

# Von staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik zu internationalen Personalwertschöpfungsketten?

Holger Kolb  
Uwe Hunger

Migrationsphänomene sind in den letzten Jahren nur selten als Impulsgeber für theoretische Überlegungen in den Sozialwissenschaften von Relevanz gewesen. Dies zeigt sich zum einen am generell „sparsamen Bezug zu Theorieoptionen“ (Bommes 1999, S. 20), zum anderen aber auch an der relativen Konstanz des zugrundegelegten theoretischen Paradigmas in der Arbeitsmigration. Ziel dieses Beitrags ist es, die theoretische Interpretation der deutschen Arbeitsmigrationspolitik anhand zweier Fallstudien empirisch zu hinterfragen. Am Beispiel der Baubranche und der Informationstechnologie- und Kommunikationsbranche kann ein funktionaler Wandel der Ausländerbeschäftigungspolitik in Deutschland beobachtet werden. Diente die legislative und exekutive Flankierung der Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern in den vergangenen Jahrzehnten vor allem der Bekämpfung von relativen Knappheiten des Produktionsfaktors Arbeit, so zeigt sich bei der sektorspezifischen Analyse, dass Unternehmen immer weniger auf staatliche Instrumente in diesem Zusammenhang angewiesen sind, sondern betriebsinterne Alternativlösungen entwickelt haben.

## 1 Einleitung

Seit dem Beginn der staatlichen Organisation der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland 1955 dominiert eine im Wesentlichen makroökonomisch fundierte Theorie den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Diskurs. Arbeitsmigration wird als direkte Folge von staatlichen Maßnahmen verstanden, die der Optimierung der gesamtwirtschaftlichen Faktorallokation dienen. Bei kurzfristiger Faktorenlimitationalität und einer daher zumindest kurzfristigen Konstanz des Faktors Kapital ist eine Beeinflussung des volkswirtschaftlichen Outputs nur über eine veränderte Einbringung des Faktors Arbeit möglich (Wöhe 1986). Diese theoretische Herangehensweise lässt sich in der Geschichte der deutschen Ausländerbeschäftigungspolitik immer wieder finden, zum ersten Mal bei der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer in den Jahren 1955 bis 1973. Externe Faktoren und politische Entscheidungen, wie der Aufbau der Bundeswehr, das Ende des Arbeitskräfteimports aus der ehemaligen DDR infolge der Schließung der innerdeutschen Grenze und die gleichzeitige Absenkung der Lebensarbeitszeit, führten zu einem inländischen Arbeitskräftemangel, der durch eine expansive Importpolitik von Arbeitskräften kompensiert werden sollte. Die angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer wurden daher in einer theoretischen Per-

spektive als Faktorenimport betrachtet, um ein weiteres Realwachstum des Volkseinkommens zu ermöglichen. Die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis wurde jeweils strikt an die zunächst einjährige Vertragslaufzeit gekoppelt und sollte somit den kurzfristigen Charakter des Faktoreimports sicherstellen (Jamin 1999, S. 149). Im Jahre 1973 wurde der allgemeine Anwerbestopp erlassen, der die kurzfristige Importmöglichkeit vor dem Hintergrund der gestiegenen inländischen Verfügbarkeit des Produktionsfaktors unterband. Diese theoretische Interpretation wird auch bei einer Betrachtung der sozialwissenschaftlichen Forschungslage bis zum Anwerbestopp 1973 deutlich, die die Frage der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt unter einem rein ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalküls thematisierte (Schumacher 2001, S. 17).

Auch die zweite große Welle der bundesdeutschen Arbeitsmigration (Werner 2001, S. 3) in den 1990er Jahren lässt sich in der geschilderten theoretischen Perspektive interpretieren. Ausgehend von einem durch die Wiedervereinigung ausgelösten Bauboom (Reim/Sandbrink 1996, S. 28) und einer kurzfristig nicht erhöhbaren Kapitalintensität sollte Bauunternehmen ein schneller und kostengünstiger Zugriff auf den Faktor Arbeit ermöglicht werden (Hunger 2000, S. 53). Ausgangspunkt dieser neuen Arbeitsmigration war der Abschluss von bilateralen Regierungsvereinbarungen der Bundesregierung mit einer Reihe von osteuropäischen Staaten und der Türkei unmittelbar nach der Wieder-

vereinigung. Diese Verträge ermöglichten es Unternehmen aus dem Ausland, mit deutschen Unternehmen Werkverträge (§§ 631–651 BGB) abzuschließen und zur Leistungserbringung ihr Personal nach Deutschland zu entsenden. Ein Großteil dieser Kontingente betraf den Bausektor (Hunger 2001, S. 47). Nach Beendigung des Werkvertrages sollten die Arbeitnehmer in ihre Heimatstaaten zurückkehren. Mit dem Abschluss der bilateralen, quotenbasierten Abkommen hatte sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, wie im Falle der Anwerbung 1955–1973, einen kurzfristigen Import von Faktoren zu ermöglichen und damit branchenspezifische Allokationsprozesse zu optimieren.

