

Rechtskreiswechsel für Geflüchtete aus der Ukraine

Krasnitski, Anastasia*

ZUSAMMENFASSUNG

Der Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine unterscheidet sich in vielen Aspekten von dem mit anderen Geflüchteten – auch im Aufenthalts- und Sozialrecht. Insbesondere erhält dieser Personenkreis aktuell exklusiv einen Aufenthaltsstatus nach § 24 AufenthG. Über diese scheinbar formale Änderung hinaus unterscheiden sich auch die praktischen Sozialleistungen der Geflüchteten immens, da ihnen ein Anspruch auf (das heutige) Bürgergeld zusteht. Im folgenden Aufsatz wird untersucht, welche nationalen rechtlichen Auswirkungen der Rechtskreiswechsel hat und welche Rolle dabei das am 01. Januar 2023 geänderte SGB II unter Einführung des Bürgergeldes einnimmt. Des Weiteren wird untersucht, welche verfassungsrechtlichen Probleme mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz dabei entstanden sind und ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

Keywords Rechtskreiswechsel; Migrationsrecht; Flucht; Bürgergeld; SGB II; SGB XII; Ukraine; Massenzustromrichtlinie (Massenzustrom-RL); Gleichheitsrechte

A. Einführung

Im Zusammenhang mit der Bundestagswahl am 26. September 2021 stellt die SPD in ihrem Parteiprogramm die geplante Reform der Grundsicherung der Arbeitssuchenden nach dem SGB II als das sog. „Bürgergeld“ unter dem Titel „Solidarität erweitern“ vor. Im ersten Satz des Abschnitts heißt es: „Unser Sozialstaat ist der Garant, auf den sich alle verlassen können müssen, damit unsere Gesellschaft zusammenhält“¹. Damals war wohl noch nicht abzusehen, inwiefern die *Solidarität* Deutschlands und der Europäischen Union in naher Zukunft auf die Probe gestellt würde und wer genau sich im Sinne dieses Parteiprogramms auf den deutschen Sozialstaat verlassen kann.

Der Ukraine-Konflikt hat in Europa eine massive Fluchtwelle ausgelöst, in dessen Zuge – nach Angaben der UNHCR² – 6.021.400 Personen (Stand: 15. Juli 2024) in andere europäische Staaten flohen. Schon in den ersten Tagen zeichnete sich ab, dass das europäische Migrationssystem vor einer großen Herausforderung steht.

In Ungewissheit über die weiteren Entwicklungen in der Ukraine reagierte, neben vielen anderen Hilfe- und Sanktionsmaßnahmen der EU, auch zeitnah der Rat der Europäischen Union mit dem Durchführungsbeschluss 2022/382 vom 4. März 2022. Er stellte in Art. 1 des Beschlusses *in Solidarität mit den Geflüchteten* das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen in die Union im Sinne der Richtlinie 2001/55/EG fest. Diese sogenannte Massenzustromrichtlinie (Massenzustrom-RL) vom 20. Juli 2001 ist verzögert im Kontext des Bürgerkrieges im früheren Jugoslawien Anfang der 1990er Jahre entstanden.³ Sie enthält gemäß Art. 1 der Richtlinie Mindestregelungen über die Gewährung vorübergehenden Schutzes und über die Förderung der angemessenen Umverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten. Durch den Durchführungsbeschluss wurde erstmals der in ebendieser Richtlinie vorgesehene Notfallmechanismus für einen vorübergehenden Schutz von Geflüchteten aktiviert. Der EU-Rat

hat auf Vorschlag der EU-Kommission mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 vom 19. Oktober 2023 den vorübergehenden Schutz für Vertriebene aus der Ukraine bis zum 4. März 2025 und am 25. Juni 2024 erneut mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836 des Rates vom 25. Juni 2024 um ein weiteres Jahr, bis zum 4. März 2026, verlängert. Gemäß Art. 8 Abs. 3 S. 2 der Richtlinie ist die Förmlichkeit bei der Erlangung erforderlicher Dokumente aufgrund der Dringlichkeit der Lage zu begrenzen. Aufgrund des Durchführungsbeschlusses ist gemäß Art. 5 Abs. 3 der vorübergehende Schutz iSd der Massenzustrom-RL aktiviert. Die Massenzustrom-RL bestimmt Mindestanforderungen beispielsweise in Art. 12 in Bezug auf einen beschränkten Arbeitsmarktzugang, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet ist, EU-Bürgern, Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt vorrangig Arbeit zu vermitteln. In Art. 13 Abs. 2 der Massenzustrom-RL ist geregelt, dass die Mitgliedstaaten außerdem eine medizinische Notversorgung und „notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“⁴ leisten müssen. Dem Wesen der Richtlinien entsprechend bedarf es der Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Der Bund entschied sich dabei für den sog. Rechtskreiswechsel. Ukrainische Geflüchtete wurden damit leistungsberechtigt nach dem SGB II und SGB XII, anders als andere Geflüchtete, die während der Zeit bis zu ihrer Anerkennung als Schutzberechtigte (nur) nach dem AsylbLG berechtigt sind. Die praktische Relevanz

*Anastasia Krasnitski, Studentin der Rechtswissenschaften an der Johann-Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt am Main.



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Zitieren als: Krasnitski, Rechtskreiswechsel für Geflüchtete aus der Ukraine, FraLR 2024 (02), S. 68-77. DOI: 10.21248/gups.87028

¹ Das Zukunftsprogramm der SPD 2021, Punkt 3.3, S. 33.

² UNHCR The UN Refugee Agency Deutschland, Nothilfeinsatz Europa, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine?>(zuletzt aufgerufen am 15.07.2024).

³ Janda, ZAR 2023, 8 (9) m.w.V.

des Rechtskreiswechsels zeigt sich insbesondere in dem erheblich größeren Leistungsumfang für Leistungsempfänger nach dem SGB II und SGB XII im Vergleich zu dem AsylbLG, aber auch darin, dass Leistungsbezieher nach dem SGB II in die Pflichtversicherung der GKV nach § 6 Abs. 1 Nr. 2a SGB V eintreten, während die medizinische Versorgung nach dem AsylbLG stark eingeschränkt ist; die Leistungen nach dem AsylbLG umfassen gem. § 4 AsylbLG nur Behandlungen bei einer akuten Krankheit oder Schmerzen und bei Schwangerschaft.

Im Folgenden wird untersucht, welche (weiteren) rechtlichen Auswirkungen der Rechtskreiswechsel in der Bundesrepublik Deutschland hat und welche Rolle dabei das am 01. Januar 2023 geänderte SGB II unter Einführung des Bürgergeldes einnimmt. Des Weiteren wird untersucht, welche verfassungsrechtlichen Probleme mit Blick auf Art. 3 I GG dabei entstanden sind und ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

B. Grundlegender rechtlicher Rahmen für ukrainische Schutzsuchende in Deutschland

Die den Schutzsuchenden in Deutschland zustehenden Sozialleistungen knüpfen grundsätzlich unmittelbar an die Art und den rechtlichen Rahmen der Einreise und des Aufenthalts an.

