



# Stellungnahme

**des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch  
die Ausschüsse Sozialrecht und Migrationsrecht**

**zum Referentenentwurf 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)**

Stellungnahme Nr.: 48/2025

Berlin, im August 2025

## **Mitglieder des Ausschusses Sozialrecht**

- Rechtsanwalt Prof. Ronald Richter, Hamburg (Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Thomas Franz, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Dr. Ulrich Herzog, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Lara Heitmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Minden (Berichterstatteerin)

## **Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle**

- Rechtsanwalt Manfred Aranowski, Geschäftsführer, Berlin

## **Mitglieder des Ausschusses Migrationsrecht**

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt am Main,  
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwalt Christoph von Planta, Berlin

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln (Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

**Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle**

---

- Tim Sander, Geschäftsführer, Berlin

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

---

### **Kurzzusammenfassung**

Mit dem Entwurf des Leistungsrechtsanpassungsgesetzes beabsichtigt die Bundesregierung, geflüchteten Menschen aus der Ukraine künftig nicht mehr Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII zu gewähren, sondern deren Ansprüche auf das Leistungsniveau des AsylbLG abzusenken, das deutlich unter dem Bürgergeldniveau angesiedelt ist. Es umfasst reduzierte Geldleistungen, ermöglicht die Gewährung der Leistungen in Form von Sachleistungen und der Bezahlkarte und sieht weitere Einschränkungen u. a. in der medizinischen Versorgung vor. Leistungen zur Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt werden nicht erbracht. Bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit werden im Vergleich zum SGB II nur geringfügige Freibeträge gewährt und bei Vermögen lediglich ein Freibetrag von 200 € berücksichtigt. Die Gewährung höherer Leistungen analog dem SGB XII wird unter weiteren Voraussetzungen erstmals nach einem Voraufenthalt von drei Jahren ermöglicht.

Der DAV ist der Auffassung, dass angesichts verfassungsrechtlicher Bedenken, integrationspolitisch kontraproduktiven Wirkungen, erheblichen Folgekosten und des Fehlens einer migrationssteuernden Wirkung die Absenkung der Leistungen für Geflüchtete aus der Ukraine auf das Niveau des AsylbLG weder verfassungsrechtlich haltbar noch sozial- oder integrationspolitisch vertretbar ist.

## **1. Verfassungsrechtliche Bedenken**

### **a) Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**

Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) klargestellt, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums allen Menschen in Deutschland – unabhängig vom

Aufenthaltsstatus – zusteht. Dieses Existenzminimum muss gegenwärtig, real und bedarfsgerecht gewährt werden. Leistungen nach dem AsylbLG liegen deutlich unterhalb der Regelsätze nach dem SGB II/XII. Sie beruhen auf einer bloß wertenden Einschätzung, ohne dass die tatsächlichen Verhältnisse bzw. Bedarfe der Leistungsberechtigten ermittelt worden sind und decken nach zutreffender kritischer Einschätzung nicht den tatsächlichen Mindestbedarf (LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss v. 26.01.2021, L 8 AY 21/19).

Eine abweichende Bestimmung existenznotwendiger Leistungen für Personen mit nur vorübergehendem Aufenthalt ist nach den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben zudem nur zulässig, wenn hinreichend zuverlässig nur diejenigen erfasst werden, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Eine solche Abgrenzung ist zu Beginn des Aufenthalts lediglich prognostisch möglich und bedarf der Berücksichtigung der aufenthaltsrechtlichen Perspektive im Kontext der tatsächlichen Lebensverhältnisse.

Den Ausführungen im Gesetzesentwurf nach dient die Neuordnung der Umsetzung einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag. Anlass für die damalige Einbeziehung der Geflüchteten aus der Ukraine in den Anwendungsbereich des SGB II und SGB XII sei der sehr hohe quantitative Zugang gewesen, den die Jobcenter besser hätten bewältigen können. Die frühere quantitative Problematik liege in dieser Form aktuell nicht mehr vor.

