

MIGRATION

BEKENNTNIS ZUR DIVERSITÄT



DISKRIMINIERUNG BEENDEN, EINSTIEGE ERLEICHTERN



WO STEHEN WIR?

Für Deutschland ist Migration *nichts Unbekanntes*. Deutsche wandern schon immer in andere Länder aus. Seit Beginn der 2000er Jahre ist die Tendenz steigend, 2015 verzeichnete das Statistische Bundesamt fast eine Million Fortzüge. Zugleich hat das Land stets Menschen aus anderen Regionen aufgenommen. Die Zuwanderung erreichte nach dem Zweiten Weltkrieg einen Höhepunkt mit der Aufnahme von Millionen von Heimatvertriebenen und dann wieder 1992, als (vor allem durch den Krieg im ehemaligen Jugoslawien) rund 1,5 Millionen Menschen kamen. Nach der Verschärfung der Asylregeln führte erst der Krieg in Syrien wieder zu einer vergleichbaren Migration nach Deutschland.

Menschen kommen aus unterschiedlichsten Regionen und Kulturen ins Land – und aus unterschiedlichen Gründen. Nicht politisches Asyl, sondern Arbeitsmigration macht in Deutschland – abgesehen von dem Höhepunkt der Fluchtbewegung aus Syrien in den Jahren 2015 und 2016 (BAMF 2015, 2016a) – den Schwerpunkt der Migration nach Deutschland aus. Diese ist zu einem Gutteil durch die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt angeregt. Als der noch jungen Bundesrepublik Arbeitskräfte fehlten, wurden sie aktiv in den Mittelmeerlandern angeworben. Auch heute sind viele Wirtschaftsbereiche ohne Arbeitsmigration kaum aufrechtzuhalten. Diese Situation wird sich durch die Alterung der Bevölkerung weiter verschärfen.

ZUWANDERUNG IRRITIERT DIE GESELLSCHAFT. Derzeit leben hier über 17 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund¹ – das sind 21 Prozent der Bevölkerung. Drei Viertel der 11,5 Millionen Migrant/innen der ersten Generation leben schon länger als zehn Jahre in Deutschland. 5,6 Millionen Menschen sind in Deutschland als Kinder von Einwanderern geboren. Multikulturalität prägt also die deutsche

1 Laut STATISTISCHEM BUNDESAMT (2017a) hat eine »Person [...] einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt«.

Gesellschaft schon lange. Seit jedoch ab Herbst 2015 die Zahl der in Deutschland ankommenden Flüchtlinge, insbesondere aus den syrischen Kriegsgebieten, massiv anstieg,² hat sich die Diskussion um Migration und Zuwanderung deutlich verschärft. Sie liefert den Stoff für einen Schlagabtausch zwischen den politischen Parteien, in Familien, Stadtvierteln und Belegschaften von Betrieben.

Der Krieg in Syrien stellt Deutschland vor große Herausforderungen.³ Während die Hilfsbereitschaft in Deutschland groß war und ist, bleibt umstritten, wie generell mit Geflüchteten umzugehen ist und welche Aufnahmekapazitäten bestehen. Befürwortende Positionen betonen die humanitäre Verantwortung und heben den positiven Effekt für den Arbeitsmarkt oder die Stabilisierung des Rentensystems durch eine Verjüngung der Bevölkerung hervor. Kritische Stimmen sehen hingegen die Grenzen der Integrationsfähigkeit der Gesellschaft erreicht. Zur Debatte steht die Frage, welches Maß an Heterogenität die Solidarität bedroht, die mit Blick auf die zunehmende Ungleichheit ohnehin labil scheint.

Die aktuellen Auseinandersetzungen beziehen sich nicht allein auf den Umgang mit Geflüchteten. Längst sind Zuwanderung überhaupt und vor allem der (gewünschte) Grad an Multikulturalität die zentralen Themen. Im Zuge dieser Debatte sehen sich auch Migrant/innen der zweiten und dritten Generationen plötzlich mit vermehrter Stigmatisierung und Ausgrenzung konfrontiert. Auch das ist Ausdruck der heftigen Identitätsdebatte: Was bedeutet »Deutschsein« heute? Diese Frage lässt sich nur in einem (kontroversen) Verständigungsprozess beantworten.

HOHE HÜRDEN FÜR DEN ZUGANG ZU AUSBILDUNG UND ARBEIT. Im Streit um die Größenordnung der Migration wird wiederholt die *Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes* als Entscheidungsmaßstab herangezogen und – komplementär dazu – die Frage nach der Arbeitsmarktkompatibilität der Ankommenden. Hierzu liegen inzwischen Daten vor: Während Kinder durch den Schulalltag zumeist recht schnell die deutsche Sprache lernen und so gute Startbedingungen für eine Ausbildung erwerben, sind die Kompetenzen der geflüchte-

2 Weltweit sind nach Angaben des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen rund 65 Millionen Menschen infolge von Krieg, Vertreibung und Verfolgung auf der Flucht.

3 Ende 2016 verzeichnete die Statistik rund 400.000 anerkannte Asylberechtigte im erwerbsfähigen Alter. Für 2017 wird mit weiteren 180.000 gerechnet (BA 2017c).

4 Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung erfasst die Kompetenzen von Geflüchteten und gibt Auskunft über Verteilungen und Potenziale (BRÜCKER et al. 2016).

5 Auf diese Arbeitsplätze drängen nicht nur die Zugewanderten mit schlechten Sprachkenntnissen, sondern auch viele Deutsche ohne Schulabschluss (WEBER 2016).

ten Jugendlichen und Erwachsenen ausgesprochen heterogen.⁴

Für Personen mit geringen Sprachkenntnissen und/oder ohne formale Qualifikation stehen in Deutschland aktuell rund 150.000 Arbeitsplätze zur Verfügung.⁵ Ausbildung ist also der Schlüssel für die Arbeitsmarktintegration. In den Herkunftsländern existieren keine dem deutschen Ausbildungssystem vergleichbaren Strukturen, sodass es nicht verwundern kann, dass nur ein kleiner Anteil über zertifizierte Berufsqualifikationen verfügt,

doch sind die allgemeinen Bildungsaspirationen hoch. Weil Sprache über soziale Kontakte erworben wird, wäre die Arbeitswelt ein idealer Lernort, doch bringen die Geflüchteten oft nicht die dafür nötigen sprachlichen Grundlagen mit. Trotz viel guten Willens aufseiten der Betriebe bleibt so der Zugang oft versperrt. Damit ergibt sich ein *Teufelskreis* aus fehlender Sprachkompetenz und fehlender Ausbildung, der die Integration in den Arbeitsmarkt blockiert.

