focus MIGRATION
KURZDOSSIER
Nr. 3 November 2005

Die deutsche “Green Card”

Die deutsche ”Green Card“ gehört zu den am heftigsten diskutierten Themen im Rahmen der Zuwanderungsdebatte in Deutschland. Sie wurde im August 2000 mit dem Ziel eingeführt, ausländische Experten (Nicht-EU/EEA-Ausländer[1]) auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien (IT) auf eine unbürokratische Weise ins Land zu holen.

Der Erfolg der Umsetzung der “Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie” (IT-ArGV), der so genannten “Green Card”, ist jedoch allgemein stark umstritten. Kritische Stimmen verweisen vor allem auf die geringe Anzahl an angeworbenen ausländischen IT-Fachleuten, die darauf schließen ließe, dass Deutschland eine schwache Position im weltweiten “Wettbewerb um die besten Köpfe” (“war for talent”) einnehme.

Den Erfolg oder Misserfolg der Green Card an der Anzahl angeworbener Fachkräfte festzumachen, würde jedoch dem tatsächlichen Ergebnis dieser Maßnahme nicht gerecht werden. Zum einen hat sie dazu gedient, eine öffentliche Debatte über die Notwendigkeit von Arbeitsmigration anzustoßen. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland schien eine öffentliche Auseinandersetzung über Zuwanderung eher möglich auf der Grundlage von Fachkräften mit einer bestimmten Spezialisierung und begrenzter Aufenthaltsdauer. Eine öffentliche Debatte, wenngleich kontrovers und emotional geführt, war insbesondere auch für die Einführung eines neuen Zuwanderungsgesetzes von Bedeutung. Die Green Card hat somit dazu beigetragen, den Weg für das Zuwanderungsgesetz vom Juli 2004,[2] das die Arbeitsmigration von Hochqualifizierten vorsieht, zu ebnen.

Zweitens war es durch die Green Card den kleinen und mittleren Unternehmen in der IT-Branche möglich, ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den großen marktbeherrschenden, global agierenden Unternehmen mit ihren internen Arbeitsmärkten maßgeblich zu verbessern.

Hintergrund

Zur Green Card-Initiative führten Beschwerden über den Mangel an IT-Fachkräften von Unternehmerverbänden wie BITKOM (”Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.“). Aber auch einzelne Unternehmen und Lobbygruppen aus der Branche, wie z.B. der ”Initiative D21“,[3] verzeichneten einen Mangel an Fachkräften (D21 beispielsweise wird von dem ehemaligen Vorstandsvorsitzenden von IBM Deutschland, Erwin Staudt, geleitet). Der Fachkräftemangel könnte – so die Argumentation – die Innovationsstärke und Wettbewerbsfähigkeit dieses rasant wachsenden Sektors in Deutschland gefährden. Laut Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) sollten 50.000 bis 75.000 freie Stellen mit IT-Spezialisten kurzfristig besetzt werden. BITKOM führte weiter aus, dass der Mangel an hochqualifizierten Fachkräften ein grundlegendes Hindernis für eine zukünftige nachhaltige Entwicklung dieses Sektors sei.

Vor diesem Hintergrund kündigte Bundeskanzler Gerhard Schröder, eher unerwartet während der internationalen Computermesse CeBIT 2000 in Hannover, die Green Card an. Sie sollte eine Maßnahme innerhalb eines technologiespezifischen Gesamtpaketes sein, welches vor allem auf eine Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungsbedingungen in Deutschland abzielte. Die Green Card leitete jedoch eine hitzige Debatte über Arbeitsmigration und die Notwendigkeit für Reformen in der deutschen Zuwanderungsgesetzgebung ein.

Eckpfeiler der Green Card – Verordnung

Mit der Green Card-Verordnung war beabsichtigt, ausländische Experten aus Drittstaaten – d.h. Nicht-EU-Bürger – nach Deutschland zu holen. Häufig ist die deutsche Green Card mit ihrem amerikanischen Namensvetter verwechselt worden. Die amerikanische Green Card beinhaltet eine unbefristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung, einschließlich der Möglichkeit zur Einbürgerung. Hingegen gewährte die deutsche Version lediglich eine befristete Arbeitserlaubnis bis zu 5 Jahren, vorausgesetzt, dem ausländischen Experten wird eine Stelle von einem deutschen Unternehmer angeboten. Sie war daher eher mit dem amerikanischen “H-1B” – Visum vergleichbar, das eine zeitlich befristete Einwanderungsmöglichkeit für hochqualifizierte Arbeitskräfte in Spezialberufen vorsieht.

