

# position

The logo for the German Trade Union Confederation (DGB) is a red parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

**DGB**

## **Partizipation statt Ausgrenzung**

Positionspapier  
zum Integrationsgipfel 2012

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Ansprechpartner: Volker Roßocha

Diese Broschüre wird nur im PDF-Format veröffentlicht.

Bestellungen von anderen Broschüren und Materialien des DGB bitte nur über den Online-Bestellservice:

[www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)

# Inhalt

I. Einleitung Politik der Integration und ihre Entwicklung .....	4
II. Die Dialogforen – ein Schritt hin zum Aktionsplan Integration .....	6
III. Gewerkschaftliche Positionen und Forderungen für eine nachhaltige Politik der gleichberechtigten Teilhabe in Gesellschaft und Wirtschaft .....	8
1. Der Aufenthaltsstatus: Grundlage für Integration .....	8
2. Neue Herausforderungen für die Integrationspolitik .....	9
3. Partizipation in Bildung und Ausbildung .....	11
4. Partizipation in der Arbeitswelt .....	13
5. Partizipation in der Gesellschaft .....	17
6. Rassismus und Rechtsextremismus bekämpfen, Gleichberechtigung und Vielfalt fördern.....	20

# I. Einleitung

## Politik der Integration und ihre Entwicklung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für eine gleichberechtigte Teilhabe aller in Deutschland lebenden Menschen in Arbeitswelt und Gesellschaft ein. Zum Grundverständnis gehört, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus oder sprachlichem und kulturellem Hintergrund gleichberechtigte Mitglieder der Gewerkschaften werden können. Damit sind sie gleichberechtigt auch in der innergewerkschaftlichen Demokratie.

Zentrales Anliegen ist die Integration, besser Partizipation in der betrieblichen Mitbestimmung und der Arbeitswelt. Bereits mit Beginn der Anwerbung von so genannten Gastarbeitern in den 1950er Jahren standen der Einsatz für Gleichbehandlung bei den Arbeits- und Lebensbedingungen auf der Agenda der Gewerkschaften. Dass die Gleichberechtigung als Grundwert und Konzept erfolgreich ist, zeigt sich auch an einer Vielzahl von Betriebs- und Personalräten und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten mit ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. Zuwanderungsgeschichte.

Gleichwohl bestehen aus Sicht des DGB die mit der Zu- und Einwanderung sowie der verbundenen Herausforderungen für die Herstellung gleicher Arbeits- und Lebensbedingungen sowie für die Gleichberechtigung in der Gesellschaft weiter. Die ungleich verteilten Teilhabechancen in Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarkt und Gesellschaft wurden über Jahrzehnte hin nicht wahrgenommen. Erst Ende der 1990er Jahre rückten die Themen zunehmend in den Fokus der Politik. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung machte in ihrem Bericht 2001 umfangreiche Vorschläge zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, die bislang nur teilweise umgesetzt wurden. Mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffen wurde ein System der Integrationskurse. Es folgte 2006 die Einladung der Bundeskanzlerin zum ersten Integrationsgipfel, an den sich ein intensiver Prozess zur Entwicklung eines Integrationsplans anschloss. In verschiedenen Arbeitsgruppen thematisiert wurden die ökonomische und gesellschaftliche Situation von in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sowie mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Integration.

Der 18. DGB-Bundeskongress im Mai 2006 formulierte im Beschluss „Aktionsplan für Integration und Chancengleichheit“ wesentliche gewerkschaftliche Ziele und Forderungen für einen Nationalen Integrationsplan. Auf dieser Grundlage arbeiteten Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaften an der Erstellung des Integrationsplans mit. Zwar wurden – aus Sicht des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften – wesentliche Problemstellungen, wie vorhandene aufenthaltsrechtliche Integrationshemmnisse nicht bearbeitet. Gleichwohl fand insbesondere die Arbeit in der Arbeitsgruppe 3 „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ positiven Anklang bei den beteiligten Gewerkschaften.

Vorgestellt wurden die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sowie die Beiträge der Länder, Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und der Bundesregierung im Nationalen Integrationsplan beim 2. Integrationsgipfel im Juli 2007. Darin enthalten sind eine Reihe von Selbstverpflichtungen der beteiligten staatlichen wie nicht staatlichen Stellen und Organisationen. Auch die Gewerkschaften verpflichteten sich zu verschiedenen Maßnahmen. In einem ersten Zwischenbericht „Partizipation statt Ausgrenzung“<sup>1</sup>, der im Juli 2008 veröffentlicht wurde, enthalten sind Handlungsfelder und Aktivitäten gewerkschaftlicher Integrationspolitik. Daneben beteiligten sich die Gewerkschaften auch an der Erstellung des ersten Fortschrittsberichts der Bundesregierung, der im Oktober 2008 veröffentlicht wurde.

---

<sup>1</sup> DGB-Bundesvorstand: Partizipation statt Ausgrenzung. 1. Zwischenbericht zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans – Handlungsfelder und Aktivitäten gewerkschaftlicher Integrationspolitik. Berlin, Juli 2008.

Im 1. Fortschrittsbericht werden zwar vielfältige Maßnahmen von Bund, Ländern, Kommunen, der Zivilgesellschaft sowie von den Sozialpartnern dargestellt, gleichwohl muss festgestellt werden, dass insbesondere beim Zugang zu Bildung und Ausbildung sowie der gesellschaftlichen Partizipation kaum Fortschritte zu erkennen sind. Auch bei den Verpflichtungen des Bundes, wie z. B. der Erhöhung des Anteils von Migranten im öffentlichen Dienst sind kaum nachweisbare Verbesserungen erkennbar. Eine weitere Evaluation, ob die Ziele erreicht wurden bzw. welche weiteren Maßnahmen zur Beseitigung struktureller Hindernisse erforderlich sind, fand nicht statt.

Stattdessen läutete die neue Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP eine neue Runde der Integrationsförderung ein. Der Integrationsplan werde „von einem integrationspolitischen Gesamtkonzept zu einem Aktionsplan mit klar definierten und zu überprüfenden Zielen“ weiterentwickelt, hieß es bereits in der Koalitionsvereinbarung<sup>2</sup>.

Der DGB begrüßte im Beschluss „Partizipation statt Ausgrenzung – für ein neues Integrationsverständnis“<sup>3</sup> des 19. Bundeskongresses im Mai 2010 eine Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans, forderte die Bundesregierung auf, die im NIP vereinbarten Ziele konsequent weiter zu verfolgen und strukturelle, rechtliche und gesellschaftliche Integrationshemmnisse zu beseitigen. Zudem seien die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen und politischen Partizipation zu erweitern. Neben Forderungen zur Aufhebung von Benachteiligung und der Förderung der Teilhabe in Bildung und Beruf sieht der DGB neue integrationspolitische Herausforderungen. Einbezogen werden müssten nicht nur die als „Gastarbeiter“ Zugewanderten, ihre Kinder und Enkel, sondern auch ausländische Staatsangehörige mit temporärem und befristeten Aufenthalt sowie längerfristig entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familien.

Anlässlich des 4. Integrationsgipfels im Oktober 2010 rief die Bundesregierung dazu auf, einen „Nationalen Aktionsplan Integration“ zu entwickeln. Wie beim Integrationsplan auch wurden neben staatlichen Stellen wiederum Migrantenselbstorganisationen, Wohlfahrtsverbände und Sozialpartner zur Mitarbeit in Arbeitsgruppen eingeladen. Der DGB und die Gewerkschaften wurden zu vier der elf Dialogforen eingeladen (Forum 2: Bildung, Ausbildung, Weiterbildung, Forum 3: Arbeitsmarkt, Erwerbsleben, Forum 4: Migranten im öffentlichen Dienst und Forum 5: Gesundheit und Pflege).

