



Projekt: Zukunft der Arbeitswelt

Hochwertige, moderne und nachhaltige Arbeitsplätze
für die kommunale und regionale Verwaltung

5. Thema

Migration und Mobilität in der kommunalen und regionalen Verwaltung

Hintergrund

Die Sorgen von Migranten¹ sind für die kommunale und regionale Verwaltung wichtig. Viele Menschen, die die Dienstleistungen der kommunalen und regionalen Verwaltung nutzen, wurden nicht in dem Land geboren, in dem sie momentan leben, oder zumindest ihre Eltern stammen nicht von dort. In vielen Ländern fällt ein nennenswerter Anteil der Angestellten in der kommunalen und regionalen Verwaltung in diese Kategorie.

Die Bedeutung dieses Problems wurde von den Arbeitgebern und Gewerkschaften in der kommunalen und regionalen Verwaltung auf nationaler und europäischer Ebene erkannt. Darauf verweist die Arbeit des europäischen Städtenetzwerks zur Integrationspolitik CLIP (Cities for Local Integration Policies for Migrants). Das CLIP-Projekt wurde im September 2006 mit Unterstützung des RGRE offiziell gestartet. Der Bericht *Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa*² wurde 2008 von Eurofond im Rahmen des CLIP-Projekts veröffentlicht. Er dokumentiert die von vielen Städten durchgeführten Aktionen.

Für den EGÖD genießt das Verhältnis zwischen Migranten und dem öffentlichen Dienst hohe Priorität. Er erstellte 2010 einen Bericht, der auf einer Umfrage unter seinen Mitgliedsorganisationen in der nationalen, kommunalen und regionalen Verwaltung basierte³. In einem weiteren großen Forschungsprojekt geht es um die Migration in den Mittelmeerraum (siehe Kasten).⁴

Sowohl das CLIP-Projekt als auch das Projekt des EGÖD decken eine Reihe Themen ab, das CLIP-Projekt etwa die Bereitstellung von Wohnraum und anderen Dienstleistungen, das EGÖD-Projekt z. B. die Migrationspolitik und die Beteiligung der Gewerkschaften. In diesem Dokument geht es um die Beschäftigung von Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung.

Der nationale Kontext

Die Anzahl Migranten und Personen mit Migrationshintergrund, die in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten leben und arbeiten, bestimmt den nationalen Kontext für Aktionen von Arbeitgebern und Gewerkschaften zur

¹ Diese Formulierung bezeichnet in diesem Bericht neu zugewanderte Migranten und ihre Nachkommen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Bezeichnung für diese Personengruppe in Europa unterschiedlich ist und sich mit der Zeit verändert hat. Ausländer, Migranten und Personen mit Migrationshintergrund, Immigranten und ethnische Minderheiten sind weitere dafür verwendete Begriffe. Nicht nur die Begrifflichkeiten sind unterschiedlich, auch die sich darin widerspiegelnde Denkweise ist in Europa nicht einheitlich. Zum Beispiel wird die britische Klassifizierung nach Ethnizität in die Gruppe der Weißen, Asiaten, Schwarzen, Mischlinge und Chinesen von vielen Franzosen zurückgewiesen.

² <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0871.htm>

³ *Unions in national, regional and local government facing the challenges of migration: a survey of EPSU affiliates*, <http://www.epsu.org/a/6468>

⁴ Siehe *I Servizi Pubblici incontrano i Migranti*, erster Bericht aus diesem Projekt, veröffentlicht im Januar 2011, <http://www.fpcgil.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16430>

Beschäftigung von Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung. Die Statistiken von Eurostat zu Bevölkerung und Beschäftigung sind online verfügbar.

Diese zumeist von 2011 stammenden Bevölkerungszahlen zeigen die Anzahl und den Prozentsatz ständiger Einwohner, die im Ausland geboren wurden. Die Zahlen repräsentieren dennoch möglicherweise nicht die aktuelle Lage, da illegale Migranten nicht in den Statistiken enthalten sind. Nach den Zahlen von Eurostat gibt es erhebliche nationale Unterschiede, von 32,5 % im Ausland geborener Einwohner in Luxemburg bis zu 0,8 % in Rumänien. In 11 der 27 EU-Staaten, für die statistische Daten vorliegen, sind zwischen 10 % und 15 % der Bevölkerung im Ausland geboren. Dazu gehören die großen Volkswirtschaften in Westeuropa mit einer langen Tradition der Migrantenanwerbung (Deutschland, GB, Frankreich und Niederlande). In allen diesen Ländern liegt der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung zwischen 12 % und 11 %. Dasselbe gilt für Spanien, Irland, Griechenland und Slowenien, wo es in jüngster Zeit mehr Migration im Inland gab.

