitserlaubnisrecht grundsätzlich übergeordnet. Dies spricht aus der Tatsache, dass für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ein legaler Aufenthalt Voraussetzung ist, aber auch aus dem den Ausländerbehörden zur Verfügung stehenden Instrumentarium, die Aufenthaltsgenehmigung bis zu einem gewissen Grad (§ 14 Abs. 2 Satz 3, 4 AuslG) durch Auflagen einzuschränken.[30] § 10 Abs. 2 AuslG ermächtigt das Bundesinnenministerium, einzelne zum Beispiel arbeitsmarktpolitisch motivierte Ausnahmetatbestände aufenthaltsrechtlich aus dem Anwerbestopp auszunehmen. Dementsprechend wäre zu erwarten gewesen, dass die Ergänzungen des § 4 Abs. 7 und 8 in der ASAV einer arbeitsgenehmigungsrechtlichen Korrespondenzvorschrift in der AAV bedurft hätten. 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 Arbeitsmi-

[28] Das Inländerprimat als zentrales Prinzip der Anwerbepolitik ist bereits in der Weimarer Republik eingeführt worden. Dessen Durchsetzung obliegt den Ausländerbehörden und der Arbeitsverwaltung. Vgl. Dohse, Knuth: Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland. Königsstein i. Ts. 1981. S. 135-306.

[29] Virginie Guiraudon spricht in diesem Zusammenhang gar von „gilded doors“. Vgl. Guiraudon, Virginie: Policy Change behind Gilded Doors. Explaining the Evolution of Aliens´ Rights in Contemporary Western Europe (1974-1994). Cambridge, Mass. 1997.

[30] Renner 1999. § 10 AuslG Rn. 36 f.

nisteriums als Verordnungsgeber (ohne Zustimmung des Bundesrats) sowie die Bundesanstalt für Arbeit als umsetzende Behörde.

4. Der Blick hinter die Bühne – Die „Green Card“- Einwanderungspolitik im „Nicht-Einwanderungsland“

Die lautlose und meist nur Spezialisten bekannt gewordene Möglichkeit[31] der internationalen Personaltransfers über die angesprochenen Kanäle und deren unaufgeregte Einführung jenseits von parteipolitischen Scharmützeln in den Verwaltungsalltag weisen nun den Weg zurück in den Gesamtkontext der Einwanderungspolitik. In ihrem Beitrag für den Migrationsreport 2000 haben Klaus J. Bade und Michael Bommes die Metapher einer Bühne, auf der seit Jahrzehnten das Stück „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ gespielt wird, verwendet, um die deutsche Einwanderungspolitik zwischen „appellativer Verweigerung“ und „pragmatischer Integration“ zu rekonstruieren.[32] Bleibt man im Bild, dann war die „Green Card“ eine letzte auf dieser Bühne – allerdings mit nur mäßigem Erfolg – aufgeführte Neuinszenierung dieses Theaterstücks.

Die administrative Praxis war zuwanderungspolitisch längst auf pragmatische Lösungen eingestellt und hatte Zuwanderungspolitik und damit auch entsprechenden Teilbereich der Arbeitsmigrationspolitik politisch unauffällig in korporative Aushandlungsstrukturen eingebaut. Die hitzig diskutierte Neuinszenierung um die „Green Card“ auf der Hauptbühne des Theaterstücks „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ erweist sich bei genauerer Analyse als in einem hohen Maße symbolische Aktion, die vor allem scheinbare Handlungsalternativen vorführen sollte.[33] Materiell bedeutender sind die auf der nur spärlich ausgeleuchteten Hinterbühne ausgehandelten Regelungen der ASAV/ArGV und deren pragmatisch-administrativer Vollzug durch die der Bundesanstalt für Arbeit angegliederten Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV).[34]

Diese unspektakulär und geräuschlos auf Verwaltungsebene erarbeiteten und implementierten Lösungen zeichnen sind durch eine weitgehende Umgehung der Öffentlichkeit, die sich für die Details von Rechtsverordnungen auch nur in den seltensten Fällen interessiert, und eine strenge Ausrichtung an den Erfordernissen politischer Pragmatik, die durch politisch-konzeptionelle Diskurse eher blockiert wird, aus. Neue Problemstellungen wurden unter Aufrechterhaltung oder

[31] Dies ist allerdings auch in vielen anderen Beispielen jenseits des Ausländerrechts zu beobachten.

