caritas

Deutscher
Caritasverband e.V.

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen:

Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88

Dr. Clarita Schwengers
Telefon-Durchwahl 0761 200-676

Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl 0761 -200 -371

www.caritas.de

Datum 29. Februar 2016

# Position
# Herausforderungen der Flüchtlingsfrage für die Sozialpolitik in Deutschland

## Einführung

Aktuell gibt es eine hohe Anzahl von Menschen, die aus Krisengebieten in Deutschland ankommen Asyl beantragen und als Flüchtling anerkannt werden oder Schutz gewährt bekommen. Die Antragsteller waren im Jahr 2015 zu 70 Prozent männlich, zu 71 Prozent jünger als 30 Jahre und zu einem Drittel minderjährig.[1] Es wird eine Herausforderung sein, diese überwiegend jungen Menschen in die Gesellschaft und in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu integrieren und sie sozial abzusichern. Zugleich stellt sich die Frage, ob sich durch diese neue Situation bzw. geänderten Rahmenbedingungen grundsätzliche Änderungsbedarfe in sozialpolitischen Handlungsfeldern der Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherung, Wohnungspolitik, Schul- und Ausbildungspolitik sowie der Familienförderung ergeben. Der Deutsche Caritasverband untersucht daher und benennt im Folgenden Handlungsoptionen in den unterschiedlichen bestehenden Sozialsystemen.

## A. Arbeitsmarkt und Arbeitsförderung

### I. Arbeitsmarkt: Mindestlohn

Durch die Vielzahl der in Deutschland ankommenden Menschen ist es absehbar, dass dem Arbeitsmarkt mehr Menschen zur Verfügung stehen werden. Während der deutsche Arbeitsmarkt derzeit robust ist und qualifizierte Arbeitskräfte in vielen Branchen gesucht werden, gibt es nach wie vor eine nicht unerhebliche Zahl von Langzeitarbeitslosen, die keine Arbeit finden. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Arbeitsmarktlage für Menschen mit geringen Qualifikationen eher schwierig ist (z. B. IAB Kurzbericht 11/2014, Arbeitsmarktchancen von Geringqualifi-

[1] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2015.

**Herausgegeben von**
**Deutscher Caritasverband e.V.**
Dr. Hans-Jürgen Marcus
Vorsitzender der Kommission Sozialpolitik und Gesellschaft

zierten. Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs). Noch ist wenig über das Bildungsniveau und die Sprachkenntnisse derjenigen bekannt, die nach Deutschland kommen und hier – in absehbarer Zeit – arbeiten dürfen. Teil der politischen Debatte sind Überlegungen, den Mindestlohn für Flüchtlinge temporär abzusenken oder Flüchtlinge ohne weitere Prüfung ihrer Qualifikation und ihrer Beschäftigungschancen mit langzeitarbeitslosen Menschen gleichzusetzen, was zur Konsequenz hätte, dass sie für die ersten sechs Monate einer Beschäftigung vom Mindestlohn ausgenommen wären.

**Bewertung**

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland erfolgte in einer Zeit, in der der Arbeitsmarkt sehr robust war. Es konnten bisher keine gravierenden Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt festgestellt werden. Dennoch muss die Situation weiter sorgfältig beobachtet werden. Der Deutsche Caritasverband sieht es als Aufgabe der Mindestlohnkommission an, die Entwicklung weiter zu beobachten und dabei auch die veränderte Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen, die sich perspektivisch durch die Aufnahme einer hohen Zahl von Flüchtlingen ergibt. Der Deutsche Caritasverband hatte bei der Einführung des Mindestlohns angeregt, sich stärker an dem Vorbild der Mindestlohnpolitik in Großbritannien zu orientieren und die Rolle von Wissenschaftlern in der Kommission zu stärken.

Eine Absenkung des Mindestlohns für Flüchtlinge lehnt der Deutsche Caritasverband ab. Wenn die Maßnahme, wie intendiert wirkt, würde dies dazu führen, dass Flüchtlinge bei der Einstellung gegenüber anderen Bewerbern vorgezogen werden, was Ressentiments und Vorbehalte gegenüber Flüchtlingen Vorschub leisten würde.

**Vorschläge**

Der Deutsche Caritasverband hält es für erforderlich, dass die neu entstandene Situation bei der anstehenden Entscheidung über die Fortschreibung des Mindestlohns angemessen berücksichtigt wird. Sofern eine Lockerung von Regulierungsvorgaben für den Arbeitsmarkt (z. B. Verzicht oder Absenkung der Mindestlohnvorgaben für die Dauer einer betrieblichen Qualifizierung oder eine Verlängerung der Ausnahme vom Mindestlohn bei Praktika auf 6 Monate) über die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten erforderlich ist, sollten diese Regelungen nicht am Status des Flüchtlings oder einem anderen aufenthaltsrechtlichen Status ansetzen, sondern für alle Personen mit einer eindeutig feststellbaren Benachteiligung beim Zugang zum Arbeitsmarkt gleichermaßen gelten.

