

Stellungnahme zur erfolgreichen Integration von Flüchtlingen

Angesichts der Krise, die Europa rund um den Umgang mit Asylsuchenden und die weitere Integration von Flüchtlingen erfasst hat, möchte die CESI diese Themenfelder nun selbst aktiv angehen.

In den im Rahmen ihres Kongresses 2016 beschlossenen Anträgen unterstrich die CESI die Notwendigkeit, durch eine rasche Integration der Migranten und die Gewährleistung von deren Zugang zu Bildung und Berufsausbildung in die Menschen zu investieren. Ein Teil der Hauptanträge setzte sich mit der Bewältigung der Migration bei gleichzeitiger Bewahrung integrativer Gesellschaften auseinander. Ein besonderes Augenmerk lag dabei auf der Bereitstellung ausreichender Mittel für die Zentral- und Lokalverwaltungen sowie auf der Ausweitung der Rolle und Verantwortlichkeiten der Gewerkschaften im Hinblick auf die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Zudem hat die CESI die Ergebnisse des Eurofound-Berichts „Konzepte zur Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt“ vom Dezember 2016 entsprechend berücksichtigt.¹

Es steht außer Frage, dass die EU angesichts der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen vor einer Zerreißprobe steht. Manche Mitgliedstaaten sind mit einer bislang nicht gekannten Anzahl Asylsuchender konfrontiert, während sich andere weniger mit Integrationsfragen befassen, da sie von den Migrationsströmen weitgehend unberührt blieben. Das jüngste Phänomen zeigt lediglich die alten Probleme der gemeinsamen Europäischen Asylpolitik auf und facht die Debatten um die Effizienz und Gerechtigkeit der Dublin-Mechanismen neu an.

Die EU-Gesetzgebung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Flüchtlinge selbst bei der Integration unterstützen. Allerdings unterscheiden sich Umfang und Intensität dieser Unterstützung durch die Mitgliedstaaten von Land zu Land erheblich. So sind nicht nur die Integrationsprozesse unterschiedlich. Zudem sind die Flüchtlinge und Asylsuchenden auch mit einer Reihe administrativer Herausforderungen konfrontiert. Die Wartezeit für die Bearbeitung der Asylanträge bringt mit sich, dass eine Person über einen längeren Zeitraum hinweg auf die Entscheidung warten muss, ob sie für den Arbeitsmarkt zugelassen wird. Auch diese Zeitspanne ist von Land zu Land unterschiedlich und führt oft zu Inaktivität, die sich wiederum negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit auswirkt.

¹ <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/executive-summary/2016/labour-market-social-policies/approaches-to-the-labour-market-integration-of-refugees-and-asylum-seekers-executive-summary>

Ein Aspekt bleibt jedoch für alle Mitgliedstaaten wesentlich: Integration muss zügig und umfassend erfolgen. Die entscheidende Komponente der Integration muss mit der Eingliederung in den Arbeitsmarkt beginnen – und an dieser Stelle muss die wertvolle Erfahrung wie auch die Bedeutung der Gewerkschaften vollumfänglich genutzt werden. Die rechtlichen und/oder verwaltungstechnischen Hindernisse hinsichtlich einer legalen Beschäftigung und die von vorneherein negative Haltung einiger Arbeitgeber tragen dazu bei, dass Flüchtlinge und Asylsuchende in die Schattenwirtschaft getrieben werden, wo sie dem Risiko von Ausbeutung und Missbrauch ausgesetzt sind.

Übersicht über die Situation und die verschiedenen Integrationsinstrumente:

I) Integrationsrahmen:

1. Gemäß Artikel 79 (4) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) liegt die Zuständigkeit hinsichtlich der Integration bei den Mitgliedstaaten. Allerdings kann die Europäische Union Maßnahmen treffen, um für die Mitgliedstaaten Anreize zu schaffen und sie bei der Integration von Menschen aus Drittstaaten, die sich legal auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet aufhalten, zu unterstützen. Zudem fällt ihr eine wichtige Rolle bei der Unterstützung, Förderung und Koordinierung der Maßnahmen und politischen Strategien der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu.
2. Das abgeleitete Gemeinschaftsrecht (Sekundärrecht) in Bezug auf das Asylwesen stützt sich in erster Linie auf die Neufassung der Asylanererkennungsrichtlinie² und die Neufassung der Aufnahme richtlinie³. Die Gesetzgebung sieht für all diejenigen, die internationalen Schutz genießen, was auf den Flüchtlingsstatus zutrifft, den vollumfänglichen Zugang zum Arbeitsmarkt vor. Sie legt zudem für Asylbewerber den – wenn auch eingeschränkten – Zugang zu den öffentlichen Diensten fest.
3. Der 2016 verabschiedete Aktionsplan der EU-Kommission zur Integration Drittstaatsangehöriger⁴ legt den gemeinsamen politischen Rahmen zur Unterstützung und Stärkung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten fest und beschreibt die politische, operative und finanzielle Unterstützung, die sie vonseiten der Kommission zu Unterstützung ihrer Bemühungen erhalten.