Die Migrationsforschung bemängelt, dass viele Förderinstrumente zu sehr der *Maßnahmenlogik* folgen, statt eine langfristige, umfassende Unterstützungsstruktur anzubieten und, etwa durch Coaches, über die Vielzahl der möglichen Ausbildungs- und Berufswege zu informieren. Eine berufliche Ausbildung zögen oft weder die Beratenden noch die Betroffenen selbst in Betracht, weil diese nicht unmittelbar Einkommen erbringt. Auch sei vielen Geflüchteten gar nicht bewusst, dass in Deutschland ein duales Ausbildungssystem existiert und welche Möglichkeiten es bietet. So würden Potenziale verschenkt.

UNGEMACHTE HAUSAUFGABEN. Angesichts der erhitzten Debatte über die Aufnahme der Geflüchteten scheinen diejenigen aus dem Blick geraten zu sein, die schon länger bzw. schon in der zweiten und dritten Generation in Deutschland leben. Zwar wurde 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz ausländischen Fachkräften der Weg nach Deutschland erleichtert, und Integrationsförderung wurde erstmals als gesetzliche Aufgabe durch den Bund verankert. 2006 wurde der »Erste Nationale Integrationsplan der Bundesregierung« verabschiedet; qualifizierten Migrant/innen wird eine erfolgreiche Erwerbsintegration auch durch das seit 2012 geltende Anerkennungsgesetz

erleichtert.⁶ Dennoch sind Personen mit Migrationshintergrund nach wie vor deutlich schlechter in den deutschen Arbeitsmarkt integriert als Personen ohne Migrationshintergrund: Sie sind häufiger in prekärer Beschäftigung tätig, und auch von der Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den vergangenen Jahren haben sie nicht im selben Maße profitiert wie Menschen ohne Migrationshintergrund (HÖHNE/SCHULZE-BUSCHOFF 2015).

MANGELNDE CHANCENGLEICHHEIT IN DER SCHULBILDUNG. Deutschland gehört nach wie vor zu den Staaten, in denen die Leistungsunterschiede zwischen Schülern mit Migrationshintergrund und den einheimischen Schülern am stärksten ausgeprägt sind. Der Abstand zwischen diesen beiden Gruppen hat in Deutschland zwischen 2006 und 2015 nicht nennenswert abgenommen. Der Einfluss des sozio-ökonomischen Hintergrundes – also des Bildungsstandes und des beruflichen Status der Eltern – auf die Schulleistungen der Kinder mit Migrationshintergrund hat sich etwas verringert, besteht aber weiter fort (LOKHANDE/NIESELT 2016; AUTORENGRUPPE BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG 2016).

Defizite in der Sprachbeherrschung und fehlende Ressourcen der Eltern (Vertrautheit mit dem deutschen Schulsystem, Unterstützung bei den Hausaufgaben, Mittel für Nachhilfeunterricht, Sport und Musik) werden von staatlicher Seite noch immer nicht ausgeglichen. Die Beantragung finanzieller Unterstützung ist gerade für zugewanderte Eltern oft schwer zu durchschauen und auch sprachlich schlecht zu bewältigen. Benachteiligung in der Schule, etwa bei Notenvergabe und Schulempfehlungen, Vorurteile und das Unterschätzen der Potenziale von Kindern bestimmter Herkunftsgruppen sind nach wie vor nicht ausgeräumt. Im Ergebnis ist der Anteil von jungen Erwachsenen ohne Schulabschluss bei der zweiten Generation unter den 18- bis 35-Jährigen mit 4 Prozent doppelt so hoch wie in der gleichaltrigen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund; der Anteil der Hauptschulabsolvent/innen liegt gleichfalls deutlich höher (23 Prozent vs. 15 Prozent) (STATISTISCHES BUNDESAMT 2017a).

DAS POTENZIAL VON FRAUEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND WIRD NICHT AUSGESCHÖPFT. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen mit Migrationshintergrund lag 2011 bei 60 Prozent und damit 13 Prozentpunkte unter der von Frauen ohne Migrationshintergrund (BAMF

6 Das Gesetz zielt auf eine Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen.

2011). Besonders niedrig ist sie bei Frauen aus Nicht-EU-Ländern. Grund dafür sind u.a. kulturelle Faktoren (traditionelle Rollenbilder), fehlende Netzwerke für die Kinderbetreuung und Vorurteile bei den Arbeitgebern (ANTIDISKRIMINIERUNGSSTELLE DES BUNDES 2013). Viele Migrantinnen sind schon in ihren Herkunftsländern beim Zugang zu schulischer Bildung erheblich benachteiligt, auch daraus erklärt sich der hohe Anteil Geringqualifizierter unter ihnen.

GRENZÜBERSCHREITENDE ARBEITSMIGRATION NIMMT ZU. Die Globalisierung der Wirtschaft, die wachsende Diskrepanz der Lebensbedingungen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union und die Freizügigkeitsregeln des europäischen Binnenmarktes sind der Grund für eine weitere Migrationsform: die *zirkuläre Migration*. Hierunter wird eine Mehrfachwanderung verstanden, bei der sich eine Person wiederholt zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland bewegt. Über zehn Prozent der in Deutschland lebenden Ausländer/innen aus Staaten, die nicht der EU angehören, können als zirkuläre Migrant/innen betrachtet werden (BAMF 2011).