## II. Arbeitsförderung

In den kommenden Jahren wird die Zahl der Personen, die im Anschluss an ein Asylbewerbungsverfahren ins SGB II kommen, stark ansteigen. Das BMAS geht davon aus, dass im kommenden Jahr 240.000 bis 460.000 Personen neu in den Leistungsbezug des SGB II kommen werden. Bleiben die Flüchtlingszahlen stabil, wird weiterhin angenommen, dass bis 2019 die Zahl auf ca. eine Million zusätzliche Leistungsbezieher(innen) im SGB II anwachsen wird. Neben erwerbsfähigen Leistungsempfängern werden über den Weg des Familiennachzugs auch noch weitere nicht erwerbsfähige Personen (v. a. Kinder) in SGB II-Leistungsbezug kom-

men. Das heißt, der Mittelbedarf an passiven Leistungen wird stark ansteigen. Es wird aber auch eine Vielzahl an aktiven Förderungsmaßnahmen notwendig sein. Die ASMK geht davon aus, dass allein für das Verwaltungsbudget jährlich 1,1 Mrd. Mehrkosten entstehen werden. Das BMAS kalkuliert für 2016 einen zusätzlichen Mittelbedarf für die Förderung von Flüchtlingen zwischen 1,8 Mrd. und 3,3 Mrd. Euro je nach Entwicklung der konkreten Zahlen.

**Bewertung**

Das SGB II und das SGB III sind für die neuen Herausforderungen noch nicht hinreichend gerüstet. Die finanzielle Mittelausstattung ist - vor allem was die Eingliederungsmittel im SGB II betrifft - bereits heute zu gering für die Personen, die im Leistungsbezug sind. Der Gesetzesauftrag ist bezüglich der Integration von Personen mit Migrationshintergrund zu unspezifisch. Ein großer Anteil der Asylsuchenden, Schutzberechtigten und Geduldeten ist sehr jung und wird nicht zuletzt aufgrund des Fluchthintergrundes vielfältige rechtskreisübergreifende Hilfen benötigen. Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit funktioniert heute bereits nicht flächendeckend gut.[2] Auch die Arbeitsmarktinstrumente müssen weiterentwickelt werden. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den Spracherwerb zu legen. Das aktuell verfügbare Angebot an Sprachkursen ist weder quantitativ noch qualitativ hinreichend. Weiterhin besteht eine Reihe von ausländerrechtlichen Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang, die ebenfalls beseitigt werden müssen.

**Vorschläge**

Der Deutsche Caritasverband erachtet es für notwendig, dass die Eingliederungsmittel im SGB II und das Verwaltungsbudget deutlich aufgestockt werden. Der Gesetzesauftrag von SGB II und SGB III muss so präzisiert werden, dass die Beseitigung migrationsspezifischer Probleme explizit als Ziele benannt werden. Dringend notwendig ist auch ein besseres Schnittstellenmanagement, damit Asylsuchende, Schutzberechtigte und Geduldete eine passgenaue und effiziente Förderung erhalten. Ebenso wichtig ist die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente. Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf die Sprachförderung gelegt werden. Für eine erfolgreiche Integration von Personen sind ausreichende Deutschkenntnisse von höchster Bedeutung. Zu beseitigen sind auch eine Reihe von ausländerrechtlichen Beschränkungen, die den Zugang zu Ausbildung und Arbeit immer noch beschränken. Eine detaillierte Übersicht zu den Forderungen in den genannten Bereichen findet sich im Positionspapier des DCV „Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit optimieren“ vom Januar 2016

## B. Wohnungspolitik

Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen und ist Teil des Existenzminimums. Die Versorgung mit einfachem, preisgünstigem Wohnraum ist für Menschen mit geringem Einkommen in Ballungsräumen in den letzten Jahren jedoch immer schwieriger geworden. Ursache sind angespannte Wohnungsmärkte, steigende Mieten und in den meisten Gegenden ein geringer sozialer Wohnungsbau.

[2] Vgl. Stellungnahme Schnittstellenpapier SGB II, III, VIII

Durch die aktuell große Anzahl von Asylsuchenden in Deutschland, wird sich die Lage weiter verschärfen. Denn sie erfüllen zu einem großen Anteil auch die Voraussetzung für die Anerkennung als Flüchtling und dürfen und müssen nach Abschluss des Asylverfahrens aus der Erstaufnahmeeinrichtung auszuziehen. Angesichts der großen Zahl nachkommender Asylsuchender wächst auch der Druck, dass sie bald ausziehen. Zugleich ist es aktuell auch für andere Personengruppen in sozialen Schwierigkeiten aufgrund dieser hohen Nachfrage schwieriger, nach Wohnungsverlust neuen Wohnraum zu finden.
Nach Einschätzung des Bundebauministeriums besteht jährlich ein Bedarf an mindestens rund 350.000 neuen Wohnen. Es hat nun angekündigt, für die Jahre 2016 bis 2019 den Ländern zwei Milliarden Euro zusätzlich für den Neubau von Wohnungen und die Schaffung von Sozialwohnungen zur Verfügung zu stellen. Zudem will er den Kommunen auch weitere Liegenschaften und Immobilien schnell und verbilligt für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen. Zudem hat die Bundesbauministerin vorgeschlagen, die degressive Abschreibung befristet und regionalisiert wieder einzuführen. Ferner hat sie eine Baukostensenkungskommission eingesetzt, damit Bauen bezahlbar bleibt.

