

Schriftenreihe Migration und Arbeitswelt

64

MOBILITÄT IN EUROPA – HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN FÜR DEN **ARBEITSMARKT**

Expertenforum am 23. Juni 2008 in Dresden

DOKUMENTATION



MIGRATION

Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort
Xenos
Leben und Arbeiten in Vielfalt



DGB BILDUNGSWERK



EINFÜHRUNG 4

Daniel Weber, DGB Bildungswerk e.V.

**THEMATISCHE EINFÜHRUNG:
EU-ERWEITERUNG UND
GRENZÜBERSCHREITENDE
ENTWICKLUNG IN DER REGION 5**

Silvana Birkigt, DGB Dresden

**EU-ERWEITERUNG UND MIGRATION.
ERGEBNISSE AUS DEM XENOS-PROJEKT
„DIE 2. CHANCE – INTERKULTURELL
UND GEMEINSAM VOR ORT“ 8**

Daniel Weber, DGB Bildungswerk e.V.

**DIE ENTSCHEIDUNGEN DES EUGH IN DEN
FÄLLEN VIKING, LAVAL UND RUEFFERT –
DOMESTIZIERUNG DES STREIKRECHTS
UND EUROPaweITE NIVELLIERUNG DER
INDUSTRIELLEN BEZIEHUNGEN 11**

Prof. Dr. Thomas Blanke, Universität Oldenburg

**Integration als wichtiger Teil von
Zuwanderungspolitik 16**

Dr. Ingrid Blankenburg, Dresdner Verein für soziale Integration von Ausländern und Aus-siedlern (VIA)

**Ergebnisse der Nachfragen und
Diskussionen 18****IMPRESSUM 23****INHALT**

EINFÜHRUNG

Das Experten- und Expertinnenforum „Mobilität in Europa – Chancen und Herausforderungen für den Arbeitsmarkt im Grenzraum“ ist eine Veranstaltung im Rahmen des Xenos-Projektes „Zweite Chance – Interkulturell und Gemeinsam vor Ort“, das vom Europäischen Sozialfonds, aus Bundesmitteln und vom DGB gefördert wird.

Die Europäische Union ist durch die Volksabstimmung in Irland gerade wieder ein großes Thema in den Nachrichten. Die Ablehnung des europäischen Reformvertrags zeigt wie fragil dieses Konstrukt Europäische Union sein kann. Obwohl unter anderem die beiden größten Parteien in Irland dafür waren, konnte die Bevölkerung nicht überzeugt werden, sich für den Vertrag zu entscheiden. Meiner Meinung nach liegt das auch daran, dass eigentlich zu wenig über die Europäische Union informiert und diskutiert wird. Und wenn das geschieht, dominieren entweder negative Schlagzeilen oder aber die Haltung in der Diskussion ist eher distanziert. Was ich damit meine: Die Vorschläge, die von der EU-Kommission kommen, kann man begrüßen oder heftig kritisieren. Und dann lässt sich um die richtige Lösung streiten. Nur sollte das nicht unter dem Vorzeichen „die da in Brüssel“ stehen, sondern „wir in Europa“.

Das ist beim Thema Mobilität in und nach Europa nicht anders. In der Debatte und auch im politischen Handeln auf der europäischen Ebene steht die Frage seit Langem weit oben auf der Tagesordnung. In den breiten öffentlichen Debatten in den Mitgliedstaaten reduziert sich das Thema zumeist auf die dramatischen Bilder von Bootsflüchtlingen, die unter Lebensgefahr nach Europa wollen, weil sie sich davon ein besseres Leben versprechen. In einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten oder zu studieren ist bestenfalls ein Thema, wenn ein Journalist im Urlaub in Österreich von einem sächsisch sprechenden Kellner bedient wird und auf Nachfrage erfährt, dass das keineswegs ein Einzelfall ist. Weil das irgendwie exotisch klingt, findet man das dann irgendwann auf der Abschlagseite seiner Tageszeitung. Wie grenzüberschreitende Mobilität funktioniert, wie das den Blick der Menschen erweitern kann – diese und andere Fragen beschäftigen bestenfalls einige Fachleute.

Wir als Bereich Migration & Qualifizierung beim DGB Bildungswerk versuchen unter anderem

über Europa zu informieren und zu diskutieren – natürlich unter dem spezifischen Aspekt, den wir bearbeiten, nämlich Migration. Und wir versuchen durchaus unsere Akzente zu setzen. Die Kommission sieht Arbeitsmigration in der EU oft vor allem als Allokation von Arbeitskräften. Das heißt: Menschen sollen dahin gehen, wo ihre Arbeitskraft gebraucht wird. Wenn Menschen den freiwilligen Entschluss fassen zu wandern, müssen sie immer auch Angebote erhalten, sich an ihrem neuen Lebensort einrichten zu können. Das ist mehr als ein Arbeitsplatz. Oder anders formuliert: Migration muss immer mit Integration verbunden sein.



THEMATISCHE EINFÜHRUNG

EU-Erweiterung und grenzüberschreitende Entwicklung in der Region

Die Erweiterung der Europäischen Union ist ein Thema, dem wir uns als DGB seit vielen Jahren widmen. Unsere Erfahrung ist: Europa ist eine Chance. Es ist eine Chance für die Gründungsmitglieder der EU und für die Neuen. Im besonderen Maße aber ist die EU eine Chance für die Grenzräume. Diese lagen lange Zeit an den äußersten Rändern ihrer Länder und sind mit der Erweiterung wieder in die Mitte Europas gerückt.

Schon seit 1993 gibt es seitens des DGB und der Gewerkschaften grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere ausgestaltet durch den Interregionalen Gewerkschaftsrat Elbe-Neiße, der zu der damaligen Zeit der erste IGR mit Partnern außerhalb der Europäischen Union war. Ihm gehören die polnische Gewerkschaft NSZZ Solidarnosc der Region Jelenia Góra, die Böhmischo-mährische Konföderation der Gewerkschaftsverbände, CMKOS, Nordböhmen und der DGB Sachsen an. Als andere sich noch vor der Grenzöffnung gruselten, haben wir bereits eng mit den polnischen und tschechischen Gewerkschaften zusammengearbeitet. Unser Ziel war von Anfang an die volle Integration Tschechiens und Polens in die EU. Wenn wir in die Geschichte schauen, dann war das Dreiländereck lange Zeit ein gemeinsamer Wirtschaftsraum. Daran müssen wir anschließen. Wir wollen einen gemeinsamen Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensraum entwickeln.

In diesem Jahr haben wir in der Europastadt Görlitz/Zgorzelec das 15-jährige Bestehen des IGR Elbe-Neiße gefeiert. Dabei haben wir auf die Erfolge der letzten Jahre zurückgeblickt und über die Herausforderungen der kommenden Jahre in Europa diskutiert. Das Motto des IGR Elbe-Neiße heißt: „Für ein solidarisches Europa, gute Arbeit in einem sozialen Europa.“

Im Laufe der Jahre ist die grenzüberschreitende Solidarität gewachsen. Im Rahmen dieser Solidarität ist es selbstverständlich, sich bei großen und kleineren Aktionen gegenseitig zu unterstützen. Ein Beispiel dafür sind die gemeinsamen Proteste beim Discounter Plus in Tschechien. Die deutschen Geschäftsführungen bei Plus glaub-

ten, dass sie dort schalten und walten können wie sie wollen. Zwei Jahre lang kämpften die Beschäftigten um einen Tarifvertrag. Ohne Erfolg. Ganz im Gegenteil, die Gewerkschaftsvertreter und die Beschäftigten wurden Repressalien ausgesetzt und es wurde versucht, die Gewerkschaften aus den Betrieben zu vertreiben. Das Verhalten der deutschen Geschäftsführungen wurde in der tschechischen Öffentlichkeit sehr negativ aufgenommen. In einer gemeinsamen öffentlichen Aktion im tschechischen Most, an der die tschechische Einzelhandelsgewerkschaft, ver.di und der DGB Sachsen beteiligt waren, ist es gelungen, die Einigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Grenzraum zu demonstrieren. Das Ergebnis: Innerhalb von zwei Wochen gab es einen Tarifvertrag bei Plus in Tschechien.

Ein ganz aktuelles Beispiel ist der morgige landesweite Warnstreik der tschechischen Gewerkschaften. Die Gewerkschaftsverbände CMKOS CM und der DGB Sachsen haben dazu eine gemeinsame Erklärung abgegeben, die sich gegen die geplanten unsozialen Reformen der tschechischen Regierung zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer richtet.

Tschechien wird im ersten Halbjahr 2009 die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Leider ist zu erwarten, dass auch Tschechien das Motto „Europa ohne Barrieren“ als reine Binnenmarktstrategie versteht. Die tschechische Regierung plant derzeit die Privatisierung des Gesundheitswesens, der Krankenversicherung sowie der Rentenversicherung.

Die Europäische Union wurde am 1. Mai 2004 um zehn neue Mitgliedstaaten erweitert. Am 1. Januar 2007 kamen Bulgarien und Rumänien hinzu. Seit Ende 2007 haben wir offene Grenzen zu Polen und Tschechien. Zukünftig müssen Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und der Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards europäisch beantwortet werden. Die Völker in den Beitrittsstaaten haben mit dem EU-Beitritt ganz klar die Hoffnung auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse in einem gemeinsamen Europa verbunden. Allerdings zeigen die jüngsten Beispiele

des Europäischen Gerichtshofs, dass unternehmerische und wirtschaftliche Freiheiten über elementare Grundrechte wie die Menschenwürde und die nationalen Schutz- und Arbeitsrechte gestellt werden. Anfang April hat der EuGH entschieden, dass das niedersächsische Tarifreugesetz gegen EU-Recht verstößt. Daher dürfe das Land die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht an die Zahlung ortsüblicher Tariflöhne knüpfen. Es könne lediglich die Beachtung gesetzlicher Mindestlöhne oder allgemein verbindlich erklärter Tarifverträge verlangt werden. Eine solche Rechtsprechung lädt geradezu zu Lohndumping ein und ist insbesondere für die Gewerkschaften in Deutschland, die seit Langem um den gesetzlichen Mindestlohn kämpfen, eine Bestätigung dafür, diesen Kampf zu verstärken. In ganz Europa, auch in Deutschland, brauchen wir einen gesetzlichen Mindestlohn, von dem man leben kann.

Für das Zusammenwachsen in Europa brauchen wir einerseits eine möglichst rasche Aufhebung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Andererseits muss aber sichergestellt sein, dass jeder Arbeitnehmer und jede Arbeitnehmerin den gleichen Lohn und die gleichen Arbeitsbedingungen erhält, unabhängig von der Herkunft und dem Geschlecht. Wir wissen, dass es ein langer Weg bis dahin ist. Arbeitnehmerfreizügigkeit muss aber immer auch einschließen, den sozialen Fortschritt voranzutreiben und die Lebens- und Arbeitsbedingungen anzugleichen. Es darf nicht dazu kommen, dass Beschäftigte sich gegenseitig nach unten konkurrieren.

Von zentraler Bedeutung bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist die Information und Beratung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die zu uns kommen. Denn nur wer seine Rechte kennt, kann sie auch einfordern. Wir als DGB haben im Rahmen eines EU-Projekts zum Beispiel eine Broschüre erstellt, die genau das leisten soll.

Zuwanderung in die Europäische Union ist längst tägliche Wirklichkeit. In Deutschland leben 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Rund 15 Millionen Menschen haben einen Migrationshintergrund. Ende 2007 lebten 35,4 Prozent aller Ausländer seit zirka 20 Jahren in Deutschland. Unsere täglichen Nachbarn kommen aus der Türkei, Italien, Griechenland, Spanien, Vietnam, Indien, Russland. Dabei bin ich jetzt nur einmal davon ausgegangen, wo ich gern essen und einkaufen gehe. In Dresden gibt es chinesische Ärzte, Studenten aus arabischen Ländern und Flüchtlinge aus dem Iran. Auf unseren Autobahnen begegnen wir täglich polnischen und slowakischen Brummifahrern. In der kommen als IT-Spezialisten zu uns ins Land. Jeder kann es sehen: Wir sind nicht nur ein Transitland, sondern wir sind ein Einwanderungsland. Aber Einwanderung wird nach wie vor schwer gemacht. Fak-

tisch sind wir ein Einwanderungsland ohne wirkliche Einwanderungspolitik.

Kern der europäischen Einigung war ursprünglich nur die Idee einer Wirtschaftsgemeinschaft, eines gemeinsamen Marktes. Aber ein gemeinsamer Markt funktioniert nicht ohne die Menschen. Die faktische Einwanderung, die in den Mitgliedstaaten seit vielen Jahren stattfindet, muss daher auch als solche anerkannt, transparenter gestaltet und integrationspolitisch begleitet werden. Migrantinnen und Migranten dürfen nicht abgeschottet, sondern müssen integriert werden. Und hier bestehen viele Probleme. Oft haben Zuwanderer keinen Anspruch auf Integrationsmaßnahmen und nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Damit ist eine soziale Isolierung fast schon vorprogrammiert.

