

Die Integration Geflüchteter als Herausforderung für das Sozialrecht

– Tagungsbericht –

Benjamin Röns (Sozialrechtsverbund Norddeutschland e. V.)

Am 16. und 17. Februar 2017 veranstaltete der Sozialrechtsverbund Norddeutschland e. V. (SVN) in Zusammenarbeit mit der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) in Schwerin die interdisziplinäre wissenschaftliche Tagung „Die Integration Geflüchteter als Herausforderung für das Sozialrecht“.

Bei dem im Jahre 2008 gegründeten SVN handelt es sich um einen gemeinnützigen Zusammenschluss von Sozialversicherungsträgern und Hochschullehrer/innen mit dem Ziel, das Sozialrecht in den drei Ländern Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zu fördern sowie die Begegnung von Wissenschaft und Praxis noch wirksamer zu gestalten. Einmal im Jahr wird eine wissenschaftliche Tagung organisiert, um interdisziplinär ein übergeordnetes sozialrechtliches Thema in den Blick zu nehmen.¹ Ziel der diesjährigen Veranstaltung war es, der Frage nachzugehen, welchen Beitrag das Sozialrecht hinsichtlich der Integration geflüchteter Menschen in die Gesellschaft leisten kann. Hierzu wurden aus dem Blickwinkel der unterschiedlichen Sozialversicherungszweige aktuelle Rechtsfragen wie die Sicherung des Existenzminimums, der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Gesundheitsleistungen diskutiert und ob der Ergebnisse eventueller Reformbedarf herausgearbeitet. Zudem beleuchteten Statements aus der Praxis Probleme in der täglichen Rechtsanwendung sowie mögliche Lösungsansätze.

Prof. Dr. Andreas Frey, Rektor der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, hob im Rahmen seiner Begrüßung hervor, dass es für die HdBA bedeutsam sei, eine Tagung zu diesem Thema zu veranstalten, da die Integration Geflüchteter gerade die Bundesagentur für Arbeit vor große Herausforderungen stelle und stellen wird. Insbesondere hält er ein gesamtgesellschaftliches Engagement, so zum Beispiel die Unterbringung Geflüchteter in Privathaushalten, als unabdingbar für eine erfolgreiche Integration geflüchteter Menschen in die Gesellschaft. *Prof. Dr. Holger Brecht-Heitzmann*, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit und Sprecher des SVN, begrüßte die Anwesenden und stellte einleitend fest, dass bereits die Verwendung des Begriffs „Flüchtlinge“ einer erfolgreichen Integration im Wege stehe, da sie suggeriere, dass die Flucht noch nicht abgeschlossen sei, was jedoch nicht zuträfe.² Ziel der Tagung solle aus seiner Sicht die Verwirklichung von Ansprüchen geflüchteter Menschen

1 Nähere Informationen zu den Veranstaltungen des SVN finden Sie unter www.sozialrechtsverbund.de.

2 Allerdings verwies er zugleich darauf, dass die Bezeichnung „Flüchtling“ als Rechtsbegriff durchaus positiv besetzt ist.

sein, welche einen noch lange nicht abgeschlossenen Prozess darstelle und er sich daher aufgrund der großen Aktualität des Themas auf einen lebendigen Gedankenaustausch freue.