Auch das bisher letzte Kapitel deutscher Arbeitsmigration, die sog. „Green Card“, steht trotz der durch die amerikanische Namensanleihe suggerierten Modernität

Holger Kolb, M. A., Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück. Arbeitsschwerpunkte: Hochqualifiziertenmigration, Einwanderungspolitik, Arbeitsmarktforschung; e-mail: hkolb@uos.de

Uwe Hunger, Dr., Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Arbeitsschwerpunkte: Migrationsforschung, Arbeitsmarktforschung, Entwicklungsforschung, politische Soziologie. e-mail: hunger@uni-muenster.de

eindeutig in der geschilderten Tradition deutscher Einwanderungspolitik. Wie es in § 1 der als „Green Card“ bekannt gewordenen „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV)“ heißt, soll mit der Maßnahme, innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren 20.000 hoch qualifizierte ausländische Arbeitnehmer auf den bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt zuzulassen, ein „aktuelle[r], vorübergehende[r] Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften der Informations- und Kommunikationstechnologie“ gedeckt werden. Auch hier steht die Bedeutung staatlicher Ausländerbeschäftigungspolitik für die inländische Faktorallokation außer Frage.

Anhand zweier im Rahmen des europäischen Forschungsprojektes „The Political Economy of Migration in an Integrating Europe (PEMINT)“<sup>1</sup> untersuchter Sektoren, der Baubranche und der Informationstechnologie- und Kommunikationsbranche (ITK), soll die geschilderte theoretische Interpretation der Arbeitsmigration als unbestrittenes staatliches Instrument zur Deckung kurzfristiger Arbeitsmarktengpässe kritisch hinterfragt und um die neue Dimension der wachsenden Bedeutung betrieblicher, internationaler Personalwertschöpfungsketten ergänzt werden.

## 2

### Fallstudie 1: Die Baubranche

Die Baubranche gehört zu den klassischen Wirtschaftssektoren der Ausländerbeschäftigung (vgl. hierzu auch Fuchs 1995). Bei der sog. Gastarbeiteranwerbung in den 1950er bis 1970er Jahren fand ein Großteil der ausländischen Arbeitnehmer hier eine Beschäftigung. Der Abschluss von Werkvertragsabkommen mit Staaten aus Mittel- und Osteuropa zu Beginn der 1990er Jahre bedeutete für die Baubranche daher nichts gänzlich Neues. Der Anteil ausländischer Beschäftigter war im Baugewerbe seit jeher hoch. Neu war jedoch die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ausgestaltung der Werkvertragsabkommen, die teilweise im krassen Gegensatz zu den Grundsätzen der alten „Gastarbeiterbeschäftigung“ stand. Der Hauptunterschied beider Beschäfti-

gungsformen bestand vor allem in der fehlenden Einbindung der neuen mittel- und osteuropäischen Werkvertragsarbeiter in das deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialrecht (zu den Einzelheiten vgl. Hunger 2000, S. 37ff.). Anders als früher blieben die neuen Werkvertragsarbeiter in die Arbeitsmarktordnungen und die Sozialsysteme ihrer Heimatländer integriert. Damit wollte der Gesetzgeber verhindern, dass sich wie bei den Gastarbeiterprogrammen aus der zunächst temporär angelegten Beschäftigung eine dauerhafte Niederlassung der Ausländer ergeben würde. Weil die Werkvertragsarbeiter nicht in deutsche Sozialkassen einzahlen, erwerben sie auch keine Ansprüche, die letztlich zu einem dauerhaften Bleiben in Deutschland führen könnten. Die beschäftigenden Unternehmen mussten daher die Sozialabgaben für die Werkvertragsarbeiter weiter in den Heimatländern in Mittel- und Osteuropa entrichten, die gleichwohl deutlich geringer waren als in der Bundesrepublik. In Deutschland mussten jedoch ortsübliche Löhne gezahlt werden.

Die neue Möglichkeit, über die Werkvertragsabkommen ausländische Arbeitnehmer aufgrund der geringeren Sozialabgaben zu letztlich günstigeren Konditionen in Deutschland zu beschäftigen, fand zunächst großes Interesse bei deutschen Bauunternehmen. Innerhalb weniger Jahre wurden die Kontingente immer weiter ausgebaut, so dass allein im Jahr 1993 knapp 90.000 neue ausländische Werkvertragsarbeiter auf dem deutschen Arbeitsmarkt zugelassen wurden. Allerdings führte diese neue Form der Ausländerbeschäftigung gleichzeitig zu bedeutsamen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Problemen, da die unterschiedlichen Arbeitskosten der in- und ausländischen Arbeitnehmer einen Verdrängungseffekt nach sich zogen. Immer mehr deutlich teurere inländische Arbeitskräfte wurden entlassen und durch kostengünstigere ausländische Werkvertragsarbeiter ersetzt. Aufgrund massiver Proteste der Gewerkschaften und vieler mittelständischer Bauunternehmen gegen diese Entwicklung und auch angesichts der nachlassenden Konjunktur beschloss die Bundesregierung bereits im Folgejahr, die Kontingente für ausländische Werkvertragsarbeiter schrittweise zu reduzieren. Diese Reduzierung führte jedoch nicht zu einem Abflachen des Zustroms ausländischer Werkvertragsarbeiter und der geschilderten Tendenzen auf dem deut-