Mitte 2011 haben die Dialogforen ihre Arbeit mit der Vorlage ihrer Berichte beendet. Sie sollten gemeinsam mit den Stellungnahmen der Bundesländer und der Bundesregierung auf einem weiteren Integrationsgipfel vorgestellt werden. Anders als ursprünglich geplant fand dieser nicht mehr im Herbst 2011 statt. Nun ist vorgesehen, den Gipfel Ende Januar durchzuführen.

In den folgenden Kapiteln wird zunächst die Arbeit in den Dialogforen zur Erstellung des Aktionsplans Integration bewertet. Im Anschluss werden aus gewerkschaftlicher Sicht Forderungen an eine gleichberechtigte Partizipation in Bildung, Arbeitswelt und Gesellschaft formuliert.

---

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP.

<sup>3</sup> veröffentlicht in DGB-Bundesvorstand: Migrations- und Antirassismuspoltik auf dem 19. Ordentlichen DGB-Bundeskongress vom 16. bis 20. Mai 2010.

## II. Die Dialogforen – ein Schritt hin zum Aktionsplan Integration

Wie schon beim Prozess zur Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans setzte die Bundesregierung bei der Erstellung des Aktionsplans Integration auf die Einbeziehung von Wohlfahrtsverbänden, Migrantenorganisationen und Sozialpartnern. Ziel des Prozesses sollte sein, überprüfbare Maßnahmen zu entwickeln und einen klaren Zeitplan für die Umsetzung zu vereinbaren<sup>4</sup>.

Eingerichtet wurden elf Dialogforen, die von den für die Themen zuständigen Ressorts der Bundesregierung vorbereitet und geleitet wurden:

	<b>Titel</b>	<b>Federführung</b>
1	Frühkindliche Förderung	BMFSFJ
2	Bildung, Ausbildung, Weiterbildung	BMBF
3	Arbeitsmarkt und Erwerbsleben	BMAS
4	Migranten im öffentlichen Dienst	BMI
5	Gesundheit und Pflege	BMG
6	Integration vor Ort	BMVBS
7	Sprache – Integrationskurse	BMI
8	Sport	BMI
9	Bürgerschaftliches Engagement	BMFSFJ
10	Medien	Integrationsbeauftragte
11	Kultur	Beauftragter für Kultur und Medien

Gegenüber den Integrationsplangruppen gibt es zwar einige Unterschiede in der Struktur, die Themen jedoch sind weitgehend gleich geblieben<sup>5</sup>. Lediglich zwei neue Themen „Migranten im öffentlichen Dienst“ und „Gesundheit und Pflege“ wurden als eigenständige Foren aufgenommen. Die Themen der früheren Arbeitsgruppe 3 „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“ wurden nun in zwei Foren aufgespalten. Daher stellte sich die Frage, welche neuen Aspekte oder Inhalte in den Dialogforen besprochen werden sollten und ob die zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker als zuvor an der Agenda der Foren mitwirken könnten.

---

<sup>4</sup> Bundesregierung: Pressestatements zum 4. Integrationsgipfel. 03.11.2010.

<sup>5</sup> Im Integrationsplan enthalten sind folgende Gruppen: „Integrationskurse verbessern“, „Von Anfang an deutsche Sprache fördern“, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“, „Integration vor Ort unterstützen“, „Kultur und Integration“, „Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“, „Medien – Vielfalt nutzen“, „Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“, „Wissenschaft – weltoffen“.

Die Diskussionskultur in den Foren, geleitet von den jeweils zuständigen Bundesministerien, wird von den Teilnehmenden sehr unterschiedlich bewertet. Während das Forum Arbeitsmarkt und Erwerbsleben eher als konstruktiv empfunden wurde, gab es bei den Foren zu Bildung und Gesundheit und Pflege kaum die Möglichkeit zur Einbringung eigener Vorstellungen. Letzteres gilt auch für andere Foren, die - wie das Forum Sprache - eher als Vortragsveranstaltungen konzipiert wurden.

Aufgrund der Erfahrungen der Teilnehmenden und der ersten Ergebnisse muss befürchtet werden, dass der Prozess und die Ergebnisse eher einen Rückschritt darstellen, als eine sachorientierte Weiterentwicklung des Integrationsplans. Offen geblieben sind zudem die Beiträge der Länder und Kommunen, die eigene Vorstellungen erst kurz vor der Fertigstellung des Plans einbringen wollen.

Für die beteiligten Organisationen aus der Zivilgesellschaft war es kaum möglich, ihre Ideen und Forderungen insbesondere im Hinblick auf die Agenda einzubringen. Zentrale strukturelle und rechtliche Integrationshemmnisse - etwa aufenthaltsrechtliche Regelungen und strukturelle Diskriminierung beim Zugang zu Bildung und Arbeit - waren kaum zu diskutieren. Ob die Selbstverpflichtungen messbare Folgen haben werden, ist offen, auch wenn den Selbstverpflichtungen nun Indikatoren zugeordnet sind, die ihre Erfüllung überprüfbar machen sollen.

Da die Beiträge von Bund, Ländern und Kommunen in den Foren nicht diskutiert werden konnten, ist unklar, inwieweit die staatlichen Strukturen bereit sind, eigene Selbstverpflichtungen mit konkreten Zeitplänen zur Umsetzung zu verbinden. Das gilt z. B. für die Zusage des Bundes zur Erhöhung des Anteils von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Die Bundesregierung will beim für Ende Januar geplanten Integrationsgipfel die Ergebnisse aus den Dialogforen und die Beiträge staatlicher Akteure in einem Aktionsplan Integration der Bundesregierung vorstellen. Soll es nicht allein bei einem Plan der Bundesregierung, der unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zustande gekommen ist, bleiben, so sind weitere Schritte erforderlich. Die zivilgesellschaftlichen Akteure sollten weiterhin die Beseitigung aufenthaltsrechtlicher Integrationshemmnisse und Maßnahmen zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Rassismus einfordern.

Angesichts rechtsextremistischer Morde und Anschläge, aber auch wegen der bis weit in die Mitte der Bevölkerung vorhandenen rassistischen Einstellungen, ist eine von Gesellschaft und Staat getragene Strategie gegen Rassismus und Ausgrenzung, für Partizipation und Gleichberechtigung erforderlich. Eine solche gemeinsam entwickelte Strategie kann auch dazu beitragen, verlorenes Vertrauen gegenüber Staat und Gesellschaft wieder herzustellen. Sie ist Voraussetzung für die Entwicklung einer Willkommenskultur und einer demokratischen und die Vielfalt schätzende Gesellschaft.

# III. Gewerkschaftliche Positionen und Forderungen für eine nachhaltige Politik der gleichberechtigten Teilhabe in Gesellschaft und Wirtschaft

## 1. Der Aufenthaltsstatus: Grundlage für Integration

Wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige und gleichberechtigte ökonomische und gesellschaftliche Integration ist ein sicherer Aufenthaltsstatus. Ein Großteil der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen besitzt ein Daueraufenthaltsrecht und ist deutschen Staatsangehörigen beim Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt weitgehend rechtlich gleichgestellt. Gleichwohl ist eine beträchtliche Anzahl von Staatsangehörigen aus Drittstaaten auf einen befristeten Aufenthaltstitel oder eine Duldung (kein Aufenthaltstitel) angewiesen. Sie unterliegen vielfältigen und teils undurchschaubaren rechtlichen Beschränkungen beim Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt oder zu sozialen Leistungen. Personen mit Residenzpflicht beispielsweise dürfen in der Regel einen Ausbildungsplatz in einem anderen Bundesland nicht annehmen. Geduldete, deren Abschiebung nur für wenige Monate ausgesetzt wird, haben außerdem nur wenige Chancen auf einen qualifizierten Arbeitsplatz. Zudem besteht angesichts aufenthaltsrechtlicher Beschränkungen insgesamt die Gefahr einer mittelbaren Benachteiligung für ausländische Staatsangehörige. Erfahrungen aus den Betrieben zeigen, dass Bewerbungen ohne Nachweis eines unbeschränkten Arbeitsmarktzugangs eher unberücksichtigt bleiben. Personalverantwortliche in Betrieben und Verwaltungen sind außerdem nicht mit den komplexen Bestimmungen des Aufenthaltsrechts vertraut und scheuen daher die Einstellung eines Drittstaatsangehörigen.