Für eine gemeinsame Entwicklung in unserer Grenzregion und auch für die Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in die EU sind Kontakte zu Ost- und Mitteleuropa von zentraler Bedeutung. Zu unserem Potenzial gehören enge Verbindungen nach Tschechien und Polen. Wir sind Türöffner für Kooperationen, Projekte und Kontakte. Dabei tragen wir auch zum Austausch von Lebensphilosophien und kulturellen Werten bei. Das ist ein Innovationsvorsprung, den wir nutzen müssen. Und im Übrigen auch ein erfolgreicher Weg zur Bekämpfung von Rechtsextremismus. Die Auseinandersetzung mit anderen kulturellen Werten, das Kennenlernen fremder Kulturen legt die eigenen Vorurteile frei und macht die Ursachen von Konkurrenzängsten deutlich, die zu Fremdenfeindlichkeit führen.

In Sachsen gibt es etwa 130.000 klein- und mittelständische Unternehmen. Für diese ist die Förderung von interkultureller Kompetenz zur Verbesserung von grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen überlebensnotwendig und trägt zur Wettbewerbsfähigkeit bei. Landesspezifische Beratungs- und Informationsangebote für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind dafür unerlässlich. Der Arbeitsmarkt muss sich öffnen, indem die Potenziale der Zugewanderten erkannt und für unsere erwartete Entwicklung nutzbar gemacht werden. Verwaltungen, Ämter und Behörden müssen Vorbild werden und verstehen: Wer hierher kommt, ist Partner und nicht Bittsteller. Migrantinnen und Migranten müssen frühzeitig eine kompetente Integrationsförderung erhalten. Vorrangig sind dabei die Vermittlung der deutschen Sprache, die Förderung der beruflichen Entwicklung sowie die Vermittlung gesellschaftlicher Grundkenntnisse. Diese Integrationsförderung muss darauf zielen, dass die Menschen sich im öffentlichen Leben schnell zurechtfinden und auf eine Integration in den Arbeitsmarkt, was auch die Förderung von Selbstständigkeit einschließt.

Der Förderung der Selbstständigkeit kommt eine besondere Bedeutung zu. Nach der Wende haben viele ehemalige Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer einen Weg zu eigenem Einkommen dadurch gefunden, dass sie ein Geschäft gründeten, um sich und ihre Familien zu ernähren. Dies geschah oft als Einzelhändler oder im Gaststättensektor. Sie haben sich mit einer Ich-AG aus der Arbeitslosigkeit herausgezogen, längst bevor die Arbeitsmarktpolitiker die Ich-AG erfunden hatten. Und viele dieser Ich-AGs sind heute Wir-AGs. Existenzgründerseminare, fachspezifische Weiterbildungen, Schaffung von Netzwerken in migrantenspezifischen Tätigkeitsfeldern und der Aufbau einer migrantenspezifischen Selbstständigenberatung durch die Kammern sind hilfreich, um diese positiven Ansätze zu stabilisieren und neue Geschäftsfelder zu erschließen.

Eine weitere Erschwernis für die in Sachsen lebenden Migrantinnen und Migranten, einen Arbeitsplatz zu finden – aber nicht nur in Sachsen –, ist die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, um im erlernten Beruf tätig werden zu können. Dies gilt vor allem für Spätaussiedler, von denen viele in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion einen Hochschulabschluss erworben haben, der in Deutschland nicht anerkannt wird.

Nach Zustimmung des Europäischen Parlaments im April dieses Jahres können die Mitgliedstaaten der Europäischen Union künftig den Europäischen Qualifikationsrahmen für ein lebenslanges Leben (EQR) übernehmen. Der EQR ist eine Art Übersetzungshilfe, die genutzt werden kann, um Qualifikationen, die in den verschiedenen Ländern der Union erworben wurden, vergleichbar zu machen. Er deckt Qualifikationen ab, die in allen Bildungsbereichen erworben wurden, allgemeine schulische Bildung, Hochschulbildung, berufliche Bildung, Weiterbildung und so weiter. Ziel des EQR ist es, die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der EU zu fördern. Allerdings bezieht sich das nur auf Qualifikationen, die von Bürgerinnen und Bürgern eines Mitgliedstaats in der EU erworben wurden. Das sollte schnell auf Qualifikationen ausgeweitet werden, die außerhalb der EU erworben wurden und auf Drittstaatler, die ihre Qualifikationen in der EU erworben haben.

Aber immerhin ist der EQR ein wichtiger Schritt, Arbeitsmigration von Unionsbürgerinnen und -bürgern zu erleichtern. Damit meine ich nicht die möglichst billige Abwerbung von Fachkräften. Vielmehr geht es gerade hier in einer Grenzregion darum, eine grenzüberschreitende Personalentwicklung zu fördern, die einem solidarischen Grundgedanken folgt.

Das gemeinsame Europa kann man nicht zur Hälfte wollen. Nur Wirtschaftsunion ist zu wenig. Das gemeinsame Europa wird Wirklichkeit, wenn die Menschen, die darin leben, mitgenommen werden und das Gefühl haben, dass es ihr Leben positiv beeinflusst. Europa muss allen ein Leben in Menschenwürde bieten.



EU-ERWEITERUNG UND MIGRATION

Ergebnisse aus dem XENOS-Projekt „Die 2. Chance – Interkulturell und Gemeinsam vor Ort“

Das DGB Bildungswerk führt von August 2007 bis September 2008 das XENOS-Projekt „2. Chance – Interkulturell und gemeinsam vor Ort“ durch mit dem Ziel die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt zu stärken. Dazu werden Bildungs-, Informations- und Beratungsangebote für Akteure in der arbeitsweltbezogenen Migrations- und Integrationsarbeit durchgeführt. In diesem Rahmen ist auch das Projekt angesiedelt, das als Modellprojekt in der Stadt Dresden und im Kreis Düren durchgeführt wird. Diese zwei Zielgebiete wurden ausgewählt, da sie eine sehr unterschiedliche Situation in Bezug auf die Situation der Menschen mit Migrationshintergrund vor Ort aufweisen aber auch Gemeinsamkeiten haben wie die grenznahe Lage.

Wir haben an beiden Standorten verschiedene Trainings und Seminare durchgeführt. Zielgruppe dieser Trainings und Seminare waren zum einen Multiplikatoren und Multiplikatorinnen auf dem Arbeitsmarkt, wie Personalverantwortliche in Betrieben oder auch Berater und Beraterinnen. Zum anderen aber auch Menschen mit Migrationshintergrund in den beiden Regionen.

Gute Erfahrungen wurden bei der Durchführung der Bewerbungstrainings gemacht. Hier ging es vor allem darum, verborgene Qualifikationen und Kompetenzen für Arbeitgeber sichtbar zu machen.

Auf sehr positive Resonanz ist beispielsweise das Seminar Ausländerbeschäftigungsrecht gestoßen. Dieses hat im Rahmen der Woche der Weiterbildung stattgefunden, die sich an Menschen mit Migrationshintergrund richtet. In diesem Rahmen wurde auch auf das Thema Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen eingegangen. Wir haben den etwas komplizierten Rechtsrahmen erläutert. Dazu gab es eine sehr fruchtbare Diskussion.

Aus unserer Sicht sehr wichtig war das interkulturelle Training für Angehörige der öffentlichen Verwaltung. Im Vorfeld war es etwas schwierig

gewesen, dafür zu werben und Interesse zu wecken. Aber die Teilnehmer, die zu unserem Seminar gekommen sind haben erkannt, von welcher Tragweite das Thema ist und was alles dahintersteckt. Ich glaube, wenn man mehr Menschen zu einer Teilnahme bewegen kann, könnte das Thema auch in Dresden weite Kreise ziehen.

Schließlich haben wir in Dresden auch an der Ausbildungsmesse ‚Karrierestartmesse‘ teilgenommen. Hier konnten wir mit unserem Angebot erstmals das Thema ‚Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt‘ in die Messe einbinden, was sehr positiv aufgenommen wurde. Uns war es auf der einen Seite wichtig, Menschen mit Migrationshintergrund in die Messe einzubeziehen. Daher haben wir vergünstigte Eintrittskarten an Menschen mit Migrationshintergrund in Dresden herausgegeben. Dies ist sehr positiv angenommen worden. Gleichzeitig haben wir Unternehmerinnen und Unternehmer gesprochen und sie über Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund und über unsere Arbeit informiert.

Schwierigkeiten gab es bei der Einbindung in Unternehmen. Hier scheint es, dass die Möglichkeiten interkulturelle Kompetenz zu nutzen in den Unternehmen noch nicht so angekommen sind, wie es nötig wäre.

Zu unseren Erfahrungen möchte ich sagen, dass wir immer eine gute Unterstützung durch die Multiplikatoren und Multiplikatorinnen vor Ort hatten. Das ist nicht immer so. Ich bin auch sehr froh darüber, dass wir hier auf großes Interesse bei Menschen mit Migrationshintergrund gestoßen sind. Ich habe in dem Jahr auch die Erfahrung gemacht, dass es hier einige Menschen gibt, die sich stark um Menschen mit Migrationshintergrund kümmern und das auch sehr gut machen. Allerdings glaube ich, dass diese Arbeit oft noch nicht bekannt genug ist. Ich glaube, diejenigen, die sich engagieren, sollten mit Blick auf die Zielgruppe etwas lauter sagen: Das und das gibt es für euch. Die Betroffenen werden sehr genau hinhören.

Wie sind wir jetzt auf das Thema EU-Erweiterung für diese Konferenz gekommen? Zunächst hat das Thema Grenzraum immer auch mit EU und besonders im Fall Dresdens mit der EU-Erweiterung zu tun. Daneben ist die EU eng verknüpft mit der Migrationsgeschichte. Die Erweiterung der EU ist wichtig für Prognosen über das künftige Migrationsgeschehen. Es geht also um die Fragen, wann Menschen nach Deutschland gekommen sind und unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen und darum, in welchen Größenordnungen sich künftige Wanderungen bewegen werden. Die Migrationsgeschichte schlägt sich natürlich in der Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nieder. Der

deutliche Unterschied bei dieser Zusammensetzung zwischen Dresden und Düren spiegelt die sehr unterschiedliche Migrationsgeschichte der alten Bundesrepublik und der DDR wider.

Was die Prognosen angeht, gab es schon lange vor den beiden letzten EU-Erweiterungen die Frage danach, wie viele Menschen kommen werden. Damit verbunden sind Befürchtungen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fürchten ein mögliches Lohndumping. Die Unternehmen hingegen hoffen darauf. Oder anders formuliert: Sie hoffen, dass künftige Arbeitskräftelücken geschlossen werden können, ohne dass ihre Lohnkosten steigen. Insgesamt greift das Thema EU-Erweiterung in viele gesellschaftliche und politische Bereiche ein.

Im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung fallen immer wieder die Schlagworte Fachkräftemangel, Arbeitslosigkeit, Mindeststandards und Integration. Sie umreißen das Spannungsfeld, in dem sich die Diskussion bewegt. Mindeststandards und auch Mindestlöhne sollen Lohndumping und damit Arbeitslosigkeit der Bevölkerung in Deutschland verhindern. Mit dem Stichwort Integration ist zum einen die Frage verbunden, was verbessert werden muss, damit die Menschen, die kommen, sich leichter in diese Gesellschaft integrieren können. Andererseits wird mit Integration die Frage verknüpft, wie viele Menschen unsere Gesellschaft integrieren kann. Ob es Grenzen für eine Aufnahmefähigkeit gibt und wo die liegen, ist eine eher theoretische Frage – mit Spielraum für Demagogie, wonach das Boot voll sei. Sehr viel praktischer ist die Frage, wie viele denn möglicherweise kommen werden.

Für unser Projekt stellt sich auch die Frage, was bedeutet Grenzraum für Mobilität? Zunächst einmal kann eine Grenze eine kulturelle Barriere sein. Oft fängt hinter der Grenze ein neuer Sprachraum an und auch andere kulturelle Verhaltensweisen prägen den Alltag. Wenn eine Grenze geschlossen ist, stellt sie natürlich ein Handelshemmnis und eine Mobilitätsschranke dar.

Solche Barrieren und Hemmnisse gibt es an den Außengrenzen der EU. Da gelten andere rechtliche Bedingungen als innerhalb der EU. Aufgrund bilateraler Abkommen unterscheiden sich die Außengrenzen. Die EU-Außengrenze zur Schweiz ist nicht mit der zur Ukraine zu vergleichen. Und eines muss man im Kopf haben, bis vor Kurzem verlief auch hier in Dresden eine Außengrenze der EU.

Das ist seit dem 1. Mai 2004 nicht mehr der Fall. Damals traten zehn Staaten der EU bei, acht davon aus Mittel- und Osteuropa. 2007 kamen bekanntlich noch Bulgarien und Rumänien dazu. Die Grenzen sind gefallen, im Prinzip dürfte es

keine Hemmnisse mehr geben. Dem ist bekanntlich nicht so. Für die neuen Mitgliedstaaten der EU aus Mittel- und Osteuropa gibt es zwar Reisefreiheit, aber keine Arbeitnehmerfreizügigkeit in einen Teil der alten EU-Länder. In Deutschland gelten die Übergangsfristen nach der Formel zwei plus drei plus zwei. Das heißt für zwei Jahre konnte die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt beschränkt werden, dann noch einmal für drei Jahre – in dieser Phase stecken wir jetzt – und 2009 noch einmal für zwei Jahre, wenn eine schwere Beeinträchtigung des Arbeitsmarktes zu erwarten ist. Das ist natürlich ein Hemmnis für Mobilität.

