

30.01.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewährung von Leistungen für Personen, die in Anwendung der Richtlinie 2001/55/EG eine Aufenthaltserlaubnis zur Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz erhalten oder beantragt haben (Leistungsrechtsanpassungsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 1061. Sitzung am 30. Januar 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 4 Absatz 4 AsylbLG)

Der Bundesrat begrüßt die Regelung, wonach medizinische Behandlungen, die aufgrund einer vorherigen Leistungsberechtigung nach dem SGB II bzw. SGB XII im Umfang der gesetzlichen Krankenversicherung begonnen wurde, nach dem Wechsel in den Rechtskreis des AsylbLG im Einzelfall noch zu Ende geführt werden können.

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelung auch auf bereits verordnete Maßnahmen sowie rehabilitative und pflegerische Maßnahmen auszuweiten.

Ebenso sollte eine Klarstellung aufgenommen werden, dass die fortgeführten Behandlungen und Maßnahmen durch den bisherigen Kostenträger abgewickelt werden.

Begründung:

Es sind keine Gründe ersichtlich, warum bereits begonnene rehabilitative und

pflegerische Maßnahmen nicht ebenfalls im Einzelfall noch zu Ende geführt werden sollen.

Grundsätzlich gilt, dass ein Wechsel des Kostenträgers einer laufenden Maßnahme zu verhindern ist. Der aktuelle Regelungsvorschlag führt dazu, dass eine Abrechnung ab dem Tag des Rechtskreiswechsels nicht mehr gegenüber der gesetzlichen Krankenkasse, sondern nur noch gegenüber der AsylbLG-Leistungsbehörde möglich wäre. Ein Ermessen für die AsylbLG-Leistungsbehörde zu entscheiden, ob eine Maßnahme weitergeführt wird, besteht gemäß dem Gesetzesentwurf nicht. Es stellt sich die Frage, wie sichergestellt wird, dass die abrechnenden Stellen hierüber in Kenntnis gesetzt werden. Auch erscheint unklar, wie mit der Abrechnung von Maßnahmen umgegangen werden soll, die über den Zeitpunkt des Rechtskreiswechsels hinweg andauern und abgerechnet werden. Offen ist, ob und wenn ja, wie diese tagesscharf aufgeteilt oder verrechnet werden sollen.

Dadurch, dass der ursprüngliche Kostenträger die im Einzelfall zu Ende zu führenden Maßnahmen weiter übernimmt, entfallen die aufgezeigten Schwierigkeiten, unnötige Bürokratie wird vermieden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 5b Absatz 2a, Absatz 3 AsylbLG)

Artikel 1 Nummer 4 ist zu streichen.

Begründung:

Der in Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a vorgesehene § 5b Absatz 2a AsylbLG-E soll die vom Rechtskreiswechsel betroffenen Schutzsuchenden aus der Ukraine verpflichten, sich unverzüglich um eine Erwerbstätigkeit zu bemühen. Andernfalls sollen sie zur Wahrnehmung von Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG verpflichtet werden. Bei Nichtteilnahme an oder Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten ohne wichtigen Grund sind Leistungskürzungen entsprechend § 1a Absatz 1 AsylbLG möglich.

Die Neuregelung ist abzulehnen. Sie fördert weder die Arbeitsmarktintegration der Betroffenen noch führt sie zu einer Beendigung des Leistungsbezugs und verursacht zudem erhebliche Mehrbelastungen für die nach dem AsylbLG zuständigen Behörden.

§ 5b Absatz 2a AsylbLG-E regelt bereits nicht präzise, welche Behörde für die Überprüfung der Erwerbsbemühungen zuständig sein wird. Der Gesetzesbegründung und den begleitenden Informationen des BMAS ist aber zu entnehmen, dass die Überprüfung der Erwerbsbemühungen, einschließlich der Verpflichtung der Leistungsberechtigten zur Arbeitsgelegenheiten und der Umsetzung von Leistungskürzungen, den nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Leistungsbehörden obliegen soll. Die Agenturen für Arbeit sollen sie dabei lediglich unterstützen (BR-Drs. 763/25, S. 16 f.).

Die Vermittlung in den Arbeitsmarkt ist originäre Aufgabe der Arbeitsagentu-

ren und der Jobcenter. Es ist zwar grundsätzlich richtig, das bisherige Niveau der arbeitsmarktpolitischen Steuerung – einschließlich Mitwirkungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten – auch nach dem Rechtskreiswechsel beizubehalten. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass neben der Leistungsgewährung nun auch die Integration der Schutzsuchenden aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt vom Jobcenter auf die AsylbLG-Leistungsbehörden verlagert wird. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration erfordert eine enge und systematische Beratung und Betreuung, einschließlich beruflicher Qualifizierungsangebote, Vermittlungsleistungen und verbindlicher Sprachförderung, wofür spezialisierte Expertise und etablierte Netzwerke unabdingbar sind. Diese sind bei den AsylbLG-Leistungsbehörden nicht vorhanden.