Die Quote von ursprünglich 10.000 deutschen Green Cards wurde nach wenigen Monaten auf 20.000 erhöht. Voraussetzung war ein Universitäts- oder Fachhochschulabschluss in Informations- und Kommunikationstechnologien oder ein vom Unternehmen zugesichertes Brutto-Jahresgehalt von mindestens € 51.000. Die Green Card konnten ebenfalls ausländische Studierende dieser Fachrichtungen erhalten, um so direkt nach ihrem Studienabschluss ein Arbeitsverhältnis in Deutschland aufzunehmen. Ihnen wurde damit ein umständliches Aufenthaltsgenehmigungsverfahren erspart. Auch einen Arbeitsplatzwechsel der Green Card-Inhaber ließ die Verordnung zu.

Die Arbeitsbedingungen und das Gehalt entsprachen deutschen Standards. Die ausländischen Experten waren steuer-

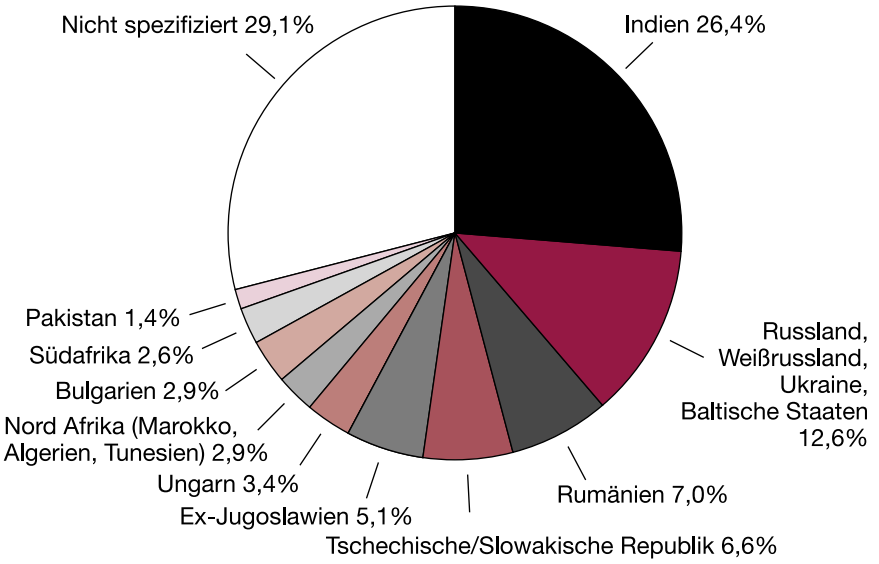
und sozialversicherungsrechtlich deutschen Arbeitnehmern gleichgestellt. Somit waren die deutschen Unternehmer ebenfalls verpflichtet, Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherungsbeiträge für ihre ausländischen Experten zu zahlen. Die Experten konnten darüber hinaus ihre Familien mitbringen. Den Ehepartnern wurde nach einer Wartezeit von zunächst einem Jahr ebenfalls eine Arbeitserlaubnis erteilt. Die Wartefrist wurde 2003 auf ein halbes Jahr verkürzt.

Ein besonderes Merkmal der Green Card-Regelung war das extrem schnelle Genehmigungsverfahren. Die gesamte Prozedur von der Einreichung des Antrages bis zur Genehmigung der Arbeitserlaubnis betrug in den meisten Fällen nicht mehr als eine Woche. Im Vergleich zu früheren Genehmigungsverfahren für ausländische Hochqualifizierte, die mehrere Monate in Anspruch nehmen konnten, war hier der große Vorteil der Green Card deutlich spürbar.

Wie erfolgreich war die deutsche Green Card?

Vom August 2000 bis Juli 2003 wurden lediglich 14.876 Arbeitsgenehmigungen im Rahmen der Green Card–Verordnung erteilt. Die meisten IT-Experten bekamen eine Anstellung in Unternehmen in Bayern (25%), Baden-Württemberg (19%), Hessen (24%) und Nordrhein Westfalen (15%). Die ursprünglich anvisierte Quote von 20.000 Experten sowie die um einiges höheren Schätzungen in Wirtschaftskreisen wurden damit weit unterlaufen. Ein wesentlicher Aspekt für diese geringe Anzahl bestand in der rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung des Sektors, was nach den “boomenden 90er Jahren” besonders deutlich wurde. Der IT-Sektor war in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bis zum Jahr 2001 stark gewachsen, entwickelte sich von 2002 bis 2003 allerdings stark rückläufig.