I. Einreise

Da am 24. Februar 2022 das Bundesministerium für Digitales und Verkehr in Übereinstimmung mit anderen EU-Staaten gemäß § 26a LuftVG ein Flugverbot im Luftraum der Ukraine per Allgemeinverfügung erlassen hatte und dieses immer wieder verlängert wurde (zuletzt bis zum 28.03.2024), flohen die meisten Personen aus der Ukraine über das Festland an die EU-Außengrenzen. In Deutschland befinden sich mittlerweile 1.200.435 Geflüchtete aus der Ukraine.⁵ Dass ukrainische Staatsbürger die EU-Außen- und auch Innengrenzen legal überqueren konnten, findet seine rechtliche Grundlage in dem Schengener Grenzkodex⁶ und Art. 4 in Verbindung mit Anhang II der EU-Visum-VO.⁷ Die Einreise in das Unionsgebiet mit einem biometrischen Pass ist für ukrainische Staatsbürger ohne Aufenthaltstitel gemäß § 4 Abs. 1 AufenthG für einen visumfreien Kurzaufenthalt von bis zu 90 Tagen europarechtlich zulässig. Auch Ausländer, die sich zum Zeitpunkt des Beginns des Konflikts (rechtmäßig) in der Ukraine aufgehalten haben, sind ebenfalls von der Pflicht zum Besitz eines Aufenthaltstitels nach § 2 Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung⁸ befreit und konnten dadurch visumfrei bis zum 04. März 2024 in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Dadurch wurde der schnellere Zugang zum temporären Schutzstatus erleichtert.⁹

II. Aufenthalt

Nach der Einreise können Geflüchtete einerseits einen förmlichen Asylantrag gemäß §§ 1 Abs. 1, 14 AsylG stellen und damit das Asylverfahren in Gang setzen. Dabei wird im Rahmen einer konkreten Prüfung sowohl die

Gewährung internationalen Schutzes als auch die Anerkennung als Asylberechtigter, sofern der Antragsteller letzteres nicht ausdrücklich ablehnt (§ 13 Abs. 2 AsylG), überprüft.¹⁰ Die zuständige Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt nach Antragstellung zunächst die erkennungsdienstliche Behandlung und die Prüfung des Dublin-Verfahrens durch. Bei Letzterem wird formell geprüft, ob Deutschland für den Asylantrag zuständig ist. Zuständig ist regelmäßig nur der Mitgliedstaat, in dem der Schutzsuchende erstmals die EU betreten hat (vgl. Art. 13 Abs. 1 der Dublin III-VO),¹¹ sodass Deutschland aufgrund geographischer Gegebenheiten idR dafür nicht in Frage kommt. Schutzsuchende können kein Asylrecht sondern beispielsweise subsidiären Schutz gemäß § 4 AsylG erhalten. Im Anschluss an diese Etappe wird ein sog. Ankunftsnachweis gemäß § 63a AsylG ausgestellt, welcher für den Erhalt etwaiger Sozialleistungen entscheidend ist.

Andererseits besteht exklusiv für die Schutzsuchenden aus der Ukraine die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 AufenthG zur vorübergehenden Schutzgewährung zu erhalten. Bei § 24 AufenthG handelt es sich um die nationale Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2001/55/EG. Das System steht jenseits des regulären Asylverfahrens, sodass ein Asylantrag parallel gestellt werden kann.¹²

Sinn und Zweck dieser Richtlinie ist die europäische Harmonisierung bei der Aufnahme und der Schutzgewährung für Geflüchtete aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten.¹³ Mit einem Migrationsdruck auf die EU soll effizient, kohärent und solidarisch umgegangen werden, wobei Sekundärmigration, also die Bewegung der Geflüchteten von einem Mitgliedstaat der EU in einen anderen, vermieden werden soll. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Richtlinie ist ein Beschluss des Rates der EU, welcher insbesondere die in Art. 5 der Richtlinie geregelten Voraussetzungen erfüllen und auf Vorschlag der Kommission ergehen muss. Dies ist durch den Durchführungsbeschluss 2022/382 verwirklicht worden, der das generelle Schutzbedürfnis der Geflüchteten aus der Ukraine (vorübergehend) anerkennt.¹⁴ Nach dem in § 24 Abs. 1 AufenthG

⁴ EU-Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001, Art. 12 Abs. 2.

⁵ UNHCR The UN Refugee Agency Deutschland, Nothilfeinsatz Europa, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine?> (zuletzt aufgerufen am 15.07.2024).

⁶ EU-Verordnung Nr. 2016/399 v. 23.03.2016, ABl. EU L77.

⁷ EU-Verordnung Nr. 2018/1806 v. 14.11.2018, ABl. EU L303/39.

⁸ Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung vom 7. März 2022 (BAnz AT 08.03.2022 V1), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 17.05.2024 (BGBl. 2023 I Nr. 138) geändert worden ist.

⁹ Janda, ZAR 2023, 8 (11); Welte, ZAR 2022, 355 (356).

¹⁰ Hailbronner (2021), Asyl- und AusländerR, 5. Aufl., Rn 1302.

¹¹ EU-Verordnung Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 ABl. EU L180/31.

¹² Fränkel in Hofmann, NK-AusländerR, § 24 AufenthG, Rn 18.

¹³ Hailbronner (2021), Asyl- und AusländerR, 5. Aufl., Rn. 518.

¹⁴ Der neuste Durchführungsbeschluss muss allerdings noch in deutsches Recht umgesetzt werden. Aktuell gilt die Aufenthaltserlaubnis-Fortgeltungsverordnung vom 28.11.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 334) zur Regelung der Fortgeltung der gemäß § 24 Abs. 1 AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnisse für vorübergehend Schutzberechtigte aus der Ukraine. Die Aufenthaltserlaubnisse gemäß § 24 Abs. 1 AufenthG, die ab dem 1.02.2024 noch gültig sind, werden demnach automatisch bis zum 4. März 2025 verlängert.

enthaltenen Prinzip der doppelten Freiwilligkeit¹⁵ müssen außerdem sowohl der Mitgliedstaat als auch die betroffene Person auf Grundlage des Durchführungsbeschlusses des Rates der EU ihre Aufnahmebereitschaft erklären. Schutzsuchende erklären dies spätestens mit der Antragstellung zum Erhalt der Aufenthaltserlaubnis bzw. der entsprechenden Fiktionsbescheinigung.

Eine solche nationale Entscheidung zur Aufnahmebereitschaft ist in Deutschland in Form von umfangreichen, am 01. Juni 2022 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen erfolgt.¹⁶ Somit können Geflüchtete aus der Ukraine einen humanitären Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG¹⁷ erhalten. Darüber hinaus ist eine Sonderregelung bei der Verpflichtung der Geflüchteten, in dem Bundesland, in das sie zunächst gemäß § 24 Abs. 3 - 5 AufenthG unmittelbar nach der Ankunft in Deutschland zugewiesen oder verteilt wurden, nach Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre den Wohnsitz zu nehmen, in § 12a AufenthG eingeführt worden. Eine solche Wohnsitzregelung entfällt kraft Gesetzes bzw. entsteht bereits nicht in den Fällen des § 12a Abs. 1 S. 2 AufenthG.¹⁸ Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Integrations- oder Berufssprachkurse nicht oder nicht ohne Verzögerung an dem aktuellen Wohnsitz durchgeführt oder fortgesetzt werden können. Hierdurch soll der Zugang zu Sprach- und Integrationskursen, aber auch zum Arbeitsmarkt wesentlich erleichtert werden.

III. Sozialleistungen

Die im „Einmalzahlungsgesetz“ vom 23. Mai 2022 enthaltenen Neuregelungen umfassen Änderungen im SGB II, SGB XII, AsylbLG und zahlreichen weiteren Gesetzen.¹⁹ Sie betreffen auch die Geflüchteten aus der Ukraine, soweit sie einen Schutzstatus nach § 24 AufenthG erhalten haben. Dazu zählt die ergänzende Regelung in § 61 BaföG, die Ausländerinnen und Ausländer zu Leistungen nach dem BaföG berechtigt. Viele Änderungen, insbesondere in den Vorschriften zu den Familienleistungen, sind für die Geflüchteten aus der Ukraine weniger relevant, da für diese Personengruppe die wesentliche Änderung der sog. „Rechtskreiswechsel“ für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus vom AsylbLG zum SGB II (und SGB XII) darstellt. Die Familienleistungen werden allerdings auf den Leistungsanspruch nach dem SGB II angerechnet.