Das ist ein formales Mobilitätshemmnis. Die Entscheidung über eine Wanderung treffen aber immer konkrete Menschen und die entscheiden nach – wie das volkswirtschaftlich heißt – Opportunitätskosten. Das heißt in die Entscheidung wird auch einbezogen, ob im Zielland ein höherer Verdienst erzielt werden kann. Da werden dann natürlich weitere Faktoren einberechnet, etwa die Lebenshaltungskosten. Wer aus Polen in den Raum München oder Stuttgart geht, um dort zu arbeiten, verdient vielleicht das Doppelte. Ob sich sein materieller Lebensstandard dadurch verbessert, muss sehr genau nachgerechnet werden. Generell muss man sehen, dass mit einer sich verbessernden sozialen Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten die Neigung zur Arbeitsmigration sinken wird. Das ist jetzt bereits zu beobachten.

Eine einigermaßen genaue Zahl der Migrationswilligen und die Effekte von Migration auf den Arbeitsmarkt lassen sich nur schwer voraussagen. Das ist erst einmal eine sehr ernüchternde Aussage. Die taucht aber selbst bei den Experten und Expertinnen auf dem Gebiet auf. Wenn man sich mit Volkswirtinnen und Volkswirten, die in dem Bereich forschen, unterhält, herrscht bei ihnen oft große Ratlosigkeit. Da die Leute aber Zahlen hören wollen, werden Berechnungen angestellt. Die sich daraus ergebenden Prognosen für die künftige Netto-Migration aus den neuen Mitgliedstaaten nach Deutschland, schwanken zwischen 20.000 und 640.000 Personen. Das ist schon eine enorme Spanne. Und das sind durchaus ernst zu nehmende Studien und keine politischen Zahlen, die einen bestimmten Effekt verursachen sollen. Wie kann man nun damit umgehen? Man muss sehen, dass den verschiedenen Prognosen unterschiedliche Methodiken zu Grunde liegen. Das heißt: Man muss sich mit den Studien beschäftigen. Dazu braucht man kein ausgebildeter Volkswirt zu sein. Einige Studien haben eklatante Schwächen. Das gilt zum Beispiel, wenn Rahmenbedingungen unterschätzt werden oder Modelle benutzt werden, die einfach mit dem gesamtwirtschaftlichen Brutto sozialprodukt rechnen und nicht auch kleinteiligere Daten hinzuziehen.

Meine Schlussfolgerung aus den unterschiedlichen Herangehensweisen und Daten ist, dass man daraus Mutmaßungen/Hypothesen ableiten kann und sagt: „So könnte es aussehen.“ Die Hypothesen lassen sich dann auch kombinieren. Das kann man mit Expertinnen und Experten diskutieren, die sich vor Ort auskennen und versuchen herauszufinden, welche Rahmenbedingungen existieren. Dies muss dann auch auf die verschiedenen Branchen bezogen werden.

Ich habe ein Raster erstellt (siehe S. 10), mit dessen Hilfe man an die verschiedenen Prognosen herangehen und bewerten kann, was von ihnen zu halten ist. Vereinfacht gesagt gilt: Je mehr Ja-Kreuze, desto eher kann man dem Modell trauen. Stichpunkte sind u.a.: Werden alle relevanten Faktoren einbezogen? Und die kann man dann abhaken. Wie verlässlich sind die Datenquellen? Es gibt ein Beispiel in Bezug auf Lettland und Estland, da werden Daten aus den 50er-Jahren benutzt. Es ist schon sehr schwierig, zu beurteilen, ob damals die Migrationszahlen verlässlich nachgehalten wurden und ob man denen trauen kann. Da sollte man dann eher „Nein“ ankreuzen.



Frage	„Ja“	„Nein“
Werden alle für die Fragestellung relevanten Faktoren im Modell erfasst? (z.B.: Lohnunterschiede, Kaufkraft, Elastizitäten, politische Rahmenbedingungen, Transaktionskosten, kulturelle Unterschiede, Konjunktur, externe Schocks, Sozialstrukturen und weitere)		
Werden die erklärenden Variablen zufrieden stellend geschätzt? (Handelt es sich um ein Modell mit „fixen Effekten“?)		
Kann man die (historischen) Daten auf die Fragestellung übertragen?		
Werden verlässliche Datenquellen benutzt?		
Wird sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite bedacht? (Push- und Pull-Faktoren)		
Werden Unsicherheiten im Bereich der Einstellungen berücksichtigt?		
Wird die Dynamik, also zukünftige Entwicklungen ausreichend modelliert?		
Werden auch die Bedingungen in alternativen Zielländern einbezogen?		



Was würde es nun auf dem deutschen Arbeitsmarkt bewirken, wenn die Übergangsfristen für beendet erklärt würden und Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern aus 2004 und Bulgarien und Rumänien gelten würde? Der Frage ist eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nachgegangen.

Als Möglichkeiten wurden untersucht:

- es bleibt beim Status quo
- die acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten aus 2004 erhalten die Arbeitnehmerfreizügigkeit
- auch Bulgarien und Rumänien sind einbezogen.

Bei allen drei Möglichkeiten würde das Bruttoinlandprodukt weiter steigen. Dieser Trend gilt auch für die Beschäftigung, die weiter anwächst. Unter den derzeitigen Bedingungen – ohne flächendeckenden Mindestlohn – würden bei einer Öffnung des Arbeitsmarktes die Einkommen sinken. Die Arbeitslosenquote schließlich wird unter allen Möglichkeiten sinken. Allerdings sinkt sie bei Arbeitsmarktöffnung in geringerem Maße als bei Beibehaltung der Übergangsfristen.

Diese IAB-Studie halte ich für relativ verlässlich, so dass man mit ihr argumentieren kann und sollte. Allerdings gilt auch hier: Die Prognosen bedürfen einer intensiven Debatte der Akteure.

Es gibt für die Grenzregion Dresden Erhebungen – auch branchenspezifische – über Auswirkungen von Migration. Ich halte es für sehr wichtig, dass man in Studien schaut, die einen kleineren Rahmen und auch verschiedene Branchen abdecken und nicht nur deutschlandweit angelegt sind. Deutlich wird das zum Beispiel, wenn es um die Frage Fachkräftemangel geht. Da gibt es alle Antworten von Ja (es gibt ihn) über nur in unserer Branche bis Nein. Dem kann man eigentlich nur über Studien nachgehen, die regional und branchenspezifisch orientiert sind und auch beide miteinander kombinieren. Wenn das gesche-

hen ist kann darüber diskutiert werden, ob da, wo es Fachkräftemangel gibt, die (partielle) Öffnung des Arbeitsmarktes eine sinnvolle Lösungsmöglichkeit ist.

Beim Thema Zuwanderung kommt öfter schnell die Frage Arbeitslosigkeit auf. Oft sehen wir uns während unserer Arbeit mit der Angst konfrontiert „Ausländer nehmen uns die Arbeit weg.“ Da stellt sich zunächst einmal die Frage: Wer ist ‚uns‘? Angehörige der Mehrheitsgesellschaft oder Inländer, zu denen auch Italiener, Türken, Marokkaner, Russlanddeutsche und so weiter zählen? Und: Nehmen die uns die Arbeit weg, weil sie hierher kommen oder weil Unternehmen ihre Produktion und auch Dienstleistungen in Billiglohnländer verlagern?

Natürlich kann es Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt geben, wenn Zuwanderung in den Arbeitsmarkt stattfindet. Es muss freilich die Frage gestellt werden, woher die kommen können. Verwerfungen im Sinne eines Absinkens des Einkommensniveaus sind eigentlich nur dann möglich, wenn Tarifverträge nicht eingehalten werden oder weiterhin Bereiche existieren, in denen der Verdienst den Lebensunterhalt nicht sichert. Das Thema Mindestlohn hat also sehr wohl auch mit der EU-Erweiterung und der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu tun. Daneben ist es wichtig, dass Menschen, die nach Deutschland kommen, um hier zu arbeiten, über ihre Rechte informiert sind, damit sie sich nicht für ein Lohndumping missbrauchen lassen. Wichtig wäre schließlich auch, dass es in der EU vergleichbare Sozialstandards gibt und keine Standortkonkurrenz über den Abbau sozialer Rechte forciert wird.

Schließlich darf bei allen Debatten um Wanderungsprognosen und deren Folgen für die Wirtschaft nicht vergessen werden, dass es sich dabei immer um Menschen handelt. Diese dürfen nicht auf ihre Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt reduziert werden. Deshalb geht es in unserem Projekt immer auch um Integration der Menschen, die zu uns kommen. Dazu gehört auch die Integration ins Wirtschaftsleben bzw. in den Arbeitsmarkt. Das ist eine ganz wichtige Säule der Integration, aber eben nur eine. Integration heißt für uns auch Sensibilität und Offenheit, um die Menschen dort abzuholen, wo sie kulturell stehen, sie als gleichwertig anzuerkennen und in die Gemeinschaft zu integrieren.

DIE ENTSCHEIDUNGEN DES EUGH IN DEN FÄLLEN VIKING, LAVAL UND RUEFFERT

Domestizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung
der industriellen Beziehungen

VIKING UND LAVAL

Mit den Entscheidungen in den Fällen „Viking“ und „Laval“ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) den wirtschaftlichen Freiheitsrechten des EG-Vertrages, namentlich der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit, Priorität gegenüber der gewerkschaftlichen Aktionsfreiheit, insbesondere dem Streikrecht, eingeräumt. So jedenfalls sind diese Urteile durchweg verstanden worden – wie ich denke zu Recht. Entsprechend scharf fiel die Kritik der Gewerkschaften und ihnen nahe stehender politischer Akteure aus. So urteilt etwa Martin Höpner in der April-Ausgabe der von der Hans-Böckler-Stiftung herausgegebenen Zeitschrift „Mitbestimmung“ unter dem Titel: „Das soziale Europa findet nicht statt“: „Hören wir auf, die europäische Wirtschaftsintegration als demokratisches und soziales Projekt zu verklären. Sie ist keines von beiden.“

Beide Fälle betreffen Gewerkschaften, die Maßnahmen gegen Sozialdumping angedroht (Viking) bzw. ergriffen (Laval) hatten. In beiden Entscheidungen ging es um die Frage, ob gewerkschaftliche Aktionen (Streikdrohung, Boykott) mit dem Ziel zulässig sind, das nationale Lohnniveau gegenüber Unternehmensentscheidungen zu verteidigen, die auf die Nutzung des durch die Ost-Süderweiterung der EU vom Frühjahr 2004 eingetretenen Lohngefälles zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten ausgingen. Im Viking-Fall stand das Ausflaggen eines an finnische Tarifverträge gebundenen Schiffes nach Estland zur Debatte. Dies sollte erfolgen, um die Besatzung zu den niedrigeren estnischen Löhnen zu beschäftigen. Im Laval-Fall ging es um die Beschäftigung von lettischen Bauarbeitern durch ein lettisches Unternehmen zu lettischen Arbeitsbedingungen auf einer Baustelle in Schweden.

In beiden Fällen war der Streitfall eingebunden in eine übergreifende gewerkschaftliche Strategie von Kollektivverhandlungen: Im Laval-Fall die in Schweden übliche Praxis, alle Unternehmen, die im Inland tätig sind, durch autonome gewerkschaftliche Aktionen zum Abschluss von Tarifverträgen zu bewegen. Dies ist die schwedische Form der Erzielung von Allgemeinverbindlichkeit für Kollektivverträge; sie ist in einem strikten Sinn abhängig von und gebunden an die Kampfbereitschaft und -stärke der Gewerkschaften. Dieses Muster gilt auch für ausländische Unternehmen, die in Schweden tätig werden. Dabei handelt es sich um eine national spezifische Form der Umsetzung der Entsenderichtlinie der EU, die nicht durch gesetzliche Erstreckung von tariflichen Mindestarbeitsbedingungen erfolgt (wie etwa in Deutschland und den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU), sondern durch gewerkschaftliche Aktionen, in deren Gefolge Fremdfirmen, auch wenn sie an ausländische Tarifverträge gebunden sind, zur Übernahme der am Arbeitsort geltenden schwedischen Tarifverträge veranlasst werden sollen. Diese Praxis hat der schwedische Gesetzgeber ausdrücklich legitimiert.

Im Viking-Fall war die Aktion der finnischen Seefahrgewerkschaft Teil der Strategie der Internationalen Föderation der Transportarbeitergewerkschaften (ITF), das Ausflaggen in Billiglohnländer durch Boykottaktionen ihrer Mitglieds-gewerkschaften zu verhindern. Dadurch soll die Tarifzuständigkeit der Gewerkschaft desjenigen Landes durchgesetzt werden, in dem der Reeder seinen wirtschaftlichen Sitz hat.

Der Bezugsrahmen der EuGH-Urteile

Bevor ich näher auf die beiden Entscheidungen des EuGH eingehe, gilt es zunächst, ihren Bezugsrahmen zu erläutern. Dafür muss der Charakter der wirtschaftlichen Grundfreiheiten der EU im Verhältnis zu den Grundrechten der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts näher bestimmt werden.