Den ersten Teil der Tagung bildeten die Beiträge zur Integration Geflüchteter als gesellschaftliche Herausforderung. *Prof. Heinrich Alt*, ehemaliges Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit (BA), begann sein Referat zum Thema „Herausforderungen und Chancen der Integration von Geflüchteten“ mit der Feststellung, dass die berufliche Integration der Geflüchteten eine der größten Herausforderungen für die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesagentur für Arbeit sei. So werde der Integrationsprozess Jahre, wenn nicht Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Seiner Ansicht nach biete die Zuwanderung aber auch eine große Chance, demografische Lücken zu schließen und Fachkräftebedarfe zu decken. Hierzu bedürfe es aber großer Anstrengungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. So registrierte die BA im Dezember letzten Jahres 425.000 Arbeitsuchende im Kontext Fluchtmigration, davon waren 164.000 Menschen arbeitslos. Die BA habe ihre Integrationsaufgabe daraufhin in sechs Handlungsfeldern definiert: Dienstleistungsangebote bereits in den Ankunftscentren, verbindliche Integrations- und Sprachkurse, verstärkte Berufsberatung für Jüngere, Kompetenz- und Profilerfassung, Weiterbildung sowie intensive Zusammenarbeit mit Arbeitgebern. Nach Einschätzung von *Prof. Alt* sollen unter der Voraussetzung eines aufnahmefähigen Arbeitsmarktes nach einem Jahr 10 %, nach 5 Jahren 50 % und nach 10 bis 15 Jahren 70 % der erwerbsfähigen anerkannten Asylanten in den Arbeitsmarkt integriert sein. Dieses Ziel sei ehrgeizig, aber realistisch. Trotz aller Initiativen seien jedoch noch erhebliche Lücken im Integrationsprozess zu schließen. So haben sich große Unternehmen und der öffentliche Sektor bei der Einstellung Geflüchteter sehr zurückgehalten. Auch existiere bisher seitens der Politik kein konsentierter Integrationsplan mit klar definierten und quantifizierten Zielen und Verantwortlichkeiten. Abschließend kam *Prof. Heinrich Alt* zu dem Schluss, dass geflüchtete Menschen eine sinnstiftende Aufgabe bräuchten. Nichtstun und Perspektivlosigkeit seien lähmend und entwürdigend. Für Geflüchtete sollten Aktivitäten organisiert werden, die ihnen das gute Gefühl vermitteln, gebraucht zu werden. Dies gelte insbesondere für diejenigen, die auch auf lange Sicht keine Integrationschancen am allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

In der Folge beleuchtete *Prof. Dr. Constanze Janda*, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, den ausländerrechtlichen Status und die Rolle des Sozialrechts. Nach einem Asylantrag gemäß § 13 AsylG seien Asylbewerber nach § 47 Abs. 1 AsylG sechs Wochen bis zu sechs Monate zum Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung verpflichtet. Für Geflüchtete aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ gelte dies bis zum Abschluss des Asylverfahrens. Während des Verfahrens stünden Geflüchteten gemäß § 3 AsylbLG Grundleistungen zur Sicherung des Lebensbedarfs unterhalb des Leistungsniveaus des SGB II bzw. SGB XII. Die Aufnahme einer Beschäftigung sei Geflüchteten gemäß § 61 Abs. 1 AsylG für die Dauer der Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, untersagt. Möglich seien lediglich Arbeitsgelegenheiten gemäß § 5 AsylbLG. Nach Ablauf von drei Monaten könne die Aufnahme einer Beschäftigung gemäß § 61 Abs. 2 AsylG gestattet werden, sofern die BA im Rahmen einer Vorrangprüfung der Aufnahme zustimmt. Integrations- und Sprachkurse

sind nach *Prof. Dr. Janda* bei sicherer Bleibeperspektive gemäß § 44 Abs. 4 S. 2 AufenthG jedoch bereits während des Asylverfahrens möglich. Die Gesundheitsversorgung Geflüchteter beschränke sich auf Leistungen bei akuten Schmerzzuständen und Erkrankungen (§ 4 Abs. 1 AsylbLG) sowie Vorsorgeleistungen für werdende Mütter (§ 4 Abs. 2 AsylbLG). Nach einem positiv beschiedenen Asylverfahren erhalten geflüchtete Menschen eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1 AufenthG, welche ihnen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt als auch zu den Leistungen des SGB nach § 30 Abs. 1 SGB I gewähre. Wird der Asylantrag hingegen negativ beschiedener, erfolge entweder die Abschiebung nach § 58 Abs. 1 AufenthG oder es wird, falls Abschiedungshindernisse gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG bestehen, eine Duldung nach § 60a AufenthG ausgesprochen, welche, für die Dauer des Abschiebehindernisses, Ansprüche aus § 3 AsylbLG und § 61 Abs. 2 AsylG (vgl. oben) generiere. Insgesamt ergibt sich damit nach *Prof. Dr. Constanze Janda* je nach asylrechtlichem Status ein abgestufter Zugang zu Sozialleistungen, was verfassungsrechtlich zumindest bedenklich sei.