C. Rechtskreiswechsel nach der Massenzustrom-RL

I. Definition und rechtliche Grundlage

Als sog. Rechtskreiswechsel bezeichnet man den Sozialleistungsübergang vom AsylbLG zum SGB II bzw. SGB XII als Systeme zur Existenzsicherung im Falle der Geflüchteten aus der Ukraine. Ausschlaggebend für die Art und den Umfang der Sozialleistungen für nach Deutschland gelangte Schutzsuchende ist, welchen Aufenthaltsstatus diese besitzen. Aufgrund der generellen Anerkennung des vorübergehenden Schutzbedürfnisses durch den Durchführungsbeschluss des Rates der EU 2022/382 vom 4. März 2022 im Sinne der Massenzustrom-RL und dem damit ermöglichten Erhalt eines Aufenthaltstitels nach

§ 24 AufenthG ist der betroffene Personenkreis im zeitlich begrenzten Umfang zu den Leistungen nach dem SGB II (und SGB XII) berechtigt. Die dafür notwendige Feststellung des Massenzustroms erfolgte gemäß Punkt 21 des Durchführungsbeschlusses in Verbindung mit Art. 4, 6 RL 2001/55/EG.

II. Zweck und (europäischer) Hintergrund

Nicht zu verkennen ist, dass die Situation in der Ukraine starke Solidarität sowohl in der deutschen und europäischen Politik als auch in der breiteren Bevölkerung ausgelöst hat. Neben der deutschen finanziellen Unterstützung²⁰ und den europäischen Sanktionspakete verurteilte auch der Europäische Rat in seiner Schlussfolgerung vom 24. Februar 2022 die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine „aufs Schärfste“.²¹

Primärer Zweck des Rechtskreiswechsels ist mithin die Umsetzung des im Durchführungsbeschluss enthaltenen Solidaritätsversprechens gegenüber der Ukraine. Durch den Rechtskreiswechsel sollte eine beschleunigte und unbürokratische Integration der Geflüchteten in die Strukturen des deutschen Sozialleistungssystems geschaffen werden. Sozialhilfepolitisch wollte der Gesetzgeber eine Gleichstellung von aus der Ukraine Geflüchteten mit anerkannten Schutzberechtigten erreichen.²²

Sekundär soll den Betroffenen auch eine langfristige Perspektive in Deutschland eröffnet werden. Dieses Motiv wurde namentlich von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Rahmen der Beratungsergebnisse zum Rechtskreiswechsel herausgestellt²³, was widersprüchlich erscheint, sichert § 24 AufenthG doch nur vorübergehenden Schutz während der zeitlichen Geltung des Durchführungsbeschlusses. Dieses Ziel grenzt sich von den Übrigen ab und führt zu Inkonsistenzen im Umgang mit den betroffenen Personen: Betroffene aus der Ukraine werden einerseits wie vorübergehend Schutzberechtigte, andererseits wie dauerhaft nach Deutschland immigrierte Personen behandelt. Noch verwirrender erscheint dies vor dem Hintergrund, dass die Zuordnung eines Personenkreises in das AsylbLG auf der gesetzgeberischen Vermutung fußt, dass dieser Personenkreis sich nur kurzzeitig in Deutschland aufhält und der Gesetzgeber auch nur einen Kurzaufenthalt prognostiziert. Das Konzept der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG sieht allerdings ebenfalls einen kurz- bis mittelfristigen Aufenthalt von zwei

¹⁵ Hailbronner (2021), Asyl- und AusländerR, 5. Aufl., Rn. 519.

¹⁶ BGBl 2022 Teil I Nr. 17, S. 760.

¹⁷ Frings, Asylmagazin 6/2022, 203 (204).

¹⁸ Seidl, info also 2023, 110 (112).

¹⁹ BGBl. I Nr. 17 vom 27.5.2022. S 760-767.

²⁰ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bilaterale Unterstützungsleistungen der Bundesregierung für die Ukraine und Menschen aus der Ukraine (Stand: 28.08.2024).

²¹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24.02.2022 (EUCO 18/22), Nr.1.

²² BT-Drs. 20/1768 vom 11.05.2022 S. 27; Janda, ZAR 2023, 8 (12); Beschluss zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7.04.2022, 6, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/1d72303ae0055656d1ee8e4b33d18509/2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 24.09.2024).

²³ BT-Drs. 20/1768 vom 11.05.2022 S. 25.

bzw. drei Jahren vor, ermöglicht den Rechtskreiswechsel für diesen isolierten Personenkreis aber unmittelbar, während andere Schutzsuchende bis zu ihrer Anerkennung weiterhin nur Leistungen nach dem AsylbLG erhalten. Der oben genannte Zweck passt somit nicht in das Konzept des vorübergehenden Aufenthaltstitels nach § 24 AufenthG.

III. Unterschied: Leistungsumfang des AsylbLG und des SGB II

Um die Bedeutung des Rechtskreiswechsels zu verdeutlichen, hilft ein Vergleich zwischen den Leistungssystemen des AsylbLG und des SGB II.

1. *AsylbLG* Die Voraussetzungen für die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG sind in § 1 AsylbLG geregelt. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II schließt die Leistungsberechtigung nach § 1 AsylbLG Sozialleistungen nach dem SGB II aus. Grundlage für die Berechtigung zur Inanspruchnahme der Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist der Ankunftsachweis gemäß § 63a AsylG (s.o.).²⁴

Das AsylbLG zeichnet sich insbesondere durch den Versuch aus, eine Balance zwischen fiskalischen Motiven und dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums²⁵ zu finden. Es gilt der sog. Sachleistungsvorrang²⁶ und der Leistungsumfang ist gemäß § 3 AsylbLG in notwendigen und notwendigen persönlichen Bedarf unterteilt, wobei gemäß § 3a AsylbLG die Bedarfssätze insgesamt zwischen 312 Euro und 460 Euro je nach Bedarfsstufe liegen. Während der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes gemäß § 3 Abs. 1 AsylbLG wird der notwendige Bedarf in Form von Sachleistungen gedeckt. Der notwendige persönliche Bedarf soll gemäß § 3 Abs. 2 S. 4 AsylbLG ebenfalls so weit wie möglich durch Sachleistungen gedeckt werden. Bei einer Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft oder Wohnung in den Kommunen gemäß § 3 Abs. 2 AsylbLG wird der notwendige Bedarf in der Regel durch Geldleistungen gedeckt. Voraussetzung für den Erwerb von Leistungen nach dem AsylbLG ist allerdings, dass das eigene Vermögen grundsätzlich vollständig aufgebraucht sein muss.²⁷ Personen, die „die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben“ erhalten während eines noch andauernden Asylverfahrens nach 36 Monaten sog. Analogleistungen gemäß § 2 AsylbLG, wobei sich der Leistungsumfang nach dem des SGB XII richtet. Mit der Anerkennung als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter verliert der Berechtigte den Leistungsanspruch nach dem AsylbLG. Stattdessen steht ihm in der Regel der höhere Leistungsumfang nach dem SGB II bzw. SGB XII zu. Dies ergibt sich aus § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II bzw. § 23 Abs. 2 SGB XII.

2. *SGB II* Im SGB II sind dagegen die Leistungen in Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 - 18e SGB II) und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (§§ 19 ff. SGB II) unterteilt und sollen in Kombination mit Fürsorgeleistungen den Zugang zum Arbeitsmarkt fördern. Die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen dem Ziel des nachhaltigen Arbeitsmarktzugangs dienen, welcher nach dem gesetzlich in Kapitel 1 SGB II festgelegten Grundsatz des „Fördern und Fordern“ verfolgt wird.