Die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas haben generell weniger im Ausland geborene Einwohner. In Ungarn, der Tschechischen Republik, Polen, der Slowakei und Rumänien sind weniger als 5 % der Bevölkerung im Ausland geboren, in einigen Fällen sehr viel weniger. Ausnahmen sind die Baltischen Staaten Estland und Lettland mit einem bedeutenden russischen Bevölkerungsanteil sowie Slowenien, das Migranten aus anderen Ländern des ehemaligen Jugoslawien aufgenommen hat.

Nur in wenigen Ländern weicht der Anteil an arbeitenden Migranten oder Personen mit Migrationshintergrund stark von dem Anteil an Migranten in der Gesamtbevölkerung ab. Diese Ausnahmen bilden Malta, Dänemark und Schweden. Dort ist der Anteil an Migranten oder Personen mit Migrationshintergrund in einem Beschäftigungsverhältnis sehr viel geringer als der Migrantenanteil in der Bevölkerung. Das gilt besonders für Schweden, wo nach Angaben von Eurostat 14,7 % der Bevölkerung im Ausland geboren sind, aber der Anteil an Migranten oder Personen mit Migrationshintergrund in einem Arbeitsverhältnis nur 3,1 % beträgt. Diese Beschäftigungszahlen widersprechen schwedischen Zahlen, wonach 16,1 % aller Angestellten in Schweden 2008/09 ausländischer Herkunft sind.⁵

Der Anteil an Migranten, die in einem Land leben, im Vergleich zu denen, die dort arbeiten, ist auch in den beiden Ländern Luxemburg und Irland sehr unterschiedlich. Dort arbeiten sehr viel mehr Ausländer/Migranten als dort leben. In Luxemburg liegt das an der großen Zahl Fremdarbeiter, die täglich zum Arbeiten über die Grenze kommen, während sich in Irland schätzungsweise die Zahl dort arbeitender junger Menschen ohne Angehörige darin widerspiegelt (das gilt zumindest für das Jahr 2008).⁶

⁵ Living Conditions Surveys, employees aged 16-64 by type of employment, national background, sex, period and observations, SCB

⁶ Die Daten von Eurostat stammen von 2008, berücksichtigen also nicht die Folgen der Finanzkrise. Diese spielte wahrscheinlich eine wichtige Rolle: Einzelpersonen verlassen das Land, in dem sie schlechte wirtschaftliche Aussichten haben. So wird bspw. der Anteil an Migranten und Personen mit Migrationshintergrund sowohl in Irland, wo er 2008 bei 17,2 % lag, als auch in Spanien, wo er bei 15,9 % lag, seitdem voraussichtlich gefallen sein.

Migranten sind nicht gleichmäßig über die einzelnen Mitgliedsstaaten verteilt. Diese Zusammenhänge gilt es zu berücksichtigen, will man Maßnahmen ergreifen, die gewährleisten, dass Migranten bei der Beschäftigung in der kommunalen und regionalen Verwaltung gleich behandelt werden. Normalerweise sind Migranten eher in wirtschaftlich erfolgreichen Regionen und Gemeinden zu finden, da dort eine höhere Chance auf Beschäftigung und ein Vorwärtskommen besteht.

Beschäftigung von Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung

Der faire Zugang zu Arbeitsplätzen ist eine Grundvoraussetzung für die Gleichbehandlung von Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung. Trotz der Antirassismusrichtlinie des Rates⁷, die eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verbietet, ist dies offenbar nicht der Fall. Es gibt keine europaweiten Zahlen für die Beschäftigung von Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung, offenbar verfügen auch nur wenige Staaten über landesweite Statistiken zu diesem Thema. Dies gilt nicht für GB (England und Wales) und Schweden, wengleich die verschiedenen Definitionen des Begriffs Migranten, anders als etwa bei Statistiken über Geschlecht und Alter, einen Vergleich erschweren.