In der Folge setzte sich das Plenum intensiv mit der Frage auseinander, was genau einen „sicheren Herkunftsstaat“ ausmache und kam zu dem Schluss, dass das zuständige Bundesaußenministerium seine diesbezüglichen Einordnungen, beispielsweise zu Afghanistan, überdenken sollte. Ferner wurde die Gesundheitsversorgung Geflüchteter von der überwiegenden Mehrheit der Anwesenden kritisiert und als verfassungswidrig eingeordnet.

Dr. Dagmar Oppermann, Richterin am Bundessozialgericht, leitete Ihren Vortrag zum Thema „Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum für Geflüchtete“ mit der Feststellung ein, dass die soziale Existenzsicherung verfassungsrechtlich durch Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG als Menschenrecht sowohl für deutsche als auch ausländische Staatsbürger, welche sich in Deutschland aufhalten, garantiert sei. Unionsrechtlich ergäbe sich aus der AufnahmeRL (RL 2013/33/EU) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur menschenwürdigen Behandlung und Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards Geflüchteter. Jedoch erlaube Art. 17 Abs. 5 AufnahmeRL Leistungsabsenkungen gegenüber den eigenen Staatsbürgern. Zudem ergäbe sich aus der QualifikationsRL (RL 2011/95EU), dass Sozialleistungen gemäß Art. 29 Abs. 2 QualifikationsRL auch auf so genannte Kernleistungen abgesenkt werden können. Aus dem Europäischen Primärrecht folge laut *Dr. Oppermann* dementsprechend, dass die Europäische Union zwar das Recht auf eine soziale Unterstützung zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins nach Art. 34 Abs. 3 GR-Charta anerkennt, die materielle Existenzsicherung jedoch als originäre Aufgabe bei dem jeweiligen Mitgliedsstaat liegt. Sodann konstatierte sie, dass in Deutschland das Existenzminimum für Asylbewerber durch das AsylbLG sichergestellt sei. Zwar gäbe es Absenkungen gegenüber Beziehern von Leistungen nach dem SGB II oder XII, jedoch würde die Leistung noch das soziokulturelle Existenzminimum abdecken. Problematisch seien hingegen Absenkungen auf das physische Existenzminimum nach § 1a AsylbLG bei feststehendem Ausreisetermin (Abs. 2), selbst zu vertretender Verhinderung aufenthaltsbeendender Maßnahmen (Abs. 3), anstehender Verteilung auf einen anderen EU-Mitgliedsstaat (Abs. 4) oder bei Verstößen gegen § 15 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 AsylbLG (Abs. 5). Diesbezüglich stimmte *Dr. Dagmar Oppermann* ei-

nem Urteil des BVerfG vom 18.07.2012³ zu, welches sowohl migrationspolitische Erwägungen als auch Verstöße gegen das AsylbLG als unzureichend einstufte, um den Leistungsstandard dauerhaft auf den rein physischen Bedarf Geflüchteter zu beschränken.

Aus Sicht der Anwaltschaft bezog sich *Dr. Reza F. Shafaei*, RST Rechtsanwälte Hamburg, ebenfalls auf das Urteil vom BVerfG vom 18.07.2012⁴ und führte aus, dass die ausschließlich migrationspolitisch motivierten Gesetzesänderungen der Jahre 2015 und 2016 eine verfassungsrechtlich nicht zu legitimierende Unterschreitung des Existenzminimums darstellen und damit bewusst die Anforderungen des BVerfG ignorieren. Insbesondere der Sachleistungszwang, die medizinische Versorgung und die Sanktionen des AsylbLG seien mit Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar und somit evident verfassungswidrig. Die Herausforderung der anwaltlichen Vertretung der Geflüchteten bestehe somit darin, die Lücken und Unklarheiten im geltenden Recht zu identifizieren, um zumindest im Einzelfall eine Deckung des grundrechtlich garantierten Existenzminimums zu erreichen. *Ulrike Seemann-Katz*, Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern e. V., wies in ihrem Kommentar auf den Umstand hin, dass im Regelbedarf des AsylbLG, aber auch in dem des SGB II und XII, die situationsbedingten Bedarfe geflüchteter Menschen nicht berücksichtigt würden. Unter anderem seien dies Kosten für Botschaftsfahrten, Passbeschaffung, Familienzusammenführung, Kosten für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen und vielem anderen mehr. Auch das Beschäftigungsverbot während des Aufenthaltes in einer Aufnahmeeinrichtung ordnete sie als kritisch ein, da geflüchtete Menschen oftmals von Verwandten für die Flucht geliehenes Geld zurückzahlen wollen bzw. müssen; oder schlimmer, Schleusern noch Geld „schulden“, welche sie auch in Deutschland bedrohen könnten. Der Regelbedarf für Geflüchtete sollte daher gesondert berechnet und das Beschäftigungsverbot aufgehoben werden.