Der Leistungsumfang wird durch die Ermittlung des statistischen Verbraucherverhaltens von Personen im unteren Einkommenssegment im Rahmen einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes auf Grundlage vom PrHaushStatG in Verbindung mit dem BStatG bestimmt und fortlaufend angeglichen. Er umfasst gemäß § 19 SGB II Regelbedarfe, Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung, die, anders als Leistungen nach dem AsylbLG, nicht dem Sachleistungsvorrang unterliegen. Nach § 19 Abs. 2 und 3 SGB II sind Leistungen für die Bildung und Teilhabe abseits vom SGB XII und für Kinder möglich. Insgesamt lässt sich somit sagen, dass der Leistungsumfang nach dem AsylbLG erheblich hinter dem nach dem SGB II bzw. SGB XII zurückbleibt.

a) *Sozialschutzpakete*. Darüber hinaus steht die rechtliche Situation der Geflüchteten aus der Ukraine auch im Zusammenhang mit der zum Zeitpunkt des Konfliktausbruchs anhaltenden COVID-19-Pandemie und der geltenden Sozialschutzpakete. Die befristete Einschränkung der Vermögensprüfung und die Vermutung des Nichtbestehens von erheblichem Vermögen gemäß § 67 Abs. 2 SGB II, die auf sechs Monate befristete Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung ohne Angemessenheitsprüfung gemäß § 67 Abs. 3 SGB II und die Sonderregelungen für vorläufige Entscheidungen gemäß § 41a SGB II in Verbindung mit § 41 SGB II gelten nach dem Wortlaut des § 67 Abs. 1 SGB II für Leistungen, deren Bewilligungszeiträume bis zum 31. März 2022 beginnen. Der Adressatenkreis des Rechtskreiswechsels, welcher zum 1. Juni 2022 erfolgte, wäre mithin nicht von dieser Regelung umfasst. Die Überschneidung der Sozialhilfepakete im Rahmen der COVID-19-Pandemie und den Neuregelungen im Zuge der Durchsetzung des Durchführungsbeschlusses führte zu einer sozialrechtlich aus Laienperspektive nur schwer zu überblickenden Rechtslage, die von der Opposition als „Flickenteppich von Regelungen“²⁸ kritisiert wurde. Allerdings spiegelt die Vielzahl von Sonderregelungen auch die vielen verschiedenen Einzelfallkonstellationen im aktuellen Zeitgeschehen wider, die aufgrund neuer Entwicklungen entstehen und der Anpassung bedürfen.

b) *Bürgergeld*. Durch das neue Bürgergeld, welches das Arbeitslosengeld II („Hartz-IV“) mit Wirkung zum 1. Januar 2023 ablöste, vergrößert sich die Spanne zwischen dem Leistungsumfang nach dem SGB II und dem (nicht reformierten) AsylbLG allerdings weiter. Verdeutlichen lässt sich dies an dem Beispiel, dass Leistungsempfänger nach dem SGB II nicht ihr gesamtes Vermögen aufbrauchen müssen, bevor sie Leistungen erhalten, weil ihnen eine einjährige Karenzzeit gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 SGB II für das Vermögen zusteht. Während dieser Zeit gelten erhöhte Vermögensfreibeträge, es wird gemäß § 22 Abs. 1 S. 2 SGB II darauf verzichtet, die Angemessenheit des tatsächlichen Unterkunftsbedarfs zu prüfen und das Vermögen wird nur berücksichtigt, wenn es gemäß § 12 Abs. 3 S. 2 SGB II erheblich im Sinne

²⁴ Hailbronner (2021), Asyl- und AusländerR, 5. Aufl., Rn. 1305.

²⁵ azu BVerfGE, 125, 175, Rn. 133-145.

²⁶ Treichel in GK-SRB, § 1a Rn. 39 f. AsylbLG.

²⁷ Vgl. Ausnahmen in § 7 II, III, V AsylbLG.

²⁸ BT-Drs. 20/1768 vom 11.05.2022 S. 25 u. 26.

des Abs. 4 ist und somit in der Summe EUR 40.000,00 für einen Leistungsberechtigten übersteigt. Dabei regelt § 65 Abs. 3 SGB II, dass die Zeiten eines vorherigen Leistungsbezugs bis zum 31. Dezember 2022 bei der Karenzzeit unberücksichtigt bleiben. Ratio legis ist, dass die neue Karenzzeit für alle Leistungsberechtigten unabhängig von einem Vorbezug gilt.²⁹

Im Ergebnis findet ein zeitlich nahtloser Übergang von dem vereinfachten Zugang zu den Grundsicherungssystemen im Rahmen der COVID-19-Sozialpakete einerseits und der Einführung des Bürgergeldes einschließlich der Karenzzeit andererseits statt. Dies gilt auch für die Adressate des Rechtskreiswechsels. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurde somit bei der Bewilligung der Leistungen nach dem SGB II bei den Geflüchteten aus der Ukraine das Vermögen für die Dauer von sechs Monaten gemäß § 67 Abs. 2 SGB II nicht berücksichtigt und keine Angemessenheitsprüfung bezüglich der Unterkunft- und Heizungskosten gemäß § 67 Abs. 3 SGB II durchgeführt. Daran zeitlich anschließend trat am 1. Januar 2022 dann das Bürgergeld mit seiner Karenzregelung in Kraft. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der vom Rechtskreiswechsel betroffene Personenkreis einerseits durch den Leistungsumfang des SGB II sozialhilferechtlich mit anerkannten Asylbewerbern, Flüchtlingen nach der GFK, subsidiär Schutzberechtigten und deutschen Staatsbürgern ab ihrer Einreise weitestgehend gleichgestellt wird.³⁰ Andererseits sind Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG – und damit gerade nicht Schutzsuchende aus der Ukraine – strengeren Voraussetzungen unterworfen, während gleichzeitig der Leistungsumfang massiv hinter dem des SGB II zurückbleibt und der betroffene Personenkreis von dem üblichen Sozialhilfesystem abgekapselt wird.

IV. Voraussetzungen für den Rechtskreiswechsel

Die Voraussetzungen für den Zugang zu den Leistungen nach dem SGB II werden für Personen, die zum Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG berechtigt sind, gemäß § 74 SGB II innerhalb einer eigenständigen Norm und nicht wie bei anderen Schutzsuchenden im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II und den darauffolgenden Vorschriften geregelt.³¹ § 74 Abs. 1 S.1 und Abs. 2 SGB II regeln die besonderen Voraussetzungen, unter denen ukrainische Geflüchtete ohne die dreimonatige Wartezeit gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II Sozialleistungen nach dem SGB II erhalten können. Die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 AufenthG, der Erhalt einer entsprechenden Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Abs. 5 iVm Abs. 3 bzw. Abs. 4 AufenthG und die Vornahme einer erkennungsdienstlichen Behandlung sind Grundvoraussetzung für die Leistungsbewilligung, was sich aus der Streichung des § 24 AufenthG aus der Auflistung § 1 Abs. 1 Nr. 3 lit. a AsylbLG ergibt, da die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG im Verhältnis zu dem SGB II spezieller ist.³² Auch Besitzer einer ab dem 1. Juni 2022 ausgestellten Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 5 iVm Abs. 3 AufenthG erfüllen die Leistungsvoraussetzungen. Das gilt auch für Kinder bis zu ihrem 15. Geburtstag ohne Fiktionsbescheinigung oder Aufenthaltstitel, wenn ein Elternteil alle erforderlichen Dokumente besitzt. Im Folgenden werden die besonderen Voraussetzungen näher erläutert.

