

# Stellungnahme

## zum Entwurf 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)

### Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf sollen Geflüchtete aus der Ukraine aus der Zuständigkeit des SGB II (Bürgergeld) herausgenommen werden und den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) unterliegen. Dies soll für Geflüchteten aus der Ukraine gelten, die ab dem 1. April 2025 eingereist sind und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG haben.

Dieser aus Sicht des DGB sachlich nicht gerechtfertigte Rechtskreiswechsel ist mit einer Vielzahl erheblicher Nachteile verbunden, positive Wirkungen sind hingegen keine zu erwarten: Wenn nicht mehr die Jobcenter für die Geflüchteten aus der Ukraine zuständig sind, werden die Beratungs- und die Betreuungsintensität sinken, und der Zugang zu Sprachkursen und Arbeitsfördermaßnahmen wird im Ergebnis deutlich erschwert, die Chancen auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt werden gemindert.

Zudem drohen für die zuletzt ohnehin mit zusätzlichen Aufgaben stark beanspruchte Bundesagentur für Arbeit neue Belastungen, da sie für die Betreuung von arbeitslosen Geflüchteten, die keinen Bürgergeldanspruch (mehr) haben, zuständig wird.

Die gesellschaftliche Integration der aus der Ukraine Geflüchteten wird ebenfalls erschwert, da die beim AsylbLG in der Regel vorgesehene Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sowie die niedrigere Leistungshöhe sozialer Teilhabe und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben entgegenstehen. Die materielle Lebenslage der "neuen" ukrainischen Geflüchteten wird im Verhältnis zu denen, die vor dem 1. April 2025 eingereisten sind, verschlechtert, da die Leistungen des AsylbLG rund 20 Prozent unter denen des Bürgergeldes liegen und allen Flüchtlingen im AsylbLG nur ein Existenzminimum "zweiter Klasse" zugbilligt wird. Im Interesse einer gelingenden und nachhaltigen Integration müssen die Bedingungen für die Geflüchteten, die nach AsylbLG Leistungen erhalten, verbessert werden und nicht die derzeit besseren Bedingungen der aus der Ukraine Geflüchteten verschlechtert werden.

Laut den Gesetzesmaterialien führt der Rechtskreiswechsel gesamtfiskalisch betrachtet auch nicht zu Einsparungen sondern sogar zu Mehrausgaben. Es ist völlig inakzeptabel, dass gegen alle Vernunft und alle Sachargumente eine offensichtliche Fehlentscheidung durchgesetzt werden soll.

18. August 2025

Kontaktperson:

**Martin Künkler**  
Abt. Arbeitsmarktpolitik

**Deutscher Gewerkschaftsbund**  
Keithstraße 1  
10787 Berlin  
Telefon: +49 30 24060-754  
Martin.Kuenkler@dgb.de

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften appellieren an die Bundesregierung, angesichts der aufgeführten negativen Folgen des Rechtskreiswechsels, die geplante Änderung zurückzuziehen.

## **Politische Bewertung des Rechtskreiswechsels**

### *Aktive Arbeitsförderung und Integrationen in den Arbeitsmarkt*

Mit dem geplanten Rechtskreiswechsel wird der Zugang zu Beratung, Arbeitsvermittlung und zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik erschwert. Dies kann in der Folge die Chancen zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit verschlechtern. Es ist eine elementare Aufgabe des Bürgergeldsystems, "erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit [zu] unterstützen" (§ 1 Abs. 2 SGB II). Die Orientierung auf eine Integration in Arbeit ist ein Wesensmerkmal des Bürgergeldes. Dazu steht eine differenzierte Palette an Förderinstrumenten zur Verfügung. Fördermaßnahmen zum Spracherwerb sind verbindlich vorgeschaltet.

