

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Leistungsrechtsanpassungsgesetz

18. August 2025

Mit Schreiben vom 08.08.2025 ist der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingeladen worden, zu dem oben bezeichneten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewährung von Leistungen für Personen, die in Anwendung der Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz erhalten oder beantragt haben (Leistungsrechtsanpassungsgesetz), im Rahmen der Verbändeanhörung Stellung zu nehmen. Der SVR bedankt sich für die Einladung und kommt dieser gerne nach.

Der Entwurf setzt eine Vereinbarung des Koalitionsvertrags für die 21. Legislaturperiode um. Danach sollen Flüchtlinge mit einem Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (sog. Massenzustromrichtlinie; RL 2001/55/EG), die nach dem 1. April eingereist sind, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten. Am 3. März 2022 hatte die EU die Aktivierung der Richtlinie in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine beschlossen; sie wurde in Deutschland am 23. März 2022 in § 24 AufenthG umgesetzt (vgl. hierzu SVR-Jahresgutachten 2024: 64-66). Mit dem vorübergehenden Schutz können Menschen aus der Ukraine in die EU einreisen und ihr Aufenthaltsland frei wählen. Zudem eröffnet er ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitssystem und zu Sprachangeboten.

Zum 1. Juni 2022 erfolgte für die ukrainischen Geflüchteten in Deutschland zudem ein Rechtskreiswechsel.¹ Sie können seither Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II bzw. SGB XII) beziehen statt nach dem AsylbLG. Damit wurden sie den im individuellen Verfahren anerkannten Asylberechtigten sowie denjenigen, deren Verfahren länger als 36 Monate andauert (§ 2 Abs. 1 AsylbLG) gleichgestellt. Mit dem Wechsel änderte sich auch die Zuständigkeit. Denn für Leistungen nach dem AsylbLG müssen die Kommunen und Länder aufkommen; Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch trägt dagegen anteilig der Bund. Der Rechtskreiswechsel entlastete daher Länder und Kommunen. Seine Auswirkungen sind aber durchaus unterschiedlich beurteilt worden, sowohl aus (rechts)wissenschaftlicher Sicht als auch von Praxisakteuren, die sich kritisch zu der Ungleichbehandlung zu den anderen Geflüchteten geäußert haben (s. SVR-Jahresgutachten 2024: 75-76).

Regelungsgegenstand des Gesetzesentwurfs

Im Zentrum des Referentenentwurfs steht die Rückkehr zur Rechtslage vor dem 1. Juni 2022 ab dem Stichtag 1. April 2025. Personen, die in Anwendung der Richtlinie 2001/55/EG eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz erstmals nach dem 31. März 2025 erhalten oder

¹ Der Rechtskreiswechsel erfolgte mit dem Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze (BGBl. I, 2022 Nr. 17).



beantragt haben, sollen nun wieder dem Rechtskreis des AsylbLG zugeordnet werden, in dem das Leistungsniveau deutlich geringer ist als im Rechtskreis des SGB. Betroffen sind Personen aus der Ukraine, die vor dem nach wie vor andauernden russischen Angriffskrieg fliehen.²

Zu dieser Absicht wird hier aus zwei verschiedenen Perspektiven Stellung genommen: zum einen aus einer rechtlichen Perspektive mit Blick auf die Frage der Rechtmäßigkeit eines solchen Vorhabens, zum anderen – und dies wird im Folgenden etwas ausführlicher thematisiert – aber auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der geplanten Maßnahme.

Rechtmäßigkeit des Vorhabens

Mit der sozialrechtlichen Rückkehr zum Status Quo ante und damit der Situation bis zum 31. Mai 2022 sind aus der Sicht des SVR keine rechtlichen Risiken verbunden. Der zum 1. Juni 2022 vollzogene Rechtskreiswechsel für Personen, die vor dem Krieg in der Ukraine in großem Umfang auch nach Deutschland geflohen sind, geht über die von der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz vorgegebenen sozialrechtlichen Absicherungsstandards hinaus. Art. 13 Abs. 1 und 2 der RL 2001/55/EG sehen lediglich vor, dass Personen, die vorübergehenden Schutz iSd Richtlinie genießen, angemessen untergebracht werden oder gegebenenfalls Mittel für eine Unterkunft erhalten (Abs. 1) sowie die notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie im Hinblick auf die medizinische Versorgung erhalten, sofern sie nicht über ausreichende Mittel verfügen (Abs. 2). Diese sozialrechtlichen Mindeststandards hätten auch über das AsylbLG bereitgestellt werden können³. Entsprechend gibt es keine rechtlichen Bedenken, die Phase der sozialrechtlichen Übererfüllung zumindest für neueinreisende Personen, die zum Anwendungsbereich der Richtlinie gehören und in Deutschland entsprechend einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG erhalten, zu beenden und zu dem rechtlichen Stand zurückzukehren, der bis zum 31.05.2022 galt.