Die anschließende Diskussion beschäftigte sich ausführlich mit der möglichen Absenkung der Leistungen des AsylbLG auf das rein physische Existenzminimum und wurde als Verletzung der Menschenwürde gemäß Art 1 Abs. 1 GG eingeordnet, da es selbst ein Minimum an sozialer Partizipation unterbinde. Zudem wurde der Aufenthaltswang in Aufnahmeeinrichtungen kritisiert, da er einer erfolgreichen Integration in die Gesellschaft entgegenstehe.

Der anschließende Abschnitt der Tagung befasste sich mit der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt. *Dr. Bettina Weinreich*, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, referierte einleitend über die verschiedenen Zugänge Geflüchteter zum Arbeitsmarkt. So hätten Asylbewerber mit einer Aufenthaltsgestattung vom 3. bis zum 15. Monat gemäß § 61 Abs. 2 AsylG nur einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, welcher auf die Dauer der Aufenthaltsgestattung befristet sei (vgl. § 55 Abs. 1 AsylG), Asylberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, welcher jedoch auf die Dauer der Erlaubnis befristet sei (vgl. §§ 25 Abs. 2, 7 Abs. 1 S. 1 AufenthG) und Flüchtlinge mit einer Duldung einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, welcher auf die Dauer

3 BVerfG, 18.07.2012, 1 BvL 10/10, BVerfGE 132, S. 134 ff.

4 BVerfG, 18.07.2012, 1 BvL 10/10, BVerfGE 132, S. 134 ff.

der Duldung befristet sei (§§ 60a, 25 Abs. 4 AufenthG). Ebenfalls sollen vollumfänglichen Zugang zu den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nur Asylberechtigte im Leistungsbezug des SGB II (vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 SGB II) erhalten, hierzu gehören unter anderem Maßnahmen zur Aktivierung, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse, Förderung aus dem Vermittlungsbudget, etc. Asylbewerber und Geduldete können laut *Dr. Weinreich* hingegen grundsätzlich keine Leistungen zur Förderung oder Vermittlung in den Arbeitsmarkt in Anspruch nehmen. Hiervon abweichend würden für Asylbewerber mit einer „guten Bleibeperspektive“ gemäß § 131 SGB III aber auch sofort Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erbracht. Das entsprechende Leistungsspektrum umfasse Vermittlungsangebote (§§ 35, 36 SGB III), Potenzialanalysen und Eingliederungsvereinbarungen (§ 37 SGB III), Berufsorientierungen (§ 40 SGB III), Förderungen aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III) und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III). Im Ausblick vertrat *Prof. Dr. Bettina Weinreich* die Ansicht, dass eine möglichst zeitnahe Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt eine der zentralen Aufgaben sei. Dabei hätten sich die Leistungen zur aktiven Arbeitsförderung durchaus bewährt, wobei zu überlegen wäre, die Zugangsvoraussetzungen zu vereinfachen.