Ganz anders verhält es sich beim AsylbLG: Die Integration in den Arbeitsmarkt gehört nicht zu den Aufgaben und Zielen dieses Leistungsgesetzes, noch beinhaltet das Gesetz aktive Förderinstrumente.<sup>1</sup> Die Betreuung und Förderung von Geflüchteten, die nicht nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, erfolgt vielmehr durch die Arbeitsagenturen.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration der ukrainischen Geflüchteten ist der Rechtskreiswechsel kontraproduktiv, weil die Jobcenter sich für die Integration dieser Geflüchteten mittlerweile gut aufgestellt haben. Dies zeigt auch ein Blick in die Arbeitsmarktstatistik: Zuletzt hat sich die Beschäftigung von Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit positiv entwickelt: Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich gegenüber Mai 2023 nahezu verdoppelt. Die Abgangsrate (aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt) lag im Juli bei 3,7 Prozent und mehr als doppelt so hoch wie im Juli 2023.<sup>2</sup> Diese Werte sind angesichts der geringen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts aufgrund der wirtschaftlich schwierigen Situation erstaunlich positiv und sind günstiger als die Entwicklung bezogen auf den Gesamtdurchschnitt aller Arbeitsloser. Diese positive Entwicklung belegt die Wirksamkeit der Arbeitsförderung im Bürgergeldsystem im Allgemeinen und die Wirksamkeit der besonderen Anstrengungen in Bezug auf die Geflüchteten aus der Ukraine seit dem "Job-Turbo".

Der positive Trend bei der Arbeitsmarktintegration würde mit dem geplanten Rechtskreiswechsel desavouiert und konterkariert.

---

<sup>1</sup> Zwar sollen die kommunalen Träger Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete anbieten. Diese haben jedoch nicht die Funktion, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und zielen auch nicht auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Sie sind vielmehr ein Instrument, mit dem Geflüchteten eine Mitwirkungsleistung abverlangt wird.

<sup>2</sup> BA: Arbeitsmarktsituation von Staatsangehörigen der Asylherkunftsländer (TOP 8) und Ukraine, Juli 2025

Nach dem Rechtskreiswechsel werden die Arbeitsagenturen formal zuständig für die Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine. Während der Eingliederungsprozess beim Bürgergeld verbindlich geregelt ist, setzt eine Betreuung durch die Arbeitsagenturen voraus, dass Geflüchtete aktiv dort um Rat und Unterstützung nachsuchen. Es gilt das Prinzip der Freiwilligkeit.

Es erscheint dem DGB paradox, wenn CDU und CSU einerseits mehr Mitwirkungspflichten und eine stärkere Betonung des Förderns beim Bürgergeld propagieren, aber mit dem Rechtskreiswechsel die Gruppe der Geflüchteten aus der Ukraine aus gut etablierten und wirksamen Strukturen der Arbeitsförderung ausgegrenzt wird.

Erfahrungen aus der Praxis in der Vergangenheit zeigen, dass die Arbeitsagenturen "Nicht-Geldleistungsbezieher" nicht so intensiv betreuen und fördern, wie sie dies bei Bezieher\*innen von Arbeitslosengeld leisten. Erfreulicherweise hat die BA eine Taskforce eingesetzt, um sich auf die Betreuung der Geflüchteten gut vorzubereiten. Ziel muss sein, dass die Geflüchteten auch nach einem Rechtskreiswechsel gut und umfassend betreut und gefördert werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen darauf hin, dass mit dem Rechtskreiswechsel viel Verwaltungsaufwand und Kosten verbunden sind und Energie vergeudet wird. Diese Energie sollte wirkungsvoller in zielführende Maßnahmen investiert werden, etwa indem die Anerkennung einer in der Ukraine erworbenen Qualifikation beschleunigt oder öffentliche Kinderbetreuung ausgebaut wird, um ukrainische Mütter in die Lage zu versetzen, berufstätig sein zu können.

#### *Auswirkungen auf die Bundesagentur für Arbeit*

Das Verhältnis zwischen den Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit und den ihr zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ist in eine Schieflage geraten. Im Ergebnis baut sich im BA-Haushalt ein Defizit auf. Erforderlich wäre das genaue Gegenteil, der Aufbau einer Rücklage, um in Krisenzeiten handlungsfähig zu sein.

Ursache für die Schieflage ist, dass der BA wiederholt gesamtgesellschaftliche Aufgaben – zuletzt die Förderung der beruflichen Weiterbildung und Reha-Maßnahmen für Bürgergeldbeziehende - zugeordnet wurden, ohne dass diese Aufgaben mit einer Finanzierung aus Steuermitteln hinterlegt war. Dieses Vorgehen zulasten der Beitragszahler\*innen darf sich bei dem geplanten Rechtskreiswechsel nicht fortsetzen.

