

Untersuchungen des  
Rheinisch-Westfälischen Instituts  
für Wirtschaftsforschung  
Heft 43

**Arbeitsmarktsteuerung der  
Zuwanderung –  
neuere deutsche Ansätze  
und internationale Erfahrungen**

Herausgegeben von

Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz



## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Einführung   |     |
| Von Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz . . . .  | 9   |
| Begrüßung  |     |
| Von Ullrich Kinstner . . . . .   | 15  |
| Alles eine Frage der Ausgewogenheit: Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine besonnene Steuerung der Zuwanderung – eine grundsätzliche Betrachtung aus amerikanischer Perspektive |     |
| Von Demetrios G. Papademetriou . . . . .   | 19  |
| Erfahrungen der amerikanischen Zuwanderungspolitik mit Facharbeitern   |     |
| Von Philip Martin . . . . .  | 51  |
| Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland   |     |
| Von Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz . . . .  | 73  |
| Drittstaatenangehörige und Arbeitsimmigration in den Niederlanden  |     |
| Von Jeroen Doomernik . . . . .   | 93  |
| Migrationspolitik in Österreich  |     |
| Von Ewald Walterskirchen . . . . .   | 107 |
| Autorenverzeichnis . . . . .   | 119 |

**Alles eine Frage der Ausgewogenheit:  
Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine  
besonnene Steuerung der Zuwanderung – eine grundsätz-  
liche Betrachtung aus amerikanischer Perspektive**

von Demetrios G. Papademetriou<sup>1</sup>

**1. Einleitung**

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts überdenken nahezu alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften die Art und Weise, wie sie sich in den einzelnen Politikfeldern den veränderten Umständen stellen sollen. Unter den Bereichen, die sehr viel an zusätzlichem – und neuem – Denken erfordern, befindet sich auch die Frage der Wettbewerbsfähigkeit in einer Welt, in der fast alle Arten von Grenzen im Begriff sind zu fallen. Nur wenige Handlungsfelder haben so viel Munition für wettbewerbliche Argumente bereitgestellt wie die internationale Wanderung.

Der vorliegende Beitrag ist insbesondere aus der amerikanischen Perspektive geschrieben. Die Rahmenbedingungen, die Beispiele, die Kritikpunkte und die „Empfehlungen“ sind zum großen Teil das Ergebnis analytischer, handlungsorientierter und politischer Debatten, die tief im amerikanischen Kontext verwurzelt sind. Zwar wird versucht, die Analyse auszuweiten und die Konzepte so zu homogenisieren, dass sie sich auch – in unterschiedlichem Maße – auf zahlreiche andere fortgeschrittene Industrie- und insbesondere die europäischen Gesellschaften anwenden lassen. Trotzdem bleiben die Aussagen in einigen Bereichen auf die Vereinigten Staaten bezogen, z.B. wenn beschrieben wird, wie hier die Folgen des Zweiten Weltkriegs überwunden wurden, oder wenn es um die Rolle des Staates in den fünfziger und sechziger Jahren geht. Ich bin mir zwar bewusst, dass dies die fundamentalen Anforderungen an eine vergleichende Analyse verletzt. Jedoch bin ich der Überzeugung, dass im vorliegenden Zusammenhang die Diskussion eher stark bereichert wird, wenn man diese Prinzipien zeitweise suspendiert – mit allen Implikationen für die Genauigkeit.

<sup>1</sup>Der vorliegende Beitrag stützt sich in weiten Teilen auf Papademetriou, Yale-Loehr 1996. – Die Übersetzung besorgte Joachim Schmidt.

Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Rolle der gesteuerten „wirtschaftlichen“ Migration<sup>2</sup> – und insbesondere die am „oberen Ende“ – unter den Bedingungen einer vollkommen interdependenten Welt. Sie gehen von der Annahme aus, dass derartige Verflechtungen eine grundsätzliche und neue Untersuchung der wirtschaftlichen (und sozialen) Zusammenhänge und Gesetze erfordern, wie sie in den letzten 30 Jahren nicht mehr vorgenommen wurde. Zu den Schlüsselfragen dieser erneuten Analyse gehört, was eine „nationale“ Körperschaft, also ein französisches, deutsches oder auch amerikanisches Gemeinwesen konstituiert und ob es überhaupt Sinn macht, über solche *corporations* mit dem bisherigen Verständnis nachzudenken; es gilt zu klären, ob – und wenn ja wie – ein Staat bestimmte ökonomische Aktivitäten für sich selbst reklamieren kann und ob (und wenn ja, wann) es im langfristigen Interesse eines Staates ist, bestimmte ökonomische Aktivitäten etwa durch Immigrations- oder andere politische Instrumente zu „unterstützen“.

## **2. Änderungen in den Industrieländern und bei den Zuwanderungserfordernissen**

### **2.1. Anforderungen an die Politik**

Um die Bedeutung der Arbeitsmigration in fortgeschrittenen Ländern angemessen beurteilen zu können, ist es zunächst erforderlich, die Veränderungen offen zu legen, die in den letzten beiden Jahrzehnten in der internationalen Wirtschaftsordnung stattgefunden und zu der extrem dynamischen Globalisierung der Märkte geführt haben. Konkret geht es darum,

- das globale Wirtschaften und seine Anforderungen zu verstehen, insbesondere sich die wesentlichen Eigenschaften klar zu machen, die die Wirtschaft auf einen Zustand der vollständigen Interdependenz zubewegt;
- die Strukturen einer jeden Volkswirtschaft zu bewerten, insbesondere ihre Stärken und Schwächen;
- die Einschätzungen des Verhaltens einzelner Unternehmen und ihrer Beschäftigten auf den internationalen Märkten zu verfeinern. Auf der Grundlage dieser Einschätzungen gilt es dann,
- zu entscheiden, welche Eigenschaften der Arbeitskräfte es sind, die am ehesten dazu beitragen können, die Stellung der Unternehmen auf den globalen Märkten zu verbessern, wobei zugleich die langfristigen wirtschaftlichen Interessen des jeweiligen Gastlandes zu berücksichtigen sind.

Aufgabe der Politik ist es dabei, die führenden Unternehmen zu befähigen, die Wahl bezüglich ihres Stammpersonals auf der Basis möglichst breiter Einschätzungen über ihre Bedürfnisse und die der gesamten Wirtschaft unter den Bedingungen des intensiven internationalen Wettbewerbs zu treffen.

<sup>2</sup>Damit wird nur das untersucht, was in unterschiedlichen Zusammenhängen als „wirtschaftliche“ oder „arbeitsmarktgesteuerte“ Zuwanderung bezeichnet wird. Dabei werden die Zuwanderer nach ihrer Ausbildung oder nach ihrer „Entsprechung“ für festgelegte gesellschaftliche Erfordernisse selektiert. Im Folgenden wird sowohl die permanente als auch die temporäre Zuwanderung dieser Kategorie berücksichtigt.

Der Anstoß für die Argumentation, dass jedes Land eine derartige Beurteilung vornehmen muss, kam aus den Ergebnissen einer langfristig angelegten Untersuchung über die Zuwanderungsregelungen der meisten Industrieländer (Papademetriou 1996, 1994; Papademetriou, Hamilton 2000, 1996; Papademetriou, Yale-Loehr 1996; Klusmeyer, Papademetriou 2002). Die Konsequenz dieser Einschätzung ist, dass bestimmte Komponenten der derzeitigen Immigrationssysteme nicht mehr in der Lage sind, den breiten Interessen unserer Gesellschaften und denen vieler Menschen, die an der Zuwanderung in irgendeiner Form beteiligt sind – einschließlich der Immigranten selbst und ihrer Unterstützer –, zu entsprechen. Insbesondere gilt:

- Die genauen politischen Intentionen der meisten Einwanderungssysteme bleiben unklar. Auch wenn spezifische (und zumeist eng begrenzte) politische Ziele oft Gegenstand der Rhetorik sind, so wird dennoch nicht deutlich, was durch viele der Zuwanderungspolitiken wirklich erreicht werden soll. Das Problem sitzt tiefer als in einer unzureichenden Schlüssigkeit der Konzepte und der internen Konsistenz. Zugleich zeigen das System und seine Verwaltung einen Nerven aufreibenden Hang zur Inflexibilität und eine Abneigung, sich anzupassen.
- Die meisten Systeme neigen zu groben Defiziten in der programmatischen Logik und der Transparenz. Die Regulierungs- und Verwaltungsverfahren sind intransparent und so von den Betroffenen nicht leicht zu durchschauen. Als Folge können diese nicht ohne Weiteres zutreffend einschätzen, ob sie die speziellen Anforderungen eines der Programme erfüllen, und sie können nicht mit hinreichender Sicherheit vorhersehen, wie lange es dauert, bis die festgelegten Abläufe abgeschlossen sind. Prozesse, deren Ergebnis nicht vorhersehbar ist, führen grundsätzlich zu einer – vermeidbaren – Überfrachtung des Systems und laden zu Manipulationen und Missbrauch geradezu ein.
- Die meisten Systeme weisen außerordentliche Fehler in der definitiven Geschlossenheit und der Konsistenz innerhalb und zwischen einzelnen Kategorien auf. Viele der bestehenden Visa-Arten und Bestimmungen in den Verordnungen beinhalten nicht das, was die meisten Personen im Regelfall darunter verstehen, und die Verfahrensregeln spiegeln oftmals nicht das wider, was die Arten der Visa – und ihr konzeptioneller Hintergrund – implizieren.
- Die meisten Systeme werden nur ganz selten durch irgendeinen Vergleich mit anderen fundiert, sie sind außerordentlich schwerfällig und aufdringlich, ohne dass daraus ein entsprechender Nutzen für die Effizienz und Effektivität bei der Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele entstehen würde. Im Zusammenhang mit dem speziellen Interesse dieses Beitrags ist festzuhalten, dass weder die Bedürfnisse der Wirtschaft, Zugriff auf die gesuchten Arbeitskräfte zu erlangen, noch die Schutzbelange der einheimischen Arbeitnehmer angemessen berücksichtigt werden.
- Schließlich schaffen es die meisten Systeme nicht zufriedenstellend, die Anforderungen zu erfüllen, die zu den wesentlichen Verantwortungen eines Zuwanderungssystems zählen: Einen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Rahmen für die ausländischen Arbeitskräfte zu setzen und sie dauerhaft erfolgreich bei ihrer Integration zu unterstützen. Es gibt hier Aufgaben zu erledigen, vor denen sich die

meisten unserer Regierungen sehr bewusst gedrückt haben, auch wenn wir uns intuitiv bewusst sind, dass wir uns damit selbst in Gefahr bringen.<sup>3</sup>

## 2.2. Die westlichen Industrieländer in den fünfziger und sechziger Jahren

In den fünfziger und sechziger Jahren vollendeten die meisten Länder ihren Übergang zur Friedenswirtschaft durch eine Umstrukturierung innerhalb der Verarbeitenden Industrie hin zur Produktion von Konsumgütern. Das Gewerbe und die Landwirtschaft – und gewaltige Investitionen in die physische Infrastruktur – schafften gewaltige Beschäftigungsmöglichkeiten in den hauptsächlich binnenwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaften.<sup>4</sup>

Ungefähr zur gleichen Zeit erlangten die internationalen Märkte für alle Industrieländer zunehmend an Bedeutung. Der Zufluss von amerikanischem Kapital in die vom Krieg zerstörten Volkswirtschaften in Europa und anderswo, die immer noch nicht in der Lage waren, genügend Güter für ihre wachsende Bevölkerung bereit zu stellen, gab vielen amerikanischen Unternehmen die Gelegenheit, bedeutende Brückenköpfe für eine eigene Produktion in Übersee und breitere Handelsbeziehungen aufzubauen. Zusammen mit erstaunlichen Produktivitätsfortschritten<sup>5</sup> führte dies zu einem Boom der amerikanischen Wirtschaft mit dem Ergebnis einer (nahezu) Verdopplung des Pro-Kopf-Einkommens zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den frühen siebziger Jahren.

Im Zentrum dieser wirtschaftlichen Explosion in der Nachkriegszeit standen große „*corporations*“ (Großunternehmen), die das Wachstum lenkten und seine Stabilität sicherstellten; schon sehr bald wurden sie zum Herzstück des ökonomischen Lebens der Nation.<sup>6</sup> Ihre Rolle beschränkte sich nicht darauf, nur Kapital und Arbeit in die Produktion von Waren und Dienstleistungen zu lenken. Dadurch, dass sie das kontinuierliche Wachstum an einen großen und ständig wachsenden Markt, an stabile Arbeitsplätze und Karrieren sowie an stabile Arbeitsbeziehungen knüpften, wurden die Großunternehmen zum Kern im Kreislauf von Produktion und Konsum, was sowohl die Wirtschaft selbst als auch die damit verbundene Sozialordnung unserer Länder veränderte.

<sup>3</sup>Die Integration ist das Ein und Alles jeder Zuwanderungspolitik und der letztendliche Test für den Erfolg oder das Versagen jedes Zuwanderungssystems. Kein Regime kann auf lange Sicht erfolgreich sein, wenn es ihm nicht gelingt, zugleich die Neuankömmlinge zu integrieren, gemischte Bevölkerungsgemeinschaften aufzubauen und eine rechtlich-institutionelle und soziopolitische Umwelt zu schaffen, in der die zweite Generation mit Erfolg bestehen kann.

<sup>4</sup>Dem Verarbeitenden Gewerbe und der Landwirtschaft wurde die größte Aufmerksamkeit zuteil, und sie produzierten den ganz überwiegenden Teil des messbaren Sozialprodukts. Gemessen an der gesamten Zahl der Beschäftigten erreichte der Waren produzierende Bereich (Verarbeitendes Gewerbe, Landwirtschaft, Bergbau und Baugewerbe) allerdings einen geringeren Anteil, als oftmals angenommen wird. In den Vereinigten Staaten sind seit 1940 weniger als die Hälfte aller Beschäftigten in diesen Bereichen tätig.

<sup>5</sup>Für diesen Produktivitätsfortschritt werden im Wesentlichen zwei Gründe genannt: Kontinuierliche Weiterentwicklungen im wissenschaftlichen Bereich sowie die Technologie der Massenproduktion; auf beiden Gebieten nahm die amerikanische Industrie eine Pionierstellung ein.