Die Regelung ist im Asylbewerberleistungsgesetz ferner auch nicht sachgerecht verortet, da sie nicht dem Leistungsrecht zuzuordnen ist, sondern ein arbeitsmarktpolitisches Instrument darstellt.

Des Weiteren steht der Nutzen der Sanktion für fehlende Erwerbsbemühungen (Verpflichtung zur Wahrnehmung von Arbeitsgelegenheiten) in keinem angemessenen Verhältnis zum erforderlichen Aufwand. Arbeitsgelegenheiten sind gemeinnützige Tätigkeiten in Gemeinschaftsunterkünften und in anderen Bereichen bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern. Diese müssten für alle seit April 2025 neu eingereisten Schutzsuchenden aus der Ukraine erst noch geschaffen werden. Wegen des hohen Aufwands für die Bereitstellung und Abrechnung von Arbeitsgelegenheiten werden diese aber bereits jetzt nicht flächendeckend genutzt. Hinzu kommt, dass für Arbeitsgelegenheiten eine in § 5 Absatz 2 AsylbLG gesetzlich festgelegte Aufwandsentschädigung von grundsätzlich 80 Cent je Stunde gezahlt wird. Das bedeutet: Selbst bei einer Vollzeittätigkeit erzielen die Leistungsberechtigten kein ausreichendes anrechenbares Einkommen, um den Leistungsbezug entfallen zu lassen.

Es bleibt festzuhalten, dass die fortlaufende Überprüfung der Erwerbsbemühungen, die Vermittlung in und Abrechnung von Arbeitsgelegenheiten, die monatliche Neuberechnung der Leistungen aufgrund schwankender Aufwandsentschädigung und die Umsetzung von Leistungskürzungen im Einzelfall enorme Kapazitäten binden und die durch den Rechtskreiswechsel ohnehin stark geforderten AsylbLG-Leistungsbehörden zusätzlich belasten wird.

Um einen effektiven Informationsaustausch zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Asylbewerberleistungsbehörden sicherzustellen und somit eine bestmögliche Unterstützung durch die Bundesagentur zu ermöglichen, ist eine entsprechende IT-Schnittstelle zwischen den Fachverfahren erforderlich. Diese Schnittstelle wäre auch für andere Anwendungsfälle, in denen ein Informationsaustausch zwischen Jobcenter und Asylbewerberleistungsbehörden notwendig ist, sinnvoll.

Demnach ist der in Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a vorgeschlagene § 5b Absatz 2a AsylbLG einschließlich der in Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b enthaltenen Folgeänderung zu streichen.

Eine Aufgabenübertragung der Arbeitsmarktintegration und ihre Nachhaltung auf die Asylbewerberleistungsbehörden ist abzulehnen. Die Einschätzung von Arbeitsmarktperspektiven und etwaigen bestehenden Vermittlungshemmnissen

erfordert spezifische arbeitsmarktliche Expertise, über die die leistungsrechtlichen Stellen nach dem AsylbLG als reine Leistungsbehörden nicht verfügen. Diese Kompetenz ist bei der Bundesagentur für Arbeit gebündelt, die über die notwendigen Instrumente zur Beratung und Vermittlung verfügt. Insbesondere enthält die zu streichende Regelung lediglich eine Verpflichtung der leistungsberechtigten Person, sich um Arbeit zu bemühen. Eine Förderung der Arbeitsmarktintegration fehlt vollständig. Darüber hinaus erscheint eine Vielzahl von Detailfragen der verwaltungsseitigen Abwicklung nicht hinreichend geklärt, mit der Folge, dass Doppelstrukturen und erhebliche bürokratische Aufwände insbesondere bei den Asylbewerberleistungsbehörden – die fachfremd tätig würden – zu erwarten sind. Sinnvoller wäre es, die Aufgabe der Arbeitsmarktintegration ausschließlich der insoweit etablierten und fachkundigen Bundesagentur für Arbeit zu übertragen.

3. Zu Artikel 2 Nummer 3 (§ 74 Absatz 1 SGB II)

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den Gesetzentwurf um eine gesetzliche Regelung im SGB II und SGB XII zu ergänzen, durch die sogenannte „Misch-Bedarfsgemeinschaften“ vermieden werden.

