

## „Die Würde des Menschen ist unantastbar“

Positionen und Forderungen des SoVD NRW zur  
Flüchtlingspolitik in Nordrhein-Westfalen

# Inhalt

Vorwort .....	2
1. Einleitung.....	3
2. „Flüchtlingskrise“ offenbart Gerechtigkeitskrise: Sozialstaat braucht Verteilungsgerechtigkeit.....	5
3. Soziale Belange geflüchteter Menschen.....	6
3.1 Unterbringung und soziale Betreuung.....	6
3.2 Soziale Mindestsicherung .....	10
3.2.1 Gesundheitliche Versorgung .....	12
3.3 Integration .....	13
3.3.1 Sprachkurse .....	14
3.3.2 Bildung .....	15
3.3.3 Berufsausbildung.....	15
3.3.4 Arbeit.....	16
4. Spezielle Bedarfe von Frauen .....	17
5. Kosten .....	18
6. Ehrenamtliche Flüchtlingshilfe .....	19

**Herausgeber:**  
SoVD Nordrhein-Westfalen e.V.  
(Sozialverband Deutschland)  
Erkrather Str. 343 | 40231 Düsseldorf  
Stand: Dezember 2016

## Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

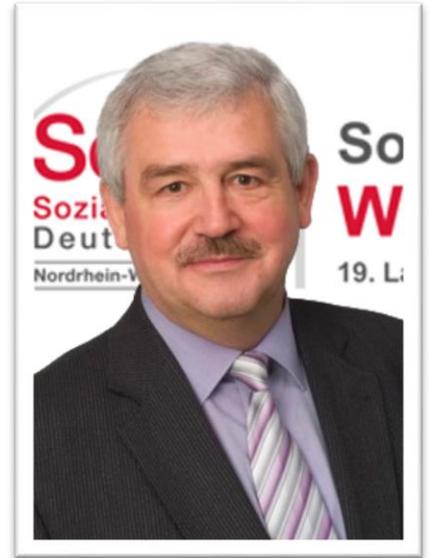
mit dem vorliegenden Positionspapier meldet sich der SoVD NRW e.V. klar und deutlich zu einem der wichtigsten Themen unserer Zeit zu Wort: der Flüchtlingspolitik!

Wir haben uns intensiv mit der Flüchtlingspolitik in Nordrhein-Westfalen, insbesondere mit den sozialen Belangen der sich in NRW aufhaltenden geflüchteten Menschen auseinander gesetzt, Experten angehört und intensive Debatten geführt. Das Ergebnis dieser intensiven Diskussion liegt Ihnen nun unter dem Titel „Die Würde des Menschen ist unantastbar - Positionen und Forderungen des SoVD NRW zur Flüchtlingspolitik in Nordrhein-Westfalen“ vor. Der Titel unseres Positionspapiers ist hier ganz klar Programm: Menschenrechte, auch die von geflüchteten Menschen, sind für uns nicht verhandelbar!

Wir wenden uns ganz entschieden gegen ein Auf- und Gegenrechnen von berechtigten Interessen von Einheimischen (mit und ohne Migrationshintergrund) und neu hinzukommenden geflüchteten Menschen.

Vor dem Hintergrund dieses Grundsatzes haben wir unsere Forderungen an eine verantwortungsvolle Flüchtlingspolitik insbesondere in den Bereichen Unterbringung und soziale Betreuung, soziale Mindestsicherung, gesundheitliche Versorgung, Integration, Sprachkurse, Bildung, Berufsausbildung und Arbeit formuliert.

Wir möchten bei Ihnen dafür werben, unsere Forderungen in Ihrer Arbeit zu berücksichtigen und mit uns gemeinsam engagiert für ihre Umsetzung zu streiten.



Franz Schrewe

1. Landesvorsitzender des SoVD NRW e.V

## 1. Einleitung

Mit dem vorliegenden Text positioniert sich der SoVD NRW erstmals zur Flüchtlingspolitik in Nordrhein-Westfalen, insbesondere zu den sozialen Belangen der sich in NRW aufhaltenden geflüchteten Menschen.

Vor dem Hintergrund langjähriger Sparpolitiken und der „schwarzen Null“ sind nicht wenige BürgerInnen - zumal wenn sie selbst in einer prekären Lebenssituation sind oder sich von sozialen Abstiegsrisiken bedroht fühlen - besorgt, dass die Kosten der Flüchtlingsaufnahme und -integration zu zusätzlichen Einschränkungen führen oder ihre Chancen auf Verbesserungen mindern könnten. Als ungerecht wird empfunden, wenn einerseits zusätzliche Mittel „für Flüchtlinge“ mobilisiert werden, andererseits aber Forderungen nach notwendigen und dringlichen sozialen Verbesserungen weiterhin als „nicht finanzierbar“ abgewiesen werden. In manchen Mangelbereichen – etwa bei der Suche nach bezahlbaren und angemessenen Wohnungen – nimmt der Konkurrenzdruck zu. Wenngleich es sich um langjährig „hausgemachte“ Probleme handelt, die geflüchteten Menschen nicht angelastet werden können, gefährdet dergleichen die Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme und ist Wasser auf die Mühlen von Rechtspopulisten und Rechtsextremen, die soziale Konkurrenzen gegen geflüchtete Menschen zu schüren und zu radikalieren suchen.

Für den SoVD als sozialpolitische Interessenvertretung sozial benachteiligter Menschen in Nordrhein-Westfalen gibt es keinen Gegensatz zwischen den berechtigten sozialen Interessen von Einheimischen (mit und ohne Migrationshintergrund) und neu hinzukommenden geflüchteten Menschen – ebenso wenig wie zwischen den Belangen behinderter, kranker oder pflegebedürftiger Menschen, Arbeitslosen oder RentnerInnen.

**Rassismus ist verfassungswidrig.** Die Verfassungspflicht des Staates, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen (Art. 1 Grundgesetz) oder das Diskriminierungsverbot (Art. 3 GG) gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Die verbreiteten Bestrebungen von Rechtspopulisten und Rechtsextremen, Flüchtlingen und MigrantInnen die Schuld an drückenden sozialen Problemen in die Schuhe zu schieben und rassistische Ressentiments zu fördern, die sich immer wieder in gewaltsamen Übergriffen entladen, sind alarmierend. Sie missachten Grund- und Menschenrechte, gefährden den inneren Frieden und die Demokratie. Ihnen ist mit aller Entschiedenheit entgegenzutreten.

**Der SoVD NRW würdigt die Anstrengungen der Kommunen und des Landes** zur Aufnahme und Versorgung der großen Zahl von Flüchtlingen, die zwischen Mitte 2015 und Februar 2016 nach Nordrhein-Westfalen kamen. Unter oft ungünstigen Umständen – nicht zuletzt des Mangels an finanziellen und personellen Ressourcen – musste viel improvisiert werden. Ohne das massenhafte solidarische ehrenamtliche Engagement in der Flüchtlingshilfe wären die Herausforderungen bisher allerdings nicht annähernd zu bewältigen gewesen.