<sup>6</sup>Die Diskussion über die Rolle der Großunternehmen und die Abmachungen zwischen Management und Arbeitnehmern ist von eher heuristischem Wert. Sie abstrahiert und generalisiert von einer Reihe von Beziehungen, die sich insbesondere aus den zu jener Zeit großen Oligopolen und den regulierten Monopolen ergeben, z.B. Versorgungsbetriebe. Die Realität war wesentlich komplexer, als es dieses Modell erscheinen lässt. So ignoriert die Diskussion die Rolle der weiblichen Arbeitskräfte und die Tatsache, dass kleinere und weniger stabile Unternehmen, in denen die meisten der Frauen arbeiteten, nicht die Möglichkeiten boten, die das Modell unterstellt.

Die Großunternehmen konnten diese zentrale Rolle zum großen Teil nur deshalb spielen, weil sie in der Lage waren, einen Pakt zwischen der Arbeitnehmerschaft und dem Management zu schließen und aufrecht zu erhalten, der ein kontinuierliches Wachstum ermöglichte. Dies geschah durch die Pflege einer Übereinkunft über die „*division of spoils*“, wie Robert Reich (1991) es nannte. Gemäß dieser Abmachung „verzichten“ die Arbeitnehmer – zumindest in den Vereinigten Staaten – im Wesentlichen darauf, ihren Einfluss auf weite institutionelle politische Felder ausdehnen<sup>7</sup>; im Gegenzug wird ihnen Sicherheit der Arbeitsplätze gewährt – *de facto* lebenslange Beschäftigung –, Beförderung nach dem Senioritätsprinzip, eine angemessene Entlohnung zur Unterstützung der Familien sowie der Zugang zu großzügigen Wohltaten – im Prinzip also die wesentlichen Merkmale einer gut-bürgerlichen Existenz. Dabei erwarteten die Großunternehmen<sup>8</sup>, dass die Arbeiter und die mittleren Angestellten lernen, sich in großen, vertikal integrierten bürokratischen Organisationen zurecht zu finden, zuverlässig zu sein, fleißig zu arbeiten und den Anordnungen Folge zu leisten; nur selten hatten sie an einem Beitrag der Beschäftigten zu Produkt- und Prozessinnovationen Interesse.

Alle konstitutiven Elemente der Körperschaft – die Kapitalbesitzer, Geschäftsführer, das mittlere Management, die Arbeitnehmer – hatten an den steigenden Gewinnen teil, die dieses System hervorbrachte. Im Gegenzug gaben sie diese Einkommen für Güter aus, die von den großen einheimischen Unternehmen unter vergleichbaren Strukturen produziert wurden; so wurden der Lebensstil der Nachbarn weiter nachgeahmt und neue Arbeitsplätze für die nachfolgende Generation geschaffen. Auch sparten sie einen genügend großen Teil ihrer Einkommen, um Investitionen in technologische Innovationen zu ermöglichen, die den Produktivitätsfortschritt vorantrieben und so das wirtschaftliche Wachstum noch zu festigen.<sup>9</sup>

Neue Technologien und Produkte – der Schlüssel zum Erfolg einer Industrie – wurden über einen langen Zeitraum fast ausschließlich in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Großunternehmen selbst oder mit „Verbündeten“ in Hochschulen entwickelt und nicht durch Motivation der Arbeitnehmer. Selbstverständlich verlangte der technische Fortschritt von den Arbeitnehmern ständig das Erlernen neuer Fähigkeiten. Allerdings konnten viele dieser Fähigkeiten während der Arbeit selbst oder in kurzen, von den Arbeitgebern angebotenen Lehrgängen erlangt werden. Sie waren so ausgerichtet, dass die Arbeitnehmer weiter von den Segnungen des Wachstums profitierten, ohne selbst kostspielige Aufwendungen für die ständige Bildung und Ausbildung machen zu müssen. In den fünfziger und

<sup>7</sup>Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass sich dieser Weg grundlegend von dem unterscheidet, der von den Arbeitnehmervertretern in den meisten europäischen Ländern beschritten wurde. Einige von diesen wählten die Betonung einer Politik der Mitbestimmung innerhalb der institutionellen Gegebenheiten, andere die Konfrontation. Möglicherweise haben die europäischen Arbeitnehmer letztlich in keinem Bereich die „Wohltaten“ erhalten, die den amerikanischen aufgrund der Abmachung zuteil wurden.

<sup>8</sup>Die Vergegenständlichung ist typisch für Beschreibungen dieser Periode, wobei „die Großunternehmen“ oft bestimmte konkrete, sogar menschliche Eigenschaften annehmen. Einige Autoren sind immerhin soweit gegangen, das gesamte Leben der Nation auf das der Körperschaften zu reduzieren. So schreibt Reich (1991: 43): „[b]y the 1950s, the well-being of individual citizens, the prosperity of the nation, and the success of the nation's corporations seemed inextricably connected“.

<sup>9</sup>In den meisten Fällen war der Fortschritt bei den Technologien in der Lage, die Produktivität so weit zu erhöhen, dass der Wachstumsmotor am Laufen blieb.

sechziger Jahren war es so, dass die fortschrittlichsten Industrieanlagen von Arbeitskräften bedient werden konnten, die das Lesevermögen eines Absolventen der zwölften Klasse hatten und geringfügig für die Arbeitsstelle angelernt worden waren.

Zweifellos waren ein Übermaß an Kapital und natürlichen Ressourcen sowie die *economies of scale* in Zusammenhang mit der Massenproduktion mit die wesentlichen Bestimmungsgründe des wirtschaftlichen Erfolgs. Aber es gibt noch einen weiteren Grund: ein öffentlicher Sektor, der dies alles unterstützte, und – weiter gefasst – unerschütterliche öffentliche Institutionen. Die Rolle des öffentlichen Sektors bestand in allen Ländern insbesondere darin,

- die Abmachungen zwischen Management und Arbeitnehmerschaft zu unterstützen und abzusichern;
- Ergebnisse von Forschung und Entwicklung im Militärbereich allen Unternehmen zugänglich zu machen, um so die *know how*-Intensität ihrer Produkte zu erhöhen (dies gilt insbesondere für die Vereinigten Staaten);
- ein öffentliches Bildungssystem bereitzustellen, das die grundlegenden Lerninhalte (Lesen, Schreiben, Rechnen), die in modernen Fabrikberufen erforderlich sind, das Verhalten im Arbeitsprozess und die Notwendigkeit der Befolgung von Regeln vermittelt. Auch sollte es die Auswahl der begabtesten Jugendlichen für eine Weiterbildung in die Wege leiten sowie öffentliche Mittel nicht nur für Universitäten, sondern auch für Studenten zur Verfügung stellen, um so ein ständiges Angebot an Forschern, Managern und Technikern zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu legten die europäischen Staaten ein viel stärkeres Gewicht auf eine formale Berufsausbildung als auf (einen weitestgehenden) Zugang zu höherer Bildung.

Zuwanderer hatten im Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten eine besondere Bedeutung. Auch wenn diese Zuwanderung in vielen unterschiedlichen Formen geschah – in Europa waren Gastarbeiterprogramme die Regel und dauerhafte Zuwanderung eher die Ausnahme, in den Vereinigten Staaten hatte beides seinen Platz –, so haben diese doch eines gemeinsam: Sie trieben das Wachstum voran, während sie zugleich die Abmachungen zwischen Arbeitnehmerschaft und Management, auf der der Wohlstand und die soziale Stabilität der Nachkriegszeit beruhten, aufrecht erhielten oder zumindest nicht aushöhlten.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Zulassung von Arbeitsmigration hauptsächlich dazu diente, Stellen zu besetzen, für die keine einheimischen Arbeitskräfte zur Verfügung standen, während diese vorgeblich vor einem Rückgang ihrer Löhne oder einer Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge (so weit abgeschlossen), durch eine entsprechende Regulierung des Arbeitsmarktes und – in unterschiedlichem Ausmaß – durch die Durchsetzung von Arbeitsgesetzen „geschützt“ waren.

### 2.3. Die westlichen Industrieländer seit den frühen siebziger Jahren

Ende der sechziger Jahre begann das Gefüge der Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit zu zerfallen, und mit ihm die dominierende Stellung der Vereinigten Staaten. Es gibt viele Gründe für diesen Zusammenbruch, und viele davon sind im Verhalten der Staaten selbst zu sehen.

Auch wenn der Mangel an einem ernsthaften *internationalen* Wettbewerb wie erwähnt zum wirtschaftlichen Erfolg der Vereinigten Staaten beigetragen hatte, so kehrte sich dieser Vorteil allmählich in einen Nachteil. Er hatte die amerikanische Industrie insofern eingelullt, als sie sich sehr stark, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Produktion im Inland konzentrierte. Es schien nicht notwendig, sich sehr um die Sicherung von Marktanteilen im In- und Ausland zu kümmern, sich zusätzlich anzustrengen und z.B. systematisch in neue Technologien sowie in die Ausbildung und die Fähigkeiten der Arbeitskräfte zu investieren.

Auch hatten es viele amerikanische Unternehmen oder ganze Industriezweige, z.B. die Automobilindustrie, versäumt, ihre grundlegenden Organisationsstrukturen schnell und umfassend genug an kürzere Produktentwicklungszyklen, an eine effizientere und qualitätsbewusste Produktion sowie ein zielgerichtetes und aggressives Marketing anzupassen. Ebenso wenig hatten sie im erforderlichen Umfang Wert auf die Betonung und die Belohnung von Flexibilität, auf Prozessinnovationen, Ideen, Fähigkeiten und Wissen gelegt – Versäumnisse, die sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre anscheinend auf viele Industrieländer in Europa übertragen haben.

Eine weitere Reihe von Gründen für den Zusammenbruch war externer Art und betraf viele Sektoren der meisten Volkswirtschaften. Darunter finden sich der Wiederaufstieg anderer Wirtschaften der Nachkriegszeit, die höhere Qualitäts- und Preiswettbewerbsfähigkeit vieler ausländischer, insbesondere japanischer Produkte – oftmals offen durch Subventionen oder Protektionismus unterstützt – und die zunehmende Aggressivität beim Marketing durch ausländische Unternehmen. Der systematische Abbau von Handelsschranken – zumeist als Ergebnis von Initiativen der Vereinigten Staaten<sup>10</sup> – verschärfte viele dieser Probleme zusätzlich. Die Kombination derartiger Unterlassungs- und Begehungssünden sowie – zum nicht geringen Teil – die Unaufmerksamkeit der Politik und Fehleinschätzungen des öffentlichen Bereichs haben dazu geführt, dass skrupelloser Wettbewerb zu einem grundlegenden Charakteristikum der neuen Weltwirtschaft geworden ist.

Globalisierung und vollkommene wirtschaftliche Verflechtungen sind naturgemäß unwiderrufliche Fakten, ebenso wie internationale Geschäfte einen großen und wachsenden Teil der Einkünfte von zehntausenden Unternehmen ausmachen. Firmen in französischem, deutschem oder amerikanischem „Besitz“ konkurrieren mit

<sup>10</sup>Es ist nicht immer allen bewusst, dass ein Grund für die Zielstrebigkeit, mit der aufeinander folgende amerikanische Regierungen die Handelsliberalisierung vorantrieben haben, darin besteht, durch hartnäckige Verhandlungen Boden wieder gut zu machen, der zu Zeiten verloren worden war, als die Vereinigten Staaten anderen den Marktzutritt gewährten, ohne dass zugleich umgekehrt der volle Zutritt für amerikanische Unternehmen und Produkte ermöglicht wurde.

solchen in ausländischem nicht nur im Ausland, sondern auch auf den heimischen Märkten. Es ist deshalb genau so schwierig – und in vieler Hinsicht noch weniger sinnvoll – geworden, „amerikanische“ oder „deutsche“ Unternehmen von „ausländischen“ zu unterscheiden, wie „heimische“ von „ausländischen“ Märkten für die eigenen Güter.

Diese Entnationalisierung ökonomischer Aktivitäten hat bedeutende Änderungen in den wirtschaftlichen Institutionen der westlichen Länder hervorgerufen, ebenso wie in den sozialen Organisationen, die ihnen zugrunde liegen. In vielerlei Hinsicht passen die Abmachungen zwischen der Arbeitnehmerschaft und dem Management ebensowenig in die Zukunft wie viele andere Errungenschaften und Produkte der unmittelbaren Nachkriegszeit, seitdem der Zugriff auf billige Arbeitskräfte und die Verbesserung der Infrastruktur im physischen Bereich und bei Humankapital im Ausland die Verhandlungsmacht der Arbeiter und ihrer Organisationen geschwächt haben.<sup>11</sup> Die „amerikanischen“ oder die „deutschen“ Großunternehmen haben in dem Maße immer mehr an Gewicht verloren, wie ausländisches Kapital in diese Länder geflossen ist<sup>12</sup>, sich Unternehmen gegenseitig aufkaufen und ganze Industriezweige ihre Geschäftstätigkeit nach Übersee verlagern. Zugleich zwingt der unerbittliche ausländische Wettbewerb unsere Körperschaften zu einem höheren Kostenbewusstsein wie nie zuvor, während gleichzeitig das Rennen um Produkt- und Prozessinnovationen an Schärfe gewinnt sowie die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts und die Flexibilitätsanforderungen an die Belegschaften zunehmen.<sup>13</sup>

Im vorliegenden Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass die Globalisierung eine passend (aus-) gebildete Arbeitnehmerschaft honoriert. Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens hängen zunehmend vom in den Produkten enthaltenen Wissen ab – das sich vom eingesetzten Kapital und den physischen Ressourcen durchaus unterscheidet –, vom Innovationsgehalt der Produktionsprozesse, von Unternehmensstrategien, als erstes auf einem Markt aufzu-

<sup>11</sup>Tatsächlich haben die formalen Aspekte dieser Abmachungen, gemessen am Organisationsgrad der Gewerkschaften oder der Stabilität des Modells der „Sozialpartnerschaft“, in der gesamten industrialisierten Welt an Bedeutung verloren.