Begründung:

Aus Gründen der Prozessvereinfachung und Verwaltungsökonomie ist es dringend geboten, dass Personen, die zu einer im Bundesgebiet bestehenden Bedarfsgemeinschaft nachziehen, Teil dieser Bedarfsgemeinschaft werden, mit der Folge, dass die komplette Bedarfsgemeinschaft einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhält.

4. Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 75 SGB II)

In Artikel 2 Nummer 4 § 75 ist die Angabe „längstens aber bis zum Ablauf des dritten Monats, gerechnet ab dem [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes gemäß Artikel 6 Absatz 1],“ zu streichen.

Begründung:

Nach der Gesetzesbegründung soll die vorgesehene Übergangsregelung des § 75 SGB II-E in großem Umfang Verwaltungsaufwand in Form von Erstattungsansprüchen unter den Leistungsträgern vermeiden. Anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen soll der Rechtskreiswechsel für Kriegsvertriebene aus der Ukraine, die nach dem 31. März 2025 eingereist sind und bereits Leistungen nach dem SGB II erhalten, nicht in jedem Fall mit Ablauf des indi-

viduellen Bewilligungszeitraums eintreten. Vielmehr soll die Bewilligung von SGB II-Leistungen längstens auf den Ablauf des dritten Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes beschränkt bleiben. Damit entsteht in den betreffenden Fällen ein vermeidbarer Verwaltungsaufwand der Leistungsträger in Form von aufwändigen Aufhebungs- und Erstattungsverfahren.

Um den mit dem Regelungsvorhaben ohnehin verbundenen Verwaltungsaufwand für die Leistungsträger so gering wie möglich zu halten, sollte der Rechtskreiswechsel ausnahmslos mit Ablauf des jeweils individuellen Bewilligungszeitraums eintreten.

5. Zu Artikel 3 Nummer 3 § 147 Absatz 1 Satz 1 SGB XII

In Artikel 3 Nummer 3 § 147 Absatz 1 Satz 1 ist die Angabe „, längstens aber bis zum Ablauf des dritten Monats, gerechnet ab dem [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes gemäß Artikel 6 Absatz 1]“ zu streichen.

Begründung:

Nach der Gesetzesbegründung soll die vorgesehene Übergangsregelung des § 75 SGB II-E in großem Umfang Verwaltungsaufwand in Form von Erstattungsansprüchen unter den Leistungsträgern vermeiden. Anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen soll der Rechtskreiswechsel für Kriegsvertriebene aus der Ukraine, die nach dem 31. März 2025 eingereist sind und bereits Leistungen nach dem SGB II erhalten, nicht in jedem Fall mit Ablauf des individuellen Bewilligungszeitraums eintreten. Vielmehr soll die Bewilligung von SGB II-Leistungen längstens auf den Ablauf des dritten Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes beschränkt bleiben. Damit entsteht in den betreffenden Fällen ein vermeidbarer Verwaltungsaufwand der Leistungsträger in Form von aufwändigen Aufhebungs- und Erstattungsverfahren.

Um den mit dem Regelungsvorhaben ohnehin verbundenen Verwaltungsaufwand für die Leistungsträger so gering wie möglich zu halten, sollte der Rechtskreiswechsel ausnahmslos mit Ablauf des jeweils individuellen Bewilligungszeitraums eintreten.

Um einen Gleichlauf im SGB XII herzustellen, ist auch eine entsprechende Änderung in § 147 SGB XII-E vorzusehen.

6. Zu Artikel 4 Nummer 1 (§ 5 Absatz 8a SGB V)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die folgenden rechtlichen Bedenken einer Prüfung zu unterziehen:

- a) Die Ergänzung in § 5 Absatz 8a Satz 2 „oder wenn zumindest dem Grunde nach ein Anspruch auf Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt nach § 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes besteht“ ist bereits in § 5 Absatz 11 Satz 3 SGB V enthalten. Da die Regelung inhaltlich in § 5 Absatz 8a SGB V besser verortet ist, sollte § 5 Absatz 11 Satz 3 SGB V gestrichen werden.
- b) Ein wesentliches Regelungsziel besteht darin, Rechtsklarheit im Rahmen von § 188 Absatz 4 Satz 1 und Satz 2 SGB V zu schaffen. In § 188 Absatz 4 SGB V sollte unmittelbar ein ausdrücklicher Verweis auf die Regelung des § 5 Absatz 8a bzw. Absatz 11 Satz 3 SGB V eingefügt werden, da lediglich in der Begründung ein Konnex zwischen § 5 Absatz 8a und § 188 Absatz 4 SGB V hergestellt wird.
- c) Ist beabsichtigt, den in das AsylbLG „zurückfallenden“ Personen auch die Möglichkeit – und nicht nur die zwangsweise Einbeziehung – einer freiwilligen Versicherung zu nehmen, bedürfte es auch einer entsprechenden Änderung in § 9 SGB V.
- d) Zudem erscheint es sinnvoll, einen Gleichlauf zwischen § 9 und § 188 Absatz 4 SGB V herzustellen. Juristisch ist nicht erklärlich, dass nach gegenwärtiger Praxis über § 188 Absatz 4 SGB V offenbar auch Personengruppen in die freiwillige Versicherung einbezogen werden, die die Voraussetzungen des § 9 SGB V, insbesondere die Vorversicherungszeit nach Satz 1 Nummer 1, nicht erfüllen.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass mit dem Gesetzentwurf in Umsetzung des Koalitionsvertrages Flüchtlinge mit Aufenthaltsrecht nach der sogenannten Massenzustromrichtlinie (Richtlinie 2001/55/EG), die ab dem 1. April 2025 eingereist sind und nach dem 31. März 2025 eine Fiktionsbescheinigung oder Aufenthaltserlaubnis erhalten, wieder dem Rechtskreis des Asylbewerberleistungsgesetzes zugeordnet werden sollen (sogenannter Rechtskreiswechsel) und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten sollen. Damit soll die bis Ende Mai 2022 geltende Rechtslage wiederhergestellt und die seit 1. Juni 2022 bestehende Rechtslage, wonach diese Personen in den Rechtskreis des SGB II und SGB XII einbezogen sind, rückabgewickelt werden. Folge des Rechtskreiswechsels ist eine Verschiebung der Finanzverantwortung für die Leistungen an die Geflüchteten und des damit verbundenen Erfüllungsaufwands auf die Länder und Kommunen.
- b) Der Gesetzentwurf stellt eine „pauschalierte Kostenentlastung der den Ländern aufgrund dieses Gesetzes entstehenden zusätzlichen und zwingend notwendigen Kosten durch den Bund“ in Aussicht. Eine konkrete gesetzliche Regelung zur Kostenentlastung ist im Gesetzentwurf nicht enthalten. Der Bundesrat hat mit Blick auf die Kostenfolgenabschätzung der Bundesregierung erhebliche Zweifel, dass die avisierte Kostenentlastung zu einer vollständigen und dauerhaften Kompensation der Mehrkosten bei Ländern und Kommunen entsprechend der Zusicherung im Koalitionsvertrag des Bundes führen wird.
- c) Die bisher seitens des Bundes unterstellten Annahmen bedürfen im weiteren Verfahren einer sachkundigen Überprüfung auf ihre Stichhaltigkeit auf Basis der bisherigen Erfahrungswerte von Ländern und Kommunen.
- d) Der Bundesrat erwartet, dass in diesem Gesetzgebungsverfahren eine transparente und nachvollziehbare Kostenfolgenabschätzung, auch für die Folgejahre, vorgenommen wird. Auf dieser Basis ist im Leistungsrechtsanpassungsgesetz eine verbindliche Regelung für eine vollständige und dauerhafte Kompensation der tatsächlichen Mehrkosten bei Ländern und Kommunen zu schaffen, einschließlich der Festlegung von Art, Höhe und Zeitpunkt der Auszahlung.

Begründung:

Das Vorhaben regelt den Rechtskreiswechsel ukrainischer Geflüchteter mit Aufenthaltserlaubnis ab dem 1. April 2025 entsprechend der Festlegung im Koalitionsvertrag des Bundes. Diese sollen anstelle von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII zukünftig Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten. Die Finanzierungsverantwortung beim SGB II bzw. SGB XII liegt auf Seiten des Bundes und der Kommunen, während die Leistungen nach dem AsylbLG durch die Länder und Kommunen finanziert werden. Dabei ist im Koalitionsvertrag festgelegt, dass der Bund die hierdurch bei den Ländern und Kommunen entstehenden Mehrkosten tragen wird.

Ausgehend von der Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Vorhabens bestehen allerdings Zweifel, dass der Bund mit der begleitend zum Gesetzgebungsverfahren avisierten Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über eine pauschale Regelung seine Zusage zur umfänglichen Kostentragung umsetzen wird.