Die von der LGA (Local Government Association) für England und Wales ermittelten Zahlen basieren auf einer eigenen Umfrage. Demnach waren 8,2 % der 2010/2011 in der Kommunalverwaltung Beschäftigten Schwarze, Asiaten oder Personen aus einer ethnischen Minderheit. Schwarze und schwarze britische Beschäftigte machen 3,2 % aus, asiatische und asiatisch-britische Beschäftigte 3,0 %.⁸ Derselbe Bericht vergleicht das Beschäftigungsniveau von Schwarzen, Asiaten und Personen aus einer ethnischen Minderheit mit den Zahlen der übrigen Wirtschaft. Mithilfe der Daten der Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey, LFS) wurde ein geringeres Beschäftigungsniveau in der Kommunalverwaltung ermittelt. Während 6,5 % der Beschäftigten in der Kommunalverwaltung schwarzer bzw. asiatischer Herkunft sind oder von einer ethnischen Minderheit stammen (die LFS-Zahlen sind geringer als die LGA-Zahlen), beträgt die Zahl für die Gesamtwirtschaft 9,4 %, für den öffentlichen Dienst als Ganzes 8,8 % und für die Privatwirtschaft 9,7 %.

Dieselbe Tendenz ist in Schweden zu beobachten. Zahlen von 2007 verdeutlichen, dass 14,0 % aller in den Kommunen Beschäftigten ausländischer Herkunft sind. Davon sind 5,1 % außerhalb Europas geboren und 2,9 % in einem anderen skandinavischen Land. In demselben Jahr waren in den schwedischen Regierungsbezirken insgesamt 13,9 % Angestellte mit nicht schwedischem Hintergrund beschäftigt, davon waren 4,2 % außerhalb

⁷ Richtlinie des Rates 2000/43/EG

⁸ Local Government Demographics, Local Government Association Analysis and Research, 2010

Europas geboren und 3,4 % in einem anderen skandinavischen Land.⁹ Wie in GB sind diese Zahlen etwas geringer als die Zahlen des nationalen statistischen Amtes für die gesamte schwedische Wirtschaft. Demnach waren 2008/09 16,1 % aller Angestellten in Schweden ausländischer Herkunft.¹⁰

Auch im Rahmen des CLIP-Projekts wurde die Beschäftigung von Migranten in der Kommunalverwaltung untersucht. Man versuchte, den Prozentanteil der von den beteiligten Städten angestellten Migranten mit dem Anteil an Migranten in der Bevölkerung zu vergleichen. Nur in 14 der 25 Städte konnten Informationen über die Migrantenzahlen in der Bevölkerung und unter den kommunalen Angestellten ermittelt werden. In allen Fällen war der Anteil der für die Stadt arbeitenden Migranten geringer als der Anteil der darin lebenden Migranten.

In der deutschen Stadt Frankfurt am Main beispielsweise haben 38 % der Bevölkerung einen Migrationshintergrund, aber nur 13 % sind bei der Stadt angestellt. Im niederländischen Breda haben 20 % der Bevölkerung einen Migrationshintergrund, die sich in nur 5 % städtischen Angestellten widerspiegeln. Im spanischen Terrassa sind 12 % der Bevölkerung Ausländer, aber nur 2 % arbeiten für die städtischen Behörden. Im britischen Wolverhampton gehören 22 % einer ethnischen Minderheit an, aber nur 14 % sind Angestellte bei der Stadt. Einen Gesamtüberblick finden Sie in Tabelle 2 im Anhang.

Hindernisse für Einstellungen und faire Behandlung

Der CLIP-Report benennt eine Reihe Faktoren, die das geringere Beschäftigungsniveau von Migranten erklären und Hindernisse bei der Einstellung einer diversifizierten Arbeitnehmerschaft sind. Diese Faktoren sind:

- Arbeitsmarktbedingungen und Kürzungen im öffentlichen Dienst – in einigen Fällen wird die Arbeit in der Gemeindeverwaltung nicht als attraktiv oder gut bezahlt angesehen, in anderen Fällen werden Versuche, eine diversifizierte Arbeitnehmerschaft zu bilden, durch Einstellungsstopps, weniger Einstellungen oder Personalabbau blockiert;
- formelle Voraussetzungen – der CLIP-Report weist darauf hin, dass „bestimmte Positionen in der lokalen Verwaltung nur Staatsbürgern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) offen stehen. Das gilt bspw. für Städte in Deutschland, Italien und Luxemburg, aber nicht in Österreich, Irland, den Niederlanden und GB. Drei der 25 CLIP-Staaten berichteten, dass Bürger, die nicht aus einem EWR-Staat stammen gänzlich von einer Dauerbeschäftigung bei der Stadtverwaltung

⁹ Anställda i kommuner med utländsk bakgrund 2007 and Anställda i landsting och regioner med utländsk bakgrund 2007, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