**Bewertung**

Um die zunehmende Spannung auf dem Markt für preisgünstigen Wohnraum zu lösen, müssen frühzeitig Maßnahmen eingeleitet werden. Hierzu sind Bund, Länder und Kommunen gemeinsam aufgerufen.[3] Der Deutsche Caritasverband begrüßt es daher, dass der Bund seinen Bundeszuschuss zum sozialen Wohnungsbau erhöht hat und selbst Liegenschaften zur Verfügung stellt. Potentiale gibt es hier im Rahmen von Liegenschaften der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (z. B. Soldatenwohnungen). Um Anreize für Wohnungsbauunternehmen zu setzen, in den sozialen Wohnungsbau zu investieren, ist eine Änderung der steuerlichen Abschreibungsregeln sinnvoll, insbesondere in Form einer degressiven Ausgestaltung oder einer Verkürzung der Abschreibungsfristen. Auch das Einsetzen einer Baukostensenkungskommission begrüßt der Deutsche Caritasverband, weil hohe Baukosten auch im sozialen Wohnungsbau ein Investitionshemmnis darstellen. Zugleich muss aber darauf geachtet werden, dass klimapolitische Errungenschaften in den baurechtlichen Normen im Wesentlichen erhalten bleiben. Eine Herausforderung an die Zivilgesellschaft wird es sein, dass angesichts der hohen Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum sowohl den Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen mit besonderen Bedarfen (z. B. Flüchtlinge, von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, Strafentlassene) als auch von Menschen, die allein aufgrund ihres geringen Einkommens auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind (ALG II-Bezieher, Studierende, Niedrigeinkommensbezieher) Rechnung getragen wird. Zugleich gilt es z. B. durch Belegungsrechte im sozialen Wohnungsbau sicherzustellen, dass neuer Wohnraum auch für diese Personen bereitgestellt wird. Ansonsten werden es bestimmte Personengruppen, wie Flüchtlinge aufgrund ihres Migrationshintergrunds oder Strafentlassene oder Wohnungslose aufgrund ihrer sozialen Situation, schwer haben, den Wohnraum auch zu bekommen.

[3] vgl. Position des Deutschen Caritasverbandes zur Erhöhung des Wohnungsangebots auf angespannten Wohnungsmärkten für Menschen mit geringem Einkommen, http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/07-06-2015-mehr-wohnungsangebote-fuer-menschen-mit-geringem-einkommen; Kurzversion in neue caritas, 15/2015 S. 34.

**Vorschläge**

Der Deutsche Caritasverband hält es für erforderlich, dass die Länder diese Bundeszuschüsse auch wirklich für diesen Zweck ausgeben und um eigene Mittel ergänzen. Eine Zweckbindung des Bundeszuschusses wäre dafür hilfreich. Damit die Gelder auch abgerufen werden, müssen die Förderbedingungen für den sozialen Wohnungsbaus attraktiver ausgestaltet werden, z. B. durch Tilgungszuschüsse, Förderpauschalen oder niedrigere Anforderungen an den Eigenkapitalnachweis.
Entscheidend ist aus Sicht der Caritas zudem, dass es Kommunen vor Ort sich zur Aufgabe machen, für eine ausreichende Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum zu sorgen. Sie können bei der Vergabe von Bauland in öffentlichen Ausschreibungen oder auch in städtebaulichen Verträgen sozialen Wohnungsbau zur Bedingung machen. Ratsam ist es, dass Kommunen einen ausreichenden Bestand an Sozialwohnungen und kostengünstigem Wohnraum selbst halten, damit sie im Rahmen ihrer sozialen Verantwortung auf das Wohnungsangebot leichter Einfluss nehmen können. Auch interkommunale und regionale Entwicklungskonzepte sowie Investitionen in die Infrastruktur im Umland können das Wohnen dort attraktiver machen und die Nachfrage in den Ballungsräumen etwas dämpfen. Schließlich stehen auch kirchliche Einrichtungen und Bistümer in der Verantwortung, Grundstücke zur Verfügung zu stellen und sollten sich auch aktiv in kommunale Planungsprozesse einbringen.