Die Lebenswelt dieser transnationalen Migranten/innen spannt sich zwischen zwei Staaten auf. Diese *transnationale Arbeitsmobilität* folgt, das wird bei der Betrachtung meist vernachlässigt, hauptsächlich der Nachfrage in den aufnehmenden Ländern. In Deutschland werden vor allem durch Betriebe der Landwirtschaft, Gastronomie,

Fleischverarbeitung und Pflege Menschen aus dem Ausland angeworben.⁷ Der Großteil dieser Migration in den Arbeitsmarkt erfolgt nicht individuell, sondern durch »Entsendungen«. Viele dieser Migrant/innen verfügen über deutlich höhere Qualifikationen, als in den Tätigkeitsfeldern abgefragt wird; sie erzielen gleichwohl Einkommen, die über denen in ihren Herkunftsländern liegen (WAGNER 2015). Im Vergleich zu den Einheimi-

schen sind sie dennoch schlechter gestellt: Für die Entlohnung gilt zwar das »Standort-Prinzip«, aber die Sozialversicherung orientiert sich am Land des entsendenden Unternehmens.

7 Die Bundesregierung wirbt Pflegekräfte an, erkennt aber deren Qualifikationen nur bedingt an, sodass diese Personen bei der Eingruppierung zumeist schlechter gestellt sind und (ungewollt) zur kostengünstigen Konkurrenz werden.

WORAUF SOLLTEN WIR UNS VORBEREITEN?

Getrieben von rechtspopulistischen Tendenzen werden sich die Regierungen und Parteien ebenso wie die Sozialpartner eindeutiger positionieren und festlegen müssen, wie sie zu Migration und Zuwanderung stehen. Während die einen betonen, dass das Argument vom Fachkräftemangel überstrapaziert werde und in vielen Bereichen kein Bedarf an Arbeitskräfteanwerbung bestehe, verweisen die anderen auf den demografischen Wandel und die Lücke, die die Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge (1955 bis 1969) mittelfristig reißen wird.

Derlei Richtungsstreitigkeiten stehen bislang einer proaktiven Migrationspolitik im Weg, die Zuwanderung gezielt steuert, über schnelle Verfahren der Kompetenzprüfung verfügt, Rechtssicherheit in der Beschäftigungsperspektive schafft, institutionelle Zuständigkeiten vernetzt und auch die bereits vorhandenen »ethnic communities« in die Konzeption und Durchführung integrativer Projekte einbezieht. Angesichts des niedrigen Volumens (hoch) qualifizierter Zuwanderung scheinen zudem Ansätze an Bedeutung zu gewinnen, die die Auswahl systematischer anlegen und Integrationswege jenseits des Asyls aufzeigen.⁸

WAS FÜR EINE EINWANDERUNG WILL DEUTSCHLAND? Wie soll die Einwanderung der Zukunft gestaltet werden? Es fehlt ein politischer Konsens für ein neues *Einwanderungsgesetz*, das die Arbeitsmigration aus Drittstaaten umfassend steuert. Ohne ein solches Einwanderungsgesetz kann es keine konsistente und wirksame Integrationspolitik geben.⁹ Sie ist aber zwingend notwendig in einem Land, in dem im Jahr 2030 schon 25 Prozent der Menschen einen Migrationshintergrund haben werden.

8 Mit einem professionelleren Profiling ließen sich sehr gut qualifizierte Flüchtlinge identifizieren; man könnte ihnen dann, im Falle einer Asylablehnung, andere Zuwanderungsoptionen aufzeigen (HINTE et al. 2015).

9 Das 2016 verabschiedete Integrationsgesetz beschränkt sich weitgehend auf Regelungen und Reglementierungen für Asylbewerber und Flüchtlinge.

INTEGRATION ENTSCHEIDET SICH IM BETRIEB. Der *Arbeitswelt* wird für das Ziel des Zusammenhalts unisono eine besondere Bedeutung beigemessen. Hier kommen Zugewanderte nicht nur – anders als sonst durch die Abgrenzung der Wohnorte – mit Einheimischen in direkten Kontakt. In den 50er bis 70er Jahren gingen Zuwanderer und Zuwanderinnen vor allem in die Industrie, wo Gewerkschaften und Betriebsräte großen Anteil daran hatten, dass die Zugewanderten zu gleichen Bedingungen arbeiteten und überhaupt in Gremien Chancen auf Teilhabe erhielten. Heute sieht die Lage anders aus: Neu Zugewanderte sind zunehmend in Bereichen des Arbeitsmarktes tätig, die durch schlechte Bezahlung, mangelhafte Sozialstandards und das Fehlen von Betriebsräten gekennzeichnet sind. In diesen Teilen des Arbeitsmarktes sind Zugewanderte unter den Beschäftigten überrepräsentiert.

ES GILT, DEN SOZIALEN SPRENGSATZ ZU ENTSCHÄRFEN. Die Zuwanderung gewinnt an sozialer Brisanz, weil sich die *Verteilungskonflikte* in der Gesellschaft insgesamt verschärft haben (→ **ERWERBSTÄTIGKEIT**). Im Zuge der *Digitalisierung* kann diese Entwicklung noch an Tempo zulegen: Sollte es zu Verwerfungen am Arbeitsmarkt kommen, wird sich auch der Ton in der Zuwanderungsfrage verschärfen. Zugleich werden Toleranz und Solidarität herausgefordert: Sollte der Strukturwandel, wie in einigen Szenarien vorhergesagt, im Bereich der Geringqualifizierten besonders gravierend sein, würde das Personen mit Migrationshintergrund besonders treffen, da sie häufig nur zu solchen Stellen Zugang haben – und es würde die Konkurrenz um diese Stellen verschärfen. Eine große Herausforderung wird folglich darin bestehen, in der Transformation dafür zu sorgen, dass hieraus keine Spaltungslinien erwachsen.

Die Aufgabe wird daher darin bestehen, Beschäftigung als Integrationsfaktor abzusichern, darüber hinaus aber auch solche Ansätze zu stärken, die die Solidarität in der Gesellschaft in neuer Weise beleben. In der Forschung werden hierzu verschiedene Ansätze diskutiert: Das Konzept der »*Superdiversität*« (MEISSNER/VERTOVEC 2015) wird als Antwort auf eine gesteigerte Vielfalt in Gesellschaften betrachtet, die mit einer großen Bandbreite von Herkunftsländern, Migrationspfaden, rechtlichen Voraussetzungen, sozialen Lagen, Alters- und Geschlechtsstrukturen und Qualifikationen der Migrant/innen umgehen müssen. Diese Diversität zu gestalten wird immer wichtiger.