II) Weitere Faktoren, die es bei der Integration zu berücksichtigen gilt:

1. Die mit der Anerkennung von Flüchtlingen beauftragten Behörden stehen in bestimmten Mitgliedstaaten, in denen viele Neuankünfte zu verzeichnen waren, an ihrer maximalen Belastungsgrenze. Wie bereits erwähnt, haben längere Wartezeiten bis zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus auch nur einen eingeschränkten Integrationsprozess zur Folge.

² (2011/95/EU) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=DE>

³ (2013/33/EU) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-377-DE-F1-1.PDF>

2. Die Hauptaufgaben im Rahmen der Integration liegen zweifellos bei den lokalen und regionalen Behörden. Sie sind es, die unter anderem mit der Unterbringung, Schul- und Berufsausbildung, der Organisation von Sprachkursen sowie der Gesundheitsversorgung und Sozialversicherung betraut sind. Die Haushaltseinschnitte und Personalkürzungen der vergangenen Jahre erschweren ihre Arbeit erheblich. Dies wirkt sich neben anderen wichtigen Faktoren wie etwa die Wohnungsnot sowie die in vielen europäischen Ländern herrschende hohe Arbeitslosigkeit negativ auf die Integrationsbemühungen aus. Zu den im Aktionsplan 2016 für eine leichtere Umsetzung enthaltenen Instrumente gehören unter anderem auch eine verbesserte Koordination und Zusammenarbeit zwischen den staatlichen, regionalen und lokalen Behörden.
3. Hierzu gehört auch, dass öffentliche Verwaltungen nicht unterbesetzt sein dürfen und die Bediensteten sich in Bezug auf die Gesetzesreformen und laufenden Entwicklungen auf dem jeweils neuesten Stand halten sollten. Dies erfordert eine kontinuierliche Weiterbildung, die ihnen jedoch oftmals vorenthalten wird, was sich wiederum kontraproduktiv auf die Erbringung einer hochwertigen Dienstleistung gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern auswirkt. Das fehlende Wissen in einem sich schnell weiterentwickelnden System hat auch Konsequenzen für die Flüchtlinge, die auf die richtigen Informationen über erforderliche Unterlagen und Verwaltungsvorgänge angewiesen sind.
4. Die CESI verweist hier auf die fundamental wichtige Rolle der Gewerkschaften und ruft sie dazu auf, mehr in die Unterstützung von Migranten und deren Aufnahme in den Arbeitsmarkt zu investieren. Die Ausweitung der Funktionen und Zuständigkeiten von Gewerkschaften ermöglicht es möglicherweise auch, wirksam gegen die potenziell negativen Auswirkungen wie Sozialdumping oder der Entfremdung von Mitteln aus notwendigen Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vorzugehen. Zudem ist auch die Tatsache, dass die Gewerkschaften neue aktive Mitglieder mit Migrationshintergrund aufnehmen, ein Zeichen für ihre Bereitschaft, sich den gesellschaftlichen Veränderungen anzupassen – und damit für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet zu sein.
5. Die angespannte Finanzsituation in den vergangenen Jahren führte zudem zu einer erhöhten Auslagerung verschiedener Aufgaben und der damit verbundenen Abhängigkeit von karitativen Einrichtungen und Freiwilligen. Auch wenn die Arbeit dieser Menschen äußerst löblich und wertvoll ist, stellt die allmähliche Übertragung traditioneller Aufgaben des öffentlichen Dienstes keine nachhaltige Lösung dar.
6. Das Potenzial der Drittstaatsangehörigen in der EU brach liegen zu lassen, käme einer massiven Verschwendung von Ressourcen gleich – für die Betroffenen selbst ebenso wie für Wirtschaft und Gesellschaft im Allgemeinen. Auf diesen Aspekt weist der Aktionsplan 2016 klar hin und unterstützt seine Thesen durch Studien zu den wirtschaftlichen Kosten einer unterlassenen Integration. Es gibt eindeutige Erkenntnisse, die aufzeigen, dass es langfristig weniger kostet, in die Integration zu investieren, als dies nicht zu tun. Eine OECD-Studie unterstreicht ebenfalls diesen Bedarf, betont

aber, dass dies nicht auf Kosten der Unterstützung anderer benachteiligter Gruppen gehen darf, sondern über die allmähliche Aufstockung der erbrachten Dienstleistungen zu erfolgen hat.⁵

III) Hieraus ergeben sich folgende Forderungen der CESI:

1. Die Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen von Sozialpartnern, Arbeitgebern und Gewerkschaften sind äußerst wertvoll und sollten vollumfänglich genutzt werden. Die Integration von Drittstaatsangehörigen in die EU ist nicht neu. Dennoch gilt es, Fehler aus der Vergangenheit unbedingt zu vermeiden: Insbesondere darf niemand langfristig benachteiligt werden. Eine intensivere Interaktion und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Flüchtlingen könnte den Übergang in den Arbeitsmarkt erleichtern, da Gewerkschaften wie Arbeitgeber über wertvolle Erfahrungen und Einblicke verfügen.
2. Ein größeres Augenmerk sollte auf die Mentoring-Systeme als zusätzliches Instrument zur individuellen Unterstützung beim Zugang zum Arbeitsmarkt gelegt werden. Die CESI sieht dies als Antwort auf viele im Verlauf des Integrationsprozesses auftretende Probleme. Während zahlreiche Länder verkürzte Berufsausbildungs- und Integrationsprogramme eingeführt haben, setzt sich ein gemeinsamer Aufruf auf EU-Ebene für eine schnelle und effiziente Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge ein – hierzu könnten unter anderem Mentoring-Programme einen erfolgreichen Beitrag leisten.
3. Multinationale Unternehmen sowie auch öffentliche, staatlich subventionierte Körperschaften sollten dazu ermutigt werden, Trainee-Programme zugunsten von Flüchtlingen einzurichten. Subventionen könnten möglicherweise auch als Anreiz zur vermehrten Durchführung von Integrationsprogrammen außerhalb der staatlichen Einrichtungen eingesetzt werden.
4. Zudem sollten spezifische Maßnahmen zur Deckung des tatsächlichen Bedarfs an Sprachkursen und berufsspezifischen Ausbildungsprogrammen umgesetzt werden. Ausbildung und Sprachkenntnisse spielen für die Integration eine ganz wesentliche Rolle, müssen jedoch auch auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen angepasst sein. Investitionen in die Bildungsbereiche sollten als gesellschaftliche Investitionen gelten und im Rahmen der EU-Richtlinien zur wirtschaftspolitischen Steuerung und Haushaltsüberwachung eine besondere Berücksichtigung finden.
5. Es sollten vermehrt Anstrengungen zur Einrichtung gemeinsam abgestimmter Mechanismen zur EU-weiten Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten unternommen werden. Zudem sollte die Einrichtung eines leistungsfähigeren, gegenseitig anerkannten beruflichen Zertifizierungssystems (z. B. über eine Prüfung) angestrebt werden. Drittstaatsangehörigen, die über berufliche Kenntnisse verfügen, sollte es erspart werden, unnötig lange Prozesse zur Anerkennung ihrer Fähigkeiten durchlaufen zu müssen. Darüber hinaus sollten sich auch die Hochschulen mehr gegenüber

⁵ OECD "Making Integration Work" http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en#.Wldrw9LhC70#page1

Flüchtlingen und Asylbewerbern öffnen, um es ihnen zu ermöglichen, zu studieren und Abschlüsse zu erlangen.

6. Sinnvoll wäre auch die Einrichtung von Netzwerken und/oder Plattformen, auf denen bewährte Modelle ausgetauscht, überprüft und bewertet werden können. So könnten etwa das Europäische Semester und andere politische Instrumente dazu genutzt werden, Integrationsindikatoren zu definieren und regelmäßig zu überprüfen. Zudem sollten gemeinsame Plattformen mit möglichst vielen aktiven Beteiligten eingerichtet werden, um eine Berufs- und Ausbildungsbörse für Flüchtlinge zu schaffen.
7. Im Allgemeinen müssen Integrationsbemühungen immer nachhaltig sein und auf eine langfristige Integration abzielen. Dringliche Situationen rechtfertigen es nicht, nur nach kurzfristigen Lösungen Ausschau zu halten. Investitionen sollten als Investitionen und nicht als Kostenfaktor erachtet und nicht nur nach ihrem kurzfristig greifbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ertrag bewertet werden.