Im Entwurf des Leistungsrechtsanpassungsgesetzes erfolgt dies über eine Anpassung des in § 1 AsylbLG normierten Katalogs der nach diesem Gesetz Leistungsberechtigten. Ferner vorgesehen ist eine Übergangsregelung für Personen, denen ab dem Stichtag, aber vor Inkrafttreten dieses Gesetzes Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bewilligt wurden.⁴ Von den Änderungen nicht betroffen sind hingegen Personen, die nicht unter die Stichtagsregelung fallen, d.h. die vor dem im Gesetz genannten Stichtag eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz erhalten oder beantragt haben. Wäre, wie politisch von einigen Seiten gefordert, auch für diese Gruppe von Personen, die teilweise bereits seit mehreren Jahren sozialrechtlich im Regime des SGB positioniert ist, nun eine sozialrechtliche Zuständigkeit des AsylbLG aufgerufen geworden, hätten sich rechtlich komplizierte Fragen des Vertrauensschutzes⁵ gestellt. Diese werden durch die Stichtagsregelung vermieden.

Zweckmäßigkeit des Vorhabens

So eindeutig sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit des Leistungsrechtsanpassungsgesetzes beantworten lässt, so schwierig ist es, eine Antwort auf die Frage der Zweckmäßigkeit zu finden. Die mit dem Wechsel aus dem Rechtskreis des SGB in das AsylbLG theoretisch verbundenen fiskalischen Einsparungen, die angesichts der Haushaltslage durchaus als ein legitimes Ziel anzusehen wären, werden in der Gesetzesbegründung nicht an prominenter Stelle genannt und können damit kaum als zentrales Argument für die

² Seit dem Stichtag 1. April sind laut Medienberichten nach Angaben des Bundesinnenministeriums rund 21.000 Ukrainer bzw. Ukrainerinnen hinzugekommen, für die die Neuregelung gelten könnte (Tagesschau.de vom 06.08.2025: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/gefloechtete-ukraine-sozialleistungen-100.html>). Zudem wären alle künftig neu Einreisenden betroffen.

³ Vgl. dazu auch Janda, Constanze 2023: Geflüchtete aus der Ukraine im System des Migrations(sozial)rechts – Legitime Differenzierung oder unzulässige Ungleichbehandlung? ZAR, 43 (1), 8-16, hier 11, und Berlitz, Uwe 2025: Absprachen zum Migrationsrecht in der 21. Legislaturperiode: Annäherungen an den Koalitionsvertrag der schwarz-roten Koalition, ZAR, 45 (5-6), 203-21, hier 212.

⁴ Bei ihnen soll die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG erst nach Ende des individuellen Bewilligungszeitraums im SGB II bzw. SGB XII entstehen; auch soll eine medizinische Behandlung, die im Umfang der Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung begonnen wurde, im Einzelfall zu Ende geführt werden können.

⁵ Siehe bspw. BVerfGE 100, 1, BVerfGE 122, 151.



Zweckmäßigkeit der Maßnahme angesehen werden.⁶ Zentrales Argument in der Gesetzesbegründung ist vielmehr, dass der eigentliche Anlass der sozialrechtlichen Zuständigkeitsverlagerung aus dem SGB in das AsylbLG, „der sehr hohe quantitative Zugang von Personen aus der Ukraine aufgrund des dort von Russland geführten Angriffskrieges“ (S. 10), nun nicht mehr existiert. Angesichts der gesunkenen Zuzugszahlen müssten nicht mehr die ‚masseerfahrenen‘ Jobcenter zuständig sein, sondern die kommunale Zuständigkeit für das AsylbLG könne wieder reaktiviert werden. Überzeugend ist dieses Argument aus der Sicht des SVR nicht, denn gerade wenn sich nun bestimmte Routinen etabliert haben und der quantitative Umfang der Neuzugänge nicht mehr erheblich ist, spricht eher wenig dafür, diese Routinen erneut zu ändern.