Seinen angestammten Lebensort und seine Angehörigen zu verlassen, sich auf eine oft lange und gefährvolle Reise ins Ungewisse zu begeben, um in fremder Umgebung - in einem anderen Sprach- und Kulturkreis zumal - Schutz zu finden vor bedrohlichen Menschenrechtsverletzungen und sich eine neue Lebensperspektive zu eröffnen, ist stets eine **schwere, existenzielle Entscheidung**. Doch vielen Menschen ist auch der Ausweg „Flucht“ versperrt – sei es wegen Alter, Krankheit oder Behinderung, sei es wegen Armut, denn Flucht ist teuer.

Die **Bekämpfung der Ursachen** für die Fluchtbewegungen von mehr als 60 Millionen Menschen weltweit ist auch deshalb von höchstrangiger Bedeutung. Ziel jeder verantwortlichen Politik muss die Überwindung und Ächtung von Krieg, Folter und willkürlicher Gewalt sowie die Sicherung von Perspektiven eines lebenswerten Lebens für alle Menschen sein. Es gilt, das „Recht auf Bleiben“ zu sichern. Die Außen- und Außenwirtschaftspolitik Deutschlands und der Europäischen Union darf keinesfalls zur Entwicklung von Fluchtursachen beitragen, etwa durch Rüstungsexporte in Konfliktregionen oder Staaten mit menschenrechtsverletzenden Regimen oder durch Warenexporte, die einheimische Märkte und Wirtschaftszweige in den Importländern zerstören und damit soziale Spannungen zuspitzen.

**Der SoVD NRW bekennt sich zum Grundrecht auf Asyl**, einschließlich der Schutzrechte der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies sind Individualrechte, bei denen der Einzelfall zählen muss, das individuelle Schicksal, das zur Flucht aus der Heimat und zur Schutzsuche in Deutschland führte. Es geht stets um konkrete Personen mit jeweils eigener Geschichte.

Die praktische Geltung dieser Rechte hängt zum einen davon ab, dass Flüchtlinge **Zugang nach Europa und nach Deutschland** finden können. Seit Einführung des Artikel 16 a ins Grundgesetz (1993), wonach sich auf das Asylrecht nicht berufen kann, wer über einen Mitgliedsstaat der EU oder einen anderen sicheren Drittstaat eingereist ist, sind die legalen Zugangswege nach Deutschland allerdings weitgehend verschlossen. Mit dem „Dublin-Verfahren“ wurde jeweils der – meist südliche oder südöstliche - EU-Mitgliedsstaat, in den ein Flüchtling zuerst eingereist ist, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Zudem verstärkt die EU ihre Maßnahmen zum „Schutz der Außengrenzen“, die darauf zielen, Flüchtlinge möglichst aus der EU fernzuhalten. Seit der Schließung der „Balkan-Route“ wurde das Mittelmeer wieder verstärkt zum Massengrab. Abschottung vor und Abschreckung von Schutzsuchenden ist kaum vereinbar mit den vielzitierten europäischen Grundwerten. Notwendig ist – neben systematischer Bekämpfung von Fluchtursachen - eine humane europäische Flüchtlingspolitik mit Aufnahmebereitschaft aller Mitgliedsstaaten und funktionsfähigen Mechanismen des solidarischen Ausgleichs.

Zum anderen erfordert das Grundrecht auf Asyl die Gewährleistung **fairer, ergebnisoffener rechtsstaatlicher Verfahren** im Einzelfall, unabhängig davon, aus welchem Staat der oder die Betroffene stammt. Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung dürfen die Rechte der Schutzsuchenden nicht einschränken.

## 2. „Flüchtlingskrise“ offenbart Gerechtigkeitskrise: Sozialstaat braucht Verteilungsgerechtigkeit

Tatsächlich hat die „Flüchtlingskrise“ Schlaglichter auf langjährig bestehende Problemlagen geworfen, die eines Sozialstaats unwürdig sind, aber gleichwohl von den Regierenden im Zuge langjähriger Sparpolitiken selbst herbeigeführt wurden. So ist die Versorgung einkommensschwacher Menschen mit bezahlbarem Wohnraum bereits seit Jahrzehnten zunehmend prekär. Im Vertrauen auf Marktkräfte wurde der öffentliche soziale Wohnungsbau einem historischen Niedergang überantwortet. Ebenso wird schon seit Jahrzehnten um eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung von Kitas und Schulen gerungen. Auch der Mangel an Ausbildungsplätzen<sup>1</sup> steht bereits seit den 1990er Jahren immer wieder in der Kritik. In der Arbeitsmarktpolitik wurden Mittel gestrichen und sinnvolle Instrumente ausgetrocknet, statt sie insbesondere zur Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit angemessen aufzustocken und auszubauen. Ein durchgreifender Abbau des Sozialstaats verschlechterte die Arbeits- und Lebensbedingungen der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsschichten. Dass im Zuge solcher Entwicklungen auch auf angemessene Vorkehrungen für die soziale Versorgung und Integration einer absehbar steigenden Zahl von Flüchtlingen verzichtet wurde, kann wenig verwundern.

In vielen Kommunen mangelt es an Infrastrukturen sozialer Arbeit, Personalkapazitäten in der Verwaltung wurden ausgedünnt. Vor allem für die Kommunen mit chronisch unterfinanzierten Haushalten stellt die Versorgung von Geflüchteten eine Herausforderung dar, deren Bewältigung leicht in Konkurrenz zu anderen sozialen Aufgaben treten kann.

Die Kehrseite knapper öffentlicher Haushalte („öffentliche Armut“) und privater Armut bildet ein enormer und wachsender privater Einkommens- und Vermögensreichtum ganz oben an der Spitze der Verteilungshierarchie. Es ist letztlich die übermäßige – bislang politisch nicht nur tolerierte, sondern teils noch geförderte - Verteilungsungleichheit, die unsere Gesellschaft spaltet und die Demokratie untergräbt.

Für all die damit verbundenen Problemlagen können Flüchtlinge nichts. Es sind Versäumnisse der deutschen Gesellschaft, wie sie sich mehr oder minder auch in den übrigen Mitgliedsstaaten der EU finden. Schon deshalb kann eine „Ablehnung von Flüchtlingen“ zur Bewältigung der teils gravierenden sozialen Probleme nichts beitragen. Mehr noch: solche Diskussionen lenken von den Lösungswegen ab, die tatsächlich beschritten werden müssen und schwächen die

---

<sup>1</sup> Das häufig in den Medien präsentierte Bild des „händeringend nach Azubis suchenden Handwerksmeisters“ verzerrt die Realität. Nach Daten der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit standen 2016 vor Beginn des neuen Ausbildungsjahrs 106.119 gemeldeten Ausbildungsplätzen 131.526 Ausbildungsplatzsuchenden gegenüber, darunter gut 42.000 aus den Vorjahren. In 24 der 30 Arbeitsagenturbezirke war die Zahl der gemeldeten Plätze geringer als die Zahl der BewerberInnen. 41,9 % hatten einen Ausbildungsplatz gefunden, 15 % orientierten sich auf Schule oder Studium, 5,3 % nahmen eine (unqualifizierte) Arbeit auf, und die Übrigen wurden zu einem Großteil in Angeboten des Übergangssystems („Warteschleifen“) aufgefangen. Als gänzlich „unversorgt“ wurden 23.627 Ausbildungsplatzsuchende (18 %) ausgewiesen.

Kräfte in der Gesellschaft, die wir brauchen, um einen Richtungswechsel für Sozialstaat und soziale Gerechtigkeit erreichen zu können.