<sup>12</sup>Zwischen 1980 und 1992 erhöhten sich die amerikanischen Direktinvestitionen auf mehr als das Doppelte, von 215 auf 487 Mrd. \$. Im gleichen Zeitraum stiegen die ausländischen Investitionen in den Vereinigten Staaten auf mehr als das Fünffache, von 83 auf 420 Mrd. \$ (US Bureau of the Census 1994: 808, 811).

<sup>13</sup>Die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die einheimischen Arbeitskräfte sind nur sehr schwer zu bestimmen und werden kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite erzwingen sie die Öffnung der Märkte und erlauben die Trennung von akzeptablem und unakzeptablem Verhalten in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Dazu steht eine ganze Palette von Verhaltensregeln bereit, und die Drohung mit oft harten Sanktionen dient dazu, unfaire Handelspraktiken zu verhindern. Auf diese Weise haben die Arbeitskräfte in westlichen Ländern sicherlich einen Nutzen von Handelsabkommen. Auf der anderen Seite wird durch die weitere Öffnung der Märkte der Druck in den Unternehmen und Branchen extrem verschärft, die bereits Marginalanbieter oder aus anderen Gründen nicht wettbewerbsfähig sind, die aber gleichwohl eine Vielzahl von Arbeitskräften beschäftigen. Während dies für die Verbraucher positiv zu bewerten ist, da sie durch den zunehmenden Wettbewerb profitieren, so wird in diesem Fall doch der Trade off zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz auf der einen Seite, den sozialen Folgen niedrigerer Löhne, einer höheren Ungleichheit der Einkommen und Arbeitslosigkeit auf der anderen. (Der genaue Zusammenhang zwischen internationalem Handel und Einkommensverteilung ist zwiespältig. Handelsliberalisierung trägt sicherlich zur Ungleichverteilung bei, da größeres Gewicht auf Waren und Dienste gelegt werden muss, die mehr Wissen enthalten. Insofern profitieren gut ausgebildete Arbeitskräfte, ungelernete verlieren.) Aufgrund des zuletzt genannten Arguments kann es zu einer Verlagerung – insgesamt gesehen nicht unbedingt zu einem Verlust – von Arbeitsplätzen kommen und die soziale Geschlossenheit zumindest kurz- bis mittelfristig negativ berührt werden.

treten, sowie von der Fähigkeit, weltweite Beziehungen auf- und auszubauen. Letzteres nennt Moss Kanter (1995: 153) „managing the intersections at the crossroads of cultures“. Die andauernde Verschiebung hin zu speziellen und weg von den allgemeinen Fachkenntnissen führt dazu, dass die Unternehmen die benötigten Fähigkeiten leichter, wenn auch nicht immer billiger von außerhalb beziehen können; im Prinzip wird so der *just in time*-Ansatz auch auf die Arbeitnehmerschaft übertragen. Diese oft so genannte flexible Rekrutierung von Mitarbeitern (*flexible staffing*) hat zugleich das Interesse an Investitionen in die Weiterbildung der eigenen Arbeitskräfte gemindert, insbesondere wenn aufgrund von Mobilität Wettbewerber zum Abwerben von Arbeitskräften angeregt werden.

Die daraus resultierenden politischen Probleme sind durch tief greifende Änderungen in den Möglichkeiten der öffentlichen Institutionen der meisten fortgeschrittenen Länder, den erreichten sozialen Zusammenhalt aufrecht zu erhalten und ein breiteres wirtschaftliches Wachstum zu fördern, noch verschärft worden. Die Regierungen erkennen, dass ihre Rolle bei der Legitimierung – und in einigen Staaten als Beaufichtiger – der Abmachungen zwischen Management und Arbeitnehmerschaft viel von ihrer Bedeutung verloren haben könnte, insbesondere weil keiner der „Vertragspartner“ mehr in der bisherigen Form existiert. Zugleich wurde die Bedeutung der Institutionen in vielen anderen Politikfeldern gemindert oder gar ganz beseitigt.

Dass wir nicht im vollen Ausmaß erkannt haben, wie radikal sich die grundlegenden Institutionen in der Wirtschaft und damit zusammenhängend im sozialen Bereich und auf dem Arbeitsmarkt in den beiden letzten Jahrzehnten verschoben haben, mag daran liegen, dass es nicht gelungen ist, die Umbrüche im Wirtschaftsleben zu diagnostizieren und die Implikationen zu beherrschen. Dies mag mit darin begründet sein, dass zumindest die Wirtschaft der Vereinigten Staaten in den letzten zehn Jahren fast immer die meisten Erfolgsstandards übertroffen hat. Sie erreichte relativ geringe Arbeitslosen- und Inflationsraten, niedrige und weitgehend stabile Zinssätze, deutliche Produktivitätsfortschritte und ein stetiges, wenn auch sanftes Wachstum.

Internationale *politische* Ereignisse haben die Transformation verstärkt. So wurden in dem Maße, wie die Notwendigkeit einer militärischen Verteidigung (zumindest bis vor kurzem) abnahm, immer mehr Männer und Frauen in den zivilen Bereich entlassen. Zugleich hat dadurch der Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor um die Einstellung von Jugendlichen im wehrtauglichen Alter mit einer Basisausbildung, wie sie gerade von der Wirtschaft gesucht werden, nachgelassen; in den optimistischeren Zeiten vor einem Jahrzehnt sprach man in diesem Zusammenhang von „Friedensdividende“. Eine weitere – und möglicherweise noch bedeutendere – Komponente dieser Friedensdividende könnte im Übrigen langfristig die Umlenkung der Talente und des Strebens der zumeist sehr gut ausgebildeten Wissenschaftler und Ingenieure hin zur zivilen Wirtschaft sein.

Bei dem Versuch, einen konzeptionellen Ansatzpunkt für diese Situation zu erhalten, haben einige Experten – und viele Politiker – eine *wirtschaftliche Unsicherheit* di-

agnostiziert, die die Öffentlichkeit in den meisten Industrieländern zu Beginn des 21. Jahrhunderts am meisten plagt. Durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind eine politische und eine militärische Dimension hinzugekommen. Diese Diagnose betrifft gleichermaßen Industriearbeiter, Manager sowie die übrigen Angestellten.

Die beiden zuletzt genannten Gruppen sind an instabile Arbeitsverhältnisse und unsichere Aussichten weit weniger gewöhnt als Arbeiter. Der wirtschaftliche Abschwung zu Beginn der neunziger Jahre und auch jetzt scheint dies jedoch alles geändert zu haben – möglicherweise zum Guten. Nutzt man allerdings wie bisher einige wenige Indikatoren (z.B. Arbeitslosigkeit, Auftragseingänge, Produktion) als *das* Maß für das wirtschaftliche Abschneiden eines Landes, werden möglicherweise entscheidende Einblicke verhindert. Konkret: Auch wenn im Zeitalter der wirtschaftlichen Verflechtungen immer noch wichtig ist, *was* eine Wirtschaft produziert und *wie* sie dies technisch gesehen tut, so haben doch andere Variablen ganz entscheidend an Bedeutung gewonnen: Die Struktur der *Institutionen*, die die Personen auf ein gemeinsames wirtschaftliches Ziel ausrichten, und die Beziehungen zwischen ihnen.

Diese Realität zwingt uns zur Suche nach einem besseren Verständnis, wie die Organisation der Produktion in einer wissensintensiven Wirtschaft Humanressourcen und Produktionsprozessen in Produktions„systemen“ zusammenschmelzt, die die Betonung auf ein gutes Abschneiden, hohe Qualität und hoch produktive Güter legen. Solche Ergebnisse reifen am ehesten unter Entscheidungsstrukturen, die auf Beteiligung hohen Wert legen und die – im Zusammenhang mit der vorliegenden Fragestellung – eine *kontinuierliche Aus- und Weiterbildung* honorieren. Gerade diese Eigenschaften bilden zunehmend das Rückgrat der Wettbewerbsfähigkeit. Sie sind das Kernstück guter Arbeitsplätze, hoher Löhne und ganz allgemein einer erfolgreichen Wirtschaft und Gesellschaft.

### **3. Derzeitiger und zukünftiger Bedarf an Arbeitskräften**

Die Globalisierung zeitigt einige ihrer weitest reichenden Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Durch die ständige Zunahme des internationalen Wettbewerbs verlieren viele der Anreize für das Management, an den beschriebenen Abmachungen mit der Arbeitnehmerschaft festzuhalten, an Attraktivität, die sie in einer eher geschlossenen Wirtschaft noch hatten. Dieser Prozess wird noch dadurch verstärkt, dass sich viele wesentliche Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den fortgeschrittenen Industrieländern, aber auch gegenüber den sich industrialisierenden Ländern angleichen; dazu zählen:

- eine fortschrittliche physische Infrastruktur (einschließlich der Verfügbarkeit und der Kosten des Kapitals);
- relative soziale und politische Stabilität;
- eine qualifizierte und disziplinierte Arbeitnehmerschaft;
- eine wachsende Schar von Konsumenten;

- sinkende Transport- und Kommunikationskosten;
- ein gesunder makroökonomischer Rahmen.

Dies sind die grundlegenden Komponenten, die das Kapital – und heimatlose Unternehmen – in ihre Bewertung einbeziehen, wenn sie günstige Anlagemöglichkeiten suchen.

Diese neue Realität hatte für viele einheimische Arbeitskräfte verheerende Konsequenzen – insbesondere, wenn auch nicht ausschließlich für solche mit geringer Ausbildung<sup>14</sup> – und hat zu zunehmend besorgten Debatten darüber geführt, welche Ausbildung die wettbewerbliehen Industrien benötigen und wo (und wie) sie sie ohne Weiteres erhalten können. Um das wesentliche Ergebnis dieser Diskussion vorweg zu nehmen: Diese Fähigkeiten lassen sich durch eine Kombination von eigenen Anstrengungen zur Erhöhung der Ausbildung und der technischen Voraussetzungen der einheimischen Arbeitnehmer sowie durch Erweiterung (und Bereicherung) des Arbeitskräftereservoirs mittels Zuwanderung erlangen.<sup>15</sup>

Qualifizierte Arbeitsplätze zu besetzen und die Wirtschaft zur Bereitstellung einer größeren Zahl solcher Stellen im eigenen Land zu bewegen, setzt ein entsprechend ausgebildetes Arbeitskräftepotenzial voraus. Um diese bereit zu stellen, ohne die sozialen Grundlagen der Gesellschaft zu unterhöhlen, ist es wiederum erforderlich, eine wohl überlegte Balance zwischen der Aus- und Fortbildung der eigenen Arbeitskräfte und dem Zugriff auf den weltweiten Arbeitsmarkt zu finden. Moss Kanter (1995a, 1995b) beschreibt in ihrer Analyse der Erfolgskriterien in einer globalisierten Wirtschaft in diesem Zusammenhang ein wesentlich breiteres Bild; sie richtet den Blick auf die drei immateriellen Anlagewerte, auf die erfolgreiche Unternehmen bei ihren Anlageentscheidungen achten: den Zugang zu „Konzepten“, „Kompetenz“ und „Beziehungen“. Diesen Werten entsprechen drei Typen von Arbeitskräften: Denker, Macher und Händler.

*Denker* befassen sich mit Konzepten, den grundlegenden Ideen, Entwürfen oder Fragestellungen bezüglich Waren und Diensten, die bei den Kunden einen Nutzen stiften; aufgrund ihrer technologischen Kreativität sind sie der Schlüssel für den Erfolg wissensbasierter Industrien und Produkte<sup>16</sup>. Die Stärke der *Macher* liegt in der

<sup>14</sup>In den Vereinigten Staaten erhöhten sich die Lohndifferenziale zwischen college- und high school-Absolventen zwischen 1979 und 1989 von etwa 33 vH auf fast 56 vH, in den letzten zehn Jahren verdoppelten sie sich nahezu. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass für beide Gruppen zwischen 1979 und Mitte der neunziger Jahre ein Rückgang der realen Löhne zu beobachten ist: bei jungen männlichen high school-Absolventen um 30 vH, bei college-Absolventen um 8 vH.

<sup>15</sup>Da sich die Vereinigten Staaten mit weitgehenden Eingriffen des Staates in Marktentscheidungen deutlich zurückgehalten haben, ist es ideologisch naheliegend, dass sich die Diskussion auf die Arbeitnehmerschaft konzentriert. Damit ist es auch nicht überraschend, dass sowohl die damalige Bush- als auch die Clinton-Administration diese Diskussionen zu Kennzeichen ihrer Amtszeit machten.

<sup>16</sup>Die „Denker“ sind den „symbolic analysts“ von Robert Reich nicht unähnlich, die bei ihm Kandidaten des dauerhaften wirtschaftlichen Erfolgs sind. Derartige Analysten „solve, identify, and broker problems by manipulating symbols. They simplify reality into abstract images that can be rearranged, juggled, experimented with, communicated to other specialists, and then, eventually, transformed back into reality“ (Reich 1991: 178). Für Reich mit seiner auffallend binären Weltanschauung sind die „symbolic analysts“ auch die entscheidende Wohlstandsquelle, die der einzig wahren amerikanischen Wirtschaft verblieben ist: die Gesamtsumme aller Fähigkeiten von Amerikanern, zum Wohlstand der Weltwirtschaft beizutragen (Reich 1991:219–224).

Kompetenz, der Fähigkeit, Ideen in Anwendungen für Kunden zu überführen und sie auf höchstem Standard auszuführen. (Eine lokale Wirtschaft, die sich durch derartige Macher auszeichnet, erfüllt ein unabdingbares Kriterium für Produktion im Weltformat; kommen eine angemessene Infrastrukturausstattung und eine wirtschaftsfreundliche Umwelt hinzu, so kann sie in hohem Maß attraktiv für die Ansiedlung von wettbewerblichen Unternehmen werden). Das letzte Erfolgskriterium sind die *Händler*; sie sitzen quasi „an den Kreuzungen der Kulturen, wachen über die Schnittpunkte“, handeln und „setzen die Hebel an den zentrale Fähigkeiten an“; sie schaffen so einen Mehrwert für die Kunden, öffnen Türen, weiten Horizonte und bewegen Waren und Dienste über Grenzen hinweg (Moss Kanter 1995b: 152–154).