schen Bauarbeitsmarkt, sondern lediglich zu einer Verschiebung der Werkvertragsarbeiterbeschäftigung von Ost- nach Westeuropa.

Der Grund hierfür liegt in externen und internen Faktoren. Zum einen hatte sich innerhalb der EU auf der Basis der europäischen Dienstleistungsfreiheit seit Mitte der 1980er Jahre ein neues System des internationalen Subunternehmenssatzes in der Baubranche gebildet, bei dem, ähnlich wie bei den Werkvertragsabkommen in Deutschland, auch in anderen Hochlohnländern der EU, wie z.B. in Frankreich, ausländische Subunternehmer aus Niedriglohnländern eingesetzt wurden, um Arbeitskosten zu reduzieren. Die Regulationssituation bei Dienstleistungsaufträgen innerhalb der EU ist mit den deutschen Werkvertragsabkommen mit den MOE-Staaten vergleichbar. Allerdings unterliegen die als Werkvertragsarbeiter ins Ausland entsandten Beschäftigten bei der innereuropäischen Arbeitnehmerentsendung nicht nur dem Sozialrecht des Heimatlandes, sondern – mit Ausnahme einer Kernarbeitsrechtbestimmung der Arbeitszeitregelung – auch dem Arbeits- und Tarifrecht ihres Heimatlandes. Nach der Reduzierung der Werkvertragsarbeiterkontingente in Deutschland suchten deutsche Bauunternehmen nicht mehr in Mittel- und Osteuropa kostengünstigere Arbeitnehmer, sondern in den Niedriglohnländern der EU, vor allem in Portugal oder Großbritannien. Gleichzeitig wuchs das Interesse bei ausländischen Subunternehmen am deutschen Markt, da in anderen Hochlohnländern in der EU verschiedenartige sog. Mindestlohngesetze erlassen wurden, um die kostengünstigere Konkurrenz aus den Niedriglohnländern abzuwehren und den Heimatmarkt zu schützen. In Deutschland dagegen blieb die Beschäftigung von entsandten Werkvertragsarbeitern zu Heimatbedingungen, d.h. zu Heimatlöhnen und Heimatsozialabgaben, bis 1996 ohne Einschränkungen erlaubt. Diese Entwicklung verschärfte die Probleme auf dem deutschen

1 PEMINT wird im Rahmen des 5. Rahmenprogramms von der Europäischen Union gefördert. Beteiligt sind neben Deutschland Italien, Großbritannien, die Niederlande, Portugal und die Schweiz. Für weitere Informationen vgl. <http://www.pemint.ces.uc.pt>.

**Tabelle 1: Arbeitskosten, Personalzusatzkosten und Produktivität in der EU 1995**

	Arbeitskosten*	davon Personalzusatzkosten*	Produktivität**
Deutschland (West)	45,52	20,44	100
Belgien	38,32	18,31	109
Österreich	36,84	18,33	k. A.
Dänemark	36,48	7,27	82
Finnland	36,20	16,57	106
Niederlande	35,54	15,74	107
Schweden	31,13	12,82	84
Deutschland (Ost)	29,85	12,88	54
Frankreich	29,04	13,98	106
Italien	24,67	12,39	71
Spanien	22,33	10,16	k. A.
Großbritannien	20,96	6,00	k. A.
Irland	20,62	5,89	k. A.
Griechenland	12,90	5,13	k. A.
Portugal	9,28	4,08	k. A.

\* je Stunde eines Industriearbeiters in DM.  
\*\* in %; Deutschland (West) = 100.

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.

WSI Hans Böckler Stiftung

**Tabelle 2: Ausländische entsandte, inländische arbeitslose Arbeitnehmer (in 1.000) und Unternehmensinsolvenzen in der deutschen Baubranche 1992–2001**

	Entsandte Arbeitnehmer	Arbeitslose in Bauberufen	Insolvenzen im Baugewerbe
1992	116	105	1.389
1993	90	126	1.875
1994	137	136	3.971
1995	161	164	5.540
1996	188	223	7.041
1997	181	272	7.788
1998	169	267	8.112
1999	158	240	7.757
2000	138	247	8.103
2001	127	265	9.026

Quelle: Hauptverband der deutschen Bauindustrie, Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

WSI Hans Böckler Stiftung

Bauarbeitsmarkt, so dass die Arbeitslosenzahlen weiter stiegen, das Tarifsysteem der deutschen Baubranche aufgrund der ausländischen Niedriglohnkonkurrenz unter Druck geriet und soziale Spannungen zwischen den Beschäftigtengruppen auf dem Bau entstanden (Hunger 2000, S. 52-75).