1. *Adressatenkreis* Welchen Ausländern im Sinne des § 24 Abs. 1 S. 1 AufenthG vorübergehender Schutz gewährt wird, ist in Art. 3 des Durchführungsbeschlusses in Verbindung mit dem Rundschreiben des BMI vom 14.04.2022³³ inklusive dessen Aktualisierung festgelegt. Dabei wurden zunächst gemäß Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses ukrainische Staatsangehörige, Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer, die in der Ukraine vorübergehenden Schutz oder gleichwertigen Schutz genossen haben, und ihre Familienangehörigen umfasst. Die aktualisierten Anwendungshinweise des BMI³⁴ vom 30. Mai 2024 heben diese Regelung auf. Sofern Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die aus der Ukraine geflohen sind, in der Ukraine keinen Schutzstatus hatten oder kein unbefristetes Aufenthaltsrecht besaßen, erhalten sie ab dem 05. Juni 2024 nicht mehr den vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG. Vorübergehenden Schutz erhalten auch gemäß Absatz 2 des Beschlusses Personen mit gültigem unbefristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine, die nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können, wobei hinsichtlich der zweiten Voraussetzung die prima facie Schlussfolgerung gilt, dass dies bei Inhabern eines unbefristeten Aufenthaltstitels (widerlegbar) vermutet wird, „weil eine engere (Wortlaut der Kommission ‚sinnvollere‘) Bindung zur Ukraine besteht als zum Herkunftsland“³⁵. Ausgeweitet wird diese Berechtigung entsprechend Art. 2 Abs. 3 des Beschlusses auf Personen, die sich am 24.02.2022 rechtmäßig und nicht nur kurzfristig in der Ukraine aufgehalten haben. Diese besaßen regelmäßig einen befristeten Aufenthaltstitel, wobei die Behörden bei dieser Feststellung in weiten Teilen einen Ermessensspielraum im Rahmen einer grundsätzlich individuellen Prüfung ausüben.³⁶

2. *Sonderregel in § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II* Die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Bürgergeld sind in § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II geregelt. Im Falle der Geflüchteten aus der Ukraine wird gemäß § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II die Regelung in § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II nicht angewendet, sondern

²⁹ Harich in BeckOKSozR, SGB II § 65 Rn. 3.

³⁰ Beschluss zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7.04.2022, 6, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/1d72303ae0055656d1ee8e4b33d18509/2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 26.09.2024).

³¹ Klerks, info also 2022, 154 (155).

³² Frings, Asylmagazin 2022, 203 (203).

³³ BMI, Rundschreiben vom 14.04.2022 an die für das Aufenthaltsrecht zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder, <https://www.germany4ukraine.de/resource/blob/2012724/2041628/5a6ffe89c21b663ff70201461a316dfd/zweites-laenderschreiben-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 19.08.2024).

³⁴ BMI, Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, Punkt 4, S. 9, https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/BMI.Anwendungshinweise-MassenzustromRL-UKR_20240530.pdf (zuletzt aufgerufen am 05.08.2024).

³⁵ BMI, Rundschreiben vom 05.09.2022, S. 5.

³⁶ BMI, Rundschreiben vom 05.09.2022, S. 6-10.

der gewöhnliche Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland während des laufenden Antragsverfahrens (Fiktionsbescheinigung) unterstellt.³⁷

D. Verfassungsrechtliche Analyse der Ungleichbehandlung anderer Geflüchteter

Es lässt sich festhalten, dass Geflüchtete mit einem Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG bzw. einer entsprechenden Fiktionsbescheinigung ausländerrechtlich und sozialrechtlich einen gewissen privilegierten „Sonderstatus“ im Vergleich zu anderen Geflüchteten mit humanitären Aufenthaltstiteln gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG, § 25 Abs. 4 S.1 AufenthG, § 25 Abs. 5 AufenthG oder einer Aufenthaltsgestattung genießen. Diese Personengruppen sind nicht vom Rechtskreiswechsel betroffen und somit nur leistungsberechtigt nach § 1 Abs. 1 Nr. 1a und Nr. 3 AsylbLG.

I. Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG

Am Beispiel der Geflüchteten aus Syrien, die seit dem Jahr 2014 die meisten Asylanträge pro Jahr stellen³⁸, lässt sich die Privilegierung der Geflüchteten aus der Ukraine verfassungsrechtlich untersuchen. Es handelt sich bei beiden Personengruppen um Geflüchtete die in ihrem Heimatland nicht sicher sind. Der aufenthaltsrechtliche Unterschied lässt sich in einer Gesamtbetrachtung der europäischen und nationalen Gesetzeslage, insbesondere auf den Durchführungsbeschluss (der EU-Kommission und des Rates der EU) zurückführen, in dem der grundsätzliche Schutzbedarf der Geflüchteten aus der Ukraine anerkannt wurde, während bei syrischen Geflüchteten dieser in einer Einzelfallprüfung festgestellt werden muss. Denn als im Jahr 2015 die Anzahl der Asylanträge von Geflüchteten aus Syrien einen Höhepunkt mit insgesamt 1.255.600 in der Europäischen Union erreichte (und sich somit im Vergleich zum Vorjahr verdoppelte)³⁹, wurde die Massenzustrom-RL 2001/55 EG nicht aktiviert, obwohl der Begriff „Massenzustrom“ von der Europäischen Kommission durchaus ausdrücklich in diesem Kontext verwendet wurde.⁴⁰

Eine Einigung auf europäischer Ebene ist aufgrund von Blockierungen einzelner Mitgliedstaaten gescheitert, während der Durchführungsbeschluss 2022/382 vom 4. März 2022 einstimmig beschlossen wurde. Durch den Rechtskreiswechsel werden die ukrainischen Geflüchteten den anerkannten Geflüchteten auf nationaler Ebene gleichgesetzt, was eine überobligatorische Umsetzung der Richtlinie darstellt. Der deutsche Gesetzgeber war europarechtlich nicht verpflichtet, den betroffenen Adressatenkreis aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herauszunehmen und stattdessen Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII zu gewähren.

Der Gesetzgeber behandelt somit ukrainische und syrische Geflüchtete durch den Rechtskreiswechsel ungleich. Aufgrund der vergleichbaren Normadressaten liegt eine für Art. 3 Abs. 1 GG relevante Ungleichbehandlung vor.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Gesetzesmaterialien enthalten Anhaltspunkte dafür, dass die Anwendung des SGB II die langfristige Aufenthaltsperspektive in der Bundesrepublik eröffnen soll (s.o.). Darüber hinaus soll eine schnelle und einheitliche Lösung geschaffen werden, damit Personen aus dem gleichen Herkunftsland mit gleicher Fluchtursache auch gleichbehandelt werden.⁴¹ Nach dem Konfliktausbruch in der Ukraine musste aufgrund der direkten EU-Außengrenze zu der Ukraine eine kurzfristige Lösung für die sozialrechtliche Behandlung gefunden werden. Zwar handelt es sich dabei um sachliche Gründe und die Maßnahmen sind auch geeignet und notwendig, diese zu erreichen, allerdings wird dadurch paradoxerweise auch die Ungleichbehandlung deutlich sichtbar, da sowohl der Rechtskreiswechsel auf Grundlage von § 24 AufenthG als auch die Leistungen nach dem AsylbLG nur einen vorübergehenden Aufenthalt der Personen in Deutschland vermuten und damit befristet sind, was die Frage nach der Angemessenheit der Ungleichbehandlung aufwirft. Aus Syrien geflüchtete Asylbewerber haben (bis zu ihrer Anerkennung) keine auf ihre Staatsangehörigkeit oder ihren Aufenthaltsstatus im Herkunftsland begründeten Anspruch auf Sozialleistungen nach dem SGB II, sondern nach dem AsylbLG.