Diese Diskussion hat nicht nur Einsichten bezüglich der Arten von Talenten geliefert, die ein Unternehmen im Wettbewerb schätzt und die eine Gesellschaft in großer Zahl bereit stellen muss, wenn sie langfristig wirtschaftlich erfolgreich sein will; sie verdeutlicht auch, dass die Möglichkeit des Einzelnen, in eine bestimmte Klasse von Arbeitskräften aufzusteigen und dort zu verbleiben und dauerhaften Erfolg zu haben, immer weniger von nur einer *einzigsten* Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme abhängt. Das Bündel von Fähigkeiten, die die erfolgreichsten Arbeitskräfte des 21. Jahrhunderts vorweisen müssen, geht weit über Lesevermögen, Rechnen und vieles von dem hinaus, was heute in der *high school* gelehrt wird, und auch über das technologische Geschick, das bei der Arbeit oder in Weiterbildungsprogrammen vermittelt wird. Erfolgreiche Arbeitskräfte müssen über die Fähigkeit zur Kommunikation *an sich* verfügen – sie müssen *Konzepte und Ideen* entwickeln, analysieren und vermitteln und sie in hochwertige Produkte für den Weltmarkt umwandeln.

Aus diesen Analysen wird eines ganz deutlich: Die bedeutendste „Qualität“, die eine Arbeitskraft von Weltformat haben muss, ist *Anpassungsfähigkeit*. Zu einer Zeit und in einem Weltwirtschaftssystem, wo Unternehmen und auch ganze Branchen im bisher nicht gekannten Umfang neu entstehen, fortziehen oder untergehen und die Technologien einem ständigen Wandel unterworfen sind, müssen die Arbeitskräfte – Denker, Macher und Händler – jederzeit bereit sein, sich fortzubilden oder zu neuen Tätigkeiten zu wechseln. Ein berufliches Fortkommen kann unter diesen Bedingungen eher über andere Unternehmen als im eigenen erreicht werden. Am erfolgreichsten sind die Arbeitskräfte dann, wenn sie sich dauernd nach einem produktiveren Einsatz ihres Bündels an Fähigkeiten und Talenten umsehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit von Reformen im (Aus-) Bildungssystem, die sich nicht nur auf die Grundvoraussetzungen beziehen, analytische Fähigkeiten aufzubauen und originelles, kreatives Denken zu fördern, sondern auch auf das Wissen bezüglich des Wechsels von der Schule in den Beruf oder von einem Unternehmen (oder Branche) in ein anderes. Nur wenn man den Arbeitskräften die Werkzeuge und die Gelegenheit vermittelt, echten Nutzen aus dem in der Ausbildung Erlernen zu ziehen, kann die Gesellschaft den Gewinn aus ihren Bildungsinvestitionen maximieren.

#### **4. Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und ihre Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit**

Auf der Basis der vorgenommenen Analyse sollen im Folgenden die Grundlagen vorgestellt werden, auf denen eine erfolgreiche – permanente wie temporäre – Zuwanderung aus Arbeitsmarktgründen stehen sollte. Die wesentliche Frage ist dabei, wie die Wettbewerbsinteressen der einheimischen Unternehmen am besten unterstützt werden können, indem ihnen der Zugriff auf im Ausland geborene Arbeitskräfte ohne unnötige Verfahren erleichtert wird. Zugleich gilt es, durch wohl durchdachte Änderungen des inländischen Bildungs- und Ausbildungssystems die weiter gefassten sozialen Ziele zu erreichen, nämlich die Interessen der heimischen Arbeitskräfte insgesamt zu wahren.

Im Ergebnis wird die Anwerbung von Immigranten mit Fähigkeiten, die unsere Wirtschaften derzeit benötigen und von denen sie auch noch in Zukunft profitieren, zur einer Option, die als Teil einer breiteren Strategie zur Verbesserung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit verfolgt werden sollte. Diese weiten nationalen Prioritäten könnten möglicherweise weniger gut erreicht werden, wenn es versäumt würde, die anderen Teile eines solchen strategischen Aktionsplans (insbesondere in der Bildung und Ausbildung sowie in anderen Bereichen der Sozialpolitik) zu verfolgen. Dies gilt auch, wenn man sich so sehr auf die Immigration verlässt, dass durch das höhere Angebot an qualifizierten Arbeitskräften keine Anreize mehr für den Markt bestehen, notwendige Anpassungen in anderen Bereichen vorzunehmen<sup>17</sup>.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Globalisierung uns als Nationen zwingt, sowohl eine lebenslange (Aus-) Bildung als auch eine wohlgedachte und geschickt gesteuerte Zuwanderungspolitik zu betreiben. Dies schließt die Notwendigkeit mit ein, unsere Wirtschaftsgesellschaften in einen Dialog darüber einzubinden, wie man intelligenter und verständlicher in die Vorbereitung unserer heimischen Arbeitskräfte investieren kann – und so die Selbstverantwortung des Arbeitsmarktes stärkt –, und ihnen gleichzeitig hilft, die Zuwanderung geeigneter Personen in die Wahl zu ziehen und zu erleichtern. Beide Themen folgen letztlich nur einem Ziel, der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die meisten Länder quälen sich in dieser Hinsicht mit fundamentalen Mängeln bei der Zuwanderung. Wie immer man es auch misst, haben weder die Wirtschaft noch die Regierungen ihre Hausaufgaben bei der Bildung der Jugend, bei der Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte erledigt. Auch die Anstrengungen zur Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Arbeitsleben müssen noch weitere oder beständige Früchte tragen. Ebenso haben es sich viele Länder bisher zu leicht mit dem Entwurf einer soliden Politik gemacht, um Arbeitskräfte mit der erforderlichen (Aus-) Bildung durch Zuwanderung zu gewinnen.

<sup>17</sup>Diese könnten z.B. darin bestehen, höhere Löhne zu bieten (jedoch im Einklang mit den Produktivitätsfortschritten), die Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie zusätzliche Investitionen in Technologien, in Innovationen der Organisation und in die Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte. Dadurch würde die Arbeitsproduktivität erhöht, was sich langfristig sowohl in sozialen Fortschritten als auch in einer Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit ausdrücken würde.

Der Preis für diese Versäumnisse kann sehr hoch sein: Ohne eine flexible und gut administrierte Steuerung der Zuwanderung könnten viele oder gar die meisten der wettbewerbsfähigen Unternehmen ihre Investitionen in zusätzliche Kapazitäten überdenken. Unternehmen mit vorwiegend wissensbasierten Erzeugnissen, z.B. Software-Entwickler, können sich irgendwo niederlassen, wo die im Wesentlichen benötigten immateriellen Inputs – das Wissen – reichlich angeboten werden. Durch Satellitenkommunikation lassen sich große Entfernungen ohne Zeitverlust und kostengünstig überbrücken; dies verführt im Zusammenspiel mit attraktiven Anreizen aus anderen Ländern noch mehr zur Gründung ausländischer Niederlassungen.

Aber auch Anbieter materieller Produkte sehen sich mit solchen Kalkulationen konfrontiert. Als z.B. der Chip-Hersteller *Intel Inc.* im Jahr 1996 ankündigte, seine Kapazitäten auszubauen, waren mehr als 3 Mrd. \$ der Investitionen, von denen man 3 500 Stellen erwartete, für Orte außerhalb der Vereinigten Staaten vorgesehen.<sup>18</sup> Was lernen wir daraus? Die Globalisierung macht es erforderlich, dass man die Unternehmen davon überzeugt, dass ihre Investitionen an einem bestimmten Ort in ihrem eigenen Interesse liegen. Da das Wissen weltweit verteilt ist und der Wettbewerb der Länder um die Ansiedlung gewichtiger Unternehmen zunimmt (Israel wandte 608 Mill. \$ an Beihilfen auf, um Investitionen von *Intel* in Höhe von 1,6 Mrd. \$ einzuwerben), achten globale Unternehmen immer mehr auf Faktoren wie eine exzellente Arbeitnehmerschaft, moderne Infrastruktur, weite Konsumbasis und ein unternehmensfreundliches Umfeld. Die Zuwanderungspolitik muss deshalb – in gleichem Maße wie die Bildungspolitik, die Verbesserung der Infrastrukturausstattung und die Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas – dazu beitragen, die Unternehmen davon zu überzeugen, dass sie ihre Geschäftstätigkeit im Inland belässt und ausbaut und dabei auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig ist.

### **5. Zuwanderungssteuerung mit Blick auf eine langfristige Verbesserung der Produktivität**

Wie sollte eine solche Zuwanderungspolitik aussehen, die die Wettbewerbsfähigkeit stärkt, ohne dabei die Interessen der einheimischen Arbeitskräfte grundlegend zu verletzen?

Eine Betrachtung einiger wichtiger Elemente der derzeitigen amerikanischen Politik bezüglich dauerhafter und temporärer Arbeitsmigration und deren Gegenüberstellung mit einem Auswahlprogramm auf Punktbasis kann die wesentlichen Grundzüge einer Politik verdeutlichen, die diesen Anforderungen genügt.

<sup>18</sup>Diese Investitionen wurden *zusätzlich* zu denen in den Vereinigten Staaten vorgenommen. Die meisten davon erfolgten in Israel und in Irland.

### 5.1. Permanente Zuwanderung

Das amerikanische Einwanderungsgesetz legt eine Obergrenze von 140 000 Visa für dauerhafte Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen (*employment-based*) fest (Übersicht 1). Es wird a priori erwartet, dass diese Bewilligungen einen überdurchschnittlich positiven Einfluss auf das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohlergehen Amerikas ausüben. Im Besonderen wird davon ausgegangen, dass diese Zuwanderer Energie und Fähigkeiten mitbringen, die den inländischen Humankapitalbestand auffrischen. Sie tragen wesentlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand bei und helfen bei der Erleichterung und Stärkung der internationalen Geschäftstätigkeit und des Handels. Auch wenn durchaus zugegeben wird, dass so die Arbeitsmarktchancen einheimischer Arbeitskräfte geschwächt und die vorherrschenden Löhne gesenkt werden könnten – diese Bedenken erhalten Bedeutung insbesondere durch Mängel in der Art und Weise, wie einzelne Regelungen abgefasst und insbesondere wie sie ausgeführt wurden –, bleibt per saldo die Überzeugung, dass die Zuwanderung einen Nutzen für die Wirtschaft *und* die Gesellschaft mit sich bringt.

Es gibt im Wesentlichen fünf Arten von Visa zur Arbeitsmigration; einige, nicht alle beinhalten Vorschriften zum Schutz der Interessen der einheimischen Arbeitskräfte.<sup>19</sup>

Die erste Kategorie beinhaltet *bevorzugte Arbeitskräfte* (EB-1; bis zu 40 000 Visa jährlich)<sup>20</sup>; als solche werden Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten, herausragende Professoren und Forscher sowie bestimmte Angestellte und Manager multinationaler Unternehmen angesehen. Sie müssen die geringsten Verfahrensanforderungen für dauerhafte Zuwanderung erfüllen.

Die zweite Kategorie bezieht sich auf Ausländer einer Berufsgruppe mit einem hohen Abschluss oder mit außergewöhnlichen Fähigkeiten in Wissenschaft, Kunst oder Wirtschaft (EB-2; bis zu 40 000 Visa jährlich). Im Normalfall sind ein Stellenangebot und eine Zertifizierung (siehe dazu unten) erforderlich, es sei denn, die oberste Justiz (*Attorney General*) verzichtet „aus nationalem Interesse“ darauf.

Die dritte Kategorie umfasst alle übrigen Ausländer, die ein Stellenangebot vorweisen können. Erforderlich sind eine Bestätigung des Arbeitgebers und eine Zertifizierung. Unterschieden werden drei Subkategorien: erstens Arbeitskräfte mit amerikanischem Bachelor- oder vergleichbarem ausländischen Abschluss; zweitens Facharbeiter, definiert als Personen, die eine Arbeit ausführen können, die eine mindestens zweijährige Ausbildung oder Erfahrung erfordert; drittens weniger ausgebildete „übrige“ Arbeitskräfte (Ungelernte); durch Gesetz ist festgelegt, dass nur 10 000 der insgesamt 40 000 EB-3-Visa an Ungelernte erteilt werden dürfen.

<sup>19</sup>Zusätzlich dazu können Ausländer und ihre unmittelbaren Familienangehörigen, die eines der übrigen Visa für dauerhafte Zuwanderung erhalten, unmittelbar eine Arbeit aufnehmen. Dies gilt z.B. für Immigranten, die von Familienangehörigen beim Visa-Antrag unterstützt werden, oder Flüchtlinge und ebenso für Asylsuchende, deren Antrag angenommen wurde oder die seit mehr als sechs Monaten darauf warten.

<sup>20</sup>In jeder dieser fünf Kategorien kann der zugelassene Immigrant seine unmittelbaren Familienmitglieder mitbringen; die Obergrenze wird dann entsprechend angepasst.