Ferner spricht auch ein systematisches Argument eher gegen die geplante Rückabwicklung der sozialrechtlichen Regimezuständigkeit. Zentrales Merkmal der für die ukrainische Fluchtmigration gefundenen Lösung einer Kollektivanerkennung mittels der RL 2001/55/EG bzw. der diese in deutsches Recht umsetzenden § 24 AufenthG⁷ ist, dass diese Gruppe kein individuelles Asylverfahren durchlaufen muss, um Schutz zu erhalten. Für sie gilt stattdessen ein „Pauschalverfahren“ (Schneider 2024: 7). Systematisch ersetzt eine solche vereinfachte Methode das klassische Asylverfahren, in dessen Rahmen individuell und somit fall- und antragstellerspezifisch das Vorliegen von Schutzgründen überprüft wird. Gemeinsam ist beiden Verfahren, also dem ‚Pauschal-‘ und dem individuellen Verfahren, die Rechtsfolge in Form der Gewährung von (vorübergehendem) Schutz. Vor diesem Hintergrund spricht mehr dafür, Gruppen, die eine spezifische Form von Schutzgewährung erhalten haben und ihren Aufenthalt in Deutschland darüber begründen, sozialrechtlich gleich zu behandeln, auch wenn der Verfahrensweg zur Schutzgewährung unterschiedlich ist. Referenzpunkt für die Frage eines adäquaten sozialrechtlichen Umgangs mit über § 24 AufenthG pauschal anerkannten Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine wäre also eine Person, die nach Durchlaufen eines individuellen Asylverfahrens in Deutschland als schutzbedürftig anerkannt ist. Systemkonformer als ein Rückfall in das AsylbLG wäre folglich die Aufrechterhaltung des Status Quo in Form einer Zuständigkeit der Jobcenter und eines Verbleibs im Rechtskreis der SGB.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus der Ukraine, die politisch in den letzten Jahren hohe Priorität hatte (vgl. ausführlich SVR-Jahresgutachten 2025: 117-136 zum sog. Job-Turbo, der von den Jobcentern administriert wird), weist der SVR zudem darauf hin, dass der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt unabhängig vom Rechtskreiswechsel weiterhin auch aufgrund des europarechtlichen Rahmens gegeben sein wird. Die Fördermaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration wären aber künftig gegenüber dem bisherigen Rahmen im SGB II eingeschränkt und zuständig wären nicht mehr die mit dem sog. Job-Turbo nun erfahrenen Job-Center, sondern die Agenturen für Arbeit.⁸

⁶ Erhebliche Kosteneinsparungen sind nach den Angaben im Referentenentwurf voraussichtlich nicht zu erwarten (s. Kap. D zu Haushaltsausgaben, S. 3), wonach zwar mit Minderausgaben vor allem für den Bund gerechnet wird, aber dem Mehraufwand bei Ländern und Kommunen wegen deren Zuständigkeit für die Asylbewerberleistungen entstehen. Der Städte- und Gemeindebund hat daher in der „Rheinischen Post“ gefordert, dass Bund und Länder die Kommunen bei den anfallenden Angaben komplett entlasten sollen (<https://www.deutschlandfunk.de/kommunen-befuerchten-folgekosten-durch-asylbewerberleistungen-fuer-ukrainer-100.html>); der Gesetzentwurf stellt eine „pauschalierte Kostenentlastung“ (S. 2) in Aussicht.

⁷ Unabhängig von Fragen des adäquaten sozialrechtlichen Umgangs mit auf verschiedenen Wegen anerkannten Flüchtlingen stellt sich die Frage nach dem Modus der Anerkennung. Konkret kritisch diskutiert wurde dabei die Frage, warum die Aktivierung der RL 2001/55/EG nicht bereits früher und konkret zur Bewältigung der Zuwanderung aus Syrien in den Jahren 2015/2016 erfolgt ist (vgl. etwa Schmidt, Adela 2015: Die vergessene Richtlinie 2001/55/EG für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen als Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise, ZAR, 35 (7), 205-212, sowie Ineli-Ciger, Meltem 2023: When Temporary Protection Ends: Longer-term Solutions for Refugees from Ukraine. European Policy Analysis September 2023:11epa, Swedish Institute for European Policy Studies. (https://sieps.se/media/ojndi3td/2023_11epa.pdf, 12.8.2025) und SVR 2017: 53-54). Eine mit Blick auf die Form der Aufnahme unterschiedliche Behandlung zwischen ukrainischen und syrischen (Bürger-)Kriegsflüchtlingen lässt sich aber dadurch rechtfertigen, dass Flüchtlingen aus Syrien regionale Fluchialternativen zur Verfügung standen, die für Flüchtlinge aus der Ukraine nicht existieren (so Kolb, Holger 2022: Der Gesetzgeber misst bei Flüchtlingen nicht mit zweierlei Maß, F.A.Z. Einspruch, 12.12.2022, umfassend dazu auch Kluth, Winfried/Piehl, Cosima 2024: Ungleichbehandlungen von ukrainischen und anderen Schutzsuchenden – Diskriminierung wegen der Rasse durch den Staat?, in: Uwe Berlit/Michael Hoppe/Winfried Kluth (Hrsg): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 373-398.).