Historisch entstand die Europäische Union im Jahr 1957 als ein Projekt der Marktintegration. Seit ihrer Gründung beruht die Europäische Gemeinschaft auf der Garantie der so genannten vier Freiheiten: Der Freiheit des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Dies änderte sich erst mit der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht: Die Errichtung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes und die Schaffung einer einheitlichen Währung mit ihren scharfen Eingriffen in die fiskalpolitische Autonomie der Mitgliedstaaten machte evident, dass die Europäische Union zu ihrer Legitimation neben der Marktintegration auch auf Mechanismen der Sozialintegration beruhen müsse. Den entscheidenden Schritt in diese Richtung stellte

das Protokoll und Übereinkommen über den „Sozialen Dialog“ von 1992 dar, welches zunächst nur von 11 der 12 Mitgliedstaaten (unter Ausschluss Großbritanniens) unterzeichnet wurde und erst 1996 im Zuge der Revision des EG-Vertrags in den Vertrag von Amsterdam integriert wurde. Dieses Sozialabkommen erweiterte die EU-Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik erheblich, führte in wichtigen legislativen Sachgebieten das Mehrheitsprinzip (bezogen auf den Rat) ein und räumte den Europäischen Sozialpartnern eine bedeutende Rolle im Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene ein.

Die auffällige Betonung wirtschaftlicher „Grundfreiheiten“, die wir aus dem nationalstaatlichen Kontext in dieser Form nicht kennen, erklärt sich aus der ihnen zugedachten Funktion, das Projekt der europäischen Einigung gleichsam auf dem Rücken einer allmählichen Markterweiterung voranzutreiben. Nachdem alle anderen Alternativen der Herstellung eines gemeinsamen Europa als historisch verbraucht erschienen, war offenbar nur die Idee einer allmählich aufwachsenden, die nationalstaatlichen Grenzen überwuchernden Wirtschaftsunion politisch akzeptabel. Immanent begrenzt werden diese wirtschaftlichen Grundfreiheiten nur durch das Prinzip des Diskriminierungsverbots: Ihre Durchsetzung darf nicht mit Ungleichbehandlungen wegen der Staatsangehörigkeit einhergehen. Oberstes Ziel der EU-Politik ist daher zunächst die Schaffung wirtschaftlicher Bewegungsfreiheit: Im Mittelpunkt ihrer Politik steht der Markt.

Seit den 70er-Jahren, dann wieder seit dem Vertrag von Maastricht, kommt es vermehrt zu sozialpolitischen Initiativen der EU, die auf Korrektur der Marktprozesse zielen. Wie sehr in der EU aber noch immer die Logik der Markterweiterung und -vertiefung im Vordergrund steht, wird an zwei Beispielen aus der jüngeren Zeit deutlich: In beiden Fällen, sowohl der Verordnung über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten aus dem Jahr 1998 als auch bei Erlass der Dienstleistungsrichtlinie aus dem Jahr 2006 wurden die klarstellenden Erläuterungen, die den sachlichen Geltungsbereich der Rechtsakte einschränken, erst auf den Protest von Parlament und Gewerkschaften hin eingefügt:

Monti-Verordnung (2679/98 vom 7.12.1998), über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, Art. 2: „Diese Verordnung darf nicht so ausgelegt werden, dass sie in irgendeiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten anerkannten Grundrechte, einschließlich des Rechts oder der Freiheit zum Streik, beeinträchtigt ...“

Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG vom 12.12.2006, Erwägungsgrund 14: „Diese Richtlinie berührt weder ... noch greift sie in die gemäß nationalem Recht und nationalen Praktiken unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts geregelten Beziehungen zwischen den Sozialpartnern ein, z.B. in das Recht, Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen, das Streikrecht und das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen ...“

Die Entfesselung der Marktfreiheiten, die zunächst auch vor dem Arbeitsmarkt nicht Halt macht, ist insofern überraschend, als in allen Mitgliedstaaten der EU die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht anerkannt sind: Der Arbeitsmarkt funktioniert – jedenfalls in binnenstaatlicher Logik – anders als andere Märkte. Hier ist die soziale Intervention durch die kollektivvertragliche Festlegung der Arbeitsbedingungen ein durchgängig anerkanntes Strukturmerkmal. Auf der Ebene des EG-Rechts findet dies seinen Ausdruck in der Bestimmung des Art. 137 Abs. 5 EG, wonach die Gemeinschaft keine Zuständigkeit zur Regelung von Fragen besitzt, die das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht betreffen.

Die Unternehmerfreiheit ist in allen Mitgliedstaaten gleichsam belastet mit der Hypothek der gewerkschaftlichen Freiheit, für andere/bessere Arbeitsbedingungen kämpfen zu können. Gilt dies in gleichem Sinne auch für die EU? Normativ besteht hieran, wie die Garantien in Art. 12 und 28 der Europäischen Grundrechte-Charta verdeutlichen, die sich ihrerseits auf zahlreiche völkerrechtliche Gewährleistungen des Streikrechts gründen, kein Zweifel: Koalitionsfreiheit und Streikrecht sind ebenso wie in den Mitgliedstaaten und zahlreichen völkerrechtlichen Normen auch in der EU garantiert. Dies wird auch vom EuGH in den Entscheidungen Viking und Laval bestätigt.

Die Brisanz der Entscheidungen des EuGH liegt nun darin, diese sozialpolitischen Grundrechte mit den ökonomischen Grundfreiheiten abzustimmen: Es liegt in der Logik des marktbasierten Einigungsprojekts der EU, dass die expansive Funktion der wirtschaftlichen Grundfreiheiten nicht aufgehoben werden darf durch die Anerkennung von Koalitionsfreiheit und Streikrecht. Einerseits müssen sie zum Schutz der Arbeitnehmer geltend gemacht werden können; sie dürfen aber nach Maßgabe der wirtschaftlichen Grundfreiheiten weder dazu verwendet werden, eine Politik der Marktabschottung noch der Diskriminierung zu betreiben. Da die Grenzziehungen zwischen diesen Funktionen äußerst schwierig sind, gleicht die vom EuGH zu lösende Aufgabe einer Quadratur des Kreises.

Die Entscheidungen des EuGH

Die Entscheidungen des EuGH haben in beiden Fällen die gewerkschaftlichen Aktionen für unvereinbar mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht erklärt. Sie stützen sich im Wesentlichen auf die folgenden Gründe:

Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit seien nach dem EG-Vertrag als „fundamentale wirtschaftliche Freiheitsrechte“ garantiert. Ihnen komme nicht nur Wirkung als Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen zu, sondern auch eine direkte horizontale Wirkung gegenüber Behinderungen der Freiheitsrechte durch private Dritte. Zu diesen zählten auch die Gewerkschaften.

Zwar hat der EuGH zum ersten Mal in dieser Entscheidung anerkannt, dass das Streikrecht als soziales Grundrecht auch im Sinne des Gemeinschaftsrechts anzusehen sei. Dies ergebe sich aus der – noch nicht rechtsverbindlichen – Charta der Grundrechte der EU, internationalen Gewährleistungen und den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.

Aber dies bedeute nicht, dass die Ausübung dieses Grundrechts schrankenlos garantiert und vom Geltungsanspruch der Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG-Vertrag ausgenommen sei. Sofern durch gewerkschaftliche Aktionen wirtschaftliche Grundfreiheiten behindert würden, seien die Behinderungen rechtfertigungsbedürftig. Dies setzt nach der Rechtsprechung des EuGH voraus, dass die Beschränkung durch „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt ist. Der durch die Aktionen bezweckte Schutz der Arbeitnehmer allein genügt aber nach Ansicht des EuGH zur Legitimation nicht: Eine generelle Verordnung des Streikrechts vor den wirtschaftlichen Grundfreiheiten lehnt das Gericht ab; vielmehr sei eine Abwägung zwischen den wirtschaftlichen Freiheitsrechten und den sozialpolitischen Zielen des EG-Vertrages erforderlich, wobei dies aber in letzter Instanz von dem vorliegenden Gericht zu prüfen und zu beantworten sei.

In diesem Kontext komme es darauf an, ob die gewerkschaftlichen Aktionen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Dies sei im Viking-Fall – nach Ansicht des EuGH – nicht gegeben. Es sei nämlich genauer zu prüfen, erstens ob die Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen der Seeleute tatsächlich ernsthaft gefährdet gewesen seien, zweitens, ob die Gewerkschaft nicht zu milderen Mitteln als dem angedrohten Streik und Boykott hätte greifen können und ob sie zuvor alle anderen, weniger eingreifende Mittel ausgeschöpft habe. Im Übrigen schieße der durch die Gewerkschaft ITF angedrohte Boykott als Teil einer generellen, nicht auf den Einzelfall bezogenen Strategie übers Ziel hinaus.

Im Laval-Fall spielt der Verhältnismäßigkeitsaspekt nicht dieselbe zentrale Rolle: Hier fehlt es nach Ansicht des EuGH an der Rechtfertigung für die gewerkschaftliche Boykottaktion deshalb, weil die Entsenderichtlinie nicht in der Weise hätte umgesetzt werden dürfen wie in Schweden geschehen. Das schwedische System der industriellen Beziehungen sei insoweit mit primärem und sekundärem EU-Recht unvereinbar. Im Übrigen fehle es ihm insoweit an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, als für ein ausländisches Unternehmen nicht hinlänglich transparent sei, welche tariflichen Arbeitsbedingungen auf die Arbeitsverhältnisse entsandter Arbeitnehmer Anwendung fänden.

Zur Kritik an den EuGH-Entscheidungen

Die Hauptkritikpunkte an den EuGH-Entscheidungen beziehen sich darauf, dass

- das Streikrecht den wirtschaftlichen Grundfreiheiten nachgeordnet wird, ohne zu bedenken, dass mit der Ausübung der gewerkschaftlichen Aktionsfreiheiten zwangsläufig Beschränkungen der wirtschaftlichen Freiheiten einhergehen,
- die wirtschaftlichen Grundfreiheiten ihrerseits offenbar schrankenlos für zulässig erachtet werden, auch wenn sie gezielt dazu genutzt werden, Sozialdumping zu betreiben,
- keine wirkliche Abwägung zwischen den konkurrierenden wirtschaftlichen Freiheiten und Grundrechten stattfindet, sondern einseitig denen, die ihr soziales Grundrecht ausüben, die Rechtfertigungslast auferlegt werde,
- die Anerkennung des Streikrechts durch den EuGH auf den Zweck beschränkt sei, dadurch Arbeitnehmer zu schützen, was wiederum in die Beurteilungszuständigkeit der nationalen Gerichte gestellt werde, worin ein Eingriff in die Autonomie der Sozialpartner liege,
- die Zuerkennung einer direkten horizontalen Wirkung für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit die gewerkschaftliche Handlungsfreiheit übermäßig beschränke,
- die gewerkschaftliche Aktionsfreiheit im Widerspruch zur früheren Rechtsprechung des Gerichts durch jeweils fallspezifische Verhältnismäßigkeitsaspekte eingeschränkt wird ohne in Betracht zu ziehen, dass es sich dabei um ein Grundrecht handelt, und
- das Verhältnismäßigkeitsprinzip falsch und in unvorhersehbarer Weise angewendet werde.
- Der EuGH besitze zudem keine Kompetenz, über gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen zu urteilen, spreche aber dessen ungeachtet detaillierte Anweisungen an die zuständigen nationalen Gerichte aus, wie sie zum Streikrecht zu urteilen hätten,

- das System der schwedischen industriellen Beziehungen werde pauschal als unvereinbar mit Europarecht abqualifiziert
- und dies alles auf der Basis einer unrichtigen Interpretation der Entsenderichtlinie, wodurch es den Gewerkschaften verboten werde, gegen Sozialdumping und für gleiche Rechte der einheimischen und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu kämpfen, indem
- die nach der Richtlinie erlaubten Regelungen zu Mindestarbeitsbedingungen zugleich zu Höchstgarantien umfirmiert würden,
- die in der Richtlinie gem. Art. 3 Abs. 7 zugelassene Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht geduldet und
- der Richtlinie die Zulässigkeit nur eines bestimmten Weges zu ihrer Umsetzung entnommen werde.

Der EGB betont darüber hinaus, dass diese Entscheidungen des EuGH nicht nur unrichtig und für die Zukunft der Europäischen Integration gefährlich, sondern zudem insofern undemokratisch seien, als diese Uminterpretation der Entsenderichtlinie genau die Änderungen des ursprünglichen Entwurfs der Richtlinie rückgängig gemacht habe, die im Verbund von Europäischem Parlament, Rat und Gewerkschaften gegen den Vorschlag von Kommissar Bolkestein durchgesetzt worden seien.

Es ist hier nicht der Raum, all diesen Kritikpunkten im Detail nachzugehen. Deshalb beschränke ich mich auf diejenigen Aspekte, die mir besonders überzeugend erscheinen.