[32] Bade, Klaus J./ Bommes, Michael: Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“. In: Klaus J. Bade/ Rainer Münz (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Prognosen. Frankfurt am Main 2000. S. 163- 204.

[33] Vgl. Bade/ Bommes 2000. S. 175. Diese Formen eher symbolischen Handelns, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit demonstrieren sollen, materiell aber eher begrenzte Wirkungen induzieren, lassen sich in vielen Einzelbeispielen im Politikfeld Zuwanderungspolitik beobachten. Ein Musterbeispiel dafür war das „Rückkehrförderungsprogramm“ der neu ins Amt gekommenen CDU/CSU/FDP-Regierung 1983, bei dem sich außer Mitnahmeeffekten kaum Auswirkungen feststellen ließen. Vgl. dazu Bade, Klaus J.: Ausländer – Aussiedler – Asyl. München 1994. S. 58 ff.

[34] Der administrative Pragmatismus bei der Umsetzung der unternehmensinternen Personaltransfers lässt sich auch bei den Anforderungen der ZAV beobachten, die zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach § 4 Abs. 7 und Abs. 8 ASAV zu erfüllen sind. Zwar fordert die ZAV von den jeweiligen Arbeitgebern neben Nachweisen einer Hochschul- oder Fachhochschulausbildung auch eine Begründung der Unumgänglichkeit des Einsatzes des betreffenden Mitarbeiters in Deutschland. Allerdings wird durch die schnelle Bearbeitungsdauer dieser Fälle und geringe Ablehnungsquoten zwischen 2,7 und 3,9% in den letzten beiden Jahren die pragmatische Umsetzung unternehmensinterner Mobilitäten deutlich.

Modifikation bewährter Strukturen „administrativ kalt“[35] in bereits bestehende Organisationsroutinen eingebaut. Die sukzessive Routinisierung von Zuwanderungspolitik jenseits und unbeachtet von Regierungs- und Koalitionswechseln führte zwar nicht intentional, aber doch funktional zu einer auch im internationalen Vergleich keineswegs besonders restriktiven Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland. In diesem Fallbeispiel existierte 1998 die konkrete Problemstellung, dass den immer bedeutender werdenden multinational operierenden Großunternehmen im deutschen Ausländerrecht bis dahin keine Möglichkeit zur Verfügung stand, dem Erfordernis einer schnellen und transaktionskostengünstigen internationalen Fachkräfteallokation zu entsprechen,[36] was exakt zu der Anwendung des beschriebenen Handlungsmusters führte. Jenseits politisch hitziger Diskurse um Deutschlands Selbstdefinition als „Nicht-Einwanderungsland“ wurden Auswege aus diesen Engpässen noch kurz vor der Bundestagswahl weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit und fernab von parteipolitischen Auseinandersetzungen in die bestehende rechtliche (ASAV/ArGV) und administrativ-organisatorische Infrastruktur (ZAV) eingebaut.

Bei der Betrachtung der materiellen Ergebnisse der „Green Card“ wird damit deutlich, dass Deutschland als „unerklärtes Einwanderungsland“[37] im politischen Handeln längst ähnlich pragmatisch routinisiert agiert wie andere „erklärte“ Einwanderungsländer,[38] allerdings mit dem Zusatz einer Art eingebauten symbolischen Handbremse, die für den öffentlichen Diskurs interessant sein mag, materiell aber meist überschätzt wird.