Aus der Perspektive der Gesetzlichen Unfallversicherung berichtete *Christine Ramsauer*, Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG), dass die VBG im Zusammenhang mit dem Versicherungsschutz Geflüchteter mit zahlreichen Fragen konfrontiert würde. Diesbezüglich führte sie aus, dass der gesetzliche Unfallversicherungsschutz nicht vom Aufenthaltsstatus geflüchteter Menschen abhängen, sondern allein maßgeblich sei, ob sie einem der Tatbestände des § 2 SGB VII unterfallen. Dementsprechend bestehe kein gesetzlicher Unfallversicherungsschutz z. B. für Bewohner einer Aufnahmeeinrichtung ohne Beschäftigung, Teilnehmende an Integrationskursen des BAMF zur gesellschaftlichen Integration, bei Hospitationen und für Geflüchtete in Krankenhäusern, Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen. In solchen Fällen würden aber die Träger des AsylbLG oder SGB XII die entstandenen Kosten übernehmen. *Gernot Gurkasch*, Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit, informierte über die Entwicklung im Bereich Integration, Sprachförderung und Qualifizierung geflüchteter Menschen. Basis für eine erfolgreiche Integration sei zunächst der Erwerb von Deutschkenntnissen, welche durch folgende Maßnahmen gefördert werden sollten: Ende 2015 bot die BA als Sofortmaßnahme Einstiegskurse in Form niedrigschwelliger Sprachförderung an. Weiterhin baute das BAMF sein Angebot an Integrationskursen stark aus und es wurde das Programm KompAS (Kompetenzentwicklung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) ins Leben gerufen. Im Zuge dieser Maßnahmen stellte sich jedoch heraus, dass noch immer ein hoher Alphabetisierungsbedarf bestehe und die Erfolgsquoten eher heterogen seien. Ein verstärkter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für geflüchtete Menschen sei daher notwendig. Aus Sicht der Flüchtlingsräte umriss *Ulrike Seemann-Katz*, *Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern e. V.*, die derzeitigen arbeitsmarktpolitische Situation für geflüchtete Menschen in Mecklenburg-Vorpommern eher negativ und verdeutlichte dies anhand eines prägnanten Forderungskataloges: Die Integrationsstrecke in den Erstaufnahmeeinrichtungen muss optimiert werden, das berufsvorbereitende Jahr sollte über die Schulpflicht hinaus besucht werden

können, das Tempo der Sprachkurse muss der individuellen Lerngeschwindigkeit der Teilnehmer/innen angepasst werden, die erforderliche Mindestzahl an Teilnehmer/innen führt zu Fehlbesetzungen in den Sprachkursen und sollte besser gesteuert werden, der Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete muss vereinfacht werden, unser „Familienbegriff“ sollte besser vermittelt werden und die Anerkennung im ausländischer Abschlüsse muss vereinfacht werden.

In der Folge tauschten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer rege über das Für und Wider der Vorrangprüfung der BA aus und kamen zu dem Schluss, dass in diesem Falle kein wirklicher Vorteil für heimische Arbeitnehmer/innen erkennbar sei, die Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt hingegen, insbesondere auf psychologischer Ebene wegen der gefühlten und auch tatsächlichen persönlichen Zurücksetzung, massiv behindert würde.

Den zweiten Tag der Tagung eröffnete *Lars Hillmann*, Universität Bayreuth, mit seinem Vortrag zu den Rechtlichen Gestaltungsvorgaben für die Gesundheitsversorgung Geflüchteter. Einleitend trug er vor, dass Geflüchtete lediglich bei akuten Schmerzzuständen und Krankheiten Leistungen nach § 4 Abs. 1 AsylbLG und werdende Mütter Vorsorgeleistungen nach § 4 Abs. 2 AsylbLG erhalten würden. Sonstige Gesundheitsleistungen würden gemäß § 6 Abs. 1 AsylbLG nur im Einzelfall gewährt, wenn Sie zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind, zudem stünden diese Leistungen im Ermessen der Behörde, welche selbiges zumindest äußerst streng ausübe. Sodann wendete er sich der Frage zu, ob die §§ 4 Abs. 1, 6 Abs. 1 AsylbLG mit höherrangigem Recht vereinbar sind. Im Bezug auf das deutsche Verfassungsrecht gewähre das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG die Absicherung der „physischen Existenz“ und umfasse daher laut *Herrn Hillmann* auch Gesundheitsleistungen. Der pauschale Ausschluss chronischer (und damit insbesondere psychischer) Erkrankungen durch § 4 Abs. 1 AsylbLG sei damit unvereinbar. Weiterhin stelle das BVerfG fest, dass sich aus Art. 2 Abs. 1 GG die Pflicht des Staates ergäbe, „Vorsorge in Fällen einer lebensbedrohlichen oder regelmäßig tödlichen Erkrankung“ zu treffen,⁵ welche von § 4 Abs. 1 AsylbLG ebenfalls ausgeschlossen werde. Europarechtlich sei der Ausschluss der Behandlung chronischer Erkrankungen durch § 4 Abs. 1 AsylbLG mit Art. 19 der Aufnahme richtlinie (2013/33/EU) und Artt. 26 und 35 der EU-Grundrechtecharta unvereinbar. Schließlich verstoßen §§ 4 Abs. 1 und 2, 6. Abs. 1 AsylbLG gleichfalls gegen internationales Recht, insbesondere gegen Artt. 9 und 12 des Internationalen Paktes für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte und gegen Artt. 24 und 27 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. In der Gesamtschau ordnete *Lars Hillmann* die Regelungen zur Gesundheitsversorgung nach §§ 4 und 6 AsylbLG daher als verfassungs-, europarechts- und völkerrechtswidrig ein, zudem seien sie ein Hindernis bei der Integration Geflüchteter in das Gesundheitssystem.