Im Jahr 1996 wurde vor diesem Hintergrund auch in Deutschland ein sog. Arbeitnehmerentsendegesetz erlassen, das für aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmer einen inländischen Mindestlohn vorschreibt. Allerdings konnte das Gesetz die erhofften Wirkungen bis heute kaum erzielen. In der Zwischenzeit hatte sich eine strukturelle Veränderung auf dem deutschen Bauarbeitsmarkt derart ergeben, dass vor allem inländische Großunternehmen regelmäßig auf ein internationales Netz von Subunternehmen, vor allem aus EU-Niedriglohnländern, zurückgreifen, bei der eine staatliche Arbeitsmarktzulassung oder

-prüfung nicht mehr notwendig ist. Die bei den ausländischen Subunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer werden vor allem in Bereichen der Massenproduktion eingesetzt. Inländisches Personal steht vor allem für Leitungsaufgaben und höher qualifizierte Tätigkeiten zur Verfügung. Hierbei ergeben sich trotz des Mindestlohngesetzes immer noch deutliche Einsparpotenziale, sei es in Folge der geringeren Sozialkosten der ausländischen Werkvertragsarbeitnehmer, sei es durch Praktiken wie die Rückzahlung von Teilen des Werklohnes für Unterkunft und Verpflegung, die sich im Graubereich zwischen Legalität und Illegalität bewegen und heute praktisch nicht mehr zu überwachen sind. In jedem Fall hat sich ein transnationaler Arbeitsmarkt herausgebildet, auf dem der Staat kaum regulierend eingreifen kann. Vor allem Großunternehmen gründen in Niedriglohnländern Dependancen oder

arbeiten eng mit ausländischen Subunternehmen zusammen, um internationale Personalwertschöpfungsketten aufzubauen, die ihren Anforderungen entsprechen und es erlauben, sich von inländischen staatlich gesetzten Standards unabhängig zu machen. Verlierer der Entwicklung sind kleine und mittelständische Unternehmen, die einerseits nicht mit den kostengünstigeren Subunternehmer-Konkurrenten aus europäischen Niedriglohnländern mithalten können und andererseits nicht über die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Aufbau eigener internationaler Personalwertschöpfungsketten verfügen.

## 3

### Fallstudie 2: Die ITK-Branche

Die deutsche ITK-Branche (Informationstechnologie und Telekommunikation) ist im Jahr 2000 zum ersten Mal unter einer einwanderungspolitischen Perspektive in den Blick der Öffentlichkeit gerückt. Durch die als „Green Card“ bekannt gewordene „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV)“ ermöglichte der Verordnungsgeber ITK-Unternehmen die Anwerbung von bis zu 20.000 Computerexperten und deren auf maximal 5 Jahre befristete Beschäftigung. Zweieinhalb Jahre nach der Installierung durch die Bundesregierung breitet sich bei der Evaluation dieser euphorisch angekündigten Maßnahme Ernüchterung aus. Aktuell ist die Quote von maximal 20.000 zu erteilenden Arbeitserlaubnissen immer noch nicht vollständig ausgeschöpft. Die im Vorfeld der Maßnahme geäußerten Zahlen in Bezug auf den Fachkräftemangel in der Branche scheinen sich damit nicht bestätigt zu haben (Kolb 2002, S. 81–84; Greifenstein 2001, S. 33, 38; Welsch 2001, S. 71). Eine betriebsgrößenabhängige Analyse der Verteilung der Zusicherungen von Arbeitserlaubnissen zeigt, dass vor allem kleine und mittelständische Unternehmen auf das Instrument zurückgegriffen haben. Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern nehmen trotz oligopolistischer Markt-tendenzen und einer allgemeinen Marktdominanz von multinationalen Konzernen



in der Branche<sup>2</sup> im Durchschnitt nur etwa 23 % aller über die IT-ArGV erteilten Zusicherungen von Arbeiterlaubnissen in Anspruch. Die IT-ArGV erweist sich damit hauptsächlich als ein Mittelstandsinstrument, das von den global agierenden Unternehmen bezogen auf deren Marktpositionierung und Marktbedeutung nur in geringem Maße eingesetzt wird.