In den Dialogforen zur Erstellung des Aktionsplans Integration standen Fragen aufenthaltsrechtlicher Integrationshemmnisse nicht auf der weitgehend vorgegebenen Agenda. Der DGB ist überzeugt, dass das Aufenthaltsrecht einen bedeutenden Einfluss auf eine nachhaltige Integration hat. Er fordert daher,

- den gleichrangigen Zugang zu beruflicher Ausbildung und Beschäftigung für alle rechtmäßig in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen nach einem Jahr Aufenthalt in Deutschland;
- Gleichbehandlung beim Zugang zu sozialen Leistungen, insbesondere beim Zugang zu vorschulischer Bildung, zu SGB-II-geförderter beruflicher Qualifizierung und zu anderen Leistungen, wie z. B. dem Elterngeld<sup>6</sup>;
- die Abschaffung der sogenannten Kettenduldungen. Stattdessen ist eine ausschließlich an der Aufenthaltsdauer orientierte Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Flüchtlinge notwendig.

### Exkurs: Grundrechte für Statuslose und Opfer von Menschenhandel

Auch wenn weiterhin Maßnahmen gegen Menschenhandel, illegale Einreise und Beschäftigung erforderlich sind, so haben auch diejenigen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, Anspruch auf Gewährung der grundlegenden Menschenrechte. Statuslose sind aufgrund der ständigen Gefahr, entdeckt zu werden, besonders verwundbar für Arbeitsausbeutung durch Betriebe und private Haushalte. Für sie bestehen erhebliche Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Bildung sowie bei der Durchsetzung grundlegender Arbeitnehmerrechte.

---

<sup>6</sup> Bundessozialgericht, Medieninformation 30/11 vom 15.12.2011: Nach Auffassung des 10. Senats ist die im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz enthaltene Regelung, wonach langjährig aufhaltigen Geduldeten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 4 Satz 2 AufenthG vom Anspruch auf Elterngeld ausgeschlossen sind, verfassungswidrig. Das Gericht hat daher das Bundesverfassungsgericht um Prüfung gebeten.



Kindern von Statuslosen bleiben immer noch ohne vorschulische und schulische Ausbildung, und dies trotz Grundrecht auf Bildung. Nach wie vor schicken statuslose Eltern ihre Kinder aus Angst vor Entdeckung nicht in die Kindergärten oder Schulen. Hintergrund ist auch das bisherige Aufenthaltsrecht, das Schulen und andere Bildungseinrichtungen verpflichtet, Informationen über einen möglicherweise nicht vorhandenen Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörden zu melden. Zudem verlangen Schulgesetze einiger Bundesländer für den Schulbesuch einen rechtmäßigen Aufenthalt. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Flüchtlingsorganisationen und Gewerkschaften fordern seit langem im Interesse des Kindeswohls die Abschaffung der so genannten Übermittlungspflicht nach § 87 Aufenthaltsgesetz. Mit der Verabschiedung des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes<sup>7</sup> wurde nun eine Ausnahmeregelung von der Übermittlungspflicht für Schulen und andere Bildungseinrichtungen geschaffen. Anders als andere Stellen unterliegen sie nicht mehr der Meldepflicht. Eine Umsetzung der Ausnahmebestimmung in den Bundesländern steht noch aus.

Der DGB und das Netz gegen Rassismus haben daher die Länder aufgefordert, die Neuregelung zeitnah anzuwenden und öffentliche Schulen sowie sonstige Bildungs- und Erziehungseinrichtungen zu informieren. Die Schulen und Bildungseinrichtungen selbst sollten aktiv Schüler und Eltern sowie die örtliche Öffentlichkeit über die Neuregelung informieren.

Auch wenn die Bildungseinrichtungen von der Meldepflicht ausgenommen sind, besteht sie doch grundsätzlich weiter - und damit die Rechtsunsicherheit für viele Beschäftigte anderer öffentlicher Einrichtungen. Der DGB fordert nachdrücklich, auch zur besseren Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten und sozialen Grundrechten, die vollständige Abschaffung der Meldepflicht nach § 87 Aufenthaltsgesetz. Zur Sicherstellung einer grundlegenden Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus fordert der DGB die Einführung eines „anonymen Krankenscheins“ oder die Einführung eines Fonds, der ihre Behandlungskosten übernimmt.

Der DGB-Bezirk Berlin und die Berliner Senatsverwaltung haben sich mit weiteren Organisationen zum Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung zusammengeschlossen. Die Erfahrungen aus diesem Projekt haben gezeigt, dass der rechtliche Schutz von Menschenhandelsopfern noch nicht ausreicht. Wie auch das Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels vorschreibt, sollte Opfern von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Arbeitsausbeutung ein Aufenthalt in Deutschland aufgrund ihrer persönlichen Situation und unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft mit Strafverfolgungsbehörden gewährt werden. In jedem Fall muss die Durchsetzung von Lohnansprüchen gegenüber ausbeuterischen Arbeitgebern ermöglicht werden. Eine einfache Ratifizierung des Übereinkommens, wie von der Bundesregierung vorgesehen, reicht nicht aus. Vor allem der Schutz von Betroffenen von Menschenhandel muss durch Beratung und Unterstützung gewährleistet werden.

## **2. Neue Herausforderungen für die Integrationspolitik**

Die deutsche Integrationspolitik zielt in erster Linie auf die als sogenannte „Gastarbeiter“ angeworbenen Ausländer und ihre Nachkommen. Die Erkenntnis, dass diese Menschen Teil der Gesellschaft sind, sie auch in Zukunft prägen und bereichern werden, und die Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland stellen eine große Errungenschaft der letzten zehn Jahre dar. Die Freizügigkeit in der erweiterten Europäischen Union, bilaterale Wirtschaftsver-

---

<sup>7</sup> Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visa-Kodex. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 23. September 2011 zugestimmt.

träge bzw. Vereinbarungen im Rahmen des Welthandelsabkommen, grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und eine verstärkte weltweite Mobilität sowie Bürgerkriegs- und Armutsflucht sind Ausdruck veränderter Migrationsstrukturen. Temporäre, befristete Zuwanderung und längerfristige Entsendungen, Saisonarbeit und grenzüberschreitende Leiharbeit stellen die Integrationspolitik vor neue Herausforderungen. Sie beziehen sich auf den Erwerb der deutschen Sprache, auf die Partizipation in Bildung und Ausbildung genauso wie auf die Integration in der Arbeitswelt.

Angesichts dieser Entwicklungen und der Tatsache, dass die Zu- und Fortzugzahlen in den letzten Jahren zwischen 600.000 und 700.000 Personen lagen, muss über den im Aufenthaltsgesetz verankerten Grundsatz der ausschließlichen Förderung von auf Dauer in Deutschland rechtmäßig lebenden Ausländern<sup>8</sup> neu nachgedacht werden.

Es gibt nur vereinzelt Angebote zum Spracherwerb für langfristig entsandte ausländische Beschäftigte. Zudem sind einige Gruppen von Drittstaatsangehörigen, wie die Inhaber einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG oder Forscher (§ 20) von der Teilnahme an den Integrationskursen ausgeschlossen. Gleiches gilt für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen.