Im Folgenden erläuterte *Dr. Eckhard Bloch*, DAK-Gesundheit, dem Plenum die Vorteile der Gesundheitskarte für Flüchtlinge aus Sicht der Gesetzlichen Krankenversicherung. So könnten geflüchtete Menschen im Krankheitsfall mit ihrer Gesundheitskarte, welche bereits in sie-

5 BVerfG, 06.12.2005, 1 BvR 347/98, BVerfGE 115, S. 25 ff.

ben Bundesländern ausgegeben würde, direkt zum Arzt gehen, welcher dann über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung entscheidet. Im Gegensatz dazu hätte das bisherige Verfahren mit dem Behandlungsschein der zuständigen Kommune wesentliche Nachteile: Vor allem gehe wertvolle Zeit verloren, um die Flüchtlinge medizinisch zu versorgen, da zuerst der Behandlungsschein bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt werden müsse. Außerdem sei es problematisch, dass nicht medizinisch ausgebildete Mitarbeiter der Kommunen über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung entscheiden.

Anschließend debattierte das Publikum über die Gesundheitskarte und kam übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass sie als positiv einzustufen sei, da sie den überaus bedenklichen Umstand, dass medizinische Laien über erforderliche medizinische Behandlungen entscheiden, umgehe. Vehement kritisiert wurde jedoch das Problem des Ausschlusses chronischer Krankheiten von der Behandlung, welches auch durch die Gesundheitskarte nicht behoben würde.

Der letzte Abschnitt der Tagung befasste sich mit den Perspektiven der Integration Geflüchteter. *Prof. Dr. Arne Heise*, Universität Hamburg, referierte hierzu über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Flüchtlingsentwicklung für die Sozialversicherung. Einleitend stellte er fest, dass die Flüchtlingswelle der Jahre 2015 bis 2016 eine besondere gesellschaftliche, soziale und ökonomische Herausforderung darstelle. Andererseits hätten die bisher nach Deutschland geflüchteten Menschen bereits dazu beigetragen, den demografischen Wandel zu mildern. So zahle jeder in Deutschland lebende Mensch mit Migrationshintergrund über 3.000 Euro pro Jahr mehr in die sozialen Sicherungssysteme ein, als er daraus in Anspruch nehme. Vor dem demografischen Hintergrund sei die extrem hohe Zuwanderung von Geflüchteten daher als wünschenswert anzusehen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie in naher Zukunft wieder auf „normale“ Größenordnungen zurückgeht. Bei der Bestimmung der Auswirkungen der Flüchtlingsentwicklung auf die Sozialversicherung müsse zwischen kurzfristigen und mittel- bis langfristigen Betrachtungen unterschieden werden. Kurzfristig, also in den nächsten ein bis zwei Jahren, sieht *Prof. Dr. Heise* beträchtliche finanzielle Belastungen auf die staatlichen Haushalte und die Sozialversicherung zukommen. Die Größenordnung variere je nach Schätzung zwischen 13.000 und 20.000 Euro pro Flüchtling pro Jahr, also in der Gesamtheit zwischen 15 Mrd. und 25 Mrd. Euro pro Jahr. Die langfristigen finanziellen Auswirkungen, insbesondere auf die Sozialversicherung, würden von verschiedenen Faktoren abhängen: Tatsächliche Anzahl der Flüchtlinge, Anerkennungs- und Verbleibsdaten, Gesundheitsentwicklung, Altersstruktur, Arbeitsmarktintegration sowie dem Qualifikations- und Einkommensstatus. Es ließen sich sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die Sozialversicherung erwarten. Welches dieser Szenarien realistischer ist, hänge einerseits von unkontrollierbaren Faktoren, z. B. Verbleibsdauer, Qualifikationsniveaus und Altersstruktur, andererseits aber auch von beeinflussbaren Faktoren, z. B. Arbeitsmarktintegration und Qualifikationsentwicklung, ab. An der positiven Beeinflussung dieser Faktoren müsse sich der Erfolg der Flüchtlings- und Migrationspolitik laut *Prof. Dr. Arne Heise* messen lassen.