¹⁰ Living Conditions Surveys, employees aged 16-64 by type of employment, national background, sex, period and observations, SCB

ausgeschlossen sind, in 14 Städten sind sie von bestimmten Positionen ausgeschlossen“;¹¹

- Sprachkenntnisse – laut Bericht sind in einigen Städten Sprachkenntnisse in zwei offiziellen Sprachen Einstellungs Voraussetzung, in anderen Staaten sind die offiziell erforderlichen Sprachkenntnisse höher als die für die bestimmte Positionen benötigte;
- Nichtanerkennung ausländischer Qualifikationen – entweder werden sie gar nicht anerkannt, oder das Anerkennungsverfahren ist sehr komplex und zeitaufwändig;
- informelle Beschränkungen von Stellenanzeigen – Falls kein klarer Mechanismus zum Auffinden freier Stellen vorhanden ist, oder diese Informationen auf bestehende Angestellte beschränkt sind, ist die Wahrscheinlichkeit für Personen ohne Verbindung zu der Organisation – was auf viele Migranten zutrifft – sehr begrenzt.

Nicht nur die Einstellung ist für die in der kommunalen und regionalen Verwaltung beschäftigten Migranten mit Problemen verbunden. Migranten erhalten möglicherweise keine Förderung, schlechten Zugang zu Weiterbildung und Karriereentwicklung, ein niedriges Gehalt und sind Diskriminierung und Belästigungen ausgesetzt. Hinzu kommen mögliche besondere religiöse oder kulturelle Bedürfnisse hinsichtlich der Ernährung oder Bekleidung.

CLIP-Handlungsempfehlungen

Der CLIP-Bericht nennt eine Reihe von Empfehlungen zur Überwindung dieser Probleme, die dazu dienen, Gleichstellung und Diversität sowohl bei der Beschäftigung wie dem Dienstleistungsangebot zu fördern. Die europäischen Institutionen und nationalen Regierungen thematisieren viele davon, doch einige richten sich direkt an die Kommunalverwaltung. Der Bereich Beschäftigung ist nachfolgend aufgelistet:

- Die Führung übernehmen und die Kohärenz zwischen den einzelnen Ressorts sicherstellen – die Städte sollten „auf höchster Ebene ihre Ziele in Bezug auf die Beschäftigung von Migranten und die Erbringung von Diensten überprüfen.“;
- Über Antidiskriminierungsverfahren hinausgehende Maßnahmen durchführen – durch positive action-Maßnahmen (keine positive Diskriminierung). Beispiele für positive

¹¹ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte weist in einem kürzlich veröffentlichten Bericht darauf hin, dass dies nicht länger gesetzlich zulässig ist. Sie erklärt: „Die Mitgliedstaaten dürfen zwar den Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor beschränken, jedoch nur, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut sind. Darunter fallen z. B. die Beschäftigung bei den Ordnungskräften, in der Rechtspflege oder bei den Steuerbehörden. Alle anderen Stellen müssen den Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten und auch Drittstaatsangehörigen mit einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung im Sinne der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte offen stehen.“ *Migranten, Minderheiten und Beschäftigung – Ausgrenzung und Diskriminierung in der Europäischen Union*, FRA, 2010

action-Maßnahmen sind die Abfassung von Stellenanzeigen in den eigenen Sprachen der Migranten oder die Durchführung von Sprachkursen für Fortgeschrittene;

- Daten bereitstellen und ein wirksames Monitoring umsetzen – Da in manchen Ländern die Erhebung von Daten über Ausländer oder ethnische Minderheiten „als diskriminierend“ gilt, macht es „das Fehlen von Daten ... jedoch für die Städte fast unmöglich, die Barrieren zu beurteilen, vor denen Migranten beim Zugang zu kommunalen Arbeitsplätzen und Diensten stehen“;
- Einstellungsverfahren und Beschäftigungsbarrieren überprüfen – in einigen Fällen sind Migranten „mit Anforderungen konfrontiert, die über das Notwendige hinausgehen“;
- Einladendes Arbeitsumfeld für Mitarbeiter mit Migrationshintergrund sicherstellen – z. B. sicherstellen, dass die Erfordernisse verschiedener Ernährungsweisen durch die Kantine abgedeckt werden;
- Schulung und Ausbildung auf den Umgang mit der Vielfalt und die Gleichstellungspraxis ausdehnen - um den größtmöglichen Nutzen aus einer von kultureller Vielfalt geprägten Belegschaft zu ziehen;
- Standards in Bezug auf Diversität und Gleichstellung in Verträge mit externen Dienstleistungsanbietern aufnehmen – damit der „Dienstleistungsanbieter bei seinen Mitarbeitern und bei den von ihm erbrachten Dienstleistungen die bewährten Verfahren in Bezug auf Diskriminierung und Chancengleichheit beachtet“;
- Sicherstellen, dass Ziele in Bezug auf Gleichstellung und Diversität in Partnerschaftsvereinbarungen zum Ausdruck kommen – als eine Methode, um bewährte Verfahren weiterzugeben;
- Die Konsultation und Teilhabe von Migranten ausdehnen – als eine Form der Informationspolitik;
- Sicherstellen, dass alle neuen Migranten Zugang zu Beratung, Informationen und Sprachunterricht haben – um die Zeit zu verkürzen, die Migranten benötigen, um eine Beschäftigung zu finden;
- Eine wirksame Strategie für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit entwickeln – um einer möglichen feindlichen Reaktion der Öffentlichkeit zu begegnen und die Gründe für die Maßnahmen der städtischen Behörden verständlich machen.