Übersicht 1

| Visa für permanente Zuwanderung in die Vereinigten Staaten aus Arbeitsmarktgründen |   |  |
|--|---|--|
| Präferenz  | Anzahl pro Jahr bzw. Anteil <sup>1</sup>  | Kriterien  |
| 1.   | 40 000 bzw. 28,6 vH   | Erteilt an bevorzugte Arbeitskräfte – Personen mit „außergewöhnlichen Fähigkeiten“, „herausragende Professoren und Forscher“ oder „bestimmte Angestellte und Leiter multinationaler Unternehmen“. – Nicht ausgeschöpfte Visa der 4. und 5. Präferenz werden hier hinzugerechnet.   |
| 2.   | 40 000 bzw. 28,6 vH<br>zuzüglich nicht ausgeschöpfte Visa der 1. Präferenz        | Erteilt an Personen, "die einer Berufsgruppe mit hohem Abschluss angehören, oder an Ausländer mit außergewöhnlichen Fähigkeiten".  |
| 3.   | 40 000 bzw. 28,6 vH<br>zuzüglich nicht ausgeschöpfte Visa der 1. und 2. Präferenz | Erteilt an Facharbeiter, Fachkräfte und „andere Arbeitskräfte“. Facharbeiter müssen Arbeiten ausführen können, die eine mindestens zweijährige Ausbildung oder Erfahrung erfordern. „Andere Arbeitskräfte“ müssen Arbeiten erledigen können, die keine Ausbildung erfordern, aber weder befristet noch saisonal angeboten werden; in dieser Kategorie werden maximal 5 000 Visa erteilt. |
| 4.   | bis zu 10 000 bzw. 7,1 vH   | Erteilt an „ausgewählte Zuwanderer“ einschließlich Minister, Priester u.ä.   |
| 5.   | bis zu 10 000 bzw. 7,1 vH   | Erteilt an Personen, die zwischen 500 000 \$ und 3 Mill. \$ in Unternehmen investieren, die neue Arbeitsplätze bereitstellen. Mindestens 10 einheimische Arbeitnehmer müssen jeweils bei ihnen beschäftigt sein. Die Höhe der erforderlichen Investition hängt von der Region ab, wo sie erfolgt.  |
| <sup>1</sup> Anteil an allen Visa unter Arbeitsmarktgesichtspunkten.               |   |  |

Nach der vierten Präferenz werden (bis zu 10 000) Visa an die sehr inhomogene Gruppe von Personen wie Priester und andere im Relionsbereich Tätige, an amerikanische Regierungsangestellte aus Übersee, ehemalige Beschäftigte der Panama-Kanal-Gesellschaft und ihre Familienangehörigen, an ausländische Kinder, die von einem Gericht für unmündig erklärt sind, und an Mitarbeiter internationaler Organisationen im Ruhestand (einschl. Angehörige) gewährt.

Um die Kriterien der fünften Kategorie zu erfüllen, muss man ausländischer Investor sein, der zwischen 500 000 \$ und 3 Mill. \$ in bestehende oder neue Wirtschaftsunternehmen investiert. Dadurch müssen mindestens zehn Vollzeitarbeitsplätze für einheimische oder dauerhaft Zugewanderte oder „andere Immigranten, die rechtmäßig in den Vereinigten Staaten beschäftigt werden dürfen,“ geschaffen oder gesichert werden; nicht dazu zählen der Investor selbst und seine unmittelbaren Familienangehörigen. Diese Kriterien müssen mindesten zwei Jahr lang erfüllt werden. 3 000 der insgesamt 10 000 EB-5-Visa sind für ländliche Regionen oder solche mit hoher Arbeitslosigkeit reserviert.

### 5.2. Temporäre Zuwanderung

Für temporäre Zuwanderung gibt es nahe zwei Dutzend Arten von Visa, und viele davon enthalten noch Subkategorien (Übersicht 2). Der grundlegende Gedanke dieses Systems ist es, den internationalen Politik-, Kultur- und Sozialaustausch so-

Übersicht 2

| <b>Arten von Visa für temporäre Zuwanderung<br/>in die Vereinigten Staaten</b> |  |
|--|--|
| Visum  | Zweck  |
| A  | Botschafter, Öffentliche Vertreter, Diplomaten sowie ihre Familienangehörigen und persönlichen Angestellten  |
| B  | Befristete Geschäfts- oder Vergnügungsreisen   |
| C  | Personen bei Transit oder Beamte ausländischer Regierungen und ihre Familienangehörigen  |
| D  | Crew-Mitglieder (auf Schiffen oder Flugzeugen)   |
| E  | Vertragsbevollmächtigte oder Investoren und ihre Familienangehörigen   |
| F  | Studenten (an Universitäten oder zum Sprachtraining) und ihre Familienangehörigen  |
| G  | Vertreter ausländischer Regierungen bei internationalen Organisationen oder Beamte bei internationalen Organisationen sowie ihre Familienangehörigen und persönlichen Angestellten       |
| H  | Befristete Arbeitskräfte oder Auszubildende und ihre Familienangehörigen   |
| I  | Vertreter ausländischer Informationsmedien und ihre Familienangehörigen  |
| J  | Besucher im Austausch und ihre Familienangehörigen   |
| K  | Verlobte oder Kinder der Verlobten von amerikanischen Staatsangehörigen  |
| L  | Versetzungen innerhalb von Unternehmen und ihre Familienangehörigen  |
| M  | Personen zur Berufsausbildung oder zum Studium außerhalb von Universitäten und ihre Familienangehörigen  |
| N  | Ehegatten oder Kinder von bestimmten Angestellten internationaler Organisationen im Ruhestand  |
| NATO   | Beamte, Arbeitnehmer und bestimmte Fachleute der NATO sowie ihre Familienangehörigen und persönlichen Angestellten   |
| O  | Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten in Wissenschaft, Kunst, Erziehung, Sport oder im Geschäftsleben sowie ihre Assistenten und Familienangehörigen                                |
| P  | International anerkannte Sportler und Künstler sowie ihre Familienangehörigen  |
| Q  | Teilnehmer an internationalen Kulturaustauschprogrammen  |
| R  | Personen in Religionsberufen und ihre Familienangehörigen  |
| S  | Personen (und ihre Familienangehörigen), die Informationen über Kriminaldelikte und Terrorismus liefern  |
| TN   | Angestellte der NAFTA und ihre Familienangehörigen   |
| U  | Opfer von Verbrechen und abhängige Angehörige, die mit Regierungsstellen bei der Untersuchung oder Verfolgung krimineller Delikte zusammengearbeitet haben (Domestic Violence Survivors) |
| V  | Ehegatten und Kinder von Personen, die sich legal in den Vereinigten Staaten niedergelassen haben, solange sie auf den Abschluss ihres Zuwanderungsverfahrens warten                     |

wie den Handel und die Geschäftstätigkeit zu erleichtern. Die Arbeitsaufnahme wird nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt. Bis auf zwei Ausnahmen (H-2A- und H-2B-Visa, s.u.) wird davon ausgegangen, dass die temporären Zuwanderer weder die Arbeitsmarktchancen noch die Löhne einheimischer Arbeitskräfte erhöhen. Deshalb müssen ihre Arbeitgeber auch nicht die strengen Zertifizierungserfordernisse erfüllen, wie es bei permanenter Zuwanderung der Fall ist. Es wird also einfach davon ausgegangen, dass temporäre Visa nicht zur Freisetzung von

Amerikanern führen oder sonst irgendwie einen unfairen Wettbewerb zwischen ausländischen und heimischen Arbeitnehmern induzieren. Deshalb ist es zum Normalfall geworden, dass temporäre Zuwanderer nicht über den Lohn mit einheimischen konkurrieren<sup>21</sup>. Schließlich ist beabsichtigt, dass auch die Beschäftigung befristet ist. Grundgedanke ist dabei, dass die befristete Beschäftigung von Ausländern in den Fällen, in denen im Konjunkturverlauf Einheimische mit den geforderten Fähigkeiten oder aus Zeitgründen nicht zur Verfügung stehen, von Nutzen sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer ist.

Mit Hilfe mehrerer Grundtypen temporärer Visa können Ausländer Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt erhalten: durch explizit arbeitsbezogene (insbesondere D-, H-, O- und P-Visa), durch solche, nach denen die Arbeit direkt mit dem Erteilungszweck des Visums verbunden ist (Teile der B-1- und der J-1-Visa), sowie durch solche, nach denen sich die Arbeitserlaubnis aus dem generellen Status des Nutznießers ergibt, z.B. bei Ehegatten oder bei bestimmtem Haushaltspersonal von Ausländern. Einige dieser Kategorien befristeter Visa werden im Folgenden näher betrachtet.

#### E-Visa

sind auf gegenseitiger Basis für Angehörige aus Ländern Staaten verfügbar, mit denen die Vereingten Staaten Freundschafts-, Handels und Reiseabkommen oder bilaterale Investitionsverträge geschlossen haben. Diese Personen dürfen einreisen, um beträchtliche Handelsgeschäfte zwischen der USA und ihrem Heimatland abzuwickeln (E-1- bzw. *treaty trader*-Visa) oder um Geschäfte eines Unternehmens zu entwickeln oder zu lenken, in das sie einen erheblichen Kapitalbetrag investiert haben (oder beabsichtigen, dies zu tun) (E-2- bzw. *treaty investor*-Visa). *Treaty trader* sind oft selbständig; handelt es sich um Angestellte, müssen sie Überwachungs- oder Ausführungsfunktionen wahrnehmen, die für das betreffende Unternehmen von essentieller Bedeutung sind. Ihr Arbeitgeber muss eine vergleichbare Stellung einnehmen und der gleichen Nationalität angehören. Unter bestimmten Voraussetzungen kann dieser Status auch qualifizierten Technikern zuerkannt werden, wenn sie in den Vereinigten Staaten Garantieleistungen oder vergleichbares durchführen sollen. Dann muss der Arbeitgeber nachweisen, dass diese Aufgabe nicht von einer einheimischen Arbeitskraft erledigt werden kann und dass er die Absicht und Möglichkeit hat, einen Amerikaner so auszubilden, dass er den Techniker ersetzt.

#### F-1-Visa

sind ausländischen Studenten vorbehalten, die in den Vereinigten Staaten an einem bedeutenden College, einer Universität oder anderen Akademischen Einrichtungen studieren wollen. Diese Studenten können verschiedene Arbeiten aufnehmen:

- Nach ihrer Einschreibung können sie in der Einrichtung arbeiten, solange sie ihr Vollzeit-Studium betreiben und keine einheimische Arbeitskraft verdrängen. Die maximale Arbeitszeit beträgt während der Vorlesungszeit 20 Wochenstunden, wenn der in Aussicht genommene Arbeitgeber der Einrichtung und dem

<sup>21</sup>Ein weiteres Ziel dieser Regelungen ist der Schutz ausländischer Arbeitskräfte vor Ausbeutung.

Arbeitsministerium bescheinigt<sup>22</sup>, (1) dass der Student für mindestens 60 Tage für eine Stelle eingestellt wird; (2) dass er dem Studenten und anderen vergleichbaren Arbeitskräften den höheren als den aktuellen Lohn für Tätigkeiten an diesem Arbeitsplatz und den vorherrschenden Lohn für Tätigkeiten in dessen Umfeld zahlt; (3) dass der Student nicht für mehr als 20 Wochenstunden in der Vorlesungszeit beschäftigt wird. Während der Ferien darf länger gearbeitet werden.

- Bei Nachweis einer wirtschaftlichen Notlage kann außerhalb des Campus gearbeitet werden.
- Haben Studenten mindestens neun Monate lang studiert, dürfen sie an „Lehrplanmäßigen“ oder „freiwilligen“ praktischen Ausbildungen teilnehmen. Lehrplanmäßig sind der Wechsel zwischen praktischer Arbeit und Studium, Praktika, kooperative Ausbildung und andere Formen von im Studium erforderlichen Praktika, wenn sie bei einem Arbeitgeber durchgeführt werden, der mit der Einrichtung einen Kooperationsvertrag geschlossen hat. Freiwillige Arbeiten sind nicht näher definiert, müssen aber direkt mit dem Studienschwerpunkt in Beziehung stehen, sie können vor und/oder nach Abschluss des Studienprogramms stattfinden und dürfen insgesamt 12 Monate nicht überschreiten.

#### H-Visa

ist die gewichtigste Kategorie zur befristeten Zulassung von Arbeitskräften. Von wenigen nennenswerten Ausnahmen abgesehen – insbesondere für mexikanische Landarbeiter während der beiden Weltkriege – hatten die Vereinigten Staaten die befristete Beschäftigung von Ausländern seit etwa 1880 verboten. Dies änderte sich 1952, indem dem *Attorney General* die Erlaubnis erteilt wurde, befristete Arbeitserlaubnisse zur Überwindung von Knappheiten zu genehmigen. Im Folgenden werden drei Subkategorien näher betrachtet: H-1B-Visa für Personen, die auf Spezialgebieten arbeiten; H-2A-Visa für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft; H-2B-Visa für Personen, die befristet Stellen außerhalb der Landwirtschaft besetzen. Nicht analysiert werden hier H-1A-Visa für besondere Berufszweige (Krankenschwestern) und H-3-Visa für bestimmte Auszubildende; auf letztere beziehen sich noch zwei weitere Kategorien: J-1- und M-Visa.

H1-1- und H-2-Visa waren ursprünglich in zweierlei Hinsicht befristet: Sowohl die Berufsausübung als auch der Aufenthalt in den Vereinigten Staaten musste temporär sein. Der Kongress hob diese Anforderung bezüglich der Arbeit für H-1-Visa im Jahr 1970 mit der Begründung auf, dass außergewöhnlich gut ausgebildete Ausländer nicht dem Zulassungsverfahren unterworfen werden dürften. Für H-2A- und H-2B-Visa blieb die doppelte Befristung in Kraft. Da sie von Arbeitgebern nicht beantragt werden können, um einen Arbeitsplatz dauerhaft zu besetzen, werden diese Visa für Saisonarbeiter und zum Füllen kurzzeitiger Lücken genutzt.

#### H-1B-Visa

erlauben die Arbeitsaufnahme in „Spezialberufen“. Nach der Gesetzesdefinition erfordern derartige Beschäftigungen (1) die theoretische und praktische Anwen-

<sup>22</sup>Zu diesem Bestätigungsverfahren vgl. die Ausführungen in Abschnitt 6.1.2.

derung eines Vorrats an hoch spezialisiertem Wissen und (2) die Ablegung eines Bachelor- oder höheren Abschlusses auf dem speziellen Gebiet (oder eines vergleichbaren)<sup>23</sup>. Arbeitgeber müssen eine Bestätigung (*labor condition application, LCA*) an das Arbeitsministerium (*US Department of Labor, DOL*) einreichen, bevor sie einen Antrag auf H-1B-Visa an die Zuwanderungsbehörden richten können. In der LCA müssen vier Bedingungen bestätigt werden: Erstens müssen die Arbeitgeber einen höheren Lohn anbieten als (a) entweder den „aktuellen“, den sie an Personen mit ähnlicher Beschäftigung oder vergleichbarer Qualifikation zahlen, oder (b) als den nach allen vorliegenden Informationen „vorherrschenden“ für derartige Tätigkeiten. Zweitens muss versichert werden, dass die Arbeitsbedingungen der H-1B-Kräfte keinen negativen Effekt auf die der übrigen Arbeitnehmer mit vergleichbaren Tätigkeiten haben. Drittens darf am Beschäftigungsort kein Streik und keine Aussperrung stattfinden. Viertens muss der Arbeitgeber bestätigen, dass er seinen Beschäftigten die Einreichung der LCA dadurch bekannt gegeben hat, dass er sie ausgehängt oder – soweit vorhanden – den Gewerkschaftsvertreter unterrichtet hat.

