

18.01.24

Gesetzesantrag des Freistaates Bayern

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Vor dem Hintergrund verschiedener weltweiter Krisen und nach dem Ende der Corona-Pandemie sind die Zugangszahlen von Asylbewerben auf dem höchsten Niveau seit 2016. Darüber hinaus ist aufgrund des fortdauernden Angriffskriegs der Russischen Föderation gegen die Ukraine weiterhin ein kontinuierlicher Zugang von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine zu verzeichnen. Die hohen Zugangszahlen belasten Staat und Kommunen und bringen diese an die Grenzen der Belastbarkeit.

Aufgrund der Aktivierung der Richtlinie 2001/55/EG über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten erhalten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine einen Aufenthaltstitel nach § 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Durch das Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23. Mai 2022 sind sie in Abkehr zur ursprünglichen Rechtslage seit 1. Juni 2022 grundsätzlich nicht mehr leistungsberechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), sondern sie erhalten Leistungen nach dem Zweiten bzw. Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II bzw. SGB XII).

Dadurch werden sie ohne sachlichen Differenzierungsgrund bessergestellt als andere Schutzsuchende und erhalten, ohne jemals in die deutschen Sozialsysteme eingezahlt zu haben, die gleichen Leistungen wie deutsche Bürger. Eine Gleichstellung mit bürgergeldberechtigten anerkannten Flüchtlingen ist nicht geboten. Denn bei Kriegsflüchtlingen ist gerade unklar, wie lange sie sich in Deutschland aufhalten.

Auch im EU-Recht ist nur ein vorübergehender Schutz vorgesehen und der Aufenthalt nicht unbefristet.

Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine sind innerhalb Europas sehr ungleich verteilt, so hat allein Bayern mehr Ukrainer aufgenommen als der gesamte Staat Frankreich. Die Art und die Höhe der in Deutschland gewährten Leistungen ist hierfür sicher mitursächlich.

Ziel der Bundesratsinitiative ist gerade den Pulleffekt zu senken, so dass weniger Kriegsflüchtlinge nach Deutschland kommen. Gleichzeitig sollen mehr Kriegsflüchtlinge in Arbeit gebracht werden, so dass im Ergebnis durch die beiden Maßnahmen in Zukunft weniger Kriegsflüchtlinge Leistungen beziehen werden müssen.

Zudem ist unstrittig, dass Ausländer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union, der Schweiz, Islands, Liechtensteins oder Norwegens haben, keinen Anspruch auf AsylbLG-Leistungen haben. Dieser Ausschluss findet sich aber im AsylbLG nicht.

B. Lösung

Neu ankommende Personen, die einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG beantragen, erhalten wieder Leistungen nach dem AsylbLG, wie vor dem 1. Juni 2022. Ausländer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union, der Schweiz, Islands, Liechtensteins oder Norwegens haben, werden explizit aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG ausgeschlossen.

C. Alternativen

Keine

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch den zu erwartenden Rückgang der Zugangszahlen von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine werden Länder und Kommunen von Aufwendungen entlastet. Gleichzeitig werden die Länder zusätzlich mit höheren AsylbLG-Kosten belastet. Die Höhe der zu erwartenden Be- und Entlastungen lässt sich insgesamt nicht beziffern.

Minderausgaben SGB II:

Träger der Leistungen nach dem SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen. Für den Bereich des SGB II werden sich, ausgehend von einem jährlichen Zugang von 70.000 ukrainischen Flüchtlingen, im ersten Jahr jährliche Minderausgaben bundesweit bei den Kommunen in Höhe von geschätzt 61 Mio. Euro und beim Bund in Höhe von geschätzt 435 Mio. Euro ergeben. In den folgenden Jahren würden sich die Minderausgaben entsprechend dem jährlichen Zugang von ukrainischen Flüchtlingen weiter erhöhen (bei einem weiteren jährlichen Zugang von 70.000 Personen jeweils nochmals um die genannten Beträge).

Minderausgaben SGB XII:

Träger der Leistungen nach dem SGB XII sind die Sozialhilfeträger. Für den Bereich des SGB XII werden Minderausgaben des Bundes im Bereich des 4. Kapitels SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung) in nicht bezifferbarer Höhe entstehen.