Diese Begründung genügt den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts offenkundig nicht. Die aufenthaltsrechtliche Situation der Geflüchteten aus der Ukraine hat sich nicht geändert; ein kurzfristiger Aufenthalt ist regelmäßig nach wie vor nicht anzunehmen.

#### **b) Gleichbehandlungsgrundsatz**

Die geplante Regelung verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG. Sie schafft eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung sowohl gegenüber Inhaber:innen von Aufenthaltstiteln mit vergleichbarem Schutzstatus als auch innerhalb der Gruppe der ukrainischen Geflüchteten – je nachdem, ob die Aufenthaltserlaubnis vor oder nach dem Stichtag erteilt wurde.

## **2. Fehlen einer migrationssteuernden Wirkung**

Im Koalitionsvertrag wird unter dem Unterkapitel 3.3 „Migration und Integration“ einleitend das erklärte Ziel betont, Anreize, in die Sozialsysteme einzuwandern, zu reduzieren (Rn. 2963 des Koalitionsvertrages). Unter diesem Kapitel findet sich als einer der Maßnahmen, die Vereinbarung, die Geflüchteten aus der Ukraine, die nach dem 1. April 2025 eingereist sind, dem AsylbLG zuzuordnen (Rn. 3100 des Koalitionsvertrags).

Die Annahme, eine Absenkung der Sozialleistungen könne sich migrationssteuernd auswirken, entbehrt jeder empirischen Grundlage. Wissenschaftliche Studien belegen, dass die Höhe der Sozialleistungen keinen entscheidenden Einfluss auf Migrationsentscheidungen hat. Flucht- und Migrationsbewegungen sind vielmehr das Ergebnis einer Vielzahl politischer, wirtschaftlicher und humanitärer Faktoren (<https://www.hu-berlin.de/de/pr/nachrichten/februar-2024/nr-2426>; aufgerufen am 15.08.2025).

Unabhängig davon hat das BVerfG in seiner Grundsatzentscheidung vom 18.07.2012 ausdrücklich betont, dass migrationspolitische Erwägungen von vornherein kein Absenken des Leistungsniveaus rechtfertigen können.

## **3. Integrationspolitische Auswirkungen**

Die Maßnahme ist integrationspolitisch kontraproduktiv. Zwar bleibt das Recht zur Erwerbstätigkeit formal bestehen, der Zugang zu Sprach- und Integrationsmaßnahmen entfällt jedoch für diejenigen, die nach dem Stichtag eingereist sind.

Nach § 66b SGB II-E sollen nur bereits begonnene Eingliederungsmaßnahmen bis zu deren Abschluss fortgeführt werden. Neueinreisende erhalten diese Hilfen nicht. Die Freibeträge für Erwerbseinkommen weichen der Höhe nach gravierend von den Regelungen im AsylbLG ab. Die erwerbstätigen Ukrainer:innen verlieren diesen Vorteil, wenn sie nach Ablauf des Bewilligungszeitraums in den Rechtskreis des AsylbLG wechseln.

Die in § 7 Abs. 3 AsylbLG normierten geringeren Freibeträge von 25 % gedeckelt auf maximal 50 % der maßgeblichen Regelbedarfsstufe nach dem AsylbLG schwächt die Motivation zur Arbeitsaufnahme oder -fortführung, zumal die für die Berechnung maßgeblichen Leistungssätze aufgrund der angeordneten Nichtanwendung der Bestandsschutzregelung des § 28a SGB XII anders als im SGB II/SGB XII im Verhältnis zum Vorjahr nochmals niedriger sind.

Das gesetzgeberische Ziel, Geflüchtete aus der Ukraine bestmöglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, kann so nicht gelingen. Die geplante Maßnahme stellt vielmehr ein Integrationshemmnis dar.

#### **4. Praktische und rechtliche Folgeprobleme**

Die Umsetzung des § 74 Abs. 1 SGB II-E in Verbindung mit Fiktionsbescheinigungen (§ 81 Abs. 5 AufenthG) wird in der Praxis zu Zuständigkeitsstreitigkeiten führen, da Ausländerbehörden die Bescheinigungen häufig ohne Hinweis auf § 24 AufenthG ausstellen. Zudem bleibt außer Betracht, dass es auch für Geflüchtete aus der Ukraine auch andere Gründe für die Erteilung eines Aufenthaltstitels geben kann. Es wird absehbar zu Leistungsausfällen kommen, die voraussichtlich ohne gerichtlichen Eilrechtsschutz nicht gelöst werden können. Damit ist aber zugleich mit einer höheren Arbeitsbelastung bei den Fachgerichten zu rechnen.