Der DGB ist daher überzeugt, dass alle in Deutschland lebenden Zugewanderten, unabhängig von Art und Dauer des Aufenthalts die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Integrationskurs erhalten müssen. Zudem sind die bisherigen Curricula und die Seminarstrukturen an die veränderten Migrationsstrukturen anzupassen. Regelungsbedarf besteht darüber hinaus auch im Hinblick auf die vorschulische und schulische Bildung von Kindern von langfristig entsandten Beschäftigten.

Erhebliche Probleme bestehen bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten von Arbeitnehmern mit temporärem Aufenthaltsstatus, entsandten oder entliehenen Beschäftigten. Gerade Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit prekärem Aufenthalts- oder Beschäftigungsstatus<sup>9</sup> sind der Gefahr der Ausbeutung ausgesetzt. Ihre betrieblichen Teilhaberechte sind zudem beschränkt.

Der DGB und die Gewerkschaften setzen sich daher für eine umfassende Umsetzung des Grundsatzes „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ ein. Neben einer rechtlichen Verankerung erforderlich ist ein Ausbau von Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangeboten. Zum Schutz vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und der verbesserten Durchsetzbarkeit von Lohnansprüchen ist die Einführung einer Generalunternehmerhaftung über die Bauwirtschaft hinaus erforderlich.

Aus gewerkschaftlicher Sicht muss zudem das Aufenthaltsrecht an die veränderten Migrationsstrukturen angepasst werden. Gefordert sind unter anderem

- die Aufhebung der Bestimmungen zum Verfall eines Aufenthaltsstatus und
- die Schaffung eines Zugangs zu einem Daueraufenthalt für alle Gruppen von Zugewanderten.

---

<sup>8</sup> Aufenthaltsgesetz: § 43 Abs. 1

<sup>9</sup> Hierzu gehören auch Drittstaatsangehörige, die im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften und zirkulärer Migration nach Deutschland kommen.

### 3. Partizipation in Bildung und Ausbildung

Bildung ist ein Menschenrecht, das endlich uneingeschränkt umgesetzt werden muss. Bildung ist Voraussetzung für kulturelle, demokratische und soziale Teilhabe. Sie ist mehr als ein Standortfaktor; ohne Bildung sind soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Wohlstand und demokratische Stabilität in der deutschen Gesellschaft nicht zu verwirklichen. Im Zuge der Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur, dem Abbau von Einfacharbeitsplätzen und dem technologischen Fortschritt in vielen Bereichen nimmt die Bedeutung guter Allgemeinbildung, eines möglichst hohen Schulabschlusses und einer abgeschlossenen Berufsausbildung immer weiter zu. Während es in den 1980er Jahren auch ohne Schulabschluss oft möglich war, eine Berufsausbildung zu beginnen, bestehen dafür heute kaum noch Chancen. Umso schwerer wiegt es daher, dass in Deutschland der Bildungserfolg weit stärker als in anderen Industriestaaten von der sozialen und ethnischen Herkunft abhängt, wie unter anderem von der OECD festgestellt wurde.<sup>10</sup>

Jugendliche mit Migrationshintergrund erhalten bei gleichen Leistungen und gleichem Engagement schlechtere Noten und seltener eine Empfehlung zum Besuch eines Gymnasiums, wie bereits im Nationalen Integrationsplan festgestellt wurde. Auch besuchen sie weitaus häufiger Haupt- und Förderschulen. Die frühe Aufteilung auf verschiedene Schulformen benachteiligt Kinder mit Migrationshintergrund und erschwert den Integrationsprozess. Die Gewerkschaften und der DGB fordern deshalb bereits seit langem, längeres gemeinsames Lernen zu ermöglichen und ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen zu schaffen. Schulen mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund müssen mit zusätzlichem Personal und festen Schulsozialarbeiterstellen in Vollzeit ausgestattet werden. DGB und Gewerkschaften sind überzeugt, dass die Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft erforderlich sind.

Schon im frühen Kindesalter wird das Fundament für eine erfolgreiche Integration gelegt. Frühkindliche Bildung fördert die weitere Entwicklung und verbessert die Startchancen beim Übergang in die Grundschule. Sprachliche Bildung und Sprachförderung müssen fester Bestandteil der frühkindlichen Bildung in Kindertagesstätten sein. Deshalb unterstützen wir das Programm des BMFSFJ „Frühe Chancen“ mit dem KITAS auch durch zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützt werden.

Sprachförderung und interkulturelle Bildung sollten darüber hinaus in ein bildungsbereichsübergreifendes Gesamtkonzept eingebettet sein und in Schulen, Hochschulen sowie in Aus- und Weiterbildungsangeboten fortgeführt werden. Dabei sollte die Muttersprache nicht vernachlässigt werden – Mehrsprachigkeit birgt ein großes Entwicklungspotenzial und hilft auch beim Erwerb der deutschen Sprache. Wir sprechen uns daher für eine verstärkte Förderung von Herkunftssprachen im gesamten Bildungssystem aus.

Im Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Muttersprachen und Herkunftsländer liegt ein großes kulturelles, soziales und ökonomisches Potenzial für die Gesellschaft, das noch immer nicht hinreichend erkannt und gefördert wird. Das deutsche Bildungssystem ist insgesamt noch nicht in der Lage, die mit der Einwanderungsgesellschaft verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Es gilt daher, eine Strategie der Interkulturellen Öffnung des Bildungssystems zu entwickeln. Dazu gehören insbesondere der Ausbau von Angeboten für das gesamte pädagogi-

---

<sup>10</sup> OECD 2005: Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland.

sche Personal zur interkulturellen Aus- und Fortbildung sowie die verstärkte Einstellung von Lehrkräften mit Migrationshintergrund und der Zusatzqualifikation „Deutsch als Zweitsprache“.<sup>11</sup>

Strukturelle Diskriminierungen von Kindern mit Migrationshintergrund finden sich nicht nur bei den Schullempfehlungen. Der Bildungsbericht 2010 belegt für 18-bis 21-Jährige mit Migrationshintergrund einen deutlich höheren Anteil ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss als unter Jugendlichen ohne Migrationshintergrund, selbst unter Berücksichtigung des sozioökonomischen Status.

## Ausbildung

Immer noch sind die Chancen beim Zugang zur beruflichen Ausbildung ungleich verteilt. Laut BiBB-Übergangsstudie<sup>12</sup> hatten 12 Monate nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule nur 47,2 % der männlichen und 33,7 % der weiblichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine betriebliche Ausbildung begonnen, gegenüber 67,8 % bzw. 50,8 % der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund. Um die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu stärken, schlagen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften vor, mehr Berufsberater mit Migrationshintergrund bei der Bundesagentur für Arbeit und in den Optionskommunen einzustellen, und für eine bessere Fort- und Weiterbildung der Berater in Sachen interkulturelle Kompetenz zu sorgen. Zudem sollte die Nutzung von individueller Berufseinstiegsbegleitung für Jugendliche mit Migrationshintergrund verstärkt werden, unter Einbeziehung lokaler Bündnisse von Gewerkschaften, Wirtschaft, Schulen, Eltern und Migrationsverbänden. Insbesondere betriebsnahe Angebote der Berufsvorbereitung sollten weiterentwickelt und ausgebaut werden und auf Jugendliche mit schlechten Startchancen konzentriert werden. Soweit erforderlich, sollten sie auch mit Sprachförderung verbunden werden.