Die geographische Nähe könnte möglicherweise ein Grund sein, der sowohl in der Politik, als auch bei der Bevölkerung zu einer engeren emotionalen Verbundenheit und stärkeren Hilfsbereitschaft führt.⁴² Geflüchtete aus der Ukraine können tatsächlich nur in EU-Mitgliedstaaten sicher fliehen, während in Syrien die meisten Geflüchteten zunächst in die Nachbarländer geflohen und später in die Europäische Union weitergewandert sind. Nahezu selbstverständlich und ohne nähere Begründung wurde in Punkt 12 des Beschlusses des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 7. April 2022 beschlossen, dass hilfsbedürftige Geflüchtete aus der Ukraine in Zukunft analog zu den anerkannten hilfsbedürftigen Asylsuchenden Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhalten und gemäß Punkt 5 unmittelbar eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufnehmen dürfen.⁴³ Sicherlich haben auch (geo-)politische Aspekte und ein historisch gewachsenes (ggf. unterbewusstes) Verantwortungsgefühl gegenüber angegriffenen europäischen Nationen in Deutschland den überobligatorischen Rechtskreiswechsel beeinflusst. Rechtlich lässt sich damit jedoch nicht begründen, wieso für Personen, die aus ähnlichen Gründen zur

³⁷ Frings, Asylmagazin 2022, 203 (205).

³⁸ Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2022 (Asyl, Migration und Integration) Tabelle I- 3, S.23.

³⁹ Eurostat, Pressemitteilung 44/2016 vom 04.03.2016.

⁴⁰ Bsp. Mitteilung der Europäischen Kommission COM (2015) 240 final, S. 5.

⁴¹ Vgl. Janda, ZAR 2023, 8 (14).

⁴² Exemplarisch Storz, Nora 2023: Selektive Solidarität? Wovon Hilfsbereitschaft gegenüber Flüchtlingen abhängt, SVR-Policy Brief 2023-2, Berlin, ab S. 13.

⁴³ Beschluss zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 07.04.2022, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/1d72303ae0055656d1ee8e4b33d18509/2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 15.07.2024).

Flucht gezwungen waren, nur das stark eingeschränkte Sozialhilfesystem nach dem AsylbLG in Frage kommt.

Für die Angemessenheit der Ungleichbehandlung spricht wiederum das Prinzip der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers im Rahmen der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG und seiner politischen Tätigkeit. Das Sozialstaatsprinzip ist eine Staatszielbestimmung⁴⁴, mit dem als Rechtfertigungsgrund ein strengerer Maßstab als eine bloße Willkürprüfung⁴⁵ angelegt werden kann. Das Sozialstaatsprinzip bedarf aufgrund seiner Offenheit und dessen verschiedener Interpretationsmöglichkeiten allerdings einer demokratisch-parlamentarischen Konkretisierung und wird durch das sozialstaatliche Recht ausgeformt. Durch die „Wandlungsoffenheit“⁴⁶ des Sozialstaatsprinzips ist die fortlaufende Anpassung an die soziale Wirklichkeit notwendig. Ein Konflikt solchen Ausmaßes in Europa und die damit einhergehende Fluchtbewegung ist eine historische Zäsur, wobei sich die Frage stellt, wie sich dieser auf die Begriffskonkretisierung des deutschen Sozialstaates auswirkt und wie die Geflüchteten in diesen integriert werden. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bei der Ausformulierung des Sozialstaatsprinzips und der Gestaltungsspielraum bei der „Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise“⁴⁷ erlaubt auch eine politische Regelung. Fraglich sind jedoch die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.

Die Ungleichbehandlung könnte aufgelöst werden, indem einerseits ein nachträglicher Rechtskreiswechsel für Geflüchtete aus anderen Ländern wie Syrien beschlossen oder andererseits der Rechtskreiswechsel für Geflüchtete aus der Ukraine rückgängig gemacht wird. Abgesehen davon, dass Letzteres wiederum mit massiven und rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtsverletzungen einhergeht, lassen beide Möglichkeiten aber die unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Situationen der Personengruppen außer Acht. Der Schutzstatus der Geflüchteten aus der Ukraine muss nicht im Einzelfall geklärt werden, sondern ist europarechtlich festgestellt. Der Gesetzgeber knüpft an diesen Unterschied im aufenthaltsrechtlichen Status bei der Zuordnung zum Sozialsicherungssystem an, sodass rechtsdogmatisch die Ungleichbehandlung folgerichtig ist. Eine (überobligatorische) Privilegierung geht im Übrigen regelmäßig mit einer Ungleichbehandlung von Vergleichsgruppen einher.

Die Grenze des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht überschritten. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich der Gesetzgeber verhält, wenn die Ungleichbehandlung nicht auf den vorübergehenden Schutzstatus der Massenzustrom-RL gestützt werden kann.

III. Ergebnis zur Ungleichbehandlung

Aus den dargelegten Gründen liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Bezug auf Geflüchtete aus Syrien vor.

E. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Bezug auf deutsche Staatsangehörige und Unionsbürger

Die Sonderregel in § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II erklärt insbesondere § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II für Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG beantragt haben und denen eine entsprechende Fiktionsbescheinigung ausgestellt worden ist, für unanwendbar. Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II sind Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der BRD haben, leistungsberechtigt nach dem SGB II. Dies wird für Geflüchtete aus der Ukraine fingiert, während deutsche Staatsangehörige und Unionsbürger dahingehende Nachweisobliegenheiten treffen. Eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG ist daher möglich.

I. Ungleichbehandlung

Eine Ungleichbehandlung zweier Personengruppen trotz Vergleichbarkeit⁴⁸ kommt dadurch in Betracht, dass beide Personengruppen sozialhilfebedürftig sind, durch die Regelung in § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II allerdings ukrainische Geflüchtete gegenüber den deutschen Staatsangehörigen und freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen privilegiert werden⁴⁹, weil diese Personengruppen – z.B. Wanderarbeitnehmer aus der EU – ihren gewöhnlichen Aufenthalt vor der Bewilligung nachweisen müssen. In puncto Nachweispflicht des gewöhnlichen Aufenthaltes müssten beide Personengruppen wesentlich gleich sein. Regelungszweck des § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II ist es, einen „Export der Sozialleistungen in das Ausland“⁵⁰ zu verhindern, was auch im Falle der ukrainischen Geflüchteten zu vermeiden wäre. Praktische Konsequenz des § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II ist, dass Familien aus der Ukraine immer wieder für längere Zeit in die Heimat oder in ein anderes Land reisen können und damit eine sinnvolle Integration in das Schulsystem und den Arbeitsmarkt erschwert sein könnte. Eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung liegt mithin vor.

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Damit eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, verlangt das BVerfG⁵¹ einen sachlichen Grund (sog. Willkürprüfung) und die Verhältnismäßigkeit der Regelung (sog. Neue Formel).⁵² Mit zunehmender Intensität der Ungleichbehandlung steigt ebenfalls das Rechtfertigungsbedürfnis.

⁴⁴ Kingreen in Kischel/Kube, Handbuch des Staatsrechts, A. Rechtsgrundlagen und rechtswissenschaftliche Zugänge zum Sozialstaat, Rn. 2.

⁴⁵ BVerfGE 70, 93, 97; 96, 189 (203).

⁴⁶ Kotzur in Kämmerer/Kotzur GG Art. 20 Rn 82.

⁴⁷ BVerfGE 130, 240.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 49, 148 (165).

⁴⁹ Janda, ZAR 2023, 8 (15).

⁵⁰ Mushoff in BeckOKSozR, SGB II § 7 Rn. 19.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 55, 72 (88).