Es sollen nur bereits begonnene medizinische Behandlungen, die nicht von § 4 und § 6 AsylbLG erfasst sind, fortgeführt werden; damit fallen bereits verordnete Maßnahmen raus. Eine vergleichbare Regelung wie bei Rechtsänderungen zur Eingliederung in Arbeit gem. § 66 SGB II fehlt, für die es ausreicht, dass ein Anspruch auf Übernahme der Kosten entstanden ist oder die Leistung zuerkannt wurde.

Rehabilitative und pflegerische Maßnahmen bleiben gänzlich unberücksichtigt, so dass eine bereits begonnene Maßnahme ohne entsprechende Übergangsregelung abgebrochen werden muss.

Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX ist für Grundleistungsempfänger (§ 3 AsylbLG) ausgeschlossen. Für bereits bewilligte Hilfen fehlt es an einer Regelung.

Pflegeleistungen werden im AsylbLG nur als Sachleistungen gewährt. Der Gesetzesentwurf sieht auch hier keine Fortgeltungsregelung für bestehende Verträge ambulanter Pflege vor.

Bereits gewährte Mehrbedarfe werden entzogen.

Bei Gewährung der Leistungen in Form der Bezahlkarte, die in den Ländern und Kommunen sehr unterschiedlich geregelt ist, wird es zu erheblichen Problemen kommen, wenn bereits bestehende Einzugsermächtigungen, Ratenzahlungen, Überweisungen aus bestehenden Verträgen nicht mehr vorgenommen werden können. Dies hat nicht nur finanziell nachteilige Folgen für die Betroffenen, sondern führt auch zu einem erheblichen Mehraufwand für die Leistungsträger:innen. Da die Gewährung der Leistungsform im Ermessen der Leistungsträger:innen steht, in den Bundesländern aber teilweise verpflichtend eingeführt wurde, ist eine Regelung erforderlich, wonach bei schon bestehenden Bankkonten die Leistungen auch weiterhin als Geldleistung zu gewähren sind.

Künftig sollen alle Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG von der obligatorischen Anschlussversicherung gem. § 188 Abs. 4 SGB V ausgeschlossen werden. Sie erhalten lediglich eingeschränkte Gesundheitsleistungen nach Maßgabe der §§ 4, 6 AsylbLG. Das BSG hatte in seinem Urteil vom 10.03.2022, B 1 KR 30/20 R betont, dass die Ansprüche auf den abgesenkten Versorgungsanspruch bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt nach § 4 AsylbLG nicht denen der §§ 47 ff SGB XII entsprechen. Sie stellen keine anderweitige Absicherung im Krankheitsfall i.S. des § 188 Abs 4 Satz 3 SGB V dar. Durch die Neuregelung in § 5 Abs. 8a Satz 2 SGB V wird diese Rechtsprechung umgangen.

## **5. Vermögensprüfung**

Der Hinweis auf die vorgeschlagenen Möglichkeiten der Länder durch „konsequente und bundesweit einheitliche Vermögensprüfung“ die Kosten zu reduzieren, ist besonders für die Betroffenen bedenklich, die noch bis zum Ablauf des Bewilligungszeitraum SGB II-Leistungen beziehen. § 7 AsylbLG, der lediglich einen Vermögensfreibetrag von 200 Euro berücksichtigt, zwingt die Betroffenen dazu, zum Zeitpunkt des Rechtskreiswechsels zuvor angesparte Mittel vollständig aufzubreuchen, selbst wenn diese aus einer Erwerbstätigkeit oder angesparten SGB-II/SGB-XII-

Leistungen stammen. Das BSG hatte in seinem Urteil vom 25.06.2015 zum Aktenzeichen B 14 AS 17/14 R darauf hingewiesen, dass die Leistungen aus den drei nebeneinanderstehenden Sozialleistungssystemen des SGB II, SGB XII und dem AsylbLG jeweils kein anrechenbares Einkommen darstellen.