Ihren Vortrag zum weiteren Reformbedarf für die Integration geflüchteter Menschen begann *Dr. Gabriele Buchholtz*, Bucerius Law School Hamburg, mit dem Befund, dass im vergangenen Jahr mehr als eine Million Menschen in Deutschland Zuflucht gesucht hätten und dieser Zustrom ihrer Ansicht nach auch anhalten wird, solange die Fluchtursachen fortbestehen. Bund, Länder und Kommunen sowie Wirtschaftsverbände und Unternehmen würden daher vor der Frage stehen, wie sich Integration erfolgreich bewältigen lasse. Ein Schlüssel zur erfolgreichen Integration sei Arbeit, denn sie sei nicht nur Voraussetzung für wirtschaftliche Unabhängigkeit, sondern auch für ein selbstbestimmtes Leben inmitten der aufnehmenden Gesellschaft. Hier böte die Migration auch Chancen, gerade in Zeiten des demografischen Wandels. Auch die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation sei denkbar günstig, da sich die Arbeitslosenquote auf einem historischen Tiefstand befinde. Um diese Chancen nutzen zu können, sollten laut *Dr. Buchholtz* zunächst die Sprach- und Qualifikationsdefizite der Zuwanderer, welche erheblich unter dem Anforderungsniveau des deutschen Arbeitsmarktes liegen, verbessert werden. Zudem würden bürokratische Hindernisse die Integration in den Arbeitsmarkt häufig unnötig erschweren. Die als Lösung dieser Probleme gedachte neuere Integrationsgesetzgebung verspräche – getreu dem Motto „Fördern und Fördern“ – Abhilfe und sollte den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. Selbige sei zwar gut gemeint, aber nicht unbedingt gut gemacht. So müsse auf Verwaltungsebene ein Bürokratieabbau und eine bessere Vernetzung der beteiligten Akteure von Bund, Ländern, Kommunen sowie Wirtschaftsverbänden und Unternehmen erfolgen. Weiterhin bedürfe die Integration in das Arbeits- und Sozialsystem eines stimmigen Gesamtkonzepts und somit weiterer systematischer Reformbemühungen. Und schließlich könne Integration nur gelingen, wenn sozialstaatliche Gleichheit gewahrt bleibe. Dies erfordere nach Ansicht von *Dr. Gabriele Buchholtz* zum einen, das Existenzminimum nicht „migrationspolitisch“ zu relativieren, zum anderen sei ein selektiver Zugang zum Arbeitsmarkt je nach „Bleibeperspektive“ abzulehnen.

Dr. Reinhold Thiede, Deutsche Rentenversicherung Bund, führte aus Sicht der Gesetzlichen Rentenversicherung aus, dass bei gelingender Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt unmittelbare Auswirkungen auf die Anzahl der Versicherten und damit auch auf die Beitragseinnahmen entstehen können, da höhere Beitragseinnahmen in den Folgejahren Auswirkungen auf die Höhe des erforderlichen Beitragssatzes sowie auf die Anpassung des aktuellen Rentenwertes und damit die Höhe der Renten haben. Auswirkungen auf den aktuellen Rentenwert können sich zudem ergeben, wenn die Integration von Geflüchteten Auswirkungen auf die Höhe der durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Entgelte hat. Die Auswirkungen dürften jedoch angesichts der im Vergleich zur Gesamtzahl der Versicherten und Rentenbezieher relativ geringen Zahl geflüchteter Menschen im überschaubaren Rahmen bleiben. *Volker Gerloff*, Anwaltsbüro Gerloff & Gilsbach Berlin, erläuterte aus Sicht der Anwaltschaft, dass es Ziel einer ergebnisorientierten Integration sein müsse, Diskriminierungen zu beseitigen – also Barrieren zu beseitigen. Beispielsweise sei zu überdenken, ob die Unterscheidung zwischen Geflüchteten mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive zielführend ist. Weiterhin sei die Ausbildungsförderung Geflüchteter nach dem SGB III, BAföG und dem Integrationsgesetz mit der Einführung der Ausbildungsduldung zwar erheblich verbessert worden,