Der Bund geht bei der Darstellung der finanziellen Folgen von einer Halbierung der Belastungen der Länder im zweiten Jahr aus und stellt für die Folgejahre keine Belastungen dar. Hintergrund ist die Annahme, dass im Zeitraum von April 2025 bis zum Inkrafttreten der Neuregelung monatlich rund 12 000 eingereiste Geflüchtete aus der Ukraine erstmalig in das SGB II zugegangen wären. Diese Flüchtlinge, die zunächst SGB II-Leistungen erhalten haben, würden spätestens drei Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes aus dem Rechtskreis des SGB II in das AsylbLG übergehen. Zudem wird bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen im SGB II davon ausgegangen, dass diese Personen nach der derzeit geltenden Rechtslage nach dem 4. März 2027 (derzeitiger Termin für das voraussichtliche Auslaufen der Anwendung der sog. Massenzustromrichtlinie) keine Leistungsansprüche mehr im SGB II gehabt hätten, sodass sich ab diesem Zeitpunkt keine weiteren Minderausgaben im SGB II ergeben würden (vgl. BR-Drucksache 763/25 S. 11). Für den Rechtskreis des SGB XII verfährt der Bund analog. Insofern betrachtet der Bund nicht die dauerhaften Lasten der Länder und Kommunen, die aus dem Rechtskreiswechsel entstehen, sondern nur die Vorübergehenden. Dies kann so nicht akzeptiert werden. Die weitere Entwicklung der Zahl sowie die Dauer des Zuzugs und des Verbleibs ukrainischer Geflüchteter in Folge des russischen Angriffskrieges ist ungewiss. Daher muss der Bund, solange dieser Zustand anhält, die finanziellen Lasten für deren Unterbringung und Verpflegung tragen.

Darüber hinaus wird im Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass für die von der Regelung betroffenen Asylerstantragstellenden mit einem Aufenthaltsrecht nach § 24 Aufenthaltsgesetz die seit dem Jahr 2024 geltende Gesamtpauschale von 7 500 Euro pro Asylerstantrag als Beitrag des Bundes für sämtliche fluchtbezogenen Ausgaben von Ländern und Kommunen „als Orientierung für eine maximale Kostenerstattung unabhängig von der Asylantragstellung“ gelten soll. Die Höhe dieser Gesamtpauschale ist jedoch keineswegs ausreichend, um die Belastungen von Ländern und Kommunen zu decken. Die Gruppe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine ist demografisch anders zusammengesetzt als die der Asylerstantragstellenden, und die Dauer des Leistungsbezugs nach

dem Asylbewerberleistungsgesetz ist nicht durch den Erlass eines Aufenthaltsbescheids befristet. Diese Kosten sind vom Bund in Umsetzung seiner Zusage aus dem Koalitionsvertrag für die gesamte Dauer des Verbleibs der von dem Gesetzentwurf betroffenen Leistungsberechtigten zu tragen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat die klare Erwartung, dass im Einvernehmen mit den Ländern eine verbindliche Regelung über die vollständige und dauerhafte Kompensation der durch das Leistungsrechtsanpassungsgesetz entstehenden Mehrbelastungen, einschließlich des Erfüllungsaufwandes von Ländern und Kommunen, in diesem Gesetz getroffen wird.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat stellt fest, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf dieses regulatorische Ziel zwar dem Grunde nach erreicht werden kann. Er stellt jedoch auch fest, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf

- a) den Ländern und Kommunen Mehrkosten entstehen, die in ihrem Ausmaß nur schwer absehbar sind,
- b) keine gesetzliche Regelung über eine auskömmliche Erstattung der Mehrkosten durch den Bund enthalten ist,
- c) insbesondere durch die unechte Rückwirkung auf den 1. April 2025 erheblicher, vermeidbarer Verwaltungsaufwand entsteht,
- d) die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Aufenthaltsrecht nach der sogenannten Massenzustromrichtlinie (Richtlinie 2001/55/EG), die nach dem 1. April 2025 eingereist sind, massiv erschwert wird,
- e) den Kommunen neue Aufgaben übertragen werden – hier die Prüfung ausreichender Bemühungen um eine Erwerbstätigkeit –, obgleich mit der Bundesagentur für Arbeit bereits eine Behörde besteht, welche dem Grunde nach für alle anderen erwerbsverpflichteten Personen diese Aufgabe bereits innehat,
- f) Personen mit Aufenthaltsrecht nach der sogenannten Massenzustromrichtlinie (Richtlinie 2001/55/EG) von einem späteren Übergang in das SGB II oder SGB XII auf Dauer ausgeschlossen sind, sofern kein Wechsel in einen anderen Aufenthaltstitel gelingt.