Wenn Nachzahlungen aus früheren Leistungsbezügen bei einem Rechtskreiswechsel kein anrechenbares Einkommen darstellen, dürfen zur Vermeidung eines Wertungswiderspruchs zumindest angesparte SGB II/SGB XII kein verwertbares Vermögen darstellen. Gleiches sollte auch für (angesparte) Einkünfte aus der Erwerbstätigkeit gelten.

## **6. Finanzielle Auswirkungen**

Der Ausschluss aus der obligatorischen Anschlussversicherung (§ 188 Abs. 4 SGB V) verursacht erhebliche Mehrkosten durch Übernahme der Krankenbehandlungskosten durch die kommunalen Leistungsträger.

Zudem erfordert die Umstellung von SGB II- auf AsylbLG-Leistungen einen erheblichen bürokratischen Aufwand der ohnehin schon stark belasteten Behörden und führt zu entsprechenden Mehrausgaben insbesondere für Personal.

Obwohl erwartet wird, dass durch den Wechsel zukünftig Kosten reduziert werden, zeigt der Gesetzesentwurf selbst ein fast ausgeglichenes Nullsummenspiel. Während der Bund Einsparungen von rund 1,32 Mrd. Euro (2026) prognostiziert, werden Länder und Kommunen mit Mehrkosten von ca. 1,375 Mrd. Euro belastet. Hinzu kommt ein einmaliger Erfüllungsaufwand der Verwaltung von rund 1,3 Millionen Euro (davon rund 329.000 Euro für den Bund und rund 924.000 Euro für die Kommunen). Zusätzlich entsteht darüber hinaus noch ein weiterer einmaliger, voraussichtlich mittlerer fünfstelliger, aber nicht genauer bezifferbarer Erfüllungsaufwand zur Umstellung der jeweiligen Datenverarbeitungssysteme der AsylbLG-Behörden.

Die strukturellen Kosten werden folglich nicht gesenkt, sondern lediglich zu Lasten der Länder und Kommunen verlagert. Gleichzeitig entstehen erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten.

Der darüber hinaus entstehende Mehraufwand für die Krankenversicherungen aber auch für die behandelnden Ärzten und Krankenhäuser bleiben in der Darstellung des Erfüllungsaufwandes gänzlich unberücksichtigt.

## **Verteiler**

---

Deutscher Bundesrat

Bundeministerium des Innern  
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  
Bundesministerium für Gesundheit  
Bundesministerium der Finanzen

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag  
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag  
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag  
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Landesministerien für Arbeit und Soziales  
Landesjustizminister der Länder  
Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Deutscher Arbeitsgerichtsverband e.V.  
Deutscher Steuerberaterverband  
Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit  
Deutscher Richterbund  
Bundesverband der Freien Berufe  
Bundesrechtsanwaltskammer  
Rechtsanwaltskammern in der Bundesrepublik Deutschland  
Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. – ABV  
verdi

UNHCR Deutschland  
Katholisches Büro in Berlin  
Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland  
Diakonisches Werk der EKD  
Deutscher Caritasverband  
Deutsches Rotes Kreuz  
AWO Bundesverband e.V.

Flüchtlingsrat Berlin  
Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland  
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen  
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.  
Der Paritätische  
Neue Richtervereinigung (NRV)  
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)  
Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)  
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)  
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)  
Deutscher Städtetag  
Deutscher Landkreistag

Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins  
Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV  
Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV  
Vorsitzende der Landesverbände des DAV  
Vorsitzender des FORUM Junge Anwaltschaft im Deutschen Anwaltverein

Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft  
Migrationsrecht des DAV  
Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Anwalt im Sozialrecht ASR  
Neue Juristische Wochenschrift NJW  
Neue Zeitschrift für Sozialrecht NZS  
Die Sozialgerichtsbarkeit  
NVwZ  
ZAR