Das DOL hat kein Recht, die Angaben in der LCA zu überprüfen; sie versichert sich lediglich, dass das Formular vollständig ausgefüllt ist. Hat das DOL die LCA bestätigt, behält sie drei Jahre Gültigkeit; eine einmalige Verlängerung um weitere drei Jahre ist möglich. Der Arbeitgeber muss die LCA aufbewahren und innerhalb eines Tages nach ihrer Einreichung alle ihr zugrunde liegenden Dokumente einer öffentlichen Prüfung zugänglich machen. Werden die Bedingungen der LCA nicht erfüllt, kann eine Strafe von 1 000 \$ je Verletzung sowie ein Ausschluss von allen H-, L-, O- und P-Visa-Erteilungen für mindestens ein Jahr auferlegt werden. Wenn der Arbeitgeber nicht den in der LAC angegebenen Lohn gezahlt hat, kann er zusätzlich veranlasst werden, diesen nachträglich zu leisten.

#### H-2A-Visa

ermöglichen es ausländischen Landarbeitern, ein Jahr lang in den Vereinigten Staaten befristete Arbeiten aufzunehmen; sie sind in Ein-Jahres-Schritten bis zu insgesamt drei Jahre verlängerbar. Um Arbeitskräfte ins Land zu holen, muss ein Landwirt strenge Anforderungen bezüglich der Zertifizierung erfüllen. Insbesondere muss er erstens nachweisen, dass es nicht genügend einheimische Arbeiter gibt, die in der Lage, willens und qualifiziert sind sowie zu der erforderlichen Zeit am Einsatzort sein können, um die benötigten Arbeiten und Leistungen in der Landwirtschaft zu erbringen. Zweitens darf es wiederum keinen negativen Effekt auf die Löhne und Arbeitsbedingungen von Arbeitern in vergleichbaren Tätigkeiten geben. Grundsätzlich müssen die den Arbeitern mit H-2A-Visum angebotenen Löhne, Leistungen und Arbeitsbedingungen auch Einheimischen gewährt werden. – Die hauptsächlichen Kritikpunkte am H-2A-Programm drehen sich darum, was diese Anforderungen genau bedeuten.

<sup>23</sup>Im Jahr 1990 wurden per Gesetz andere Visa-Kategorien (O und P) für „außergewöhnliche“ Ausländer sowie Künstler, Entertainer und Sportler abgetrennt; zugleich wurde für H-1-Visa eine Obergrenze von 65 000 je Fiskaljahr eingeführt.

#### H-2B-Visa

erlauben die temporäre Einreise für ausländische Arbeiter, die befristet in der Produktion von Waren und Dienstleistungen eingesetzt werden. Der Antragsteller muss wiederum eine Zertifizierung durchlaufen, die beinhaltet, dass keine entsprechenden einheimischen Arbeitskräfte verfügbar sind. „Befristet“ heißt wie bei den H-2A-Visa, dass der Bedarf für weniger als ein Jahr besteht, von ganz außergewöhnlichen Umständen abgesehen; dadurch wird die Zahl der Antragsteller de facto eng begrenzt.<sup>24</sup> Zudem muss der Bedarf einmalig sein, saisonal oder der Abdeckung von Spitzen und zur Überbrückung dienen.

#### J-Visa

wurden vom Kongress im Jahr 1961 für Zwecke der Unterrichtung, Forschung, Beratung oder der Vorführung bestimmter Fertigkeiten geschaffen sowie zur Ausbildung des Zureisenden selbst. Zunächst waren nur Universitäts- und Kulturaustausch sowie Besucherprogramme Gegenstand der Regelungen, nunmehr ist jedoch eine umfangreiche Liste von Aktivitäten enthalten, die oftmals nur eine schwache Bindung zu Erziehung, Kultur oder Ausbildung aufweisen. Bewerber müssen den Nachweis erbringen, dass sie die Qualifikationskriterien der Austauschprogramme erfüllen, dass sie eine ausreichende Unterstützung erfahren (im Regelfall eine volle Subventionierung durch eine entsprechende Institution) und dass sie nach Abschluss des Programms in ihr Heimatland zurückkehren wollen. Es gibt keine feste zeitliche Begrenzung der Visa – diese richtet sich nach der Dauer des Austauschprogramms –, und Verlängerungen sind möglich.

#### Q-Visa

wurden 1990 für bestimmte Teilnehmer an Kulturaustauschprogrammen eingeführt. Diese Programme müssen eine praktische Ausbildung, eine Beschäftigung und einen „Bezug zur Geschichte, Kultur und Tradition“ des Heimatlandes des Antragstellers enthalten. Diesen Personen müssen der gleiche Lohn und Arbeitsbedingungen wie Einheimischen gewährt werden; sie dürfen bis zu 15 Monate bleiben. Sie müssen einen Wohnsitz im Ausland nachweisen, den sie nicht aufzugeben gedenken. Im Gegensatz zu einigen anderen der beschriebenen Visa-Kategorien enthalten Q-Visa keine Bestimmungen zum Schutz amerikanischer Arbeitskräfte.

### **6. Überblick über die Anforderungen an Arbeitsmigranten: Analyse und Bewertung**

Grundsätzlich kann ein Land die ausländischen Arbeitskräfte, denen es die Einreise gestatten will, auf drei Arten auswählen. Auch wenn jedes System in idealisierter Form vermutlich seinen eigenen nationalen Interessen dienen soll, so legen einige – durch entsprechende Arbeitsmarktanforderungen – doch ein Schwergewicht auf den Schutz der einheimischen Arbeiter, andere auf die Identifizierung und Korrektur von Knappheiten und Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt, wieder ande-

<sup>24</sup>Ein H-2B-Visum kann für maximal ein Jahr gewährt werden. Zwar sind zwei Verlängerungen um jeweils ein Jahr theoretisch möglich, werden aber nur selten gewährt. Eine Ausnahmegenehmigung muss eine neue Zertifizierung oder eine befürwortende Erklärung des DOL enthalten.

re auf langfristige wirtschaftliche Interessen der Gesellschaft. In der Realität verwendet jedes Auswahlverfahren mehrere Kriterienkataloge, und jeder davon ist eher gemischt als „rein“.

Insgesamt gesehen betonen die Vereinigten Staaten besonders die Überwindung von Engpässen und *mismatches* am Arbeitsmarkt, wobei ein immer stärkeres Gewicht auf eine Vereinfachung der erforderlichen Überprüfung gelegt wird. Kanada und Australien richten ihre Politik zunehmend an den langfristigen wirtschaftlichen Interessen aus („Verbesserung der Fähigkeiten“ ist das Ziel) und vermeiden deshalb eine Überprüfung nach reinen Arbeitsmarktkriterien. Die meisten europäischen Länder schließlich mühen sich ab, um sich aus dem Würgegriff der Schutzvorkehrungen zu Gunsten heimischer (und EU-) Arbeitskräfte zu lösen. Dementsprechend unterscheiden sich die Auswahlssysteme nach dem vorherrschenden Akteur. In den Vereinigten Staaten ist dies zumeist der Arbeitgeber. In Kanada und Australien ist es die öffentliche Hand, wobei die Arbeitgeber eine abnehmende Bedeutung bei der Auswahl permanenter Zuwanderer haben, eine zunehmende bei der – schnell wachsenden – temporären. In den meisten EU-Ländern spielen die Arbeitgeber zwar eine wichtige Rolle, haben aber das Problem, dass die öffentliche Verwaltung dazu neigt, das Verfahren bis in seine Einzelheiten zu steuern und seinen Antrag abzulehnen.

Im Folgenden werden die beiden amerikanischen Verfahren zum Schutz des Arbeitsmarktes – Kontrolle vor und nach der Einreise – kurz dargestellt und kritisch hinterfragt. Ein drittes Verfahren – ein Punktesystem – wird in Kanada und Australien variabel eingesetzt; deshalb enthalten die folgenden Abschnitte auch Argumente für ein daran angelehntes System und Ausführungen über dessen Ausgestaltung.<sup>25</sup>

### 6.1. Schutzinteressen der einheimischen Arbeitskräfte

In den Vereinigten Staaten wird eine Vielzahl von Verfahren angewandt um festzulegen, welche ausländischen „Arbeitnehmer“ unter welchen Bedingungen ins Land gelassen werden. Einzelne davon beziehen sich auf Kontrollen *vor* der eigentlichen Zuwanderung; Beispiele sind die bereits genannte Zertifizierung (Bewilligung) und – in geringerem Umfang – Konsultationen mit Arbeitnehmervertretern, z.B. im Zusammenhang mit O- und P-Visa. Andere machen den Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt leicht möglich, verwenden dann aber viel Energie auf eine nachträgliche Regulierung und Durchsetzung der Vorschriften zu den Voraussetzungen und Arbeitsbedingungen der Zugewanderten. Im Gegensatz zu den Vorab- sind die nachträglichen Kontrollen eine amerikanische Erfindung; das Bestätigungsverfahren in seinen verschiedenen Formen ist ein typisches Beispiel für derartige nachträgliche Maßnahmen.

<sup>25</sup>Es ist zu beachten, dass jedes dieser Auswahlverfahren ebenso in der politischen und gesellschaftlichen Tradition des betreffenden Landes verankert ist wie in der jeweiligen Haltung gegenüber Zuwanderern im Allgemeinen und Arbeitsmigranten im Besonderen. Deshalb muss streng darauf geachtet werden, dass dieser Hintergrund bei den Bemühungen, von anderen zu „lernen“, mit einbezogen wird.

### 6.1.1. Maßnahmen vor der Zuwanderung: Bewilligungen

Eine Möglichkeit der Auswahl ausländischer Arbeitskräfte besteht darin, den individuellen Bewerber auf ein spezielles Stellenangebot an einem bestimmten Ort zu einer festgelegten Zeit zu vermitteln. In den Vereinigten Staaten wird dieses Verfahren bei einigen dauerhaften und wie gezeigt den (befristeten) H-2A- und H-2B-Visa eingesetzt; dem liegt die seit langem bestehende Annahme zugrunde, dass sich so die Interessen der einheimischen Arbeiter am besten schützen lassen. Im Übrigen nutzen auch viele andere Länder diesen Kontrollmechanismus in der einen oder anderen Form, so dass er der am weitesten verbreitete ist. Dabei muss die Regierung sowohl bescheinigen, dass keine einheimischen Arbeitskräfte für die zu besetzende Stelle verfügbar sind, als auch, dass durch die Beschäftigung eines Ausländers die Löhne und Arbeitsbedingungen von einheimischen Arbeitern auf vergleichbaren Stellen nicht negativ tangiert werden.

Beide Bedingungen haben sich als äußerst lästig erwiesen; so verlangt der Schutz der Löhne den unmittelbaren Zugriff auf zuverlässige und aktuelle Lohndaten in jedem Bereich des Arbeitsmarktes – im nur wenig regulierten amerikanischen Arbeitsmarkt ein unmögliches Unterfangen. Lohndaten werden oftmals aus kleinen, nicht zufälligen Stichproben abgeleitet, wobei nur wenige Kontrollangaben über die Unternehmensgesamtheit, die Häufigkeit der Umfragen oder die Definition der Beschäftigung (und zusätzliche Unterscheidungen darin) vorliegen. Auch enthalten diese Angaben keine Informationen über weitere Formen der Entlohnung einheimischer Arbeiter, z.B. Boni, Urlaub, Gesundheitsleistungen, Zuschüsse zur Wohnung und zu den Wegekosten. Umgekehrt können die Löhne der Zuwanderer durchaus solche Komponenten enthalten, die nur ihnen gewährt werden, z.B. den Ersatz der Aufwendungen für die Übersiedlung in die Vereinigten Staaten. Es gibt gute Argumente dafür, dass beide Kritikpunkte durchaus zutreffen. Je nach Rechenmethode können sich ausländische Arbeiter jedenfalls als billiger herausstellen als amerikanische – ein Vorteil, der von skrupellosen Arbeitgebern sicherlich ausgenutzt wird.

Dieses Bewilligungsverfahren hat auch an Glaubwürdigkeit bezüglich des Schutzes amerikanischer Arbeiter verloren. So kann ein Antragsteller die Stellenausschreibung so gestalten, dass sie nur auf die Qualifikation des Ausländers zutrifft und amerikanische Bewerber ohne Weiteres als unqualifiziert abgelehnt werden können. Das Verfahren verleitet deshalb oftmals clevere Arbeitgeber und die Immigrationsjuristen dazu, gegen die restriktiven Rekrutierungsbedingungen der Regierung vorzugehen. Letztlich erhalten entsprechend motivierte Arbeitgeber, wenn sie nur genügend Zeit und Geld aufwenden, die Bewilligung für ihre Anträge. Die Komplexität und zunehmende Irrelevanz der Vorschriften lässt das Bewilligungssystem damit zu einem Katz- und Maus-Spiel zwischen Arbeitgebern und Immigrationsjuristen auf der einen Seite und der Regierung auf der anderen werden; jede Seite spielt der anderen einen Streich.

In diesem Verfahren ist jeder Verlierer. Arbeitgeber mit einem legitimen Interesse verlieren, da sie sich durch einen oft irrationalen und in jedem Fall Zeit raubenden

und teuren Prozess schlagen müssen, um die benötigten Arbeitskräfte zu erhalten; diese müssen zu lange warten, bis sie eine Beschäftigung ausüben können. Die Regierung verliert. Denn sie muss sie an einem Verfahren teilnehmen – und es verteidigen –, das viele Ressourcen in Anspruch nimmt, widersprüchlich in der Durchführung und im Ergebnis ist sowie Zynismus bei seinen Teilnehmern und Beobachtern verbreitet.