Kernpunkte der Kritik

Das rechtsdogmatische Argument, auf das der EuGH seine Entscheidung im Viking-Fall stützt – darin unterscheidet sich diese Entscheidung von derjenigen im Laval-Fall – lautet: Streiks sind stets Beschränkungen der wirtschaftlichen Freiheiten und bedürfen deshalb einer speziellen Rechtfertigung. Grundsätzlich liegt eine solche Rechtfertigung in dem mit Streiks verfolgten Schutz der Arbeitnehmerinteressen. Gleichwohl erfordert nach Ansicht des EuGH im konkreten Fall die Rechtfertigung des Streiks erstens die Angemessenheit der von der Gewerkschaft ergriffenen Streikmaßnahme und zweitens ihren Einsatz als „letztes Mittel“ („ultima ratio“). Dies zu beurteilen obliege aber den zuständigen nationalen Gerichten. Damit fasst der EuGH die dem Streikrecht durch die wirtschaftlichen Freiheitsrechte gezogenen Grenzen zu eng: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist kein Universalschlüssel, um die Arbeitnehmerrechte zu schwächen. Vielmehr muss dieser Grundsatz seinerseits im Licht der Autonomie der Tarifparteien und der spezifischen Eigenart von Kollektivverträgen beschränkt werden.

Grundsätzlich gibt es zwei dogmatische Ansatzpunkte zur Verfolgung dieser Intention: Erstens: Es wird anerkannt, dass es die Aufgabe von Tarifverträgen und Streiks ist, dem freien Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt Grenzen zu setzen und dass sie gerade deshalb gesetzliche Anerkennung gefunden haben. Folglich verlangen sie rechtliche Privilegierung gerade auch gegenüber einzelnen der wirtschaftlichen Freiheiten des EG-Vertrages. Denn diese sind ja nichts anderes als spezifische Ausprägungen der Wettbewerbsfreiheit auf den jeweiligen Güter-, Kapital-, Arbeits- und Dienstleistungsmärkten. Eine Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit durch die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht zielt zwar primär auf die Minimierung der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt; jede Arbeitsniederlegung geht aber in der einen oder anderen Form (Details blieben hier freilich noch genauer zu bestimmen) zwangsläufig Hand in Hand mit einer Beschränkung der wirtschaftlichen Transaktionsfreiheiten und damit der übrigen ökonomischen Freiheitsrechte. Die Rechtfertigung dafür, diese Schranken zu setzen, liegt in der grundrechtlichen Garantie der kollektiven Handlungsfreiheit und der Tarifautonomie.

Zweitens: Selbst wenn man den Rekurs auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip als geboten ansieht, um die durch kollektive Aktionen verursachten Beschränkungen von wirtschaftlichen Freiheiten zu rechtfertigen, muss dieses auch seinerseits im Licht der Tarifautonomie beschränkt werden. Erst dadurch kommt es überhaupt zu der erforderlichen Abwägung zwischen „wirtschaftlichen Freiheiten“ und „sozialen Grundrechten“. Dies bedeutet: An die Stelle des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit muss die Rechtsfigur der „praktischen Konkordanz“ treten; praktische Konkordanz dient nämlich nicht als Instrument zur einseitigen Schrankensetzung nur eines der konkurrierenden Rechtsgüter, sondern verfolgt das Ziel, beide so effektiv wie möglich zur Geltung zu bringen. Weiterhin folgt aus der Anerkennung der Arbeitskämpfungsfreiheit als Grundrecht ein striktes Zensurverbot in Tarifauseinandersetzungen. Dies gilt auch für die Rechtsprechung. In diesem Sinne ist es allein Sache der Tarifparteien zu prüfen und zu entscheiden, wann und wofür sie ihre Arbeitskämpfungsmittel einsetzen. Sie besitzen insoweit eine strikte Beurteilungs- und Entscheidungsprärogative. Zumindest in Deutschland ist dies inzwischen allgemein anerkannte Doktrin. Diese Weiterentwicklung der Dogmatik der Grundrechtsabwägung über den jeweils fallabhängigen und schwerlich vorhersehbaren Gebrauch des Verhältnismäßigkeitskriteriums wird inzwischen auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung des BVerfG und des Bundesarbeitsgerichts geteilt.

Der zweite Kernpunkt der Kritik bezieht sich auf die Überschreitung der Kompetenzen des Gerichts

und die Überhöhung der Entsenderichtlinie zum Maßstab einer alleingültigen Weise der Ausgestaltung der industriellen Beziehungen in den Mitgliedstaaten.

Am Laval-Fall ist besonders bemerkenswert, dass der EuGH massiv – und ohne jede rechtliche Kompetenzgrundlage – in die Strukturen der industriellen Beziehungen und des Sozialstaats in Schweden interveniert. Obwohl das Gericht gem. Art. 137 Abs. 5 EG keine Zuständigkeit auf dem Gebiet des Streikrechts besitzt, schreibt es doch im Detail vor, wie von ihm Gebrauch zu machen ist und wie kollektive Maßnahmen durch die nationalen Gerichte zu behandeln sind. Dies wird damit gerechtfertigt, dass die Mitgliedstaaten, soweit sie das Streikrecht regulieren, verpflichtet sind, die ihm durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen zu beachten. Der Widerspruch, dass der EuGH auch ohne formale Kompetenz dem Streikrecht sehr detaillierte Grenzen setzt, wird noch dadurch gesteigert, dass das Gericht sich hierfür ausdrücklich auf die in Art. 2 und 3 EG benannten sozialpolitischen Aufgaben der Gemeinschaft beruft.

Dass im Gefolge dieser EuGH-Entscheidung das schwedische System flexibler Tarifverhandlungen – vor allem in Bezug auf die Festsetzung der Lohnhöhen – korrigiert werden müsste, bedeutet damit eine massive justizielle Grenzüberschreitung, die die mögliche Entwicklung der Gemeinschaft hin zu einem föderalen politischen System mit einer eigenständigen Verfassungsgrundlage für die Gewährleistung von Tarifautonomie und Streikrecht vorwegnimmt. Gleiches gilt für die dem schwedischen System angesichts fehlender gesetzlicher Regelungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen angepasste Umsetzung der Entsenderichtlinie. Dabei hätte der EuGH bedenken müssen, dass Richtlinien gem. Art. 249 Abs. 3 EG nicht wortwörtlich genommen werden dürfen – sie sind allein hinsichtlich des mit ihnen verfolgten Ziels verbindlich, überlassen es aber den sie umsetzenden Mitgliedstaaten, die zur Zielerreichung einzusetzenden Mittel zu definieren. Auf diese Weise soll die Rechtsangleichung in der EU möglichst schonungsvoll mit den jeweiligen nationalen Rechtstraditionen vermittelt werden.

In einem Punkt scheint der EuGH allerdings im Laval-Fall präziser zu argumentieren als im Viking-Fall. Anders als dort sieht der EuGH in Laval Arbeitskampfmaßnahmen nicht stets als Beschränkungen der wirtschaftlichen Freiheiten an, sondern nur dann, wenn deren Einsatz zugleich anderen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zuwiderläuft. Nach Auffassung des Gerichts waren die Arbeitskampfmaßnahmen der schwedischen Gewerkschaften nicht konform mit den Anforderungen der Entsenderichtlinie und aus diesem Grund nicht rechtmäßig – und es erscheint unter

dieser Prämisse folgerichtig, dass eine rechtswidrige Aktion die Beschränkung eines im EG-Vertrag garantierten wirtschaftlichen Freiheitsrechts nicht rechtfertigen kann. Deshalb bemisst der EuGH im Laval-Fall die Rechtmäßigkeit der Boykottaktionen nicht (erneut) am Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Sachverhalt und Entscheidung

Mit seiner Entscheidung im Fall Rueffert vom 3.4.2008 auf Vorlage des OLG Celle hat der EuGH das niedersächsische Vergabegesetz für unvereinbar mit den Vorgaben des Europäischen Rechts erklärt. Die Entscheidung hat für erhebliches Aufsehen in der bereits durch die EuGH-Urteile in den Fällen Viking und Laval sensibilisierten Öffentlichkeit in Deutschland gesorgt. Sie war der Aufmacher auf Seite 1 in den überregionalen, großen deutschen Tageszeitungen „Süddeutsche Zeitung“ und „Frankfurter Rundschau“ und beschäftigte selbst den Deutschen Bundestag.

Die Entscheidung setzt sich über eine Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts hinweg, mit der dieses Gericht das Vergabegesetz des Landes Berlin für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt hatte. Die Entscheidung des EuGH ruft damit einen konstitutionellen Konflikt zwischen den Geltungsansprüchen des deutschen Grundgesetzes und dem EU-Recht hervor.

Der EuGH ist der Ansicht, dass die Garantie der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG durch Tariftreueerklärungen auf der Basis des Vergabegesetzes behindert wird. Diese Behinderung sei weder gerechtfertigt durch Zwecke des Arbeitnehmerschutzes noch durch den mit den Vergabegesetzen weiterhin bezweckten Schutz des deutschen Tarifvertragssystems oder der deutschen Sozialversicherungssysteme.

Nach Auffassung des EuGH ist die Zulässigkeit des Vergabegesetzes anhand von Bestimmungen der Entsenderichtlinie 96/71 zu beurteilen. Wie bereits im Laval-Urteil betont der EuGH erneut, dass durch diese Richtlinie lediglich Mindeststandards an Arbeitsbedingungen für die entsandten Arbeitnehmer garantiert seien, die entweder auf einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift oder auf einem für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrag beruhen (Art. 3 Abs. 1 EntsRL). Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt.

Dies folge insbesondere daraus, dass der nach dem Vergabegesetz zur Anwendung kommende Tarifvertrag über die Arbeitsentgelte nicht für allgemein verbindlich erklärt worden sei. Im Übrigen komme er infolge der Regelungen des Vergabegesetzes nur für Fälle der öffentlichen Auftragsvergabe zur Anwendung, nicht aber in Fällen der Auftragsvergabe durch private Personen.

Hauptpunkte der Kritik

Die Entscheidung des EuGH macht den Schutz entsandter Arbeitnehmer vor Lohndumping bei öffentlicher Auftragsvergabe unmöglich. Nachdem der EuGH in der Laval-Entscheidung gewerkschaftlichen Aktionen zur Durchsetzung des Prinzips der Lohngleichheit die Legitimation versagt hat, spricht er ihr nunmehr auch Maßnahmen ab, die dieses Ziel auf gesetzlichem Weg erreichen wollen. Das Gericht verkennt dabei, dass die Regelungen des Vergabegesetzes faktisch eine – auf den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe beschränkte – Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifregelungen beinhalten. Dies war aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse in Deutschland nur in einigen Bundesländern durchsetzbar. Wird diese Möglichkeit nun unterbunden, so fällt die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Das widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip.

Die Entscheidung des EuGH befördert damit zentralistische Tendenzen. Ein in ihrem Sinne zulässiger Schutz von Arbeitnehmern erfordert die flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen.

Ob die Interpretation der Entsenderichtlinie dahingehend, dass sie lediglich die Fixierung von allgemeinen Mindeststandards erlaube, die dadurch zugleich zu Höchststandards werden, zutreffend ist, ist angesichts des Wortlauts von Art. 3 Abs. 7 und 10 der Richtlinie umstritten. Denn danach können auch für die Arbeitnehmer günstigere Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen festgelegt werden. Aber auch unabhängig von dieser Streitfrage beruht die Entscheidung des EuGH auf einem gravierenden Missverständnis der deutschen Tarifpraxis. Tarifregelungen setzen allgemeine Mindeststandards für die Arbeitsverhältnisse der von ihnen erfassten Arbeitnehmer. Das bedeutet, dass sie unmittelbar und zwingend gelten. Abweichungen durch vertragliche Vereinbarungen sind in keinem Fall zulässig, sondern nur zu Gunsten der Arbeitnehmer zulässig. Das folgt aus dem Günstigkeitsprinzip.

Tarifregelungen gehen aber regelmäßig über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen im Sinne allgemein einzuhaltender Minimalstandards in der Weise hinaus, dass sie ein differenziertes Tableau von Arbeitsbedingungen für unterschiedliche Gruppen von Arbeitnehmern errichten. Im Verständnis des EuGH überschreiten deshalb die Tarifverträge in Deutschland regelmäßig die nach der Entsenderichtlinie allein zulässige Aufstellung von allgemein geltenden Mindeststandards. Damit setzt die Entscheidung des EuGH vom 3.4.2008 die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch für die Bundesrepublik Deutschland auf die Tagesordnung.

FAZIT

In einem Besprechungsaufsatz zu den Schlussanträgen der Generalanwälte Maduro und Mengozzi in den Fällen Viking und Laval hatte ich der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die Anerkennung von Koalitionsfreiheit und Streikrecht auf der Ebene der EU auf der Grundlage der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten erfolgen könne. Es sei denkbar, dass in der Europäischen Gemeinschaft an die Stelle eines veritablen gesellschaftlichen „Kampfes um Anerkennung“, welcher die historische Er kämpfung der sozialen Grundrechte begleitet hat, die Bezugsbasis gemeinsam geteilter Werte und Prinzipien trete. Dies sei angesichts der Opfer, die mit der klassenkämpferischen Durchsetzung der Arbeitnehmergrundrechte verbunden war, in jedem Falle vorzugswürdig.

