

Positionen des DGB zum Zuwanderungsgesetz und zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz

Zusammengestellt von Volker Roßocha, Abteilung für internationale und europäische Gewerkschaftspolitik, Referat Migrationspolitik im DGB-Bundesvorstand, Berlin

I. Vorbemerkungen

Angesichts der demographischen Entwicklung, die bereits in einigen Bundesländern bei den Anmeldezahlen für die Kindergärten sichtbar wird und angesichts der sozialen Exklusionsprozesse, die ganze Bevölkerungsgruppen treffen und deren negative Folgen sowohl bei den Bildungserfolgen ihrer Kinder als auch hinsichtlich der politischen Einstellungen erkennbar sind, müssen sich die demokratischen Parteien, aber auch gesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften den in der Einladung angesprochenen Themenbereichen stärker als bisher stellen.

Sie greifen die Themen auf, allerdings auf Basis unterschiedlicher ideologischer Vorstellungen. Ein wesentlicher Grund für die derzeit teils nur aus dem Bauch heraus geführte Wertedebatte hängt damit zusammen, dass Deutschland bereits lange ein Einwanderungsland ist, diese Tatsache aber vielfach geleugnet bzw. ignoriert wurde und nunmehr all die verpassten Chancen sowie die ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen unaufhaltsam ins Bewusstsein rücken.

Gerade vor diesem Hintergrund werden die vielfach nur konjunkturell aufflammende Integrationsdebatte und die nur kurzlebige Aufmerksamkeit für den Rechtsextremismus erklärbar. Insbesondere die Parteien befinden sich dabei in einer schwierigen programmatischen Situation. Auf der einen Seite können sie nicht länger ignorieren, dass fast 20 % der Einwohnerinnen und Einwohner einen Migrationshintergrund besitzen, also mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren ist. Auf der anderen Seite sind ihre Mitglieder und damit auch ihre Entscheidungsträger überwiegend deutscher Herkunft, mit all den jahrzehntelang gepflegten Vorurteilsstrukturen in ihren Köpfen.

II. Die drei Themen auf der Tagesordnung

Eine intensive Diskussion über die drei in der Tagesordnung genannten Themen ist natürlich nicht möglich, daher werde ich mich jeweils nur auf wenige Aspekte in der aktuellen Debatte zum Zuwanderungsgesetz, zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und zur Bekämpfung des Rechtsextremismus beschränken.

1) Zuwanderungsgesetz

Nach einer langen bereits mit der Einrichtung der Zuwanderungskommission im Jahr 2000 aufgenommenen Diskussion konnte schließlich in 2004 ein Kompromiss einer informellen großen Koalition verabschiedet werden.

Kernbestandteile der Neuregelung des Ausländerrechts sind u. a.:

- die Einführung neuer Aufenthaltstitel, die Niederlassungserlaubnis als Daueraufenthaltstitel und die Aufenthaltserlaubnis als befristeter Titel führte nicht wie versprochen zu einer Reduzierung der Titel; durch die Einführung der Zweckbindungen entstanden mehr als 30 neue, in ihrer Wirkung unterschiedliche, Aufenthaltsgenehmigungen,
- die erstmalige Einführung eines gesetzlichen Anspruchs zur Teilnahme an einem Integrations Sprachkurs, der überwiegend vom Staat finanziert wird,
- die Beibehaltung des generellen Anwerbestopps aus dem Jahr 1973 und die Schaffung neuer komplizierter Ausnahmeregelungen für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Erwerbstätige,

- die Beibehaltung der Kettenduldung,
- die Übertragung von Aufgaben der bisherigen Bundesanstalt für Arbeit auf die Ausländerbehörden durch das so genannte One-stop-government.

Eines der zentralen Probleme ergibt sich aus der Konzentration der Entscheidungshoheit bei den Arbeitserlaubnissen bei den Ausländerbehörden. Sie haben zunächst zu entscheiden, ob die Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen beteiligt werden muss oder ein Arbeitsverbot z. B. für Geduldete ausgesprochen wird. Aufgrund dieser Regelung verloren, auch wenn das materielle Recht, also an den zu erfüllenden Voraussetzungen, nicht verändert wurden, mehrere Hundert Geduldete ihre Arbeit. Allein in der Stadt Ratingen bei Düsseldorf mussten – wegen erteilter Arbeitsverbote – mehr als 50 Beschäftigte gekündigt werden. Verantwortlich hierfür war eine verschärfte Auslegung der Bestimmungen zur Mitwirkung bei der Ausreise durch die Ausländerbehörde.