Eine Erklärung hierfür bietet der theoretische Ansatz von *John Salt* u.a., der unternehmensinterne Arbeitsmärkte als zentrale Koordinationsinstanz der Hochqualifiziertenmigration – die als Migrationsform die ITK-Branche weitgehend dominiert – ansieht.<sup>3</sup> Unternehmenseinterne Arbeitsmärkte werden im deutschen Arbeitsgenehmigungsrecht vor allem durch die „Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeiterlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahmereverordnung – ASAV)“<sup>4</sup> sowie durch die „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung – ArGV)“<sup>5</sup> geregelt. § 4 Abs. 7 ASAV ermöglicht „Fachkräften eines international tätigen Konzerns oder Unternehmens für eine Beschäftigung im inländischen Konzern- oder Unternehmensteil bis zu einer Geltungsdauer von zwei Jahren“ die Erteilung einer Arbeiterlaubnis ohne die Vorschaltung der sonst obligatorischen, zeitintensiven Arbeitsmarktprüfung. § 4 Abs. 8 ermöglicht eine Arbeiterlaubnis ebenfalls ohne Arbeitsmarktprüfung bis zu drei Jahren „im Ausland beschäftigte[n] Fachkräfte[n] eines international tätigen Konzerns oder Unternehmens für eine Beschäftigung im inländischen Konzern- oder Unternehmensteil“, wenn die „Tätigkeit zur Vorbereitung von Auslandsprojekten unabdingbar erforderlich ist“. § 9 Nr. 2 ArGV stellt „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“ sogar gänzlich arbeitsgenehmigungsfrei.<sup>6</sup> Der Verordnungsgeber und die Arbeitsverwaltung haben damit durch die 1998 erfolgten Ergänzungen der ASAV und der ArGV innerbetriebliche Mobilität Hochqualifizierter arbeitsgenehmigungsrechtlich privilegiert.

Zur Überprüfung der Hypothese, dass unternehmensinterne Verfahren im Hochqualifiziertensegment besondere Bedeu-

tung besitzen, wird im Folgenden sowohl auf Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit (BA) über ausgestellte „Green Cards“ als auch auf Daten der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) über unternehmensinterne Migrationen zurückgegriffen. Zusätzlich wurden Interviews mit Unternehmen der ITK-Branche geführt. In einem Vergleich zwischen dem externen Anwerbeinstrument IT-ArGV und den internen Verfahren der ASAV/ArGV (*Abbildung 1*) wird die Präferenzverschiebung der Unternehmenspolitiken hin zu internen Verfahren deutlich.<sup>7</sup>

Wie *Abbildung 1*<sup>8</sup> zeigt, lässt sich eine deutliche und wachsende Dominanz interner Verfahren bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte in der ITK-Branche feststellen. Dies gilt sogar für das Jahr 2000, da es sich bei den Zahlen in *Abbildung 1* lediglich um Bruttozahlen handelt, die noch keinen endgültigen Aufschluss über die real erfolgten Arbeitskräftetransfers geben können. Ein gewisser Anteil der Zusicherung einer Arbeiterlaubnis nach IT-ArGV hat somit den Charakter einer Blanko-Zusicherung und wurde nicht eingelöst.<sup>9</sup>

Die aus den Statistiken ersichtliche Präferenzverschiebung der Unternehmen der ITK-Branche hin zu unternehmensinternen Verfahren korrespondiert mit den im Rahmen des PEMINT-Projektes erhobenen Interviewdaten. Im Rahmen von PEMINT wurden die wichtigsten Unternehmen der ITK-Branche hinsichtlich ihrer Rekrutierungsstrategien befragt. Dabei betonen die Unternehmen eine grundsätzliche Präferenz interner Stellenbesetzungsverfahren vor externen Ausschreibungen, auch wenn es dabei zu länderübergreifenden, unternehmensinternen Mobilitäten kommen sollte. Zum einen dienen interne Verfahren in der Branche als Bausteine von Karriereentwicklungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter und sind damit Teil der betrieblichen Personalentwicklungsstrategie, zum anderen soll durch interne Stellenbesetzungsverfahren die Transaktionskostenproblematik bei der Stellenbesetzung möglichst minimiert werden. Bei einigen Unternehmen der Branche, die über einen Betriebsrat verfügen,<sup>10</sup> ist der interne Vorrang der Stellenbesetzung zudem Teil einer Betriebsvereinbarung.

Das klassische externe Rekrutierungsinstrument IT-ArGV ist damit nur noch für bestimmte Unternehmensstrukturen, die aus Skalengründen auf die erste Präferenz der Stellenbesetzung, die unternehmensinterne Allokation, nicht zugrei-

<sup>2</sup> Der Branchenverband Bitkom konstatiert eine deutliche Marktdominanz der 20 größten Unternehmen der Branche, die etwa 70 % des Umsatzes erwirtschaften. Bezüglich der Marktkonzentration gleicht damit die deutsche ITK-Branche etwa der deutschen Autoindustrie, unterscheidet sich aber maßgeblich vom weitgehend mittelständisch geprägten deutschen Maschinenbau.