Begründung:

Mit dem Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz wurden Personen mit

Aufenthaltsrecht nach der Massenzustromrichtlinie (Richtlinie 2001/55/EG) mit Wirkung zum 1. Juni 2022 in den Anwendungsbereich des Zweiten Buches bzw. Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II bzw. SGB XII) einbezogen.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, wonach die Geflüchteten, die nach dem 1. April 2025 in die Bundesrepublik eingereist sind, künftig Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten sollen, löst die Sorge aus, dass weitere, vermeidbare Hürden aufgebaut werden, die einer zügigen Arbeitsmarktintegration dieser Personen entgegenstehen und neuen, erheblichen bürokratischen Aufwand generieren. Im Hinblick auf den zusätzlichen Aufwand und den im Folgenden beschriebenen Folgeprobleme sollte der Gesetzentwurf grundlegend neugefasst werden.

a) Fiskalische Auswirkungen und Kostenübernahme durch den Bund

Entsprechend der Begründung wird der Rechtskreiswechsel für die Länder und Kommunen Mehrausgaben in einer Größenordnung von rund 862 Mio. Euro im Jahr 2026 und von rund 394 Millionen Euro im Jahr 2027 verursachen. Die avisierten Minderausgaben im SGB II (2026: 730 Mio. Euro und 2027: 320 Mio. Euro) und SGB XII (2026: 101 Mio. Euro, 2027: 66 Mio. Euro) fallen jedoch geringer aus. Losgelöst von der Verteilung auf Bund, Länder und Kommunen verursacht der Rechtskreiswechsel also höhere staatliche Ausgaben als der Status quo. Ein Umstand, der sich auch im Jahr 2027 fortsetzt. Verstärkt werden dürfe diese ungünstige Rechnung durch die deutliche schlechtere Arbeitsmarktintegration unter dem Regime des AsylbLG und daraus folgende volkswirtschaftliche Schäden wie potentiell geringere Steuer- und Beitragszahlungen in die Sozialsysteme oder eine geringere Kaufkraft durch schlechte bezahlte Arbeit, sofern eine Arbeitsaufnahme überhaupt erfolgt.

Zwar wird in der Gesetzgebung angeführt, dass der Bund den Ländern die aufgrund dieses Gesetzes entstehenden Mehrausgaben pauschal erstattet. Der Gesetzentwurf selbst enthält jedoch keine verbindlichen Aussagen über die Kostenträgerschaft oder Erstattungsmodalitäten.

b) Rückwirkung

Begrüßt wird, dass zumindest teilweise die im Zuge einer vorangegangenen Länderbefragung gewonnenen Erkenntnisse bei der praktischen Umsetzung berücksichtigt wurden. Dies betrifft zuerst den Umstand, dass zumindest keine echte Rückwirkung vorgesehen ist, sondern bereits laufende Bewilligungszeiträume im SGB II und SGB XII bis zum regulären Ende weiterlaufen. Neben Vertrauensschutz Gesichtspunkten der Betroffenen wird dadurch auch ein schrittweiser Übergang der bereits im SGB II/SGB XII befindlichen Fälle bewirkt und eine zu starke Bugwelle vermieden. Sinnvoller und deutlich weniger aufwändig für alle Beteiligten wäre freilich, die Rückwirkung ganz auszuschließen und den Rechtskreis AsylbLG nur für die Personen vorzusehen, die noch keine Leistungen aus dem SGB II/ SGB XII empfangen haben.

c) Arbeitsmarktintegration

Vorab ist zu begrüßen, dass Personen, die nach dem 31. März 2025 eine

Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Absatz 1 AufenthG erhalten, denen jedoch bereits vor diesem Stichtag eine andere Aufenthaltserlaubnis erteilt worden war, generell nicht unter das AsylbLG fallen. Dies betrifft insbesondere Personen, die bereits Integrationsfortschritte erzielt haben – etwa im Rahmen von Ausbildung oder Erwerbstätigkeit – und bei Verlust dieser Grundlagen in ein Aufenthaltsrecht nach § 24 Absatz 1 AufenthG zurückfallen. Mit der Ausnahmeregelung ist sichergestellt, dass arbeitsmarktnahe Personen ihr Potenzial auch weiterhin dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen können und dürfen und dabei angemessen unterstützt werden.

Die für den Beitragshaushalt der Bundesagentur für Arbeit entstehenden Mehrkosten müssen zudem ausgeglichen werden, da es sich bei der Bewältigung von fluchtbezogenen Folgen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und keine der Beitragszahlenden handelt.