## C. Sozialversicherungssysteme

Seit den 70er Jahren führt eine anhaltend niedrige Geburtenrate in Kombination mit einer steigenden Lebenserwartung zu eine starken Veränderung der Altersstruktur unserer Bevölkerung. Dies hat Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme, insbesondere der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Insbesondere der Anteil der Erwerbspersonen, die unsere Sozialversicherungssysteme im Wesentlichen mitfinanzieren, wird in Zukunft stark zurückgehen.[4] Nach Prognosen des statistischen Bundesamtes wird das Potenzial an Erwerbspersonen bis zum Jahr 2060 um 23 % bis 30 % zurückgehen. Gleichzeitig wird der Anteil älterer Menschen steigen, die die Sozialversicherung stärker in Anspruch nehmen.[5] Die Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherung werden somit steigen und deren Finanzierung wird sich auf weniger Schultern verteilen. Angesichts dieser Entwicklungen ist für die Zukunft mit steigenden Beitragssätzen zu rechnen, die in umlagefinanzierten Systemen zukünftige Generationen stärker belasten werden. Im Sinne der „Generationengerechtigkeit“ und zur Absicherung unserer umlagefinanzierten Sozialversicherung wird es deshalb zunehmend darum gehen, die erwerbsfähigen Menschen in Deutschland in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Vor diesem Hintergrund sind die aktuell steigenden Zahlen an Asylsuchenden aber auch der immer noch hohe Anteil an Zuwanderern aus dem EU-Ausland für die Zukunft der Sozialversicherung relevant:
Die Zuwanderungszahlen nach Deutschland sind in den letzten Jahren stetig gestiegen. Während im Jahr 2010 noch ein Wanderungsüberschuss in Höhe von 122.000 Personen zu verzeichnen war, lag er in 2014 bei 550.000 Personen aus. Auch in 2015 werden die Zuwanderungszahlen angesichts der Zunahme von Flucht und Vertreibung nochmals stark ansteigen.[6]

[4] Destatis (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 6
5 Während heute jeder Fünfte 65 Jahre oder älter ist, wird dies im Jahr 2060 jeder Dritte sein.
[6] Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/09/PD15_321_12711.html

Bislang erfolgte der Großteil der Migration aus dem EU-Raum (EU-Migration: 2013: 62%; 2014: 56%).[7] Allerdings wird die Zuwanderung aus Ländern außerhalb der EU zunehmend an Bedeutung gewinnen, da die Bevölkerungszahlen in den EU-Ländern sinken und mittel- und langfristig eine ökonomische Konvergenz in der EU angestrebt ist.

**Bewertung**

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist die aktuell steigende Zuwanderung als Chance für unsere Gesellschaft und auch für den Erhalt der Sozialversicherungssysteme zu sehen. Es stellt sich daher die Aufgabe, nicht nur die einheimischen Erwerbspersonen zu fördern[8], sondern auch die erfolgreiche Integration von ausländischen Personen in den deutschen Arbeitsmarkt. Dies ist nicht nur aus Teilhabegesichtspunkten geboten: Vielmehr werden Maßnahmen, die sich allein auf inländische Erwerbsfähige richten, nicht ausreichen, um die Effekte des demografischen Wandels zu bewältigen. Aktuelle Studien zeigen auf, dass Deutschland - bei unterschiedlichen Annahmen zur zukünftigen Entwicklung der Erwerbsquoten bis 2050 - rein rechnerisch jährlich eine Nettozuwanderung zwischen 346.000 und 533.000 Menschen benötigen würde, um die Zahl an erwerbsfähigen Personen konstant zu halten.[9]
Bei der Zuwanderung ist zwischen Arbeitskräftemigration und humanitärer Aufnahme zu unterscheiden. Arbeitsmigration kann politisch gesteuert werden, sollte aber nicht allein von wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Überlegungen geleitet werden, sondern muss die Folgen für die Herkunftsländer, die Bedürfnisse der Einheimischen und die Interessen der Migrant(inn)en berücksichtigen. Flüchtlingsschutz ist dahingegen nicht disponibel. Die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen ist humanitär begründet und im Grundgesetz verankert.[10]

**Vorschläge**

Eine schnelle und gute Integration von Arbeitsmigranten und Asylsuchenden in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt ist notwendig, auch um die sozialen Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zukunftssicherer zu machen. Hierzu hat der DCV konkrete Vorschläge entwickelt (s. Kapitel „Arbeitsförderung“ und „Ausbildungsförderung“)

## D. Finanzielle Familienförderung

Familienförderung findet in Deutschland sowohl durch Geldleistungen, wie z. B. Kindergeld, Elterngeld, und durch infrastrukturelle Leistungen, z. B. Kindertageseinrichtungen, statt. Ausländer, die in Deutschland ankommen, haben nicht uneingeschränkt zu finanziellen Leistungen der Familienförderung Zugang.