Mit dem geplanten Rechtskreiswechsel wird die BA zuständig für die Orientierung, Beratung und Vermittlung der Geflüchteten aus der Ukraine sowie für die aktiven Förderinstrumente - sofern die Geflüchteten sich an die BA wenden und um Rat und Unterstützung nachsuchen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass – sofern der geplante Rechtskreiswechsel nicht aufgegeben wird – der BA die Mehrkosten, die sich aus den zusätzlichen Dienstleistungen für Geflüchtete aus der Ukraine ergeben, aus Steuermitteln erstattet werden.

### *Gesellschaftliche Integration der Geflüchteten aus der Ukraine*

Neben der Arbeitsmarktintegration würde ein Rechtskreiswechsel auch die Integration von Geflüchteten in die Gesellschaft deutlich erschweren. Spracherwerb ist ein zentraler Schlüssel für eine gelingende Integration. Fallen die Geflüchteten aber nicht mehr unter die Regelungen des SGB II, entfällt das derzeit praktizierte verbindliche Verfahren zur Teilnahme an Sprachkursen. Es ist nicht gewährleistet, dass die zukünftig verantwortlichen kommunalen Träger einen schnellen und ausreichenden Zugang zu Sprachkursen auf dem bisherigen Niveau sicherstellen können.

Beim Bürgergeld leben die Leistungsberechtigten in dezentralen Wohnungen und die Jobcenter erstatten die angemessenen Wohnkosten. Im AsylbLG erfolgt die Unterbringung hingegen häufig in Sammel- und Gemeinschaftsunterkünften. Auch diese Unterbringungsform erschwert eine gesellschaftliche Integration.

Ist schon beim Bürgergeldbezug die sozio-kulturelle Teilhabe aufgrund der niedrigen Regelsätze stark eingeschränkt, so ist eine Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben aufgrund der nochmals niedrigeren Leistungen des AsylbLG nahezu unmöglich. Auch dies steht einer Integration im Wege und betrifft und benachteiligt heute schon die meisten Geflüchteten, wie der DGB bereits in der Vergangenheit regelmäßig kritisiert hat.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weisen daher auch in diesem Kontext darauf hin, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht, um die Lebenslage aller Geflüchteten, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, substanziell zu verbessern: Dies betrifft insbesondere eine ausreichende Gesundheitsversorgung, die Gewährung eines bedarfsorientiert hergeleiteten Existenzminimums, eine integrationsfördernde Unterbringung sowie die Aufgabe von Arbeitsverboten und eine bessere aktive Arbeitsförderung für Geflüchtete.

Die Umsetzung des Gesetzentwurfes wird die Personengruppe 'Geflüchtete aus der Ukraine' mit einem Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG in zwei Teilgruppen, die unterschiedlichen Leistungssystemen unterliegen, aufspalten, die dann gänzlich unterschiedlichen administrativen Bedingungen unterliegen. Dies stellt eine systemische Ungleichbehandlung dar und wird für die benachteiligte Gruppe zu negativen Integrationseffekten führen.

### *Finanzielle Auswirkungen*

Laut dem Referentenentwurf führt der geplante Rechtskreiswechsel in den Leistungssystemen Bürgergeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) insgesamt zu Minderausgaben von 1,316 Mrd. Euro.

Dem stehen Mehrausgaben der Länder für Leistungen nach dem AsylbLG in Höhe von 1,375 Mrd. Euro gegenüber.<sup>3</sup> Der Referentenentwurf weist selbst darauf hin, dass die Ausgaben pro Kopf im Bürgergeldbezug durchschnittlich niedriger sind, u.a. weil Erwerbseinkommen erzielt werden kann und die teurere Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften nicht kostentreibend wirkt.<sup>4</sup>

Per Saldo ergeben sich somit Mehrausgaben in Höhe von 60 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht jedoch nicht den tatsächlichen Mehrkosten, da die Kosten für die oben beschriebenen zusätzliche Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit in der Kostenrechnung nicht berücksichtigt sind.

Hinzu kommen laut Referentenentwurf noch einmalige Verwaltungskosten in Höhe von 1,3 Mio. Euro für den Umstellungsprozess.<sup>5</sup>

Der Rechtskreiswechsel verursacht somit gesamtfiskalisch über alle Ebenen betrachtet Mehrkosten im Vergleich zu einem Verbleib auch der nach dem 1. April 2025 einreisenden ukrainischen Geflüchteten im Bürgergeldbezug. Wenn die Bundesregierung ihr Versprechen aus dem Koalitionsvertrag einhält, die Mehrausgaben der Länder vollständig kompensieren zu wollen<sup>6</sup>, ergeben sich auch keine Einsparungen im Bundeshaushalt.