Fast unmittelbar nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde schon über notwendige Veränderungen diskutiert, denn in das Gesetzgebungsverfahren nicht vollständig eingeflossen sind 11 Richtlinien der Europäischen Union, u. a. zum Familiennachzug, zum Aufenthaltsstatus für lange in der EU lebende Drittstaatsangehörige sowie mehrere Richtlinien zum Flüchtlingsschutz. Die Umsetzungsfristen dieser Richtlinien sind z. T. schon abgelaufen, so dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Gleichzeitig hat die große Koalition im Koalitionsvertrag festgelegt, dass die Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes evaluiert werden solle. Hieraus notwendige Änderungen des Gesetzes sollten ebenfalls auf den Weg gebracht werden. Und die aktuelle Sicherheitsdebatte, nach den misslungenen Kofferbombenanschlägen erfordere, so die Unionsparteien, ebenfalls eine Veränderung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen.

Insofern befinden wir uns gegenwärtig in einer Auseinandersetzung, um eine grundlegende Veränderung des Zuwanderungsgesetzes. In dessen Mittelpunkt stehen sicherheitspolitische Aspekte und die Umsetzung der Richtlinien. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird die Vorlage für die Änderung des Zuwanderungsgesetzes denn auch EU-Richtlinienumsetzungsgesetz genannt. Ein erster Entwurf wurde vom Bundesministerium des Innern bereits Anfang Januar veröffentlicht. Die Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien und mit den Bundesländern ziehen sich aber hin, so dass bis zum heutigen Tage noch keine Gesetzesvorlage im Bundestag angekommen ist. Dennoch wird darüber in der Öffentlichkeit bereits über Einzelheiten spekuliert.

So sollen die sicherheitsrelevanten Vorschriften weiter verschärft werden. Dies trifft auch diejenigen Personen, die Drittstaatsangehörige einladen oder auch Studierende oder die verschärfte Sicherheitsüberprüfung bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Daneben wird über die Verschärfung des Familiennachzugs diskutiert. Hier wollen die Unionsparteien das Nachzugsalter für Ehegatten auf 21 Jahre anheben und verlangen, dass Ehegatten bereits vor der Einreise über Deutschkenntnisse verfügen. Begründet werden diese Vorschläge mit der Verhinderung von Zwangsverheiratungen.

Und nicht zuletzt wird aktuell über eine Bleiberechtsregelung für geduldete Ausländer zwischen Bund und Ländern gestritten. Sie wissen, dass rund 190.000 ausländische Staatsangehörige keine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Ihre Abschiebung ist für Wochen oder Monate ausgesetzt, obwohl viele von ihnen bereits länger als 10 Jahre in Deutschland leben.

Gemeinsam mit den Flüchtlingsorganisationen setzen sich die Gewerkschaften für

ein umfassendes Bleiberecht ein. Wir sind überzeugt, dass langjährig in Deutschland lebende Menschen ein dauerhaftes Bleiberecht erhalten müssen. Es ist nicht einsichtig, dass Kinder, die in Deutschland zur Schule gegangen sind, ihren Abschluss gemacht haben, immer noch von der Möglichkeit einen Beruf zu erlernen ausgeschlossen werden. Viele der Familien sind inzwischen in Deutschland heimisch geworden. Eine Rückkehr in das Herkunftsland hätte für viele fatale Folgen, denn weder ist garantiert, dass es beispielsweise in Afghanistan nicht zu weiteren Anschlägen kommt, noch erlauben die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten eine Wiedereingliederung.

Die Innenminister einiger unionsgeführter Bundesländer wollen nun das Bleiberecht an die Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhaltes durch eigene Erwerbstätigkeit knüpfen. Und dies, obwohl sie im letzten Jahr nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes dafür gesorgt haben, dass viele Beschäftigte mit Duldung gekündigt werden mussten. Im Gegensatz zu diesen Ländern unterstützen wir die Auffassung des Bundesarbeitsministers, der langjährig Geduldeten zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilen will, damit sie in der Lage sind, sich eine Beschäftigung zu suchen.

2) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist am 18. August 2006 nach mehr als fünfjähriger Debatte in Kraft getreten. Die Grundlage dafür bieten vier Richtlinien der Europäischen Union zum Diskriminierungsschutz. Inzwischen hatte auch der Europäische Gerichtshof die Bundesrepublik Deutschland wegen der Nichtumsetzung verurteilt.

Das Gesetz greift die Richtlinien auf und geht im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung im zivilen Vertragsrecht über sie hinaus. Die Richtlinien sehen nur einen Schutz vor Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft oder des Geschlechtes im zivilen Vertragsrecht vor. Das Gesetz bietet auch die Möglichkeit für Behinderte, sich gegen eine Benachteiligung, z.B. beim Zugang zu Reisen oder beim Besuch einer Gaststätte, zur Wehr zu setzen.

Gleichwohl konnte das Gesetz nur nach langen Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien verabschiedet werden. Noch in letzter Minute wurden Änderungen aufgenommen, die aus unserer Sicht nicht mit den Inhalten der Richtlinien übereinstimmen. Insbesondere die Bestimmungen zum Schutz auf dem Wohnungsmarkt stehen im Widerspruch zu den Richtlinien.