**Kindergeld** wird für Kinder – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – gezahlt, die in Deutschland einen Wohnsitz haben oder sich hier gewöhnlich aufhalten. Ebenso wird für Kinder, die im Ausland leben, Kindergeld gezahlt, wenn die Eltern in Deutschland unbeschränkt

7 http://mediendienst-integration.de/migration/wer-kommt-wer-geht.html
8 DCV (2012): Eckpunkte zur Arbeitskräftemigration; http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/08-01-2012-arbeitskraeftemigration-legale-zuwanderung-ermoeglichen
9 Bertelsmann-Stiftung (2015): Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050, S. 6
10 Zum Ganzen: DCV (2012): Eckpunkte zur Arbeitskräftemigration; http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/08-01-2012-arbeitskraeftemigration-legale-zuwanderung-ermoeglichen

einkommensteuerpflichtig sind und das Kind in einem EU- oder EWR-Staat lebt oder in einem Drittstaat lebt, mit dem Deutschland ein Abkommen über soziale Sicherheit abgeschlossen hat.

Flüchtlinge erhalten nur dann Kindergeld, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt (z. B. Aufenthaltserlaubnis für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge oder bestimmte Aufenthaltserlaubnisse zum Familiennachzug) oder früher einmal berechtigt hat. Bei Besitz einiger humanitärer Aufenthaltserlaubnisse[11] besteht ein Anspruch nur, wenn weitere Voraussetzungen erfüllt sind, also die Eltern sich seit mindestens drei Jahren erlaubt, geduldet oder gestattet in Deutschland aufhalten und zum Zeitpunkt des Kindergeldbezuges rechtmäßig erwerbstätig sind oder Arbeitslosengeld I oder andere Lohnersatzleistungen beziehen.
Mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Kindergeld. Allerdings gelten für Staatsangehörige von Algerien, Bosnien und Herzegowina, Marokko, Montenegro, Serbien, Tunesien und der Türkei besondere Regelungen, nach denen sie unter bestimmten Umständen auch ohne Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis Anspruch auf Kindergeld haben können.

Das **Elterngeld** erhalten Ausländer(innen) im Grundsatz unter den gleichen Voraussetzungen wie das Kindergeld. Für das Elterngeld hat aber das BVerfG im Jahr 2012 entschieden, dass bei humanitären Aufenthaltserlaubnissen zwar die Voraufenthaltsfrist von 3 Jahren als Anspruchsgrundlage zulässig ist, die zusätzliche Voraussetzung einer aktiven Arbeitsmarktintegration aber wegen Verstoßes gegen das Gleichstellungsgebot verfassungswidrig und nichtig ist. Auf das Kindergeld wird diese Rechtsprechung bisher nicht übertragen. Verfahren zu dieser Frage sind vor dem BVerfG anhängig, eine Entscheidung steht noch aus.

**Bewertung**

Ein erheblicher Teil der jetzt Schutzsuchenden wird einen Anspruch auf Familienleistungen erhalten, die Mittel im Haushalt sind entsprechend zu erhöhen. Es werden auch weiterhin Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln mindestens 3 Jahre lang von Leistungen ausgeschlossen. Bei diesen Schutzberechtigten sind keine Gründe ersichtlich, die diese unterschiedliche Behandlung rechtfertigen könnten. Zudem ist bei ihnen– im Gegensatz zu Menschen mit anderen befristeten Aufenthaltstiteln – die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie längerfristig in Deutschland zu bleiben. Der Deutsche Caritasverband tritt daher dafür ein, dass Familienleistungen auch für diese Gruppe ohne Vorlauffrist bereits ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gewährt werden. Zumindest muss aus Gründen der Gleichbehandlung beim Kindergeld die Vorausset-

[11] Hierbei handelt es sich um folgende Konstellationen: § 23 Abs. 1 AufenthG (Beschluss der obersten Landesbehörden), die wegen des Krieges im Herkunftsland erteilt worden ist. Anmerkung: Bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG, die nicht wegen des Krieges im Herkunftsland erteilt worden ist, gelten die oben genannten weiteren Voraussetzungen nicht, d. h. hier besteht ein Kindergeldanspruch bereits dann, wenn die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit besteht oder bestanden hat. Dies ist regelmäßig bei einer Aufenthaltserlaubnis nach der jetzigen oder einer früheren Bleiberechtsregelung der Fall.

- § 23a AufenthG (Ersuchen der Härtefallkommission)
- § 24 AufenthG (Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz)
- § 25 Abs. 3 AufenthG (Abschiebungsverbot, subsidiärer Schutz)
- § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG (vorübergehender Aufenthalt aus humanitären Gründen)
- § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG (Verlängerung der AE bei einer außergewöhnlichen Härte)
- § 25 Abs. 5 AufenthG (Unmöglichkeit der Ausreise bei vollziehbarer Ausreisepflicht).

zung gestrichen werden, dass die Elternteile aktuell rechtmäßig erwerbstätig sind oder Arbeitslosengeld I oder andere Lohnersatzleistungen erhalten.