Im Sinne der Verbesserung der Chancen auf einen Ausbildungsplatz für Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund ist eine kritische Überprüfung des so genannten Übergangssystems vonnöten. Unserer Ansicht nach ist es überwiegend ineffektiv, teuer und führt dazu, dass Bewerber jahrelang in Warteschleifen feststecken, ohne dass sich ihre Perspektiven auf einen Ausbildungsplatz wesentlich verbessern. Um einen besseren Übergang in die Berufsausbildung zu gewährleisten, sind gesetzliche Rahmenbedingungen notwendig, die die Konjunkturunabhängigkeit betrieblicher Ausbildung sichern und für ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot sorgen. Dazu gehört eine gerechte Finanzierung der Berufsausbildung, z.B. über eine Ausbildungsplatzumlage oder durch eine Förderung des ersten Ausbildungsjahres. Das gemeinsame Projekt „Start in den Beruf“ der Chemie-Sozialpartner könnte als positives Beispiel dienen: In einem 6-12-monatigen Förderprogramm werden Jugendliche, die keinen Ausbildungsplatz finden, in Betrieben auf die Ausbildung vorbereitet. Von 2001 bis 2010 konnte so 79 % der Teilnehmer eine berufliche Perspektive eröffnet werden.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Laut Bildungsbericht 2010 hatte 2007 nur 7 % des gesamten pädagogischen Personals einen Migrationshintergrund gegenüber ca. 25 % der Bildungsteilnehmer.

<sup>12</sup> Zitiert nach: Beicht, Ursula und Granato, Mona: Ausbildungsplatzsuche - Geringere Chancen für junge Frauen und Männer mit Migrationshintergrund. BIBB-Report 15/2010.

<sup>13</sup> 69 % bekamen einen Ausbildungsplatz, 3 % einen Arbeitsplatz, 6 % wechselten auf eine weiterführende Schule und 2 % belegte eine weitere Qualifizierungsmaßnahme. S. <http://www.chemie-sozialpartner.de/institutionen/uci/start-in-den-beruf/> (Abruf am 10.08.2011).

## Anerkennung von Berufsabschlüssen

Nach Schätzung des Instituts für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen der Universität Oldenburg<sup>14</sup> lebt in Deutschland eine halbe Million Menschen, deren qualifizierter Berufs- oder Hochschulabschluss im Ausland erworben wurde, in Deutschland jedoch nicht anerkannt wird. Mit dem im April 2012 inkrafttretenden Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen erhalten Migrantinnen und Migranten endlich das Recht, ihre Qualifikationen und Abschlüsse in Deutschland prüfen und anerkennen zu lassen. Damit dieses Gesetz tatsächlich zu mehr Integration führt, darf die Prüfung nicht länger als drei Monate dauern und muss für die Antragstellerinnen und Antragsteller gebührenfrei sein. Sofern keine Gleichwertigkeit mit dem Referenzberuf festgestellt werden kann, muss den Anerkennungssuchenden die noch erforderlichen Anpassungs- und Nachqualifizierungen ermöglicht werden.

Im Bereich der politischen Bildung gibt es mittlerweile eine Reihe von Angeboten, die sich an MigrantInnen richten. Diese sollten weiter ausgebaut werden. Um auch bildungsferne Schichten mit den Angeboten zu erreichen, sollten Migrantenselbstorganisationen eingebunden werden.

## 4. Partizipation in der Arbeitswelt

Eine nachhaltige ökonomische und gesellschaftliche Integration bedarf neben einer guten Bildung und Ausbildung der Chancengleichheit beim Zugang zu Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Insbesondere eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sichert den Lebensunterhalt, schafft Sicherheit bei Krankheit und Alter und sie trägt dazu bei, soziale Kontakte am Arbeitsplatz und darüber hinaus zu entwickeln.

Zu den wichtigsten Indikatoren für eine gleichberechtigte Beteiligung am Arbeitsmarkt zählen die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie die berufliche Fort- und Weiterbildung. Negativ betrachtet werden müssen insbesondere so genannte prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die häufig zu einer Abhängigkeit von staatlichen Leistungen führen.

- Die Daten zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen zeigen eine starke Abhängigkeit der Arbeitsmarktbeteiligung von konjunkturellen Entwicklungen. Nach einem Anstieg zwischen 2006 – 2008 von rund 1,72 Millionen auf 1,86 Millionen sank die Zahl der ausländischen Beschäftigten aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise bis März 2010 um rund 20.000 Personen. Seit dem Tiefstand wächst die Zahl der ausländischen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten wieder und erreicht mit 1,98 Millionen im März 2011 einen vorläufigen Höchststand. Wesentliche Gründe für die gegenüber deutschen Staatsangehörigen stärkeren Schwankungen bei der Beschäftigung sind unter anderem die überdurchschnittliche Beschäftigung in exportabhängigen Branchen und die geringen Beschäftigungszahlen im öffentlichen Dienst.
- Die positive Entwicklung bei der Beschäftigung ist in den verschiedenen Branchen sehr unterschiedlich. Die höchsten Anteile finden sich im Gastgewerbe (22,0 %) und in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (12,0 %) und liegen damit weit über dem Anteil an allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Ausländi-

---

<sup>14</sup> Die Zahl stellt eine Untergrenze dar. Zitiert nach: BAMF: Anerkennung von ausländischen Abschlüssen. Blickpunkt Integration 2/2009.

sche Staatsangehörige finden zudem überproportional in der Leiharbeit eine Beschäftigung. Gegenüber März 2010 hat die Zahl der ausländischen Leiharbeiterinnen und –arbeitnehmer um knapp 37 % auf 103.487 im März 2011 zugenommen.

- Nicht konjunkturabhängig ist dagegen die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung bei ausländischen Staatsangehörigen. Während in den letzten Jahren absolut und im Anteil die Zahl der ausschließlich geringfügig beschäftigten Deutschen sank, sind immer mehr ausländische Staatsangehörige auf eine geringfügige Beschäftigung angewiesen. Von März 2007 bis März 2011 stieg die Zahl kontinuierlich um knapp 10 Prozentpunkte auf rund 456.000 Beschäftigungsverhältnisse.
- Nach wie vor sind ausländische Staatsangehörige öfter und länger von Arbeitslosigkeit betroffen als deutsche Staatsangehörige. Die Arbeitslosenquote ausländischer Staatsangehöriger (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) sank von Oktober 2009 bis Oktober 2011 von 16,0 % auf 13,8 %. Gleichwohl liegt sie noch mehr als doppelt so hoch wie die Quote bei den deutschen Staatsangehörigen (Okt. 2009: 7,0 %, Okt. 2011: 5,9 %). Die Daten zeigen, dass ausländische Arbeitslose in geringerem Umfang vom Beschäftigungsaufbau partizipieren konnten. Die Bundesagentur für Arbeit sieht die Gründe in einer geringeren Qualifikation und darin, dass Ausländer in stärkerem Maße in Sektoren tätig sind, die vom Strukturwandel betroffen seien.<sup>15</sup> Die Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Arbeitslosen zeigen sich auch in der Abhängigkeit von SGB II Leistungen, die in den letzten Jahren für beide Gruppen etwas angestiegen sind und im Oktober 2011 bei 69,4 (Deutsche) bzw. 82,7 % (Ausländer) liegen.

Die Ursachen für die insgesamt schlechteren Arbeitsmarktdaten ausländischer Staatsangehöriger sind vielfältig. Einen erheblichen Einfluss haben die allgemeinen und beruflichen Qualifikationen. Während rund  $\frac{3}{4}$  der ausländischen Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten, lag die Quote bei den deutschen Arbeitslosen in 2010 lediglich bei rund 35 %. Zudem wirkt der Abbau von Arbeitsplätzen in der gewerblichen Wirtschaft sich vor allem auf ältere ausländische Arbeitnehmer negativ aus.

Weitere Gründe sind sicherlich in dem Mangel an betrieblicher und beruflicher Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss bzw. die eine gering qualifizierte Tätigkeit ausüben sowie im Aufenthaltsrecht zu finden. In den Daten der Bundesagentur finden sich leider keine Differenzierungen nach Aufenthaltsstatus. Der DGB fordert daher die Bundesagentur für Arbeit auf, regelmäßig den Status ausländischer Arbeitsloser zu erheben und auszuwerten.