Darüber hinaus wird die Bedeutung von »*Orten der Begegnung*« be-

tont, damit interkultureller Austausch besser gelingt – und deutlich wird, dass nicht nur Unterschiede, sondern auch *Gemeinsamkeiten in der Wertorientierung* bestehen. Wertorientierungen sind ohnehin nicht starr: Je jünger die Migrant/innen zukünftig sind, desto wahrscheinlicher ist eine starke Annäherung an die Werte der aufnehmenden Gesellschaft (BAMF 2016b).

WO KÖNNEN WIR ANSETZEN?

Die Welt ist nicht nur »kleiner« geworden, weil wir über die Medien mit Bildern von Flucht und Vertreibung konfrontiert und über die Ursachen detailliert aufgeklärt werden, sondern auch, weil ganz konkret Menschen bei uns Zuflucht suchen. Zugleich sind Arbeitsmärkte global strukturiert: Deutsche Unternehmen sind weltweit vernetzt und profitieren von international zugänglichen Absatzmärkten; die Wirtschaft fragt Arbeitskräfte aus dem Ausland gezielt nach. Es ist eine für den sozialen Zusammenhalt zentrale Frage, wie hier die Balance zwischen Offenheit und Schutz gelingen kann. Verständigung ist nötig über das richtige Maß an Zuwanderung und gelingende Integration.

ARBEITSMARKTZUGÄNGE FÜR GEFLÜCHTETE

Sollen die Geflüchteten die Chance erhalten, ihre Existenz selbstständig zu sichern, sind alle Anstrengungen auf eine gelingende Vermittlung hin auszurichten. In vergleichsweise kurzer Zeit ist es in Deutschland gelungen, vielfältige Initiativen in dieser Richtung zu starten. Es wäre verfrüht und auch vermessen, an dieser Stelle über die Bemühungen zu urteilen. Es sind aber Hinweise darauf möglich, wo sich der Einstieg in die Arbeitswelt noch erleichtern ließe.

→ DENKANSTOSS TRAUMATISIERUNG NICHT IGNORIEREN

Geflüchtete haben oft eine Leidensgeschichte vor und auf dem Weg nach Deutschland hinter sich. So berechtigt und notwendig jede Initiative zur schnellen Integration der Menschen ist, darf nicht in Vergessenheit geraten, dass die Betroffenen im Unterschied zu anderen Migrant/innen nicht immer ein gleiches Leistungsniveau erbringen können und die *Verarbeitung von Flucht und Vertreibung* Zeit braucht. Die Kriegs- und Fluchterfahrungen haben bei vielen Geflüchteten traumatische Spuren hinterlassen.

Maßnahmen zur Integration tragen deswegen vor allem, wenn sie die Traumatisierung nicht ignorieren, sondern sie thematisieren und Lösungswege zur Bewältigung aufzeigen. Bei dieser Aufgabe stoßen Betriebe und Unternehmen oftmals an die Grenze des Leistbaren. Nötig scheinen daher Informationen und Beratungen für beide Seiten: für die Geflüchteten ebenso wie für die Arbeitgeber. Auch die Kolleg/innen im Arbeitsumfeld sollten für Traumatisierung sensibilisiert werden.

Erkenntnisse über die Spätfolgen nicht behandelter Traumatisierung bei Einwanderer/innen früherer Generationen liegen zunehmend vor, sie machen sowohl die individuelle als auch die volkswirtschaftliche Bedeutung klar. Die Defizite im Bereich der Traumabehandlung sind bereits jetzt ein Problem, das sich angesichts der vielen kriegstraumatisierten Geflüchteten noch verschärfen dürfte. Es muss forciert angegangen werden.

→ DENKANSTOSS FÖRDERUNG DES SPRACHERWERBS IM BETRIEB

Unternehmen bieten vielfach Praktika für Geflüchtete an. Diese sind als Beitrag zur Integration von hohem Wert, doch münden viele dieser Praktika nicht in einer Berufsausbildung, da sie zu kurz sind, um die deutsche Sprache zu lernen. Die Sprache erweist sich somit als eine große Hürde, sie ist aber der Schlüssel für den Zugang zu existenzsichernder Arbeit. Die Kommission empfiehlt daher, für Menschen, die formal einen Asylantrag gestellt haben, aber auch für andere Eingewanderte mit geringen Deutschkenntnissen, ein *einjähriges Sprach-Praxisjahr* einzuführen. Das einjährige Sprach-Praxisjahr sollte der dualen Struktur von Arbeit im Betrieb und Schulunterweisung folgen.

Ein Ansatzpunkt wäre auch der Ausbau des betrieblichen Integrationsjahrs, das Arbeit, Spracherwerb und Qualifizierung betriebsnah miteinander verbindet. Die beiden Modellprojekte der Bundesagentur für Arbeit »step by step« und »Kommit« sind für alle Branchen anwendbar und bieten ein guten Einstieg bzw. Anschluss an das deutsche Modell der dualen Ausbildung. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass Geflüchtete als kostengünstige Arbeitskräfte ausgenutzt werden.

Geflüchtete benötigen darüber hinaus in besonderer Weise Orientierungshilfen auf dem Arbeitsmarkt. Viele konnten sich nicht über das deutsche Erwerbssystem und die unterschiedlichen Möglichkeiten für den Einstieg in dieses System informieren, bevor sie nach Deutschland kamen. Nötig scheint eine niedrigschwellige, *umfassende und zuständigkeitsübergreifende Beratung* (zu Schule, dualen System, Studium). Die Kommission schlägt daher die Idee von »Integrations-Coaches« vor.