# E. Kinderbetreuung und Schulen

## I. Kindertagesbetreuung

Kinder im Asylbewerberleistungsgesetz haben in der Erstaufnahmeeinrichtung noch keinen ausreichenden Zugang zu Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege. Zwar hätten sie oftmals das Recht auf Nutzung einer öffentlich geförderten Kinderbetreuung, wenn die Kinder das erste Lebensjahr vollendet haben (§ 24 SGB VIII).[12] Die Kommune, in der die Familie wohnt, hat den Bedarfen des Kindes und seiner Eltern entsprechend einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen. Die Elternbeiträge für die Kinderbetreuung werden auch hier auf Antrag bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit durch das Jugendamt übernommen (§ 90 SGB VIII).

**Bewertung**

Für Flüchtlingskinder sind Kindertageseinrichtungen eine Chance, Sicherheit und Stabilität zu erleben, Deutsch zu lernen und in ihrer Entwicklung und Integration gefördert zu werden.
Die Aufnahme der Kinder stellt die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Es müssen in kurzer Zeit Platzkapazitäten in erforderlichem Umfang bereitgestellt werden, die zudem besonderen Qualitätsanforderungen genügen sollten. Jedoch stehen vielfach weder die erforderlichen Raumkapazitäten noch das erforderliche Fachpersonal im notwendigen Umfang, bzw. mit der benötigten Qualifikation zur Verfügung, so dass es oft zu provisorischen Lösungen kommt.

Während Träger und Erzieherinnen in Ballungsgebieten bereits Erfahrungen mit der interkulturellen Öffnung ihrer Einrichtungen haben, ist es im ländlichen Raum bzw. in Regionen ohne solche langjährige Erfahrung erforderlich, sich kurzfristig konzeptionell auf die neuen Zielgruppen einzurichten. Die Fachkräfte sollten sich binnen kurzer Zeit mit Erziehungskonzepten in den Herkunftsländern vertraut machen, sich auf die Zusammenarbeit mit Eltern ohne Deutschkenntnisse einstellen und sich ggf. in Eltern und Kinder einfühlen können, die ihre Fluchterfahrungen noch verarbeiten müssen. Fachkräfte sind deshalb oft auf die Vermittlung von Dolmetschern angewiesen und müssen sich über psychosoziale Angebote der Beratung und Hilfe für die neue Zielgruppe kundig machen.

[12] Vgl. Drucksache 18/6349 vom 20.10.2015, S. 19: Voraussetzung für den Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege nach § 24 SGB VIII ist gemäß § 6 Absatz 2 SGB VIII, dass die Familie rechtmäßig oder aufgrund einer Duldung ihren gewöhnlichen
Aufenthalt in der Kommune begründet hat. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Familie aus einer Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde und einen Asylantrag gestellt hat und über eine Aufenthaltsgestattung verfügt.
(Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann [Zwickau], Jutta Krellmann, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/5985 –Drucksache 18/6349 vom 20.10.2015).

Trotz verstärkter Anstrengungen stehen dafür oftmals die erforderlichen Unterstützungsleitungen durch Fachberatung, Fortbildung und Supervision aber noch nicht im wünschenswerten Umfang zur Verfügung.

Die möglichst frühzeitige Aufnahme von Kindern mit Fluchterfahrung in Kindertageseinrichtungen scheitert derzeit wohl auch noch daran, dass ihre Eltern noch nicht ausreichend über Möglichkeiten der Kindertagesbetreuung in Deutschland informiert sind. Zum anderen sind die betroffenen Eltern oft nicht darauf vorbereitet, ihre Kinder in eine externe, öffentlich geförderte Betreuung zu geben, sofern in ihren Herkunftsländern die Betreuung der Kinder innerhalb des Familiensystems üblich war. Insbesondere Unter-Dreijährige werden, wie die Erfahrungen belegen, oft äußerst ungern in externe Betreuung gegeben.

**Vorschläge**

Der Ausbau der Platzkapazitäten muss forciert werden. Wegen der besonderen Anforderungen sollten die Länder besondere Programme auflegen, damit Betreuungsschlüssel variabel gehandhabt werden können, Supervision der Fachkräfte als Regelleistung gefördert wird und die Zeiten, die für aufwändigere Elternarbeit und Vernetzungsarbeit investiert wird, bei der Anerkennung von bedarfsgerechten Betreuungsschlüsseln angemessen berücksichtigt werden. Die Anerkennung und Implementierung von multiprofessionellen Teams in Kindertageseinrichtungen durch die Länder gewinnt vor diesem Hintergrund an Dringlichkeit. Bildungspläne sollten in dieser Hinsicht weiterentwickelt werden.
Die Länder sollten die Träger von Kindertageseinrichtungen bei der Bereitstellung von Fortbildungsangeboten der Fachkräfte aktiv unterstützen.
Das Bundes-Programm „Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration" sollte ausgebaut werden, um Sprachförderung für alle Kinder mit Sprachdefiziten inklusive Flüchtlingskindern anzubieten.
Die Ausbildungsstätten für Erzieherinnen müssen ihre Curricula zeitnah auf die Bedarfslagen der neuen Nutzergruppen einstellen.