Die folgende Graphik macht die Herkunftsregionen der IT-Experten deutlich. Die meisten von ihnen kamen dabei aus Osteuropa



Der Vergleich zwischen der angestrebten Quote und den Schätzungen der Wirtschaft mit den tatsächlich genehmigten Green Cards führte dazu, dass die Green Card allgemein als Misserfolg gewertet wurde. Ein genauerer Blick auf die Zahlen und Fakten um die Green Card trägt jedoch zu einer differenzierten Sichtweise bei.

Betrachtet man die Zahlen aus der Perspektive der verschiedenen Unternehmensgrößen, wird deutlich, dass die IT-ArGV mehrheitlich von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Anspruch genommen wurde, d.h. von Unternehmen mit weniger als 500 Angestellten (siehe Tabelle). Diese Unternehmen haben 11.368 Arbeitsgenehmigungen beantragt, was insgesamt 75% aller erteilten Genehmigungen entspricht. Unternehmen mit mehr als 500 Angestellten (hauptsächlich multinationale Großkonzerne) nahmen nur 25% der Genehmigungen für sich in Anspruch. Dies ist umso erstaunlicher, da – laut Angaben von BITKOM - die 20 größten IT-Unternehmen (SAP, Deutsche Telekom, Siemens, IBM, Sun Microsystems, Microsoft, Intel, Vodafone u.a.) 70% des Gesamtumsatzes dieser Branche erwirtschaften. Die geringe Anzahl an angeworbenen internationalen IT-Experten scheint daher in Widerspruch zu der Marktbedeutung dieser Unternehmen und zur eher oligopolistischen Marktstruktur zu stehen. Die Großkonzerne waren entweder nicht in gleichem Maße an dieser Rekrutierungsmöglichkeit interessiert oder nicht auf diese angewiesen. Es war insbesondere die geringe Inanspruchnahme der Green Card-Regelung durch die Großkonzerne, welche später in den Medien dazu geführt hat, dass die Maßnahme als Misserfolg interpretiert wurde.

Genehmigte IT-ArGV - Arbeitserlaubnisse bis 31. Juli 2004

Nationalität	In %	Total	Unternehmen mit ..... Angestellten		
			< als 100	100 to 500	> als 500
Indien	26,4	3.926	2.478	866	581
Russland/Weißrussland/Ukraine/ Baltische Staaten	12,6	1.874	1.237	268	370
Rumänien	7,0	1.039	624	195	220
Tschechische/Slowakische Republik	6,6	983	169	659	151
Ex-Jugoslawien	5,1	756	434	105	217
Ungarn	3,4	510	322	79	109
Nordafrika (Marokko, Algerien, Tunesien)	2,9	432	26	227	72
Bulgarien	2,9	431	293	46	92
Südafrika	2,6	389	183	68	138
Pakistan	1,4	211	136	21	54
Nicht spezifiziert	29,1	4.325	2.212	692	1.421
Total	**100**	**14.876**	**8.805**	**2.563**	**3.508**
		100%	59,2%	17,2%	23,6%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

An diesem Punkt stellt sich jedoch die Frage, warum global agierende Großkonzerne nicht stärker dieses – scheinbar so dringend gebrauchte – Rekrutierungsinstrument genutzt haben?

Der Schlüssel zur Beantwortung dieser Frage ist die wachsende Bedeutung unternehmensinterner, grenzüberschreitender Arbeitsmärkte einzelner Großkonzerne. Multina-

tionale Konzerne haben ihre eigenen institutionellen Kanäle für die Steuerung der Migration von Hochqualifizierten geschaffen. Sie haben damit ihr eigenes Instrument für Humankapitaltransfers und sind nicht in gleichem Maße wie kleinere Unternehmen auf externe Instrumente wie die Green Card zur Rekrutierung von internationalen Spezialisten angewiesen.

Der gesetzgeberische Rahmen für die unternehmensinternen Arbeitsmärkte wurde im Jahr 1998 mit zwei Verordnungen geschaffen. Diese beiden Verordnungen ermöglichen eine Arbeitserlaubnis für internationale Fachkräfte (§ 4 Abs. 7 und 8 ASAV[4], § 9 no 2 ArGV[5]). Sie zielen darauf ab, einen schnellen und unbürokratischen unternehmensinternen Personaltransfer zu gewährleisten. Im Gegensatz zu diesen Regelungen war die externe Anwerbung von internationalen Fachkräften vor der Möglichkeit durch die Green Card ein zeitintensives und bürokratisches Unterfangen.