<sup>3</sup> Hierbei wird das Hochqualifiziertensegment als „self-contained, non-competing group“ gesehen (Salt/Findlay 1989, S. 163; vgl. auch Salt 1986; Salt 1983; McKay/Whitelaw 1977). Interne Arbeitsmärkte stimmen dabei die Interessen zwischen dem Mobilität nachfragenden Unternehmen und dem potenziellen Anbieter, dem Mitarbeiter, symbiotisch ab. Die interne Rekrutierung von Personal trägt auf der einen Seite für das nachfragende Unternehmen zur Verminderung von Transaktionskosten bei. Auf der Angebotsseite bestehen die Vorteile der unternehmensinternen Bewegung in einer Minimierung der stets mit einem Arbeitgeberwechsel verbundenen Risiken und eröffnen durch unternehmensinterne Mobilität ein erhöhtes Potenzial für die eigene Karriereentwicklung (Findlay 1993, S. 153).

<sup>4</sup> BGBl. I 1998, S. 2893. Erstmalig erlassen am 21.12.1990. BGBl. I 1990, S. 3012. Die neue Anwerbestoppausnahmereverordnung – ASAV – hat am 17.9.1999 die inhaltlich weitgehend identische „alte“ Anwerbestoppausnahmereverordnung vom 18.12.1990 abgelöst. Vgl. Renner 1999. Vorbermerkung, Rn. 18.

<sup>5</sup> BGBl. I. 1998, S. 2899.

<sup>6</sup> Durch § 9 Nr. 2 sind damit die Höchstqualifizierten gegenüber den Hochqualifizierten noch einmal zusätzlich arbeitsrechtlich privilegiert, da nicht nur die Arbeitsmarktprüfung, sondern die Arbeitsgenehmigungspflicht entfällt. § 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.

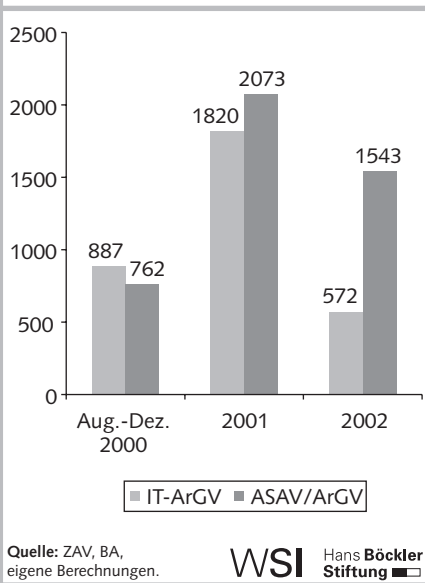
<sup>7</sup> Da die IT-ArGV erst zum 1. 8. 2000 in Kraft getreten ist, sind, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, für das Jahr 2000 jeweils nur die erfolgten Arbeitsgenehmigungen in den Monaten August bis Dezember aufgeführt.

<sup>8</sup> Da sich die ZAV leicht modifiziert an der Klassifikation der Wirtschaftszweige Ausgabe 1993 des Statistischen Bundesamtes (WZ 93) orientiert (Statistisches Bundesamt 1993), ist die ITK-Branche dementsprechend nicht als eigene Branche ausgewiesen, sondern bildet sich in den ZAV-Daten als ein Aggregat aus den Branchen „Elektro“, „Kommunikation/Computer“ sowie „IT-Dienstleistung“.

<sup>9</sup> Erhärtet wird die Vermutung durch Erfahrungen und Befragungen im Rahmen des Forschungsprojektes von Jordan und Geiger, als Unternehmen gerade in der wirtschaftlichen Boomphase und Anfangsphase der IT-ArGV regelrecht „Panik“ hatten, vom maximal 20.000 Arbeiterlaubnisse 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. 16–17. Dostal vermutet gar eine Differenz von 30 % zwischen den Zusicherungen und Erteilungen nach IT-ArGV. Vgl. Dostal 2002, S. 5.

<sup>10</sup> Die Zahl der Betriebsräte in der ITK-Branche nimmt zwar weiter zu, allerdings gibt es noch einige betriebsratsfreie Unternehmen, hauptsächlich Tochterfirmen amerikanischer Unternehmen.

**Abb. 1: Vergleich der Allokationsinstrumente IT-ArGV vs. ASAV/ARGV**



fen können, eine angewandte Alternative der länderübergreifenden Personalpolitik. Multinationale Unternehmen haben durch die unternehmensinternen Allokationsinstrumente ASAV und ArGV die Möglichkeit, ihre innerbetriebliche Allokationspolitik zu „privatisieren“ und eigene, von staatlichen Handlungsprärogativen unabhängige organisationsinterne, länderübergreifende Personalwertschöpfungsketten aufzubauen. Staatlich initiierte und organisierte Ausländerbeschäftigungspolitik wird damit wie auch in der Bauwirtschaft, hier allerdings beschränkt auf das Segment der hochqualifizierten Ausländer, von unternehmensinternen, selbstregulativen Verfahren, d.h. privaten Initiativen ersetzt. In einer theoretischen Perspektive wird damit der Ansatz von *John Salt*, der bereits 1983 die Bedeutung von internen Arbeitsmärkten für die Hochqualifiziertenmigration betonte, in seiner Anwendbarkeit gestützt.