**Der SoVD NRW erneuert seine langjährige Forderung nach einem durchgreifenden Abbau der Verteilungsungleichheit.** „Umfairteilen“ ist die notwendige Bedingung für einen Ausbau (teils: Wiederaufbau) von Sozialstaat und sozialer Sicherung. Insbesondere im Wege einer angemessenen Besteuerung hoher und höchster Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne müssen Bund, Länder und Gemeinden finanzielle Gestaltungsspielräume zurück erhalten, damit sie ihren sozialen Aufgaben für die Allgemeinheit (einschließlich der unter uns lebenden Flüchtlinge) angemessen nachkommen können und sozialer Fortschritt möglich wird. Dabei müssen Bund, Land und Gemeinden auch angemessene Vorkehrungen treffen, um einen möglichen künftigen Wiederanstieg der Zuwanderung Geflüchteter ohne Verwerfungen auffangen zu können.

### **3. Soziale Belange geflüchteter Menschen**

Für den SoVD als großen Sozialverband stehen im Rahmen der Flüchtlingspolitik die *sozialen* Belange der bei uns lebenden Geflüchteten im Fokus. Allerdings lassen sich diese nicht trennscharf von den asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen abgrenzen. Denn vielfach hängt die soziale Rechtsstellung von Flüchtlingen von ihrem Aufenthaltsstatus ab. Viele Flüchtlinge, denen eine „geringe Bleibeperspektive“ zugeschrieben und/oder deren Asylantrag abgelehnt wurde, bleiben tatsächlich für lange Zeit oder auch dauerhaft bei uns. Hierzu zählen vor allem „Geduldete“, deren Abschiebung wegen rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse nicht möglich und daher „ausgesetzt“ ist. Das teils langjährige Leben mit Duldungsstatus<sup>2</sup> ist mit fortdauernder existenzieller Unsicherheit und erheblichen Einschränkungen bei sozialer Sicherung und Integration verbunden. Diese Probleme sollten dringend gelöst werden.

#### **3.1 Unterbringung und soziale Betreuung**

Für geflüchtete Menschen – ganz besonders für Kinder - ist es nach einer oft wochen- oder monatelangen entbehrungsreichen Flucht und teils traumatisierenden Erlebnissen von großer Bedeutung, dass sie zur Ruhe kommen und sich in eine neue – und sei es vorübergehende - Lebensnormalität einfinden können. Eine Unterbringung in Massenquartieren lässt dies jedoch

---

<sup>2</sup> Nach Angaben der Bundesregierung waren Ende 2014 113.221 Personen mit Duldung erfasst, von denen 30 % bereits länger als fünf Jahre und gut 20 % länger als 10 Jahre in Deutschland lebten. Für Juni 2016 bezifferte die Landesregierung die Zahl der Geduldeten in NRW mit 46.080 Personen. Da viele Asylverfahren noch nicht abgeschlossen sind, dürfte die Zahl der Geduldeten künftig deutlich zunehmen.

kaum zu. Von einer Privat- und Intimsphäre kann nicht nur in Turnhallen keine Rede sein. Hinzu kommen die Verlegungen aus den Landesunterkünften in kommunale Unterkünfte und teils auch dort von einer Unterbringungseinrichtung in eine andere. Unfreiwillige Untätigkeit wegen Arbeitsverbot oder Erwerbslosigkeit und Ungewissheit über das weitere Schicksal stellen weitere erhebliche Belastungen dar.

Nach dem Asylgesetz des Bundes (AsylG) werden ankommende Flüchtlinge zunächst in Aufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht und sind verpflichtet, dort bis zu sechs Monaten zu verbleiben. Während dieser Zeit unterliegen sie einerseits einem Arbeitsverbot, andererseits einer sanktionsbewehrten Pflicht zur Annahme von „Ein-Euro-Jobs“ (Arbeitsgelegenheiten). Wer aus einem „sicheren Herkunftsland“ stammt, muss ohne zeitliche Begrenzung bis zum Abschluss des Asylverfahrens und nach Ablehnung teils bis zur Ausreise in der Erstaufnahmeeinrichtung verbleiben.

Bei den Landeseinrichtungen ist zwischen „Regeleinrichtungen“ und „Notunterkünften“ zu unterscheiden. Auch die Regeleinrichtungen sind Massenquartiere mit durchschnittlich 500, in der Spitze bis zu 1.600 Plätzen. Kapazitäten in Notunterkünften werden seit Mitte 2016 wegen des starken Rückgangs der Zugangszahlen rein rechnerisch vorerst nicht mehr benötigt. Für die Regeleinrichtungen des Landes gelten mit den Betreibern vertraglich vereinbarte Standards, an denen sich möglichst auch die Notunterkünfte orientieren sollen. Doch bislang enthalten diese Standards beispielsweise keine Vorgaben zum Schutz der Privat- und Intimsphäre, zu Zimmergrößen und –belegung, zur gesonderten Unterbringung von allein stehenden und allein erziehenden Frauen oder zu abschließbaren und nach Geschlechtern getrennten Sanitäreinrichtungen. Nur für jede Vierte zur sozialen Betreuung eingesetzte Kraft wird eine entsprechende berufliche Qualifikation verlangt.

In der Regel werden die Geflüchteten spätestens nach sechs Monaten entsprechend dem im **Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW (FlüAG NRW)** geregelten Verteilungsschlüssel auf die Kommunen verteilt. Nach dem Asylgesetz des Bundes „sollen“ sie dort bis zum Abschluss ihres Verfahrens „in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“ (§ 53 Abs. 1 AsylG). Nach der gleichen Bestimmung sind allerdings bei der Anwendung der Regel „sowohl das öffentliche Interesse als auch die Belange des Ausländers zu berücksichtigen“. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften dauerte nach einer Umfrage des Flüchtlingsrats NRW aus dem Jahr 2012 im Durchschnitt gut vier Jahre und lag im Extremfall bei 22 Jahren. Während Familien mit Kindern meist früher aus den Unterkünften in Wohnungen umziehen könnten, seien vor allem alleinstehende Männer von überdurchschnittlichen Unterbringungsauern betroffen.<sup>3</sup>

Mindeststandards für die Unterbringung und soziale Betreuung der Menschen (beispielsweise zu Größe und Belegung von Unterbringungsräumen, Vorgaben für Sanitärräume, definierte Personalschlüssel und –qualifikationen zur sozialen Betreuung und zur Kinderbetreuung) sucht

---

<sup>3</sup> Vgl. Flüchtlingsrat NRW e. V. (Hg.), Flüchtlingsunterkünfte in NRW, o. J.

man bislang im FlüAG NRW vergeblich. Das Gesetz regelt wesentlich die Verteilung und Kostenerstattung an die Kommunen. Dabei sind knapp vier Prozent der zugewiesenen Landesmittel sowie ein weiterer Betrag für die soziale Betreuung vorbehalten. Alles Nähere – wie untergebracht und soziale Betreuung konkret geregelt wird – bleibt der jeweiligen Kommune überlassen.