d) Schnittstellenproblematik in gemischten Bedarfsgemeinschaften

Die Auftrennung nach „Bestands“- und „Neugeflüchteten“ führt zwangsläufig zu sogenannten gemischten Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Ein erheblicher Anteil der neu ankommenden Geflüchteten aus der Ukraine hat Familienmitglieder, die bereits fluchtbedingt in Deutschland leben. Innerhalb dieser Familien wird es daher regelmäßig vorkommen, dass einige Mitglieder weiterhin Anspruch auf Bürgergeld haben (Einreise vor dem 1. April), während andere dem AsylbLG unterfallen. Dies bedeutet faktisch: eine Familie, zwei Behörden – und damit zwei unterschiedliche Leistungsansprüche, Verwaltungsverfahren, Zuständigkeiten und Beratungsstrukturen. Hieraus erwächst ein erheblicher Koordinierungsaufwand für die Leistungsbehörden und die Betroffenen. Insbesondere die datenschutzkonforme, technische Schnittstelle zwischen den Systemen ist auch im vorliegenden Gesetzentwurf ungelöst.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat unterstützt die Zielsetzung, die Arbeitsmarktintegration Schutzsuchender aus der Ukraine nach dem Rechtskreiswechsel ins Asylbewerberleistungsgesetz zu fördern und nachzuhalten. Mit einer Verlagerung von Aufgaben der Arbeitsverwaltung auf die Leistungsbehörden wird dieses Ziel aber nicht erreicht, sondern erschwert. Die Bundesregierung wird gebeten, außerhalb des Asylbewerberleistungsgesetzes gesetzlich zu regeln, dass die betroffenen Leistungsempfänger verpflichtet sind, sich unverzüglich – z.B. binnen sechs Monaten – bei der Bundesagentur für Arbeit zu den Möglichkeiten der Integration in Arbeit oder Ausbildung beraten zu lassen, und dass etwaige Pflichtverletzungen auf Grundlage entsprechender Meldungen der Agentur an die Leistungsbehörden durch Leistungskürzungen sanktioniert werden können. Die Asylbewerber-

leistungsbehörden sind von jeglichen Einzelfallprüfungen zur Arbeitsmarktintegration freizuhalten.

Für die Sicherstellung des Informationsaustausches über die Erwerbsbemühungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und Asylbewerberleistungsbehörde wird der Bund aufgefordert, die Kooperation zu unterstützen und einen schnellen und effizienten elektronischen Datenaustausch über entsprechende Schnittstellen zwischen den IT-Fachverfahren zu ermöglichen.

10. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat spricht sich gegen die Verlagerung von Kosten und personellen Lasten auf die Länder aus, für die eine vollumfängliche Kostenübernahme durch eine Pauschalregelung nicht realistisch ist. Insbesondere der Verwaltungsaufwand für die Umstellung in Fällen, in denen bereits Leistungen nach dem SGB II bezogen werden, ist immens und wird ohne zusätzliches Personal nicht abbildbar sein.
- b) Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass den Ländern mit der Rechtsänderung zusätzliche Aufgaben im Rahmen der Bemühungen bei der Arbeitssuche übertragen werden, die in keiner Weise geeignet sind, die bisherige enge Anbindung an die Jobcenter zu ersetzen. Erzielte Integrationsfortschritte bei ukrainischen Geflüchteten, die derzeit von den Jobcentern betreut werden, wie auch die Arbeitsmarktintegration neu ankommender ukrainischer Geflüchteter werden deutlich beeinträchtigt. Studien belegen, dass der eingeschlagene Weg mit dem Job-Turbo richtig war und ist. Die Verpflichtung zu Eigenbemühungen ohne ausreichende Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche kann dabei vermehrt in prekäre Beschäftigungsverhältnisse führen.
- c) Der Bundesrat weist ergänzend darauf hin, dass die fehlenden Fördermöglichkeiten und die nachrangige Behandlung von Sprachförderung, Qualifizierung und Anerkennung von Abschlüssen die nachhaltige Integration deutlich erschweren werden.

- d) Der Bundesrat weist weiterhin darauf hin, dass die für den Rechtskreiswechsel erforderlichen Regelungen etwa zur Fortführung begonnener Behandlungsmaßnahmen oder zum Ausschluss von Personen aus der obligatorischen Anschlussversicherung komplexe Änderungen darstellen, die den Verwaltungsaufwand erhöhen und die kommunalen Leistungsbehörden nicht entlasten.
- e) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung zusammenfassend dazu auf, das Anliegen als solches und insbesondere die Art und Weise der Umsetzung noch einmal eingehend mit dem Ziel zu überprüfen, rechtssichere Regelungen zu finden, die einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand in den Ländern unbedingt vermeiden.

11. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung die Vereinbarung der Regierungspartner, wonach bedürftige Flüchtlinge mit Aufenthaltsrecht nach der Massenzustrom-Richtlinie, die nach dem 1. April 2025 eingereist sind, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten sollen, nicht nur in gesetzlicher Hinsicht, sondern auch mit Blick auf die Kostentragung vollumfänglich umsetzt. Der Zusage des Bundes, die durch den Rechtskreiswechsel „bei den Ländern und Kommunen entstehenden Mehrkosten zu tragen“, wird nur entsprochen, wenn der Bund

- die Ausgaben für die an die Geflüchteten zu zahlenden Leistungen erstattet sowie
- für den Mehraufwand in den Leistungsbehörden der Kommunen aufkommt, also insbesondere für die Kosten des zusätzlich nötigen Personals und der erforderlichen Arbeitsplätze,
- und dabei auch den Verwaltungsaufwand berücksichtigt, der infolge von Vermögensprüfungen, Anrechnungen anderer Leistungen und ggf. Arbeitszuweisungen kostensteigernd wirkt.

Die im Koalitionsvertrag zugesagte pauschalisierte Kostenentlastung durch den Bund wird so auskömmlich bemessen, dass sie auch im Falle einer Verlängerung des vorübergehenden Schutzes über den 4. März 2027 hinaus kostendeckend ist. Die vereinbarte Pauschale sollte daher nicht nur einmalig, sondern jährlich ausgezahlt werden.

Ein auskömmlicher, fairer Ausgleich der aus diesem Gesetzentwurf resultierenden Belastungen ist Voraussetzung für eine Zustimmung des Bundesrats.

Begründung

In der Gesetzesbegründung führt die Bundesregierung aus, sie strebe begleitend zu diesem Gesetzgebungsverfahren eine Vereinbarung mit den Ländern an über eine pauschalierte Kostenentlastung der den Ländern aufgrund der durch dieses Gesetz entstehenden zusätzlichen und zwingend notwendigen Kosten durch den Bund. Dabei werde berücksichtigt, dass die Länder sämtliche Möglichkeiten zur Reduzierung, wie beispielsweise eine konsequente und bundesweit einheitliche Vermögensprüfung und schnelle Arbeitsmarktintegration unterstützen und nachhalten. Deshalb sei „davon auszugehen, dass die in der Gesetzesbegründung genannte Größenordnung nach Abzug der genannten Minderausgaben nicht erreicht werde.

Die Bundesregierung rechnet im Bereich des AsylbLG mit Mehrausgaben für die Länder und Kommunen „in einer Größenordnung von rund 862 Millionen Euro im Jahr 2026 und von rund 394 Millionen Euro im Jahr 2027“. Dabei nimmt sie an, „dass die betroffene Personengruppe im Durchschnitt pro Kopf niedrigere Nettoausgaben verursacht als im AsylbLG insgesamt“, u.a. da sie anrechenbares Kindergeld beziehen können, einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen und nicht in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sein müssen.

Angesichts dieser Ausführungen steht zu befürchten, dass die Bundesregierung der Zusage der vollen Kostentragung nicht nachkommen will. Anders als von ihr dargelegt, führt der aktuelle Gesetzesvorschlag zu besonders hohem Mehraufwand:

- Die Anrechnung von Kindergeld und die Berücksichtigung von Erwerbseinkommen können zwar zu Minderausgaben bei den Leistungen führen. In erster Linie bedeuten sie aber einen hohen Mehraufwand für die Sachbearbeitung in den Leistungsbehörden.
- Die von den Leistungsbehörden verlangte konsequente und bundesweit einheitliche Vermögensprüfung wird u.a. berücksichtigen müssen, dass der Vermögensfreibetrag im AsylbLG bei 200 Euro pro Person liegt, während das bisherige Bürgergeld einen Freibetrag von 40 000 Euro gewährt. Selbst wenn der Bund zügig Vorschläge für einheitliche Prüfkriterien und -instrumente vorlegt, wird die geforderte Vermögensprüfung so personalintensiv, dass der Aufwand die Minderausgaben übersteigt, welche bei den Leistungen erreicht werden können.
- Sofern die Bundesregierung daran festhalten sollte, die Leistungsbehörden zusätzlich mit der Aufgabe zu betrauen, die Bemühungen der Leistungsempfänger um Erwerbstätigkeit zu bewerten, Betroffene ggf. in Arbeitsgelegenheiten zu vermitteln und insoweit als Arbeitgeber aufzutreten sowie etwaige Ablehnungen durch Leistungseinschränkungen zu sanktionieren, wird der Aufwand für die Behörden noch weiter steigen.

Die im Gesetzentwurf formulierten Vorgaben sind personalintensiv und erfordern konstant zusätzliche Einstellungen in den Leistungsbehörden. Der zusätzliche Aufwand ist vom Bund zu tragen.

Da eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes über den 4. März 2027 hinaus realistisch ist, ist die Zahlung einer jährlichen Pauschale für jedes Jahr, in dem der vorübergehende Schutz weiter besteht, sachgerecht.