jedoch habe es vielfach bei der praktischen Umsetzung, da sich Ausländerbehörden teilweise schlicht weigern würden, eben diese Ausbildungsduldung zu erteilen, indem sie einzelne Tatbestandsvoraussetzungen extrem restriktiv auslegen. Wünschenswert wäre es daher, die Normen zur Bleibeperspektive zu novellieren und die Ausländerbehörden besser zu kontrollieren.

Die abschließende Diskussion beschäftigte sich im Schwerpunkt mit der als sehr restriktiv empfundenen Migrationspolitik der Bundesregierung, welche sich nach Ansicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer insbesondere an den prekären entgeltlichen Leistungen sowie der eingeschränkten Gesundheitsversorgung geflüchteter Menschen äußere. Diese Politik sei das Haupthindernis für eine erfolgreiche Integration und sollte dringend überdacht werden.

Prof. Dr. Gerhard Igl, Christian-Albrechts-Universität Kiel (em.), betonte in seiner Zusammenfassung der Tagung, dass Deutschland aufgrund der bekannten Migrationsphänomene seit dem Jahre 2015 in einer Situation sei, welche die sozialen Sicherungssysteme herausfordere. Problematisch sei im Besonderen, wie sehr das Asylbewerberleistungsgesetz entgegen internationalen und verfassungsrechtlichen Verbürgungen das Recht der geflüchteten Menschen auf Gesundheit konterkariere. Hier könne man mit Spannung die weitere Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung erwarten. Die am meisten betroffenen gesellschaftlichen Bereiche seien jedoch Wohnung, Bildung und Arbeitsmarkt. Das Ganze sei von der Statusfrage gerahmt, welche hierzulande vom Asyl- und Aufenthaltsrecht sowie den entsprechenden internationalrechtlichen Verbürgungen konstituiert würde. Dass Deutschland über kein Einwanderungs- oder Integrationsrecht verfüge, ist laut *Prof. Dr. Igl* mit eine der Ursachen der zunächst chaotisch verlaufenden Verwaltungsaktionen und sollte darauf aufmerksam machen, dass um eine konsistente Regulierung der Migrationsphänomene nicht herumzukommen sei. Die ständigen Nachbesserungen im Asyl- und Aufenthaltsgesetz würden diesem Anspruch jedenfalls nicht genügen. Betrachte man nun Inhalt und Umfang der jeweiligen Themen und Probleme in den verschiedenen Bereichen, so lasse sich mit Blick auf das Sozialrecht und die sozialen Sicherungssysteme feststellen, dass das Sozialrecht von den Migrationsphänomenen zwar berührt, aber nicht im Kern betroffen wird. In einigen Bereichen würden aber Versäumnisse spürbar, die latent schon vorhanden waren. Dies beträfe insbesondere den gesamten Bereich der Existenzsicherung Geflüchteter, welcher heute hochdifferenziert ausgestaltet sei, da es versäumt wurde, ein schlüssiges, und den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügendes, System der Existenz- und Grundsicherung für Ausländer und Asylbewerber zu entwickeln. Zusammenfassend hielt *Prof. Dr. Gerhard Igl* fest, dass das Sozialrecht bei der Integration Geflüchteter zwar vor Herausforderungen stehe, diese Herausforderungen das Sozialrecht aber nicht auf den Prüfstand stellen.

Prof. Dr. Holger Brecht-Heitzmann, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit und Sprecher des SVN, verabschiedete die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der Hoffnung, dass die Diskussion über die Integration Geflüchteter kritische Aspekte offengelegt hat und zu deren Behebung beitragen kann und er sich bereits über weitergehende Ausführungen der Referentinnen und Referenten im zeitnah über den LIT-Verlag erscheinenden Tagungsband freue.