Weil die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nicht nur belastend für die Betroffenen, sondern in aller Regel auch deutlich teurer ist als eine Unterbringung in Wohnungen, bemühen sich manche Kommunen schon seit längerem, Flüchtlinge so weit wie möglich dezentral in Wohnungen unterzubringen bzw. ihnen die Anmietung von Wohnungen zu ermöglichen.<sup>4</sup> Hierfür spricht auch, dass dezentrale Unterbringungsformen sich weniger als Objekte rassistischer Propaganda und Übergriffe anbieten als Gemeinschaftsunterkünfte.

Nicht zu verkennen ist allerdings, dass wohnungssuchende Flüchtlinge in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten (insbesondere in den Ballungsräumen an Rhein und Ruhr) unmittelbar in Konkurrenz zu anderen einkommensschwachen Wohnungssuchenden treten. Dieses – gravierende – Problem ist maßgeblich Folge des jahrzehntelangen historischen Niedergangs des öffentlichen sozialen Wohnungswesens. Immer noch schrumpft der Sozialwohnungsbestand mit kommunalen Belegungsrechten Jahr für Jahr. Selbst ein Ausschluss Geflüchteter vom Wohnungsmarkt bis zum Abschluss ihres Verfahrens – unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten inakzeptabel – würde zur Überwindung der Unterversorgung mit bezahlbarem (und barrierefreiem) Wohnraum nichts beitragen.

Seit 2013 verlangt die **EU-Aufnahmerichtlinie**<sup>5</sup> die Berücksichtigung der Bedürfnisse von **besonders schutzbedürftigen Personen**. Hierzu zählen ausdrücklich, aber nicht abschließend:

- Kinder und Jugendliche,
- Menschen mit Behinderung,
- ältere Menschen,
- Schwangere,
- Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern,
- Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen,
- Personen mit psychischen Störungen,
- Opfer von Menschenhandel,
- Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (z. B. Genitalverstümmelung).

Deutschland ist seiner Verpflichtung, die EU-Aufnahmerichtlinie in nationales Recht umzusetzen, bislang nicht nachgekommen, weil Bund und Länder sich über die Zuständigkeiten nicht

---

<sup>4</sup> So etwa beim „Leverkusener Modell“ oder mittels des „Auszugsmanagements“ aus Gemeinschaftsunterkünften der Stadt Köln.

<sup>5</sup> Vgl. Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

einigen können. Doch – und deshalb - gelten die Bestimmungen der Richtlinie seit Mitte 2015 unmittelbar. Auch das Land und die Kommunen haben sie anzuwenden, was bislang aber nur sehr unzureichend geschieht. Eine positive Ausnahme bilden unbegleitete Minderjährige, für die das Kinder- und Jugendhilferecht Anwendung findet. Allerdings bestehen hier teils erhebliche Probleme bei der Gewährleistung gleicher Verfahrens- und Qualitätsstandards. Zudem fehlen Anschluss- und Übergangsangebote, wenn der Schutz des Jugendhilferechts mit dem 18. Geburtstag endet. Nicht zuletzt verletzt die Einschränkung des Familiennachzugs für Geflüchtete mit „subsidiärem“ Schutzstatus (Asylpaket II) grundlegende Rechte von betroffenen unbegleiteten Minderjährigen.<sup>6</sup>

In den „Eckpunkten zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Regeleinrichtungen des Landes NRW“, einem Konsenspapier von NRW-Innenministerium und Flüchtlingshilfe (Dezember 2015), hat sich die Landesregierung grundsätzlich zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie bekannt und die Entwicklung eines Fachkonzepts angekündigt.<sup>7</sup>

#### Forderungen des SoVD NRW:

- Ab dem frühestmöglichen Zeitpunkt ist in den Landeseinrichtungen **regelmäßig festzustellen, ob und ggf. welche besonderen Schutzbedürfnisse nach der EU-Aufnahmerichtlinie** bei dem oder der Betroffenen vorliegen. Besonderen Bedürfnissen ist (auch) bei der Unterbringung und sozialen Betreuung Rechnung zu tragen (z. B. ggf. barrierefreie Unterbringung). Die UN-Behindertenrechtskonvention ist zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse darf nicht mit der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft enden und muss bei Ausreisepflichtigen bis zur tatsächlichen Ausreise gelten.
- So lange die Betroffenen kaum Möglichkeiten haben, ihr Schicksal selbst zu gestalten und weitgehend von Hilfe abhängig sind, bedürfen sie ordnungsrechtlichen Schutzes. Daher sind im Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW **verbindliche Mindeststandards für eine menschenwürdige Unterbringung und soziale Betreuung** in Gemeinschaftsunterkünften (Land wie Kommunen) zu schaffen. Dabei sind die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personengruppen nach der EU-Aufnahmerichtlinie sowie von alleinstehenden Frauen<sup>8</sup> zu berücksichtigen. Der SoVD NRW verkennt nicht, dass solche Standardsetzungen einen Anspruch der Kommunen auf Ausgleich von damit verbundenen Mehraufwendungen (Konnexität) begründen können,

<sup>6</sup> Insgesamt hat die Zuerkennung eines „subsidiären“ Schutzstatus anstelle des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention in 2016 drastisch zugenommen. Angaben zur Zahl der davon betroffenen unbegleiteten Minderjährigen liegen uns nicht vor.

<sup>7</sup> Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW, Eckpunkte zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Regeleinrichtungen des Landes NRW, 22.12.2015, S. 2: „Wir, die Landesregierung, werden mit Blick auf die Regelungen der EU-Aufnahmerichtlinie Vorkehrungen zur frühestmöglichen Erkennung und Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse besonders vulnerabler Personen (z. B.: Minderjährige, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, Traumatisierte) treffen.“

<sup>8</sup> z.B. auch: weibliches Sicherheitspersonal, Prävention gegen sexualisierte Gewalt,

soweit die Standards in der kommunalen Praxis noch nicht erfüllt werden. Er sieht aber das Land in der Pflicht, den notwendigen Ausgleich zu gewähren. Auf verbindliche soziale Mindeststandards zu verzichten, um Konnexität zu vermeiden, ist keine akzeptable Alternative.

- Da bei der Anwendung der „Soll“-Regel des § 53 AsylG (Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften) „sowohl das öffentliche Interesse als auch die Belange des Ausländers zu berücksichtigen“ sind, sollte im Flüchtlingsaufnahmegesetz eine **vorrangig dezentrale Unterbringung in Wohnungen** vorgesehen werden. Die soziale Betreuung ist auch für dezentral Untergebrachte zu gewährleisten.

- Das **Menschenrecht auf Wohnen** darf nicht weitgehend renditeorientierten Investorenmärkten überlassen bleiben. Seit langem **überfällig und dringlich** ist eine **Offensive des sozialen Wohnungsbaus**, um den Mangel an bezahlbarem Wohnraum **für alle** am Markt benachteiligten Gruppen in überschaubarer Zeit zu beheben. Dies erfordert nicht nur eine entsprechende Erhöhung der Fördermittel, sondern auch eine **Stärkung öffentlicher und genossenschaftlicher Bauträger** mit langfristiger sozialer Orientierung.

Einschränkungen bei den notwendigen Barrierefreiheitsanforderungen der Landesbauordnung zur „Förderung“ der Bautätigkeit lehnt der SoVD NRW ab. Nur barrierefreier Wohnungsbau ist nachhaltig und zukunftssicher.

- Kommunen und Landesregierung müssen die Möglichkeiten der **sozialen Erhaltungsverordnung** (Erhaltungssatzung; § 172 Abs. 1 BauGB) zur Bekämpfung des Abbaus von bezahlbarem zugunsten teuren Wohnraums ausschöpfen.

- Die häufig sehr restriktive Praxis bei der **Übernahme „angemessener“ Wohnkosten bei Hartz IV** – eine maßgebliche Triebkraft für die Entwicklung und Verfestigung von Armutsquartieren – muss entschärft werden; verbesserte gesetzliche Regelungen sind notwendig.

- Substanzielle **Verbesserungen beim Wohngeld** sind erforderlich, um vermehrt Marktmiets für Haushalte mit kleineren Einkommen bezahlbar zu machen. Dabei ist auch eine Zuschussung der Kosten für Haushaltsenergie (Strom, Heizung) einzuführen.

### 3.2 Soziale Mindestsicherung

Bis zum Abschluss des Asylverfahrens, in der Regel aber höchstens bis zu 15 Monaten, richtet sich die soziale Versorgung nach dem **Asylbewerber-Leistungsgesetz** (AsylbLG). Ist das Verfahren nach 15 Monaten noch nicht abgeschlossen (wegen des Bearbeitungsstaus bei der zuständigen Behörde häufig), werden im Rahmen des AsylbLG Leistungen nach dem Sozialhilferecht (SGB XII) erbracht („Analogleistungen“). Nach positivem Abschluss des Asylverfahrens wechselt der/die Betroffene in das SGB II (Hartz IV). Bei negativem Verfahrensergebnis gilt das AsylbLG

bis zur Ausreise oder Abschiebung fort. Wird die Abschiebung ausgesetzt („Duldung“), erfolgt in der Regel 18 Monate nach erstmaliger Erteilung der Duldung der Wechsel vom AsylbLG ins SGB II.

Bis zum Inkrafttreten des AsylbLG 1993 galt auch für die soziale Versorgung von Asylsuchenden das damalige Bundessozialhilfegesetz. Die Überführung von Flüchtlingen in das gesonderte AsylbLG, das als Teil des „Asylkompromisses“ zwischen Unionsparteien und SPD 1993 in Kraft trat, verfolgte ausschließlich den Zweck, mit niedrigen Leistungen erheblich unterhalb des Niveaus der Sozialhilfe, weitgehendem Entzug von Bargeld (Vorrang von Sachleistungen und Gutscheinen) und sonstigen Rechtsverschärfungen zur Abschreckung von Flüchtlingen beizutragen.

Dagegen verwarf das Bundesverfassungsgericht 2012 nicht nur die willkürlich gekürzten, „evident unzureichenden“ Leistungsbeträge und verpflichtete den Gesetzgeber zur unverzüglichen Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums. Es entzog auch dem AsylbLG faktisch den Daseinszweck, indem es feststellte, dass die **grundgesetzlich garantierte Menschenwürde** „*migrationspolitisch nicht zu relativieren*“ sei. Erwägungen, die Leistungen an Flüchtlinge niedrig zu halten, „*um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden*“, oder eine „*kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive*“ könnten kein Absenken der Leistungen unter das menschenwürdige Existenzminimum rechtfertigen. „*Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.*“<sup>9</sup>

Zwar wurden mit einer Novelle des AsylbLG, die im März 2015 in Kraft trat, die Grundleistungen weitgehend dem allgemeinen Fürsorgeniveau (Sozialhilfe, Hartz IV) angeglichen und der Sachleistungsvorrang stark eingeschränkt. Doch mit den „Asylpaketen“ I (Oktober 2015) und II (März 2016) sowie dem sogenannten „Integrationsgesetz“ ist rasch wieder eine entgegengesetzte Entwicklung eingetreten: Kürzungen bei den Grundleistungen für den persönlichen Bedarf, Ausweitung der Tatbestandsliste, mit der der Anspruch auf das soziokulturelle Existenzminimum versagt und die Leistungen auf das „Unabweisbare“ beschränkt werden, erneute Stärkung des Sachleistungsvorrangs.

#### Forderungen des SoVD NRW:

- Im Lichte der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ist der **Fortbestand des gesonderten AsylbLG kaum zu rechtfertigen**. Stattdessen sollten Flüchtlinge wieder in das allgemeine Fürsorgesystem – derzeit SGB II und XII – aufgenommen werden.
- Seit langem kritisiert der SoVD NRW die unzureichenden **Regelleistungen bei Hartz IV und Sozialhilfe** und fordert, sie unverzüglich **auf ein armutsfestes Niveau anzuheben**. Dies muss gleichermaßen für die Leistungen für Asylsuchende gelten.

<sup>9</sup> Vgl. Urteil BverfG 1 BvL 10/10 - Rn. 120, 121.

- Um den Betroffenen mehr Spielräume selbstbestimmter Lebensführung zu ermöglichen, sind in aller Regel **Geldleistungen** statt Sachleistungen oder Gutscheine zu gewähren.

### 3.2.1 Gesundheitliche Versorgung

Ein besonderes Problem des AsylbLG ist die Einschränkung des Anspruchs auf ärztliche und zahnärztliche Behandlung auf akute Erkrankungen und Schmerzzustände. Der Umfang der „notwendigen“ gesundheitlichen Versorgung ist in Deutschland durch das Krankenversicherungsrecht (SGB V) definiert. Mit der Regelung des AsylbLG wird Flüchtlingen ein Teil der notwendigen Versorgung vorenthalten.

Daran ändert auch die **Gesundheitskarte für Flüchtlinge** nichts, deren Einführung die Landesregierung den Kommunen durch den Abschluss einer Landesrahmenvereinbarung ermöglicht hat. Auch mit der Gesundheitskarte gelten die Einschränkungen des AsylbLG fort. Dennoch schafft die Gesundheitskarte wertvolle Verfahrenserleichterungen, weil kranke Flüchtlinge sich nicht mehr ihren Behandlungsbedarf vom Sozialamt bescheinigen lassen müssen, bevor sie zum Arzt gehen dürfen. Der Wegfall der zusätzlichen bürokratischen Hürde ermöglicht frühzeitigere ärztliche Interventionen und trägt zur Vermeidung von Verschlimmerungen oder Chronifizierungen von Erkrankungen bei. Aber viele Kommunen weigern sich noch, die Gesundheitskarte einzuführen, weil ihnen vor allem die den Krankenkassen zu erstattenden Verwaltungskosten zu hoch erscheinen. Auch mit Gesundheitskarte bleiben die Kommunen Kostenträger der Versorgung. Einer bundesrechtlichen, einheitlichen Einführung der Gesundheitskarte für Flüchtlinge verweigert sich die Bundesregierung bislang.

Ärztliche Behandlung setzt die **sprachliche Verständigung** zwischen ÄrztIn und PatientIn voraus. ÄrztInnen, die die Sprache des Betroffenen sprechen, sind jedoch rar und die Organisation von Dolmetschern ist vielfach schwierig. Von besonderem Gewicht ist das Sprachproblem bei psychiatrischen oder psychotherapeutischen Behandlungen – etwa von traumatisierten Flüchtlingen. **Mängel in der ambulanten psychiatrischen Versorgung** stehen seit langem in der Kritik. Vielfach gibt es zu wenig Psychiater/Psychotherapeuten oder sie sind in ländlichen Gebieten nur schwer zugänglich; So treten behandlungsbedürftige Flüchtlinge vielfach in Konkurrenz zu anderen KassenpatientInnen.