Nach Auffassung des DGB sind erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt erforderlich. Eine stärkere Beteiligung am Arbeitsmarkt trägt auch dazu bei, vorhandene Arbeitskräftepotenziale besser für aktuelle oder zukünftige Fachkräftebedarfe zu erschließen und einzubeziehen. Neben Aktivitäten und Strategien zur Herstellung von Chancengleichheit im Bildungs- und Ausbildungssystem sollten verstärkt ziel- und statusgruppenspezifische Angebote zur Weiterbildung und zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen entwickelt und umgesetzt werden. Der DGB fordert daher folgende Maßnahmen:

- Die berufsbezogene Sprachförderung muss stärker als bislang mit der beruflichen Qualifizierung verknüpft werden. Darüber hinaus müssen die Maßnahmen mit der Arbeitsvermittlung bzw. mit der betrieblichen Fortbildung verzahnt werden.

---

<sup>15</sup> Bundesagentur für Arbeit: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer. Oktober 2011.

- Die individuelle Beratung und Förderung durch die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger sind zu verstärken. Dabei berücksichtigt werden müssen auch die geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlungen. Erforderlich ist zu dem neben den bislang nicht anerkannten formalen Qualifikationen auch die informell erworbenen Kompetenzen und Berufserfahrungen besser zu berücksichtigen.
- Die Vermittlerinnen und Vermittler in den Arbeitsagenturen und bei den Job-Centern brauchen eine bessere Vorbereitung auf die sehr heterogene Gruppe der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund und begleitende interkulturelle Fort- und Weiterbildungen.
- Im Öffentlichen Dienst insgesamt und insbesondere auch in der Arbeitsvermittlung muss der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund erhöht werden. Der Öffentliche Dienst hat eine Vorbildfunktion und muss daher über die Ebene der Beraterinnen und Berater hinaus auch Führungspositionen mit interkulturellem Hintergrund besetzen.

Migrantinnen und Migranten sind besonders häufig in Wirtschaftsbereichen beschäftigt, die geringe Aufstiegschancen bieten und vom Arbeitsplatzabbau gefährdet sind. Insbesondere im produzierenden Gewerbe nehmen die Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten zu und so genannte Einfacharbeitsplätze sowie industrienaher Dienstleistungen werden ausgelagert. Auch wenn die beruflichen Qualifikationen oder im Ausland erworbenen Abschlüsse vorhanden sind, werden Beschäftigte mit Migrationshintergrund vielfach nicht ausbildungsadäquat beschäftigt.

Gleichzeitig stagnieren die Weiterbildungsmaßnahmen der Betriebe und Unternehmen auf niedrigem Niveau. Betriebliche Fort- und Weiterbildungen für Beschäftigte, die eine gering qualifizierte Tätigkeit ausüben, werden kaum angeboten. Es bedarf einer Initiative zur Weiterbildung gerade dieser Beschäftigtengruppen; davon partizipieren auch Beschäftigte mit Migrationshintergrund, da sie in diesen Gruppen überproportional vertreten sind. Insbesondere junge Menschen, die wegen des Ausbildungsplatzmangels un- und angelernt in den Betrieb gegangen sind, brauchen eine zweite Chance auf einen qualifizierten Berufsabschluss – unter den 1,5 Mio. jungen Menschen unter 30, die diesen bislang nicht haben, ist der Anteil mit Migrationshintergrund auffallend hoch.

Integrationshemmnis Leiharbeit - Auswirkungen der Leiharbeit auf Menschen mit Migrationshintergrund

Die Studie der Otto-Brenner-Stiftung zeigt die Entwicklung in der Leiharbeit und konzentriert sich dabei auf die spezifische Situation von Leiharbeiterinnen und –arbeitnehmern mit Migrationshintergrund. Sie weist nach, dass viele Hilfskräfte mit Migrationshintergrund über eine qualifizierte Ausbildung oder ein Studium verfügen.

### **Diskriminierung – eine Ursache für die Benachteiligung am Arbeitsmarkt**

Die geringere Beteiligung von ausländischen Staatsangehörigen und Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt ist zu einem nicht unerheblichen Anteil jedoch auch auf mittel- und unmittelbare Diskriminierung zurückzuführen, wie verschiedene Studien immer wieder nachweisen<sup>16</sup>. Die Studie des IZA wies nach, dass die Chancen zur Einladung zu einem Bewerbungsgespräch bei gleicher Qualifikation um 14 % niedriger sind, wenn der Be-

<sup>16</sup> S. z. B.: Liebig, Thomas und Widmaier, Sarah: "Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview", OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 97, 2009.

werber einen ausländischen Namen trägt<sup>17</sup>. Selbst der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte äußert sich besorgt über die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt<sup>18</sup>.

Zur Bekämpfung von Diskriminierung in der Arbeitswelt ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ein wichtiges Instrument. Gleichbehandlung durchzusetzen ist jedoch nicht nur eine staatliche Aufgabe. Unternehmen, Betriebe und der öffentliche Dienst tragen ebenfalls Verantwortung, den Beschäftigten Schutz vor Diskriminierung zu gewähren. Gemeinsam mit den Betriebs- und Personalräten sind Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit, Integration und Gleichbehandlung zu entwickeln. Verbindliche Betriebsvereinbarungen gegen Diskriminierung sind unverbindlichen Erklärungen stets vorzuziehen.

### **Exkurs: Partizipation von Angehörigen der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten in der Arbeitswelt**

Seit dem 1. Mai 2011 gilt für Staatsangehörige der 2004 der EU beigetretenen Staaten aus Mittel- und Osteuropa die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit. Ab dem 1. Januar 2014 gilt sie auch für Rumänien und Bulgarien<sup>19</sup>. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehört zu den Grundfreiheiten der Europäischen Union. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit müssen nach Auffassung des DGB und der Gewerkschaften unmittelbar verbunden sein mit der Garantie und Durchsetzung grundlegender Arbeitnehmerrechte – und sie müssen sozial gerecht gestaltet werden.

Bislang unzureichend geregelt ist der Schutz der inländischen wie auch der zuwandernden oder entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor Lohn- und Sozialdumping. Betriebliche Erfahrungen und Fälle aus der gewerkschaftlichen Beratungsarbeit zeigen, dass Unternehmen entweder direkt oder als Auftraggeber das Lohngefälle ausnutzen - und die mangelnden Informationen über die Arbeitsrechte in Deutschland. Teilweise werden Beschäftigte aus den MOE-Staaten unter Vorspiegelung falscher Tatsachen nach Deutschland geholt und um ihre Entgelte betrogen.

Der DGB und die Gewerkschaften fordern das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ umfassend sicherzustellen<sup>20</sup>.

Neben der Ausweitung des Arbeitnehmerentendegesetzes auf alle Branchen und der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns erforderlich sind die Gleichbehandlung der Leiharbeiterinnen und –arbeitnehmer sowie der bei Dienstleistungserbringern eingesetzten Beschäftigten. Ebenfalls erforderlich sind rechtlich einwandfreie

---

<sup>17</sup> Kaas, Leo und Manger, Christian: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment. IZA Discussion Paper No. 4741, Februar 2010.

<sup>18</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Forty-sixth session, Geneva, 2-20 May 2011 (E/C.12/DEU/CO/5).

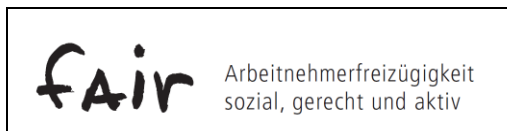
<sup>19</sup> Das Bundeskabinett hat am 7. Dezember 2011 beschlossen, die 3. Phase der Übergangsregelungen für Rumänien und Bulgarien in Anspruch zu nehmen. Damit gelten die nationalen Bestimmungen für die Aufnahme einer Beschäftigung sowie die Beschränkung der Arbeitnehmerentendung für die Branchen Bau, Gebäudereinigung und Innendekoration weiter. Gleichzeitig beschlossen wurden Änderungen in der Arbeitsgenehmigungsverordnung, die zum 1. Januar 2012 in Kraft treten, die Erleichterungen bei der Aufnahme einer Beschäftigung vorsehen.