Die Urteile des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert stimmen insoweit positiv, als sie erstmals in aller Klarheit betonen, dass es sich bei der Koalitionsfreiheit und dem Streikrecht um Grundrechtsgarantien handelt, die auch auf Gemeinschaftsebene gewährleistet sind. Auf der anderen Seite machen sie aber auch deutlich, dass der Rekurs auf soziale Werte angesichts der ökonomischen Grundierung des europäischen Einigungsprojekts nicht hinreicht, um diesen Grundrechten eine verlässliche Gestalt und soziale Durchsetzungsfähigkeit zu verleihen: Hierfür ist, so „archaisch“ dies anmuten mag, die demonstrative Mobilisierung von gewerkschaftlicher Gegenmacht nach wie vor unerlässlich.

INTEGRATION ALS WICHTIGER TEIL VON ZUWANDERUNGSPOLITIK

Der Dresdner Verein für soziale Integration von Ausländern und Aussiedlern e.V. wurde im April 1991, also relativ kurz nach der Wende, gegründet. Auch wenn in der Stadt im Vergleich zur alten Bundesrepublik nur ein geringer Anteil von Ausländerinnen und Ausländern lebt, war schon damals klar, dass Dresden als Stadt der Wissenschaft und der Künste weltoffen ist und ein fremdenfreundliches Klima schaffen muss. Und dazu gehört nun einmal, den Menschen, die zu uns kommen, dabei zu helfen, sich in der Gesellschaft zurechtzufinden und dabei, dass die Stadt, in die sie gekommen sind, ein Stück Heimat wird.

Unsere Arbeit zielt nicht unmittelbar auf die Integration in den Arbeitsmarkt, sondern begleitend auf eine soziale Integration, eine Integration in den Alltag. Dazu ist es aus unserer Erfahrung nötig, für die einheimische Bevölkerung eine Sensibilität dafür zu entwickeln, in welcher Lebenssituation sich Zuwanderer befinden. Dort versuchen wir auch, die Migranten abzuholen und ihnen einen Zugang zur Aufnahmegesellschaft zu verschaffen und sie zu ermuntern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.

Das hört sich zunächst einmal sehr abstrakt an. Ein typisches Beispiel, wie das im Alltag aussieht: Spätaussiedler, die nach Deutschland kommen, haben oft die Vorstellung, dass sie sofort Arbeit finden, und zwar in ihrem Beruf. Eine solche Vorstellung ist zunächst einmal durchaus nicht anmaßend, denn sie verfügen oft über hohe und höchste Qualifikationen. Diese Erwartung wird in der Regel enttäuscht. Die Folge ist der Verlust des Selbstwertgefühls und es entstehen Spannungen in der Familie. Der Vater, der in der traditionellen Rolle des „Ernährers“ steht, sieht durch die Arbeitslosigkeit nach unseren Erfahrungen seine Autorität schwinden. Die Frauen konzentrieren sich darauf, dass der Mann irgendwie einen Job bekommt und gehen selbst nicht arbeiten, da das aus ihrer Sicht die Rolle des Vaters weiter schwächen würde. Viele Frauen weigern sich aus diesem Grund auch, einen Sprachkurs zu besuchen. Sie wollen ihrem Mann

den Vortritt lassen. Die Kinder, die die Situation erleben, beginnen an den Fähigkeiten des Vaters zu zweifeln, da er sie auf dem Arbeitsmarkt nicht anwenden kann. Die Vorbildrolle des Vaters wird zusätzlich dadurch untergraben, dass die Kinder sich meist sehr viel schneller im Alltag zurechtfinden als die Eltern.

Das ist eine typische Lebenssituation, in der wir die Zuwanderer abholen müssen. Abholen – um da kein Missverständnis aufkommen zu lassen – heißt nun nicht, dass wir die Betroffenen an die Hand nehmen und ihnen so etwas wie geschützte Räume zuweisen. Sie müssen sich schon in dieser Gesellschaft zurechtfinden, und dafür wollen wir sie fit machen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe. Voraussetzung dafür ist die Entwicklung einer Sensibilität für eine solche Lebenssituation. Und das bezieht sich auf alle, mit denen wir es zu tun haben.

Dabei unterscheiden wir uns nicht von anderen Kommunen auch in Westdeutschland. Es geht um Aussiedlerinnen und Aussiedler, Ausländerinnen und Ausländer, Menschen ausländischer Herkunft, die die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben, jüdische Kontingentflüchtlinge, Asylbewerber und Asylberechtigte. Wir sprechen als Zielgruppe speziell auch die zugewanderten Frauen an. Wir haben nämlich die Erfahrung gemacht, dass Frauen oft so etwas wie der Motor der Migration und der Integration sind. Daneben wenden wir uns auch an die Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft, an Behörden und Verwaltungen sowie an die politisch Verantwortlichen in der Kommune.

Dass gerade bei Behörden und Verwaltungen die erwähnte Sensibilisierung wichtig ist, weil es hier oft zu missverständlichen Situationen kommt, ist auch aus anderen Städten bekannt.

Sensibilisierung für die besondere Lebenssituation der Zuwanderer muss also auf beiden Seiten stattfinden. Auf Seiten der Zuwanderer heißt das, ihr Selbstwertgefühl wieder zu stärken. Die enttäuschten Erwartungen führen schnell zu Resignation und Rückzug in den eigenen Bereich. Damit gehen aber zumindest auf längere Zeit soziale und professionelle Kompetenzen verloren. Deshalb sind soziale Kontakte von großer Bedeutung. Um diese herzustellen und zu sichern werben wir für ein Engagement der Migrantinnen und Migranten in Ehrenämtern. Das kann das ganz klassische Ehrenamt sein, etwa in einem Sportverein, was meist zu Stande kommt, wenn die Kinder dort aktiv sind.

Ein Engagement kann aber auch im Rahmen unserer Projekte stattfinden. Ein Beispiel ist unser Projekt Lesecafé. Dabei treffen sich Migrantinnen und Migranten in derzeit vier Gruppen zwei Mal in der Woche. Sie lesen gemeinsam Werke



der klassischen deutschen Literatur und diskutieren darüber. Die Auswahl treffen sie selbst, wobei der Inhalt mit deutscher Geschichte und Kultur sowie mit deutschen Traditionen zu tun haben soll.

Ein solches Projekt verbindet vielerlei, was für eine Integration wichtig ist. Die Beteiligten üben sich in der deutschen Sprache und lernen vieles über Kultur und Alltagskultur. Daneben pflegen sie soziale Kontakte. Da rundum immer einer das Treffen vorbereitet, um die Diskussion etwas strukturieren zu können, ist das schon mit etwas Aufwand verbunden. Einige sind dabei inhaltlich so gut vorbereitet, dass man sich vorkommt wie in einem Hauptseminar im Germanistikstudium. Die Beteiligten können ihre Kompetenzen einsetzen, was ihr Selbstwertgefühl wieder steigert. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Lesecafés organisieren auch Veranstaltungen und Vorlesungen zu deutscher Literatur und Kunst. Hier können sie ihre Kompetenzen noch einmal mehr einbringen und finden auch die gesellschaftliche Anerkennung dafür.

Dieser Aufbau von Selbstwertgefühl ist von großer Bedeutung für die Bereitschaft, sich zu integrieren. Die anfangs oft erlebte Erfolglosigkeit vor allem im Beruf wird individuell als „die wollen mich nicht“ verarbeitet. Über das Ehrenamt Anerkennung und Wertschätzung in der Gesellschaft zu finden, vermittelt die Erkenntnis, dass es sich lohnt und eine persönliche Bereicherung ist, sich um eine Integration zu bemühen.

Das schließt ein, dass es für eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben von zentraler Bedeutung ist, die Verkehrssprache Deutsch zu lernen. Das ist bekannt und auch leicht dahergesagt. Das Nichtbeherrschen der Sprache und die sich daraus ergebende Barriere im täglichen Leben ist für Integrationsanstrengungen demotivierend. Das heißt: Ich muss mich motivieren, das zu verändern, was mich demotiviert. Das gedanklich und emotional zu bewältigen ist schon ein relativ schwieriger und komplizierter Vorgang. Deshalb müssen auch kleine Fortschritte als Integrationsleistung anerkannt und vom gesellschaftlichen Umfeld honoriert werden.

Umso schwieriger ist es für Menschen, die Analphabeten sind, Deutsch zu lernen. Sie brauchen eine besondere Unterstützung. Alphabetisierung plus Fremdsprache lernen – und all dies in einer völlig veränderten Lebenssituation – ist schwer. Es ist allerdings machbar, und zwar dann, wenn die Lernkonzepte darauf ausgerichtet sind, dass es Analphabeten nicht automatisch an Intelligenz mangelt, sondern, dass ihre intellektuellen Fertigkeiten nicht über das Schreiben transportiert werden.

Schaffung von Selbstwertgefühl und Anerkennung in der Aufnahmegesellschaft als eine Grundlage für Integration bedeutet nicht, dass damit die Aufnahmegesellschaft der alleinige Maßstab im Leben der Zuwanderer wird. Sie pflegen auch ihre Herkunftskultur und werden auch dabei vom VIA unterstützt. Allerdings ist das Leben in zwei unterschiedlichen Kulturen auch ein Spannungsfeld. Das ist zunächst einmal nicht überraschend und in der Regel für beide Kulturen eine Bereicherung. Wir haben aber vor allem bei Kindern und Jugendliche eine interessante Erfahrung gemacht. Sie wollen sich schneller integrieren und orientieren sich stärker an der Kultur der Mehrheitsgesellschaft. Damit prallen oft unterschiedliche Normen und Wertvorstellungen aufeinander, was zu Konflikten innerhalb der Familien führt. Das Problem ist die unterschiedliche Geschwindigkeit und damit das unterschiedliche Niveau der Integration und das unterschiedliche Austarieren der verschiedenen Kulturen für einen persönlich.

Das Leben in zwei Kulturen und das Kennen beider ist für die Betroffenen und die Gesellschaft gleichzeitig ein enormer Gewinn. Ein Beispiel dafür ist der so genannte Gemeindedolmetscherdienst, der auf Grundlage des Integrationskonzepts der Stadt Dresden durch den VIA aufgebaut wurde. Die Grundidee ist zunächst einmal nahe liegend. Muttersprachlerinnen und Muttersprachler ausländischer Herkunft übersetzen für Einrichtungen der Stadt in Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen. So können sie Menschen mit gleicher Muttersprache in verschiedenen Lebenslagen der Alltags weiterhelfen.

Das ist aber nur die eine Seite des Konzepts. Die Gemeindedolmetscher/-innen übersetzen nicht einfach nur, sondern sind auch kulturelle Mittler. Dafür wurden sie in sozialer Kommunikation ausgebildet. Zu den Schwerpunkten der insgesamt 120-stündigen Ausbildung gehören unter anderem Kommunikationstraining, interkulturelle Kompetenz; Methoden der Gewaltprävention, demokratische Grundrechte und Grundwerte, einige Grundlagen der Psychologie und Migrationssoziologie sowie Aufbau und Strukturen des Gesundheits- und Sozialwesens sowie der öffentlichen Verwaltung. Eine erste Gruppe von 25 Teilnehmenden hat die Ausbildung im Jahr 2007 durchlaufen und ist seither ehrenamtlich aktiv. Eine zweite Gruppe wird derzeit ausgebildet. Die ehrenamtliche Tätigkeit ist für manch einen schon Sprungbrett in die berufliche Integration geworden. Auch der Beitrag, den die Dolmetscher und Dolmetscherinnen zur Reduzierung von Konfliktpotenzial gerade in Ämtern und Behörden aber auch bei der Urteilsbildung über andere Kulturen leisten, wird von der Stadt beachtet und immer mehr wertgeschätzt.

Die Gemeindedolmetscher/-innen sprechen insgesamt mehr als 20 Sprachen, darunter eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Sprachen, südwesteuropäischen Sprachen, aber auch Arabisch, Persisch, Vietnamesisch und Chinesisch. Und auch zwei sehr exotische Sprachen sind dabei, nämlich Wolof und Zaziki, das sind westafrikanische Sprachen.

Alles in allem bin ich überzeugt, dass Dresden Integration als wichtigen Bestandteil von Zuwanderung in unsere Stadt begreift und vieles dafür tut, fremdenfreundlich zu sein. Wir als VIA geben uns Mühe, dazu beizutragen. Und dass es sich lohnt, nach Dresden zu ziehen, wussten schon andere. Fjodor Michailowitsch Dostojewski lebte von 1867 bis 1871 in Dresden. Hier schrieb er auch seinen Roman „Die Dämonen“. Darin heißt es an einer Stelle: „Sie aber, emigrieren Sie nur. Und wissen Sie, ich rate Ihnen: Nach Dresden, nicht auf eine einsame Insel. Erstens ist Dresden eine Stadt, die noch nie eine Epidemie erlebt hat, und da Sie ein gebildeter Mann sind, haben Sie ja bestimmt Angst vor dem Tod; zweitens ist es nicht weit von der russischen Grenze, man kann daher schneller seine Revenuen aus dem lieben Vaterland beziehen; drittens birgt es so genannte Kunstschätze, und Sie sind ein ästhetischer Mensch, früherer Literaturlehrer, wenn ich nicht irre; und schließlich besitzt es seine eigene kleine Taschenschweiz – dies nun mehr für die dichterische Inspiration, denn gewiss schreiben Sie auch Verse. Kurz und gut, ein Schatz in der Tabakdose.“

ERGEBNISSE DER NACHFRAGEN UND DISKUSSIONEN



Die Daten und Fakten, die sich aus den Nachfragen zu den Referaten ergeben haben sowie die Argumente aus der Forumdiskussion mit den Expertinnen und Experten werden im Folgenden inhaltlich zusammengefasst – wobei die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbst auch alle Fachleute waren, die ihre Kenntnisse eingebracht haben. Die Diskussion hatte – erwartungsgemäß – sehr unterschiedliche Schwerpunkte.