Diese symbolischen Inszenierungen, zu denen auch die spontane Ankündigung der „Green Card“-Initiative durch Bundeskanzler Schröder auf der Computermesse CeBIT in Hannover[39] gehört, zeigen mithin die unterschiedlichen Funktionslogiken von Darstellung und Herstellung von Politik auf. Aus der Tatsache, dass zehn Tage vor einer Bundestagswahl ASAV und ArGV hinsichtlich unternehmensinterner Personaltransfers auch unter Voraussetzung der Aussetzung der Arbeitsmarktprüfung unter einem CDU-geführten Arbeitsministerium modifiziert wurden, spricht eine deutliche Abkopplung der Politikherstellung von ihrer öffentlichen Darstellung auf der „hell ausgeleuchteten Bühne“ und damit die wachsende Unabhängigkeit eines eigentlich für parteipolitische Auseinandersetzungen anfällig erachteten Politikfeldes gegenüber politischen Konjunktur-

[35] Vgl. Bade/ Bommes 2000. S. 171.

[36] Bis zur Ergänzung der ASAV/ArGV durch die beschriebenen Tatbestände war auch der unternehmensinterne Personaltransfer im Wesentlichen nur auf der Basis des § 5 Nr. 2 ASAV möglich, der vor der Zusicherung einer Arbeitserlaubnis nicht nur eine Arbeitsmarktprüfung, sondern auch den darüber hinausgehenden Nachweis des öffentlichen Interesses erfordert und damit eine Prüffrist von mindestens drei Monaten nach sich zieht.

[37] Thränhardt, Dietrich: Germany – An Undeclared Immigration Country. In: Ders. (Hrsg.): Europe. A New Immigration Continent. Policies and Politcs in Comparative Perspective. Münster 1992. S. 167-194.

[38] Die Abschaffung der Arbeitsmarktprüfung ist in vielen europäischen Ländern ein gängiges Instrument, um Migrationsprozesse von Hochqualifizierten zu beschleunigen. Vgl. für eine Zusammenstellung der unterschiedlichen Ansätze der wichtigsten OECD-Länder McLaughlan, Gail/ Salt, John: Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers. Report for the Home Office. London 2002.

[39] In dem auf der Internetseite des Bundeskanzleramts eingestellten Redemanuskript Schröders wurde der Passus mit der „Green Card“ erst später hinzugefügt. Vgl. Bade/ Bommes 2000. S. 199, Fn. 15. Es ist allerdings umstritten, wie „spontan“ die „Green Card“-Ankündigung des Bundeskanzlers wirklich war. So weisen Vertreter von BITKOM daraufhin, dass eine „Green Card“ für Computerspezialisten schon einige Zeit vor der Ankündigung im Bündnis für Arbeit diskutiert wurde. Allerdings verneinte die parlamentarische Staatssekretärin im Bundesarbeitsministerium wenige Tage vor der Ankündigung der „Green Card“ in einer Bundestagsanfrage Planungen über eine solche Sonderregelung. Vgl. BT-Drs. 14/2552. S. 7668.

zyklen. Die für die Ausarbeitung und Durchführung der Maßnahmen zuständige Ministerialbürokratie des Arbeitsministeriums handelte weitgehend unabhängig von parteipolitisch symbolbeladenen Debatten und regulierte Arbeitsmigration in routinisierten Verordnungsverfahren, die zu pragmatischen, an konkreten Problemstellungen orientierten Lösungen führten. Sie gingen an der Öffentlichkeit, die im Wesentlichen die mediengerecht inszenierten symbolischen Inszenierungen von Politik verfolgt, weitgehend vorbei. Die „Green Card“ steht damit, als bisher letztes Beispiel dieser symbolischen Inszenierungen, durchaus in der Tradition deutscher Zuwanderungspolitik.

Informationen zum Autor

Holger Kolb, M.A., geb. 1977. Studium der Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik, Neueren und Neuesten Geschichte und Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. 2002-2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsprojekt »The Political Economy of Migration in an Integrating Europe (PEMINT)» an der Pädagogischen Hochschule Freiburg. Seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Veröffentlichungen u.a.: Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen »Green Card«. Osnabrück 2002; Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?, in: WSI Mitteilungen, 4/2003, S. 251-256 (zus. m. Uwe Hunger); Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen - zum Ende der »Green Card«, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 7/2003, S. 231-235.