Es ist nicht zuletzt für eine Regierung, die sich der Haushaltskonsolidierung verpflichtet hat, völlig inkonsistent und sachlich nicht begründbar, einen teuren und verwaltungsaufwendigen Rechtskreiswechsel anzustreben, der keine erkennbaren Vorteile für die Menschen oder den Arbeitsmarkt bringt.

---

<sup>3</sup> Eigene Berechnungen des DGB nach Daten des RefE des Leistungsrechtsanpassungsgesetz, S. 3

<sup>4</sup> ebenda

<sup>5</sup> ebenda, S. 3

<sup>6</sup> CDU, CSU, SPD: Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2025, Z. 3103f

## **Bewertung der gesetzestechnischen Umsetzung im Einzelnen**

Die Geflüchteten aus der Ukraine erhalten in der EU vorübergehenden Schutz nach der Massenzustromrichtlinie (2001/55/EG). Die Geltung der Richtlinie wurde vom Rat der EU (zunächst) bis zum 4. März 2027 verlängert. Die Umsetzung im deutschen Recht erfolgt über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG.

### *Leistungsanspruch nach AsylbLG, Leistungsausschluss im SGB II*

Die grundlegende Zuordnung der Geflüchteten aus der Ukraine zum AsylbLG soll erfolgen, indem Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG in den Katalog der Leistungsberechtigten nach AsylbLG neu aufgenommen werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 3b neu AsylbLG RefE).

In der Folge greift der Leistungsausschluss im SGB II, da Personen, die nach AsylbLG leistungsberechtigt sind, generell keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB II).

Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, dass der Rechtskreiswechsel ins AsylbLG für die Geflüchteten aus der Ukraine gelten soll, "die nach dem 01.04.2025 eingereist sind". Der Referentenentwurf stellt hingegen darauf ab, wann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG bzw. eine Fiktionsbescheinigung im Vorfeld oder ein anderer Aufenthaltstitel erteilt wurde. Diese Modifikation ist nachvollziehbar, denn der Bezug zum Einreisedatum ist für eine gesetzestechnische Umsetzung nicht praktikabel, da die ukrainischen Flüchtlinge ohne Visum einreisen können und somit das Einreisedatum den Sozialbehörden gar nicht bekannt ist. Im Ergebnis stellt der Referentenentwurf somit immerhin sicher, dass nicht über die Vorgaben des Koalitionsvertrags hinaus gegangen wird.

### *Übergangsregelung für laufende Bewilligungszeiträume*

Bei Leistungsberechtigten, die beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, soll der Rechtskreiswechsel erst vollzogen werden, wenn der laufende Bewilligungszeitraum endet (§ 1 Abs. 3a AsylbLG neu RefE).

Das ist – wiederum isoliert betrachtet – sehr zu begrüßen, da es die günstige der denkbaren Umsetzungsoptionen darstellt. Denn mit dem vorgesehenen Verfahren werden sehr verwaltungsaufwendige Aufhebungsbescheide und Erstattungsverfahren zwischen Jobcentern und den Trägern des AsylbLG vermieden. Zudem wird das Risiko von Friktionen in Form von Leistungsunterbrechungen im Umstellungsprozess minimiert.

### *Fortführung von medizinischen Behandlungen und Eingliederungsleistungen*

Bürgergeldbeziehende sind gesetzlich krankenversichert und haben Anspruch auf alle Leistungen aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung.

Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG haben hingegen nur einen Anspruch auf stark eingeschränkte medizinische Leistungen; sie erhalten nur eine Akut- und Notfallversorgung.

Der Referentenentwurf regelt, dass medizinische Leistungen, die den Leistungen der Krankenversicherung entsprechen und bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnen wurden, weiter gewährt werden (§ 4 Abs. 4 AsylbLG neu RefE).

Eine ähnliche Übergangsregelung gilt bezüglich der aktiven Arbeitsfördermaßnahmen: Bereits begonnene oder bewilligte Leistungen zur Eingliederung werden zu Ende geführt, auch wenn die geförderten Geflüchteten nicht mehr dem Rechtskreis SGB II zugehören (§ 66b SGB II neu RefE).

Beide Übergangsregelungen sind – abstrahiert von der grundlegenden Kritik des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften – positiv zu bewerten.