## II. Schulen

Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge kommen mit unterschiedlichen Bildungserfahren und in der Regel ohne deutsche Sprachkenntnisse an. Bis zum Alter von 16 Jahren sind sie in der Regel schulpflichtig, meistens aber erst nach einer Frist von wenigen Monaten. [13] In Hamburg werden die Kinder schon in der Erstaufnahmeeinrichtung unterrichtet. Meistens kommen die Kinder aber erst in die Schulen, wenn sie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben. Sie treffen dann auf ein Schulsystem, das vor Ort sehr heterogen ist. Einzelne Schulen bieten Vorbereitungsklassen oder Sprachlernklassen (schulintern oder schulübergreifend) an. Sprachförderung ist indes nicht flächendeckend vorhanden. Mit der Einbindung in den regulären Unterricht ohne Sprachförderung sind andere Schulen überfordert. Jugendliche über 16 Jahren werden oftmals gar nicht mehr in die Schulen aufgenommen.[14]

[13] Z. B. Thüringen: 3 Monate; Baden-Württemberg: 6 Monate. In Berlin gilt die Schulpflicht erst, wenn ein Aufenthaltsrecht oder eine Duldung besteht.
[14] Vgl. Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2014): „Junge Volljährige nach der stationären Hilfe zur Erziehung. Leaving Care als eine dringende fach- und sozialpolitische Herausforderung in Deutschland“. Berlin

**Bewertung**

Die Beschulung von Flüchtlingskindern und jugendlichen Flüchtlingen ist eine große Herausforderung für alle Bundesländer. Der Spracherwerb stellt den Schlüssel zur schulischen Bildung, aber auch zur Integration in die Klassen und das weitere soziale Umfeld dar. Neben sog. „Willkommensklassen“ braucht es passende Unterrichtsmaterialien, aber auch Schulsozialarbeit, die soziale Schwierigkeiten erkennt und auffängt.

Die Weiterentwicklung der Schulen zu Kompetenzzentren im Rahmen der kommunalen Bildungslandschaften steht mit Blick auf die neue Zielgruppe vor neuen Anforderungen. Eine inklusionsorientierte Schul- und Personalentwicklung muss von den Ländern und Kommunen stärker vor diesem Hintergrund stärker gestützt werden.

**Vorschläge**

Die Kultusministerkonferenz ist gefordert, einheitliche Bildungsstandards sicherzustellen und ein Konzept zu erarbeiten, wie Flüchtlingskinder bundesweit in den Erstaufnahme-Einrichtungen und auch danach auf die Beschulung in Regelklassen vorbereitet werden können. Die Vermittlung von deutschen Sprachkenntnissen ist erforderlich, damit Flüchtlingskinder in die Regelklassen integriert werden können. Das gilt für alle Schulformen. Es ist zudem erforderlich, dass auch über 16-Jährige junge Menschen einen Schulabschluss erwerben können. Das gilt insbesondere dann, wenn ihre Lese- und Rechtschreibkompetenz je nach Herkunftsland nicht ausreichend ist.

Es muss alles dafür getan werden, dass kurz- und mittelfristig ausreichend qualifizierte Lehrkräfte und Sozialpädagogen bereitgestellt werden können. An den Universitäten sollte die Fortbildung „Deutsch als Zweitsprache“ ausgebaut werden, um genügend Lehrerinnen und Lehrer zu qualifizieren.

## F. Ausbildung und Ausbildungsförderung

Eine sehr große Zahl der Menschen, die aktuell in Deutschland ankommen, ist sehr jung. Laut einer Studie des IAB vom September 2015[15] sind 55 Prozent der Flüchtlinge[16], die aktuell in Deutschland ankommen, unter 25 Jahre alt. Viele von ihnen haben (noch) keine abgeschlossene Berufsausbildung.

Über das Qualifikationsniveau besteht eine unsichere Datenlage. Es wird aber davon ausgegangen dass die berufliche Qualifikation der Flüchtlinge bislang deutlich geringer ist als die des Durchschnitts der Deutschen und auch als die anderer Ausländer oder Migrantengruppen. Angesichts des geringen Alters und der schulischen Voraussetzungen wird bei entsprechender Förderung von einem erheblichen Qualifizierungspotenzial ausgegangen.[17] Allerdings ist zu

[15] „Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015“, IAB, Aktueller Bericht 14/2015.
[16] Laut IAB sind damit alle Menschen gemeint, die unabhängig von ihrem gegenwärtigen rechtlichen Status nach Deutschland gekommen sind, um hier nach dem Asyl- und Flüchtlingsrecht Schutz zu suchen (S. 2).
[17] Zum Ganzen IAB a.a.O.

beachten, dass sich die Zusammensetzung der Herkunftsländer in letzter Zeit sehr stark ändert.