Im vorliegenden Zusammenhang ist jedoch am stärksten zu kritisieren, dass das Verfahren auf das falsche Ziel ausgerichtet ist. Es beruht auf einem antiquierten Verständnis der amerikanischen Wirtschaft und der Rolle, die Ausländer darin spielen: sie sollen lediglich Lücken schließen. Dieses Konzept steht ganz klar im Widerspruch zu den heutigen Wettbewerbsrealitäten, unter denen Unternehmen oftmals Arbeitskräfte – einheimische oder ausländische – deshalb auswählen, weil schon kleine Unterschiede in der Qualifikation – sowohl in der Qualität als auch in der Spezifität von Fähigkeiten – wesentlich über seine Wettbewerbsfähigkeit entscheiden. Stattdessen sollte es langfristig das Ziel des Auswahlverfahrens sein, es Arbeitgebern zu erlauben, Arbeitskräfte mit einer Mischung aus Fähigkeiten, Erfahrung, Ausbildung und anderen Eigenschaften ins Land zu holen, die die Wahrscheinlichkeit für einen umgehenden und langfristigen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und der Wirtschaft insgesamt maximiert.

#### 6.1.2. Maßnahmen nach der Zuwanderung: Bestätigungen

Wie erwähnt haben die Vereinigten Staaten neben dem Bewilligungsverfahren zahlreiche Formen der Bestätigung entworfen, um so zu einem einfacheren Vorgehen zu gelangen, das die Barrieren für benötigte ausländische Arbeitskräfte reduziert und zugleich die Interessen der amerikanischen Arbeiter schützt. Dies geschah durch die Durchsetzung der Ansprüche und Bedingungen für die Beschäftigung von Neuankömmlingen nach deren Einreise.

Nach diesem Konzept verbinden sich mit der Bestätigung – einer rechtlich bindenden Reihe von Erklärungen eines Arbeitgebers – viele Vorteile. Erstens kann das System der Bestätigung, wenn es entsprechend ausgestaltet und umgesetzt wird, die Interessen der einheimischen Arbeiter schützen und befördern und zugleich den meisten Arbeitgebern die Gewinnung der benötigten ausländischen Arbeitskräfte gewährleisten. Zweitens lassen sie eine Überprüfung durch die „Öffentlichkeit“ zu, da sie potenziell betroffenen Parteien Kenntnis über die Sachlage und die Gelegenheit zur Anfechtung der vom Arbeitgeber bestätigten Angelegenheiten geben. Drittens kann dieses System mit am ehesten an die sich wandelnden Bedingungen des Arbeitsmarktes angepasst werden, wobei zugleich die geringsten Anforderungen an diskretionäre Eingriffe des Staates auf einem Gebiet gestellt werden, auf dem die Daten und Verfahren nur wenig fundiert sind. Zugleich können sie einen Anreiz für kooperative Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Managern bieten, indem Arbeitnehmervertreter und Management bei der Suche nach den besten Arbeitskräften für eine freie Stelle zusammen arbeiten.

Gleichwohl haben die Bestätigungen, so wie sie derzeit umgesetzt werden, eine Reihe von Mängeln. Einige davon ähneln denen der Bewilligungsverfahren. So kann es sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Verwaltung sehr schwer sein, den jeweiligen vorherrschenden Lohn zu bestimmen. Auch sind die Erfordernisse bei der Dokumentation recht lästig; z.B. muss diese bei einem Arbeitgeber, der H-1-Visa beantragt, Informationen über alle übrigen Beschäftigten auf vergleichbaren Stellen für die gesamte Zeit ab der Antragstellung enthalten. Eine derartige Dokumentation ließe sich auch erst im Fall einer behördlichen Prüfung erstellen. Auch muss der Arbeitgeber die Berechnungsgrundlagen für den Lohn des H-1-Beschäftigten genau angeben – auch dies ließe sich leichter bei einer Prüfung durchführen. Schließlich können Bestätigungen zu einem Drohmittel werden, wenn Arbeitnehmervertreter sich dazu entschließen, den Zugriff der Arbeitgeber auf ausländische Arbeiter systematisch durch Anfechtungen der Bestätigung mit belanglosen Argumenten zu beeinträchtigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle Verfahren, die auf einer Beurteilung und Auswahl eines Arbeitsmigranten im Einzelfall beruhen – sei es die Bewilligung, sei es die Bestätigung –, zu Komplexität und zu Verwaltungsintensität tendieren. Damit stellt sich die Frage, ob der Nutzen den Aufwand rechtfertigt. Die Antwort ist im Fall der Bewilligungsverfahren ein klares Nein; es hat in einem vernünftigen und auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Auswahlssystem keinen Platz mehr. Aber auch Bestätigungen müssen überdacht werden; um sie stärker auf das doppelte Ziel auszurichten, den einheimischen Arbeitern einen ausreichenden (Lohn-) Schutz und Unternehmen, die sich an die Regeln halten, einen leichten und vorhersehbaren Zugang zu den benötigten Arbeitskräften zu gewährleisten.

## 6.2. Der Punkte-Katalog

Wenn die beiden hauptsächlichen amerikanischen Auswahlverfahren mangelhaft sind – das erste aufgrund seiner Konzeption, das zweite bei der Durchführung –, stellt sich die Frage nach einer vernünftigen Alternative. Ich tendiere dazu, einzelne Arbeitsmigranten auf der Basis eines Punkte-Katalogs auszuwählen (Übersicht 3) – aber wirklich nur einige. In den meisten Fällen sollten die Arbeitgeber die Hauptakteure bei der Identifizierung und Auswahl der benötigten ausländischen Arbeitskräfte bleiben, und sie sollten sich dabei im Rahmen nachvollziehbarer Kriterien bewegen, die von den wichtigsten Interessengruppen der Gesellschaft ausgehandelt sind. Aufgabe der Regierung ist es dabei, die ausgehandelten Parameter durch fallweise und durch aufgrund von Beschwerden notwendige Prüfungen durchzusetzen. Unter diesem Regime werden auch Bestätigungsverfahren zu einem wirklich sinnvollen Instrument.

Gleichwohl sollten Bestätigungen nicht das einzige Mittel zur Zulassung sein. Bestimmte Ausländer, z.B. Antragsteller für EB-1-Visa zur dauerhaften Zuwanderung, sollten eigenständig einreisen dürfen. Damit würde man lediglich anerkennen, dass ihre Fähigkeiten und erworbenen Qualifikationen sie de facto zu *Weltbürgern* machen, deren Mobilität erleichtert und nicht kontrolliert werden sollte. Ir-

## Übersicht 3

| <b>Vorschläge für Kriterien bei zweit- und dritrangiger und temporärer (H-1-) Zuwanderung</b>   |   |        |                             |
|---|---|--------|-----------------------------|
| Faktor  | Kriterium   | Punkte | maximale Punkte des Faktors |
| Ausbildung  | High School   | 1      | 7                           |
|   | College   | 2      |                             |
|   | Bachelor-Abschluss  | 4      |                             |
|   | Master-/MBA/JD-Abschluss  | 6      |                             |
|   | PhD/MD-Abschluss  | 7      |                             |
|   | Abgeschlossene Lehre/Ausbildung zuzügl. 5 Jahre Berufserfahrung   | 5      |                             |
|   | Erfahrung nach der Ausbildung <sup>1</sup>  | 1      |                             |
|   | Meister/Lehrer von Ausbildern <sup>1</sup>  |        |                             |
| Alter   | jünger als 25 Jahre   | 1      | 3                           |
|   | zwischen 25 und 50 Jahren   | 3      |                             |
|   | über 50 Jahre   | 1      |                             |
| Sprache <sup>2</sup>  | funktionale Kenntnisse in Englisch  | 3      | 8                           |
|   | fließendes Englisch   | 5      |                             |
|   | fließende Kenntnisse einer dritten Weltsprache (außer Englisch oder der Muttersprache)  | 3      |                             |
| Anpassungsbereitschaft  | hat zuvor längere Zeit in den Vereinigten Staaten oder im übrigen Ausland gearbeitet oder studiert  | 2      | 5                           |
|   | hat die Gelegenheit zur persönlichen oder beruflichen Entwicklung wahrgenommen, einschließlich Sprachkursen, Berufs- oder andere Ausbildung; Bescheinigung des Abschlusses erforderlich | 1      |                             |
|   | hat eine Führungsrolle bei Gruppenarbeit oder -veranstaltungen übernommen; eidesstattliche Versicherung des Arbeitgebers oder Kursanbieters erforderlich                                | 1      |                             |
|   | hat an Veranstaltungen mit Teilnehmern aus mehreren Ländern teilgenommen; eidesstattliche Versicherung des Arbeitgebers oder Kursanbieters erforderlich                                 | 1      |                             |
| Maximale Punkte insgesamt   |   |        | 23                          |
| Flexible Auswahl (sinnvolle Mindestpunktzahl für EB-2- und EB-3-Immigranten):   |   |        | 15 bis 18                   |
| Flexible Auswahl (realistische Mindestpunktzahl für temporäre H-1-Immigranten):   |   |        | 14                          |
| <p><sup>1</sup>Formale Ausbildung im Rahmen strenger Lehrprogramme, wie sie von vielen Facharbeitern in anderen fortschrittlichen Industrienationen absolviert werden, ist unabdingbar, um die entsprechenden Fähigkeiten zu erlangen und sich auf Beschäftigungen vorzubereiten, bei denen derzeit Engpässe in der gesamten industrialisierten Welt bestehen. Eine derartige Ausbildung sollte anschließend mit einer mindestens fünfjährigen Erfahrung auf Positionen kombiniert werden, die eine höhere Verantwortung erfordern. Ein zusätzlicher Punkt in der Bewertung wäre Meistern anzuerkennen, die neben ihrer eigenen Arbeit einheimischen Arbeitskräften helfen, in ihrer Tätigkeit voranzukommen. Es gilt aber auch: Falls eine Gewerkschaft und ein Arbeitgeber gemeinsam den Antrag auf Einstellung einer solchen Person stellen, sollte dies dafür sprechen, dass deren Aufnahme den Arbeitsmarkterfordernissen entspricht, dass damit keine Benachteiligung von einheimischen Arbeitskräften verbunden ist und es einem übergeordneten wirtschaftlichen Interesse entspricht. Unter diesen Bedingungen sollten die Auswahlkriterien für den Einzelfall großzügig ausgelegt werden. Zur Unterstützung der Verwaltung beim Fällen dieser oder ähnlicher diskretionärer Entscheidungen könnte ein ziviles Beratergremium berufen werden. – <sup>2</sup>Potenziellen Einwanderern, die nachweisen können, dass sie den Abschluss einer mindestens dreijährigen College-Ausbildung haben und dass dazu hauptsächlich Englisch erforderlich war, sollte automatische die maximale Punktzahl (5) zuerkannt werden. Alle Immigranten, die kein EB-1-Visum beantragen, sollten an einem standardisierten Leistungstest in Englisch teilnehmen müssen, z.B. am <i>Test of English for International Communication</i> (TOEIC), wie er vom <i>Educational Testing Service</i> (ETS) durchgeführt wird.</p> |   |        |                             |

gendwie gehören diese Arbeitskräfte und ihre Beiträge der ganzen Welt – und eine Visa-Kategorie, die diese Realität anerkennt, sanktioniert nur das, was in der Praxis geschieht.

Eine dritte Gruppe von Immigranten sollte aufgrund der Bedürfnisse der Arbeitgeber ins Land gelassen werden. Allerdings sollten nur solche ausländischen Arbeitskräfte, deren persönliche Eigenschaften mit den in dieser Arbeit genannten übereinstimmen, zu dem Arbeitskräftepool zugelassen werden, aus dem sich die Arbeitgeber bedienen dürfen. Diese Eigenschaften lassen sich quantifizieren, und Arbeitgeber müssen in Aussicht genommene Beschäftigte auf zuvor festgelegte Mindestanforderungen überprüfen. Diese können für eine dauerhafte Zuwanderung höher angesetzt werden, um so die Arbeitgeber zu einem langfristigen Nachdenken zu zwingen. Temporäre Zuwanderer könnten den Wechsel in einen dauerhaften Status anstreben, wenn sie die erforderlichen zusätzlichen Punkte (Übersicht 3) angesammelt haben.

Grundsätzlich hat ein Punktesystem drei wesentliche Vorteile, einige tatsächliche, einige nur vermutete:

- Es kann Vertrauen als ein Instrument wecken, das allgemein gültige und vorgeblich strenge (d.h. auf quantitativen Daten beruhende) sowie objektive Auswahlkriterien in der Arbeitsmigration anwendet. Damit ist es weniger anfällig für Kritikpunkte am Zusammenspiel der Arbeitgeber und Bürokraten bei fallweisen Entscheidungen.
- Sein Anschein der Unparteilichkeit kann die meisten derjenigen entmutigen, die ansonsten dazu neigen, es in Frage zu stellen, während die technische Grundlage und das offensichtliche Eingehen auf die langfristigen Arbeitsmarkterfordernisse diejenigen beruhigt, die sich Sorgen wegen negativer Effekte für die einheimischen Arbeitskräfte machen.
- Aufgrund der spezifischen Anforderungen, die das Punktesystem betont, wird den Mitgliedern der die Zuwanderer aufnehmenden Gesellschaft die Sicherheit vermittelt, dass diese mit Hilfe von Kriterien ausgewählt werden, die den vielschichtigen wirtschaftlichen Interessen des Landes in einer zunehmend wettbewerblichen Welt großes Gewicht beimessen. Dadurch lässt sich das System politisch leichter gegen Alternativen verteidigen.

Die Größe, globale Reichweite und die Orientierung fortgeschrittener Volkswirtschaften machen die Auswahl *bestimmter Gruppen von Arbeitern* mit Hilfe einer Art Punktesystem zwingend. Unsere Wirtschaften sind stark exportorientiert, und sogar kleinere Unternehmen betätigen sich inzwischen auf der ganzen Welt. Zudem ist unter den höher Qualifizierten am Arbeitsmarkt die Idee der „Sozialpartnerschaft“ zwischen Regierung und Individuen – ebenso wie die Bedeutung der Arbeitnehmervertretungen – schon immer schwach gewesen, und sie nimmt weiter ab.