Der integrationspolitische Ansatz, Migrantinnen und Migranten Mut zu machen und ihnen das Selbstwertgefühl zurückzugeben, den Ingrid Blankenburg aus der praktischen Arbeit heraus als Erfolg versprechend kennen gelernt hat, wurde rundum als positiv bewertet. Das galt ebenso für den Weg, das Ehrenamt für eine Stabilisierung der Menschen zu nutzen.

Eine Stabilisierung der Zuwanderer sei auch gesellschaftspolitisch von großer Bedeutung – darauf verwies eine Teilnehmerin der Diskussion. In Sachsen hat die NPD zum Beispiel einen Arbeitskreis Spätaussiedler gegründet. Sie versucht, den Verlust des Selbstwertgefühls bei Spätaussiedlern auszunutzen, um sie an sich zu binden und für ihre Zwecke missbrauchen zu können. Dies müsse verhindert werden, was auch einschließt, dass es nicht zu einer Situation kommen darf, in der Aussiedlerinnen und Aussiedler gegen Ausländerinnen und Ausländer ausgespielt würden.

Ergänzend gab es allerdings den Einwand, dass dies nur ein erster Schritt sein kann. Seine Lebensplanung auf das Ehrenamt zu beschränken, könne auf Dauer nicht funktionieren. Das führte zwangsläufig zu der Frage, ob und wie es möglich ist, die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt voranzubringen.

Von den Daten her gesehen, ist das Bild sehr differenziert. Betrachtet man die Ausländerinnen und Ausländer, die in Beschäftigung sind, stellt sich heraus, dass sie zum allergrößten Teil über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Ein Teil hat auch eine akademische Ausbildung. Unter die Kategorie „ohne Berufsausbildung“ fallen nur sehr wenige. Anders sieht es beim

Blick auf die Erwerbslosigkeit aus. Von den arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländern haben rund 45 Prozent keinen oder keinen anerkannten Berufsabschluss. Die Vergleichszahl für Deutsche liegt bei rund 17 Prozent. Und die Arbeitslosenquote liegt mit 27,8 Prozent (Mai 2008) enorm hoch. Insgesamt beträgt die Arbeitslosenquote in Dresden im selben Monat 12,9 Prozent.

Daraus ließe sich nun der Schluss ziehen, dass eine gezielte Qualifizierung von Ausländerinnen und Ausländern ihre Chance auf eine Integration in den Arbeitsmarkt deutlich erhöhen würde. Es gibt durchaus Ansätze, dies zu tun, allerdings hat die Konzentration auf diese Gruppe für die Arbeitsagentur keine Priorität. Erklärlich wird das bei Betrachtung der absoluten Zahlen. Im Mai 2008 gab es 1.890 arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer. Die Zahl der Arbeitslosen insgesamt lag bei 29.782. Darunter waren 11.457 Langzeitarbeitslose.

Die Daten betreffen Ausländerinnen und Ausländer. Statistische Werte für Aussiedlerinnen und Aussiedler in Bezug auf Arbeitslosigkeit sind nicht verfügbar, was übrigens auch bereits im Integrationsplan der Stadt Dresden bedauert wird. Die Erfahrungen derjenigen, die in ihrer Arbeit mit dieser Gruppe zu tun haben, schätzen deren Situation, was Arbeitslosigkeit angeht, für eher noch dramatischer ein. Sie verfügen sehr oft über akademische Ausbildungen und haben dennoch selten eine Chance, einigermaßen zeitnah zum Einwanderungstermin eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bekommen.

Diese Situationsbeschreibung legt zunächst den Schluss nahe, dass die Betroffenen erst einmal aufgefangen werden müssen, damit sie nicht resignieren. Damit aber hätte die Diskussion sich um sich selbst gedreht und wäre wieder am Anfang. Deshalb wurde eine andere Perspektive thematisiert, die vom Potenzial der Zuwanderer ausgeht. Ein Beispiel sind die Gemeindedolmetscher. Sie belegen, dass Migrantinnen und Migranten über spezielle Fähigkeiten verfügen, die in der Kommune auch benötigt werden.

NOTWENDIGE ANALYSE VORHANDENER POTENZIALE

Dieses Potenzial müsste genauer erfasst werden – so ein Diskussionsteilnehmer –, und zwar möglichst schnell, damit die Stadt für die Zukunft gerüstet ist. Was nämlich als künftiger demografischer Wandel prognostiziert wird, ist für Dresden und auch Sachsen bereits jetzt eine ganz reale Situation. Die Zahl der Berufseinsteiger sinkt seit Längerem. Experten zufolge wird sie ab dem Jahr 2010 rapide abfallen und erst 2015 wieder leicht ansteigen. Dann erreicht sie etwas mehr als die Hälfte des derzeitigen Niveaus. Gleichzeitig steigt die Zahl derjenigen, die aus dem Berufsleben ausscheiden. Der Zeitpunkt, wo mehr Erwerbstätige den Arbeitsmarkt verlassen als neu hinzukommen ist – auch dies die Berechnung von Experten – spätestens im Jahr 2013 der Fall. Das heißt: Spätestens von da an sinkt das Arbeitskräftepotenzial. Nimmt man Sonderfaktoren hinzu – etwa starker Wegzug junger Menschen oder die geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen –, dürfte der Zeitpunkt noch früher liegen. Es muss also nach Wegen gesucht werden, um ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung zu haben. Da sollte es – so eine Schlussfolgerung – schon nahe liegend sein, zu sehen, welche Qualifikationen in der Stadt bei Menschen vorhanden sind, die den Weg in den ersten Arbeitsmarkt derzeit nicht oder nur sehr schwer finden.

Eine Potenzialanalyse derer, die da sind, ist das eine. Eine Analyse, in welchen Berufen und Qualifikationen künftig ein Mangel am ehesten wahrscheinlich ist, sollte ebenfalls erfolgen. Und dann stellt sich natürlich die Frage, wie der Bedarf gedeckt werden kann. In einer Grenzregion sollte es im Rahmen einer gemeinsamen regionalen Entwicklung logisch sein, nicht nur auf das Arbeitskräftepotenzial diesseits der Grenze zu blicken. Dass allerseits durchaus ein Interesse daran besteht, auch die Nachbarn einzubeziehen, zeigte sich an einer Kleinigkeit: Die Mitarbeiterin des Arbeitsamtes einer benachbarten polnischen Wojewodschaft nahm an der Tagung in Dresden teil. Sie ist auch EURES-Beraterin. EURES ist eine internationale Vernetzung der Arbeitsagenturen/Arbeitsämter in den Mitgliedstaaten der EU und wird von der EU-Kommission organisiert.

Obwohl es europäische Politik ist, über EURES Menschen in die Lage zu versetzen, dort zu arbeiten, wo ihre Fertigkeiten benötigt werden, ist die Arbeit der EURES-Berater in Polen – wie in anderen neuen EU-Mitgliedstaaten – derzeit noch eher theoretischer Natur, dies zumindest in Bezug auf Deutschland. Hier nämlich soll die Übergangsregelung, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die am 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten aussetzt (nach der Formel zwei plus drei plus zwei Jahre), bis mindestens 2009 gelten. Die Frage der Teilnehmerin vom Arbeits-

amt der Wojewodschaft, ob sie sich auf 2009 oder 2011 einstellen solle, blieb unbeantwortet. Aus der Politik seien – so ein Hinweis – kaum Signale zu vernehmen. Das Wenige, was nach außen dringt, deute allerdings auf eine volle Arbeitnehmerfreizügigkeit 2009 hin, da eine „schwere Störung des Arbeitsmarktes“ durch die freie Arbeitsmigration – dies die Bedingung für eine weitere Verlängerung – schwerlich nachzuweisen sein werde.

Das Rechenbeispiel eines Diskussionsteilnehmers machte die Brisanz der Situation deutlich. Wenn die Arbeitnehmerfreizügigkeit bis 2011 eingeschränkt bleibt und spätestens 2013 die Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials einsetzt, sei die Zeit sehr knapp, denn von jetzt auf gleich lasse sich eine grenzüberschreitende Personalentwicklung kaum bewältigen. Der Umgang der Politik mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Staaten hat also unmittelbar Einfluss auf die Ausgestaltung des Dresdner Arbeitsmarktes in naher Zukunft.

Allerdings – so ein Einwand – müsse bei der durchaus nötigen Öffnung des Arbeitsmarktes darauf geachtet werden, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht genutzt werde, um Dumpinglöhne durchzusetzen. Dass diese Gefahr bestehe und auch zum Teil vom Europäischen Gerichtshof gedeckt werde, habe ja das Referat von Thomas Blanke belegt. Ein Weg Lohndumping zu verhindern, sei zum Beispiel die Einführung von Mindestlöhnen.

Aus anderer Perspektive – darauf verwies eine Diskussionsteilnehmerin – sei die Verhinderung von Dumpinglöhnen auch ein nötiger Beitrag zur Integration. Diejenigen, die kommen, um hier zu arbeiten, sehen, dass sie gleich behandelt werden, was ihnen das Einleben in den neuen Lebensmittelpunkt erleichtert. Diejenigen, die hier leben – das gilt gleichermaßen für Angehörige der Mehrheitsgesellschaft wie für Zuwanderer – müssen nicht befürchten, dass ihre Einkommen durch Lohndumping nach unten gezogen werden.

QUALIFIKATIONSANERKENNUNG ALS HINDERNIS BEI DER NUTZUNG VON POTENZIALEN

Geht man nun von der Perspektive aus, dass Zuwanderer – ob sie nun schon da sind oder ob sie demnächst kommen – ein Potenzial für die Region bieten, bleibt immer noch ein Hindernis, dieses Potenzial auch nutzen zu können und das ist die Anerkennung ihrer Qualifikationen – formal wie informell. Obwohl das Thema formale Qualifikationsanerkennung sehr umfassend ist, wurden in der Diskussion dank des vorhandenen Sachverständigen einige grundlegende Informationen zusammengetragen. Im Überblick stellt sich die Situation wie folgt dar:

Die Anerkennung von Qualifikationen ist unterteilt in akademische Anerkennung und berufliche Anerkennung. Die akademische Anerkennung regelt im Wesentlichen den Hochschulzugang (und das Führen akademischer Grade), daneben aber auch die Anerkennung von Ausbildungsteilen oder die Zulassung zur Meisterprüfung. Grundlage sind völkerrechtliche Vereinbarungen – etwa Konventionen des Europarats, die über die EU hinaus gelten und multi- und bilaterale Verträge Deutschlands mit anderen europäischen und ein paar außereuropäischen Staaten über Vergleichbarkeiten beim Hochschulzugang. Völkerrechtliche Vereinbarungen über eine gegenseitige Anerkennung von allgemein bildenden Schulabschlüssen unterhalb der Hochschulreife gibt es bislang nicht. Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR), der die verschiedenen Stufen der Ausbildung von einer Grundbildung bis zum akademischen Abschluss vergleichbar macht, ist eine Orientierungshilfe, die nicht bindend ist.

Inhaltlich wird die im Ausland erworbene Qualifikation – das gilt sowohl für die akademische als auch berufliche Anerkennung – unter drei Aspekten geprüft. Das ist erstens die funktionale Äquivalenz, die umschreibt, was man mit der Qualifikation in dem Land tun darf, in dem sie erworben wurde. Zweitens geht es um die formale Äquivalenz. Dabei wird geprüft, wie die Qualifikation im Herkunftsland vom Rang her eingeordnet ist. Drittens schließlich wird die materielle Äquivalenz untersucht, das heißt: Die Inhalte der Ausbildung werden erfasst und bewertet.

Werden in dem Prüfungsverfahren eine volle oder annähernde Gleichwertigkeit festgestellt, muss die Qualifikation anerkannt werden. Gibt es keine volle Gleichwertigkeit, kann die Anerkennung mit Auflagen, etwa einer Nachqualifizierung verbunden werden. Fehlt die Gleichwertigkeit, gibt es keine Anerkennung.

Die berufliche Anerkennung läuft nach dem geschilderten Muster nur für Drittstaatsangehörige

ab. Das Verfahren ist relativ kompliziert und langwierig. Da dieses Verfahren die als Grundfreiheiten definierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in der EU erschwert, wurde für Staatsangehörige der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR – EU-Staaten plus Island, Liechtenstein und Norwegen) und der Schweiz ein Regelwerk geschaffen, das für viele reglementierte Berufe gilt und eine automatische Berufsankennung vorsieht.

Reglementiert sind Berufe dann, wenn der Zugang zum Beruf durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt und an den Nachweis einer Qualifikation gebunden ist.