<sup>20</sup> DGB-Bundesvorstand: Beschluss „Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten“ vom 5. April 2011.



Abgrenzung von Leiharbeitsunternehmen zu Dienstleistungserbringern sowie die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte auf entsandte Beschäftigte. Auf der Ebene der Europäischen Union gelöst werden muss das Problem der doppelten Geltendmachung von Ansprüchen von entsandten Beschäftigten. Sie müssen ihre Rechte aus einem allgemeinverbindlichen Mindestlohn in Deutschland und die Rechte aus dem Arbeitsvertrag im Sitzland des Unternehmens geltend machen.

Die gleichberechtigte Partizipation am Arbeitsmarkt setzt voraus, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über ihre Rechte informiert sind – und zwar möglichst vor der Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland. Hierbei haben staatliche Einrichtungen in Deutschland und im Herkunftsland sowie die Gewerkschaften eine gemeinsame Aufgabe.



Der DGB hat, mit Unterstützung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales das Projekt „Faire Mobilität – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv“ initiiert. Ziel ist neben Informationen in den jeweiligen Herkunftssprachen und der

Weiterbildung gewerkschaftlicher Multiplikatorinnen und Multiplikatoren der Aufbau von Erstberatungsangeboten für Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Die Beratungsstellen in Frankfurt/Main und Berlin haben ihre Arbeit bereits aufgenommen. Es folgen weitere Beratungsangebote in Hamburg, Stuttgart, München und Nordrhein-Westfalen.

## 5. Partizipation in der Gesellschaft

Migrantinnen und Migranten engagieren sich in vielfältiger Weise in Vereinen, Organisationen und Gewerkschaften. Bei Betriebs- und Personalratswahlen besitzen sie unabhängig von der Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsstatus das aktive und passive Wahlrecht. Das Wahlrecht als zentraler Bestandteil der Demokratie ist wichtige Voraussetzung für Partizipation – es sichert Beteiligungsrechte und motiviert dazu, sich zu engagieren. Es bedeutet daher auch soziale Anerkennung und fördert die Integration. Anders als im Betrieb gestaltet sich die Situation bei der politischen Partizipation. Das aktive und passive Wahlrecht ist in Deutschland – mit Ausnahme der kommunalen Ebene – ausschließlich den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Dies stellt, insbesondere in Kommunen mit hohem Anteil an ausländischen Staatsangehörigen ein ernstzunehmendes Problem für die Legitimation demokratischer Entscheidungen dar und hat negative Konsequenzen auch für die Integration.

Das aktive und passive Wahlrecht auf der kommunalen Ebene für EU-Staatsangehörige gehört seit 1994 zu den gemeinsam in der Europäischen Union geltenden Rechten<sup>21</sup>. Einige Mitgliedstaaten gewähren das Recht darüber hinaus auch längerfristig aufhaltigen Nicht-EU-Angehörigen<sup>22</sup>. Dazu gehören unter anderem die skandinavischen Länder und die Niederlande.

---

<sup>21</sup> Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994.

<sup>22</sup> Werner T. Bauer; Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Beitrag im Rahmen der Konferenz „Politische Partizipation von Einwanderern“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16.02.2008.

Der DGB und die Gewerkschaften sind der Auffassung, dass unabhängig von notwendigen Veränderungen im Staatsangehörigkeitsrecht alle Einwohnerinnen und Einwohner zumindest auf der kommunalen Ebene durch Änderung des Artikels 28 des Grundgesetzes das aktive und passive Wahlrecht eingeräumt werden muss.

## **Staatsangehörigkeitsrecht**

Die Einbürgerungszahlen in Deutschland sind seit dem Jahr 2000 von 186.688 auf 101.570 im Jahr 2010 gefallen. Die durch das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz erhöhten Anforderungen wirken sich ebenso wie die Optionspflicht negativ auf die Einbürgerungszahlen aus.

Die Optionspflicht zwingt Jugendliche, die mit der Geburt oder auf Antrag die deutsche Staatsangehörigkeit unabhängig von der ihrer Eltern erhalten haben, sich bis spätestens zum 23. Lebensjahr für eine Staatsbürgerschaft zu entscheiden. Entscheiden sie sich nicht, so verlieren sie die deutsche Staatsangehörigkeit automatisch. Mehrere Tausend junge Erwachsene sind bereits jetzt vom Optionszwang betroffen. In den nächsten Jahren bis 2017 werden jährlich weitere 3.800 bis fast 7.000 junge Erwachsene hinzukommen. Ab 2018 müssen sich dann jährlich rund 40.000 Personen für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden. Die Optionspflicht ist aus Sicht des DGB weder sachgerecht noch praktikabel. Dies bestätigte auch die überwiegende Zahl der Sachverständigen bei einer öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag schon im Dezember 2007. Obwohl die Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP in ihrem Koalitionsvertrag eine Überprüfung vereinbart hatten, lehnte die Mehrheit des Deutschen Bundestages im November die Gesetzentwürfe der Oppositionsparteien zur Abschaffung der Optionspflicht und zur Erleichterung der Einbürgerung ab.

Der DGB ist der Auffassung, dass die Einbürgerung Bestandteil eines generationenübergreifenden Integrationsprozesses ist. Die Einbürgerung stellt nicht den Endpunkt einer gelungenen Integration dar, und sie sollte auch nicht mit der Erwartung an die Einzubürgernden verbunden sein, ihre kulturellen, sprachlichen oder religiösen Wurzeln aufzugeben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, Einbürgerung weiter zu fördern und Hindernisse abzubauen und die Mehrstaatlichkeit bei Einbürgerungen generell hinzunehmen.

## **Integrationskurse**

Der Erwerb der deutschen Sprache ist eine wesentliche Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben in Deutschland. Chancengleichheit in Bildung, Erwerbsleben und Gesellschaft setzt die Fähigkeit zur Kommunikation voraus. Sprachförderung ist daher nicht zu Unrecht der Hauptbestandteil der staatlichen Integrationsförderung. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bis Ende 2010 haben 690.000 Teilnehmer einen Integrationskurs besucht oder besuchten ihn noch. 403.000 haben ihn bereits absolviert. 2010 betrug der Anteil der freiwilligen Teilnehmer noch 46 %, obwohl viele länger hier lebende Teilnehmer ihre Kurse bereits absolviert haben, und obwohl die freiwillige Teilnahmemöglichkeit eingeschränkt wurde. Daran zeigt sich, dass die Integrationskurse bei den Zielgruppen akzeptiert und wahrgenommen werden. Auch unter den länger in Deutschland Lebenden besteht eine hohe Bereitschaft, die deutsche Sprache zu erlernen. Vor diesem Hintergrund müssen die finanziellen Mittel aufgestockt statt gekürzt werden. Sie sind vor allem erforderlich für die weitere Verbesserung der Qualität der Kurse, eine bessere Vergütung der Lehrkräfte und die Ausweitung der anspruchsberechtigten Gruppen.

Zur Qualitätsverbesserung gehört auch, flexible Angebote für verschiedene Zielgruppen zu machen. Die Kursstundenzahl sollte flexibel an unterschiedliche Lerngeschwindigkeiten angepasst werden können. Wie sich gezeigt hat, kann dies erheblich zur Verbesserung der Ergebnisse beitragen. Auch Frauen- und Elternintegrationskurse sollten

weiter ausgebaut werden. Elternintegrationskurse an Schulen und Tagesstätten können erheblich dazu beitragen, den Schulerfolg von Kindern zu verbessern.