In Bezug auf die von den wettbewerbsfähigsten Unternehmen geforderte Flexibilität erscheint die Möglichkeit einer Art Punktesystem sehr wertvoll, neue Katego-

rien wünschenswerter Eigenschaften aufzunehmen, obsolet gewordene zu entfernen und das Verfahren durch die relativen Gewichte der einzelnen Kategorien „hinzubiegen“. Der Reiz eines solchen Systems liegt also darin, dass es schnell an sich ändernde wirtschaftliche Prioritäten und Vorstellungen über das, was für ein Unternehmen oder die ganze Wirtschaft gut ist, angepasst werden kann.

Auf diese Art kann das Blickfeld von der fast ausschließlichen Betonung von Knappheiten auf ein umfassenderen ökonomischen Kontext erweitert werden. Bei entsprechender Ausgestaltung und Umsetzung erlaubt es ein Punktesystem der Regierung, sich auf das zu konzentrieren, worin ihre Stärken liegen, insbesondere wenn sie dabei in enger Zusammenarbeit mit dem privaten Bereich vorgeht, nämlich die breiteren Interessen und Bedürfnisse der Wirtschaft in mittlerer und langer Frist zu beurteilen; sie muss dann nicht mehr das tun, was sie weniger gut kann, nämlich lästige und letztlich unbefriedigende Einzelfallbeurteilungen vornehmen und prüfen, ob ein Unternehmen einen bestimmten Zuwanderer für eine gegebene Stelle benötigt und ob wenig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte für eben diese Stelle verfügbar sind.

Die Grundzüge eines derartigen Punktesystems für dauerhafte bzw. temporäre Zuwanderung (in Übersicht 3 als zweitrangige bzw. H-1B-Zuwanderung bezeichnet) sehen etwa wie folgt aus:

- eine Ausbildung, die sowohl spezifische Kenntnisse oder technische Fähigkeiten als auch die Gewandtheit in abstraktem Denken umfasst;
- Sprachkenntnisse und Kommunikationsfertigkeiten, die einen effektiven Austausch mit Kollegen und Kunden ermöglichen;
- ein Alter, das einen langfristigen, substanziellen Beitrag zum Wohlergehen des Aufnahmelandes vor dem Ruhestand gewährleistet;
- eine nachgewiesene Verpflichtung, die eigenen Begabungen des Humankapitals zu erweitern, sowie eine zuverlässige Erwartung, dass sich der ins Auge gefasste Zuwanderer auch an gravierende Arbeitsmarktwandlungen im Laufe seiner Berufskarriere anpassen kann.

Die Auswahlkriterien in Übersicht 3 erfüllen diese Anforderungen. Außerdem sind sie jenen des derzeitigen Systems überlegen, da sie besser mit dem politischen Ziel harmonisieren, die Wahrscheinlichkeit für langfristige Beiträge zum wirtschaftlichen Wohlergehen und zum Arbeitsmarkterfolg zu maximieren, und zugleich das programmatische Ziel erfüllen, dass das Auswahlverfahren effizient, Zeit sparend, fair und transparent für alle Beteiligten sein soll. Die Begründung für die Einbeziehung eben dieser Kriterien lautet wie folgt:

- Bildung, einschließlich formaler Ausbildung durch eine genau festgelegte Lehre, ist ein Schlüsselindikator für die Möglichkeit, einen anhaltenden und wesentlichen Beitrag für die Wirtschaft zu leisten; zudem ist sie ein Maß für Anpassungsfähigkeit. Ausbildung hilft dabei, Fähigkeiten zur Problemlösung zu entwickeln, die während des gesamten Arbeitslebens von Nutzen sind, ganz gleich, wie oft der Beruf oder die Aufgaben gewechselt werden. Sie ist die kritische Variable

bei der Vorbereitung von erfolgreichen „Denkern“, „Händlern“ und in vielen Fällen auch „Machern“, also der Arbeitskräfte, die ihren Unternehmen zum Erfolg in einer wettbewerblichen globalen Wirtschaft verhelfen.

- Alter: Unter sonst gleichen Bedingungen haben jüngere Arbeitskräfte mehr Zeit, einen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg des aufnehmenden Landes zu leisten, als ältere. Andererseits erbringen Jüngere aufgrund ihrer geringeren oder nicht vorhandenen Erfahrung eine geringere unmittelbare Leistung, und sie konkurrieren zugleich um Einstiegsstellungen mit Einheimischen, die gerade oder erst vor kurzem ihren College-Abschluss erlangt haben. Das hier vorgeschlagene Auswahlverfahren trägt diesen Einwänden Rechnung. Jedoch sollte man nicht im Voraus Urteile darüber abgeben, in welchem Alter Zuwanderer ihren höchsten Beitrag zur Wirtschaft leisten. Es mag durchaus sein, dass ein Unternehmen einen erfahrenen Manager aus einer ausländischen Niederlassung ins Land holen will. Eine Zeitschrift will möglicherweise einen hoch angesehenen Grafiker einstellen, der über 30 Jahre Erfahrung im Ausland gesammelt hat. Ein Computer-Unternehmen will vielleicht einen jungen talentierten Arbeiter beschäftigen. Aus diesem Grund sollten potenzielle Immigranten eine geringe, aber festgelegte Zahl von Punkten erhalten, wenn sie zwischen 25 und 50 Jahre alt sind. Ältere und Jüngere erhalten dann nur einen Punkt für ihr Alter, könnten sich unter dem vorgeschlagenen System aber immer noch qualifizieren, wenn sie bei den anderen Kriterien die Obergrenzen erreichen. Mit anderen Worten: Allein wegen des Alters kann kein Ausländer abgelehnt werden.
- Sprachkenntnisse: Niemand kann auf dem heutigen Arbeitsmarkt Erfolg haben, wenn er sich nicht in der Sprache des Aufnahmelandes verständlich ausdrücken und in ihr effektiv kommunizieren kann. Sonderpunkte sollten aber für den fließenden Gebrauch einer anderen als der eigenen Sprache und der des Aufnahmelandes gewährt werden. Die Kenntnis von drei Sprachen ermöglicht einer Person eher den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt; außerdem bietet dies die Grundlage für einen höheren Beitrag zur Wirtschaft des aufnehmenden Landes, insbesondere bei wachsenden internationalen Märkten.
- Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft an sich ändernde Bedingungen in der Wirtschaft und speziell auf dem Arbeitsmarkt ist in sich schnell wandelnden Volkswirtschaften von entscheidender Bedeutung. Arbeitskräfte, die dies können, sind für die Fähigkeit eines Landes ausschlaggebend, kontinuierlich zu wachsen und zu expandieren. Einer der Schwachpunkte des kanadischen (zumindest bis zum Beginn des nächsten Jahres) und des australischen Punktesystems sind deren Mangel an Kriterien für Anpassungsfähigkeit. Objektive Eigenschaften wie Ausbildung, Sprachkenntnisse, Alter und Erfahrung sind für die Bestimmung des Potenzials einer Person von Bedeutung, inwieweit sie einen wesentlichen Beitrag zu ihrem Erfolg und dem des Landes leisten kann. Dennoch sind diese Faktoren erst im Zusammenhang mit anderen, weniger greifbaren Fähigkeiten von Interesse, die es erlauben, diese Qualitäten zum vollen Vorteil einzusetzen. Qualitäten wie Motivation, Anpassungsbereitschaft, Einfallsreichtum, Managementfertigkeiten, Gruppenarbeit und die Fähigkeit, in unterschiedlichen Situationen zu lernen, sind wesentlich für den persönlichen Erfolg und für den Beitrag zum Wohlergehen der Wirtschaft.

Sicherlich wird vorgebracht, dass sich der oft subjektive Charakter dieser Kriterien nur schwer einschätzen lässt, ohne das zu erzeugen, was durch den Vorschlag vermieden werden soll: ein bürokratisches, ressourcenintensives, betrugsanfälliges und letztlich unbefriedigendes Verfahren. Dennoch lassen sich einige zuverlässige Indikatoren entwickeln. So können Kandidaten für eine (nachrangige) Immigration nach folgenden Kriterien beurteilt werden: (1) bisherige Arbeitserfahrung oder Studium im Aufnahme- oder einem anderen Land über eine längere Zeit; (2) vorherige persönliche oder berufliche Entwicklung und Ausbildung, einschließlich Sprachkursen, mit einem zertifizierten Abschluss; (3) eine führende Rolle bei Gruppenarbeiten; (4) Teilnahme an Veranstaltungen mit Gruppen aus mehreren Ländern. Bewerber könnten für jedes der nachgewiesenermaßen erfüllten Kriterien einen Zusatzpunkt erhalten, insgesamt wäre die Anzahl dieser Punkte niedrig genug, um nicht gravierende Mängel bei anderen wesentlichen Kriterien zu überdecken.

## 7. Schlussfolgerungen

Wenn Arbeitsmigration unseren Ländern in diesem Jahrhundert dienen soll, muss sie einem Konzept folgen, das ein großes Gewicht auf die Steuerung nach Regeln legt, die der Wirtschaft helfen, unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgreich zu sein und wettbewerbsfähig zu bleiben. Zum Teil kann dies durch eine Erleichterung ihres Zugangs zu den besten ausländischen Arbeitskräfte erfolgen. Gleichzeitig muss es dazu beitragen, dass die heimischen Arbeitskräfte Erfolg haben; es muss ihnen Anreize geben und Gelegenheiten bieten, kontinuierlich in das eigene Humankapital zu investieren, um so Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen besetzen zu können, und sie zugleich vor unfairem Wettbewerb schützen. Auch den Zuwanderern muss ein angemessener Gewinn für ihre Investitionen in Ausbildung und Erfahrung zugestanden werden.

Ein derartiges Konzept muss Wert auf klare Regelungen und vorhersehbare Ergebnisse legen. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen will sich an Regeln halten und tut es auch. Statt von der Regierung zu erwarten, dass sie weissagt, ob der Bedarf eines Arbeitgebers berechtigt ist, oder dass sie einem Unternehmen klar macht, dass es den qualifiziertesten Bewerber nicht einstellen darf – ein Argument, das eine Regierung im Übrigen nie vorbringen sollte und das niemals überzeugen kann –, sollte sie die Aufgaben erledigen, bei denen sie ihre Stärken hat. Arbeitgebern muss erlaubt werden, dass sie die benötigten qualifizierten Arbeitskräfte rechtzeitig erhalten. Bürokratische rechtliche Fragen müssen geklärt werden, wobei einer Zuwanderungsagentur eine klare Verantwortung als der maßgebliche Akteur bei Immigrationsfragen zuerkannt wird. Der Mischmasch aufdringlicher und oft im Widerspruch zueinander stehender Regulierungen ist dabei zu vereinfachen. Die Regierung sollte bei weitem nicht in so vielen Visa-Angelegenheiten als Richter tätig werden, wie es derzeit der Fall ist. Die Arbeitsverwaltung könnte – befreit von der letztlich fruchtlosen Aufgabe der Zertifizierungen – ihre Bemühungen auf glaubwürdige und genaue Prüfungen, auf Ermittlungen bei Missbrauch des Systems und auf die Durchsetzung der Regelungen konzentrieren.

Am bedeutendsten aber ist, dass die Zuwanderer als das angesehen werden, was sie sind – als zukünftige Mitglieder unserer Gesellschaften im weitesten Sinne. Dann würden sie nicht nur aufgrund einer spezifischen Stellenausschreibung für eine festgelegte Zeit ausgewählt, sondern auch aufgrund der Eigenschaften, die ihren langfristigen wirtschaftlichen Erfolg sicherstellen sollen: Alter, Fähigkeiten, Erfahrung und Ausbildung, Sprachkenntnisse und Anpassungsfähigkeit. Eine entsprechende Anpassung des Punktesystems, wie es derzeit in Kanada und Australien praktiziert wird, bietet ein flexibles und gradliniges Instrument zur Erreichung dieses Ziels.

Handelsschranken werden zunehmend abgebaut – zum großen Teil auf Initiative unserer Länder. Technologien kennen ebenso wie Kapital keine Grenzen und Nationalitäten. Individuelle Initiative und Talent sind weltweit die wertvollsten Ressourcen. Ein Zuwanderungssystem sollte den Zugriff auf diejenigen sicher stellen, die diese Eigenschaften haben und bereit sind, sie im Aufnahmeland einzusetzen. Zugleich sollte es der Regierung die Werkzeuge an die Hand geben, um es mit sinnvollen Regelungen zu lenken. Nur dann kann ein Zuwanderungssystem wirklich im nationalen Interesse wirken.

#### Literatur

- Klusmeyer, D.B. and D.G. Papademetriou (2002), *Germany's Immigration and Integration Challenges*. Erscheint demnächst.
- Moss Kanter, R. (1995a), *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*. New York: Simon and Schuster.
- Moss Kanter, R. (1995b), World Class: Thriving Locally in the Global Economy. *Harvard Business Review* 1995 (Sept./Oct.): 152–154.
- Papademetriou, D.G. (1994), International Migration in North America: Issues, Policies, Implications. In United Nations (ed.), *International Migration: Regional Processes and Responses*. Economic Studies 7. United Nations, New York, 77–107.
- Papademetriou, D.G. (1996), *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*. Carnegie Endowment for International Peace Washington, DC.
- Papademetriou, D.G. and K.A. Hamilton (1996), *Converging Paths to Restriction: French, Italian, and British Responses to Immigration*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC:
- Papademetriou, D.G. and K.A. Hamilton (2000), *Reinventing Japan: Immigration's Role in Shaping Japan's Future*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Papademetriou, D.G. and St. Yale-Loehr (1996), *Balancing Interests: Rethinking US Selection of Skilled Immigrants*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC:
- Reich, R. (1991), *The Work of Nations*. New York: Knopf.
- US Bureau of the Census (1994), *Statistical Abstracts of the United States: 1994*. 114th Edition (September). Washington, DC: US Government Printing Office.