In Deutschland sind das zum Beispiel Berufe im Gesundheitswesen, Berufe in technischen Bereichen wie Architekten, Ingenieure, Industriemeister, zum Teil Handwerksmeister, schulische und sozialpädagogische Berufe, Rechtsberufe und einiges mehr. Bei nicht reglementierten Berufen ist keine Anerkennung nötig. Die Entscheidung, jemanden einzustellen, liegt dann allein beim Arbeitgeber.

Um die gegenseitige Anerkennung von Berufen umzusetzen, wurden seit Mitte der 1970er-Jahre eine Reihe von Richtlinien verabschiedet.

Das Prozedere war relativ kompliziert. Zunächst wurden so genannte sektorale Richtlinien erarbeitet, die auf einzelne Berufe bezogen waren. Ansatzpunkt waren die Inhalte, die zur Berechtigung, den Beruf auszuüben führten. Damit sollte gleichzeitig die Harmonisierung der Ausbildungsgänge forciert werden. Es wurden nämlich parallel Koordinierungsrichtlinien verabschiedet, in denen Mindeststandards für die Berufe festgelegt wurden. Verabschiedet wurden Richtlinien, die neben Anwälten vor allem Gesundheitsberufe abdeckten.

In der Praxis heißt das: Wer in ein anderes Mitgliedsland geht, muss der dortigen zuständigen Behörde sein Zeugnis vorlegen. Ist es in der entsprechenden Richtlinie aufgeführt, wird es anerkannt und der Betreffende kann in seinem Beruf arbeiten. Eine Einschränkung gibt es: Die sektorale Richtlinien enthalten einen Zeitpunkt für den Beginn ihrer Anwendung, in der Regel den Termin für die notwendige Umsetzung in nationales Recht, also zwei Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie.

Für die neuen Mitgliedstaaten ist der Zeitpunkt des Beitrittsdatums relevant. Alle Qualifikationen, die von einer sektorale Richtlinie erfasst sind, werden automatisch anerkannt, wenn die Qualifikation nach dem EU-Beitritt erworben wurde. Wurde die Qualifikation davor erworben, kann eine so genannte Konformitätsbescheinigung vorgelegt werden, in der die zuständige Stelle

des Herkunftsstaats bestätigt, dass die Ausbildung bereits zum Zeitpunkt ihres Abschlusses mit den Mindeststandards der EU konform war. Ist dies nicht möglich, kann es durch einen Tätigkeitsnachweis ersetzt werden. Darin muss ein Antragsteller belegen, dass er in den letzten fünf Jahren mindestens drei Jahre lang rechtmäßig seinen Beruf ausgeübt hat.

Ein Beispiel: Polen ist am 1. Mai 2004 der EU beigetreten. Ein polnischer Arzt, der davor seine Qualifikation erworben hat und sie heute in Deutschland anerkennen lassen will, muss entweder eine Konformitätsbescheinigung vorlegen oder nachweisen, dass er zwischen 2003 und 2008 mindestens drei Jahre rechtmäßig als Arzt gearbeitet hat.

Der Weg über die sektorale Richtlinien wurde in den 1980er-Jahren aufgegeben, weil es sich als zu aufwändig herausgestellt hat, praktisch jeden Beruf, der in einem Land der EU reglementiert ist, durchzugehen. Deshalb ist die Kommission zu den so genannten allgemeinen Richtlinien übergegangen. Dabei werden nicht mehr die Ausbildungen miteinander verglichen, sondern die Funktion eines Berufs und Länge und Art der Ausbildung. Einen Zeitpunkt für den Erwerb der Qualifikation gibt es nicht.

Im Jahr 2002 wurde eine neue umfassende Richtlinie beschlossen, in der alle 15 bis dahin geltenden sektorale und allgemeinen Richtlinien zusammengefasst wurden. 2005 trat diese in Kraft und ist seit Ende 2007 in nationales Recht umgesetzt worden.

Neu ist lediglich die Unterteilung der Berufe in Qualifikationsniveaus in fünf Stufen von a bis e. Dadurch soll sichergestellt werden, dass ein Beruf anerkannt werden kann, wenn das Qualifikationsniveau eine Stufe niedriger ist als in dem Land, wo der Beruf anerkannt werden soll. Hier greift dann die Funktion des Berufs. Ein Beispiel: In Deutschland ist die Ausbildung zum Physiotherapeuten dem Sekundarbereich zugeordnet, in den anderen Mitgliedstaaten ist eine Hochschulbildung nötig. Da die deutsche Ausbildung nur eine Stufe unter der Hochschulbildung in den anderen Mitgliedstaaten liegt, muss sie dort anerkannt werden. Allerdings sind Auflagen möglich.

Ein Recht auf Anwendung der Anerkennungsrichtlinien haben nur Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU oder des EWR oder der Schweiz, die ihre Ausbildung in einem der Mitgliedstaaten gemacht haben. Die Richtlinien gelten nicht für Drittstaatsangehörige, selbst wenn sie ihre Ausbildung in einem der beteiligten Länder absolviert haben. In der Praxis heißt das zum Beispiel: Eine Türkin, die in Dresden Medizin studiert, kann in Deutschland als Ärztin arbeiten,

ihren Beruf aber nicht in Polen anerkennen lassen, zumindest nicht auf Grundlage der Richtlinien. Sie hat wie langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige ein Recht auf Prüfung ihrer Qualifikationen gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren, aber kein Recht auf eine Anwendung der EU-Regelung und damit auf automatische Berufsankennung.

INFORMELLE HINDERNISSE BEI DER NUTZUNG VON POTENZIALEN

Angesichts der komplizierten Regelungen für Anerkennung von Bildungsabschlüssen und reglementierten Berufen sei – so eine Meinung zu den zusammengetragenen Informationen – eine entsprechende Informationsstelle wichtig. Diese muss nicht über alle Details für eine Berufsanerkennung Bescheid wissen und kann dies wohl auch gar nicht. Sie muss potenzielle Antragsteller an die für sie zuständige Stelle weitervermitteln können. Das wäre durchaus auch im Sinn der Nutzung von Potenzialen der Zuwanderer wichtig. Sie könnten sich auf das konzentrieren, was sie können und müssten nicht den Weg durch den Verordnungsdschungel suchen.

Eine solche Informationsstelle ist aber nicht nur für die Betroffenen wichtig, die über eine Anerkennung ihrer Qualifikation den Weg in den Arbeitsmarkt finden wollen. Wenn möglichen Engpässen auf dem Arbeitsmarkt begegnet werden soll, muss einer strategischen Planung die entsprechende Kenntnis zu Grunde liegen. Ein Beispiel: Bereits heute fehlen vor allem in ländlichen Gebieten Ostdeutschlands Ärzte. Will man nun junge Mediziner aus anderen EU-Staaten anwerben, müssen diese bestens informiert werden, wie sie ihre Qualifikation anerkennen lassen können. Ansonsten dürfte die Neigung zu kommen, gering sein.

Dass Engpässe in bestimmten Branchen oder Berufen auftreten können, obwohl es in anderen Bereichen Arbeitslosigkeit gibt, ist keineswegs ungewöhnlich. Die Einführung der Green Card für IT-Fachleute ist das bekannteste Beispiel für eine solche Situation.

Generell sollte – so eine Forderung von polnischer Seite – die Datenlage in Bezug auf Entwicklungen der einzelnen Wirtschaftssektoren und Branchen und auf dem Arbeitsmarkt für die Region verbessert und vor allem öffentlich gemacht werden. Und Region meint in diesem Fall die grenzüberschreitende Region. Das verlangt freilich eine Vernetzung der entsprechenden Institutionen in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik.

Die Anerkennung von akademischen und beruflichen Abschlüssen trifft aber eben nur die reglementierten Berufe. Einem Arbeitgeber ist es unbenommen, einzustellen. Natürlich wollen sie wissen, über welche Fertigkeiten die Betroffenen verfügen. In diesen Fällen ist der Europäische Qualifikationsrahmen wichtig, weil es zum Beispiel in den wenigsten Ländern eine Form der Berufsbildung gibt, die mit dem dualen System in Deutschland vergleichbar wäre. Der EQR gibt Auskunft darüber, was die Menschen tatsächlich können.

Auskunft über Qualifikationen kann aber auch alltäglich in einer ehrenamtlichen Tätigkeit gegeben werden. Das ist zum Beispiel beim Gemeindefremdsprachendienst der Fall. Diejenigen, die sich da engagieren, sind bei denen, die ihre Hilfe in Anspruch nehmen, bekannt. Und das spricht sich natürlich rund und ist die beste Referenz.

Ein Hinderungsgrund für die Arbeitgeber Migrantinnen und Migranten einzustellen, ist die unsichere Situation, wer uneingeschränkt arbeiten darf, wer nachrangig arbeiten darf – dann, wenn sich für einen Arbeitsplatz kein Deutscher oder Staatsangehöriger aus EU-Staaten, denen gegenüber Arbeitnehmerfreizügigkeit herrscht findet – oder wer keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Genau dafür – so Daniel Weber – bietet das DGB Bildungswerk Schulungen zum Ausländerbeschäftigungsrecht an.

Ein anderer Hinderungsgrund, der zum Beispiel auch im Integrationskonzept der Stadt Dresden genannt wird, sind Vorurteile von Seiten der Arbeitgeber gegenüber Migrantinnen und Migranten. Da gibt es dann auch schon einmal das Argument, dass die Kundschaft nicht damit einverstanden wäre, dass Ausländerinnen und Ausländer im Betrieb arbeiten. Ob dies nun vorgeschoben sei oder einige Arbeitgeber tatsächlich diesen Eindruck haben – so eine Meinung in der Diskussion – sei unerheblich. Ursache sei das Vorhandensein von Fremdenfeindlichkeit, die überwunden werden müsse.

Deshalb müsse Integration immer auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus gesehen werden. Das ist einerseits ein Gebot des Respekts und der Toleranz. Andererseits kann eine Region wie Dresden allein schon wegen des demografischen Wandels nicht darauf verzichten, die Fertigkeiten, Qualifikationen und Potenziale von Zuwanderern zu nutzen. Das gilt auch für die einzelnen Unternehmen. Deshalb müsse ihnen klargemacht werden, dass es sich für sie betriebswirtschaftlich lohnt, interkulturell offen zu sein. Mehr noch: Die Stadt werde generell darauf angewiesen sein, dass Migrantinnen und Migranten kommen, um hier zu arbeiten. Dafür ist es wichtig, dass der Stadt ein fremdenfreundlicher Ruf voraussetzt.

Nun ist – so eine Teilnehmerin – das Gegenteil von fremdenfreundlich nicht automatisch fremdenfeindlich. Oft geht es eher um Unsicherheit im Umgang mit Angehörigen anderer Kulturen. Deshalb seien interkulturelle Trainings wichtig. Und wichtig für die Schaffung eines fremdenfreundlichen Rufs sei, dass alle Akteure in der Stadt, die mit Migrantinnen und Migranten zu tun haben, gemeinsam handeln und auch wissen, was die jeweils anderen machen. Gemeinsam handeln und vernetzen müsse ausdrücklich auch die Organisationen und Vereine einbeziehen, in

denen sich die Migrantinnen und Migranten organisieren.

In diesem Zusammenhang wurde auf das Integrationskonzept der Stadt Dresden eingegangen. Dieses sei – so die einhellige Meinung – durchaus zukunftsweisend für die Stadt. Allerdings müsse es im Alltag besser gelebt werden. Es ist noch nicht wirklich bei den Menschen, sowohl den Deutschen wie den Migrantinnen und Migranten angekommen. Das freilich kann nur im Alltag geändert werden – und zwar von allen gemeinsam.



HERAUSGEBER

DGB Bildungswerk e.V.
Vorsitzender: Dietmar Hexel
Geschäftsführer: Dr. Dieter Eich

VERANTWORTLICH

Für den Inhalt: Leo Monz

REDAKTION

Bernd Mansel, Medienbüro Arbeitswelt

KOORDINATION

Michaela Dälken, DGB Bildungswerk

GESTALTUNG

Gitte Becker

DTP/REINZEICHNUNG

Gerd Spliethoff

FOTOS

photocase
DGB Bildungswerk

DRUCK UND VERTRIEB

Setzkasten GmbH, Düsseldorf

BESTELLADRESSE

SETZKASTEN GMBH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 02 11/4 08 00 90-40
E-Mail mail@setzkasten.de

ZUSCHRIFTEN/KONTAKT

DGB Bildungswerk e.V.
Bereich Migration & Qualifizierung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: 02 11/43 01-1 41
Telefax: 02 11/43 01-1 34
E-Mail: migration@dgb-bildungswerk.de
Internet: <http://www.migration-online.de>

Düsseldorf, September 2008

GEFÖRDERT DURCH

das Bundesministerium des Innern, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den Europäischen Sozialfonds.



Bundesministerium
des Innern



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

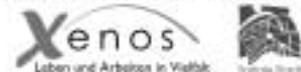


Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

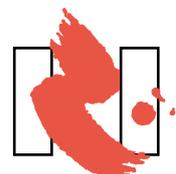
Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort





MIGRATION

Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort



DGB BILDUNGSWERK