Viele Migrantinnen und Migranten bringen Erfahrungen und Zertifikate aus anderen Bildungssystemen, Ausbildungsformen und -schwerpunkten mit, die sich nicht unmittelbar oder nur unvollständig in das deutsche System übersetzen lassen. Gerade Abschlüsse im mittleren Bereich, z.B. von berufsqualifizierenden Fachschulen, sind nicht mit Abschlüssen des dualen Systems vergleichbar (BRÜCKNER 2013). Schon mit dem 2012 in Kraft getretenen *Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz* reagierte der Gesetzgeber auf solche Schwierigkeiten. Für alle Eingewanderten sollen demnach die formalen, im Ausland erworbenen Abschlüsse innerhalb von drei Monaten festgestellt und ggf. anerkannt werden. Hierzu gehört eine *Qualifikationsanalyse* für Menschen ohne oder mit nur unzureichenden Dokumenten, die auch die Erfassung und Anerkennung nonformal und informell erworbener Kompetenzen beinhaltet.

Erste Studien zur Wirkung des Gesetzes zeigen positive Ergebnisse in der Anerkennung, aber auch verbleibende Schwachstellen: Zum einen wurden im Gesetz nur Berufe geregelt, die in der Kompetenz des Bundes liegen. Berufe, die unter die Regelungshoheit der Länder fallen, wie z.B. Lehrer/innen und viele Ingenieurberufe, gehören also nicht dazu. Zum anderen bringt das Verfahren, vor allem die Übersetzung in Referenzberufe und Teilanerkennungen, bisweilen eine Abwertung gegenüber den bisherigen Erfahrungen mit sich, die möglicherweise auch Weiterqualifizierungen nötig machen (BRUSSIG et al. 2013). Dies führt dazu, dass viele Migrant/innen noch immer weit unterhalb ihres eigentlichen Ausbildungsniveaus eingesetzt werden und oftmals überqualifiziert für die ihnen zugeordneten Aufgaben sind. *Dequalifizierung* ist die Folge.

DEBATTE BRÜCKEN INS DEUTSCHE AUSBILDUNGSSYSTEM BAUEN

Regelungsbedarf im *Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz* (BQFG) gibt es bei der Frage von Anpassungs- und Nachqualifizierungsmöglichkeiten für nicht reglementierte Berufe. Hier sind insbesondere die Finanzierungsmöglichkeiten uneinheitlich, das Bildungsangebot ist, da es sich um individuelle Nachqualifizierungsbedarfe handelt, schwierig zu realisieren. Für den Bereich der Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen muss es künftig auch Förderung geben. Diese wird voraussichtlich nicht in einem Einwanderungsgesetz, sondern im Anerkennungsgesetz selbst bzw. in einer Richtlinie zu regeln sein.

Aus Sicht der Kommission fehlt es insbesondere an Brücken, die von der Qualifikation im Herkunftsland zum deutschen Ausbildungssystem führen. Kontrovers wurde allerdings die Frage diskutiert, wie eine solche Brücke aussehen kann bzw. ob und wie weit das bewährte System der dualen Berufsausbildung dadurch entwertet würde ( QUALIFIZIERUNG). Die Kommission sieht hier die Notwendigkeit einer Debatte unter Einschluss insbesondere der Sozialpartner, Kammern und aller weiteren relevanten Akteure.

Die Suche nach Wegen der Integration von Geflüchteten in das Ausbildungssystem berührt zentrale Prinzipien des Ausbildungssystems. So dringlich die schnelle Integration scheint, so muss aber auch geklärt werden, wie Arbeitsmarktzugänge für Einwanderer erleichtert werden können, ohne das System der Ausbildung und Beruflichkeit zu verwässern, zu entwerten und zu unterwandern. Die Kommission hat hierzu verschiedene Argumente abgewogen.

Ein Vorschlag lautete, das für Deutschland typische, insbesondere durch das duale Ausbildungssystem geprägte Beruflichkeitsdenken zu kombinieren mit der angelsächsischen Tradition der Kompetenzorientierung. Dadurch ließen sich die Geflüchteten situationsnah einordnen, auch indem man den Europäischen Qualifikationsrahmen stärker als bisher nutze.

Kritische Stimmen sehen in einer solchen Vorgehensweise die Gefahr der Abwertung der Leistungen derjenigen, die hierzulande Berufsabschlüsse erworben haben (Gefahr der »Billigberufe«) bzw. die Gefahr der Inflation von Abschlüssen (»Anerkennungsflut von Zertifikaten«). Zugleich sei das deutsche Ausbildungssystem auf andere

Ziele angelegt, insbesondere auf die Vermittlung einer ganzheitlichen Kompetenz in einem Beruf statt auf viele Einzelkompetenzen. Auch seien Anerkennungen nicht so einfach umsetzbar, vor allem wenn es um sicherheitsrelevante Fähigkeiten gehe (man denke an das Gesundheitswesen oder den Umgang mit heiklen Stoffen).

Ein Kompromissvorschlag lautete, die Schaffung modularer Komponenten im System der beruflichen Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit zu implementieren. Beispiel: Ein Metallfacharbeiter hat im Herkunftsland eine Ausbildung absolviert, die in ihrer Struktur zwei Drittel der deutschen Ausbildung umfasst. Hier könnte man im Rahmen des Weiterbildungssystems Anschlusskurse für externe Prüfungen anbieten. Hier ließe sich an bestehende Strukturen andocken: In Deutschland werden schon jetzt jährlich 50.000 externe Prüfungen im dualen System abgelegt.

Die Kommission war sich einig: Gesetzgeber und Gewerkschaften sind aufgefordert, konzeptionelle Vorschläge zu machen, um das berufliche Bildungssystem durchlässiger für Neuzugänge mit Vorerfahrung zu machen.

PLURALITÄT ANERKENNEN, DISKRIMINIERUNG ABBAUEN

In der Debatte sind vielfältige Ansätze und Konzepte für ein möglichst respektvolles und konfliktarmes Miteinander, die allesamt auf die *Anerkennung der Vielfalt* und den *Schutz* und die *(Selbst-)Ermächtigung des Einzelnen* zielen.