Die Green Card war aus diesem Grund ein wirkungsvolles Mittel, um Chancengleichheit im Wettbewerb zwischen den verschiedenen Unternehmen bzw. Unternehmensgrößen in der IT-Branche wieder herzustellen. Vor ihrer Einführung hatten die IT-Global Players gegenüber KMU einen klaren Wettbewerbsvorteil. KMU mussten in umständlichen Verfahren ein "öffentliches Interesse" bei der Anwerbung von internationalen Fachkräften nachweisen (§ 5 Abs. 2 ASAV). Die Green Card kann somit als strukturäquivalentes Pendant zu den unternehmensinternen Arbeitsmärkten multinationaler Konzerne gesehen werden. Der überproportionale Gebrauch dieses Instrumentes durch die KMU lässt sich damit verstehen.

Fazit – Ausblick

Der Erfolg oder Misserfolg der Green Card-Initiative sollte in einem breiteren Kontext gesehen und nicht ausschließlich an der Anzahl vergebener Green Cards gemessen werden. Er sollte sich ebenfalls messen lassen an der öffentlichen Debatte über Zuwanderungspolitik in Deutschland und an dem kürzlich verabschiedeten Zuwanderungsgesetz.

Ohne jeden Zweifel lässt sich feststellen, dass die Green Card die Wettbewerbsfähigkeit von KMU im IT-Sektor verbessert hat. Es ist auch unstrittig, dass die Einführung der Green Card eine breite öffentliche Debatte über Zuwanderungsfragen ausgelöst hat, welche letztendlich wahrscheinlich mit zur Verabschiedung des neuen Zuwanderungsgesetzes beigetragen hat. Das neue Gesetz, welches am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist,[6] sieht eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung für hochqualifizierte Fachkräfte und ihre Familien vor. Wie auch schon die Green Card bietet es Studierenden, die ihren Abschluss an einer deutschen Universität machen, die Möglichkeit, in einem Zeitraum von einem Jahr nach Abschluss ihres Studiums einen passenden Arbeitsplatz in Deutschland zu finden.

Kritiker der Regelungen zur Arbeitsmigration innerhalb des Zuwanderungsgesetzes weisen darauf hin, dass ein so genanntes "Punkte-System", wie es z.B. in Kanada angewandt wird, wesentlich erfolgversprechender gewesen wäre. Nach diesem System werden Punkte je nach Qualifikationen und Fähigkeiten des Bewerbers erteilt. Dieses System erlaubt es, flexibel und unbürokratisch auf Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren. Die Green Card sollte einem solchen sektor-spezifischen Engpass Rechnung tragen, und ein allgemeines Punkte-System als Teil des Zuwanderungsgesetzes wäre daher ein würdiger Nachfolger für das Green Card-Konzept gewesen. Nichtsdestotrotz ist die Zuwanderungsgesetzgebung in Deutschland durch die Ende 2004 ausgelaufene Green Card bereits einen maßgeblichen Schritt vorangekommen.

Fußnoten

1 EEA: "European Economic Area" (EU+Norwegen, Island, Liechtenstein).
2 "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern", das so genannte "Zuwanderungsgesetz"; ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten (einzelne Teile sind bereits am 1. September 2004 in Kraft getreten).
3 D21 ist Deutschlands größte Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft, in der etwa 400 Vertreter von Parteien, Unternehmen und Vereinen zusammenarbeiten mit dem Ziel, einen schnellen und erfolgreichen Wandel zur Informations- und Wissensgesellschaft zu erreichen und so Deutschland international wettbewerbsfähiger zu machen.
4 ASAV: "Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer" (Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung) (http://europa.eu.int/youreurope/nav/en/citizens/factsheets/de/entryintoms/familynoneunationals/de.html)
5 ArGV: "Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer" (Arbeitsgenehmigungsverordnung).
6 siehe Fußnote 2.

Der Autor:
Dr. Holger Kolb ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am „Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien" (IMIS), Universität Osnabrück.

Literaturhinweise

- Kolb, Holger: "Pragmatische Routine und symbolische Inszenierung – zum Ende der Green Card"; Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Ausgabe 7, 2003, S. 231-235.
- Hermann, Vivian; Hunger, Uwe: "Die Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungsdiskussion"; IMIS-Beiträge, Heft 22, 2003, S. 81-98.
- Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration; Berlin, Oktober 2004.
- Hunger, Uwe; Kolb, Holger (Hg.): "Die deutsche ‚Green Card': Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive", IMIS-Beiträge, Heft 22, 2003.

Internetlinks

- Bundesministerium des Innern: www.zuwanderung.de
- Unternehmerverband BITKOM: www.bitkom.org/
- D21 Initiative: www.initiatived21.de/index.php