Tarifverträge und sozialer Dialog

In dem CLIP-Bericht heißt es weiter: „Die Erfahrungen privatwirtschaftlicher Unternehmen sind aufschlussreich; die Lehren aus deren Erfahrungen im Rahmen von Partnerschaften mit kommunalen Gewerkschaftsvertretern und Personalvertretungen könnten die Kommunalbehörden bei der Entwicklung

einer erfolgreichen Diversitäts- und Gleichstellungspolitik für Migranten nutzen.“ In den Empfehlungen für nationale Regierungen heißt es: „Die Mitgliedstaaten sollten die Sozialpartner innerhalb von Kommunalbehörden darin bestärken, Konsultationen und Kollektivverhandlungen über einen wirksamen Umgang mit Diversität und Gleichstellung für Migranten aufzunehmen oder fortzuführen.“

Dies ist möglicherweise ein positiver Ansatz, denn ein EGÖD-Bericht aus dem Jahr 2010¹² kam zu dem Schluss, dass eine Reihe Gewerkschaften, die in der kommunalen und regionalen Verwaltung arbeiten, bei den Tarifverhandlungen mit spezifischen Problemen von Arbeitsmigranten konfrontiert wurden. Die dort behandelten Probleme decken sich mit vielen Empfehlungen des CLIP-Projekts. Der Bericht basierte auf einer Umfrage unter 39 Organisationen in 23 Staaten. 12 davon gaben an, eine Vereinbarung über Probleme von Migranten erzielt zu haben. Bis auf die britische Pflegegewerkschaft RCN haben alle Gewerkschaften Mitglieder in der kommunalen und regionalen Verwaltung. Am häufigsten wurden Fortschritte bei allgemeinen Aussagen über die Gleichbehandlung erzielt. 11 Gewerkschaften gaben an, Verhandlungen geführt zu haben, auf die Aktionen gegen Belästigungen (neun) und für gleichen Zugang zu Weiterbildung und anderen Vergünstigungen (acht) folgten.

Weniger oft gab es erfolgreiche Verhandlungen zu anderen Themen. Fünf Gewerkschaften berichteten über Vereinbarungen zu Sprachkursen, vier über die Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Jeweils drei konnten Vereinbarungen zur Anstellung und zur Urlaubsplanung in der Weise, dass ein Aufenthalt im Herkunftsland möglich ist, treffen. Zwei Gewerkschaften vereinbarten eine verbesserte Verfügbarkeit und Qualität des öffentlichen Dienstes. Drei Gewerkschaften (FP-CGIL, GMB und UNISON) handelten Änderungen aus, die religiöse Praktiken berücksichtigten. Bei GMB und UNISO ging es dabei um die Arbeitszeit (z. B. Gebetszeiten), Kantinenessen (nach religiösen Vorschriften) sowie Kleidung oder Uniform (auch hier nach religiösen Vorschriften). Bei der Gewerkschaft FP-CGIL ging es um Arbeitszeit und Lebensmittel.