⁵² BVerfGE 55, 72 (88); seither stRspr des Ersten und Zweiten Senats.

a) *Sachlicher Grund.* Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung liegt vor, wenn diese auf „sachgerechten Erwägungen“⁵³ beruht. Die legislative Entscheidung zum Rechtskreiswechsel kann eine solche Ungleichbehandlung legitimieren, sofern sie verhältnismäßig ist. Der sachliche Grund ist die Absicht des Gesetzgebers, den Rechtskreiswechsel zu ermöglichen und damit das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG effektiv umzusetzen.

b) *Verhältnismäßigkeit.* Die Ungleichbehandlung beruht auf dem Aufenthaltsstatus der Geflüchteten aus der Ukraine, der wiederum wie auch die Staatsangehörigkeit eine gewisse Nähe zu den Kriterien aus Art. 3 Abs. 3 GG „Heimat und Herkunft“ aufweist, sodass es einer besonders strengen Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bedarf.⁵⁴ Der betroffene Personenkreis ist bei der Antragsstellung regelmäßig erst kürzlich in die BRD eingereist und kann deshalb den gewöhnlichen Aufenthalt nicht nachweisen. Die effektive Umsetzung des Rechtskreiswechsels wird durch die Regelung intendiert und stellt einen legitimen Zweck dar (s.o.). Die Geeignetheit dieser Regelung zur Erreichung des genannten Zweckes ergibt sich aus der Auslegungsbedürftigkeit des unbestimmten Rechtsbegriffs des gewöhnlichen Aufenthaltes in § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II.

Gemäß § 30 Abs. 3 S. 2 SGB I ist es der Ort, an dem sich die Person unter Umständen, die erkennen lassen, dass sie an diesem Ort nicht nur vorübergehend verweilt, aufhält. Nach der Rechtsprechung des BSG müsste dafür ermittelt werden, ob „der örtliche Schwerpunkt der Lebensverhältnisse dauerhaft im Inland ist“⁵⁵. Es handelt sich angesichts der allgemeinen Eilbedürftigkeit und der großen Anzahl an Hilfsbedürftigen und der damit einhergehenden Erschwerung der Einzelfallprüfung um ein geeignetes Mittel der Beschleunigung. Die Regelung müsste auch erforderlich sein. Das System des Rechtskreiswechsels ist so ausgestaltet, dass der Adressatenkreis die Leistungen zeitnah nach der Ankunft in Deutschland erhält. Geflüchtete aus der Ukraine können aber bei der Antragstellung nach ihrer Ankunft zwangsläufig eben nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland nachweisen, sodass ohne die Ausnahmeregelung in § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II der Rechtskreiswechsel in dieser Form nicht vollzogen werden könnte. Die Nichtanwendung der Regelung, nach der der Zeitraum für die Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltes vor der Antragstellung bewertet wird, ist mithin für den Adressatenkreis des Rechtskreiswechsels konsequent und damit erforderlich. Ein abstrakter Vergleich der Rechtsgüter, mithin des Gleichheitsgrundrechts der deutschen Staatsbürger und Unionsbürger einerseits und dem Menschenrecht auf ein Existenzminimum und des der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegenden Sozialstaatsprinzips andererseits kann im Rahmen der Angemessenheit keinen Abwägungsvorsprung begründen. Das Ziel, der Gefahr des „Exports von Sozialleistungen“⁵⁶ und des Leistungsmissbrauchs entgegenzuwirken, ist legitim. Die Nichtanwendung des § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II sollte allerdings durch andere, auf die besondere Situation des Rechtskreiswechsels zugeschnittene (bundesgesetzliche) Regelungen von dem Gesetzgeber in Balance gebracht werden.

Ein die Gefahr des bewussten Leistungsmissbrauchs verhindernder Kontrollmechanismus findet sich aktuell für

alle Leistungsbezieher nach dem SGB II in § 7b SGB II, durch den die Leistungsbeziehung an das Merkmal der Erreichbarkeit durch das Jobcenter geknüpft ist, um die Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen und zu vereinfachen.⁵⁷ Durch die seit dem 01. Juli 2023 geltende Erreichbarkeitsverordnung des BMAS⁵⁸ wird der weitgehend unbestimmte Rechtsbegriff der „Erreichbarkeit“ konkretisiert. Die Konsequenz ist eine beachtliche Erleichterung für die Leistungsberechtigten. Beispielsweise ist es durch den Wegfall der Höchstpersönlichkeit der Entgegennahme der Briefpost gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 ErrV nunmehr möglich, diese durch einen Dritten entgegennehmen zu lassen.⁵⁹ Diese Regelungen gelten auch für die Adressaten des Rechtskreiswechsels, obwohl angesichts der Ausnahmeregelung des § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II eine strengere Überprüfung des gewöhnlichen Aufenthaltes nach Antragstellung bzw. Bewilligung stattfinden sollte, um die weggefallene Hürde bei der Antragstellung nicht ersatzlos zu streichen. Insbesondere da die Regelung zur Ausgestaltung der Kenntnisaufnahmebestätigung von amtlichen Schreiben (sog. Mitteilungskennntnisaufnahme) gänzlich schweigt,⁶⁰ besteht dahingehender Regelungsbedarf. Momentan setzen die Jobcenter bei der Prävention des Missbrauchs schwerpunktmäßig auf die umfassende Aufklärung und Belehrung der Betroffenen über ihre Rechte und Pflichten auch in ukrainischer Sprache. Außerdem könnte dies durch eine allgemeine Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen durch die Streichung der Voraussetzung der Teilnahmeaufforderung in § 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG (oder ähnlichen Modellen) erreicht werden. Auch könnte eine Erweiterung von Mitwirkungspflichten (beispielsweise ehrenamtliche Arbeit) zu einer Verhinderung von Missbräuchen beitragen. Die höheren Voraussetzungen müssten aber ihrerseits zeitlich begrenzt werden, um eine unverhältnismäßige Ungleichbehandlung in die gegenläufige Richtung und eine Überregulierung zu verhindern. Wenn beispielsweise schulpflichtige Kinder nicht mehr die Schule besuchen und die Schule daraufhin – im Rahmen ihres eingeräumten Ermessens – das Jobcenter auf den Einzelfall hinweist, könnte eine fehlende Erreichbarkeit zwar aufgedeckt werden, gesetzlich verankert ist dies allerdings nicht. Auch besteht keine Datenübermittlungspflicht durch die gemeinsamen Einrichtungen (der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers) bei Kenntnis einer Reise der Leistungsberechtigten/Geflüchteten in die Ukraine an das BAMF.⁶¹ Dies wäre zwar selbstverständlich mit einem (auch finanziellen) Mehraufwand verbunden, der allerdings zum Zwecke der effektiven Rechtsdurchsetzung und zur Wahrung des sozialen Friedens angemessen erscheint. Es müssten zur Angleichung der rechtlichen Stellung weitere Regelungen auf Bundesebene getroffen werden,

⁵³ BVerfGE 74, 182 (200); 80, 109 (118).

⁵⁴ Jarass in Jarass/Pieroth GG Art. 3 Rn. 144.

⁵⁵ BSGE, 113, 60, Rn. 18.

⁵⁶ Mushoff in BeckOKSozR, SGB II § 7 Rn. 19.

⁵⁷ Uyanik, info also 2023, 198.

⁵⁸ BGBl. I Nr. 207.

⁵⁹ Uyanik, info also, 2023, 198 (201).

⁶⁰ Uyanik, info also 2023, 198.