Zum einen wurde eingeführt, dass eine Ungleichbehandlung auf dem Wohnungsmarkt zulässig ist, wenn damit sozial stabile Bewohnerstrukturen oder ausgeglichene kulturelle Verhältnisse geschaffen oder erhalten werden sollen. Mit der zweiten Änderung, die kurz vor Toresschluss noch eingefügt wurde, wird ein Großteil der Immobilienbesitzer generell von der Verpflichtung zur Gleichbehandlung ausgenommen. Im Gesetzestext heißt es:

Keine Anwendung finden die Vorschriften zum Zivilrechtsverkehr auf Verträge, „bei denen ein besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis begründet wird“. Dies gilt insbesondere, wenn der Vermieter oder seine Angehörige Wohnraum auf demselben Grundstück nutzen. Werden von dem Vermieter weniger als 50 Wohnungen vermietet, unterliegt er in der Regel nicht dem Benachteiligungsverbot. Das Gesetz ist dennoch ein wichtiger Baustein im Kampf gegen Diskriminierung und Ausgrenzung. Nun geht es um die Umsetzung vor allem in den Betrieben.

- Unternehmensleitungen und Betriebsräte haben die Aufgabe, Beschwerdestellen einzurichten oder zu benennen. Sie müssen deren

Aufgaben festlegen und eine Struktur zur Bearbeitung von Beschwerden festlegen. Eine wichtige Voraussetzung für den sachgerechten Umgang mit einer Beschwerde ist: Alle Maßnahmen müssen mit dem von Diskriminierung Betroffenen abgestimmt werden.

- Der Arbeitgeber hat die Verpflichtung, die Regelungen des Gesetzes bekannt zu machen. Nicht ausreichend ist, den Gesetzestext einfach in der Personalabteilung auszuhängen. Ausreichend wäre allerdings die Veröffentlichung im Intranet oder per E-Mail, sofern alle Beschäftigten einen entsprechenden Zugang haben. Zur Bekanntmachung gehört auch die Führungskräfte für die Inhalte in Seminaren oder Fortbildungen zu informieren.
- Sinnvoll ist, die Umsetzung der Pflicht zur Bekanntmachung und die Aufgaben der Beschwerdestellen in einer Betriebsvereinbarung zu verabreden. Denn auf die Betriebsvereinbarung können sich sowohl die Beschäftigten als auch die Arbeitgeberseite berufen.
- Eine besondere Herausforderung kommt auf die Betriebsräte in den großen Betrieben zu. Sie müssen gemeinsam mit dem Arbeitgeber alle Regelungen, Betriebsvereinbarungen, Einstellungsrichtlinien und –verfahrensweisen überprüfen. Angesichts der Vielfalt von Regelungen dürfte diese Aufgabe einige Zeit in Anspruch nehmen.

Neben den Betrieben ist auch die Bundesregierung zur Umsetzung verpflichtet. Sie muss eine Antidiskriminierungsstelle auf der Bundesebene einrichten, ausstatten und die Aufgaben, die bereits im Gesetz stehen konkretisieren. Die Bundesregierung hat inzwischen zumindest eine Adresse bekannt gegeben, an die sich Betroffene wenden können. Die Stelle wird angesiedelt beim Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend in Berlin. Die Besetzung der Leitung, die Einstellung von Referentinnen und Referenten und die Einrichtung des Beirats stehen allerdings noch aus.

Diese Beratungsstelle auf der Bundesebene ersetzt aber nicht die Notwendigkeit niederschwellige Beratungsangebote zu machen, die nicht vom Gesetzgeber vorgesehen sind. Die bislang schon bestehenden unabhängigen Antidiskriminierungsstellen erhalten durch das Gesetz ebenfalls mehr Einfluss. Sie können Betroffene auch im Gerichtsverfahren unterstützen.

Im Rahmen der Umsetzung sind inzwischen einige Broschüren und Internetangebote eingerichtet worden. Der DGB hat unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes eine kleine Broschüre heraus gegeben und darin auch erste Musterlisten veröffentlicht. Wir werden Anfang kommenden Jahres eine weitere Handreichung veröffentlichen, die dann auch Mustervereinbarungen für die Betriebe enthalten wird. Daneben hat die Böll-Stiftung ein umfassendes Internetangebot erstellt, das sowohl einen Überblick über die rechtlichen Regelungen bietet als auch weitere Hinweise zur Umsetzung beinhaltet.

Kontakt Antidiskriminierungsstelle des Bundes ab 01.01.2007:

Telefon: 030 / 18555-1865; E-Mail: ads@bmfsfj.bund.de

Interessante Web-Seiten zu vielen Themen rund um Migration, Qualifizierung, Arbeitswelt:

www.igbce.de (u. a. Newsletter in 11 Sprachen)

www.migration-online.de (u. a. Seminarangebote)

Kontakt Volker Roßocha:

Telefon: 030 / 24060-0; E-Mail: Volker.Rossocha@dgb.de