Wie die Antworten zeigen, ist das nicht alles. So berichtete Ver.di in Deutschland bspw., dass Probleme von Migranten häufig im Rahmen so genannter Betriebsvereinbarungen abgehandelt werden. Diese werden von den lokalen Arbeitnehmervertretern und dem Management unterzeichnet, und nicht von den Gewerkschaften. FP-CGIL äußert sich ähnlich zu lokalen Verhandlungen: „Probleme mit der Gleichbehandlung werden in nationalen Vereinbarungen besprochen. In einem Fall – AGIDAE mit dem Thema Sozialdienste – ging es um günstigere Verträge für Arbeitsmigranten im Bereich Jahresurlaub und Feiertage.“ Die Gewerkschaft erläutert, dass andere Themen häufig auf lokaler Ebene ausgehandelt werden, obwohl: „es ist zu unterstreichen, dass es aufgrund des allgemeinen politischen Klimas in Italien [2009] äußerst schwer ist, spezielle Vereinbarungen zugunsten von Migranten zu treffen.“

¹² *Unions in national, regional and local government facing the challenges of migration: a survey of EPSU affiliates*

Die Gewerkschaft JHL in Finnland erklärte, dass ihre lokalen Gewerkschaftsgruppen häufig Verhandlungen zu diesen Themen am Arbeitsplatz führen konnten. Sie weist aber auch darauf hin, dass viele Themen – Gleichstellung, Belästigung und Diskriminierung – von Gesetzen abgedeckt sind. Darauf wies auch die dänische DJOEF hin, mit Verweis auf die nationale und EU-Gesetzgebung. Ähnlich äußerte sich IMPACT, für die die Gewerkschaft „der Hauptbefürworter der Gesetzgebung“ ist.

Die Gewerkschaft ABVAKABO äußert sich hingegen sehr viel zuversichtlicher über die Folgen der Tarifverhandlungen: „Ohne Tarifverhandlungen wären wir nicht dort, wo wir heute sind. Sie sind sehr hilfreich.“ Die britische UNISON berichtet von Fortschritten, fügt aber relativierend hinzu: Es gibt „Spielraum für Verbesserungen, der dann genutzt werden kann, wenn wir mehr Migranten aktivieren.“ In Dänemark haben Gewerkschaften im Rahmen von Tarifvereinbarungen entscheidende Verbesserungen für den Zugang von ethnischen Minderheiten zu Arbeitsplätzen und Weiterbildung beim Arbeitgeber erzielt. Die Sozialpartner im staatlichen Sektor und der kommunalen Verwaltung schlossen 2005 Vereinbarungen über Integration und 2006 über Ausbildungsplätze für ethnische Minderheiten ab. Auf beide Vereinbarungen folgten gemeinsame Leitlinien. Im August 2009 starteten die Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Kommunalverwaltung eine Kampagne, um ihre Vereinbarung bekannter zu machen.

Der Weg nach vorn

Offenbar haben Migranten keinen gleichberechtigten Zugang zu Beschäftigung und Weiterentwicklung in der kommunalen und regionalen Verwaltung. Aufgrund fehlender statistischer Daten können sowohl das Ausmaß des Problems wie die gemachten Fortschritte nur schwer beurteilt werden. Der Bericht des CLIP-Projekts enthält ausgearbeitete Empfehlungen mit weiteren Aktionen für eine Gleichbehandlung von Migranten als Angestellte sowie eine Reihe von individuellen Aussagen zur Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften.

Empfehlungen für Sozialpartner

1. Die Entwicklung einer formellen gemeinsamen Erklärung auf europäischer Ebene: Gemeinsame Leitlinien von RGRE und EGÖD, vereinbart im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs und unter Einbeziehung der CLIP-Empfehlungen, sind dazu geeignet, eine bessere Reaktion auf die Bedürfnisse von Migranten in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu fördern. Es gibt bereits Erfahrungen mit gemeinsamen Leitlinien zum Thema Gleichstellung der Geschlechter. Besonders sinnvoll sind diese Leitlinien aufgrund der Tatsache, dass die nationale Gesetzgebung in diesem Bereich häufig nicht so weit ausgestaltet ist wie beim Thema Gleichstellung.

2. Unnötige Einschränkungen in der Beschäftigung von Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung aktiv aufzuheben: Die vorhandenen Zahlen legen nahe, dass Migranten in der kommunalen und regionalen Verwaltung mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine Anstellung finden als in der Wirtschaft insgesamt. Es gibt zwar viele Gründe dafür, doch das Verbot für Migranten, einige Tätigkeiten dort auszuüben, trägt sicherlich dazu bei. Auch wenn es sinnvoll ist, einige Arbeiten Personen mit der jeweiligen Staatsbürgerschaft vorzubehalten, macht es auch Sinn, die vorhandene Liste mit Tätigkeiten zu prüfen und unnötige Einschränkungen aufzuheben.