Der DGB ist überzeugt, dass Integrationssprachkurse auch mit betrieblicher Weiterbildung kombiniert werden sollten. Er fordert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf, entsprechende Konzepte zu erstellen und verstärkt auf die Betriebe und ihre Weiterbildungseinrichtungen zuzugehen, um sie als Träger von Integrationskursen zu gewinnen.

### **Gleichbehandlungsgesetz**

Neben Ungleichbehandlungen in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt werden Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, Hautfarbe oder Religionszugehörigkeit bei der Suche nach einer Wohnung, in Freizeiteinrichtungen etc. diskriminiert. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wurde in Deutschland ein wichtiger Baustein für einen umfassenden Diskriminierungsschutz geschaffen. Das Gesetz setzt verschiedene Richtlinien der Europäischen Union um und bezieht bereits Ungleichbehandlungen wegen weiterer Gründe, wie Alter und Religion mit ein. Unverständlich bleibt daher, dass die Bundesregierung die Verabschiedung einer EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen ohne Unterschied des Alters, der Religion, einer Behinderung und der sexuellen Orientierung blockiert. In einer Expertise hat der DGB die wenigen erforderlichen Änderungen am Gleichbehandlungsgesetz dargestellt.

Neben den rechtlichen Fragen sowie der Weiterentwicklung des AGG ist Umsetzung und Implementierung in den Alltag für die gleichberechtigte Partizipation von Bedeutung. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) trägt mit ihren Aktivitäten wesentlich dazu bei, den Grundsatz der Gleichbehandlung zu verankern. Neben der Öffentlichkeitsarbeit führt sie Projekte zur Stärkung der Vernetzung und zur Gleichbehandlung in der Arbeitswelt durch. Mit dem Projekt zur „Anonymisierten Bewerbung“, an dem sich einige Industrieunternehmen und Verwaltungen beteiligen, sollen Möglichkeiten der Gleichbehandlung im Bewerbungsverfahren erprobt werden. Auch wenn das Projekt zunächst insbesondere von den Arbeitgeberverbänden kritisiert wurde, zeigen sich erste Erfolge. Inzwischen haben weitere Unternehmen und staatliche Einrichtungen Interesse an einer Beteiligung angemeldet. Für das Jahr 2012 ist ein weiteres Projekt zur Altersdiskriminierung geplant.

Statt die ADS in ihrer Arbeit zu stärken, hat der Deutsche Bundestag massive Kürzungen im Haushalt des Jahres 2012 beschlossen. Damit besteht die Gefahr, dass gerade die Stärkung der Netzwerkarbeit nicht wie geplant umgesetzt werden kann. Der DGB hat daher – wie auch das Netz gegen Rassismus und andere Organisationen – die Entscheidung kritisiert.

Von besonderer Bedeutung für die Durchsetzung des Schutzes vor Ungleichbehandlungen sind nichtstaatliche Informations- und Beratungsstellen, die in einigen Bundesländern und Kommunen tätig sind. Sie tragen dazu bei, Betroffene zu unterstützen und gleichzeitig präventiv zu wirken. Der DGB fordert alle Bundesländer auf, entsprechende Antidiskriminierungsstellen zu fördern und in den Verwaltungen Strukturen zur Unterstützung und Beratung einzurichten.

## 6. Rassismus und Rechtsextremismus bekämpfen, Gleichberechtigung und Vielfalt fördern

Der Schutz vor Gewalt und Rassismus ist eine wesentliche Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Morde der rechtsextremen Terrorgruppe, die im November 2011 bekannt wurden, haben die Gesellschaft aufgeschreckt. Unfassbar ist, dass die Gruppe über mehr als ein Jahrzehnt untergetaucht Anschläge und Morde begehen konnte. Offensichtlich versagt haben die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern, aber auch die Strafverfolgungsbehörden. Die Folgen für die Akzeptanz der Rechtsordnung sind noch nicht absehbar. Auch deshalb ist eine umfassende und öffentliche Aufklärung notwendig. Dabei aufgedeckt werden müssen vorhandene Netzwerke und mögliche mittel- oder unmittelbare Kenntnisse bzw. Unterstützung durch staatliche Organe oder durch als V-Leute bezahlte Neonazis.

Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt besonders problematisch war, dass die Taten der organisierten Kriminalität zugeordnet bzw. als milieuspezifisch eingeordnet wurden. Und dies, obwohl bereits Erkenntnisse über das Wirken der so genannten „Zwickauer Gruppe“ vorlagen. Deshalb stellt sich auch die Frage nach dem Einfluss des alltäglichen Rassismus auf die mangelnde Aufklärung der Morde und Anschläge.

So notwendig repressive Maßnahmen gegen rechtsextremistische Organisationen und Parteien, bis hin zu einem NPD-Verbot auch sind, so dringend ist gleichzeitig die gesellschaftliche Auseinandersetzung erforderlich mit rechtsextremen und rassistischen Einstellungen, die bis weit in die Mitte der Gesellschaft verbreitet sind. Während der antisemitischen Einstellungen stärker im Westen der Republik verbreitet sind, so Decker et. al, finden in der Dimension Ausländerfeindlichkeit durchgängig hohe Zustimmungswerte<sup>23</sup>. Dass die damit verbundenen Herausforderungen keinen Eingang in die Dialogforen zur Erstellung des Aktionsplans Integration gefunden haben, wird vom DGB kritisiert.

Nach Auffassung des DGB ist nicht etwa die Integration ein maßgebliches Mittel zur Bekämpfung von Vorurteilen und Diskriminierungen, wie die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus<sup>24</sup> feststellt. Hier wird der Zusammenhang verdreht – vielmehr ist die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierungen eine wesentliche Voraussetzung für Integration und Partizipation. Die Auseinandersetzung mit und die Beseitigung des Rechtsextremismus sowie die Förderung einer offenen und vielfältigen Gesellschaft sind zugleich Bausteine zur Herstellung gleicher Lebenschancen in Deutschland.

Der DGB und die Gewerkschaften sehen darin eine Aufgabe für die gesamte Gesellschaft. Er fordert eine Politik zur Verhinderung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung sowie einen Prozess zur Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus. Gemeinsam mit den Organisationen der Zivilgesellschaft,

---

<sup>23</sup> Decker et. al.: Die Mitte in der Krise. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010. Friedrich-Ebert-Stiftung 2010: Die Zustimmung zur Dimension Ausländerfeindlichkeit in Ostdeutschland liegen zwischen 40 % und 50 %, in Westdeutschland geringfügig niedriger bei 30 % und 34 %.

<sup>24</sup> Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz. Beschlossen vom Bundeskabinett am 7. September 2008. Seite 37.

den Minderheitenorganisationen, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie Ländern und Kommunen müsse der Bund einen Nationalen Aktionsplan entwickeln<sup>25</sup>.

Im eigenen Handlungsbereich des DGB und der Gewerkschaften setzen sich die Gewerkschaften für die Beseitigung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus ein. Sie unterstützen beispielsweise die Internationalen Wochen gegen Rassismus und den Verein „Mach meinen Kumpel nicht an!“ sowie vielfältige Aktionen örtlicher zivilgesellschaftlicher Organisationen.



Der Verein, der in diesem Jahr ein 25-jähriges Bestehen feiert, setzt sich gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein.

In einem Newsletter informiert er regelmäßig über Aktivitäten der Gewerkschaften gegen Rassismus und für Gleichbehandlung. Über eine Datenbank im Internet können Aktionsbeispiele abgerufen werden. Zielgruppe des Wettbewerbs „Die Gelbe Hand“ sind Ausbildungsgruppen und Berufsschulen.

---

<sup>25</sup> „Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus – Förderung der Zivilgesellschaft ausbauen“. Beschluss des 19. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses vom 16. - 20. Mai 2010.