Nach derzeitiger Rechtlage können geduldete Ausländer ohne Voraufenthaltsfrist eine Ausbildung beginnen. Es gibt eine Befristung der Duldung bei Ausbildung auf ein Jahr und die Möglichkeit der Verlängerung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass viele Arbeitgeber das Risiko eines vorzeitigen Ausbildungsabbruchs durch Ende der Duldung nicht eingehen möchten.
Auch ein Studium können die in Deutschland ankommenden Menschen aufnehmen, wenn sie die Qualifikationen dafür erfüllen und ausreichende Sprachkenntnisse vorweisen. Da sie ihren Lebensunterhalt nicht sicherstellen können, sind sie auf Leistungen nach dem BAföG oder Ausbildungsbeihilfen nach dem SGB III angewiesen. Hierzu haben Schutzberechtigte spätestens nach einer Vorlaufzeit von 15 Monaten Anspruch. Ferner besteht im BAföG eine Höchstaltersgrenze bei Aufnahme des Studiums in Form des vollendeten 30. Lebensjahres.[18]
Für die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums braucht es sichere deutsche Sprachkenntnisse. Auch soziale Schwierigkeiten können den erfolgreichen Verlauf einer Ausbildung behindern. Sprachkurse stehen allerdings noch nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung oder sind für die Flüchtlinge nicht bezahlbar.

**Bewertung**

Eine berufliche Ausbildung oder ein Studium ist Voraussetzung für eine gelingende Integration in Arbeit und in die Gesellschaft. Gerade für junge Menschen muss der Berufsausbildung eine Priorität gegenüber der Integration in Arbeit eingeräumt werden.
Priorität hat die Vermittlung von deutschen Sprachkenntnissen, wofür ausreichend Angebote geschaffen werden müssen. Flüchtlinge mit weiteren sozialen Schwierigkeiten könnten vom Instrument der assistierten Ausbildung profitieren, die ihnen während der Ausbildung stabilisierend zur Seite steht.
Auf die neuen Bewerber um Ausbildungsplätze muss sich auch der Ausbildungsmarkt einstellen. Ausbildende Unternehmen brauchen die Rechtssicherheit, dass die Ausbildung nicht durch Ablauf der Duldung kurzfristig abgebrochen wird. Die Altersgrenzen im BAföG sind grundsätzlich sinnvoll, damit Ausbildung frühzeitig eine Grundlage zur Deckung des Lebensunterhalts darstellen kann. Bei Flüchtlingen, die aus völlig anderen Gesellschaften kommen, in denen eine entsprechende Schulbildung nicht vermittelt wurde, und bei denen sich infolge nachholender Schulabschlüsse oder die Dauer des Asylverfahrens der Studieneintritt verzögert, scheint eine starre Altersgrenze indes nicht sinnvoll. Auch die weiteren Vorlauffristen für die Ausbildungsförderung, nachdem das Asylverfahren abgeschlossen ist, sind nicht sinnvoll, da sie die Integration in Gesellschaft und Beruf hemmen.

**Vorschläge**

Der DCV fordert, die rechtlichen Bedingungen für die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums für Flüchtlinge zu verbessern[19]. So sollte die Ausbildungserlaubnis bei Geduldeten von vornherein für die Dauer der Ausbildung gewährt werden. Nach Abschluss des Asylverfah-

[18] Für bestimmte Studiengänge liegt sie beim vollendeten 35. Lebensjahr.
[19] Vgl. Position des DCV „Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit optimieren“ vom 2.2.2016, S. 8 ff. unter www.caritas.de

rens ist Schutzberechtigten und Geduldeten ohne weitere Vorlauffrist zur Ausbildungsförderung zu gewähren. Die Altersgrenze im BAföG ist für Schutzberechtigte oder Geduldete, die durch Flucht, die Dauer des Asylverfahrens oder ggf. nachholende Schulabschlüsse ein höheres Alter erreicht haben, heraufzusetzen. Sprachkurse für Flüchtlinge – auch mit berufsbezogenen Elementen - sind für Flüchtlinge auszubauen. Die assistierte Ausbildung sollte bei Flüchtlingen mit weiteren sozialen Benachteiligungen genutzt werden.

Freiburg/Berlin 29. Februar 2016

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

**Kontakt**

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, E-Mail: birgit.fix@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, Leiterin des Referats Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, E-Mail: clarita.schwengers@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin Migration und Integration, DVC (Freiburg),
Tel. 0761 200-371, E-Mail: elke.tiessler-marenda@caritas.de