Tabelle 2
Beschäftigung von Migranten in den am CLIP-Projekt beteiligten Städten

Stadt	Land	Anteil der Migranten an der Population	Anteil der Migranten an den Beschäftigten der Stadt
Antwerpen	Belgien	30 % ethnische Minderheiten (der arbeitenden Bevölkerung)	6 % ethnische Minderheiten
Liège	Belgien	18,3 % Ausländer	3,5 % Ausländer
Zagreb	Kroatien	5,2 % ethnische Minderheiten	4,5 % ethnische Minderheiten
Kopenhagen	Dänemark	19,8 % im Ausland geboren oder mit im Ausland geborenen Eltern	8,2 % im Ausland geboren oder mit im Ausland geborenen Eltern
Turku	Finnland	6 % im Ausland geboren	Weniger als 0,5 % ohne finnische oder schwedische Nationalität
Arnsberg	Deutschland	6,7 % Ausländer	2,5 % Ausländer
Frankfurt	Deutschland	38 % mit Migrationshintergrund (24,6 % Ausländer)	13 % mit Migrationshintergrund
Stuttgart	Deutschland	22 % Ausländer (38 % mit Migrationshintergrund)	10 % Ausländer
Turin	Italien	9,4 % Ausländer	1 % Ausländer (gesamter öffentlicher Dienst)
Amsterdam	Niederlande	49 % mit Migrationshintergrund	22,5 % mit Migrationshintergrund
Breda	Niederlande	20 % mit Migrationshintergrund	5 % mit Migrationshintergrund
Terassa	Spanien	12 % Ausländer	2 % Ausländer
Malmö	Schweden	36 % mit Migrationshintergrund	25 % mit Migrationshintergrund
Wolverhampton	GB	22,2 % ethnische	14 % ethnische

		Minderheiten	Minderheiten
Keine Zahlen liegen vor für: Brescia (Italien), Budapest (Ungarn), Dublin (Irland), Izmir (Türkei), Luxemburg, Mataró (Spanien), Prag (Tschechische Republik), Sefton (GB), Tallinn (Estland), Valencia (Spanien) und Wien (Österreich)			
Quelle: <i>Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa</i> , Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2008			

WORKSHOP FALLSTUDIEN

EGÖD: Projekt Euromed

Die Teilnehmer des EGÖD-Kongresses in Brüssel 2009 verabschiedeten eine Entschließung zum Thema Migration, die u. a. den EÖGD und seine Mitgliedsorganisationen dazu aufforderte, Maßnahmen zu ergreifen, um „Kenntnisse und Kapazitäten des Frontline-Personals, das direkten Kontakt mit MigrantInnen hat, durch Weitergabe von Informationen und durch die Förderung gemeinsamer Verhaltenskodices zu verbessern“. Weiter heißt es in der Entschließung: „Die effektive Durchführung erfordert deshalb den Aufbau und die Verbesserung der Kapazitäten der Beschäftigten des Staates und der Kommunen, die sich diesen Aufgaben primär und an vorderster Front stellen müssen.“

Das vom EGÖD zusammen mit der Internationale der öffentlichen Dienste (dem internationalen Gewerkschaftsbund für die öffentlichen Dienste) durchgeführte Projekt Euromed ist eine Möglichkeit, diese Verpflichtung einzuhalten. Das Ziel des mittlerweile in der zweiten Phase befindlichen Euromed-Projektes besteht darin, den Umgang des öffentlichen Dienstes mit neu angekommenen Migranten zu untersuchen. Diese Untersuchung wird anschließend verwendet, um die Arbeitnehmervertreter in diesem Bereich zu informieren und zu schulen.

Die zweite Phase des Euromed-Projekts umfasst die sechs südeuropäischen Staaten Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien und Spanien. Abschluss ist eine Hauptkonferenz im französischen Marseille im September 2012. Die erste Phase beinhaltete eine Konferenz in Bari, Italien im März 2010 und im spanischen Málaga im Oktober 2010. Eines der Hauptziele des Projekts ist neben der Untersuchung der Situation an der Basis der Vergleich der internationalen Verpflichtungen, der europäischen und nationalen Gesetzgebung und der Konventionen, die Migranten betreffen, um daraus ein verwertbares Hilfsmittel für Weiterbildung zu gewinnen.