Weil internationale Verflechtungen zunehmen, länderübergreifend produziert wird und Belegschaften heterogener geworden sind, hat insbesondere in der Arbeitswelt der Gedanke der *Diversity* an Bedeutung gewonnen: Kund/innen, Verhandlungspartner/innen und Mitarbeiter/innen sollen respektiert und anerkannt werden – unabhängig von ihren persönlichen Merkmalen, den sogenannten »Big Eight«: Religion, Ethnie bzw. Hautfarbe, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Klasse, Alter, sexuelle Orientierung sowie Behinderung und

Gesundheit. Unterschiede sollen nicht als Defizite, sondern als produktive Ressource erkannt werden. Unternehmen nutzen *Diversity Management* als Baustein einer motivierenden Arbeitskultur und zur Imagebildung. Ziel ist auch, ökonomische Nachteile zu vermeiden, die durch Ressentiments und Vorurteile oder gar Diskriminierung entstehen.

Das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz* (AGG) legt den Schutz vor Diskriminierung fest und liefert Konzepten zur Diversität so eine rechtliche Grundlage. Das Gesetz zielt darauf, »Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen«.

Nicht nur direkte, sondern auch indirekte Formen von Diskriminierung sind unzulässig. Indirekte Diskriminierung liegt beispielsweise dann vor, wenn der Arbeitgeber allen unbefristeten Arbeitnehmer/innen eine Umsatzprämie bezahlt, allen befristeten aber nicht – und dies damit begründet, dass Letztere das Unternehmen sowieso bald wieder verlassen würden. Bei Ersteren handelt es sich mehrheitlich um Männer, bei Letzteren mehrheitlich um Frauen. Da der vom Arbeitgeber genannte Differenzierungsgrund kein rechtmäßiges Ziel für die vorgenommene Unterscheidung nennt, kann dies als indirekte geschlechtsbezogene Entgeltdiskriminierung gelten. Diskriminierung kann also nicht nur hinsichtlich individueller Handlungen geahndet werden, sondern auch bei Regelungen, die vom Ergebnis her nicht neutral sind. Damit haben auch Aspekte der strukturellen und institutionellen Diskriminierung politische Bedeutung erlangt.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat das Antidiskriminierungsgesetz einer Evaluation unterzogen und kommt zu dem Ergebnis, dass positive Maßnahmen, mit denen bestehende Nachteile ausgeglichen werden, im Gesetz zwar erlaubt sind, aber in der Praxis nicht ausreichend zur Anwendung kommen. Hierzu zählen z.B. gezielte Rekrutierungsmethoden und Stipendien für benachteiligte Personengruppen, Diversity-Trainings, Betriebsvereinbarungen zur Förderung der Vielfalt in der Belegschaft, Zielvereinbarungen zum Erreichen bestimmter Quoten. So könnte z.B. laut Gutachten mithilfe von Betriebsvereinbarungen und Gleichstellungsplänen ein verbindlicherer Rahmen geschaffen werden, um diskriminierende Strukturen zu überwinden.

Auch bestehe beim arbeitsrechtlichen Diskriminierungsschutz Änderungsbedarf: Neben einer Erweiterung der Pflicht zur diskriminierungsfreien Ausschreibung sei eine europarechtliche Klarstellung geboten, sodass auch Kündigungen vom Gesetz erfasst würden. Zudem solle der Gesetzgeber klarer formulieren, welche Pflichten Arbeitgeber haben, um ihre Beschäftigten vor Diskriminierungen zu schützen – auch vor Diskriminierung im Kollegenkreis und durch Kund/innen oder Geschäftspartner/innen.

DENKANSTOSS DISKRIMINIERUNGSFREIE BEWERBUNGSVERFAHREN

Mehrere Studien haben nachgewiesen, dass in Bewerbungsverfahren Diskriminierung nach Geschlecht, Namen und Herkunft der Bewerber/innen stattfindet (z.B. SCHNEIDER et al. 2014). Zuletzt hat eine beim Institut zur Zukunft der Arbeit erschienene Studie gezeigt, dass allein die Angabe eines türkischen Namens ausreicht, die Chance auf ein Vorstellungsgespräch um 14 Prozent zu senken, in kleineren Unternehmen sogar um 24 Prozent (WEICHSELBAUMER 2016). Die Kommission spricht sich dafür aus, diskriminierungsfreie Bewerbungsverfahren (also solche, in der weder Geschlecht noch Name noch Anschrift ausgewiesen werden) breiter anzuwenden.

Bei anonymisierten Bewerbungen wird zunächst auf ein Foto der sich bewerbenden Person, den Namen, die Adresse, das Geburtsdatum, den Familienstand und Angaben zur Herkunft verzichtet. In Ländern wie den USA oder Kanada sind anonymisierte Bewerbungen inzwischen gang und gäbe. Die unabhängige Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat im November 2010 ein deutschlandweites Modellprojekt gestartet, in dem Unternehmen, Behörden und Kommunen anonymisierte Bewerbungsverfahren getestet haben. Zwar ergab das Modellprojekt, dass anonymisierte Bewerbungsverfahren technisch leicht umsetzbar sind und vor allem Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bessere Chancen auf eine Einladung zum Bewerbungsgespräch bringen können. Studien und Pilotprojekte in anderen Ländern kommen jedoch zu kritischeren Einschätzungen. Hier ist also weitere Forschung nötig.

Die Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten findet maßgeblich auf der Betriebsebene statt. Seit den 60er Jahren, als »Gastarbeiter« in die Industrie zuwanderten, haben Gewerkschaften und Betriebsräte das Thema »Vielfalt« aufgegriffen und unterschiedliche Initiativen gegen Diskriminierung und Rassismus entwickelt. Exemplarisch sei der gewerkschaftsübergreifende Verein »Mach' meinen Kumpel nicht an! – für Gleichbehandlung, gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus« genannt. Inzwischen werden offensiv ältere Konzepte der gewerkschaftlichen Stadtteilarbeit wieder aufgegriffen, Zugewanderte werden in ihrem Niederlassungsprozess begleitet.