## 4

### Fazit: Die Notwendigkeit einer sektorenspezifischen Betrachtung

Die im Rahmen dieses Beitrages nur kurz skizzierten Entwicklungen in zwei wichtigen Sektoren der deutschen Volkswirtschaft haben gezeigt, dass die Vorstellung, Ausländerbeschäftigungspolitik sei nach wie vor eine Domäne staatlichen Handelns, bei

dem private Interessen hinter öffentlichen zurückstehen, nicht mehr uneingeschränkt zutreffend ist. In der Baubranche hat sich seit Anfang der 1990er Jahre ein neuer transnationaler Arbeitsmarkt entwickelt, der weitgehend unabhängig von staatlichen Zusagen und Regulierungen funktioniert und ordnungspolitisch nur noch in begrenztem Maße gestaltet werden kann. Auch die noch relativ junge deutsche ITK-Branche hat in kurzer Zeit über weltweite, aber unternehmensinterne Arbeitsmärkte eine betriebliche Alternativstrategie entwickelt, die von staatlichen Maßnahmen weitgehend unabhängig ist. Unternehmen in diesem hochgradig internationalisierten Sektor haben die Möglichkeit, betriebliche Faktorenallokationsprozesse auch hinsichtlich des in diesem Sektor kritischen Faktors Arbeit, der lange Zeit auch im Hochqualifiziertensegment institutionalisierten Hemmnissen ausgesetzt und damit im Gegensatz zu Kapitalanlagen nur eingeschränkt dem lokal produktivsten Verwendungszweck zuzuweisen war, zu optimieren. Unternehmen und deren Führungseliten werden in diesem Sinne „vaterlandslos“ (Santel 1999, S. 110). Sozialpolitisch bleibt diese Migrationsform allerdings im Gegensatz zu den beschriebenen Phänomenen in der Bauwirtschaft weitgehend unsichtbar, da unternehmensinterne Transfers im ITK-Sektor überwiegend komplementären Charakter haben und nicht wie im Falle der Bauwirtschaft einen Verdrängungswettbewerb zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften auslösen.

War die Bedeutung interner Verfahren für das Segment der Hochqualifizierten in der theoretischen Literatur schon früh erkannt und beschrieben worden (Salt 1983), zeigt das Beispiel der deutschen Bauwirtschaft, dass auch jenseits des Hochqualifiziertensegmentes betriebliche Alternativstrategien gesucht wurden, die ebenfalls zu einer länderübergreifenden Personalwertschöpfungskette beitragen können. Diese lassen sich allerdings weder mit der traditionellen Herangehensweise im Sinne des staatlichen Faktoreimports noch mit den theoretischen Ansätzen der britischen Hochqualifiziertenforschung hinreichend erklären.

Eine sektorenübergreifende theoretische Betrachtung erscheint damit kaum mehr möglich. Empirische Untersuchungen im Bereich des Gesundheits- und Pflegesektors, die ebenfalls im Rahmen des bereits erwähnten europäischen Forschungs-

projektes PEMINT durchgeführt wurden, weisen im Gegensatz zu den in diesem Beitrag vorgestellten Fallbeispielen auf eine weiter bestehende Handlungsprärogative des Staates im Politikfeld der Arbeitsmigrationspolitik hin. Auch in diesem Sektor hat der Verordnungsgeber mit § 5 Nr. 7 ASAV eine rechtliche Möglichkeit geschaffen, ausländischen Fachkräften im Gesundheits- und Pflegesektor eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in Deutschland zu ermöglichen. Allerdings ist diese personalpolitische Alternative rechtlich nur in sehr engen Grenzen möglich (Hohmann 2002, S. 252), da „der Ausländer von der Bundesanstalt für Arbeit auf Grund einer Absprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes [...] vermittelt“ werden muss. Diese Absprachen bestehen derzeit nur mit Slowenien und Kroatien, so dass die Vermittlungszahlen im niedrigen dreistelligen Bereich bleiben und damit zu den vorgestellten Zahlen in der ITK-Branche und der Bauwirtschaft vernachlässigbar sind. Ferner werden berufliche Qualifikationen, die in Deutschland in Form des Anerkennungsverfahrens zur examinierten Fachkraft nach dem deutschen Krankenpflegegesetz nachgewiesen werden müssen, verlangt. In ersten Interviews mit Unternehmen und Organisationen des Sektors zeigt sich im Gegensatz zu den präsentierten Alternativverfahren des ITK-Sektors und der Baubranche die Gültigkeit der traditionellen Interpretation der Arbeitsmigration als Folge staatlicher Vorgaben. Demnach wird bei bestehendem zusätzlichem Bedarf an Arbeitskräften über klassische Agenda-Setting-Prozesse dem Gesetzgeber Handlungsbedarf signalisiert. Dieser schafft nach einer Prüfung einen konkreten rechtlichen Tatbestand, um den artikulierten vorübergehenden Mangel zu beseitigen.