Stuttgart

Die Stadt Stuttgart in Deutschland war eine der Gründerstädte des CLIP-Projekts. Mehrere Jahre lang versuchte die Stadt alle ihre Bewohner zu integrieren. 2001 verabschiedete der Rat der Stadt das Stuttgarter Bündnis für Integration. Stuttgart war damit die erste deutsche Großstadt, die ein gemeinschaftsweites Integrationsprojekt entwickelte. Das Grundprinzip

lautet: „Die Verantwortung für eine erfolgreiche Integration liegt bei den Migranten selbst und bei der Aufnahmegesellschaft und ihren Institutionen.“¹³

Etwa 40 % der Einwohner Stuttgarts haben einen Migrationshintergrund, das bedeutet, ihre Eltern wurden im Ausland geboren, auch wenn viele von ihnen mittlerweile die deutsche Staatsbürgerschaft haben. Die Integrationspolitik der Stadt besteht aus 15 Handlungsfeldern. Dazu gehören Sprachförderung, gleiche Chancen in Schule und Ausbildung, interreligiöser Dialog, politische Partizipation, Öffentlichkeitsarbeit und die Entwicklung einer interkulturellen und internationalen Ausrichtung sowie die Integration am Arbeitsplatz.

In Stuttgart ist man sich bewusst, dass die Beschäftigung in der Stadtverwaltung eine wichtige Rolle bei der Integration spielen kann, und dass noch ein weiter Weg zu gehen ist. Daher startete Stuttgart 2011 die neue Initiative „Deine Stadt – Deine Zukunft“. Sie dient dazu, junge Menschen unterschiedlichster Herkunft für Ausbildungsberufe bei der Stadt zu gewinnen, angefangen von der Stadtverwaltung über öffentliche Verwaltung und Umweltschutz bis zu Gesundheits- und Pflegeberufen.

Weitere Informationen unter

<http://www.stuttgart.de/item/show/234478/1#headline501a656f30284>

oder über die Abteilung Integration sip@stuttgart.de

Norwegen

In Norwegen gibt es eine relativ hohe Einwanderungsrate, auch weil die dortige Wirtschaft nicht so sehr von der Wirtschaftskrise betroffen ist wie andere europäische Wirtschaften. Nach Zahlen des offiziellen statistischen Amtes Statistics Norway gab es Anfang 2012 dort 547.000 Einwanderer sowie 108.000 weitere in Norwegen geborene Personen von Eltern, die eingewandert waren. Das sind insgesamt 655.000 Menschen oder 13,1 % der Gesamtbevölkerung. Etwas weniger als die Hälfte stammt aus Europa, die größte Gruppe der übrigen Einwanderer stammt aus Asien.¹⁴

Im April 2011 gründete die Regierung ein Komitee, das die Leistung der Kommunen bei der Integration und Inklusion von Migranten in Norwegen untersuchte. Sein Bericht wurde 2011 veröffentlicht.¹⁵ Man fand heraus:

„Verglichen mit anderen OECD-Staaten sind Einwanderer relativ gut in den Arbeitsmarkt integriert. Ein relativ hoher Anteil von Personen, die in Norwegen mit Eltern von Einwanderern geboren sind, hat eine Hochschulausbildung. Die Integration verläuft folglich in die richtige Richtung. Immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund finden eine Anstellung und machen eine Ausbildung, viele fühlen sich mit Norwegen verbunden.“

¹³ Integration – der Stuttgarter Weg, <http://www.stuttgart.de/item/show/234476/1>

¹⁴ Siehe Statistics Norway, Immigration and immigrants, http://www.ssb.no/innvandring_en/

¹⁵ Siehe Bedre integrering Mål, strategier, tiltak : NoU 2011:14 (English summary) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14.html?id=647388>

Das Komitee fand ebenfalls heraus, dass die Teilhabe der Migranten am Arbeitsmarkt geringer war als das Verhältnis zwischen Migranten und Gesamtbevölkerung. Falls die Gründe dafür nicht beseitigt werden, könnte die Arbeitslosigkeit unter den Migranten steigen und „den sozialen Zusammenhalt erheblich gefährden“.

Das Komitee empfiehlt daher, die Arbeitsmarktstrategie außer Kraft zu setzen und stattdessen:

- systematische Änderungen vorzunehmen, wie die verstärkte Nutzung von Aktivitätsanforderungen und aktive Einstellung von Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes;
- eine intensive Zehnjahreskampagne zu starten, um die Unterschiede in der Beschäftigung zu beseitigen, mit besonderer Aufmerksamkeit auf Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes und von Langzeitarbeitslosen;
- ein besseres Arbeitskräfte-Management durch weniger Überqualifizierung und Investition in Fähigkeiten sowie die Möglichkeit, Arbeitsplätze zu wechseln.