Das sog. „Bundesteilhabegesetz“ sieht vor, den Anspruch behinderter Leistungsberechtigter nach dem AsylbLG auf **Leistungen der Eingliederungshilfe komplett zu streichen** (§ 100 Abs. 2 SGB IX-neu). Insbesondere in der Hilfe für psychisch beeinträchtigte Asylsuchende bricht damit die wichtige Säule ambulanter Eingliederungshilfe weg.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Bei Redaktionsschluss dieses Positionspapiers war das Gesetzgebungsverfahren zum BTHG noch nicht abgeschlossen.

**Menschenrechtlich bedenklich** ist die Neuregelung des „Asylpakets II“ zur Erleichterung der Abschiebung kranker Menschen. Selbst eine „lebensbedrohliche“ Erkrankung reicht allein nicht mehr aus, um von einer Abschiebung abzusehen. Hinzukommen muss eine Prognose, dass sich die Erkrankung durch die Abschiebung „wesentlich“ verschlechtern würde. Dabei kommt es auch nicht darauf an, ob der Betroffene im Zielland tatsächlich Zugang zu angemessener Versorgung hat, sondern es reicht aus, dass eine „ausreichende“ Versorgung „nur in einem Teil des Zielstaates gewährleistet ist“ (§ 60 Abs. 7 AufenthG). Zudem darf die Behörde bei der Entscheidung über einen Abschiebeschutz eine ärztliche Bescheinigung einer schwerwiegenden Erkrankung gar nicht mehr berücksichtigen, wenn der Betroffene das Attest verspätet vorgelegt hat (§ 60a Abs. 2d AufenthG).<sup>11</sup> Dies ist auch mit der Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders Schutzbedürftiger nach der EU-Aufnahmerichtlinie (siehe oben) kaum zu vereinbaren.

#### Forderungen des SoVD NRW:

- Die **Einschränkung der Krankenversorgung** nach dem AsylbLG **ist unverzüglich aufzuheben**. Asylsuchende sind in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu versichern; die Beiträge muss der Bund aus Steuermitteln tragen.
- **Schwangere** müssen direkt bei ihrer Ankunft in NRW über Möglichkeiten der medizinischen Betreuung informiert werden
- Asylsuchende mit entsprechenden Beeinträchtigungen müssen uneingeschränkt **Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe** haben.
- Ein **bedarfsgerechtes Angebot an Sprachmittlern** für die Gesundheitsversorgung, auf die auch andere MigrantInnen angewiesen sind, ist landesweit sicherzustellen.
- Die **interkulturellen Kompetenzen** des medizinischen Personals sind zu stärken.
- Notwendig und überfällig ist eine bedarfsgerechte **Fortentwicklung der ambulanten psychiatrischen, psychotherapeutischen und gemeindespsychiatrischen Versorgungsstrukturen**. Die auf die Behandlung traumatisierter und psychisch stark belasteter Asylsuchender spezialisierten **Psychozialen Zentren** in NRW sind auszubauen und dauerhaft verlässlich zu finanzieren.
- Der **Abschiebeschutz kranker Flüchtlinge** muss menschenrechtlichen Anforderungen umfassend Rechnung tragen.

### 3.3 Integration

Eine frühzeitig einsetzende und zügige Integration Geflüchteter in die deutsche Gesellschaft und das deutsche Rechtssystem, in Bildung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit ist gleichermaßen

---

<sup>11</sup> Vgl. die Stellungnahme des renommierten Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Gesetzentwurf des Asylpakets II der Bundesregierung vom 03.02.2016.

im Interesse der Gesellschaft wie der Flüchtlinge. Nicht zuletzt hängen hiervon auch die tatsächlichen gesamtgesellschaftlichen Kosten der Aufnahme ab. Rechtliche und tatsächliche Hindernisse, die eine zügige Integration erschweren, sind daher abzubauen.

Das neue „Integrationsgesetz“ des Bundes kann hier nicht des Näheren erörtert werden. Es enthält einzelne Verbesserungen, aber auch sehr problematische Regelungen, die der Integration eher abträglich sind. So widerspricht die dreijährige Wohnsitzauflage für anerkannte Asylberechtigte dem in der Genfer Flüchtlingskonvention ausdrücklich normierten Recht auf Freizügigkeit und kann die Suche nach notwendiger Unterstützung, einer angemessenen Arbeit oder einer Wohnung erschweren. Erst recht leistet die Wohnsitzauflage keinen Beitrag zur Vermeidung bzw. Auflösung von Armutsquartieren mit einem hohen Anteil von MigrantInnen, denn die Ursachen für die Entwicklung solcher Quartiere sind „hausgemacht“ und seit langem wirksam.

*„Die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen ist dabei eine - wenn auch nicht unwesentliche - Facette des Gesamtkonzeptes der Integration. Denn bereits hier beginnt ihr Aufnahmeprozess, der mehr sein soll als nur ein Dach über dem Kopf. Er ist der Beginn einer Verantwortung, die den asylsuchenden Menschen in den Blickpunkt nimmt.“*

Dieser Feststellung aus den „Eckpunkten zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Regeleinrichtungen des Landes NRW“, einem Konsenspapier von NRW-Innenministerium und Flüchtlingshilfe (Dezember 2015), ist uneingeschränkt zuzustimmen. Der Grundsatz sollte allerdings nicht nur für die Regeleinrichtungen des Landes, sondern für Aufnahme und Unterbringung überall im Lande gelten. Er sollte mit entsprechenden Konkretisierungen in eine Fortentwicklung des FlüAG NRW eingehen.

Lange Aufenthaltsdauern in von Sicherheitsdiensten abgeschirmten Gemeinschaftsunterkünften können die Entwicklung von „Subkulturen“ begünstigen und sind der Integration abträglich.

### **3.3.1 Sprachkurse**

Deutsch lernen ist eine ebenso elementare wie entscheidende Voraussetzung für Integration. Die Möglichkeit hierzu muss allen Geflüchteten ab Beginn ihres Aufenthalts in NRW eröffnet werden – unabhängig vom Alter, aber mit altersgerechten Angeboten. Die [Deutsch-Integrationskurse](#) müssen zugleich erste Kenntnisse über Aspekte von Kultur und Rechtsordnung vermitteln. Eine Differenzierung nach „Bleibeprognosen“ ist abzulehnen, weil – wie oben dargelegt – viele Flüchtlinge trotz Ablehnung ihres Asylantrags für lange Zeit oder auch dauerhaft hier bleiben. Zudem können auch ausgereiste oder abgeschobene Menschen zumindest von den erlernten Kenntnissen profitieren.

### 3.3.2 Bildung

Bildung ist ein Menschenrecht. Nach Zuweisung an eine Kommune gelten sowohl der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz (Elementarstufe des Bildungssystems) mit vollendetem ersten Lebensjahr sowie die allgemeine Schulpflicht (Recht auf Schule) auch für geflüchtete Kinder und Jugendliche. Teils aber kommt die Kommune ihren Verpflichtungen gegenüber den Kindern und Jugendlichen nur mit erheblichen Verzögerungen nach. Ein wesentlicher Grund ist die seit vielen Jahren beklagte unzureichende Ausstattung unseres Bildungssystems bei wachsenden Herausforderungen. Mancherorts mangelt es nach wie vor an Kita- und Schulplätzen, und es mangelt am erforderlichen Personal sowie baulicher und sächlicher Ausstattung für ein barrierefreies, inklusives und hochwertiges Bildungssystem. Strukturelle Verbesserungen für eine den Herausforderungen angemessene Ressourcenausstattung unseres Bildungssystems sind überfällig.