Es bleibt aber ein Dilemma (PENNINX/ROOSBLAD 2000): Einerseits sind die Gewerkschaften für eine offene Gesellschaft, andererseits wollen sie ihre Mitglieder vor Konkurrenz schützen. Dieses Dilemma ist alles andere als einfach aufzulösen, geht es doch um die Frage, wie sich Solidarität mit Zuwandernden und Absicherung der schon hier Beschäftigten vereinen lassen.

Die integrative Funktion von Mitbestimmungsrechten und -gremien innerhalb der migrantischen und nicht migrantischen Belegschaft ist inzwischen belegt: Obwohl heute in der Regel keine Ausländerausschüsse mehr existieren, die früher speziell die Rechte der migrantischen Arbeiter/innen vertraten, werden Betriebsräte von Arbeitnehmer/innen mit Migrationshintergrund sogar besser bewertet als von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund. Insbesondere diejenigen, die schlecht Deutsch sprechen und älter sind, kommen zu einem positiven Urteil, weil Betriebsräte in konkreten Konflikten unterstützend moderieren (SCHMIDT/MÜLLER 2013). Konzepte zum Diversity Management haben insofern große Schnittstellen zu gewerkschaftlichen Positionen (etwa zum Ansatz »Guter Arbeit«). Vieles, was heute unter dem Label »Diversity Management« läuft, findet sich in den in der Gewerkschaftsbewegung verwurzelten Gleichbehandlungsbestrebungen.

→ DENKANSTOSS VIELFALT ALS NEUES ALTES HANDLUNGSFELD DER MITBESTIMMUNG

Diversity Management wird oft »top down« eingeführt, was dem Grundgedanken von *Beteiligung* widerspricht. Betriebsräte sind jedoch Spezialist/innen für eine auf Gleichbehandlung, Respekt und Wertschätzung von Vielfalt orientierte Unternehmenskultur. Ein starkes Engagement bei Diversity Management ist daher nur naheliegend. Bei solchen Konzepten werden zuweilen jedoch ökonomische Aspekte sowie Macht- und Interessensungleichheiten vernachlässigt; zudem können sie Stereotypisierungen verstärken, statt sie aufzulösen. Schon bei der Erstellung und Formulierung von Konzepten sollten sich daher die Akteure der Mitbestimmung offensiv einbringen.

Schließlich bleibt auch die Frage, wie sich Gewerkschaften und Betriebsräte selbst mit Vielfalt auseinandersetzen. Im Bereich der IG Metall beispielsweise ist dies offenbar gelungen: Im Verhältnis zur Belegschaft haben hier überdurchschnittlich viele Betriebsräte und gewerkschaftliche Vertrauensleute einen Migrationshintergrund (FOROUTAN et al. 2016). Um Beschäftigteninteressen gut zu repräsentieren, muss es Diversity auch in Gremien geben.

DEN EUROPÄISCHEN BINNENMARKT ARBEITSPOLITISCH EINBETTEN

Ein zentrales Element der Europäischen Union ist der gemeinsame Markt mit der *Freizügigkeit* von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit hat in Kombination mit einem erheblichen Wohlstandsgefälle die *zirkuläre Migration* innerhalb der Europäischen Union erheblich befördert. Zirkuläre Migrant/innen arbeiten z.B. als Erntehelfer/innen in der Landwirtschaft, auf dem Bau, in der fleischverarbeitenden Industrie oder in der Pflege.

Zwar gilt auch für Beschäftigte in Subunternehmen der Mindestlohn, aber nur in neun Branchen finden laut Arbeitnehmer-Entsendegesetz Tarifverträge für entsandte Arbeitnehmer/innen Anwendung.

Obwohl insgesamt die Zahl der entsandten Arbeiter/innen nicht zu ermitteln ist, beziffern Umfragen von Gewerkschaften den Anteil in einigen Branchen auf 50 Prozent, teilweise auf bis zu 90 Prozent, vor allem in der Fleischindustrie (NGG 2012). Für den deutschen Bausektor wurde außerdem beobachtet, dass Entsendungen gegenüber individueller Migration überwiegen; entsandte Arbeitnehmer/innen arbeiten oftmals im Bereich prekärer oder informeller Tätigkeiten (WAGNER 2015). Ursprünglich dafür vorgesehen, kurzfristig spezialisierte Dienstleistungen in einem anderen Land anbieten zu können, wird der weit überwiegende Teil der europäischen Entsendungen offenbar zur kompetitiven *Kostensenkung* eingesetzt, die sich das Macht- und Wohlstandsgefälle transnationaler Arbeitsmärkte in Europa zunutze macht (LILLIE/WAGNER 2015). Qualitative Studien zeigen, dass es zur *Umgehung von Regelungen* kommt, vor allem durch verspätete oder vorenthaltene Lohnzahlungen, durch Manipulation von Arbeitszeiten (und damit ein Überschreiten zulässiger Arbeitsstunden und ein Unterschreiten des Mindestlohns), durch Nichteinhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und durch inadäquate Unterbringung (FAUSER 2016).

DENKANSTOSS EIN REGULIERUNGS- RAHMEN GEGEN LOHNDUMPING

Die Kommission sieht ein Kernproblem von zirkulärer Migration im europäischen Binnenmarkt bei der Umgehung von Tarifverträgen und Arbeitsrechten, die im Aufnahmestaat gelten. Hierdurch wird ein *Unterbietungswettbewerb* gefördert. Dieser führt zu einer geringeren Reichweite von Tarifen, zur Umgehung von Mindestarbeitsbedingungen, zu Schwarzarbeit und organisiertem Betrug durch Arbeitgeber bei der Abführung von Sozialversicherungsabgaben. Lohndumping zerstört aber das Vertrauen in die europäische Integration und fördert Feindlichkeit gegenüber Zugewanderten und Arbeitsmigrant/innen. Die effektive Durchsetzung des Prinzips »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« und die wirksame Durchsetzung der im Aufnahmestaat geltenden Arbeitsbedingungen werden daher immer wichtiger. Die Kommission schlägt daher Folgendes vor:

- Auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene sollte ein *besserer Schutz für zirkuläre Migrant/innen* etabliert werden. Hierfür ist ein Regulierungsrahmen notwendig, der dem Prinzip »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« folgt.
- Die *Rechtsdurchsetzung* ist zu *verbessern*. Dazu ist mehr Personal bei den Kontrollbehörden nötig, vor allem bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Vorgeschlagen wird, Instrumente wie ein elektronisches europäisches Sozialversicherungsregister einzuführen, mit dessen Hilfe die Abführung von Sozialversicherungsabgaben in Echtzeit überprüft werden kann.
- Die Kommission empfiehlt, die *Auftraggeberhaftung* zu stärken, zum Beispiel, indem auch staatliche Institutionen von ihr erfasst werden. Darüber hinaus schlägt sie vor, die Begrenzung der Subunternehmerketten zu prüfen, z. B. auf drei Glieder pro Gewerk.
- Ebenfalls schlägt sie vor, das *Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, das derzeit die Geltung von tariflichen Bindungen nur für neun Branchen vorsieht, auf alle Branchen *auszuweiten*.

Auf europäischer Ebene verhandeln die Gesetzgeber derzeit mehrere Gesetzesinitiativen, die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen von zirkulären Migrant/innen im Binnenmarkt haben werden. Hierbei ist darauf zu achten, dass das *Arbeitsortprinzip* gestärkt wird und es keine Einführung des Herkunftslandprinzips gibt.

Die Pläne, eine »Elektronische Europäische Dienstleistungskarte« einzuführen, um die Bürokratie bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten zu reduzieren, werden als problematisch beurteilt. Hier könnten neue Einfallstore für Scheinselbstständigkeit und Schwarzarbeit entstehen, die bestehende Kontrollrechte in Deutschland unterlaufen.

Die derzeit laufende *Revision der Entsenderichtlinie* sollte vielmehr genutzt werden, um durchzusetzen, dass Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte Anwendung finden.

Die Einrichtung einer *schwarzen Liste* von Unternehmen, die gegen europäische arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen haben, wird begrüßt, da sie verhindert, dass Briefkastenfirmen und betrügerische Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten.

Zirkuläre Migrant/innen sind auf dem Arbeitsmarkt besonders schutzlos und daher umso mehr auf eine effektive Interessenvertretung angewiesen (PRIES/SHINOZAKI 2015). Allerdings sind sie gerade in den Sektoren besonders präsent, die insgesamt ohnehin geringer gewerkschaftlich organisiert sind. Gleichzeitig fordert transnationale Arbeitsmobilität die gewohnten Strukturen der Vertretung von (Mitglieder-) Interessen heraus.

Auch wenn die Vertretung von »Zirkulären« noch kein Schwerpunkt von Gewerkschaften ist, gibt es bereits Organizing-Strategien, die dies aufgreifen; auch Kampagnen zu »Living Wage« (also zu existenzsichernden Löhnen) und »Decent Work« (dem Leitbild der Internationalen Arbeitsorganisation ILO) thematisieren Arbeitsmigration. Darüber hinaus existieren auch neue Formen der Unterstützung und Beratung.

In Deutschland sind hier besonders drei Initiativen zu erwähnen: Das Projekt »Faire Mobilität« des DGB (2011–2017) will die Situation vor allem osteuropäischer Arbeiter/innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt verbessern und der oftmals temporären und zirkulären Natur dieser Mobilität und der prekären Beschäftigungssituation Rechnung tragen. Zu den Charakteristika von »Faire Mobilität« gehört neben der lokalen Beratung auch die transnationale Kooperation mit Gewerkschaften aus den Herkunftsländern. Die *Beratungsstelle MigrAr* widmet sich vor allem zirkulären Migrant/innen und ihren arbeitsrechtlichen Problemen. Das Pilotprojekt der Gewerkschaft ver.di in Hamburg hat mittlerweile Nachahmer in anderen Städten. Auf die problematischen Arbeitsbedingungen von Wanderarbeiter/innen reagierte die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt mit der Gründung des *Europäischen Vereins für Wanderarbeiterfragen* (EVW). Er arbeitet in Form drittmittelfinanzierter Projekte mit muttersprachlichen Berater/innen, die häufig als Mittler zwischen den Arbeiter/innen, den Gewerkschaften, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und Staatsanwaltschaften fungieren.

Zentrale Erfahrung der IG BAU mit dem EVW sind: Der recht hohe Aufwand zur Betreuung und Organisierung lässt sich kurz- und mittelfristig kaum kostendeckend realisieren, aus Mitgliedsbeiträgen erst recht nicht. Gewerkschaften bewegen sich hier in einem Dilemma, da sie derlei Initiativen über Mitgliedsbeiträge finanzieren müssen und sich ihre Angebote insbesondere an Mitglieder richten müssen,

die »Zirkulären« aber selten Gewerkschaftsmitglieder sind. Organisationserfolge sind aufgrund der besonderen Situation dieser Menschen, die länderübergreifend und pendelnd leben und arbeiten, gering. Und: »Klassische« arbeitsrechtliche Instrumente sind häufig bei der Durchsetzung der Interessen der Wanderarbeiter/innen nur schwer einsetzbar – zu undurchsichtig sind die Verflechtungen auf Arbeitgeberseite, zu schwach ist die Position der Wanderarbeiter/innen. Wichtige Elemente sind daher die Herstellung von Öffentlichkeit und die Ansprache der heimischen Auftraggeber, insbesondere dann, wenn es um kriminelle Praktiken von Unternehmen geht.

DENKANSTOSS INTERESSENVERTRETUNG DER »ZIRKULÄREN« FÖRDERN

Die Kommission empfiehlt eine Verstärkung und einen Ausbau der Angebote für zirkuläre Migrant/innen. Ihre Unterstützung stellt eine besondere Herausforderung dar, weil der Aufwand für eine angemessene Betreuung und Organisation immens ist, sich aber aus den Mitteln der Gewerkschaften kaum tragen lässt. Projekte sind daher in hohem Maße auf *Drittmittelfinanzierung* angewiesen. Eine langfristige öffentliche Förderung ist nötig, um diese Projekte dauerhaft zu finanzieren und finanziell besser auszustatten.