⁶¹ Jobcenter Darmstadt, Interne Regelungen zum Umgang mit Wohnungssitzregelung, Nichterreichbarkeit und ähnlichen Sachverhalten.

durch die innerhalb des Bewilligungszeitraums regelmäßig der gewöhnliche Aufenthalt des Sozialleistungsempfängers überprüft wird. Bewusste Leistungsmissbräuche in Form von „Export von Sozialleistungen“ durch Geflüchtete aus der Ukraine bleiben allerdings wohl Einzelfälle, da bei diesem Personenkreis keine überdurchschnittliche „Missbrauchsquote“ festgestellt werden kann (empirische Belege gibt es allerdings nach den hiesigen Angaben noch nicht).⁶² Jedenfalls sind aber Vorstöße, Geflüchteten aus der Ukraine ihre Pässe abzunehmen, um eine Grenzüberschreitung zu verhindern⁶³, mit den Grundrechten nicht vereinbar und deshalb nicht denkbar. Die gesetzgeberische Einschätzungsprärogative lässt die Sonderregelung in § 74 Abs. 1 S. 2 SGB II zu, sodass kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorliegt. Eine Anpassung des Gesetzeslage wäre allerdings in Anbetracht der (gerechtfertigten) Ungleichbehandlung von Ukrainern mit deutschen Staatsangehörigen und freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern wünschenswert.

F. Herausforderungen im Rahmen der Zuständigkeit und Organisation

Die erstmalige Aktivierung der Massenzustrom-RL machte eine zügige Reaktion der deutschen Behörden und eine Umstellung des deutschen Sozialsicherungssystems erforderlich, welche mit einigen praktischen Problemen verbunden ist. Insbesondere hat sich durch den Rechtskreiswechsel die Zuständigkeit für Sozialleistungen für Geflüchtete aus der Ukraine von den Sozialämtern auf die Jobcenter geändert. Der eingeschränkte Datenaustausch erwies sich als zusätzliche Hürde und führte zu Verzögerungen.⁶⁴ Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, ob in kooperativer Zusammenarbeit der Jobcenter mit dem Bundesbildungsministerium eine an dem Fachkräfteinwanderungsgesetz orientierte (oder auch darüber hinausgehende) Möglichkeit für einen vereinfachten Zugang zum Fachkräftemarkt für die Adressaten der Rechtskreiswechsels in das SGB II, die eben schon in Deutschland sind, eröffnet werden könnte. In den Worten der Wirtschaftsweisen Schnitzers braucht es „in Deutschland (...) 1,5 Millionen Zuwanderer im Jahr, wenn wir abzüglich der beträchtlichen Abwanderung jedes Jahr 400.000 neue Bürger haben und so die Zahl der Arbeitskräfte halten wollen“⁶⁵.

In diesen Gedanken einfügen lässt sich auch der Umstand, dass durch die Bürgergeldreform der Vermittlungsvorrang, also die vorrangige Vermittlung des Betroffenen in ein Arbeitsverhältnis, wobei das nachhaltige Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses in diesem nachrangig ist, abgeschafft wurde. Nach dem Prinzip des Sozialinvestitionsstaates⁶⁶, also dem Übergang zu einem vom Vorsorgegedanken getragenen System der bedarfsvermeidenden Investitionen in die Fähigkeiten des Betroffenen, für sich selbst zu sorgen, wird eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt und der Zugang zum Fachkräftearbeitsmarkt durch den sog. Kooperationsplan gemäß § 15 Abs. 2 SGB II beabsichtigt. Der Kooperationsplan ist als „roter Faden“ zu verstehen, den die Betroffenen zusammen mit einem Mitarbeiter des Jobcenters erstellen und der den Integrationsprozess (unverbindlich) festhalten soll⁶⁷.

G. Mögliche gesetzliche Anpassungen

Im Übrigen sind weitere europarechtliche und nationale gesetzliche Anpassungen wünschenswert. Zum einen wurde der zweite Teil der Massenzustrom-RL, der die angemessenen Umverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten fördert, bisweilen nicht aktiviert, sodass Geflüchtete aus der Ukraine ihren Aufenthaltsort frei wählen können. Leider ist ein Ende des Konfliktes in der Ukraine bisweilen nicht abzusehen, sodass langfristige aufenthaltsrechtliche und sozialleistungsrechtliche Lösungen gefunden werden müssen.

Eine Beendigung des Rechtskreiswechsels wurde im Bundestag auf Antrag der AfD am 19. Oktober 2022 diskutiert, ist aber nicht durchgedrungen.⁶⁸ Eine ersatzlose Beendigung des Rechtskreiswechsels würde auch zum widersprüchlichen Ergebnis führen, dass Geflüchtete aus der Ukraine nach Ablauf des befristeten Aufenthaltsstatus dann doch – nur aufgrund der Dauer des Konfliktes in der Ukraine – auf das AsylbLG angewiesen sind. Umgekehrt ist eine erhoffte Wiederentfaltung der Debatte über die Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG überwiegend ausgeblieben. Die Entscheidung des Gesetzgebers zum Rechtskreiswechsel kann sogar (provokant ausgedrückt) als konkludente Anerkennung verstanden werden, dass die Leistungen nach dem AsylbLG für die Lebensunterhaltung nicht ausreichen. Wäre dies der Fall, würde der Gesetzgeber bei ersatzlosem Auslauf oder der aktiven Rückgängigmachung des Rechtskreiswechsels gegen seine selbstgesetzten Maßstäbe verstoßen.

H. Fazit

Die erstmalige Aktivierung der Massenzustrom-RL und der nationale Rechtskreiswechsel könnten ein Modell darstellen, wie künftig sozialrechtlich mit „Flüchtlingswellen“ umgegangen werden soll. In Zeiten der politischen Unruhe ist zu hinterfragen, ob die Bevölkerung (noch) hinter dem umfassenden Solidaritätsversprechen der Bundesregierung steht. Allgemeiner Konsens sollte auch nach der Verschärfung des Asylverfahrens⁶⁹ auf europäischer Ebene bleiben, dass das Recht auf Existenzminimum als Menschenrecht jedem Schutzsuchenden gewährleistet werden muss. In Anbetracht der Tatsache, dass die befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG in Verbindung mit Art. 4 der Richtlinie 2001/55/EG höchstens drei Jahre

⁶² Anfrage bei der Grundsatzabteilung des Jobcenters Darmstadt.

⁶³ Klaus, Thüringische Landeszeitung, 08.10.2022.

⁶⁴ Frings, Asylmagazin 2022, 204 (205).

⁶⁵ Hagelüken/Hulverscheidt Personalmangel, SZ, 02.07.2023, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/zuwanderung-migration-heizungsgesetz-klimaschutz-fachkraeftemangel-1.5990360?reduced=true> (zuletzt aufgerufen am 25.09.2024).

⁶⁶ Giddens, Anthony, Der dritte Weg, 1999 S. 133.

⁶⁷ Bundesagentur für Arbeit sachliche Weisung SGB II, § 15 SGB II, S. 6, https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-p15-potenzialanalyse-und-kooperationsplan_ba044231.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.09.2024).

⁶⁸ Springer, René im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 20/62 vom 19.10.2022, 62. Sitzung, ab S. 7012 (C).

⁶⁹ Vorschlag der Europäischen Kommission vom 13.06.2023, 10443/23 und vom 14.06.2023, 10444/23.

lang gültig sein kann und mithin weiterer Handlungsbedarf seitens des Gesetzgebers notwendig wird, erscheint auch eine Reform des AsylbLG in diesem Kontext sinnvoll.

Neben allen Bedenken im Rahmen des Rechtskreiswechsels ist dieser wohl eine konsequente Umsetzung des Solidaritätsversprechens im Wahlprogramm der SPD, welche im vernünftigen und gerechten Maße ausgearbeitet und ausgeweitet werden sollte und womöglich auch einen neuen sozialrechtlichen Umgang mit Schutzsuchenden einleitet.