Die Schulpflicht endet grundsätzlich mit Vollendung des 18. Lebensjahrs, es sei denn, der oder die junge Erwachsene hat eine Berufsausbildung begonnen. Hier ist zu berücksichtigen, dass manche jungen Flüchtlinge in ihrem Herkunftsland keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu schulischer Bildung hatten und durch die Flucht wertvolle Bildungszeit verloren ging. Auch diesen jungen Erwachsenen muss regelhaft Gelegenheit gegeben werden, ihre Bildungsziele erreichen zu können. Ein Schulabschluss ist Voraussetzung für eine Berufsausbildung. Schon seit langem mangelt es generell für junge Erwachsene an **Möglichkeiten zum Nachholen von Schulabschlüssen**, so dass den Betroffenen meist nur ungelernte, oft prekäre Arbeit oder Langzeitarbeitslosigkeit bevorsteht. Dieser Mangel führt auch dazu, dass bisher systematische Angebote für die Vorbereitung junger, aber nicht mehr schulpflichtiger Flüchtlinge auf eine Ausbildung fehlen, die den Spracherwerb, die Berufsorientierung und den **Erwerb eines Schulabschlusses** ermöglichen. Diese Defizite müssen behoben werden.

### 3.3.3 Berufsausbildung

Junge Flüchtlinge und ihre Eltern haben oft wenig Vorstellungen von der hiesigen Arbeitswelt, von den Berufsbildern, Ausbildungswegen und den entsprechenden beruflichen Perspektiven. Dringend erforderlich ist daher eine **systematische Berufsorientierung für alle jungen Flüchtlinge**. Ab dem Schuljahr 2016/2017 werden alle SchülerInnen ab Klasse 8 landesweit in das Projekt „Kein Abschluss ohne Anschluss (KAoA)“ einbezogen, das den Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung oder ein Studium organisieren soll. Dabei muss auch der besonderen Situation junger Geflüchteter Rechnung getragen werden. Sie selbst und die Ausbildungsbetriebe sind über arbeitsmarktpolitische, insbesondere ausbildungsorientierte und ausbildungsbegleitende Förderangebote zu informieren. Um junge Flüchtlinge beim Zugang zu Ausbildung und während der Ausbildung zu unterstützen, lassen sich die vorhandenen Förderangebote des Regelsystems SGB III und SGB II aufgrund der besonderen individuellen Bedürfnissen nicht ein-

fach übertragen, sondern müssen angepasst werden. Für eine erfolgreiche und nachhaltige berufliche Qualifizierung müssen ebenso die Sprachkenntnisse kontinuierlich ausgebaut werden. Angebote, die zu regulären Berufsabschlüssen hinführen (z. B. Umschulungen), müssen generell einen erheblich höheren Stellenwert in der Arbeitsmarktpolitik erhalten.

Um den **Mangel an Ausbildungsplätzen** zu beheben, müssen die Arbeitgeber angehalten werden, ihrer Verfassungspflicht zur Bereitstellung eines ausreichenden und auswahlfähigen Ausbildungsplatzangebots nachzukommen. Auch ohne die Zuwanderung von Flüchtlingen sind wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung eines landesweit angemessenen Ausbildungsplatzangebots längst überfällig. Nach der Erfahrung mit der Ausbildungsumlage in der Altenpflege, die eine ganz erhebliche Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots bewirkte, sollte sich die Landesregierung nicht länger dem Gedanken verschließen, auch für die Ausbildungsplätze im dualen Berufsbildungssystem eine **Umlagefinanzierung** einzuführen. Auch zur Hochschulausbildung muss es gleichberechtigte Zugänge geben.

### 3.3.4 Arbeit

Auch das „Recht auf Arbeit“ ist ein Menschenrecht. Die Integration von Flüchtlingen in Erwerbsarbeit muss zu den geltenden arbeitsrechtlichen Standards erfolgen. Hierzu sind Unterstützungsleistungen, insbesondere qualitativ hochwertige Sprachkurse, eine umfassende Beratung und Vermittlung und individuelle Qualifizierungsangebote zu schaffen. Die Verfahren zur Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen Berufsabschlüssen sind so weit wie möglich zu beschleunigen. Auch für AntragstellerInnen, die noch Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, sind die Gebühren von bis zu 600 Euro oder mehr zu übernehmen. Bei personenbezogenen Dienstleistungsberufen (z. B. des Gesundheitswesens) müssen gute deutsche Sprachkompetenzen Voraussetzung der Berufsausübung sein.

Die Schaffung von 100.000 „Ein-Euro-Jobs“ für Flüchtlinge (Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen des Bundes) lehnt der SoVD ab. Die Erfahrung mit diesen „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ belegt seit ihrer Einführung im Zuge von Hartz IV, dass sie kein zielführendes Instrument der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt sind, sondern eher zum Abbau regulärer Beschäftigung beitragen. Öffentlich geförderte Beschäftigung zu regulären Konditionen ist erheblich besser geeignet, Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und insbesondere die hohe Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Auch ansonsten warnt der SoVD davor, Sonderrecht (z. B. zusätzliche Ausnahmen vom Mindestlohn) für die neu angekommenen Flüchtlinge zu schaffen, um sie als Arbeitskräfte im Billiglohnssektor einzusetzen.<sup>12</sup> Analog zum europäischen Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit sollte die Integration Geflüchteter in reguläre Beschäftigung im Bedarfsfall auch nach Aufnahme einer Beschäftigung durch ein begleitendes intensives Coaching unterstützt werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. die Stellungnahme des SoVD zum Richtlinienentwurf des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen vom 03.06.2016.

Der SoVD NRW bekräftigt seine Auffassung, dass Hartz IV gescheitert ist, sowie seine Forderungen nach **durchgreifenden Reformen zur Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik**.<sup>13</sup> Dabei geht es insbesondere um Verbesserungen des Sozialschutzes bei Erwerbslosigkeit, um den Abbau der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter sowie um die Zurückdrängung von prekärer Beschäftigung und Niedriglöhnen.

#### 4. Spezielle Bedarfe von Frauen

Die Verpflichtung der EU-Aufnahmerichtlinie, in Flüchtlingsunterkünften geeignete Maßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigung zu treffen (Art. 18 Abs. 4), wird noch sehr unzureichend umgesetzt. Darüber hinaus benötigen geflüchtete Frauen spezielle Angebote, die ihnen den Einstieg in das Leben in Deutschland erleichtern und ihnen Unterstützung bieten. Viele Geflüchtete kommen aus Herkunftsstaaten, in denen gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern nicht festgeschrieben ist oder gelebt wird. Deshalb müssen Frauen über ihre Rechte, mögliche Hilfen und die Gleichberechtigung von Frau und Mann informiert werden. Dabei ist auch ein freier Zugang zu Bildung für die Integration wichtig. Nur so haben geflüchtete Frauen die Möglichkeit auf gleiche Verwirklichungschancen und selbstbestimmte Teilhabe. Die Beratungsangebote sollen in Form von aufsuchenden Hilfen angeboten werden.