Mit den im Rahmen dieses Beitrages vorgestellten Unterscheidungen sollte jedoch deutlich gemacht werden, dass eine sektorspezifische Betrachtung von Arbeitsmigration den unterschiedlichen Anforderungen, Voraussetzungen und Bedingungen am besten Rechnung trägt und damit eine möglicherweise geeignete theoretische Zugriffsmöglichkeit auf die Diskussion von Migrationsprozessen bietet. Dies wird in weiteren empirischen Arbeiten zu überprüfen sein.

**BGBI. I** 1998, S. 2893

**BGBI. I** 1990, S. 3012

**Bommes, M.** (1999): Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen

**Dostal, W.** (2002): IT-Arbeitsmarkt. Chancen am Ende des Booms, in: IAB-Kurzbericht 19

**Findlay, A. M.** (1993): New Technology, High-Level Labour Movements and the Concept of the Brain Drain, in: OECD (Hrsg.), *The Changing Course of International Migration*, Paris, S. 149–159

**Fuchs, R.** (1995): Ausländerbeschäftigungspolitik. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Subunternehmen in der Bauwirtschaft, Stuttgart

**Greifenstein, R.** (2001): Die Green Card: Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs, Bonn

**Hohmann, H.** (2002): Beschäftigung ausländischer Pflegekräfte. Reformbedarf und bisherige Schritte des Gesetzgebers, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 6, S. 252–255

**Hunger, U.** (2000): Der rheinische Kapitalismus in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden

**Hunger, U.** (2001): Betriebliche Exklusion von Migranten in der Bauwirtschaft. Ein neues Modell der Ausländerbeschäftigung in Deutschland, in: Hunger, U./Hinken, G., *Inklusion und Exklusion: Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Münster (Interkulturelle Studien 35), S. 41–5

**Jamin, M.** (1999): Fremde Heimat. Zur Geschichte der Arbeitsmigration aus der Türkei, in: Motte, J./Ohliger, R./von Oswald, A. (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt am Main/ New York, S. 145–164

**Jordan, R./Geiger, K. F.** (2002): Hochqualifizierte Arbeitsmigranten in Deutschland. Zur Entwicklung des „Green Card“-Verfahrens in der Bundesrepublik. Working Paper 12, Fachbereich 05/Gesellschaftswissenschaften, Universität/GH Kassel

**Kolb, H.** (2002): Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen „Green Card“. Osnabrück

**McKay, J./Whitelaw, J. S.** (1977): The Role of Large Private and Government Organizations in generating Flows of Inter-Regional Migrants: The Case of Australia, in: *Economic Geography* 53, S. 28–34

**Reim, U./Sandbrink, S.** (1996): Das Werkvertragsabkommen als Entsenderegelung für Arbeitnehmer aus den Staaten Mittel- und Osteuropas. ZeS-Arbeitspapier 12

**Renner, G.** (1999): Ausländerrecht – Kommentar –. München

**Santel, B.** (1999): Freizügigkeit, Wohnbürgerschaft und staatsbürgerliche Inklusion in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Thränhardt, D./Schulte, A. (Hrsg.), *Jahrbuch Migration 1999/2000. Internationale Migration und freiheitliche Demokratien*, Münster/Hamburg/London, S. 101–134

**Salt, J.** (1983): High Level Manpower Movements in Northwest Europe and the Role of Careers: An Explanatory Framework, in: *International Migration Review* 4, S. 633–652

**Salt, J.** (1986): International Migration: A Spatial Theoretical Approach, in: Pacione, M. (Hrsg.): *Population Geography: Progress and Prospect*, London u.a.O., S. 166–193

**Salt, J./ Findlay, A. M.** (1989): International Migration of Highly-skilled Manpower: Theoretical and Developmental Issues, in: Appleyard, R. (Hrsg.), *The Impact of Migration on Developing Countries*, Paris, S. 159–180

**Schumacher, I.** (2001): Zwischen Integration und Inklusion. Grundannahmen, theoretische Konzepte und Umstellungen in der bundesdeutschen Migrationsforschung. IRIC – Arbeitspapier 4

**Statistisches Bundesamt** (1993): Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993, Wiesbaden (<http://www.gbi.de/download/wz93int.pdf>)

**Welsch, J.** (2001): Wachstums- und Beschäftigungsmotor IT-Branche Fachkräftemangel, Green Card und Beschäftigungspotenziale, Bonn

**Werner, H.** (2001): From Guests to Permanent Stayers? From the German „Guestworker“ Programmes of the Sixties to the Current „Green Card“ Initiative for IT Specialists, in: IABtopics 43

**Wöhe, G.** (1986): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. München