⁸ Laut Servicestelle SGB II sollen ukrainische Geflüchtete künftig im Bereich der Arbeitsvermittlung von den Arbeitsagenturen unterstützt werden; Eingliederungsleistungen sind nach Auslaufen der vorgesehenen Übergangsregelungen nicht mehr vorgesehen. Vgl. <https://www.sgb2.info/DE/Startseite/Neuigkeiten/meldung-rechtskreiswechsel-ukr.gefluechtete.html>.



Fazit: Keine Antwort auf die entscheidende Frage

Unbeantwortet bleibt im Rahmen des Leistungsrechtsanpassungsgesetzes die Frage nach der aufenthaltsrechtlichen Zukunft der in Deutschland aufhältigen ukrainischen Flüchtlinge. Auch wenn dies nicht die Regelungsentention des Gesetzes ist, stellt sich gleichwohl die Frage nach der erneuten Verlängerung des temporären Schutzes. Vor diesem Hintergrund sollten – unabhängig von der Frage, wie man die im Rahmen des Leistungsrechtsanpassungsgesetzes normierte Entscheidung einer sozialrechtlichen ‚Rückkehr‘ in das AsylbLG politisch bewerten mag – erhebliche Anstrengungen erfolgen, den Aufenthaltsstatus vom mittlerweile was die zeitliche Ausdehnung betrifft arg überstrapazierten temporären Schutz zu lösen (vgl. dazu auch SVR 2024: 76). Dies gilt vor allem für die ukrainischen Geflüchteten, die sich inzwischen auf dem Arbeitsmarkt integriert haben. Dazu liegen verschiedene Optionen vor (siehe dazu Schneider 2024 sowie Schneider 2025), besonders zielführend und leicht umsetzbar erscheint dabei die Aufnahme der Ukraine in die Liste des § 26 Abs. 1 BeschV⁹, dies könnte dann im Zuge der im Koalitionsvertrag ebenfalls vereinbarten Halbierung des Kontingents¹⁰ des § 26 Abs. 2 BeschV ‚miterledigt‘ werden.

Prof. Dr. Winfried Kluth

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)

⁹ Siehe dazu auch Klaus, Sebastian 2025: § 26 BeschV, in: Winfried Kluth/Andreas Hesch (Hrsg.): Beck OK AuslR, 44 Ed. München. sowie Klaus, Sebastian/Kolb, Holger 2024: KKB & Friends – Die kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung und andere Optionen von qualifikatorischen Vorgaben entkoppelter Ausländerbeschäftigung, ZAR, 44 (4), 145-157, hier 153-156.

¹⁰ Zu der Frage, warum diese Halbierung aus der Perspektive des Erwerbsmigrationsrechts richtig und nachvollziehbar ist, siehe Kolb, Holger 2025: Die Westbalkanregelung ist der Diesel im Erwerbsmigrationsrecht, F.A.Z. Einspruch, 28.03.2025.



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2017: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. SVR-Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR 2024: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2014, Berlin.

SVR 2025: Reformen, die wirken? Die Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen. SVR-Jahresgutachten 2025, Berlin.

Schneider, Jan 2024: Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz. SVR-Studie 2024-1, Berlin.

Schneider, Jan 2025: Wie lange ist vorübergehend? Lösungen für das Dilemma des temporären Schutzes von ukrainischen Kriegsflüchtlingen werden gebraucht. SVR-Kurzinformation 2025-2, Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Postanschrift: Robert-Koch-Platz 4, 10115 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

@SVR gGmbH, Berlin 2025

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Winfried Kluth (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Glorius (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Prof. Dr. Hannes Schammann.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de