##### Forderungen des SoVD NRW:

- In allen Flüchtlingsunterkünften ist ein – möglichst landeseinheitliches - Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Mädchen umzusetzen. Eine entsprechende Verpflichtung ist im FlÜAG NRW zu verankern.
- Alleinstehende und alleinerziehende Frauen sind regelmäßig getrennt von Männern unterzubringen.
- Das Sicherheitspersonal von Flüchtlingsunterkünften sollte in allen Schichten auch weibliche Sicherheitskräfte aufweisen.
- Es sind **Informationsmaterialien** zu erstellen, die geflüchtete Frauen über ihre Rechte und frauenspezifische Beratungsangebote aufklären.
- Im Bedarfsfall sind **Kontakte** zu weiterführenden Hilfen wie Frauenhaus oder Behindertenhilfe vermitteln

---

<sup>13</sup> Vgl. SoVD (Hg.), Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik – Inklusion statt Hartz IV, Berlin 2014.

## 5. Kosten

In der öffentlichen Diskussion über „Flüchtlingskosten“ ist eine **Versachlichung** geboten. Es muss berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Ausgaben für Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen vollständig in die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen eingehen und damit wie ein **Konjunkturprogramm** wirken, das zu öffentlichen Einnahmeverbesserungen bei Steuern und Sozialbeiträgen führt. Auch der NRW-Finanzminister rechnete daher dem Bundesfinanzminister vor, dass die geforderte höhere Bundesbeteiligung an den Kosten sich über die Wachstumsimpulse der geschätzten Ausgaben und den hälftigen Bundesanteil an den Steuermehreinnahmen praktisch selbst refinanziert.<sup>14</sup> Schon deshalb sieht der SoVD NRW **keine Veranlassung zur Dramatisierung** „hoher Flüchtlingskosten“. Diese Zusammenhänge sind auch bei der Bewertung der Kostenfolgen von vorstehend dargestellten Verbesserungsvorschlägen zu berücksichtigen, soweit sie zunächst mit Mehraufwendungen verbunden sind. Sie haben darüber hinaus auch eine generell hohe Bedeutung für die Vorschläge des SoVD für soziale Verbesserungen und zur Erneuerung der Sozialstaatlichkeit insgesamt.

**Kostensenkend** kann zudem eine vermehrte **Unterbringung in Wohnungen bei häuslicher Selbstversorgung** wirken. Denn auch ohne den Umstand, dass manche Betreiber, Zulieferer und Dienstleister die hohe öffentliche Nachfrage der vergangenen Monate nutzen konnten, um am Markt besonders hohe Preise durchzusetzen, ist der Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften vergleichsweise teuer. In dem Maße, wie **Integration in qualifizierte reguläre Erwerbstätigkeit** gelingt, tragen darüber hinaus die Geflüchteten selbst mit Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zur Kompensation der Aufwendungen bei.

Auch wenn sich die Bewältigung der Kosten gesamtwirtschaftlich wenig problematisch darstellt, kommt es auf ihre **gerechte Aufbringung und ihre Verteilung auf die öffentlichen Kostenträger** von Gemeinden, Ländern und Bund an, um Verwerfungen zu vermeiden. Der SoVD NRW begrüßt die Verbesserungen bei der Kostenerstattung des Landes an die Kommunen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz NRW. Eine besondere finanzielle Verantwortung für die gesamtstaatliche Aufgabe der Flüchtlingsaufnahme hat nach Auffassung des SoVD NRW allerdings der Bund wahrzunehmen. Die Vereinbarung von Bund und Ländern vom Juli 2016 sieht eine stärkere Kostenbeteiligung des Bundes bis 2018 vor. Das Land ist dafür verantwortlich, die zusätzlichen Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen einzusetzen. Ob die Kostenbeteiligung des Bundes ausreichend ist, muss zeitnah beobachtet werden; ggf. erforderliche Nachsteuerungen sind unverzüglich vorzunehmen. Darüber hinaus sollte eine **dauerhafte Kostenaufteilung** zwischen den staatlichen Ebenen vorgenommen werden, um zu vermeiden, dass Kostensteigerungen zu Finanzierungskonflikten führen, die dann erneut Negativschlagzeilen über die „Flüchtlingsaufnahme“ auslösen.

---

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.tagesspiegel.de/politik/kosten-fuer-fluechtlinge-ministerpraesidenten-wollen-mehr-geld-von-schaeuble/13330136.html> vom 17.03.2016.

## 6. Ehrenamtliche Flüchtlingshilfe

Ohne das massenhafte ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge („Willkommenskultur“), unter anderem auch durch Mitglieder des SoVD NRW, wären die Herausforderungen der hohen Zuwanderung 2015/2016 nicht zu bewältigen gewesen. Teils mussten ehrenamtliche Kräfte auch elementare Versorgungsaufgaben (z. B. Kinderkleidung, Flüssigkeitsversorgung) übernehmen. Auch Ende 2016 ist das ehrenamtliche Engagement faktisch noch eine unverzichtbare Säule der Versorgung und Integration. Dass das „Wir schaffen das“ der Bundeskanzlerin bislang eingelöst werden konnte, ist wesentlich der Fähigkeit und Bereitschaft unserer Zivilgesellschaft zu **Empathie und Solidarität** zu verdanken. Damit wurden zugleich wirksame Gegenkräfte gegen Rassismus, Rechtspopulismus und Rechtsextremismus gestärkt – ein Gewinn für die Demokratie. Deshalb verdienen ehrenamtliche Flüchtlingshilfe und anti-rassistische Initiativen stärkere **öffentliche Unterstützung, Förderung und Verstetigung**, nicht zuletzt mittels hauptamtlicher Kräfte.

Andererseits war die Notlage, die das massenhafte ehrenamtliche Engagement herausforderte, maßgeblich Folge von **Politikversagen**. Trotz absehbar anwachsender Fluchtbewegungen wurde auf entsprechende Vorkehrungen verzichtet. Noch nach dem Flüchtlingsdrama vor der Insel Lampedusa 2013 lehnte die Bundesregierung einen Vorstoß zur Schaffung einer gerechteren Flüchtlingspolitik in der EU ab und setzte auf Deutschlands „Insellage“. Auch Länder und Kommunen hielten keine Infrastrukturen für Aufnahme und Integration vor, die bei wachsendem Bedarf rasch ausgebaut werden könnten. Notgedrungen wurde ehrenamtliches Engagement zum Ausfallbürgen für staatliche Aufgaben.

Da im Zuge des Abbaus des Sozialstaates Tendenzen zur „**Verehrenamtlichung**“ **öffentlicher Aufgaben** seit Jahren zu beobachten sind, hat der SoVD NRW immer wieder darauf hingewiesen, dass ehrenamtliches Engagement den Sozialstaat zwar ergänzen kann und muss, aber nicht als Ausgleich für unzureichende Leistungssysteme und professionelle Dienste missbraucht werden darf. Dies gilt auch für die Flüchtlingspolitik. Bund, Land und Gemeinden müssen verstärkt **professionelle Strukturen der Hilfe für Geflüchtete entwickeln und vorhalten**, die geeignet sind, Herausforderungen flexibel aufzufangen.