Für die Kapitel 3, 5, 7 – 9 des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfen zur Gesundheit, Hilfen zur Pflege, Hilfen zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen) ergeben sich dann Minderausgaben der Kommunen in nicht bezifferbarer Höhe.

Mehrausgaben AsylbLG:

Die Finanzierungsverantwortung für Leistungen nach dem AsylbLG liegt bei den Ländern. Für die Länder werden in nicht bezifferbarer Höhe Mehrausgaben für AsylbLG-Leistungen entstehen. Die aber dadurch, dass in Zukunft weniger Kriegsflüchtlinge Leistungen beziehen werden, gesenkt werden.

F. Weitere Kosten

Keine weiteren Kosten für den Bundeshaushalt.

18.01.24

**Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 15. Januar 2024

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird der als Anlage mit Vorblatt und Begründung beigefügte

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diesen gemäß Art. 76 Absatz 1 GG im Bundestag einbringen möge.

Es wird gebeten, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 1041. Sitzung am 2. Februar 2024 zu setzen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Markus Söder

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

§ 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a werden die Wörter „des Aufenthaltsgesetzes“ durch die Wörter „oder § 24 des Aufenthaltsgesetzes, soweit die Aufenthaltserlaubnis nach § 24 nach dem *[Datum des letzten Tages des Monats des Inkrafttretens des Gesetzes]* beantragt wurde“ ersetzt.
2. Nach Absatz 2 Satz 2 werden folgende Sätze angefügt:
„Die in Absatz 1 bezeichneten Ausländer sind auch dann nicht nach diesem Gesetz leistungsberechtigt, wenn sie Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union oder eines am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaats, der die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31) anwendet, sind.“
3. In Absatz 3a Satz 2 werden nach dem Wort „Aufenthaltsgesetzes“ die Wörter „und nur soweit die Aufenthaltserlaubnis vor dem *[Datum des ersten Tages des Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes]* beantragt wurde“ eingefügt.

Artikel 2 Änderung des SGB II

§ 74 des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 16. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 217) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Satz 1 werden nach den Wörtern „behandelt worden sind,“ die Wörter „vor dem *[Datum des ersten Tages des Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes]*“ eingefügt.
2. In Absatz 2 werden nach den Wörtern „behandelt worden sind,“ die Wörter „vor dem *[Datum des ersten Tages des Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes]*“ eingefügt.

Artikel 3 Änderung des SGB XII

Dem § 146 Absatz 1 Satz 1 des Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 6a des Gesetzes vom 16. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 217) geändert worden ist, werden nach dem Wort „erfüllt“ die Wörter „ , wenn sie den Aufenthaltstitel vor dem *[Datum des ersten Tages des Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes]* beantragt haben“ angefügt.

Artikel 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine sind bessergestellt im Vergleich zu anderen Schutzsuchenden, da sie von Anfang an keine AsylbLG-Leistungen, sondern SGB II/XII-Leistungen erhalten. Im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Staaten halten sich überdurchschnittlich viele Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland auf. Ein Grund hierfür liegt insbesondere an den hohen Leistungen. Die Behörden der Länder und Kommunen sind durch die Versorgung der Kriegsflüchtlinge zunehmend überfordert.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Neu ankommende Betroffene der Massenzustromrichtlinie erhalten künftig wieder AsylbLG-Leistungen.

Alternativen

Keine

Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 Grundgesetz (GG) (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (öffentliche Fürsorge); hinsichtlich der Artikel 74 Absatz 1 Nummern 4 und 7 GG jeweils auch in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG). Nur durch die Gesetzgebung des Bundes lassen sich einheitliche Lebensverhältnisse für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG im Bundesgebiet gewährleisten. Durch eine einheitliche Bundesgesetzgebung im Bereich der öffentlichen Fürsorge wird verhindert, dass sich innerhalb des Bundesgebiets das Sozialgefüge auseinanderentwickelt.

Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die vorgesehenen Änderungen sind mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Insbesondere gewährleisten die dort geregelten Leistungen nach dem AsylbLG weiterhin einen angemessenen Lebensstandard im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2013/33 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahme-Richtlinie) in der Zeit ihres ersten Aufenthalts. Diese Richtlinie eröffnet dem Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des angemessenen Lebensstandards für Asylbewerber und gestattet ihm ausdrücklich, die hierfür vorgesehenen materiellen Leistungen im Vergleich mit den Hilfeleistungen für eigene Staatsangehörige abweichend zu bemessen, sofern für die eigenen Staatsangehörigen ein Lebensstandard gewährt wird, der über dem nach der Richtlinie vorgeschriebenen Standard liegt (Artikel 17 Absatz 5 Satz 2 Aufnahme-Richtlinie). Die vorgesehenen Änderungen stehen im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Gesetzesfolgen

Für Personen, die hauptsächlich wegen der hohen Sozialleistungen planen, nach Deutschland kommen, wird ein Aufenthalt in Deutschland weniger attraktiv.

Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Nicht betroffen

Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht betroffen.

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

-

Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen führen zu keinem Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand, da keine Unternehmen betreffende Informationspflichten eingeführt und keine bestehenden Informationspflichten vereinfacht oder abgeschafft werden. Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen nicht.

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Minderausgaben SGB II:

Für den Bereich des SGB II werden sich, ausgehend von einem jährlichen Zugang von 70.000 ukrainischen Flüchtlingen, im ersten Jahr jährliche Minderausgaben bundesweit bei den Kommunen in Höhe von geschätzt 61 Mio. Euro und beim Bund in Höhe von geschätzt 435 Mio. Euro ergeben. In den folgenden Jahren würden sich die Minderausgaben entsprechend dem jährlichen Zugang von ukrainischen Flüchtlingen weiter erhöhen (bei einem weiteren jährlichen Zugang von 70.000 Personen jeweils nochmals um die genannten Beträge). Zu den Mehrausgaben für die erhöhte Bundesbeteiligung über die Asylpauschale, in die die Asylbewerberleistungen ukrainischen Flüchtlinge einbezogen werden müssen, siehe „Mehrausgaben AsylbLG“.

Minderausgaben SGB XII:

Für den Bereich des SGB XII werden Minderausgaben des Bundes im Bereich des 4. Kapitels SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung) in nicht bezifferbarer Höhe entstehen. Zu den Mehrausgaben für die erhöhte Bundesbeteiligung über die Asylpauschale, in die die Asylbewerberleistungen ukrainischen Flüchtlinge einbezogen werden müssen, siehe auch hier „Mehrausgaben AsylbLG“.

Für die Kapitel 3, 5, 7 – 9 des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfen zur Gesundheit, Hilfen zur Pflege, Hilfen zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen) ergeben sich dann Minderausgaben der Kommunen in nicht bezifferbarer Höhe.

Mehrausgaben AsylbLG:

Für die Länder werden in nicht bezifferbarer Höhe Mehrausgaben für AsylbLG-Leistungen entstehen. Diese sind über die Bundesbeteiligung an den Kosten für Asyl und Integration zu kompensieren.

Weitere Kosten

Für die Wirtschaft, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen entstehen durch das Gesetz keine Kosten. Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen auf die demographische Entwicklung ergeben sich aus den im Entwurf vorgesehenen Änderungen nicht.

Befristung; Evaluation

Eine Evaluation ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Änderung § 1 Absatz 1)

Neu ankommende Personen, die unter die Massenzustromrichtlinie fallen, erhalten Leistungen nach dem AsylbLG, wenn sie den Antrag auf einen Aufenthaltstitel ab dem *[Datum des ersten Tages des Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes]* stellen. Es wird abgestellt auf den Zeitpunkt des Antrags und nicht auf den Zeitpunkt der Erteilung der Fiktionsbescheinigung oder des Aufenthaltstitels, um die Ausländerbehörden zum Stichtag nicht zu überlasten und einen gleichmäßigen Vollzug zu gewährleisten. Personen, die zu diesem Zeitpunkt bereits einen Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII haben oder bei denen der Zeitpunkt des Anspruchsbeginns bereits feststeht, fallen nicht zurück ins AsylbLG.

Zu Nummer 2 (Änderung § 1 Absatz 2)

Es wird klargestellt, dass Ausländer, die auch oder nur die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union, der Schweiz, Islands, Liechtensteins oder Norwegens haben, keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben.

Zu Nummer 3 (Änderung § 1 Absatz 3a)

Folgeänderung zu Nummer 1.

Zu Artikel 2 (Änderung des SGB II)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummern 1 und 3.

Zu Artikel 3 (Änderung des SGB XII)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummern 1 und 3

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten.