



## Wortprotokoll der 25. Sitzung

### **Innenausschuss**

Berlin, den 13. Oktober 2014, 12:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 200

Vorsitz: Helmut Brandt, MdB

## Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkt**

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften**

**BT-Drucksache 18/2581**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union  
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Andrea Lindholz [CDU/CSU]  
Abg. Prof. Dr. Lars Castellucci [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses  
zu Rechtsfragen und Herausforderungen bei der  
Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme  
durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten**

**BT-Drucksache 18/960**

**Federführend:**

Innenausschuss

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und

Reaktorsicherheit

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union

**Berichterstatter/in:**

Abg. Andrea Lindholz [CDU/CSU]

Abg. Prof. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

c) Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses  
zu "Rechtsfragen und Herausforderungen bei der  
Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme  
durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten"**

**BT-Drucksache 18/2470**

**Federführend:**

Innenausschuss

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und

Reaktorsicherheit

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union

**Berichterstatter/in:**

Abg. Andrea Lindholz [CDU/CSU]

Abg. Prof. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	8
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	9
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	10
V. Anlagen	42
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
Johannes Jakob	Ausschussdrucksache 18(4)164 A
Claudius Voigt	Ausschussdrucksache 18(4)164 B
Dr. Irene Vorholz	Ausschussdrucksache 18(4)164 C
Dr. Klaus Dienelt	Ausschussdrucksache 18(4)164 D
Prof. Dr. Winfried Kluth	Ausschussdrucksache 18(4)164 E
Prof. Dr. Daniel Thym	Ausschussdrucksache 18(4)164 F
Dr. Franziska Giffey	Ausschussdrucksache 18(4)164 G



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)**

Montag, 13. Oktober 2014. 12:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Baumann, Günter	.....	Albsteiger, Katrin	.....
Berghegger Dr., Andre		Brähmig, Klaus	.....
Binninger, Clemens	.....	Fabritius Dr., Bernd	.....
Bosbach, Wolfgang		Feiler, Uwe	.....
Brandt, Helmut	.....	Giousouf, Cemile	.....
Frieser, Michael	.....	Gröhler, Klaus-Dieter	.....
Hellmuth, Jörg		Hauer, Matthias	.....
Lindholz, Andrea	.....	Heck Dr., Stefan	.....
Mayer (Altötting), Stephan		Lach, Günter	.....
Ostermann Dr., Tim	.....	Liebing, Ingbert	.....
Schäfer (Saalstadt), Anita	.....	Luczak Dr., Jan-Marco	.....
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Monstadt, Dietrich	.....
Steinbach, Erika	.....	Seif, Detlef	.....
Veith, Oswin	.....	Sensburg Dr., Patrick	.....
Warken, Nina	.....	Strobl (Heilbronn), Thomas	.....
Wendt, Marian	.....	Ullrich Dr., Volker	.....
Woltmann, Barbara		Wellenreuther, Ingo	.....
Zertik, Heinrich	.....	Wittke, Oliver	.....

Stand: 7. Oktober 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



**Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)**

Montag, 13. Oktober 2014. 12:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Castellucci Dr., Lars	<i>[Signature]</i>	Fechner Dr., Johannes	.....
Fograscher, Gabriele	<i>[Signature]</i>	Gerster, Martin	.....
Grötsch, Uli	.....	Heidenblut, Dirk	.....
Gunkel, Wolfgang	.....	Högl Dr., Eva	.....
Kampmann, Christina	.....	Juratovic, Josip	<i>[Signature]</i>
Lischka, Burkhard	.....	Kolbe, Daniela	.....
Mittag, Susanne	.....	Lühmann, Kirsten	.....
Özdemir (Duisburg), Mahmut	.....	Poschmann, Sabine	.....
Reichenbach, Gerold	.....	Rix, Sönke	.....
Schmidt (Berlin), Matthias	.....	Spinrath, Norbert	.....
Veit, Rüdiger	.....	Yüksel, Gülistan	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Jelpke, Ulla	<i>[Signature]</i>	Dagdelen, Sevim	.....
Korte, Jan	.....	Hahn Dr., Andre	.....
Renner, Martina	.....	Karawanskij, Susanna	.....
Tempel, Frank	.....	Pau, Petra	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Amtsberg, Luise	<i>[Signature]</i>	Haßelmann, Britta	.....
Beck (Köln), Volker	.....	Künast, Renate	.....
Mihalic, Irene	.....	Lazar, Monika	.....
Notz Dr., Konstantin von	.....	Mutlu, Özcan	.....

Stand: 7. Oktober 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339





104

**Innenausschuss (04)**

**Montag, 13. Oktober 2014. 12:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

CDU/ CSU

.....

.....

SPD

.....

.....

DIE LINKE.

.....

.....

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

.....

.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

KÜHNAU

CDU/CSU

*Jan Kib*

Stroh-kandelawa

CDU/CDU

*Stroh kandel*

Talban

CSU

*Di Al*

Dux

CDU/CSU

*R*

Bravidor

SPD

*Braun*



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 13. Oktober 2014, 14.00 Uhr

---

**Dr. Klaus Dienelt**

Mainz

**Dr. Franziska Giffey**

Bezirksamt Neukölln von Berlin

**Johannes Jakob**

Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin

**Prof. Dr. Winfried Kluth**

Universität Halle

**Prof. Dr. Daniel Thym**

Universität Konstanz

**Claudius Voigt**

Paritätischer Wohlfahrtsverband

Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V., Münster

**Dr. Irene Vorholz**

Deutscher Landkreistag, Berlin



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Dr. Klaus Dienelt	10, 27, 32, 39
Dr. Franziska Giffey	12, 24, 33, 34, 39
Johannes Jakob	13, 30, 34, 40
Prof. Dr. Winfried Kluth	14, 23, 38
Prof. Dr. Daniel Thym	15, 22, 26
Claudius Voigt	17, 29, 35
Dr. Irene Vorholz	19, 21, 37, 38
<u>Abgeordnete</u>	
Abg. Helmut Brandt	10, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41
Abg. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	20, 23, 35, 38
Abg. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD)	21, 24
Abg. Daniela Kolbe (SPD)	37
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	21, 27
Abg. Volker Beck (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	31, 33, 34, 36



## Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften**

**BT-Drucksache 18/2581**

b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

### **Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten**

**BT-Drucksache 18/960**

c) Unterrichtung durch die Bundesregierung

### **Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu "Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten"**

**BT-Drucksache 18/2470**

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Meine Damen und Herren, ich eröffne hiermit die 25. Sitzung des Innenausschusses. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Helmut Brandt. Ich werde heute als Vertreter des leider verhinderten Vorsitzenden Wolfgang Bosbach diese Sitzung leiten. Auch sein Vertreter, Herr Tempel, von den LINKEN ist heute ebenfalls verhindert, sodass die Aufgabe mir zugefallen ist. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss aber auch aus den mitberatenden Ausschüssen zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen dazu, die Beratungen zu den Vorlagen vorzubereiten. Ich begrüße weiterhin alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Ich darf auch für das Bundesministerium des Inneren Herrn Abteilungsleiter MD Norbert Seitz begrüßen. Sehr geehrte Sachverständige, für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich ganz herzlich. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses, wie auch der mitberatenden Ausschüsse verteilt

worden und werden schlussendlich dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine gesamte BT-Drucksache umfasst. Von der heutigen Sitzung wird im Übrigen eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen, den Sachverständigen, dann zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben an Sie, werden dann die Details zur Behandlung noch mitgeteilt. Die gesamte BT-Drucksache, bestehend aus Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen auch von uns ins Internet eingestellt, und die Sitzung wird, wie Sie vielleicht schon gesehen haben, auch im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Wie Sie der Einladung haben entnehmen können, ist für die Abhandlung der heutigen Tagesordnung eine Zeit von zwei Stunden vorgesehen, bis 14.00 Uhr. Ich möchte einleitend jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, zunächst in einer, die schriftliche Stellungnahme ergänzenden, Erklärung, die längsten fünf Minuten dauern sollte, vorzutragen. Danach werden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatter beziehungsweise die weiteren Abgeordneten beginnen. Die Fragesteller bitte ich schon jetzt grundsätzlich immer, diejenigen Sachverständigen zu benennen, an die Ihre Fragen gerichtet werden. Wenn Sie damit einverstanden sind, werden wir so verfahren. Wir haben vorgesehen, so sind auch die Sachverständigen hier vorne am Tisch verteilt, dass wir alphabetisch vorgehen, entsprechend darf ich Sie, Herr Dr. Dienelt bitten, zu beginnen. Besten Dank.

**SV Dr. Klaus Dienelt** (Mainz): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich will mein Statement kurz auf drei Punkte beschränken: Die Regelungen zur Wiedereinreiseperrre, zur Arbeitssuche sowie zu dem neuen Straftatbestand, der in das Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU) eingeführt werden soll.

Besonders problematisch scheint mir die Wiedereinreiseperrre, die in den § 7 Absatz 2 FreizügG/EU aufgenommen werden soll. Sie ist aus meiner Sicht mit EU-Recht nicht vereinbar. Die rechtlichen Bedenken können in dem Handbuch der Kommission vom 26. September 2014, also druckfrisch, nachgelesen werden, welches das Vorgehen bei mutmaßlichen Scheinehen im



Einzelnen regelt. Dort finden sich Vorgaben, die, wie ich denke, auch in das Gesetzgebungsverfahren Eingang finden sollten. Die Wiedereinreisesperren sind tatsächlich auch nicht erforderlich. Man kann heute die wirklich drängenden Fälle, das sind die Ehen nicht zwischen Unionsbürgern, sondern zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen, mit den bestehenden Instrumentarien gut lösen. Die geplanten Wiedereinreisesperren sind aus meiner Sicht sogar geeignet, die Effektivität behördlichen Handelns negativ zu beeinflussen, weil die Behörden nicht einschätzen können, ob ihr Handeln, wenn es sich auf die Neuregelungen stützt, europarechtskonform ist. Daher wissen sie nicht, ob ihre Bescheide im gerichtlichen Verfahren Bestand haben werden.

Kommen wir zu den einzelnen Punkten: Die Wiedereinreisesperre verstößt aus meiner Sicht gegen Artikel 15 Absatz 3 der Unionsbürgerrichtlinie/EU-Freizügigkeitsrichtlinie, und zwar nicht deshalb, weil Scheinehen nicht dazu führen dürften, dass Aufenthaltsrechte verloren gehen und verloren gehen können, sondern deswegen, weil Unionsbürger nicht mehr die Möglichkeit haben einzureisen, was ihnen auf Grund des Artikel 6 der Unionsbürgerrichtlinie und des Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) als Recht zusteht. Das Verbot der Wiedereinreise tangiert damit einen Rechtsanspruch, der nichts mit Betrug oder Scheinehe zu tun hat, und er bedarf deswegen als Beschränkung der besonderen Rechtfertigung. Aus diesem Grund denke ich, dass nur in Fälle des § 6 FreizügG/EU eine Wiedereinreisesperre rechtlich zulässig und erforderlich ist. Die geplante Neuregelung ist aber auch, wenn man sie inhaltlich betrachtet, handwerklich nicht in Ordnung. Denn es gibt zwei Regelungen: Einmal eine, im Ermessen stehende Wiedereinreisesperre und eine, die als Regelfall ausgestaltet ist, wie durch das Wörtchen „soll“ erkennbar wird. Ein Regelfall beinhaltet immer einen gewissen Automatismus, der europarechtlich nicht zulässig ist. Auch das Handbuch der Kommission schreibt vor, dass jede Maßnahme, die auf Artikel 35 der Unionsbürgerrichtlinie beruht, den Einzelfall umfassend würdigen muss. Auf zwei DIN-A4-Seiten werden die Einzelheiten näher konkretisiert, die mit der Einzelfallprüfung im Zusammenhang stehen. Eine derartige Abwägung ist mit einer „Soll-Regelung“ nicht in Einklang zu bringen. Insofern haben wir auch in dem Bereich

der Regel- und Ist-Ausweisungen hinreichende Erfahrungen gemacht, was die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) angeht. Außerdem sprechen systematische Bedenken gegen die geplante Formulierung, weil in dem „Soll“-Fall der Wiedereinreisesperre auch ein Einschreiten aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit enthalten ist. Insoweit fragt man sich, ob systematisch neben dem § 6 Absatz 1 FreizügG/EU eine weitere Wiedereinreisesperre aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ins Gesetz aufgenommen werden soll, obwohl eine Notwendigkeit nicht besteht. Hinzu kommt, dass dann auch die Voraussetzungen der Wiedereinreisesperren sehr unterschiedlich sind, was auch gesetzessystematisch nicht geht, und enorme Unsicherheit bei der Rechtsanwendung mit sich bringen wird. Damit will ich meine Ausführungen bezüglich der Wiedereinreisesperren auch bewenden lassen.

Zu der Regelung, die die Arbeitssuche betrifft, meine ich, dass es sich hierbei lediglich um eine Klarstellung handelt, da die Regelung schon immer gilt. Genau den, mit der Neuregelung vorgegebenen Maßstab, wenden die Ausländerbehörden heute an. Die Schwierigkeiten, die damit verbunden sind festzustellen, ob jemand mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht, bestehen heute schon und werden mehr schlecht als recht bewerkstelligt. Hier wäre es natürlich sinnvoll, durch die Verwaltungsvorschrift Konkretisierungen einzuführen, die die Rechtsanwendungen vereinheitlichen würden.

Die Straftatbestände haben – so wie ich es sehe – bei der Erörterung des Gesetzes einen nicht so großen Raum eingenommen. Allerdings sind sie aus meiner Sicht eigentlich das effizienteste Mittel, um gegen Scheinehen vorzugehen. Das hat nichts damit zu tun, dass hier ein großes Maß an Verurteilungen zu erwarten ist, sondern es hat etwas damit zu tun, dass die Ausländerbehörden die Ermittlungen zu Scheinehen nicht anstellen können und auf die Arbeit der Polizeibehörden angewiesen sind. Die Polizeibehörden werden aber keine Ermittlungen aufnehmen, und tun es auch heute nicht, wenn kein Straftatbestand aufzuklären ist. Das heißt, die Strafbarkeitslücke, die durch die OLG-Bamberg-Entscheidung im Februar dieses Jahres eingetreten ist, wird geschlossen mit der Folge, dass die Ausländerbehörden wieder an die Polizeidienststellen herantreten können, was



insbesondere dann wichtig ist, wenn die Ermittlungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Ausländerbehörde durchzuführen sind. Die polizeilichen Ermittlungen bilden die Grundlage dafür, dass ausländerbehördliche Bescheide überhaupt ergehen können. Verurteilungen durch die Strafgerichte spielen an der Stelle eigentlich eine geringere Rolle als die mit der Neuregelung verbundene Effizienzsteigerung, die die Aufgabenverteilung zwischen Ausländerbehörde und Polizei betrifft. Das war auch schon alles, was ich an dieser Stelle sagen wollte. Vielen Dank.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank, dann gehe ich gleich über und bitte Frau Dr. Giffey.

SV **Dr. Franziska Giffey** (Bezirksamt Neukölln von Berlin): Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender. Ich bin gebeten worden, aus der lokalen Sicht vor Ort zu sprechen, für eine der betroffenen Kommunen in Deutschland. Wir sind sicherlich mit Berlin/Neukölln der Ort, an dem die Auswirkungen der Zuzüge aus Südosteuropa besonders stark zu sehen sind, wobei wir uns im Kontakt mit etwa 30 anderen betroffenen Städten befinden, die in ähnlicher Ausprägung von den Problemlagen und Herausforderungen, die die Dinge mit sich bringt, berichten. Wir haben allerdings als Kommune den Schwerpunkt nicht so sehr auf die Fragen von Rechtsmissbrauch im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsrecht gegeben, sondern unser Schwerpunkt ist gerichtet auf die tatsächliche und konkrete Hilfe: auf Alphabetisierungskurse, Deutschkurse, auf Ferienschulen, Grundbildung, Sprachvermittlung. Unsere drei großen Schwerpunkte sind die Bereiche Bildung, Wohnen und Gesundheit. Wir sehen den Fokus dieses Gesetzentwurfes, der sich ganz stark um den Missbrauch und um die missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen dreht, vor Ort bei uns, auf der kommunalen Ebene nicht als die Hauptproblematik an. Vielmehr sehen wir, dass wir in zunehmendem Maße Menschen haben, Eigentümer, Arbeitgeber, die die Situation, letztendlich die Armutszuwanderung, für sich ausnutzen die die Notsituation von Menschen, die vor allen Dingen aus Bulgarien und Rumänien kommen, benutzen, um daraus für sich ein Geschäftsmodell zu entwickeln. Das sehen wir bei ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen, bei Niedriglöhnen mit zwei, drei Euro die Stunde, bei Subunternehmertum, bei der Missachtung

grundlegender Arbeitsschutz- und Arbeitsrechts-Vorschriften und bei ausbeuterischen Mietverhältnissen, bei Schrottimmobilien, wie das so schön heißt, - so, wie wir das auch aus anderen deutschen Städten kennen. Für uns liegt der Fokus darauf: wie geht man damit um? Welche bundesgesetzlichen Regelungen kann es geben, um diesen ausbeuterischen Tendenzen entgegenzuwirken? Wir haben uns das angesehen, was hier im Vorschlag enthalten ist, auch das, was als Erfüllungsaufwand formuliert worden ist, insbesondere für die Wiedereinreiseverbote, die Fragen der Bekämpfung von Schwarzarbeit, aber auch zu unter Strafstellung der Beschaffung von Aufenthaltskarten. Es wird dort an mehreren Stellen im Gesetzentwurf von einem geringen Erfüllungsaufwand gesprochen, was die Regelungen betrifft. Wir haben aber aus der kommunalen Sicht vor Ort tatsächlich große Bedenken, was den Erfüllungsaufwand betrifft, diese rechtliche Regelung in der Praxis vor Ort auch umzusetzen. Denn es gibt nun einmal nicht die Pässeinreise mit Sichtvermerk, es gibt keine Grenzkontrollen. Im Gegenteil, bei uns gibt es die Kleinbusse, die in die Emserstraße, die Braunschweiger Straße oder in die Stuttgarter Straße kommen und dort halten. Da sind dann mehrere Menschen drin. Der Fahrer wird mit einem Bündel Geld bezahlt. Die Leute sind da und ziehen ein in ein heruntergekommenes Haus, wo ihnen für 200 Euro ein Matratzenschlafplatz vermietet wird. Jetzt hier die Frage: Was ist mit diesen Verhältnissen? Was ist mit einem gesetzten Fall: nehmen wir an, jemand, der so nach Berlin, nach Deutschland kommt, hat eine Wiedereinreiseperrre oder ein Wiedereinreiseverbot. Wie soll das in der Umsetzung vor Ort kontrolliert werden, wenn wir doch wissen, dass keine Behörde in Deutschland wirklich einen Überblick hat, wie viele Menschen eigentlich hier leben? Wir haben offizielle statistische Zahlen. Wir wissen, dass wir in Neukölln beispielsweise über 5.000 Menschen aus Bulgarien und Rumänien gemeldet haben. Wir haben aber auch gleichzeitig über 3.500 bulgarische Unternehmen, sprich Gewerbeanzeigen, wo wir davon ausgehen, die Menschen kommen nicht alleine, die kommen mit Familie. Deshalb kommen wir zu dem Schluss, dass wir über 10.000 Menschen bei uns haben müssen, das heißt, es gibt ganz viele, die nicht gemeldet sind. Da sind wir bei einer viel wichtigeren Frage: Was ist eigentlich mit



dem Melderecht? Wie gehen wir an dieser Stelle vor?

Zum Thema Bekämpfung der Schwarzarbeit ist es ähnlich. Sie haben in diesem Gesetzentwurf einen Katalog enthalten, in den dann bestimmte Behörden aufgenommen werden sollen, die dann besser zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zusammenarbeiten sollen. Wir haben hier in Berlin für eine 3,5 Millionen-Stadt 50 Zollbeamte, die im Außendienst Schwarzarbeit kontrollieren sollen. Es gibt ein definitives Personalproblem. Man kann natürlich in einem Katalog wunderbar Zusammenarbeit festschreiben, nicht an einer einzigen Stelle bedeutet das aber, dass dadurch Schwarzarbeit verhindert wird beziehungsweise die Situation verbessert wird. Insofern unser Plädoyer, das hier weiter zu denken und natürlich muss an der Personalausstattung dann im zweiten Schritt auch gearbeitet werden und da ist der Erfüllungsaufwand alles andere als gering.

Zum Thema Kindergeldberechtigung und Identifikation von Antragstellern. Das befürworten wir. Wir finden es gut, dass hier klarere Regelungen für mehr Datenabgleich und für mehr Identifikation geschaffen werden.

Ich möchte noch auf das Thema Entlastung der Kommunen eingehen. Das ist natürlich unser Hauptpunkt. Wir begrüßen es sehr, dass der Bund sich darum kümmert und sagt und anerkannt hat, es gibt hier ein Problem, das können die Kommunen nicht alleine lösen. Es ist jetzt sehr wichtig, dass dieses Geld, was hier bereitgestellt wird, auch wirklich bei den betroffenen Kommunen ankommt. Wir haben die Situation, dass der Kanal „Kosten der Unterkunft“ benutzt wurde und dass die Länder durch diese finanzielle Leistung, in Berlin sind es 4,7 Mio. Euro, entlastet werden sollen. Wir haben im Moment eine Situation, wo die Senatsverwaltung für Finanzen sagt, dann ist ja alles klar, die Kosten der Unterkunft werden sowieso basiskorrigiert, das heißt, eine Weiterleitung an die Kommunen ist hier nicht erforderlich. Das heißt, dass überhaupt keine konkreten Projektmittel vor Ort, in den besonders betroffenen Kommunen ankommen. Hier gibt es erheblichen Verhandlungsbedarf. Das Land Berlin ist da aus meiner Sicht in der Pflicht, auch einen Fonds, irgendeine geartete Lösung zu finden, um tatsächlich konkrete Dinge vor Ort zu machen, wie

Sprachförderangebote, aber auch Ferienschulen, frühkindliche Betreuung, Mütterkurse, Mentoren-Coachingprogramme etc.

Natürlich und vor allen Dingen: das große Thema Schrottimmobilien ist etwas, womit sich aus unserer Sicht der Bund auch noch einmal viel stärker beschäftigen müsste. Es gibt in der Bundesrepublik einen massiven Missbrauch von Verantwortlichkeit durch Eigentümer, die hier in ausbeuterischer Art und Weise Menschen in ihrer Notsituation ausnutzen.

Die Übernahme der Kosten der Impfstoffe durch die Krankenkassen, - das finden wir natürlich gut! Wir haben in Neukölln eine große Impfkampagne gestartet, um Kinder, die nicht geimpft sind, zu impfen. Trotzdem möchte ich hier als letzten Punkt noch einmal darauf hinweisen, dass die Regelung zu den Impfkosten allein nicht die Problematik insgesamt löst. Wir haben massive Probleme bei der Krankenversicherung. Das fängt damit an, dass wir Menschen haben, die in der Rettungsstelle mit Allgemeinerkrankungen landen, weil sie keine Krankenversicherung haben, dass Schulausflüge nicht stattfinden können, weil die Kinder nicht versichert sind. Wir haben einen massiven Anstieg von Geburtenzahlen im Krankenhaus, die spontan in höchsten Wehen ins Krankenhaus kommen, dann eine Nothilfe bekommen und das Krankenhaus bleibt auf den Kosten der Geburt in Größenordnungen sitzen. Das sind alles ungeklärte Fragen. Insofern greift die Übernahme der Impfkosten zu kurz. Es müsste strukturell stärker an der Thematik der Krankenversicherungen gearbeitet werden. Das war es aus Neukölln, vielen Dank.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank, Frau Dr. Giffey. Ich darf jetzt noch begrüßen den Parlamentarischen Staatssekretär aus dem Innenministerium, Herrn Dr. Schröder, herzlich willkommen. Ich gebe dann gleich an Herrn Jakob weiter.

SV **Johannes Jakob** (Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin): Herr Vorsitzender, herzlichen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Wir beteiligen uns gerne an der Diskussion. Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) gibt es in der Tat eine Menge Probleme mit der Zuwanderung von Menschen. Allerdings stellt sich für uns die Frage, ob es sinnvoll ist, diese Probleme mit aufenthalts-



rechtlichen Regelungen lösen zu wollen. Anfragen von Abgeordneten aus Ihrem Hause haben gezeigt, dass die im juristischen Sinne tatsächlich nachweisbaren Vergehen, die mit diesen Regelungen sanktioniert werden könnten, im Verhältnis zur großen Anzahl von Personen sehr gering sind. Insofern ist es aus unserer Sicht sinnvoller, mit arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen zu antworten, anstatt mit aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Der Arbeitsmarkt ist derzeit aufnahmefähig. In den letzten drei Jahren sind 1,5 Millionen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze entstanden. Ein erheblicher Teil dieser Arbeitsplätze ist mit Personen aus dem Ausland besetzt worden, so dass unter dem Strich Deutschland von der Zuwanderung enorm profitiert. Allerdings brauchen die Menschen in vielen Fällen eine Unterstützung, die geht über die Bereitstellung der Wohnung hinaus. Deswegen ist es aus unserer Sicht sinnvoll, die besonders betroffenen Kommunen finanziell zu entlasten. Aber, wie meine Vorgängerin schon sagte, geht es nicht nur um die Wohnung, sondern es geht letztendlich um die Integration. Insofern ist es auch notwendig, dass nachvollzogen wird, dass dieses Geld auch tatsächlich dort ankommt, wofür es gedacht ist und nicht zur Haushaltsentlastung der Länder dient. Wenn Missbrauch betrieben wird, darauf will ich als Gewerkschafter noch einmal hinweisen, geschieht dies häufig nicht auf Antrieb der Beschäftigten, sondern es geschieht häufig auf Antrieb der Arbeitgeber. Es ist nicht der Wunsch des Arbeitnehmers, als Scheinselbständiger tätig zu werden oder hier ohne Krankenversicherung oder mit einer gefälschten Krankenversicherungsbescheinigung zu arbeiten, sondern die Menschen wollen selbstverständlich krankenversichert sein, und sie wollen auch möglichst sozialversicherungspflichtig arbeiten. Aber unter Ausnutzung der Situation werden sie zu Scheinselbständigen gemacht und insofern in der sozialen Sicherung völlig allein gelassen, zumal sie sich auch in der Regel mit den Gegebenheiten nicht auskennen. Sie wissen gar nicht, was sie tun müssen, um ihre soziale Situation abzufangen. Deswegen können aufenthaltsrechtliche Regelungen nur dann greifen, wenn tatsächlich eine umfassende Einzelfallaufklärung erfolgt ist. Das ist aber nach unserer Auffassung weitgehend nach dem jetzigen Recht auch schon möglich.

Darüber hinaus ist es notwendig, dass der Arbeitsmarkt in Ordnung gebracht wird. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass zu Werkverträgen und Leiharbeit weitergehende Regulierungen erfolgen sollen. Gerade beim Thema Werkverträge ist dies dringend notwendig, sodass die Ausbeutung ausländischer Beschäftigter durch Werkverträge wirkungsvoll unterbunden werden kann. Außerdem ist die Schwarzarbeit ein Problem. Die Zusammenarbeit der Behörden, die in dem Gesetzentwurf angesprochen ist, ist aus unserer Sicht sinnvoll, wird aber vermutlich nicht das Problem umfassend lösen. Wir brauchen Sanktionen gegen die Auftraggeber. Es muss sichergestellt sein, dass die entsprechenden Dokumente mitgeführt werden, also zum Beispiel auch Steuerunterlagen. Es muss sichergestellt sein, dass Sozialversicherungspflicht tatsächlich besteht, wenn Personen aus dem Ausland entsandt werden und dass dafür tatsächlich auch Beiträge abgeführt werden. Alles dies kann derzeit nicht ausreichend nachgehalten werden. Ferner brauchen wir eine bessere personelle Ausstattung der Kontrollbehörden. Nur wenn die Kontrollbehörden in der Lage sind, auch diese Arbeitsverhältnisse zu prüfen, kann wirkungsvoll entgegengewirkt werden. Wir haben jetzt einen deutlichen Zuwachs der Kontrollprobleme durch die Einführung des Mindestlohnes. Auch der Mindestlohn muss umfassend kontrolliert werden, sodass aus unserer Sicht, insbesondere bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, eine dringende Aufstockung des Personals notwendig ist. Soviel zur Einführung Herr Vorsitzender. Vielen Dank.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Das geht ja zügig voran, dann darf ich auch direkt weitergeben an Herrn Prof. Kluth. Bitteschön.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Universität Halle): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Auch ich darf mich herzlich bedanken für die Möglichkeit, heute zu den Entwürfen und Vorschlägen des Gesetzgebers Stellung nehmen zu können. Beginnen möchte ich mit einer kurzen allgemeinen Einordnung der Thematik. Wir haben es mit einzelnen Aspekten des Freizügigkeitsrechtes zu tun, welches eingeräumt wird durch das Primärrecht der Europäischen Union, und welches durch Richtlinien näher ausgestaltet, aber nicht schrankenlos gewährleistet wird. Da haben wir es insbesondere mit der Frage zu tun, unter welchen



Voraussetzungen Freizügigkeit möglich ist, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist oder kein Arbeitsverhältnis besteht. Hier haben wir in der Vergangenheit auch auf der Ebene der europäischen Gesetzgebung im Richtlinienrecht und durch die Rechtsprechungen des EuGH sehr viel Rechtsunsicherheit bekommen, weil, wenn man die Richtlinie zunächst liest, die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten besteht, hier klare Grenzen zu ziehen, und der EuGH dann durch die Notwendigkeit der Einzelfallbetrachtung diese klaren Grenzziehungen mehrfach etwas relativiert hat. Damit ist Rechtsunsicherheit bei der Rechtsanwendung, aber auch bei den Normadressaten verbunden, und damit ist auch ein hoher Verwaltungsaufwand in der Folge verbunden. Deswegen ist es meines Erachtens zu begrüßen, dass der Gesetzgeber zumindest in dem Punkt, der sich auf die Zeit für die Arbeitssuche bezieht, den Wortlaut des Gesetzes durchaus, wie es Herr Dr. Dienelt schon gesagt hat, in Übernahme der durch den EuGH entwickelten Kriterien, versucht hat zu konkretisieren. Wenn Sie die Norm lesen, dass eine begründete Aussicht auf einen Arbeitsplatz besteht, wissen wir auch, dass das ein nicht ganz einfach zu konkretisierendes Kriterium ist. Aber es ist ein wichtiges Signal des Gesetzgebers auch gegenüber den Behörden, in welche Richtung man hier geht, und dass man auch gleichzeitig verdeutlicht, dass der Gesetzgeber sich dieser Aufgabe bewusst ist, die Grenzen, die hier unionsrechtlich gezogen sind, konkreter zu gestalten.

Der zweite Punkt betrifft die Zulässigkeit einer Wiedereinreisesperre. Wir haben im allgemeinen Aufenthaltsrecht für Drittstaatsangehörige dieses Instrument. Wir haben es auch in der EU-Freizügigkeitsrichtlinie. Hier geht es jetzt um die Frage, ob dieses Instrument auch auf Fälle, wo wir nicht eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit haben und keine Gesundheitsgefahren bestehen, anwendbar ist. Hier wird darauf hingewiesen, dass Artikel 15 Absatz 3 der EU-Freizügigkeitsrichtlinie insofern eine abschließende Regelung sei. Ich denke, das muss man anders sehen, denn der Tatbestand des Rechtsmissbrauchs in Artikel 35 der EU-Freizügigkeitsrichtlinie beruht auf einem anderen Ansatz. Hier geht es nicht um eine Beschränkung einer Grundfreiheit, für die sicherlich der Artikel 15 der EU-Freizügigkeitsrichtlinie gilt, sondern um die Frage, ob man sich auf dieses Recht überhaupt berufen kann. Damit kommen wir auch in einen

anderen Rechtsrahmen. Wenn man die Regelungen in Artikel 15 der EU-Freizügigkeitsrichtlinie als abschließend sehen würde, dann hätte die Regelung zum Rechtsmissbrauch gar keinen eigenen substantiellen Anwendungsbereich. Das ist übrigens auch in anderen, die Grundfreiheiten betreffenden Richtlinien so, dass dort, wo man durch Umgehungsversuche und Ähnliches mehr versucht, die Vorteile dieser Grundfreiheit zu erlangen, in den Richtlinien immer anerkannt ist, dass die Mitgliedstaaten gegen Rechtsmissbrauch vorgehen können.

Der nächste Punkt, den ich für sehr wichtig halte, ist die Frage, wie wir die neuen Instrumente im Bereich Schwarzarbeitsbekämpfung und so weiter einschätzen. Hier muss man sicherlich, wie auch schon gesagt wurde, den damit verbundenen Aufwand und die Kosten in Rechnung stellen. Aber im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, wie in einer vergleichenden Arbeitsgruppe beim Europarat ich auch vor einigen Jahren gesehen habe, ist es gerade ein großer Vorteil, dass wir hier in Deutschland eine wirksame Kontrolle an den Arbeitsstellen haben. Denn viele andere Staaten scheitern daran, dass sie ein solches Kontrollsystem nicht haben. Insofern wird hier eine sinnvolle Verbesserung durchgeführt, die auch die Nachzugseffekte bekämpft. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, wie die Anreize gesetzt sind. Ich denke, es ist zutreffend, auf die Kosten realistisch hinzuweisen, die damit verbunden sind. Gleichzeitig denke ich aber, dass das der Punkt ist, wo wir am wirksamsten auch sowohl im Interesse der betroffenen Personen, die teilweise auch gelockt werden, als auch im Interesse unseres eigenen Rechtssystems ansetzen können, um diese Verhaltensweisen, die nicht rechtskonform sind, zu bekämpfen und zu begrenzen. Das Gleiche gilt auch für die Verbesserung der Informationslagen und des Informationsaustausches zwischen den Behörden.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Auch Ihnen besten Dank. Wir setzen die Stellungnahmen mit Herrn Prof. Thym fort.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Zunächst möchte ich Ihnen für die Einladung danken und beginne mit einer allgemeinen Bemerkung. Nach meiner Erfahrung ist es wichtig, ganz ebenso, wie Herr Prof. Kluth es



bereits getan hat, sich in Erinnerung zu rufen, dass in den EU-Verträgen kein unbedingtes Recht auf Freizügigkeit niedergelegt ist. Vielmehr steht dort der schlichte Satz, ich zitiere, „Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich vorbehaltlich der in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“ In anderen Worten, es gibt in der EU entgegen einer verbreiteten Meinung, kein unbedingtes Recht auf Freizügigkeit. Letzteres ist in Europa bundesstaatsähnlich ausgestaltet, nicht jedoch bundesstaatsgleich. Konkretisiert werden nun die Bedingungen in der Freizügigkeitsrichtlinie aus dem Jahr 2004, in der für verschiedene Personengruppen unterschiedliche Anforderungen niedergelegt sind. Ein Problem ist nun, dass diese EU-Vorgaben für einige Personengruppen noch unklar sind. So wissen wir ziemlich genau, wann ein Arbeitssuchender sich aufhalten darf, nicht jedoch, ob dieser Arbeitssuchende während des Aufenthalts einen Anspruch besitzt auf Hartz-IV-Leistungen. Dies veranlasste den Staatssekretärsausschuss dazu, nur diejenigen Punkte anzugehen, bei denen Rechtssicherheit besteht. Das bedeutet, dass der Bundestag, abhängig vom Ausgang verschiedener anhängiger EuGH-Verfahren, alsbald erneut aktiv werden könnte. Der aktuelle Gesetzentwurf ist letztlich nur eine Teilregelung, die sich auf diejenigen Aspekte beschränkt, für die Rechtsklarheit herrscht. Mit Blick auf die Uhr möchte ich stichpunktartig auf drei Einzelpunkte eingehen.

Erstens finde ich es gut, dass im deutschen Freizügigkeitsgesetz deutlicher zwischen den unterschiedlichen Personengruppen unterschieden werden soll, indem man klarstellt, welches die Voraussetzungen für die Arbeitssuche sind. Dies macht deutlich, dass bei der Rechtsanwendung immer auch auf die persönliche Lebenssituation des jeweiligen Unionsbürgers zu achten ist. Für Selbständige gelten andere Regeln als für Arbeitssuchende. Für letztere übernimmt der Gesetzentwurf die EuGH-Vorgaben nahezu wortgleich und das bedeutet dann auch, dass im Ergebnis eigentlich keine Zweifel an der Europarechtskonformität bestehen. Freilich werden hierdurch nicht alle Probleme auch der Ausländerbehörden gelöst. Warum? Für das Europarecht gilt nur als arbeitssuchend, wer eine begründete Aussicht auf Einstellung hat. Und das setzt eine tatsächliche Suche ebenso voraus wie reale Erfolgchancen. Wenn dies nicht der Fall ist, dann greift das Recht

auf Arbeitssuche nicht mehr, sondern die Unionsbürger sind dann nach der Auffangkategorie als Nichterwerbstätige zu beurteilen. Für diese Personengruppe -Nichterwerbstätige- unternimmt der Gesetzentwurf noch keine Konkretisierung und dies wahrscheinlich auch aus einem guten Grund, weil der EuGH im anstehenden „Dano“-Urteil die EU-Vorgaben speziell für diese Personengruppe konkretisieren dürfte. Für die Praxis der Ausländerbehörden ist das Urteil zentral und meines Erachtens sollte der Bundestag nicht zögern, das Vorbild dieses Entwurfs aufzugreifen, um dann im nächsten Jahr erneut aktiv zu werden. Erst dann würde das Ziel einer größeren Rechtsklarheit umfassender erreicht.

Zweitens die Wiedereinreisesperren: Diese sind in den Medien beliebt und werden gerne diskutiert. Aber ich denke, es gehört auch zu einer ehrlichen Sachverständigenanhörung dazu, darauf hinzuweisen, dass, soweit ich weiß, nur sehr wenige Personen tatsächlich von der Regelung umfasst sein werden. Es geht da nämlich immer um betrugsähnliche Konstellationen, wenn jemand falsche Dokumente verwendet oder eine Ehe vortäuscht. Dies kommt ganz gewiss vor, sehr häufig ist es jedoch nicht. Von diesen Missbrauchsklauseln werden insbesondere nicht diejenigen Personen erfasst, die ohne ausreichende Existenzmittel einreisen, keinen Job finden und sodann Sozialhilfe beantragen. In diesen Fällen mag nach Maßgabe der EuGH-Rechtsprechung kein Freizügigkeitsrecht bestehen und die Bundesrepublik kann auch aufenthaltsrechtliche Maßnahmen ergreifen, etwa eine Verlustfeststellung aussprechen oder die Person unter Umständen auch abschieben. Eine betrugsähnliche Situation liegt jedoch nicht vor: wer einreist, keinen Job findet und Sozialhilfe beantragt, begeht keinen Rechtsmissbrauch im Rechtsinne und damit greifen auch die Wiedereinreisesperren nicht. Nach Maßgabe dieser Vorbemerkung bestehen auch meines Erachtens keine durchgreifenden Rechtsbedenken gegen die Neuregelung und dies liegt gerade daran, dass der Anwendungsbereich der Wiedereinreisesperren begrenzt ist. Es geht um Situationen, die relativ eindeutig als Missbrauch im Sinne des Artikels 35 der EU-Freizügigkeitsrichtlinie zu qualifizieren sind. Auf Einzelheiten gehe ich bei Bedarf gerne ein, auch in Abgrenzungen zu Herrn Dr. Dienelt.



Drittens zum Kindergeld: Soweit ich das als Wissenschaftler beurteilen kann, ist die Regelung zweckdienlich. Wichtig ist jedoch die Feststellung, dass die Angabe der Steueridentifikationsnummer letztlich nur der Beantwortung der Frage dient, ob überhaupt ein Kind existiert, um Sozialbetrug an dieser Stelle vorzubeugen. Das ist sicher wichtig, jedoch nicht das einzige Problem beim Kindergeld. Zugleich bestimmt nämlich das Einkommenssteuergesetz, dass nur freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger einen Kindergeldanspruch haben. Was umgekehrt bedeutet, dass Personen, die die Voraussetzungen der Freizügigkeitsrichtlinie nicht erfüllen, kein Kindergeld bekommen sollen, so jedenfalls das deutsche Recht. Bei der Beurteilung, ob dies der Fall ist, ob jemand Freizügigkeitsberechtigung besitzt, da hilft die Steueridentifikationsnummer nicht, weil sie nur die Existenz des Kindes überprüft. Stattdessen müssen die Familienkassen eigenständig prüfen, ob die EU-Vorgaben erfüllt sind und speziell bei der Arbeitssuche und bei Nichterwerbstätigen ist das nicht immer einfach, weil das Recht sehr komplex ist.

Dies führt mich zu einer letzten Überlegung. Ein Problem der aktuellen deutschen Rechtslage scheint mir zu sein, dass Unionsbürger in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts keine Bescheinigung ihres Freizügigkeitsrechts mehr erhalten. Die wurde nämlich vom Bundestag Anfang 2013 abgeschafft. Ein Unionsbürger, der nach Deutschland kommt, muss sich zwar bei den Meldebehörden registrieren, jedoch nicht bei den Ausländerbehörden. Er braucht keine Genehmigung und er erhält auch, wenn er es will, keine Genehmigung. Frau Dr. Giffey hatte genau darauf hingewiesen. Sie hatte das als Meldeproblem bezeichnet. Melden müssen sie sich, sie bekommen aber keine Bescheinigung darüber, wie ihre aufenthaltsrechtliche Stellung beschaffen ist. Für Personen mit einem gesicherten Arbeitnehmerstatus mag das sehr sinnvoll sein - eine Maßnahme des Bürokratieabbaus, wenn man so will. Aber bei Personen in einer prekären wirtschaftlichen Situation, etwa in Neukölln, führt dies jedoch zu einer sehr verbreiteten Rechtsunsicherheit und zwar für alle Beteiligten. Die betroffenen Unionsbürger wissen nicht, ob sie die teils komplexen und teils auch noch unklaren Vorgaben der Freizügigkeitsrichtlinie erfüllen und dasselbe gilt für die Behörden, etwa die Familienkassen, die beurteilen müssen, ob jemand freizügigkeitsberechtigt ist oder

nicht. Aus diesem Grund könnte man erwägen, eine freiwillige Prüfung des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörden einzuführen, auf Initiative der Unionsbürger. Diese Prüfung würde speziell in Situationen eines prekären Aufenthalts für mehr Rechtssicherheit sorgen. Ein Anlass für eine solche Neuregelung könnte das anstehende Dano-Urteil des EuGH sein, wenn dieses dann hoffentlich die Voraussetzungen speziell für Nichterwerbstätige konkretisiert. - Ich hatte eingangs erwähnt, es ist meines Erachtens sehr überzeugend, die Personengruppe der Nichterwerbstätigen vorerst auszuklammern, weil hier die Rechtslage noch so unklar ist. In der Praxis dürften diese Fälle dann auch sehr viel häufiger vorkommen als betrugsähnliche Täuschungen. Wer das Freizügigkeitsrecht klar gestalten möchte, der sollte den aktuellen Gesetzentwurf mithin nur als den ersten Schritt verstehen.

Ich möchte mit einer Entschuldigung schließen. Da um 14.00 Uhr unser Migrationspolitisches Forum beginnt, das ich moderieren werde und das einige von Ihnen kennen, bitte ich um Verständnis, dass ich, wie von Anfang an angekündigt, um halb zwei gehen muss. Es tut mir leid, aber ich wollte die Zusage nicht zurückziehen, nachdem die zeitliche Terminierung endgültig feststand. Danke.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank auch an Sie Herr Prof. Thym und wir fahren fort mit Herrn Voigt.

SV **Claudius Voigt** (Paritätischer Wohlfahrtsverband, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V., Münster): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, erst einmal vielen Dank für die Möglichkeit, hier eine Position darzustellen. Ich möchte das aus Sicht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes versuchen, das heißt, mit einem etwas anderen Blickwinkel als auf die ausländerrechtlichen Fragen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat mit der Thematik sehr intensiv zu tun, weil die Beratungsstellen, das heißt: die Migrationsberatung für Erwachsene, die Jugendmigrationsdienste, die allgemeine Sozialberatungsstellen, die Wohnungslosenhilfestellen, die Schwangerschaftsberatung usw. extrem viel mit diesem Thema zu tun haben. Naturgemäß ist mein Blickwinkel ein anderer als der Blickwinkel einer Person, die sich mit der ausländerrechtlichen Fragestellung auseinandersetzt. Unsere Position ist



die, dass dieser Gesetzentwurf erstens zu kurz greift und zweitens die Schwerpunkte falsch legt. Mehrere Vorredner haben das schon gesagt. Wir brauchen bestimmt an einigen Stellen Konkretisierungen, weil es erhebliche Rechtsunsicherheiten gibt. Im Zentrum steht dabei aber nicht die Konkretisierung der Rechtsunsicherheiten, mit denen sich dieser Gesetzentwurf auseinandersetzt, darin geht es um die Fragen von Missbrauch, die Fragen, wie lange bin ich denn freizügigkeitsberechtigt als Arbeitssuchender, um die Fragen der Wiedereinreisesperre. Das ist aus meiner Sicht erstens nicht wirklich hilfreich, weil es an der Realität vorbeigeht, an den Fragestellungen, die im Zentrum stehen müssten und zweitens finde ich auch, dass an dieser Stelle die Zielrichtung und das - ich sage mal - ungeschriebene Motto dieses Gesetzentwurfs in die falsche Richtung geht. Wir müssen anerkennen, dass es in erster Linie um soziale Herausforderungen in den Kommunen geht, mit denen die Betroffenen, die Kommunen, die Beratungsstellen und auch die Behörden zu tun haben. Aus meiner Sicht und aus Sicht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes lassen sich soziale Herausforderungen nicht oder nur sehr begrenzt ausländerrechtlich durch Restriktionen, durch die überkommenen Instrumente des Ordnungsrechts lösen. Mich erinnert das Ganze so ein bisschen an die Debatte, obwohl ich die nicht persönlich mitbekommen habe, der sogenannten Gastarbeiter in den siebziger und achtziger Jahren und auch an die Debatte der Flüchtlinge, die nach wie vor läuft. Auch bei diesen beiden Gruppen hat man versucht, soziale Herausforderungen durch das Ordnungsrecht, durch Einschränkungen des Aufenthaltsrechts, durch Verbote und Ausschlüsse zu lösen, und man hat erst sehr spät bei den sogenannten Gastarbeitern erkannt, dass das nicht funktioniert. Man erkennt das jetzt gerade bei den Flüchtlingen, dass das nicht funktioniert. Jetzt versucht man es bei den Unionsbürgern, nicht in der Form, nicht in dem Umfang, aber dennoch von der Tendenz her auf diesem Weg. Das ist nicht das richtige Instrument.

Ich will Ihnen ein Beispiel nennen, damit wäre ich beim zweiten Punkt. Das ist das Thema der sechsmonatigen Grenze für die Arbeitssuche. Das soll, wie mehrere Vorredner schon gesagt haben, Rechtssicherheit geben, an der Stelle haben wir große Fragezeichen bei allen Beteiligten. Was heißt das denn? Das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche,

wie wird das begrenzt? Wie ist das auszugestalten? Diese Lösung, die jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen ist, wird nicht zu einer Klarheit führen, sondern sie wird zu erheblichen verwaltungstechnischen Unklarheiten führen, denn wir haben im Gesetzentwurf vorgesehen, dass die Ausländerbehörden prüfen können, ob das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche nach sechs Monaten fortbesteht. Sie können auf besonderen Anlass hin prüfen und unter Umständen auch eine Verlustfeststellung treffen und eine Abschiebung durchführen. Wir haben aber nicht auf der Ebene des Gesetzentwurfs, sondern durch den Staatssekretärsausschussbericht bereits zwei Änderungen in Verwaltungsvorschriften. Nämlich beim Kindergeld sind die Dienstanweisungen des Bundeszentralsamtes für Steuern im Juli neu gemacht worden. Und es gibt ein Rundschreiben des Spitzenverbandes der gesetzlichen Krankenkassen, das eigentlich das Ziel haben sollte, es möglichst einfacher zu machen, klarer zu machen, dass Unionsbürger in die gesetzliche Krankenversicherung hineinkommen können, indem den Mitarbeitern der Krankenkassen erklärt wird, wie das denn aussieht. Die Folge dieses Rundschreibens ist im Moment genau das Gegenteil. Denn das Rundschreiben führt dazu, dass noch mehr Unionsbürger als bisher aus den Regelsystemen gesetzlicher Krankenversicherung herausgedrängt werden beziehungsweise nicht aufgenommen werden können. Warum? Weil die gesetzlichen Krankenkassen, genauso wie die Familienkassen, jetzt in eigener Regie parallel, doppelt und dreifach prüfen sollen, ob diejenigen denn eigentlich ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche haben. Das machen die Ausländerbehörden, die Krankenkassen, die Familienkassen und das macht das Jobcenter unter Umständen auch. Abgesehen davon, dass die Mitarbeiter der Krankenkasse künftig erhebliche Qualitäten eines ausgebildeten Fallmanagers an den Tag legen müssen, führt das auch dazu oder kann dazu führen, dass die Familienkasse sagt, ja, da besteht Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche, die Krankenkasse sagt, nein, die besteht aus unserer Sicht nicht, deswegen wird er auch nicht aufgenommen, ist nicht freizügigkeitsberechtigt und die Ausländerbehörde wiederum sagt, doch, das besteht, er ist freizügigkeitsberechtigt, aber unter Umständen mit der Folge, Leistungen nicht zu bekommen.



Mein letzter Punkt: Das Thema Existenzsicherung, es wurde auch schon kurz angesprochen. Es stehen zwei Urteile des EuGH aus. Ich möchte dringend dazu raten aus Sicht der Wohlfahrtspflege, das Thema anzugehen, und zwar nicht nur unter dem Blick europäischer Fragen, sondern vor allen Dingen unter dem Blick, was wollen wir? Wie wollen wir unser Zusammenleben in Deutschland gestalten? Was müssen wir tun aufgrund der Verfassung? Es ist nicht vertretbar, diese Situation, wie wir sie im Moment haben, beizubehalten. Diese bedeutet nämlich aus meiner Sicht einen fortgesetzten Verfassungsbruch, dass hier Menschengruppen leben ohne jeglichen Anspruch auf Existenzsicherung nach dem SGB II. Das führt zu Verelendung in bestimmten Stadtteilen, in bestimmten Regionen, und das führt auch dazu, dass Integration letztlich verhindert wird, denn um Integration, um Bildung und um andere Teilhabe nutzen zu können, brauche ich zumindest eine gesicherte Existenz, indem ich weiß, was ich am nächsten Tag essen kann. Vielen Dank.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Danke auch Ihnen Herr Voigt. Als Letzte haben wir Frau Dr. Vorholz.

SV **Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag, Berlin): Besten Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren Abgeordneten, wir begrüßen, dass der Staatssekretärsausschuss in dieser Breite unter Beteiligung nahezu aller Ressorts der Bundesregierung einen sehr umfangreichen Bericht vorgelegt hat und parallel dazu, das ist durchaus ungewöhnlich, bereits der Gesetzentwurf vorbereitet worden ist. Durch das Artikelgesetz ist deutlich geworden, dass alle Lebensbereiche betroffen sind, die den vorliegenden Personenkreis angehen. Das bringt auch gerade die Komplexität des Ganzen zum Ausdruck. Für uns hat beides, Staatssekretärsausschuss und der Gesetzentwurf, zur Versachlichung in der ganzen Diskussion beigetragen. Deswegen begrüßen wir den vorlegten Gesetzentwurf mit einem, ich möchte sagen „Ja, aber“, weil wir im Einzelnen durchaus Kritikpunkte haben. Auch wir warten als kommunaler Spitzenverband auf die EuGH-Urteile. Für uns wäre es aber keine Lösung zu sagen, der SGB II-Leistungsausschluss ist rechtmäßig und dann verschieben wir den Personenkreis ins SGB XII, also in die Sozialhilfe. Dann wäre zwar das Problem gelöst, dass die Menschen ein Existenzminimum haben, aber es wäre wiederum eine

kommunale Belastung und nicht unbedingt eine Lösung erzielt.

Ich möchte quasi als Pendant zu Berlin/Neukölln den kreisangehörigen Raum in den Blick nehmen. Ich darf für den Deutschen Landkreistag sprechen und damit für Landkreise und ihre kreisangehörigen Gemeinden. Ich möchte deutlich machen, dass es nicht nur um ein Problem einer bestimmten Anzahl betroffener Großstädte geht, sondern mittlerweile auch um ein Problem, das in die Fläche übergeht. Uns liegen weniger die absoluten Zahlen am Herzen, die natürlich in den Großstädten besonders eindrucksvoll sind, sondern in den kleineren Gemeinden reichen auch kleine Zahlen, wenn die Relation zur Größe der Gemeinde entsprechend groß ist. Insofern bemerken wir seit einiger Zeit, dass wir durchaus - eine Verlagerung wäre falsch gesagt - aber eine Ausweitung der Problemlage aus den größeren Städten hinaus auch in die umliegenden Landkreise haben und auch eine ganze Reihe von Landkreisen mit Gemeinden haben, die fernab von Großstädten liegen, dort aber eine bestimmte Personengruppe ansässig ist und man dort dann eben hinzieht. Das ist hier die Besonderheit unseres Personenkreises, dass die Zuwanderung nicht gesteuert wird, sondern sie erfolgt im Rahmen des Freizügigkeitsrechts, wie die Betroffenen es für richtig halten. Ich möchte darstellen, dass große wie kleine Kommunen betroffen sind, also Großstädte wie auch Landkreise und Gemeinden, wir aber durchaus auch in weiten Teilen profitieren von dem zuwandernden Personenkreis, man deswegen nicht die Zuwanderung insgesamt in den Blick nimmt, sondern nur diesen kleinen Personenkreis, der uns über die sogenannte Armutszuwanderung diese Herausforderungen bereitet.

Auf die einzelnen Maßnahmen, die der Gesetzentwurf enthält kurz eingehend, möchte ich die Maßnahmen im Freizügigkeitsrecht durchaus begrüßen, aber dann kommt wiederum das „ja, aber“. Auch wir haben ganz große Fragezeichen aus unseren Behörden. Ist das praktikabel? Das betrifft beide Regelungen, die wiederholt thematisiert worden sind, zunächst: zum Zwecke der Arbeitssuche. Lässt sich das wirklich prognostizieren? Wir haben ohnehin die Schwierigkeiten, aber kann die Ausländerbehörde unter Berücksichtigung von Faktoren wie der Arbeitsmarktsituation und der Qualifikation des Unionsbürgers diese



Entscheidung treffen? Der Verwaltungsaufwand wird damit nicht gerade einfacher.

Auch bei den Wiedereinreisesperren begrüßen wir die Regelungen, fragen uns aber auch, wie lässt sich das praktikabel durchsetzen? Ist das etwas, was eine Behörde entsprechend umsetzen kann? Und haben uns auch gefragt, warum sind Sie denn - jetzt an die Bundesregierung gefragt - abgegangen von der im Referentenentwurf noch vorgesehenen „von Amts wegen“-Regelung? Im Referentenentwurf war vorgesehen, dass die Wiedereinreisesperre von Amts wegen, also kraft Gesetzes, greift und nun ist eine Entscheidung der Behörden vorgesehen, die natürlich einen erneuten Ermittlungs- und Begründungsaufwand nach sich zieht und deswegen auch wieder die Behörden vor Schwierigkeiten stellt. Ich schließe mich dem an, was zur Personengruppe gesagt worden ist. Auch wir erwarten, dass es nur eine kleine Fallgruppe sein wird, die von den Wiedereinreisesperren betroffen ist.

Mit Blick auf die SGB V-Änderung, also die Impfkosten für die zugewanderten Kinder und Jugendlichen, deren Versicherungsschutz nicht geklärt ist, begrüßen wir das Ganze, bedauern aber ein bisschen, dass es das war, dass das SGB V nicht weitere Regelungen vorsieht, und hätten uns auch gewünscht, dass wir mit Blick auf die rechtlichen und faktischen Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Versicherungsschutzes, eine Unterstützung durch eine sogenannte Clearingstelle oder irgendetwas auf Bundesebene erhalten hätten. Ich sage das als Landkreistag bewusst, weil der Landkreistag selten danach ruft, dass der Bund eine Unterstützung für die Verwaltungsarbeit vor Ort leistet, aber in diesem Fall wäre es sinnvoll, weil der Personenkreis doch eher klein ist und nicht jeder einzelne Landkreis, jede einzelne Gemeinde, jede Stadt wieder anfangen soll, sich dieses Geflecht der versicherungsrechtlichen Regelungen anzueignen. Das wäre hilfreich gewesen.

Als letzten Punkt möchte ich auf das SGB II, die KdU-Bundesbeteiligung eingehen. Es ist ein Gesamtbetrag in Höhe von 25 Mio. Euro, der hier gezahlt werden soll. Dies dürfte als Gesamtbetrag schon sehr gering sein angesichts der Herausforderungen, die hiermit erfasst werden sollen, aber er ist obendrein auch nur einmalig. Wenn er jedes Jahr vorgesehen wäre, dann wäre das eine andere

Sache. Aber er ist nur für das Jahr 2014 vorgesehen und natürlich stellt sich die große Frage: wie verteilt man das Ganze? Das übliche Problem, wenn der Bund meint, den Kommunen direkt Geld zukommen lassen zu wollen, es ist ein strukturelles Problem. Es gibt nicht so viele Wege. Die KdU-Bundesbeteiligung ist ein solcher Weg. Das führt dann aber auch dazu, dass damit das SGB II als Belastungskriterium herangezogen wird. Wir wissen aber, dass sich die Herausforderungen - bezogen auf diesen Personenkreis und bezogen auf die Armutszuwanderung - nur zu einem kleinen Teil im SGB II niederschlagen. Da der Gesetzentwurf auch noch auf die Entwicklung der Zuwanderungen abstellt, führt das zu einer weiteren Verzerrung. Wenn ich von einem kleinen Ausgangsniveau komme, die Zahl sich aber verdoppelt, dann habe ich eine enorme Entwicklung, aber die absolute Zahl ist nachher immer noch klein.

Wir möchten auch bei dieser Gelegenheit auf die Verordnung hinweisen, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, wiederum parallel - es passiert alles sehr zügig - vorbereitet auf der Ermächtigungsgrundlage des Gesetzentwurfs. Da muss man wissen, dass der Verordnungsentwurf dazu führt, dass die Hälfte aller Bundesländer wieder hinten herunter fällt, da wird nämlich die KdU-Bundesbeteiligung wieder ganz gestrichen.

Deswegen möchte ich zuletzt noch einmal hervorheben, was ich eingangs sagte: für uns ist es wichtig, dass alle betroffenen Kommunen von den auf den Weg gebrachten Maßnahmen profitieren können, dass dies auch in der Fläche entsprechend berücksichtigt wird und dass man hier einen transparenten Verteilungsmaßstab findet, der der gesamten Komplexität auch Rechnung trägt.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank. Ich darf mich bei allen bedanken, dass wir uns auch im Wesentlichen an diese Vorgabe von fünf Minuten für die Stellungnahmen gehalten haben, sodass wir jetzt noch genügend Zeit haben, um in die Frageunde einzusteigen. Ich möchte bei den Fragen noch einmal darauf hinweisen, bitte immer auch gleich den Sachverständigen mit zu benennen. Wir fangen mit Frau Lindholz an. Bitteschön.

BE Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, auch von meiner Seite aus zunächst einmal einen herzlichen Dank an alle Sachverständigen,



die uns vorab schon Informationen haben zukommen lassen. Ich habe zunächst zwei grundsätzliche Fragen an Frau Dr. Vorholz, Herrn Prof. Kluth und Herrn Prof. Thym. Nach diesen grundsätzlichen Fragen habe ich noch zwei, drei Themenkomplexe. Ich werde immer konkret sagen, an wen ich diese Fragen richte. Zunächst einmal an Sie alle drei die Frage, wie Sie es grundsätzlich bewerten, dass das Thema Armutsmigration angesprochen und auch im Staatssekretärsausschuss thematisiert worden ist, und ob die Maßnahmen, die wir zum einen im Gesetzentwurf, aber dann auch zur Unterstützung der Kommunen beschließen wollen, ob die zunächst einmal in die richtige Richtung gehen? Ich denke, es ist unbestritten, dass Deutschland von der Freizügigkeit in Europa natürlich auch profitiert und dass wir auch Zuwanderung brauchen. Ich glaube, da sind wir uns alle einig und das wird auch in keinster Weise in Frage gestellt, gerade auch nicht durch diesen Abschlussbericht. Auf der anderen Seite stellen wir aber auch fest, dass es Probleme gibt, die sich in den Sozialsystemen auswirken und die unterschiedlichen europäischen Länder haben auch unterschiedliche Sozialsysteme. Wie bewerten Sie jetzt grundsätzlich diese Diskrepanz? Auf der einen Seite brauchen wir die Zuwanderung, auf der anderen Seite haben wir aber auch Probleme in unseren Sozialsystemen. Wo sehen Sie vielleicht auch Risiken im Hinblick auf die öffentliche Akzeptanz für die europäische Freizügigkeit und wie gehen andere EU-Mitgliedstaaten nach Ihren Erkenntnissen mit diesen Herausforderungen um? Das sind jetzt von meiner Seite erst einmal die einleitenden Fragen.

BE Abg. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, vielen Dank auch von unserer Seite.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Einen Moment bitte.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich fände das ganz gut, sonst gehen die Fragen echt verloren, dass erst einmal die Fragen beantwortet werden jetzt von der Kollegin und dann die nächste Fraktion kommt. Weil sonst sind es zu viele Fragen, dann weiß man gar nicht mehr ...

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Okay, sonst werden es vielleicht zu viele Fragen.

SV **Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag, Berlin): Ja, besten Dank Frau Lindholz. Sie fragten zunächst danach, wie wir die Bearbeitung des Themas grundsätzlich bewerten und ob die Maßnahmen in die richtige Richtung gehen, und das möchte ich durchaus positiv beantworten. Wir bewerten das positiv, dass man sich dem Gesetzentwurf, der Thematik, überhaupt annimmt, auch das ist nicht selbstverständlich, es hat ja eines gewissen Vorlaufes bedurft. Die Maßnahmen, die vorgesehen sind in den Bereichen - wir haben ja gerade eben diskutiert, dass man ja auf einige Bereiche noch wartet, ob man die dann angehen soll - halten wir für Schritte in die richtige Richtung. Allerdings unter den Einschränkungen aus Sicht der Praxis, die ich in meinem Eingangsstatement benannt habe. Es wird im Einzelnen gerade bei den freizügigkeitsrechtlichen Maßnahmen zu prüfen sein, ob sie in der Praxis Wirkungen zeigen. Also wir begrüßen das, was geregelt worden ist, sind uns aber noch nicht schlüssig, ob es in der Praxis Wirkungen zeigen wird und wollen dazu beitragen, dass es auch konstruktiv umgesetzt werden kann. Wenn Sie danach fragen, ob es eine Diskrepanz gibt zwischen der gebrauchten Zuwanderung und der EU-Freizügigkeit, die wir hier hochhalten, und dem, was hier an Regelungen vorgesehen ist, muss man ehrlicherweise irgendwann sagen: Ja, man stößt dann auch an Grenzen. Also innerhalb der EU gibt es das EU-Freizügigkeitsrecht unter den Voraussetzungen, die wir diskutieren, und damit kann auch jeder EU-Bürger unter diesen Voraussetzungen davon Gebrauch machen; und er kann, wenn die Voraussetzungen der Sozialleistungssysteme vorliegen, auch von diesen Gebrauch machen. Das heißt, er hat sogar einen Anspruch darauf. Und das ist eben die Gemengelage, bei der wir innerhalb der EU-Zuwanderung sind. Wir haben quasi dasselbe Recht wie für deutsche Staatsbürger oder auch für französische oder britische EU-Staatsbürger und können, und ich denke auch, wollen da keine Sonderrechte treffen, so dass man irgendwann sagen muss: Ja, innerhalb des gesetzten Rahmens stößt man dann auch an seine Grenzen und muss unter Umständen mit gewissen praktischen Entwicklungen dann leider, weil sie ja die Probleme vor Ort darstellen, aber doch auch leben.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, vielen Dank. Herr Prof. Thym dann als Nächster.



**SV Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Ja, vielen Dank Frau Lindholz. Sie haben gefragt, ob es richtig war, das Thema anzusprechen. Es ist allgemein gesprochen sicherlich richtig, gesellschaftlich und rechtlich relevante Themen aufzugreifen, auch deswegen, weil die öffentliche Akzeptanz, die Sie ja auch angesprochen haben, auch davon lebt, dass die Bevölkerung das Gefühl hat, dass ihre Anliegen in der öffentlichen Debatte gespiegelt werden. Und es kommt natürlich ganz entscheidend darauf an, dass man die Themen so diskutiert, dass unterschiedliche Auffassungen zu Wort kommen. Aber ich finde, dass jedenfalls auf der Fachebene, wenn man sich etwa den Abschlussbericht oder auch den Zwischenbericht anschaut, das auch in einem umfassenden Sinne gewährleistet wurde. Da wird rechtlich sehr ins Detail gehend, auch empirisch-faktisch sehr ins Detail gehend, berichtet. Sicherlich vermissen da manche irgendwelche Details, aber das wird bei jedem Bericht der Fall sein, so dass ich überrascht war, wie technisch, wie wissenschaftlich und gründlich das Thema aufgearbeitet wurde, und das hat mich persönlich beeindruckt. Ich finde auch, dass es grundsätzlich in die richtige Richtung geht, ich habe aber auch deutlich gemacht in meinem Einführungsstatement, dass es aus meiner Sicht vielleicht auch nur der erste Schritt ist. Das ist keine Kritik am Parlament, sondern liegt auch daran, dass wir es mit europäischen Vorgaben zu tun haben, die gerade in dem Bereich der Nichterwerbstätigen und auch des Zugangs zu Hartz IV-Leistungen nicht so eindeutig sind, wie man es sich vielleicht manchmal wünschen würde, dass sie es wären. Und das ist dann nicht der Fehler des Bundestages, sondern das liegt am EuGH. Herr Voigt hat ja das Beispiel mit der Arbeitssuche genannt, dass die Kriterien nicht praxistauglich seien. Und auch Sie, Frau Dr. Vorholz, hatten gesagt, Sie wünschen sich eine Clearingstelle, die den Kommunen hilft. Das Problem ist, man kann eine Clearingstelle einrichten, man kann Verwaltungsvorschriften erlassen, die das konkretisieren, gewiss! Aber die eigentlichen Vorgaben kann man nicht genauer fassen seitens des Bundestages, weil der Adressat dieser Forderung letztlich der EuGH ist. Das, was im Gesetz steht, ist wörtlich abgeschrieben aus den EuGH-Urteilen des Jahres 1991, und es ist vermutlich auch nicht zu erwarten, dass Luxemburg da die Zielrichtung ändert. Also, die

fehlende Klarheit ist eben etwas, was dann auf die europäische Ebene getragen werden muss. Aber das geschieht ja durchaus auch parallel. Sie hatten auch die anderen Mitgliedstaaten angesprochen. Was ich sehr spannend finde ist, wenn man sich die Diskussion im Vereinten Königreich anschaut. Da haben wir jetzt natürlich die Tory-Regierung, die auch eine sehr spezifische europapolitische Position führt; und das kann man dann unterschiedlich bewerten. Nur interessanterweise ist deren Ansatz ein ganz anderer als in Deutschland. In Deutschland ist es momentan ja so, dass man sehr stark das Ganze über das Aufenthaltsrecht versucht, in den Griff zu bekommen. Die Briten machen das anders. Die Briten machen das vor allem über das Sozialrecht. Sie haben eingeführt einen sogenannten „right to reside-test“. Da wird jetzt vor der Gewährung der meisten Sozialleistungen immer durch die Behörden geprüft, ob die Unionsbürger ein Freizügigkeitsrecht haben, und nur dann bekommen sie die Sozialleistung. Das, was bei uns jetzt anfängt, beim Kindergeld und auch bei den Krankenkassen offensichtlich, das wird auch bei den anderen Sozialleistungen sicher früher oder später kommen. Dies ist ein anderer Ansatz, weil man vielleicht eher akzeptiert, dass die Leute sich erst einmal hier aufhalten, aber man gibt ihnen gegebenenfalls keine Sozialhilfe, wenn sie die Kriterien nicht erfüllen. Man versucht, das Ganze sozialrechtlich zu steuern. Wenn das eine Alternative wäre, ist es in Deutschland, nach meiner Beobachtung, sehr schwer umzusetzen, weil sofort das Gegenargument des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts des menschenwürdigen Existenzminimums kommt. Wir können bei den Sozialleistungen gar nicht gegensteuern, weil die immer zu gewähren seien. Das könnte sich langfristig als ein Strukturproblem erweisen, dass das Europarecht – und das gilt nämlich nicht nur für die Briten, das gilt auch für den EuGH – eher auf eine sozialrechtliche Steuerung setzt und beim Aufenthaltsrecht ein bisschen restriktiver ist. Man aber in Deutschland versucht, das nur über das Aufenthaltsrecht in den Griff zu kriegen, wo sicherlich mancher Spielraum ist, der auch noch genutzt werden kann in der Zukunft, während man die sozialrechtliche Komponente – bisher jedenfalls – nicht umfassend nutzt, wie man es vielleicht zukünftig tun könnte.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank. Dann vielleicht noch Herr Prof. Kluth bitte.



**SV Prof. Dr. Winfried Kluth** (Universität Halle): Ja, ich kann mich kurz fassen. Ich halte es auch für richtig, dass wir das Thema aufgreifen. Es ist ja eigentlich ein Problem, das wir immer schon zu bewältigen hatten, das jetzt aber durch quantitative Veränderungen größere Aufmerksamkeit findet, auch auf der kommunalen Ebene, weil von der Freizügigkeit in anderer und umfassenderer Weise Gebrauch gemacht wird. Und da wir eine Freizügigkeit haben, die bestimmten Grenzen und Kriterien unterliegt, haben wir dann das Folgeproblem der Administration. Und dazu möchte ich vielleicht gegen den mainstream hier etwas Positives sagen, was die Anwendbarkeit angeht. Wir haben ja im § 16 Aufenthaltsgesetz, wenn es um Studienaufenthalte geht, auch die Frage, wenn das Studium länger dauert, wie sind die Erfolgsaussichten. Ich würde es nicht so hoch aufhängen, dass das nicht administrierbar ist, sondern es wird doch darauf hinauslaufen, dass wir – und das haben wir ja auch schon – fragen: was muss eine Arbeitnehmerin beziehungsweise ein Arbeitnehmer vorbringen, um darzulegen, dass diese Aussichten auf einen Arbeitsplatz bestehen? Da gibt es ja ein endliches Set an möglichen Argumentationen und ich denke, das ist abhängig von dem Arbeitsmarktsegment. Da haben normalerweise die auch zuständigen Behörden einen Überblick und den konkreten Sachverhalt, was ist schon geschehen an Bewerbungen, was waren da die Kriterien. Man kann das durchaus so gestalten, dass es auch administrierbar ist, und ohne Administration und ohne entsprechenden Aufwand können wir auch Grenzen nicht umsetzen. Das ist im allgemeinen Freizügigkeitsrecht ja auch sonst so. Wir haben die Grenzkontrollen abgeschafft, wir haben jetzt sehr aufwändige Kontrollen an Fernstraßen usw. Da gibt es immer ein Folgeproblem, wenn ich vom Grundsatz der Freiheit und Freizügigkeit ausgehe. Was meines Erachtens auch wichtig ist, dass durch diese Debatte die Grenzen benannt sind, die primärrechtlich und sekundärrechtlich vorgegeben sind, und die ja auch einen wichtigen Konsens bei der Gewährung der Freizügigkeit darstellen - dass man sich eben nur unter bestimmten Bedingungen in anderen Mitgliedstaaten dauerhaft aufhalten kann. Das wird durch die Debatte auch noch einmal ins Bewusstsein gerufen, gerade auch bei den Teilen der Bevölkerung, die der Integration kritisch gegenüber stehen. Integration setzt ja auch

Akzeptanz der aufnehmenden Gesellschaften voraus, und für diesen Bereich ist beides wichtig. Die Frage, was ist unser Sozialmodell, die müssen wir unabhängig entwickeln und auch weiterführen. Was die rechtsvergleichenden Aspekte angeht, ist mein Eindruck – ich bin da jetzt kein absoluter Spezialist, der sich das im Einzelnen angeschaut hat - aber was ich aus einzelnen Fällen weiß: das ist als Problem zu sehen, welches in den einzelnen Staaten unterschiedlich wahrgenommen wird. Es ist jedenfalls in Frankreich und Spanien - nach meinen Kenntnissen auch ein Thema. Wie man das jetzt im Einzelnen administriert? Ich glaube, es ist dort auch so, dass man da eher über diese Prüfung bei den Sozialbehörden arbeitet. Aber das ist jetzt nur so eine Randbeobachtung. – Das Thema, das in diesem Zusammenhang wirklich wichtig ist, das hatten wir gerade eben. Nämlich, wenn man, wie es Herr Prof. Thym vorgeschlagen hat, wieder eine Freizügigkeitsbescheinigung einführt. Allerdings, wenn man gewissermaßen Rechtssicherheit über diese Weise schaffen will, muss man der natürlich einen anderen Charakter geben. Denn die bisherige Ausstellung geschah ja mehr oder weniger ohne vertiefte Prüfung. Das hat keinen Zweck. In den Fällen, mit denen wir es hier zu tun haben, also bei der Arbeitssuche, hilft das ohnehin nicht, sondern es hilft nur bei längerem Aufenthalt. Es war ja auch schon nach bisheriger Rechtslage so, dass diese Bescheinigung nach Prüfung von anderen Stellen nicht hinderte, weil eben der Zeitpunkt der Ausstellung auch oft länger zurücklag, so dass man nicht wusste, ob das den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Deswegen muss man die Hoffnung, die man an dieses Instrument knüpft, auch dann begrenzen. Das hilft uns letztendlich nicht weiter. Immer, wenn wir diese Grenzen, die es gibt, administrieren wollen, haben wir Aufwand und Aufwand kostet. Und die Frage ist dann, wo diese Kosten auftreten und wie ernst und wieviel wert uns die Einhaltung des Rechtsrahmens ist, und ob wir dann das Geld nicht lieber für etwas anderes ausgeben. Das sind die klassischen Probleme, über die wir uns dann ehrlich auch Rechenschaft ablegen müssen.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank. Ich komme dann wieder zur Wortmeldung von Herrn Prof. Castellucci.

Zwischenruf der BE Abg. Andrea Lindholz (CDU/CSU): ...



Ich möchte aber jetzt erst einmal eine Runde durchgehen. Ich muss jetzt doch darum bitten, dass ich jetzt erst einmal jeder Fraktion das Wort erteile, Herr Prof. Castellucci bitte.

BE Abg. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ja, vielen Dank. Auch von unserer Seite herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Es ist ja sinnvoll, noch einmal auch an dieser Stelle zu betonen, was ja stellenweise auch schon passiert ist, dass wir eigentlich mit diesem Bericht des Staatssekretärsausschusses insgesamt gute Nachrichten verbreitet haben. Es ist nämlich festgestellt worden, dass wir von Freizügigkeit in Deutschland profitieren und dass die überwiegende Zahl der Menschen, die zu uns kommen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind und zum Wohlstand in diesem Land beitragen. Also es steht da und es ist auch richtig. Insofern ist es für mich immer die erste Frage mit Montesquieu: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“ - was ist denn dann der Bedarf dafür, dass wir jetzt hier aktiv werden? Und ein Bereich, in dem das für mich ganz unabweislich ist, dass wir aktiv werden müssen, sind die Situationen, die Frau Dr. Giffey geschildert hat in den Kommunen, die uns natürlich auch bekannt sind aus anderen Kommunen. Und da möchte ich deswegen in einem ersten Schritt mit Fragen einmal hineingehen. Sie haben ja, so wie auch Herr Voigt, dargelegt, dass es jetzt hier insbesondere um die sozialen Herausforderungen vor Ort geht. Was das Thema Arbeit angeht, Stichwort: Ausbeutung. Aber auch hinsichtlich der Wohnverhältnisse gibt es große Probleme. Gibt es denn von Seiten der Kommunen Vorschläge, die Sie an uns und den Bund herantragen, was hier weitergehend noch getan werden muss? Denn es ist ja völlig klar, dass der vorliegende Gesetzentwurf jetzt kein umfassendes Integrations- und Zuwanderungskonzept ist und auch gar nicht sein will. Sondern er ganz nüchtern und pragmatisch Ableitungen aus diesem Staatssekretärsausschussbericht vornimmt und deswegen auch weitere Gesetzesvorhaben daraus abgeleitet dann folgen müssen. Also das eine ist, Frau Dr. Giffey, was ist hinsichtlich der ausbeuterischen Vermietung zu tun? Mein zweiter Punkt ist der, - dass das Geld bei den Kommunen ankommt, das wollen wir auch. Jetzt können wir es nicht direkt durchreichen. Haben Sie da einen Hinweis an uns, was wir tun können, um sicherzustellen, dass die Betroffenen - insbesondere eben auch

Großstädte - möglichst schnell und unbürokratisch in den Genuss der jeweiligen Mittel kommen? Dann wollte ich Sie fragen, weil ja die Praktikabilität bei Bewertungen des Aufenthaltsstatus, der Freizügigkeit und der Sechs-Monatsfrist etc. genannt worden ist: Wie sehen Sie denn den Mehraufwand jetzt an dieser Stelle? Wenn da nun also parallel unterschiedliche Ämter zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, - da kann man ja schon anfangen, noch graue Haare zu bekommen, was da wieder losgetreten ist! Also bitte einfach noch einmal eine Einschätzung von Ihnen, von der Basis, von den Kommunen. Und dies bitte auch zu dem Thema der Wiedereinreisesperren - welches ich aber insgesamt glaube, wir eher vernachlässigen können, da Sie ja alle durch die Bank weg sagen, es betrifft ganz wenige Fälle. Das probieren wir jetzt einfach aus und dann würde ich sagen, prüfen wir. Und zwar - wenn es einmal durchgesetzt ist - was sich daraus ergeben hat in ein oder zwei Jahren. Aber auch hier bitten wir noch einmal um eine Einschätzung zum Aufwand.

Herr Prof. Thym, da Sie ja vorhin auch sagen, es ist ein erster Schritt, den wir hier miteinander gehen, und Sie damit ja sagen, es gibt Bedarf für weitere Schritte, möchte ich fragen, in welche Richtung diese weiteren Schritte gehen sollten. Insgesamt möchte ich Sie, aber auch gerne die anderen, fragen. Der Bericht heißt: „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme“, und um was es ja eigentlich ging, war die ungerechtfertigte Inanspruchnahme. Uns sind dazu keine Daten vorgelegt worden, die jetzt gesetzgeberischen Handlungsbedarf, zumal sofort, augenscheinlich werden lassen würden. Liegen Ihnen, wenn Sie noch weitere notwendige Schritte sehen, denn andere Erkenntnisse vor als die, die uns im Staatssekretärsbericht vorliegen?

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, dann darf ich auch direkt hier Frau Dr. Giffey zunächst um Beantwortung bitten, danach Herr Prof. Thym.

SV **Dr. Franziska Giffey** (Bezirksamt Neukölln von Berlin): Ja, vielen Dank. Zunächst würde ich gerne auch noch einmal herausstellen, dass aus unserer Sicht tatsächlich vor Ort die Situation die ist, dass die meisten Menschen, die sich in sozialen Sicherungssystemen befinden, das ist ja hauptsächlich der Fall bei Menschen mit Gewerbean-



meldungen, die dann durch Aufstocker-Leistungen zusätzliche Sozialleistungen beziehen, dass es hier nicht per se um einen Missbrauch von Leistungen geht, sondern in der Tat um eine Wahrnehmung von Rechten, die den europäischen Unionsbürgern gewährt werden. Und das betrifft ja auch das Kindergeld. Es geht einfach darum, dass die meisten Menschen, und wir haben in Neukölln etwa 35 Prozent bulgarische und rumänische Staatsbürger im Sozialhilfebezug, das ist deutlich über dem bundesweiten Schnitt, hier aber einfach ihre Rechte in Anspruch nehmen, und man nicht davon ausgehen kann, dass wir hier einen massenhaften beträchtlichen Sozialleistungsmissbrauch haben. Zumindest ist das nicht nachgewiesen. Diese These ist ja bisher weder entkräftet noch belegt, und insofern denke ich, ist das vor die Klammer gestellt, auch so zu berücksichtigen. Ich möchte noch einmal auf den Punkt eingehen, der die Befristung von Rechten hinsichtlich der Arbeitssuche betrifft, und auf die ganze Frage natürlich auch, wie weist man eigentlich nach, dass jemand eine bestimmte Frist überschritten hat. Also unsere große Befürchtung ist, wenn man jetzt so eine Regelung findet und sagt, es gibt einen Startzeitpunkt, an dem fängt die Frist an zu laufen, Sie haben ja nicht die Pässeinreise oder den Sichtvermerk im Pass, wo Sie den Tag Eins festlegen können - wenn man sich also überlegt, dass das über das Melderecht geregelt werden kann, dass man da den ersten Tag fest hat, dann ist natürlich unsere Befürchtung die, dass genau das verschärft wird, was wir ohnehin schon an vielen Stellen haben, dass sich nämlich die Menschen nicht anmelden. Wir haben massivst Mietverhältnisse in Dachgeschossen, in Hinterzimmern, in Kellern, in allen möglichen Bereichen, von Leuten, die nicht offiziell gemeldet sind. Und durch diese Verschärfung von Regelungen, von Fristen ist natürlich davon auszugehen, dass Menschen versuchen werden, das zu umgehen. Und die Frage ist tatsächlich, wie schafft man es – und da würde ich gerne auf das eingehen, was Sie auch fragten – da entgegenzuwirken. Aus meiner Sicht, Herr Prof. Thym hatte das ja angesprochen, geht es um eine melderechtliche Regelung, die es ermöglicht, dass wir wissen, wer wohnt eigentlich in welchen Wohnungen. Das können wir im Moment an vielen Stellen nicht sagen. Wir haben nicht den Überblick, welche Kinder auch wo sind. Wenn sie sich nicht selbst bei uns melden, wissen wir nicht, wie viele

noch da sind und zum Beispiel auch gar nicht zur Schule gehen. Ja, das sind also alles so Punkte. Ich finde, man kann eine sinnvolle Regelung nicht unabhängig davon diskutieren, ob sie umsetzbar ist. Also wenn man sagt: Die Wiedereinreisesperre ist erst einmal sinnvoll, das probieren wir jetzt einfach mal aus und dann gucken wir mal. Das finde ich problematisch. Weil, es ist genau das Gleiche wie, wenn Sie sagen: Wir haben einen Nichtrauchererschutz, der in allen Gaststätten Berlins gewährleistet werden soll. Sie haben aber überhaupt nicht die Ordnungsamtsmitarbeiter, die durch die Gaststätten ziehen und diesen Nichtrauchererschutz tatsächlich umsetzen. Und insofern muss man aus meiner Sicht, wenn man so eine gesetzliche Regelung trifft, auch tatsächlich die Frage stellen, das hat ja Frau Dr. Vorholz auch gesagt, wie das praktisch umgesetzt wird. Aus meiner Sicht ist das praktisch nicht umzusetzen. Wie wollen Sie denn überprüfen, ob jemand eine Wiedereinreisesperre hat und trotzdem sich hier aufhält? Wie wollen Sie denn durch die Häuser gehen? Das ist in der Tat eine wichtige Frage. Und diesen Mehraufwand können wir als Kommune auch nicht gewährleisten. Wir haben nicht das Personal, um das zu überprüfen. Wir sind froh, wenn wir alle Kinder finden, die unbedingt zur Schule gehen müssen, wenn wir das herausbekommen. Wenn unsere Sprach- und Kulturmittler nach Hause gehen in die Familien und sagen: Mensch, ihr habt zwei Kinder in der Schule. Dann wird da noch eins gefunden und dann wird gefragt: ach, was ist denn mit ihrem Kind? Die Antwort ist: Na ich muss doch erst noch die 5.000 Euro für den Kindergeldantrag bezahlen, man kann doch das Kind erst zur Schule schicken, wenn man das hat. Also da ist auch eine enorme Unwissenheit bei den Leuten natürlich da. Das ist eigentlich die Aufgabe, darüber aufzuklären, diesen ganzen kriminellen Machenschaften das Handwerk zu legen, dass Leute die Notsituation ausnutzen, Geld dafür nehmen, dass sie diese ganzen Anträge ausfüllen. Ich sage Ihnen eines, wir haben, wenn man das so macht, da noch die Verkomplizierung, zusätzlich wieder die Freizügigkeitsbescheinigung einführen bedeutet das, sie eröffnen ja auf der einen Seite auch einen Markt für Leute, die dann denen, die kein Deutsch können und sich im System nicht auskennen, für Geld helfen. Das ist etwas, was hoch problematisch ist. Dazu kommt natürlich die ganze Frage: Was macht man



eigentlich mit Eigentümern? Die Frage, was würden wir als Kommune wichtig finden? Wir würden schon wichtig finden, wenn man Regelungen findet, dass man gegen verantwortungslose Hauseigentümer, die diese Verhältnisse da dulden in ihren Häusern oder sie befördern, dass man dagegen vorgehen kann. Das Eigentumsrecht ist natürlich sehr, sehr stark. Wir haben Möglichkeiten, über das Gesundheitsamt, über die Bau- und Wohnungsaufsicht usw. da hinein zu gehen. Nur vielfach scheitert es auch daran, dass Leute natürlich massive Ängste haben und Mängel entsprechend nicht anzeigen. Also ich würde auch gerne noch einmal verstärken das, was Herr Voigt auch gesagt hat: Für uns ist tatsächlich die Hauptaufgabe und der Hauptfokus, und diesen Fokus hat das Gesetz leider nicht, die Frage der sozialen Seite. Wie bekommt man es hin, diese ganzen Probleme, Sprachförderung, Beschulung der Kinder, Gesundheits-, Wohnsituation und prekäre Arbeitsverhältnisse in den Griff zu bekommen. Das wäre aus unserer Sicht auch der Hauptfokus.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, Herr Prof. Thym bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich würde gern vorweg das unterstreichen, was meine Vorrednerin zuerst gesagt hat. Ich habe keine anderen Daten, was Rechtsmissbrauch anbelangt. Aber ich glaube, das Problem ist auch nicht der Rechtsmissbrauch oder im konkreteren Fall dann der Sozialmissbrauch, dass Leute Anträge stellen, in denen sie falsche Papiere oder so etwas vorlegen. Das Problem, mit dem, soweit ich das weiß, die Kommunen in der Praxis konfrontiert werden, sind Leute, die sich hier faktisch aufhalten, dann aber keine Arbeit finden, kein eigenes Auskommen haben und die dann, was ja auch sehr gut nachvollziehbar und verständlich ist, einen Antrag stellen auf verschiedene Sozialleistungen. Das ist kein Rechtsmissbrauch, sondern erst einmal eine Option, die die Rechtsordnung bereitstellt. Deswegen ist da wahrscheinlich die Überschrift Rechtsmissbrauch nicht die Richtige, auch wenn es ein Problem ist. Nach meiner Beobachtung beginnen die Sozialbehörden erst momentan zu erkennen, dass die Frage, ob jemand einen Anspruch hat oder nicht, in sehr vielen Fällen schon nach der aktuellen Gesetzeslage davon abhängt, ob er freizügigkeitsberechtigt ist oder

nicht. Und das Kindergeld ist da wahrscheinlich das beste Beispiel. Es steht im § 62 Abs. 2 Einkommenssteuergesetz, wie ich selber in den letzten Monaten gelernt habe, schon lange drin, dass nur freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger und ein paar sonstige besondere Gruppen überhaupt Kindergeld beanspruchen können. Jetzt war die bisherige Weisungslage bis Ende Juli dieses Jahres so, dass die Vorlage der Meldebescheinigung als Annahme des Freizügigkeitsrechts ausreichte, was natürlich europarechtlich in keiner Weise überzeugt. Ob er die Voraussetzungen der Richtlinie erfüllt, darüber sagt die Meldebescheinigung nichts aus. Die neue Weisungslage sagt jetzt, die Familienkassen müssen prüfen, ob die Voraussetzungen der Richtlinie erfüllt sind oder nicht. Und ich habe hier von Herrn Voigt gelernt, dass es auch ein Rundschreiben wohl der gesetzlichen Krankenkassen gibt, wo dasselbe gesagt wird. Und beim Erziehungsgeld ist es auch schon der Fall. Es ist meines Wissens auch die Auffassung der Bundesregierung hinsichtlich SGB II, dass sowohl arbeitssuchende Unionsbürger als auch Nichterwerbstätige keinen Sozialhilfeanspruch, keinen Hartz IV-Anspruch haben. Hieraus folgt, dass das Problem nicht Rechtsmissbrauch im Sinn von Sozialmissbrauch ist, sondern das Problem ist eher ein Durchführungsproblem, weil das Recht schon heute darauf abstellt, man hat nur gewisse Sozialansprüche, wenn man freizügigkeitsberechtigt ist, und dies müssen die Behörden prüfen. Das ist dann keine Missbrauchsproblematik, sondern eine Prüfungsproblematik. Und da greift das Problem, worauf ich hinweisen wollte, ein: Es gibt ja keine Freizügigkeitsbescheinigungen mehr. Ein Unionsbürger hat eine Meldebescheinigung, die sagt aber nur, dass er hier wohnt, wenn er sich angemeldet hat. Ansonsten gibt es in den ersten fünf Jahren nichts, sie haben kein behördliches Papier, welches ihnen sagt, ihr seid jetzt freizügigkeitsberechtigt oder nicht. Die Behörden können nur reaktiv feststellen, dass jemand nicht freizügigkeitsberechtigt ist. Aber selbst wenn ich als Unionsbürger zur Ausländerbehörde ginge und sagte, ich will ein Papier, dass ich mich hier zurecht aufhalte, so ist dies bisher nicht vorgesehen. Und dies führt dazu, dass die Prüfung jetzt auf andere Stellen verlagert wird. Deswegen mein Vorschlag beziehungsweise meine Vermutung, dass der Gesetzentwurf nur ein erster Aufschlag ist und dass man sich nächstes Jahr



vielleicht dann widersieht. Weil die Hauptprobleme sind die sogenannten Nichterwerbstätigen, Leute, die keinen Job suchen oder keine Erfolgchancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Da sind momentan die europäischen Vorgaben so unklar, dass es gar nicht Sinn machte, in dem Punkt jetzt etwas näher zu regeln, so dass man da dann sinnvollerweise abwartet. Das ist aber kein Missbrauchsproblem, sondern das ist einfach ein Problem fehlender Rechtsklarheit auf europäischer Ebene und in der Folge dann ein Problem der Durchführung für die deutschen Behörden, die das Recht anwenden müssen.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank, ich gebe dann Frau Jelpke das Wort.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ja, Danke schön Herr Vorsitzender. Ja, vielen Dank erst einmal an die Sachverständigen. Also ich würde gerne eine Vertiefung noch einmal von der Rechtslage von Herrn Voigt und Herrn Dr. Dienelt haben, insbesondere, was die Frage angeht, dass Sie ja beide auch kritisieren, dass die Wiedereinreisesperren mit Unionsrecht beziehungsweise EU-Recht nicht vereinbar sind. Vielleicht können Sie da noch einmal ein paar Argumente, insbesondere was die Vorschriften und die Rechtsprechung auch des EuGH angeht, also ob Sie uns da noch auf Argumente, die jetzt von anderer Seite gekommen sind, dass es kein Problem sein soll, hinweisen können. Zweiter Komplex: Ich finde, dass Frau Dr. Giffey hier ganz gut die Praxis geschildert hat, also was für Probleme es gibt und hätte gern noch Ergänzungen von Herrn Voigt und Herrn Dr. Dienelt zur Frage: Was brauchen eigentlich die Menschen hier? Ich meine, wir hören jetzt hier immer wieder, eigentlich haben wir gar kein Missbrauchsproblem, was ja sehr erfreulich ist. Die Frage ist also: Was wird gebraucht? Welche Probleme haben Menschen, die hierher kommen, die hier arbeiten wollen? Und vor allem ist es sicherlich auch eine Beratungsfrage. Aber wie kann diesen Menschen, die hier arbeiten wollen, auch geholfen werden? Und dann hätte ich noch eine Frage, auch an diese beiden Sachverständigen. Hier ist es jetzt ja so: Familienkassen und Krankenkassen sollen eigenständig prüfen, ob die Freizügigkeitsvoraussetzungen vorliegen. Andererseits soll aber die Ausländerbehörde prüfen, ob nach sechs Monaten die Frage von einer Aussicht auf eine Beschäftigung begründet werden

kann. Meine Frage ist: Wie realistisch ist das eigentlich und zu welchen Ergebnissen würde das möglicherweise führen? Also ich kann mir einfach nicht vorstellen, wie hier die Abstimmung laufen soll, dann auch zwischen den Behörden. Vielleicht können Sie uns da noch einmal eine Auskunft genauer geben, was Sie denken, welche Folgen das hat. An den DGB-Vertreter, Herrn Jakob, hätte ich noch eine Nachfrage. Sie haben hier in Ihrer Stellungnahme – das ist mir nicht ganz klar geworden –, ob Sie die Verschärfung der Wiedereinreisesperren, Befristung des Rechts auf Arbeitssuche beziehungsweise Strafen bei Täuschungsvorwürfen, ob Sie diese Praxis kritisieren, also generell das Unionsrecht kritisieren, oder ob Sie die Praxis, die hier möglicherweise ..., also dann Unionsrecht hier in Deutschland brechen würde. Das ist mir nicht klar, vielleicht können Sie das noch einmal deutlich sagen, was Sie da im Einzelnen kritisieren.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Okay, dann fangen wir vielleicht mit Herrn Dr. Dienelt an.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Mainz): Ja, vielen Dank Frau Jelpke. Also zunächst einmal zu der Frage, die die Wiedereinreisesperre betrifft. Ich bin überrascht, dass behauptet wird, es gäbe kein empirisch belegbares Problem mit Scheinehen. Also ich komme aus Südhessen, von einem Verwaltungsgericht. Dort wird allein in etwa 300 Verfahren wegen des Verdachts auf Scheinehe ermittelt. Diese Verfahren haben damit zu tun, dass Drittstaats-angehörige versuchen, sich über die Eheschließung mit einem Unionsbürger Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen. Das führt bei uns dazu, dass ein Großteil aller Verfahren, die mit Unionsbürgern zu tun haben, dem Bereich des § 2 Abs. 7 FreizügG/EU zuzurechnen sind und damit dem Anwendungsbereich der Einreisesperren unterliegen würden. Da die Fälle zunehmen, habe ich durchaus Interesse, dass Behörden Verfügungen erlassen, die später auch rechtmäßig sind und nicht aufgehoben werden müssen, da dies nur dazu führt, dass die Behörden aus Verunsicherung gar nicht mehr tätig werden. Denn sie müssen, wenn sie unterliegen, die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht tragen. Das führt zu der Frage: Warum sind die Einreisesperren europarechts-widrig? Es geht nicht darum, wie Herr Prof. Kluth sagt, dass wir Unionsbürgern, die hierher kommen und sich durch Missbrauch Rechtspositionen anmaßen,



diese Rechtspositionen nicht nehmen können. Natürlich kann sich ein Unionsbürger, der sich durch Betrug oder Rechtsmissbrauch eine Rechtsposition anmaßt, sich nicht auf diese angemäßte Rechtsstellung berufen; sie muss ihm daher nicht entzogen werden. Bei der Wieder-einreisesperre geht es hingegen darum, dass ein Unionsbürger wieder einreisen möchte. Das darf er! Das steht im Artikel 21 AEUV. Danach hat jeder Unionsbürger das Recht, jederzeit in das Bundesgebiet einzu-reisen. In dem Moment, in dem eine Wiederein-reisesperre Anwendung findet, haben wir eine Beschränkung, denn das Verbot der Wiederein-reise, die mit dem Pass zulässig ist, hat nichts mit dem Rechtsmissbrauch von damals zu tun.

Genauso wenig hat ein Unionsbürger, der Autos über das Internet verkauft und dabei Betrug begeht, deswegen eine Einreisesperre zu gegenwärtigen. Nein, er bekommt möglicherweise den Aufenthalt versagt, aber, ob der Betrug aus Gründen des ordre public für die Verhängung einer Wiedereinreisesperre ausreicht, ist damit noch längst nicht gesagt. Denn bei der Frage der Zulässigkeit einer Wiedereinreisesperre müssen wir den Artikel 15 Abs. 3 der Unionsbürger-richtlinie beachten, und dürfen diese nur verhängen aus besonderen Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Das ist das Grundproblem. Deswegen würde ich von Wiedereinreisesperren, die nicht auf Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beruhen, die Finger lassen. Aber wenn man diese gesetzlich regeln will, dann doch bitte so, dass die Regelung nicht schon erkennbar rechtswidrig ist. Wenn man den Gesetzestext als Verwaltungsrichter liest, dann lässt dies einen aufschreien: so geht es auf keinen Fall! Der Satz 2, mit dem der Regelfall einer Wiedereinreisesperre eingeführt werden soll, widerspricht eindeutig dem Handbuch der Kommission zur Bekämpfung von Scheinehen, und das ist vom letzten Monat! Das muss auch das BMI kennen, da Deutschland an dem Handbuch mitgewirkt hat. Nach diesem Handbuch brauchen wir eine umfassende Einzelfallregelung und Einzelfallbewertung. In dem Handbuch wird detailliert ausgeführt, dass solche Regelfall-konstruktionen, wie wir sie hier einführen wollen, nicht zulässig sind. Außerdem sollte die Neuregelung – wie ich in meiner Stellungnahme ausgeführt habe – auch aus systematischen Gründen auf keinen Fall ins Gesetz aufgenommen

werden. Also wie gesagt, das Ergebnis der Neuregelung wird Folgendes sein: Die Ausländer-behörden werden keine Verfügungen mehr erlassen, wenn diese dauernd wegen Verstoßes gegen EU-Recht von den Verwaltungs-richtern aufgehoben werden. Daher mein Appell: Machen Sie es bitte richtig, es wäre mir wirklich daran gelegen.

Kommen wir zum nächsten Punkt: Was brauchen die Menschen hier? Ich finde die Frage wirklich wichtig. Wir haben, und das ist ja auch durch den Staatssekretärsausschuss-Bericht deutlich geworden, kein echtes Missbrauchsproblem. Wir reden hier nicht wirklich über massenhaften Missbrauch durch Zuwanderung von Unionsbürgern in die Sozialsysteme, dafür gibt es empirisch keine Grundlage. Wir haben in der Tat das Problem, dass wir eine Zuwanderung von Unionsbürgern mit großen Familien haben. Aus meiner Sicht sind viele Kommunen mit der Situation konfrontiert, dass ein Unionsbürger, der mit seiner Familie einreist, erwerbstätig ist und zugleich auf ergänzende SGB II-Leistungen angewiesen ist. Das hat mit Rechtsmissbrauch nichts zu tun. Den Sozialleistungsbezug werden wir mit rechtlichen Mitteln nie verhindern können, weil der ergänzende Leistungsbezug Konsequenz der Freizügigkeit des Arbeitnehmers ist. Den SGB II-Bezug werden wir einfach hinnehmen müssen. Es gibt jedoch etwas, was wir machen könnten, um die Verwaltungspraxis zu verbessern. Insoweit leite ich gleich über zu der Frage: Wie sollte das Verhältnis zwischen Sozialbehörden und Ausländerbehörden funktionieren? Hier könnte man sicherlich etwas tun! Denn die Aufgabenteilung zwischen Ausländerbehörde und Sozialbehörden funktioniert bei uns, glaube ich, im Moment nicht wirklich richtig gut. Wir haben die Situation, dass Sozialbehörden das Vorliegen der Freizügigkeit im Rahmen der Leistungsbewilligung prüfen müssen. Dazu gehört auch die Prüfung, ob man auch auf Arbeitssuche ist und ob man mit berechtigter Aussicht auf Erfolg nach Arbeit sucht. Das führt auf der einen Seite dazu, dass jede Sozialbehörde eine eigenständige Prüfung vornimmt und gleichzeitig auch eine Prüfung durch die Ausländerbehörden erfolgt, wenn diese davon Kenntnis erhält, dass ein Leistungsbezug im Raume steht und deshalb möglicherweise die Freizügigkeit nicht mehr besteht. Das heißt, die Ausländerbehörde leitet ein Verwaltungsverfahren



ein, mit dem Ziel, einen Verwaltungsakt zu erlassen, mit dem festgestellt wird, dass der Unionsbürger keine Freizügigkeit genießt. Außer dieser Doppelprüfung ist Folgendes zu beachten: Durch den Verwaltungsakt, mit dem das Nichtbestehen der Freizügigkeit festgestellt wird, wird der rechtmäßige Aufenthalt eines Unionsbürgers beendet. Die Beendigung dieses rechtmäßigen Aufenthalts infolge des Verwaltungsaktes, mit dem das Nichtbestehen der Freizügigkeit festgestellt wird, hat mit Europarecht nichts zu tun, weil der Unionsbürger keinen Freizügigkeits-sachverhalt erfüllt. Die Notwendigkeit, einen Verwaltungsakt zu erlassen, ergibt sich ausschließlich aus der Freizügigkeitsvermutung des Freizügigkeitgesetzes. Das heißt, wir haben im Moment die Situation, über die man auch einmal nachdenken könnte, dass ein Unionsbürger, auch wenn er keine Freizügigkeit mehr genießt, sich im Bundesgebiet rechtmäßig aufhält. Das wiederum hat Folgewirkungen, die damit zu tun haben, dass der Unionsbürger, bis die Entscheidung der Ausländerbehörde getroffen wurde, Gleichbehandlung mit Inländern verlangen kann. Was könnte man also verbessern? Es müsste die Parallelität der Prüfung der Freizügigkeit durch die Sozial- und Ausländerbehörden beendet werden. Es wäre sinnvoll, die Prüfung bei der Ausländerbehörde anzusiedeln – da haben wir aber ein Problem mit dem Sozialdatenschutz. Das Instrumentarium für eine vorrangige Prüfungs-kompetenz der Ausländerbehörde findet sich in § 11 Abs. 2 Freizügigkeitgesetz/EU. Aus dem Feststellungsakt des Nichtbestehens der Freizügigkeit könnten auch andere Sozialbehörden Schlüsse im Rahmen der Leistungsgewährung ziehen, wenn das rechtlich ermöglicht würde.

Ein Problem, das bleibt, besteht darin, dass aus meiner Sicht diese Freizügigkeitssachverhalte enorm dynamisch sind. Die Ausländerbehörde trifft heute eine Feststellung über das Nichtbestehen der Freizügigkeit, die übermorgen das Papier nicht wert ist, weil sich der Sachverhalt geändert hat. Dieses Problem lässt sich auch nicht mit einer Verzahnung der Kompetenzen der Ausländer-behörden und Sozialbehörden auffangen. Was dazu führt, dass man wohl oder übel damit leben muss, dass hier Reibungsverluste bestehen, die Rechtsunsicherheiten zur Folge haben. Es kann nämlich ohne weiteres der Fall eintreten, dass eine Sozialbehörde zu dem Ergebnis kommt, dass keine

Kindergeldzahlung gewährt wird, weil der Unions-bürger nicht freizügigkeitsberechtigt ist, und die nächste Behörde Freizügigkeit annimmt, weil sie von einer Arbeitssuche des Unionsbürgers ausgeht, und Wohngeld gewährt. Das kann natürlich im Ergebnis nicht wünschenswert sein, aber ein Patentrezept für eine Lösung gibt es nicht, weil - wie gesagt - man immer nur punktuell Fest-stellungen zum Bestehen der Freizügigkeit treffen kann. Denn ein EU-Bürger, der zunächst nicht mit Erfolg nach Arbeit sucht, hat in dem Moment, in dem ein Arbeitgeber ihn zum Bewerbungsgespräch einlädt, sofort Freizügigkeit und hieran anknüpfend auch wieder aufenthaltsrechtliche und sozialrechtliche Ansprüche.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Herr Voigt bitte.

**SV Claudius Voigt** (Paritätischer Wohlfahrts-verband, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V., Münster): Ich möchte auch mit dem letzten Punkt, den Herr Dr. Dienelt gerade angesprochen hat, noch einmal beginnen. Die Frage also nach der Zuständigkeit der Feststellung, wer ist denn freizügigkeits-berechtigt und wer nicht, und wie funktioniert das und wie nicht. Ich will Ihnen einmal aus dem Rundschreiben des Spitzenverbandes der gesetzlichen Krankenkassen kurz etwas vorlesen. Da steht sinngemäß, es soll geguckt werden und zwar schärfer als vorher, wer muss nicht in die gesetzliche Krankenkasse aufgenommen werden, wer darf nicht aufgenommen werden. Da wird zum Beispiel gesagt, es darf nicht aufgenommen werden, wer als Nichterwerbstätiger hier ist und dafür ja seinen Lebensunterhalt gesichert haben muss und einen ausreichenden Kranken-versicherungsschutz haben muss, um freizügig-keitsberechtigt zu sein. Wenn man das braucht, dann wird man nicht in die gesetzliche Krankenkasse in Deutschland hineingelassen, weder in diese Auffangversicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V noch in die freiwillige Versicherung, obwohl man die Vorversicherungs-zeiten im Herkunftsland erfüllt. Da sollen die Krankenkassen jetzt prüfen, zum Beispiel, wenn jemand mehr als sechs Monate durchgängig arbeitslos ist, heißt es hier, die Zugehörigkeit stellt die Krankenkasse bei Bedarf in eigener Zuständigkeit fest und dann wird aufgelistet, was die Krankenkassen alles machen können, um das herauszufinden. Da steht zum Beispiel die



Auswertung von Informationssystemen der Bundesagentur für Arbeit, virtueller Arbeitsmarkt und Markt und Chance, die Auswertung von Stellenanzeigen in Zeitungen, Fachzeitschriften und anderen Medien, zum Beispiel Internet, sollen die prüfen, ob das erfolgt ist, ob gezielte Initiativbewerbungen und Vorsprachen bei Arbeitgebern gemacht worden sind, ob Arbeitssuche per Anzeige in Zeitungen und Fachzeitschriften, Besuche von Arbeitsmarktbörsen und Kontaktaufnahmen zu privaten Vermittlern erfolgten. Das sind alles Kriterien, die dann der Sachbearbeiter/die Sachbearbeiterin der Krankenkasse sich vorlegen lassen soll von den unter Umständen freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern oder auch nicht freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern. Da sieht man schon, das ist nicht wirklich praxistauglich. Und dann macht die Mitarbeiterin der Familienkasse das Gleiche und beurteilt das vielleicht anders, und der Mitarbeiter der Elterngeldstelle wieder anders und das Jobcenter sagt sowieso, die sind zur Arbeitssuche hier, deswegen kriegen die keine Leistungen. Denn wenn sie das nicht sagen würden, müssten sie Leistungen erbringen, das heißt, es ist in sich nicht stringent. Dazu kommt, wenn die Familienkasse sagt, die haben keine Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche, deswegen sind sie nicht freizügigkeitsberechtigtes aus unserer Sicht, dann heißt das ja, sie würden theoretisch in die Schublade Nichterwerbstätige gehören, die man aber nur freizügigkeitsrechtlich erfüllt, wenn man ausreichend Existenzmittel und Krankenversicherungsschutz hat, was sie nicht haben. Aber automatisch geht das Freizügigkeitsrecht nicht verloren, sondern nur, wenn ich unangemessene Sozialhilfeleistungen beziehe. Das heißt, da müsste als nächster Schritt der Prüfung bei der Krankenkasse erfolgen, wieviel haben die denn an eigenen Mitteln im Verhältnis zu dem, was sie brauchen. Haben sie vielleicht nur vorübergehend Schwierigkeiten. Also alles das, was in dem Urteil vom EuGH vorgeschrieben worden ist, muss jetzt jede eigene Behörde auch noch prüfen. Es reicht ja nicht zu sagen, du hast nicht genug Geld. Das funktioniert nicht. Deswegen hat das Bundessozialgericht, letztes Jahr glaube ich, grundsätzlich gesagt, zuständig ist die Ausländerbehörde und solange es keine Verlustfeststellung gibt, besteht Freizügigkeitsrecht, gehen wir jedenfalls davon aus, und auch Sozialleistungsanspruch. Und die

Sozialbehörden prüfen nicht in eigener Verantwortung, was aus meiner Sicht praxistauglicher wäre. Die zentrale Frage ist allerdings aus meiner Sicht eine andere, wie wollen wir hier ein Zusammenleben gestalten? Weil, wenn wir jetzt die Prüfung des Freizügigkeitsrechts „outsourcen“ an die Sozialbehörden, so wie Herr Eichenhofer sagt, sollen dann die Sozialbehörden die Grenzpolizei der EU werden? Zurecht, wie ich finde, stellt er diese Frage. Das kann nicht Sinn der Sache sein. Wie wollen wir ein Zusammenleben auch sozialrechtlicher Art gestalten? Wir müssen uns im Klaren sein, es führt zu nichts, wenn wir hier quasi die aufenthaltsrechtliche Kontrolle „outsourcen“ an die Sozialbehörden. Das führt dazu, dass hier Menschen leben in prekärsten Verhältnissen, und das man das noch befördert. Das führt dazu, dass Leute keine Anträge stellen, zum Beispiel auf das Bildungs- und Teilhabepaket, Kinder deswegen nicht in der Schule vernünftig teilhaben können was Klassenfahrten angeht, dass sie nicht krankenversorgt werden. Wenn man immer Angst haben muss, wenn ich jetzt einen Kindergeldantrag stelle, heißt das aber, dass ich vielleicht abgeschoben werde. Das kann doch nicht sein! Wir müssen uns, meiner Ansicht nach, davon lösen, immer nur zu denken, was geht europarechtlich und was geht nicht; was muss man, was darf man nicht, sondern wir müssen uns fragen, was ist im Sinne der Verfassung sinnvoll? Und was ist da auch vorgeschrieben. Da haben wir das menschenwürdige Existenzminimum, das zumindest für jeden sichergestellt sein muss. Deswegen sind die Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes angehoben worden vor zwei Jahren und wir haben jetzt die absurde Situation, dass ein freizügigkeitsberechtigter arbeitssuchender EU-Bürger wesentlich schlechter gestellt ist sozialrechtlich als ein geduldeter ausreisepflichtiger ehemaliger Asylantragsteller. Ein Abgelehnter, der zurecht jetzt Leistungen in Höhe von Hartz IV in etwa erhält - während ein EU-Bürger nichts bekommt. Das heißt, an diese Baustelle müssen wir dringend heran.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Besten Dank, jetzt noch Herr Jakob bitte in der Runde.

SV **Johannes Jakob** (Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin): Ja, wir lehnen die Wiedereinreiseperrre ab. Die Praktiker haben schon eine Menge Argumente vorgetragen, warum das in der Praxis auch nur schwer umsetzbar ist. Das will ich aber gar nicht



als Hauptargument nehmen, sondern ich will auf einen weiteren Aspekt hinweisen. Wir drängen damit die Menschen ja in eine gewisse Illegalität. Wenn sie dann illegal wiederkommen, sind sie noch mehr ausbeutbar, als sie ohnehin schon sind, weil sie keinerlei Rechte mehr haben. Insofern ist es auch unter diesem Aspekt problematisch, mal von den praktischen Problemen, die hier schon ausreichend erläutert worden sind, abgesehen.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank, dann jetzt bitte Herr Beck.

BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, auch von mir recht herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und Ihre Ausführungen. Zunächst möchte ich zu einem Aspekt kommen, da weiß ich im Ergebnis nicht, wem ich die Frage sinnvollerweise stellen kann. Es geht um die Frage des Kindergeldbezugs und der Steueridentifikationsnummer. Grundsätzlich meines Erachtens eine sinnvolle Maßnahme, sie hat bloß mit dem Gegenstand, über den wir hier diskutieren - EU-Zuwanderung Bulgaren und Rumänen – nichts zu tun. Darauf will ich schon noch einmal hinweisen. Es waren 2.400 deutsche Beamte, die vom Bundesrechnungshof 2009 in einem Prüfbericht beim doppelten Kindergeldbezug und damit beim Kindergeldbetrug oder Sozialleistungs-betrug erwischt worden sind. Meines Wissens sind deutsche Beamte überwiegend nicht bulgarischer und rumänischer Nationalität. Soweit ich das Beamtenrecht kenne, gibt es da eine gewisse Problematik, die das eigentlich ausschließt. Trotzdem kann man nichts dagegen sagen, dass man versucht, Doppelabrechnungen oder Kindergeldbezug für nichtexistente Kinder zu vermeiden. Aber jetzt kriegt ja eine Steueridentifikationsnummer nur das Kind, das sich tatsächlich auch in Deutschland aufhält. Für die anderen brauchen wir andere Nachweise. Da würde ich gerne von den Praktikern wissen, ob sie uns Hinweise dazu geben können, wie das dann in der Praxis wirkt, was hier der Gesetzgeber gerne aufschreiben möchte. Da habe ich keine richtige Vorstellung davon, vielleicht auch, weil ich mich mit Steuerrecht und dergleichen nicht besonders gut auskenne. Dann habe ich eine Frage an Herrn Dr. Dienelt. Herr Prof. Kluth wischt ja in seiner Stellungnahme auf Seite 8 den Artikel 15 der EU-Freizügigkeitsrichtlinie mit Hinweis auf ein EuGH-Urteil einfach vom Tisch. Da hätte ich die

Nachfrage: Geht dieses EuGH-Urteil überhaupt um den Gegenstand Wiedereinreisesperren oder für wie valide halten Sie das da vorgetragene Argument? Und vielleicht könnten Sie auch dem Ausschuss noch einmal genauer rechtlich darlegen die Systematik von Artikel 35 und Artikel 15 Abs. 1 und Abs. 3 der der Unionsbürgerrichtlinie. Weil, wenn ich das richtig verstehe, beschreibt Artikel 35 der Unionsbürger-richtlinie im Prinzip beschränkende Maßnahmen allgemein und demgegenüber ist Artikel 15 Abs. 3 der Unionsbürgerrichtlinie dann *lex specialis*, wo die Wiedereinreisesperre dann geregelt wird, während alle anderen freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen umfassen. Dann wäre aber die Argumentation, wenn das so systematisch zu sehen ist von Herrn Prof. Kluth, zumindest ohne rechtliche Grundlage im Europarecht. An Herrn Jakob und Frau Dr. Giffey würde ich die Frage gerne richten noch einmal zu diesem Punkt: Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche gegenüber Ernsthaftigkeit, wie das jetzige Ausländerrecht das vorsieht. Wir haben ja gehört, diese Prüffrage hat vor allen erst einmal das Ausländeramt zu beantworten. Weil, wenn das Ausländeramt Kenntnis davon erhält, dass jemand nicht Arbeit sucht, aber Sozialleistungen beantragt, können sie ja nach heutigem Recht tätig werden. Heute müssen sie eine einfache Frage prüfen, die ich auch einem Juristen beim Ausländeramt zutraue, nämlich: Sucht der ernsthaft? Da lasse ich mir bestimmte Sachen vorlegen und dann sage ich: Okay, der sucht tatsächlich, das kann ich nachvollziehen. Aber woher soll die Expertise im Ausländeramt kommen zu beurteilen, ob ein Arbeitnehmer mit seinem spezifischen Qualifikationsprofil auf dem deutschen Arbeitsmarkt aktuell mit Aussicht auf Erfolg sucht. Ich meine, das gelingt schon - wenn man schon manchmal Arbeitsvermittlungsprobleme bei anderen hört - der Arbeitsagentur häufig nicht, das wirklich für alle Mitarbeiter oder für alle Arbeitssuchenden valide zu beurteilen. Aber wie soll eine Ausländerbehörde mit einer ganz anderen Expertise hierauf eine valide Antwort geben können, die dann auch einen rechtlichen Bescheid am Ende tatsächlich trägt? Weil, wenn die sich vertun, dann beschränken sie rechtswidrig die Freizügigkeitsrechte, und dann landet das bei Gericht und dann wird das alles aufgehoben. Also da würde ich aus der Praxis gerne besser verstehen, wie das funktioniert. Und an Herrn Voigt, Sie



haben es ja auch gerade schon einmal mit angesprochen - verwandtes Thema -, wenn die Familienkassen, die Jobcenter diese Fragen prüfen sollen, wie beurteilen die denn, oder können die beurteilen, welche Chancen es auf bestimmten Marktsegmenten gibt? Es gibt natürlich Berufe, da hat jeder einen Überblick, aber dann gibt es auch Spezialqualifikationen, da braucht man eine Spezialexpertise, um beurteilen zu können, wird der sich mit Aussicht auf Erfolg hier auf dem Arbeitsmarkt bewegen können, oder müssen wir den rausschmeißen, weil der sowieso von niemandem gebraucht wird.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, wir haben jetzt vier Sachverständige angesprochen. Vielleicht kann die erste Frage, die ja nicht so speziell an jemanden gerichtet ist, von einem der vier mitbeantwortet werden. Ich fange jetzt einfach mal bei Herrn Dr. Dienelt an. Bitteschön.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Mainz): In Bezug auf die Frage, wie überprüft werden soll, dass ein Kind, das sich im Ausland aufhält, tatsächlich existent ist, kann ich Ihnen kein Patentrezept geben. Die Steuernummer, die deutsche, reicht da sicherlich nicht. Aber das Problem ist ja kein neues. Auch heute muss die Existenz des Kindes schon überprüft werden, und man wird halt sehen müssen, was in den jeweiligen Mitgliedstaaten überhaupt für valide Unterlagen vorhanden sind, auf die man seine Entscheidung stützen kann. Eine Lösung kenne ich da nicht. Ich glaube, die Möglichkeit einer Prüfung ist von dem jeweiligen Staat abhängig, in dem sich das Kind aufhält, insbesondere davon, wie dort das Personenstandswesen geregelt ist, ob überhaupt ein Personenstandsregister geführt wird. Dies ist ja keinesfalls selbstverständlich. Patentlösungen zur Lösung dieses Problems gibt es im deutschen Recht nicht. Die Fragen zu der Wiedereinreisesperre fasse ich in meiner Antwort zusammen. Das EuGH-Zitat von Herrn Prof. Kluth betrifft natürlich nicht die Zulässigkeit einer Einreisesperre, sondern es geht in der zitierten EuGH-Entscheidung um die Frage des Rechtsmissbrauchs, insbesondere um die Folgen, die Rechtsmissbrauch auf die Möglichkeit eines Unionsbürgers hat, sich auf Grundfreiheiten zu berufen. Dort ist die Antwort, wie in vielen anderen Entscheidungen des EuGH, relativ klar: Jemand der betrügt, oder sich durch Rechtsmissbrauch Rechtspositionen anmaßt, der kann

sich auf die Rechtsstellung nicht berufen. Bei den Wiedereinreisesperren geht es aber, wie ich schon vorhin ausgeführt hatte, um etwas ganz anderes. Denn hier geht es ja nicht darum, dass sich ein Unionsbürger rechtsmissbräuchlich darauf beruft, berechtigt zu sein, ins Bundesgebiet einzureisen. Denn das Recht auf Einreise in das Bundesgebiet hat er auf jeden Fall aufgrund des Artikels 21 AEUV. Das heißt, es besteht in Fällen des Rechtsmissbrauchs die Möglichkeit, Rechtspositionen zu beschränken, die ein Unionsbürger im Inland durch Betrug oder Täuschung erlangt hat, mit der Folge, dass man ihn darauf verweisen kann, das Bundesgebiet zu verlassen. Aber zurückkommen kann er, weil der Artikel 21 AEUV das entsprechende Recht auf Einreise in andere Mitgliedstaaten vorbehaltlos gewährt, wenn der Unionsbürger im Besitz eines Passes ist. Jede Maßnahme, die darauf abzielt, die Einreise zu verhindern, ist deswegen besonders zu begründen und muss als Beschränkung der Freizügigkeit den Anforderungen entsprechen, die die Unionsbürgerrichtlinie aufstellt. An dieser Stelle kommt Artikel 15 Abs. 3 der Unionsbürgerrichtlinie ins Spiel. Denn nur dann, wenn eine Maßnahme aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verfügt wurde, darf damit eine Wiedereinreisesperre einhergehen. Das bedeutet nicht, dass bei dem Vorliegen einer Scheinehe oder eines Betrugs eine Maßnahme aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausscheidet. Theoretisch wäre dies möglich, die Maßnahme müsste dann aber auch die erhöhten Voraussetzungen erfüllen, die in Artikel 27 und 28 der Unionsbürgerrichtlinie stehen. Und da reicht es eben nicht aus, dass ein Unionsbürger vorgegeben hat, verheiratet zu sein oder über die familiären Beziehungen gelogen hat. Denn, wie ich auch in meiner Stellungnahme ausgeführt habe, muss das persönliche Verhalten des Unionsbürgers eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Strafrechtliche Verurteilung allein reicht nicht und vom Einzelfall losgelöste generalpräventive Aspekte reichen auch nicht. Diese Anforderung erfüllt aus meiner Sicht keiner meiner Scheinehefälle, die in meinem Dezernat anhängig sind.

Ich möchte noch einmal zu dem Verhältnis des Artikels 15 Abs. 3 der Unionsbürgerrichtlinie und dem Artikel 35 der Unionsbürgerrichtlinie zurückkommen: Artikel 35 der Unionsbürger-



richtlinie ist eine Norm, die später in die Richtlinie hineinverhandelt wurde. Das führt insoweit zu Schwierigkeiten bei der Auslegung, weil es keine Motive zu der Regelung gibt. Deswegen war ich ganz dankbar, dass im letzten Monat, am 26. September, das umfassende Handbuch der Kommission zur Bekämpfung von Scheinehen mit rund 50 Seiten veröffentlicht wurde. Denn jetzt besteht zumindest Klarheit über die Vorstellung der Kommission, was der Artikel 35 der Unionsbürgerrichtlinie bedeutet. Der Artikel 35 der Unionsbürgerrichtlinie ist eine Norm, die durchaus Maßnahmen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlaubt. Dies schreibt die Kommission; sie verweist aber zugleich auf die Besonderheiten des Artikels 27 der Unionsbürgerrichtlinie, wonach das persönliche Verhalten des Unionsbürgers eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für das Grundinteresse der Gesellschaft sein muss. Die auf Artikel 35 beruhenden Maßnahmen sieht die Kommission strikt einzelfallbezogen, sie stellt mehrfach darauf ab, dass man das persönliche Verhalten würdigen und sich einen persönlichen Eindruck verschaffen muss. Erst dann kann eine Maßnahme ergehen, die zum Verlassen der Bundesrepublik führt. Man muss daran denken, dass auch das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen an dem Aufenthalt des Unionsbürgers hängen kann. Das heißt, die familiäre Situation ist in eine Abwägung, ob man den Rechtsmissbrauch auf das Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers durchschlagen lässt, einzustellen. Es können auch andere Aspekte vorliegen, die es rechtfertigen, dass der Aufenthalt der Familie trotz Rechtsmissbrauchs weiter hingenommen wird.

Im Ergebnis kann man wohl nicht sagen, dass Artikel 15 der Unionsbürgerrichtlinie *lex specialis* ist. Es lässt sich aber sagen, dass eine Wiedereinreiseperrre nur dann zulässig ist, wenn eine Maßnahme aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verfügt wird, die die besonderen Anforderungen erfüllt, die in der Unionsbürgerrichtlinie verankert sind. Eine derartige Maßnahme kann auch auf Artikel 35 der Unionsbürgerrichtlinie gestützt sein, das lässt die Kommission zu. Aber, wie gesagt, eine Wiedereinreiseperrre kann nur dann verhängt werden, wenn durch das Verhalten des Unionsbürgers die besonderen Gründe, die wir im Freizügigkeitsgesetz in § 6 Abs. 2 verankert haben, erfüllt werden. Auf den § 6 Abs. 2 FreizügG/EU verweist

der Gesetzentwurf jedoch nicht. Daher werden die Wiedereinreiseperrren, die aufgrund der Neuregelung verfügt werden, aus meiner Sicht europarechtswidrig sein, und ich bin mir relativ sicher, dass das in der Verwaltungsgerichtsbarkeit schnell erkannt werden wird. Aber man muss es ja nicht unbedingt darauf ankommen lassen.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Also ich weise darauf hin, wir haben ja nur noch 10 Minuten unseres eigentlichen Zeitrahmens und ich bitte jetzt die Weiteren, sich dann so kurz als möglich zu fassen. Frau Dr. ...

Zwischenruf des BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, das geht nicht. Jede Fraktion hat erst einmal ...

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ich habe jeder Fraktion das gleiche Recht zugebilligt, aber wir müssen ja ein bisschen den Zeitrahmen beachten. Frau Dr. Giffey bitte.

SV **Dr. Franziska Giffey** (Bezirksamt Neukölln von Berlin): Ja also, ich würde gern, und das ist ja auch meine Rolle, dies ein bisschen aus der praktischen Perspektive noch mal zu sehen. Wir haben die Situation, dass seit Beginn dieser neuen Zuwanderungswelle eigentlich das Kindergeld die Basis-einkommensquelle darstellt. Es ist ja auch letztendlich ganz klar, dass das auch eine Anreizstruktur ist, weil wir Menschen haben, die aus Ländern kommen, in denen der Betrag eines Kindergeldes der Monatsverdienst einer Lehrerin oder eines Arztes ist. Insofern ist es völlig klar, dass sich so etwas dort auch herumspricht und auch, wenn man die diversen genauen Verwaltungsverfahren dazu nicht kennt. Es ist bekannt in Rumänien, in Bulgarien – dass das Kindergeld in Deutschland pro Kind ungefähr 200 Euro ist, was dann dem entspricht, was der monatliche Durchschnittsverdienst ist. Das ist einfach einmal Fakt, dass man hier teilweise auf unglaubliche Reaktionen auch trifft. Es ist ja unglaublich, dass in Deutschland solche Beträge da gewährt werden. Und natürlich wird versucht, dieses Geld auch in Anspruch zu nehmen, was ja auch erst einmal nicht rechtswidrig ist. Wir erleben aber, und das ist, denke ich, schon ein Punkt, der wichtig ist zu erwähnen. Wir erleben vor Ort, dass die Kindergeldbezüge, wenn sie einmal gewährt sind, nicht in ausreichendem Maße auch dann noch einmal überprüft werden. Wir haben immer wieder die



Fälle, in denen Kinder, die sich überhaupt nicht mehr hier aufhalten in Deutschland, sondern längst zurückgekehrt sind nach Rumänien, nach Bulgarien weiterhin im Kindergeldbezug sind. Und das ist natürlich bei Großfamilien, die sieben oder acht Kinder haben, eine Größenordnung. Wir haben das einmal mit einer Vertreterin des Bundesfamilienministeriums diskutiert, die mir sagte, wenn wir das alles kontrollieren wollen würden, dann kämen wir überhaupt nicht mehr zu Rande damit. Die Personaldecke, um diese Dinge, Kinder, die gar nicht mehr hier sind, die aber weiter im Kindergeldbezug sind, wirklich zu kontrollieren, die ist auch auf Bundesebene nicht ausreichend.

BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Kinder, die nicht hier sind – Entschuldigung! –, aber existieren, haben, wenn die freizügigkeitsberechtigten Eltern hier sind, einen Anspruch auf Kindergeld.

SV **Dr. Franziska Giffey** (Bezirksamt Neukölln von Berlin): Richtig, genau, das ist ja auch der Grundsatz der Gleichbehandlung, wenn sie ein Kind haben, welches im Auslandssemester ist, haben sie genauso weiterhin Kindergeldanspruch wie bisher. Die Frage ist ja vielmehr, was ist eigentlich mit Kindern, wo wir gar nicht genau wissen, ist der Antragsteller eigentlich wirklich Elternteil; also der Nachweis, sind das alles wirklich meine Kinder, die da angegeben werden und wo sind die Kinder aufhältlich und alles, was damit zusammenhängt. Auch was damit zusammenhängt, ist die Frage zum Beispiel der Schulbesuchspflicht. Wir haben Kinder, die sind im Kindergeldbezug, die sind bei uns verzeichnet als wohnhaft. Wir laden die zur Sprachstandsfeststellung ein in Vorbereitung auf den Schulbesuch, und das Kind ist nicht da! Das sind alles Dinge, die nicht wirklich kontrolliert werden können. Ich kann Ihnen dafür auch keine Lösung sagen, weil wir immer wieder hören, dass eben auch Kinder im Kindergeldbezug sind, wo nicht genau klar ist, sind das die Eltern entsprechend, sind die hier überhaupt aufhältlich. Das ist einfach eine Frage von Übersicht. Sie sagen, das ist das gute Recht, das stimmt ja auch. Und dennoch ist es natürlich noch einmal eine erhebliche Anreizstruktur, das muss man auch ganz klar sagen, dass Kinder weiter im Kindergeldbezug sind, auch wenn sie gar nicht mehr hier aufhältlich sind und unter ganz anderen Lebensverhältnissen leben, nämlich

unter viel schlechteren sehr häufig, als sie das hier tun würden. Die ernsthafte Arbeitssuche – das wäre auch noch ein Punkt, zu dem ich etwas sagen möchte –, die nachgewiesen werden muss, halte ich auch für sehr schwierig für Menschen, die kaum Deutsch können und die vielen Angebote der Beratung und der Bewerbungsverfahren so ja gar nicht machen. Wir haben sehr viele, die sind ja erwerbstätig, nur sie sind als Subunternehmer, als Menschen im Baugewerbe, als Helfer oder als Public-relation-assistent - wie es so schön heißt, zu Deutsch Zettelverteiler - unterwegs, im Hotelgewerbe, in der Gastronomie in verschiedensten Dingen und am Hackeschen Markt oder auf der Fashion Week für zwei, drei Euro die Stunde putzen in Luxushotels oder bei irgendwelchen Veranstaltungen. Die sind ja erwerbstätig, also, das würde ja gar nicht gelten als arbeitssuchend. Wenn die jetzt ihre Bemühungen zur Arbeitssuche nachweisen sollten, wo sie schon seit Monaten unter prekärsten Bedingungen irgendwo auf dem Bau oder in irgendwelchen Hotels arbeiten, ich weiß nicht, wie man das geltend machen will. Das sind so die praktischen Probleme, die ich ein Stückweit auch sehe.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Herr Jakob.

SV **Johannes Jakob** (Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin): Sie hatten ja gefragt, wie das festgestellt werden kann, erstens, ob eine Arbeitssuche vorliegt und zweitens, ob sie Aussicht auf Erfolg hat. Ich glaube, vor dem Problem stehen eigentlich beide Behörden gleichermaßen. Die Arbeitsagentur ist zugegebenermaßen etwas näher am Arbeitsmarkt dran. Aber auch für sie ist es schwierig, letztendlich diese Frage zu beurteilen. Zunächst Frage, werden überhaupt Aktivitäten entfaltet? Das wird man wahrscheinlich nur nachweisen können, indem Dokumente vorgelegt werden, die diese Aktivitäten nachweisen, also dass man Bewerbungen geschrieben hat oder dass man Internet-Recherche gemacht oder die Recherche der Arbeitsagentur genutzt hat. Das wird normalerweise auch bei anderen, bei deutschen Arbeitssuchenden als erfolgsmöglich angesehen. Insofern ist, so glaube ich, der Punkt der einfachere. Der zweite Punkt ist der schwierigere: Kann die Arbeitssuche Erfolg haben? Das hängt zunächst davon ab, wie sind die persönlichen Voraussetzungen. Wenn keine deutschen Sprachkenntnisse vorhanden sind, wenn keine Ausbildung



vorhanden ist, sind die Aussichten auf Erfolg normalerweise relativ gering. Andererseits hängen die Erfolgsaussichten davon ab, was man sucht. Frau Dr. Giffey hat zurecht darauf hingewiesen, wenn ich in der Landwirtschaft suche, Erdbeeren pflücken usw. oder im Hotel- und Gaststättengewerbe, Reinigungsdienste, dann wird auch bei geringen oder keinen Deutschkenntnissen die Arbeitssuche erfolgreich sein können. Insofern wird man die Chance letztendlich nur nach einem gewissen Zeitablauf beurteilen können. Wenn zum Beispiel 12 Monate vorbei sind und es hat keinerlei Erfolg gebracht, dann muss irgendwann die Arbeitsagentur sagen, wir schätzen das so ein, dass es erfolglos ist. Andererseits gibt es auch Umgehungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel die Scheinselbständigkeit. Ich weiß, dass dieser Ausschuss dafür nicht zuständig ist, aber ich würde dringend raten, mit den Kollegen vom Ausschuss für Arbeit und Soziales diese Frage noch einmal zu diskutieren. Der DGB hat Vorschläge gemacht, wie man die Scheinselbständigkeit eingrenzen kann. Wir hatten 2002 eine Gesetzesänderung im Zuge der Hartz IV-Reform, die Solo-Selbständigkeit zu vereinfachen. Das war damals gedacht als Eintrittstür in den Arbeitsmarkt, die Eintrittshürde sollte gesenkt werden. Allerdings hat man das aber zu weit abgesenkt, so dass im Grunde heute gar keine Hürde mehr da ist. Deswegen ist unser Vorschlag, zum alten Recht von vor 2002 zurückzukehren, so dass eine klare Definition von Selbständigkeit vorliegen muss. Also zusammengefasst: Die Person muss zumindest nachweisen, dass sie auch eigenständig am Markt tätig ist. Wenn das nicht vorliegt – das ist ein bisschen kompliziert, ich will das hier nicht weiter ausführen, dann muss auch die Selbständigkeit beendet werden.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, Dankeschön. Herr Voigt noch als Letzter in dieser Runde.

**SV Claudius Voigt** (Paritätischer Wohlfahrtsverband, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V., Münster): Ich versuche, mich ganz kurz zu halten. Es ist ja auch gerade schon viel dazu gesagt worden. Ich sehe eine Problematik, auf die ich noch zusätzlich hinweisen will bei dieser Frage: Gibt es eine Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche? Da kommt jemand mit Kindern hierhin, die Kinder gehen in die Schule, die sind schon ziemlich gut

integriert, die sind jetzt ein dreiviertel Jahr hier, sie kriegen Kindergeld, was in Zukunft nicht mehr so wäre, davon leben sie. Sie kriegen kein Hartz IV, weil das Jobcenter sagt, ihr seid nur zur Arbeitssuche hier und die Eltern haben sich gesagt, um unsere Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche zu verbessern, machen wir erst einmal einen Deutsch-Kurs, einen Integrationskurs. Sie haben sich da angemeldet, sind sogar von den Kosten befreit worden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, was auch immer eine Schwierigkeit ist, weil die das nämlich oft nicht machen, sondern sagen, wenn ihr hier befreit werden wollt, da gucken wir aber mal, ob ihr ausreichend Existenzmittel habt und in der Schublade Nichterwerbstätige eigentlich freizügigkeits-berechtigt seid. Die Eltern machen ihren Deutschkurs, werden immer besser in Deutsch und dann kommt irgendwann die Feststellung von der Ausländerbehörde: Euer Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche ist jetzt vorbei, die sechs Monate sind um und ihr habt keine begründete Aussicht auf Erfolg, weil, ihr habt ja gar nicht gesucht. Ihr habt einen Deutsch-Kurs gemacht, das ist nicht Arbeitssuche, das zählt nicht dazu. Dadurch habt ihr vielleicht eure Aussichten verbessert, aber gesucht habt ihr nicht. Da ist h die Folge in der Praxis, dass Teilhabe, dass Integration auf diesem Weg über Umwege - niemand will das eigentlich - und Verknüpfungen verhindert wird. Das kann aus meiner Sicht nicht sinnvoll sein, und deswegen ist einfach die Trennung zwischen Ansprüchen und zwischen ausländerrechtlichen Feststellungen viel strikter für die Praxis zu gestalten, als das es sich im Moment mit der gegenteiligen Tendenz entwickelt.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank, der vereinbarte Zeitrahmen ist zwar schon erschöpft, aber ich habe noch zwei Wortmeldungen: Einmal von Frau Lindholz und einmal von Frau Kolbe. Vielleicht können wir noch eine kurze Runde machen. Bitte schön.

BE Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine Frage geht dann zunächst einmal an Herrn Prof. Kluth. Ich würde gerne noch einmal auf diese Befristung bei der Arbeitssuche eingehen. Auch auf die Frage der Definition der Arbeitssuche und auf die Wiederein-reisesperre. Also, wenn ich es richtig verstanden habe, dann ist die grundsätzliche Befristung zur Arbeitssuche auf sechs Monate europarechtlich nicht zu beanstanden, und wir



haben auch jetzt schon klare Voraussetzungen dafür, wie sich der Anspruch auf Freizügigkeit ausgestaltet. Wir haben auch jetzt schon die rechtliche Situation, dass es den einzelnen Ländern eben auch unbenommen ist, die Grenzen der Freizügigkeit dann auch zu regeln, so dass die sechs Monate europarechtskonform sind. Was das Merkmal der Arbeitssuche angeht, richtet sich die Frage an Herrn Prof. Kluth und auch an Frau Dr. Vorholz: Reicht es aus, wenn man das Merkmal der Arbeitssuche näher konkretisiert in den Verwaltungsvorschriften, um der Rechtsprechung klare Regeln vorzugeben, was man sich darunter in etwa vorstellt? Damit eben gerade bei Streitigkeiten vor Gericht, insbesondere deshalb, weil wir die Situation haben, dass ja auch verschiedene Stellen zu entscheiden haben beziehungsweise es verschiedene Stellen aktuell zu beurteilen haben dieses Merkmal der Arbeitssuche. Und die Frage ist die, ob man hier in der Lage ist, die Kriterien doch so relativ detailliert zu bestimmen, dass sie eben für die Praxis sehr wohl auch einen ausreichenden Handlungsspielraum darstellen? Weitere Frage bei der Wiedereinreise-sperre, die richtet sich insbesondere an Herrn Prof. Kluth: Also wenn ich die Regelung richtig verstehe, ist es unterteilt in eine Kannvorschrift und in eine Sollvorschrift. Aus meiner Sicht ist es sehr wohl europarechtskonform, wenn ich zunächst einmal sage: Wir haben für einfach gelagerte Fälle, so wie es der neue § 7 Abs. 2 FreizügG/EU auch vorsieht, eben die Kannvorschrift, die damit auch eine Einzelfallregelung ermöglicht und doch damit aus meiner Sicht auch für die Betroffenen eher eine Verbesserung darstellt. Und wir haben die Sollvorschrift, also das „Muss“, nur in ganz besonders schwerwiegenden Fällen. Das ist auch das, was Herr Prof. Thym vorhin angesprochen hat, dass das „Soll“, also das „Muss“, unterm Strich dann auch nur in einer ganz kleinen Anzahl von Fällen greift, bei denen ich aber der Auffassung bin, dass es auch dem Gesetzgeber zustehen sollte und europarechtskonform sein muss, dass ich eben bei besonders schwerwiegenden Verstößen auch eine Sanktion verhängen, indem ich eben die Möglichkeit eines Wiedereinreiseverbotes einführe. Wir haben ja jetzt auch schon die Situation, dass es bis dato so war, dass ich Wiedereinreiseverbote in schwerwiegenden Fällen habe, also aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, und dass ja dann der Betroffene den Antrag stellen muss,

dass befristet wird und dass wir ja jetzt neu einführen, dass die Befristung von Anfang an festgelegt werden muss. Also aus meiner Sicht ist das eigentlich eher eine Abmilderung im Gesetz und damit für den Betroffenen eher eine Verbesserung. Dazu hätte ich auch gerne noch einmal Ihre Einschätzung gehört. Was wäre denn die Konsequenz, wenn wir Wiedereinreisesperren - und so verstehe ich Herrn Dr. Dienelt und deshalb auch die Frage an ihn gerichtet - am besten gleich bleiben lassen? Welches Signal hat denn das dann, wenn ich Freizügigkeitsregeln habe, aber auch als deutscher Staat sage, unter den und den Voraussetzungen zur Arbeitssuche kannst du dich hier so und solange aufhalten, du musst aber auch bestimmte Voraussetzungen mitbringen, bestimmte Nachweise erbringen? Wenn ich aber dagegen verstoße, dann wird das letztendlich nicht sanktioniert. Also das kann aus meiner Sicht auch nicht der richtige Weg sein. Ich will an dieser Stelle sagen: Mir geht es jetzt nicht um nicht-erwerbstätige EU-Bürger, damit das klar ist. Das ist ein Punkt, den werden wir nach der Entscheidung des EuGH einfach ganz neu betrachten müssen, auch die damit zusammenhängenden Regelungen und Herausforderungen. Also um diesen Punkt geht es mir an dieser Stelle gar nicht. Dann habe ich auch noch die Frage an Herrn Prof. Kluth: Diese neu eingeführte Strafvorschrift bei der Beschaffung von Aufenthaltskarten, ist es da aus Ihrer Sicht richtig, dass wir jetzt Unionsbürger und Familienangehörige im Fall einer Täuschung ebenso behandeln wie Drittstaatsangehörige nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz?

Zwischenruf des BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): ...

Herr Kollege Beck, es wäre mir sehr recht, nachdem Sie vorhin auch alle lange und ausreichend gesprochen haben, wenn ich jetzt die mir noch verbleibenden Fragen, die ich am Anfang ebenfalls in epischer Breite hätte eine halbe Stunde stellen können, jetzt in fünf Minuten stelle. An Frau Dr. Vorholz noch die abschließende Frage, was diesen ganzen Verwaltungsaufwand noch einmal betrifft. Ich habe Verständnis dafür, wenn Sie auch in der Praxis befürchten, es könnte zu einem Mehraufwand bei der Verwaltung kommen. Aber wie wäre es denn möglich, auch beim Bereich der Schwarzarbeit angesprochen zum Beispiel oder nehmen wir jetzt auch noch die Überprüfung der



Kindergeldbezugsberechtigung, im Prinzip Kontrolle durchzuführen, ohne gleichzeitig Verwaltungsaufwand nicht zu verursachen? Also die Vielschichtigkeit, auch die Sie vorhin angesprochen haben: Sehen Sie da noch ein Mittel, wo Sie sagen, wenn man das konkret zum Beispiel zusammenführt, dann hätten wir in den Kommunen eine echte Vereinfachung? Eine Frage noch an Sie beide zum Abschluss, was das Kindergeld anbetrifft. Herr Beck hat es vorhin ja auch angesprochen. Wir haben jetzt die Situation, dass in Deutschland sehr hohes Kindergeld bezahlt wird, auch für Kinder, die in Rumänien und Bulgarien leben. Ich nenne es jetzt genauso beim Namen, wie es ist. Die Kinder leben in Rumänien und Bulgarien, aber die Eltern arbeiten bei uns. Insbesondere Frau Dr. Vorholz, sehen Sie da eben einen Anreiz, nach Deutschland zu kommen, die Kinder in Rumänien oder Bulgarien zu lassen, um bei uns ein hohes Kindergeld zu beziehen? Ich will auch sagen, ich habe da eine klare Position: Ich würde gerne das Kindergeld dem Grunde nach zahlen, ja, aber ich würde es gerne der Höhe nach differenzieren, wo die Kinder leben. Deswegen würde ich nur gerne wissen, ist der Kindergeldbezug für Kinder, die nicht bei uns leben, in den Kommunen ein Anreiz, zu uns zu kommen? Danke schön.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, also noch eine kurze Bemerkung: Herr Prof. Thym hat sich bereit erklärt, weil er früher gehen musste, das war ja angekündigt, jedenfalls auch Fragen noch schriftlich zu beantworten. Ich habe jetzt noch die Wortmeldung von Frau Kolbe und ich möchte, dass sie ihre Frage noch stellen kann, und dann bitte ich, dass die Angesprochenen in aller Kürze antworten.

Abg. **Daniela Kolbe** (SPD): Danke Herr Vorsitzender, dass ich meine Frage noch stellen kann. Ich möchte mich bei den Sachverständigen herzlich bedanken, auch dass sie den Gesetzentwurf so einem Praxistest unterzogen haben, dafür möchte ich mich wirklich herzlich bedanken. Ich habe noch eine Nachfrage an Frau Dr. Giffey und an Herrn Jakob bezüglich eines für mich real existierenden Problems, nämlich der Frage der Schwarzarbeit und der Frage der Scheinselbständigkeit: Inwiefern meinen Sie, dass im Gesetzentwurf die Maßnahmen dahingehend ausreichend sind?

Was hätten Sie vielleicht für ergänzende Vorschläge noch für uns? Vielen Dank.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank. Jetzt kommen wir zur Schlussrunde sozusagen. Ich fange einmal an bei Frau Dr. Vorholz. Bitte sehr.

SV **Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag, Berlin): Ja, besten Dank Frau Lindholz. Ich will einmal die Punkte in aller Kürze aufgreifen, die Sie noch angesprochen haben. Als erstes haben Sie gefragt, reicht es aus oder wäre es hilfreich, das Merkmal der Arbeitssuche näher zu konkretisieren, sei es nun im Gesetz oder in Verwaltungsvorschriften. Letzteres wäre mit Blick auf die Innenwirkung vielleicht hilfreich. Mit Blick darauf, inwieweit das dann entsprechend von den Gerichten als hilfreich erachtet würde, wäre es eine andere Frage. Ich will sagen, es ist eigentlich für eine Verwaltung normal, mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu arbeiten. Also, das ist ja unser Tagesgeschäft. Die Frage ist nur: Kriegen wir es praktisch hin, nicht weil unser Unvermögen so groß wäre, sondern weil die tatsächliche Lage so ist? Und da ist natürlich beim Zweck der Arbeitssuche immer eine Prognose erforderlich. Eine Prognose muss erstellt werden, und die birgt per se Unsicherheiten, weil sie eben in die Zukunft guckt und nicht nur von Fakten ausgeht. Sicherlich wäre es hilfreich, wenn man das noch ein bisschen näher unterfüttert. In der Begründung gibt es dazu ja auch schon Ausführungen. Oder kann man das irgendwie anders machen? Aber die Frage ist: Wer hat denn die Fakten für die Prognose? Herr Beck wies ja darauf hin. Auch die Arbeitsagentur tut sich oftmals schwer und die Jobcenter tun sich auch oftmals schwer, den Zweck der Arbeitssuche festzustellen. Deswegen liegt es auch gar nicht so sehr an der Ausländerbehörde, sondern an der Materie als solche. Wir hatten erwogen zu prüfen, ob es zulässig wäre, Unionsbürger, die vergeblich versucht haben, eine Arbeit zu finden und die deswegen schon einmal ihre Freizügigkeit verloren haben, und die dann wieder kommen, ob man die darauf verweisen könnte. Denn, das aus dem Aufenthaltswort Arbeitssuche abgeleitete Aufenthaltsrecht besteht dann nicht mehr. Das wäre eine Prüffrage, ob das möglich ist. Der zweite Punkt: Sie sprachen den Verwaltungsaufwand, den Mehraufwand für die Verwaltung an. Ja, der ist natürlich da in diesen ganzen Punkten, das ist das eine, und Mehraufwand für die Verwaltung



erfordert mehr Personal. Die zweite Frage ist aber: Geht es überhaupt? Also auch mit mehr Personal, kann ich dann die Prognose besser bewerkstelligen oder nicht? Das würde ich da unterscheiden. Sie sprachen dann die Schwarzarbeitsbekämpfung an. Da kann ich mich jetzt zurücklehnen und sagen: Das ist Sache des Zolls! Ja, muss der Zoll gucken, wo er mehr Personal herkriegt. Sicherlich, insgesamt bedarf es da, wenn ich so etwas vorgebe, einer entsprechenden Personalausstattung. Aber ich muss gucken, ob es sich lohnt, diesen Aufwand zu betreiben mit Blick auf das, was ich als Erfolg erwarte. Und deswegen komme ich jetzt dann gerne auch zu Ihrem letzten Punkt. Das ist etwas ganz Wichtiges. Kindergeld, fragten Sie, ist das ein Anreiz, hierher einzureisen? Da kann ich mich nur dem anschließen, was Frau Dr. Giffey vorhin geschildert hat: Ja natürlich! Solange wir EU-Mitgliedstaaten haben, in denen das Lebenshaltungsniveau sich dermaßen unterscheidet von dem Wohlstand, den wir in Deutschland haben, ist es selbstverständlich attraktiv, hierher zu kommen. Und natürlich, wenn ich das Kindergeld in dieser Höhe habe, dann wäre ich auch einfach dumm, wenn ich davon nicht Gebrauch mache, mit Blick auf das, was meine Herkunftssituation bietet. Die Überlegung, das zu differenzieren nach Wohnort, geht ja auch nur dann, wenn ich es für alle mache. Also ich kann dann Kindergeld nicht differenzieren nur für die Zugewanderten einerseits und für die Deutschen oder die anderen Mitgliedstaaten andererseits nicht, sondern, ich muss es dann, wenn, für alle machen. Wenn Sie so weit gehen wollen als Gesetzgeber und sagen, ich differenziere auch bei deutschen Kindergeldberechtigten danach, wo leben denn die Kinder – gibt es dann auch vielleicht mehr, wenn die Kinder in Genf studieren, dann ist das vielleicht noch ein bisschen höher. Ich muss natürlich auch fragen, was ist denn überhaupt der Zweck des Kindergeldes? Also dient das dazu, Lebenshaltungskosten zu ...

BE Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das ist im Einkommenssteuergesetz ganz klar geregelt, wozu das dient. Ich wollte auch nur von Ihnen wissen, ob es einen Anreiz bietet. Mit der unterschiedlichen Problematik setze ich mich hinreichend auseinander. Das würde eine eigenständige Diskussion aufwerfen, mir ging es nur um diese eine Frage.

SV **Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag, Berlin): Ich möchte das bejahen und möchte auch Ihre zweite Frage bejahen. Das kann man machen, wenn man es dann eben für alle so regelt.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Herr Prof. Kluth bitte.

SV Herr **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Universität Halle): Ja, im Telegrammstil: Schauen Sie noch einmal in die Gesetzesformulierung zum Absatz 1 a: Unionsbürger, die sich zur Arbeitssuche aufhalten für bis zu sechs Monaten. Das heißt, das ist die Regel. Ich habe ein sechsmonatiges Aufenthaltsrecht und alles, was darüber hinausgeht, nur wenn sie, also die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen. Das heißt, sie haben insofern eine Obliegenheit, entsprechende Nachweise zu führen. Das erleichtert natürlich auch die Arbeit. Ich möchte auch an dieser Stelle noch einmal sagen, dass man ein Gesetz schwer vollziehen kann, dass da Aufwand ist, das ist der Normalfall. Also, es gibt kaum einfach vollziehbare Gesetze, und dass wir eine hohe Dunkelziffer haben auch. Deshalb sollten wir uns nicht scheuen, vorhandene Grenzen, die da sind und deren Verdeutlichung ich auch für wichtig halte, auch hier ins Gesetz zu schreiben. Hier dreht sich ja manchmal die Diskussion im Kreise. Der eine sagt, es ist sowieso schon geltendes Recht. Die anderen sagen, das gilt nicht. Wenn wir das geltende Recht ins Gesetz schreiben, dient das der Rechtsklarheit und der bürgerfreundlichen Gesetzgebung. Und die Folgeprobleme bei der Rechtsanwendung bestehen ohnehin heute und in Zukunft. Es ist anwendbar, wenn man sich da auf die Hinterbeine setzt. Das tolle Argument, die Ausländerbehörden können das gar nicht, da kann ich nur sagen, die Behörden beziehungsweise die Mitarbeiter müssten so ausgebildet sein, dass sie es können. Das ist ein allgemeiner Grundsatz und da haben wir in vielen Bereichen ein Rechtsproblem. Das ist ein Thema der Vollzugsfolgenorientierung von Gesetzgebung, das wir stärker beachten müssen. Thema Wiedereinreisesperre: Es ist so, der Artikel 35 der Unionsbürgerrichtlinie ist ja bei den Schlussvorschriften, er hat einen eigenen Anwendungsbereich, verweist ausdrücklich nur auf die Verfahrensvorschriften. Wenn man jetzt sagt, die Kommission sieht das anders, die Handbücher der Kommissionen sind weniger als



Verwaltungsvorschriften. Da kann man zwar die Meinung der Kommission sehen, das ist aber kein richtiges Auslegungsmittel. Rechtsmissbrauch bedeutet ja, ich nehme eine Grundfreiheit in Anspruch, ohne dass die Voraussetzungen vorliegen. Dann gehört zu Rechtsmissbrauchstatbeständen immer auch, dass eine Sanktion für den in der Vergangenheit liegenden Rechtsmissbrauch zulässig ist. Herr Dr. Dienelt hat natürlich Recht, es geht ja nicht um den bisherigen Gebrauch, aber bei Rechtsmissbrauchstatbeständen haben wir in der Regel in unserer Rechtsordnung auch immer eine Befugnis in Bezug auf die Zukunft, eine Sanktion auszusprechen. Im Übrigen ist es bei den Wiedereinreiseverboten nach dem allgemeinen Aufenthaltsrecht auch so, dass sie auch eine Sanktionswirkung haben. Es geht ja nicht nur um die Fälle, dass aktuell von den Personen weiterhin Gefahren ausgehen. Deswegen ist das meines Erachtens auch in Bezug auf das Aufenthaltsrecht eine systemkonforme und von der Richtlinie unterstützte Regelung. In Bezug auf die Strafvorschriften muss man natürlich sehen, dass das Problem, das wir haben, die Freizügigkeitsbescheinigung ist kein Aufenthaltstitel. Deswegen greift das Strafrecht nicht. Wenn wir jetzt sehen, dass es kaum noch Bescheinigungen gibt, nur für den Daueraufenthalt, ist natürlich der praktische Anwendungsbereich auch da sehr gering. Und bei Daueraufenthaltsberechtigten werden auch die Fälle, weil da ja genauer geprüft wird auf Antrag, sehr gering sein. Deswegen wird man von der homöopathischen Bedeutung dieser Vorschrift ausgehen müssen. Aber auch Homöopathie erzeugt ihre Wirkungen, wie ja viele Jüngerinnen und Jünger dieser Medizinrichtung vielleicht sich erinnern, und ich stehe dem auch nicht kritisch gegenüber. Zum Thema Kindergeld, denke ich, hat Frau Dr. Vorholz schon das Nötige gesagt.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, besten Dank. Jetzt bitte Dr. Dienelt.

SV **Dr. Klaus Dienelt** (Mainz): Der Rechtsmissbrauchsfall, den ich zu 99 Prozent in meiner richterlichen Tätigkeit habe, ist der einer Scheinehe zwischen einem Unionsbürger und einem Drittstaatsangehörigen. Diesen Fall müssen Sie für den Drittstaatsangehörigen gar nicht regeln. Er ist geregelt, weil in dem Moment, in dem das Nichtbestehen der Freizügigkeit von der Ausländerbehörde festgestellt wird, das

Aufenthaltsgesetz zur Anwendung kommt und die Möglichkeit einer Ausweisung mit Sperrwirkung besteht. Es bleibt daher nur die Frage, ob man die Straffälligkeit des Unionsbürgers, der an der Scheinehe beteiligt war, hinnimmt, so wie bei vielen anderen EU-Bürgern, die im Bundesgebiet straffällig werden, und bei denen wir aufenthaltsrechtlich gar nichts tun. Es gibt in der verwaltungsgerichtlichen Realität eine Vielzahl von Betrugsfällen durch Unionsbürger oder Türken, die besonderen Ausweisungsschutz genießen. Diese bleiben hier und behalten weiterhin ihr Aufenthaltsrecht. Das ist der Normalfall für die meisten Straftaten, die von dieser Personengruppe begangen werden. An dieser Stelle zeigt sich, dass der Gesetzentwurf der Regelung zur Bekämpfung von Betrug oder Scheinehen eine besondere Bedeutung zumisst, die wir sonst im ganzen Ausländerrecht nicht kennen. Da frage ich mich natürlich, wieso ein Unionsbürger, der im Hinblick auf seine familiäre Lebenssituation betrogen hat, aufenthaltsrechtlich viel schlechter stehen soll, als der Unionsbürger, der im Internet Betrügereien begeht? Letzterer bekommt nicht nur keine Wiedereinreisesperre, er bleibt sogar hier.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Okay, jetzt noch die letzten beiden, Frau Dr. Giffey und anschließend Herr Jakob.

SV **Dr. Franziska Giffey** (Bezirksamt Neukölln von Berlin): Ja, ich würde gerne noch einmal auf das Thema Scheinselbstständigkeit einen Aspekt bringen, der vielleicht auch ein bisschen überraschend ist. Mit den Wegfall der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu Beginn dieses Jahres gab es ja Vermutungen, wie sich die Situation verändern würde. Man ist davon ausgegangen, dass auf der einen Seite der 01.01.2014 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit, also große neue Zuströme, ergeben wird und es wird auf der anderen Seite nicht mehr diese vielen Gewerbeanmeldungen geben, die bisher der Fall waren, um den unbefristeten Aufenthalt zu bekommen. Beides ist so nicht ganz eingetreten. Wir können nicht von einem sprunghaften Anstieg der Zuwanderung sprechen, sondern auch wir sehen, das geht kontinuierlich weiter. Wir haben einen kontinuierlichen Zuzug, aber der ist nicht sprunghaft. Das heißt also, dieser Fall der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist gar nicht so der Anreizpunkt, den wir ausmachen würden. Aus den



Gesprächen mit unseren Trägerorganisationen, die mit den Betroffenen zusammenarbeiten, haben wir immer wieder die Rückmeldung bekommen, dass wenn jemand einer Arbeit nachgehen will und auch seine Arbeitnehmerfreizügigkeit nutzen will, er zur Antwort bekommt von der Arbeitgeberseite, du kannst gerne bei mir arbeiten, aber dann als selbständiger Subunternehmer. Ich gebe dir kein sozialversicherungs-pflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Das sieht man auch ganz deutlich, dass wir weiterhin erhebliche Zahlen von Gewerbeanmeldungen haben in dem Bereich. Wie gesagt, in Neukölln alleine über 3.500 rumänische und bulgarische Unternehmen. Das ist eine unglaublich große Zahl. Das sind natürlich keine wirklichen Unternehmen. In Mitte gibt es übrigens über 5.000. Das nur mal so als Vergleichszahl. In anderen Bezirken ist diese ähnlich hoch. Das heißt, wir haben hier eine Situation, wo eigentlich was geregelt ist, wo aber von der Arbeitgeberseite ganz klar auch die regulären sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigungsverhältnisse umgangen werden und gesagt wird, bitte schön, du kannst hier gern arbeiten, aber eben dann voll auf dich gestellt. Das führt dann dazu, dass keine Geldzahlungen erfolgen, dass, wenn ein Unfall passiert, die Menschen überhaupt nicht abgesichert sind und all diese Dinge und dass eben generell arbeitsschutzrechtliche oder überhaupt Arbeitsverhältnisrechte nicht wahrgenommen werden. Deswegen ist aus meiner Sicht, wenn man sich um das ganze Thema Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit kümmert, vor allen Dingen auch eine große Aufgabe, gegen diese Arbeitgeber vorzugehen, die das ja ermöglichen, und die ganz gezielt ihren Gewinn daraus ziehen, dass es Menschen gibt, die für drei Euro die Stunde putzen, auf dem Bau schleppen und Abrissarbeiten machen. Das ist etwas, was zu betrachten ist, und es ist - ich möchte auch noch einmal bekräftigen, was hier bereits gesagt wurde - Sache des Zolls, gegen Schwarzarbeit vorzugehen. Aber wie gesagt: in Berlin 50 Mitarbeiter des Zolls - und wenn Sie hier durch die Stadt fahren, dann sehen Sie, wie viele Baustellen es gibt. Das ist überhaupt nicht zu kontrollieren. Wenn man sich einmal aufmerksam in die Nähe einer Baustelle begibt und einfach dem Sprachgewirr lauscht, das dort herrscht, dann gäbe es schon Dinge, die man kontrollieren könnte. Aber dieses kann in dem Maße, mit dem vorhandenen Personal so nicht erfolgen. Das ist wirklich

schwieriges Problem. Insofern würde ich dafür plädieren, dass man sich schon einmal die andere Seite dann auch ansieht. Nicht nur die Seite derjenigen, die da scheinselbständig sind. Was noch dazu kommt, letzter Punkt von mir: Vielen ist gar nicht bewusst, dass sie scheinselbständig sind und sich damit nicht rechtskonform verhalten, weil sie unsere Regularien überhaupt nicht kennen. Sie kriegen gesagt: Melde erst einmal ein Gewerbe an, dann stelle ich dich ein und du kriegst Geld von mir. Dann machen die das, denn ihnen ist überhaupt nicht bewusst, was sie machen. Die haben überhaupt noch nie den Begriff der Scheinselbständigkeit gehört, geschweige denn, wissen sie Bescheid über die rechtlichen Konsequenzen, die das Ganze hat. Es gibt dort einfach auch ein Problem des Wissens und eine Problematik der Klarheit, was das eigentlich für ein Rechtsstatus ist.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Jakob hat das letzte Wort.

SV Herr **Johannes Jakob** (Deutscher Gewerkschaftsbund): Ich fasse mich kurz Herr Vorsitzender, ich bin sehr dankbar Frau Dr. Giffey, für diese Ausführungen, weil das sehr deutlich gezeigt hat, welche Brisanz bei Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit besteht. Aus unserer Sicht kommt ein weiterer Punkt hinzu: Wir haben ab 1. Januar den Mindestlohn in Deutschland. Der ist auch geschaffen worden, um diese Ausbeutung auch von ausländischen Beschäftigten zu beenden. Meine Prognose ist, die Scheinselbständigkeit oder die Selbständigkeit wird das Hauptschlupfloch sein, um diesen Mindestlohn zu umgehen. Also auch unter diesem Aspekt ist die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit enorm wichtig. Ich hatte vorhin schon gesagt, wir brauchen klare Kriterien, wann ist jemand selbständig, wann ist jemand abhängig beschäftigt. Wir brauchen Sanktionen gegen die Auftraggeber, die missbräuchlich Selbständige beauftragen, obwohl sie nicht selbständig sind, also nach unserer Definition scheinselbständig. Wir müssen auch die Gewerbeämter bitten, dass sie, wenn Anhaltspunkte für Scheinselbständigkeit vorliegen, diesen nachgehen. Der Staatssekretärsausschuss hat in seinem Bericht ausdrücklich diesen Punkt angesprochen. Wir brauchen bessere Informationen für mobil Beschäftigte, damit sie überhaupt über ihre Rechte Bescheid wissen. Der DGB bietet Beratungsstellen für diesen Personenkreis an, und da ist die



Befassung mit den Themen Selbständigkeit beziehungsweise Scheinselbständigkeit eines der Hauptthemen. Die Menschen - wie Frau Dr. Giffey ausgeführt hat - wissen häufig von diesem Status gar nichts. Ihnen wird von Dritten irgendetwas vorgeschlagen. Um Arbeit zu bekommen, folgen sie dem, ohne sich der Konsequenzen bewusst zu sein. Dem muss man auch durch eine geeignete Beratung begegnen. Deswegen ist es dringend erforderlich, diese Beratungsstellen, die derzeit bis 2015 befristet sind, fortzuführen.

Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, ich bedanke mich! Ich bedanke mich insbesondere bei den

Sachverständigen, aber auch bei den Kolleginnen und Kollegen. Die zwei Stunden, die wir vereinbart hatten, waren offensichtlich etwas knapp. Aber statistisch gesehen, sind alle, so glaube ich, zu ihrem Recht gekommen. Ich schließe damit die Sitzung und wünsche noch eine angenehme Sitzungswoche.

Schluss der Sitzung: 14:25 Uhr

# Stellungnahme



Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)164 A

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften (Kabinettsbeschluss vom 27.08.14)**

18.09.2014

DGB-Bundesvorstand  
Vorstandsbereich 04

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Tel.: 030 – 240 60 – 342  
E-Mail:  
volker.rossocha@dgb.de

## I. Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 27. August 2014 im Zusammenhang mit der Billigung des Abschlussberichtes des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften“ verabschiedet.

Der nun vorliegende Entwurf basiert auf dem bereits im Mai vom BMI veröffentlichten Entwurf. Neu aufgenommen wurden Änderungen im Sozialgesetzbuch II und V.

### 1. Ziele des Entwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, „Fälle von Rechtsmissbrauch im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsrecht, im Bereich von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung sowie bei der Inanspruchnahme von Kindergeld zu verhindern und konsequent zu ahnden“. Zugleich werden die Kommunen zusätzlich zu bereits beschlossenen Hilfen entlastet.

Erreicht werden sollen die Ziele durch

- Einführung befristeter Wiedereinreiseverbote im Fall von Rechtsmissbrauch, Verschärfungen bei der Strafbewehrung unrichtiger oder unvollständiger Angaben bei der Beschaffung von Aufenthaltsbescheinigungen sowie durch Einführung einer Befristung des Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche auf sechs Monate im Freizügigkeitsgesetz/EU,
- verbesserte und erweiterte Zusammenarbeit von Behörden zur Bekämpfung von Schwarzarbeit,
- Einführung einer gesetzlichen Regelung im Einkommensteuergesetz, nach der die Kindergeldberechtigung von der eindeutigen Identifikation von Antragstellern und Kindern abhängig gemacht wird
- Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und
- Änderung des SGB V hinsichtlich der Übernahme von Kosten für die Impfung (Impfstoffe) von Kindern und Jugendlichen aus EU-Mitgliedstaaten durch die gesetzlichen Krankenversicherung.

### 2. Politischer Kontext

Der Gesetzentwurf nimmt die Debatte um einen vermeintlichen oder vorhandenen Missbrauch der Freizügigkeit sowie zur „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ insbesondere von Staatsangehörigen aus Bulgarien und Rumänien auf. Die Bundesregierung hatte am 8. Januar 2014 einen Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ unter gemeinsamer Federführung des BMAS und des BMI eingerichtet. Im März 2014 legte der Ausschuss seinen Zwischenbericht vor, den das BMI zur Grundlage für einen mit Mai veröffentlichten Gesetzentwurf nahm.

Fast zeitgleich reichte die Bayerische Staatsregierung einen Entschließungsantrag in den Bundesrat mit dem Titel „Zuwanderung in die sozialen Sicherungssysteme“ ein, der am 23. Mai 2014 an die Ausschüsse überwiesen wurde. Ziel ist, so der Antrag, angesichts steigender Inanspruchnahme von Sozialleistungen, „wirksam eine Einwanderung aus der EU in die sozialen Sicherungssysteme zu verhindern“. Notwendig seien Änderungen auf der europäischen und nationalen Ebene, zu denen auch Änderungen der Freizügigkeitsrichtlinie und des Freizügigkeitsgesetzes gehören sowie eine Erweiterung des Leistungsausschlusses nach SGB XII.

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

Der vom Bundeskabinett am 27. August 2014 verabschiedete Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften basiert auf dem am gleichen Tage vom Bundeskabinett gebilligten Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses<sup>1</sup>.

Angesichts der Tatsache, dass

- der Staatssekretärsausschuss und die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Veröffentlichung des Abschlussberichts keine validen Zahlen für den Missbrauch des Freizügigkeitsrechts darlegen kann,
  - die Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf positive Wirkung der Freizügigkeit für Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen hinweisen und
  - des inhaltlichen und zeitlichen Kontextes zum Entschließungsantrag der Bayerischen Staatsregierung
- ist zu vermuten, dass über die im Gesetzentwurf enthaltenen Veränderungen des Freizügigkeitsrechts weitere Rechtsänderungen auf nationaler Ebene und im Sekundärrecht der Europäischen Union vorbereitet werden.

Zudem besteht hinsichtlich der vorgeschlagenen Wiedereinreisesperren für EU-Bürger auch ein inhaltlicher und rechtlicher Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Veränderung des Aufenthaltsgesetzes (siehe Referentenentwurf vom 7. April 2014). Dort werden Regelungen vorgeschlagen, nach denen die Möglichkeiten zur Anordnung von Einreise- und Aufenthaltsverboten erweitert werden.

Darüber hinaus haben das Europäische Parlament und der Rat Mitte April 2014 die Richtlinie „über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen“ verabschiedet. Die Richtlinieninhalte erfordern bei der Umsetzung in nationales Recht auch einer Veränderung des Freizügigkeitsgesetzes und weiterer Gesetze. Der vorliegende Entwurf allerdings greift die Inhalte nicht auf.

## II. Zusammenfassende Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfes

Die Freizügigkeit von Personen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie die Dienstleistungsfreiheit gehören gemeinsam mit dem Verbot der Ungleichbehandlung aufgrund einer EU-Staatsangehörigkeit zu den Grundfreiheiten der Europäischen Union.

Die mit der Freizügigkeit verbundenen sozialen und rechtlichen Herausforderungen wurden über Jahre hinweg ignoriert bzw. als unerheblich dargestellt. Dies gilt für die sozialräumliche, soziale, ökonomische und gesellschaftliche Eingliederung gleichermaßen. Dies gilt insbesondere auch für die Sicherung von Arbeitnehmerrechten, die beim Einsatz mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vielfach umgangen werden. Dies zeigen auch die Zwischenergebnisse des DGB-Projekts Faire Mobilität. Darauf hat der DGB anlässlich der Veröffentlichung des Abschlussberichts des Staatssekretärsausschusses hingewiesen<sup>2</sup> und eingefordert, in der zweiten Phase insbesondere diese Problematik zu beleuchten und entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen.

Die Massenarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit vieler gerader gut ausgebildeter junger Menschen aus den südeuropäischen Krisenländern sowie aus einigen Regionen der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten führt zu Abwanderung und einem verstärkten Zuzug nach Deutschland. Nicht immer erfüllen sich die mit dem Zuzug verbundenen Erwartungen an gute Beschäftigungsperspektiven. Dies zeigen auch die Daten zur Rückwanderung und die Daten zur prekären Beschäftigung von EU-Bürgern.

---

<sup>1</sup> Nach den ursprünglichen Planungen des Ausschusses sollte der Abschlussbericht bereits Ende Juni 2014 veröffentlicht werden.

<sup>2</sup> Siehe DGB-Bewertung des Abschlussberichts unter <http://www.dgb.de/themen/++co++c2c428f2-2dd1-11e4-8835-52540023ef1a>, abgerufen am 11.09.14

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

Dennoch, dies zeigen die Daten des IAB und der BA, sind die Beschäftigungsquoten von neu zuziehenden EU-Bürger (auch von Rumänen und Bulgaren) höher und die Abhängigkeit von Transferleistungen sowie der Kindergeldbezug geringer als bei der ansässigen ausländischen Bevölkerung insgesamt.

Nach Auffassung des DGB entbehrt somit die Aussage „eines massiven Zuzugs in die Sozialsysteme“ jeder statistischen Grundlage.

Angesichts der geringen Zahl an Missbrauchsfällen beim Bezug sozialer Leistungen durch EU-Bürger<sup>3</sup> sowie der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten zur Ablehnung des Bezugs von Transferleistungen, sieht der DGB keine Notwendigkeit für die vorgeschlagenen Verschärfungen im Freizügigkeitsgesetz/EU. Vor allem die Regelungen zu den Gründen und der Dauer eines Wiedereinreiseverbots und die Einführung eines neuen Straftatbestandes werden abgelehnt. Auch die vorgeschlagene zeitliche Beschränkung des Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche würde nur einen Placeboeffekt haben, da nach geltendem Recht der Bezug von SGB II-Leistungen für diese Gruppe ausgeschlossen ist und die Niederlassungsfreiheit uneingeschränkt gilt.

Die Änderungen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit durch eine erweiterte Zusammenarbeit von Behörden können aus Sicht des DGB sinnvoll sein, dennoch ist die Wirkung ohne Erweiterung der Kontrollen und Verschärfung der Sanktionen gegen einen Auftraggeber eher als gering einzuschätzen. Der DGB fordert daher eine Erweiterung der Liste der mitzuführenden Dokumente sowie höhere Bußgelder bzw. Strafverschärfungen beim Einsatz von Scheinselbständigen. Zusätzlich zu verstärkten Kontrollen fordert der DGB einen Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsleistungen für mobile Beschäftigte, so dass diese besser über ihre Rechte und Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt informiert sind und wenn notwendig diese gegenüber Unternehmen auch durchsetzen können.

Für den DGB ist selbstverständlich, dass der Kindergeldbezug ein physisches Vorhandensein eines Bezugsempfängers und des Kindes oder der Kinder voraussetzt. Dies gilt unabhängig davon ob das Kind eines Bezugsempfängers in Deutschland oder einem anderen Land lebt. Regelungen dazu müssen mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Diskriminierungsverbot wegen einer Staatsangehörigkeit übereinstimmen. Aus Sicht des DGB sind die vorgeschlagenen Änderungen entbehrlich, da bereits jetzt eine eindeutige Identifizierung des Anspruchsberechtigten und der zu berücksichtigten Kinder Voraussetzung für den Anspruch auf Familienleistungen ist.

Der DGB bezweifelt zudem die in der Begründung veranschlagten Steuermehreinnahmen. Außerdem sind die Kosten für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu gering bemessen.

Der DGB begrüßt die geplante höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung durch eine Änderung des SGB II. Sie trägt zur Entlastung der Kommunen bei<sup>4</sup>. Bei der geplanten differenzierten Entlastung sollten allerdings weitere Indikatoren, wie z.B. die Gesamtarbeitslosenquote oder die durchschnittlichen Mietkosten, berücksichtigt werden.

---

<sup>3</sup> Nach den Angaben der PKS 2012 – siehe Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/1112) wurden 110 bulgarische und rumänische Tatverdächtige registriert, denen ein Betrug zu Lasten von Sozialversicherungen und Sozialversicherungsträgern vorgeworfen wird.

<sup>4</sup> Siehe auch weitergehende Forderungen des Deutschen Städtetages und des Deutschen Gewerkschaftsbundes in der gemeinsamen Erklärung „Gezielte Hilfen für einkommensarme Familien mit einer Entlastung finanzschwacher Kommunen kombinieren“ vom 13.11.2013. [http://www.dgb.de/presse/++co++961ab4fa-8288-11e3-9597-52540023ef1a?search\\_text=Freiz%C3%BCgigkeit](http://www.dgb.de/presse/++co++961ab4fa-8288-11e3-9597-52540023ef1a?search_text=Freiz%C3%BCgigkeit), abgerufen am 11.09.14

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

Der DGB regt an, die Entlastung über mehrere Jahre zu gewähren. Es ist nicht erkennbar, dass nach einem Jahr die Probleme sich soweit verringert haben, dass weitere Hilfen nicht mehr notwendig sind.

Die geplante Übernahme der Kosten für Impfstoffe durch die gesetzliche Krankenversicherung durch Änderung des SGB V trägt zur Entlastung der Kommunen bei. Der DGB ist aber der Auffassung, dass die Kosten für Impfstoffe für alle Minderjährigen, bei deren Versicherteneigenschaft zum Zeitpunkt der Impfung nicht abschließend festgestellt werden kann, übernommen werden sollten.

**Nach Auffassung des DGB ist der Entwurf insgesamt unausgereift, er enthält Vorschläge zur Beschränkung des Freizügigkeitsrechts, die angesichts der geringen Zahl an Missbrauchsfällen unverhältnismäßig sind und berücksichtigt weder die von der Europäischen Union verabschiedete Richtlinie zur Erleichterung der Freizügigkeit noch das ausstehende Urteil des Europäischen Gerichtshof zum Bezug von SGB II-Leistungen.**

**Daher ist der DGB überzeugt, dass der Entwurf durch einen bereiter angelegten Vorschlag ersetzt werden sollte.**

Nach Auffassung des DGB sollten in einem breiter angelegten Gesetzentwurf auch folgende Rechtsvorschriften geändert werden:

## 1. Anspruch auf Teilnahme von EU-Bürgern an Integrationskursen

Nach § 44 Abs. 1 AufenthG haben ausländische Staatsangehörige, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten, einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs, wenn sie erstmals eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken, zum Zweck des Familiennachzugs, aus humanitären Gründen oder als langfristig Aufenthaltsberechtigte besitzen. Anspruchsberechtigt sind zudem ausländische Staatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 2 AufenthG.

Angehörige von EU-Staaten können nach § 44 Abs. 4 im Rahmen verfügbarer Kursplätze zugelassen werden.

Der Bundesrat hat im November 2013 den „Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitärem, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete“ (Drs. 756/13) verabschiedet und in den Bundestag (Drs. 18/445) eingebracht. Nach dem Entwurf, der bislang im Innenausschuss des Bundestages nicht beraten wurde, soll durch Neueinführung eines Absatzes 1a) der Anspruch auf einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs auch auf EU-Bürger ausgeweitet werden.

Nach Auffassung des DGB ist die Teilnahme an den Integrationskursen eine besonders wichtige Maßnahme zur Herstellung von Chancengleichheit und für die ökonomische und gesellschaftliche Partizipation von EU-Bürgern. Der DGB fordert, die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des § 44 AufenthG aufzunehmen.

## 2. Umsetzung der Richtlinie 2014/54/ EU über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen

Die Richtlinie vom 16. April 2014 zielt darauf, die einheitliche Anwendung und Durchsetzung der im Vertrag und der Verordnung 492/2011 gewährten Rechte zur Freizügigkeit in der Praxis zu erleichtern. Der Geltungsbereich umfasst neben der Beschäftigung und der Beruflichen Bildung auch den Zugang zu sozialen und steuerlichen Vergünstigungen sowie zu Wohnraum.

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

Der DGB ist überzeugt, dass die Richtlinie umfassend und gemeinsam mit der Durchsetzungsrichtlinie umgesetzt werden muss. Die Maßnahmen zur Umsetzung müssen so gestaltet sein, dass mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ausreichender Weise informiert, beraten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt werden. Gleichzeitig bedarf es einer Erweiterung der Vorlagepflichten, wie im Bericht des Staatssekretärsausschuss als Prüfauftrag formuliert.

## 3. Bekämpfung der Scheinselbständigkeit

Sowohl für die Betroffenen als auch für die sozialen Sicherungssysteme besonders problematisch sind prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu denen auch die Scheinselbständigkeit gehört. Auch wenn § 7 SGB IV und die Gewerbeordnung einige Hinweise auf Anhaltspunkte einer möglichen Scheinselbständigkeit enthalten, so mangelt es doch an anwendbaren Kriterien. Der Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses weist im Hinblick auf die Bekämpfung der Scheinselbständigkeit auf § 3 Abs. 3 der Gewerbeanzeigeverordnung vom 22. Juli 2014 hin.

Die Abgrenzung von selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung ist bereits in § 7 SGB IV geregelt. Doch diese recht allgemeine Definition nichtselbständiger Tätigkeit hat sich in der Praxis als zu schwach erwiesen und kann die Auslagerung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung an Selbstständige und Honorarkräfte nicht verhindern.

Der DGB schlägt deshalb vor, die Kriterien für die Abgrenzung von Selbstständigen und Scheinselbständigen zu präzisieren und zu ergänzen. Dabei kann der Gesetzgeber sich an der bis 2002 geltende Rechtsordnung orientieren. Vor allem Werkverträge mit ausländischem Werkunternehmen sind missbrauchsgefährlich. Die Überwachung der Unternehmen im Ausland durch die dortigen Behörden ist häufig gering, da der Erleichterung des Exports von Dienstleistungen und der dabei kreierten Beschäftigung für Arbeitslose in der Regel politischer Vorrang vor der Überprüfung der Geschäftstätigkeit der betreffenden Firmen auf Korrektheit eingeräumt wird. Ob die Voraussetzung für das Ausüben eines Werkvertrages tatsächlich vorliegen, ist deshalb oft schwer zu überprüfen.

Der Gesetzgeber muss die Voraussetzungen verbessern, dass auch ausländische Werkvertragsnehmer effizienter kontrolliert werden können. Insbesondere muss eine Prüfung möglich sein, ob ein echter Werkvertrag vorliegt oder ob nur Personal überlassen wird.

Die Entsendebescheinigung A 1 wird in einem elektronischen EU-weiten Register erfasst. Wenn das Unternehmen die Sozialversicherung der betreffenden Beschäftigten nicht mehr mit Beiträgen bedient, ist die Bescheinigung sofort für kraftlos zu erklären und dies ebenfalls im Register zu vermerken.

Die Bescheinigung muss bereits vor dem Beginn der Entsendung ausgestellt werden und im Register erfasst werden.

Die Beiträge an die herkunftsstaatlichen Sozialversicherungen müssen nach den tatsächlichen Löhnen, die für die Entsendung vereinbart sind oder zumindest den Löhnen, die im Aufnahmeland aufgrund der dortigen Mindestvorschriften fällig wären, gezahlt werden. Die zunehmend zu beobachtende Zahlung der Beiträge nur auf der Basis des Mindestlohns des Herkunftslandes ist vom Herkunftsland zwingend als Beitragshinterziehung zu verfolgen bzw. stellt bei Untätigkeit der dortigen Behörden eine nach Gemeinschaftsrecht verbotene Subvention des innergemeinschaftlichen Exports dar und muss von der EU-Kommission verfolgt werden.

## III. Bewertung einzelner Änderungsvorschläge

### Zu Artikel 1: Freizügigkeitsgesetz

➤ Zeitliche Begrenzung des Aufenthalts zum Zwecke der Arbeitssuche (§ 2 – Recht auf Einreise und Aufenthalt)

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Aufenthalt zum Zwecke der Arbeitssuche auf sechs Monate zu begrenzen, es sei denn, die EU-Bürgerin oder der EU-Bürger kann nachweisen, dass eine begründete Aussicht auf eine Einstellung besteht. Begründet wird dies mit dem Hinweis auf Entscheidungen des EuGH, die ihren Niederschlag in der Richtlinie 2004/38/EG gefunden hätten. Hingewiesen wird dabei auf Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie, nach der eine Ausweisung für Arbeitssuchende ausgeschlossen ist, solange sie nachweisen können, dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.

Die Richtlinie 2004/38/EG sieht in Artikel 14 Abs. 1 vor, dass Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht zusteht, solange sie Sozialhilfeleistungen nicht unangemessen in Anspruch nehmen. Abs. 4 Buchstabe b) enthält Regelungen für den Sonderfall einer Einreise zum Zweck der Arbeitssuche.

Auf diesen Sonderfall hebt die vorgeschlagene Änderung in § 2 FreizügG-E ab. Allerdings regelt Art. 14 Abs. 4 Buchstabe b) nicht das Recht auf Aufenthalt sondern einen zwingenden Mindeststandard für den Ausweisungsschutz. Das Recht auf Einreise und Aufenthalt werden dagegen in den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie geregelt.

Insofern kann aus Sicht des DGB der Artikel 14 Abs. 4 Buchstabe b) nicht als Begründung für die vorgeschlagene zeitliche Begrenzung des Aufenthalts von Arbeitssuchenden herangezogen werden.

Folgt man dennoch der Begründung des Gesetzentwurfes, so stimmt die vorgeschlagene Formulierung in § 2 Abs. 2 Nr. 1a nicht mit den Bestimmungen der Richtlinie überein, denn die vorgeschlagene Formulierung bezieht sich nicht allein auf die Einreise und den Aufenthalt **ausschließlich** zum Zwecke der Arbeitssuche.

Die vorgeschlagene Regelung für § 2 Abs. 2 Nr. 1a zweite Alternative, nach der ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Arbeitssuche über sechs Monate hinaus nur dann besteht, solange eine begründete Aussicht auf Einstellung nachgewiesen wird, knüpft – so die Begründung – ebenfalls an Art. 14 Abs. 4 Buchstabe b) an. Es mangelt ihr aber an einer Rechtsklarheit. Die bereits in der Verwaltungsvorschrift zum FreizügG (Nr. 2.2.1.3) enthaltenen Kriterien der Qualifikation und des aktuellen Bedarfs am Arbeitsmarkt bieten keine ausreichende Klarheit, da erhebliche Unterschiede auf dem inländischen Arbeitsmarkt bestehen und gleichzeitig bei längerer Arbeitssuche ein Anspruch auf Förderleistungen besteht. Die Vorschrift ist zudem unverhältnismäßig. Betroffene müssten möglicherweise eine von der örtlichen Arbeitsagentur getroffenen Einschätzung (nicht vorhandenen Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige und lebensunterhaltssichernde Beschäftigung) widerlegen.

Zudem stellt sich die Frage, ob ein Einreise- und Aufenthaltsrecht ausschließlich zur Arbeitssuche nicht auch in Fällen der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts bzw. bei Vorliegen einer Lebensunterhaltssicherung durch Transferleistungen des Herkunftslandes (die sich nicht auf Arbeitslosengeldleistung beziehen) über einen längeren Zeitraum als 6 Monate gewährt werden muss.

**Der DGB lehnt daher die vorgeschlagene Regelung zur zeitlichen Begrenzung des Aufenthalts zum Zwecke der Arbeitssuche ab.**

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

## ➤ Änderungen zum Familiennachzug (§ 3 – Familienangehörige)

Zunächst wird vorgeschlagen, in § 3 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 FreizügG-E das Wort „gerader“ einzufügen. Damit soll klargestellt werden, dass Familienangehörige im Sinne des FreizügG nur solche Personen sind, die voneinander abstammen. Der Vorschlag entspricht dem Wortlaut von Artikel 2 Nr. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie der Europäischen Union.

**Daher hat der DGB keine Bedenken gegen die Einfügung.**

## ➤ Wiedereinreiseverbot (§ 7 – Ausreisepflicht)

Nach geltendem Recht dürfen Wiedereinreiseverbote nur dann ausgesprochen werden, wenn der Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit festgestellt wird (§ 7 Abs. 2 i. V. § 6 Abs. 1 FreizügG). Durch die vorgeschlagene Ergänzung in § 7 Abs. 2 werden die Möglichkeiten zur Erteilung von Einreiseverboten erweitert und die Dauer verlängert.

Nach neu vorgeschlagenen Satz 2 kann das Einreiseverbot auch auf Personen (EU-Bürger und drittstaatsangehörigen Familienangehörigen) ausgesprochen werden, bei denen nach § 2 Abs. 7 das Nichtbestehen des Rechts auf Aufenthalt festgestellt wird. Ein Wiedereinreiseverbot soll insbesondere im Falle eines wiederholten Vortäuschens des Vorliegens der Voraussetzungen des Rechts auf Einreise und Aufenthalt ausgesprochen werden (Satz 3 des Vorschlags). Der neu vorgeschlagene Satz 3 enthält zudem die bisherige Vorschrift des § 7 Abs. 2.

Der neue Satz 4 weist auf die Anwendung der besonderen in § 6 Abs. 3, 6 und 8 bestehenden Vorschriften bei der Feststellung des Verlustes des Freizügigkeitsrechts hin, die auch bei der Erteilung von Wiedereinreiseverboten anzuwenden sind.

Die zweite vorgeschlagene Änderung (Nr. 5 b) legt fest, dass ein Wiedereinreiseverbot von Amts wegen befristet wird.

Die Änderung in Nr. 5 c) legt fest, dass die Frist unter Berücksichtigung des Einzelfalls festzusetzen ist und nur in Fällen der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Gesundheit (§ 6 Abs. 1) für länger als 5 Jahre angeordnet werden darf.

Hinsichtlich der Dauer des Wiedereinreiseverbots wird in der Begründung des Entwurfs auf Art. 35 der Richtlinie hingewiesen, der einen Gestaltungsspielraum bei der Einführung von Maßnahmen für den nationalen Gesetzgeber vorsehe.

Nach Auffassung des DGB sind die Bestimmungen des Kapitels VI der Richtlinie 2008/34/EG unter Berücksichtigung des Artikels 45 Abs. 3 AEUV eng auszulegen und dürfen nicht unverhältnismäßig sein. Zudem darf – entsprechend Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EU ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Selbst strafrechtliche Verurteilungen „allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen“. Zudem muss das persönliche Verhalten des Betroffenen „eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.

Das bislang in § 7 Abs. 2 Satz 1 festgelegte Wiedereinreiseverbot folgt der EU-Richtlinie. Gleiches gilt auch für den neu vorgeschlagenen Satz 4, der auf die persönliche Situation des Betroffenen abhebt.

Darüber hinaus sieht Artikel 28 der Richtlinie ein Verbot der Ausweisung für bestimmte Gruppen vor. Dazu gehören langjährig (mehr als 10 Jahre) in Deutschland lebende EU-Bürger sowie minderjährige EU-Bürger.

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

Die in § 7 Abs. 2 Satz 2 vorgeschlagene Erweiterung der Möglichkeit zur Untersagung der Wiedereinreise widerspricht fördert zudem die Schwarzarbeit und die Arbeitsausbeutung von EU-Bürgern. Denn, nach dieser Regelung kann die Ausländerbehörde auch im Falle eines vom Betroffenen selbst nicht zu vertretenden Rechtsmissbrauchs eine Wiedereinreisesperre anordnen. Dass dieser Rechtsmissbrauch nicht nur Fiktion ist sondern in der Praxis vorhanden, dies zeigen die Erfahrungen des Projektes „Faire Mobilität“: EU-Bürger werden unter Vorspiegelung falscher Tatsachen dazu gebracht, eine Gewerbebeanmeldung zu unterzeichnen. Auch Krankenversicherungsbescheinigungen, die von Arbeitgebern für entsandte Beschäftigte vorgelegt werden, enthalten häufig unrichtige Angaben. Nicht zuletzt gibt es viele Fälle von Werkvertragsbeschäftigung, bei denen aufgrund der Art der Tätigkeit eine abhängige Beschäftigung oder ein Zeitarbeitsverhältnis vorliegt.

In all diesen Fällen besteht die Gefahr der negativen Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht der betroffenen EU-Bürger. Bei Feststellung des Nichtbestehens eines Aufenthaltsrechts könnten – entsprechend der vorgeschlagenen Neuregelung – Wiedereinreisesperren verhängt werden. Dies ist aus Sicht des DGB unverhältnismäßig und führt zu einer nicht akzeptablen Doppelbestrafung (Ausbeutung + Wiedereinreisesperre). Daran ändert auch der neue Satz 8 des Vorschlages nichts, der nach angemessener Frist oder nach drei Jahren die Möglichkeit eines Antrages auf Aufhebung oder Verkürzung der festgesetzten Frist der Dauer des Einreise- und Aufenthaltsverbots nichts.

Zudem enthalten das geltende Freizügigkeitsgesetz und der Vorschlag keine ausreichenden Regelungen zum Schutz bestimmter Gruppen vor Ausweisung, wie der Artikel 28 der Freizügigkeitsrichtlinie vorschreibt. Gerade, wenn der Verlust des Aufenthaltsrechts noch durch Wiedereinreisesperren sanktioniert wird, sind besondere Regelungen erforderlich. Nicht ausreichend ist, der vorgeschlagene Satz 4 in § 7 Abs. 1.

Aus Sicht des DGB muss jede Regelung zum Verbot einer Wiedereinreise rechtsklar formuliert werden und die Dauer anhand der Schwere der tatsächlichen Gefahr beschränkt werden. Eine Dauer von bis zu fünf Jahren bzw. im Fall von § 6 Abs. 1 auch länger ist unverhältnismäßig. Der in der Begründung enthaltene Hinweis, dass die Neuregelung sich auf Artikel 28 der Freizügigkeitsrichtlinie beziehe, wird kritisiert. Art. 28 bezieht sich ausdrücklich nur auf das Verbot von Ausweisung.

**Darüber hinaus bezweifelt der DGB die Notwendigkeit einer Ausweitung von Wiedereinreiseverboten und lehnt die vorgeschlagene Regelung ab.**

## ➤ Ausweitung von Strafvorschriften (§ 9 Strafvorschriften)

Der Entwurf sieht vor, die in § 9 enthaltene Vorschrift zu erweitern. Bislang konnte eine Einreise oder ein Aufenthalt trotz Verbot nach § 7 Abs. 2 mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. Nach dem neuen Abs. 1 soll nunmehr mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden, wer unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um für sich oder einen anderen eine Aufenthaltskarte zu beschaffen.

Der bisherige Wortlaut wird Abs. 2. Nach dem neuen Abs. 3 können Gegenstände, die sich auf eine Straftat beziehen, eingezogen werden.

Rechtsgrundlage sei – so die Begründung – Artikel 36 der Richtlinie 2004/38/EG.

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

**Nach Auffassung des DGB gibt es keine ausreichende Grundlage für den Vorschlag zur Neueinführung einer weiteren Strafvorschrift. Zudem ist das vorgeschlagene Strafmaß unverhältnismäßig.**

1. Unionsbürger besitzen grundsätzlich ein gemeinschaftsrechtliches Aufenthaltsrecht. Sie benötigen dafür weder einen Aufenthaltstitel noch eine Aufenthaltsbescheinigung oder Aufenthaltskarte. Sie können aber eine Bescheinigung über das gemeinschaftliche Aufenthaltsrecht verlangen. Bei der Bescheinigung handelt es sich um eine Art Anmeldebestätigung mit rein deklaratorischen Charakter, da die Angaben in der Regel nicht geprüft werden (siehe auch Verwaltungsvorschrift des BMI und Artikel 8 der Freizügigkeitsrichtlinie). Auch für einen Daueraufenthalt eines Unionsbürgers gilt, dass dieser nach § 5 Abs. 5 nur bescheinigt wird.  
Insofern stellt sich die Frage nach der rechtlichen Relevanz von Angaben, die im Rahmen der Bestätigung des gemeinschaftlichen Aufenthaltsrechts gemacht werden.
2. Im vorgeschlagenen Abs. 1 zweite Alternative wird zudem der Charakter der Bescheinigung über das gemeinschaftliche Aufenthaltsrecht verändert und als Urkunde bezeichnet.
3. Verlangt die Ausländerbehörde, nach § 5 Abs. 2 FreizügG, innerhalb von drei Monaten die Glaubhaftmachung der Voraussetzungen für die Freizügigkeitsberechtigung, so können dem Unionsbürger falsche Angaben vorgehalten werden, die auch Sanktionen nach sich ziehen können. Fraglich ist allerdings, warum eine Spezialvorschrift im Freizügigkeitsgesetz erforderlich ist, zumal in schweren Fällen sicher der Tatbestand eines Betrugs erfüllt sein könnte.
4. Der Vorschlag für den neuen § 9 Abs. 1 unterscheidet nicht zwischen falschen und unvollständigen Angaben und setzt nur im Fall einer Täuschung im Rechtsverkehr einen Vorsatz voraus.  
Entsprechend könnten bereits unvollständige Angaben, z.B. über eine Lebensunterhaltssicherung von nicht Erwerbstätigen oder eine Krankenversicherungsbescheinigung, die aufgrund falscher Angaben des Arbeitgebers oder eines Vermittlers, ausgestellt wurden mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren belegt werden.
5. Der Vorschlag für den neuen § 9 Abs. 1 orientiert sich in der Wortwahl und der Strafzumessung an der Bestimmung im Aufenthaltsgesetz (§ 95 Abs. 2 AufenthG), obwohl die Bescheinigung im Gegensatz zur Aufenthaltserlaubnis oder zum Visum nur deklaratorischen Charakter hat. Zudem stellt selbst das Bundesministerium des Innern in der Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz fest, dass Unionsbürger auch bei einer unerlaubten Einreise milder zu bestrafen sind, als Drittstaatsangehörige. Insofern ist auch die Strafzumessung unverhältnismäßig.
6. Unverhältnismäßig ist das vorgeschlagene Strafmaß auch im Verhältnis zu Straftaten nach Abs. 2 (GE), obwohl die dort genannten Straftaten, wie der Verstoß gegen das Verbot der Wiedereinreise, von größerer Bedeutung für die Sicherheit und Ordnung sind.
7. Insgesamt ist fraglich, ob die Strafzumessung in Abs. 1 (GE) das Kriterium der Verhältnismäßigkeit (Artikel 36 der Richtlinie 2004/38/EG) erfüllt.

Der Anwendungsbereich des Freizügigkeitsgesetzes umfasst verschiedene Formen der Freizügigkeit. Dazu gehören nach § 2 FreizügG auch Unionsbürger ohne inländischen Wohnsitz, die als Selbständige Dienstleistungen erbringen und Unionsbürger, die Dienstleistungen empfangen, nicht aber rechtmäßig entsandte Beschäftigte. Wie bereits zu § 7 des Gesetzentwurfes erläutert, gibt es eine Reihe von Rechtsverstößen, die nicht un-

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

mittelbar den betroffenen EU-Bürgern angelastet werden können. Das gilt gerade für Rechtsverstöße im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit. Zu den immer wieder vorkommenden Beratungsfällen<sup>5</sup> gehören auch Personen, die unter Vorspiegelung falscher Tatsachen von Vermittlern zur Unterzeichnung einer deutschen Gewerbeanmeldung veranlasst werden sowie Fälle von Selbständigen ohne Niederlassung im Inland, die ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz Dienstleistungen im Inland erbringen. Diesem Personenkreis die Nutzung von gefälschten oder unrichtigen Dokumenten vorzuhalten und sie strafrechtliche zu belangen führt zu einer Entlastung der eigentlich Verantwortlichen.

Der DGB sieht – auch unter Hinweis auf den Staatssekretärsausschuss – eine Notwendigkeit für wirksame Sanktionen gegenüber Arbeitgebern oder Betriebsinhabern, die EU-Bürger beschäftigen, obwohl diese nicht über ein Recht auf Einreise oder Aufenthalt gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie bzw. des Freizügigkeitsgesetzes verfügen.

## Zu Artikel 2 Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz

Die vorgeschlagenen Veränderungen beziehen sich insbesondere auf die Zusammenarbeit von Behörden bei Überprüfungen und die Befugnisse bei der Prüfung von Personen. Konkret vorgeschlagen wird unter anderem, dass

- nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 eine zentralisierte Abfrage von Daten auch bei der Bundesagentur für Arbeit als verantwortliche Stelle für die zentral verwalteten IT-Verfahren möglich ist,
- die Gewerbebehörden in den Kreis der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen werden (Nr. 12).

Letzteres wird mit der Notwendigkeit einer effektiveren Bekämpfung der Scheinselbständigkeit begründet.

Nach Auffassung des DGB kann die Erweiterung des Kreises der Zusammenarbeitsbehörden sich positiv auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit auswirken.

Unverständlich ist allerdings, warum im Gesetzentwurf nicht weitere Änderungen aufgenommen werden. Bereits der Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses enthält beispielsweise einen Prüfauftrag zu den Mitführungs- und Vorlagepflichten (S. 98). Auch die Richtlinie 2014/67/EU (Durchsetzungsrichtlinie) vom 15. Mai 2014<sup>6</sup> hätte die Bundesregierung zum Anlass für weitere Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit nehmen können. Insbesondere der Artikel 4 enthält eine Reihe von Hinweisen zu Prüfmöglichkeiten und Vorlagepflichten.

Offensichtlich reichte die Zeit nicht aus, denn der Abschlussbericht enthält wiederum einen entsprechenden Prüfauftrag. Zudem wird mit dem Gesetzentwurf die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD getroffene Feststellung, dass die Regelungen im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz wirkungsvoller ausgestaltet werden, nicht umgesetzt.

---

<sup>5</sup> Oft unterzeichnen Betroffene Vollmachten ohne dass ihnen alle Unterlagen ausgehändigt werden. Auch beim Krankenversicherungsschutz werden von Vermittlern häufig nur Urlaubsversicherungen statt umfassender Auslandskrankenversicherungen abgeschlossen.

<sup>6</sup> Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems

# DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften

---

*Aus Sicht des DGB sollte die Bundesregierung zudem ihre in der abgelaufenen Legislaturperiode getroffene Haltung gegen über dem Gesetzentwurf des Bundesrates (Drs. 17/6855) im Hinblick auf die vorgeschlagene Neuaufnahme von § 4a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz überdenken<sup>7</sup>.*

*Über die in Artikel 2 vorgeschlagenen Veränderungen hinaus fordert der DGB mindestens folgende Vorschläge:*

- *§ 2a Abs. 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz ist dahingehend zu verändern, dass auch Unterlagen zum Krankenversicherungsschutz und im Fall der Erbringung selbständiger Leistungen ohne Niederlassung im Inland eine Bescheinigung über die Steuerpflicht des Wohnsitzlandes mitzuführen sind.*
- *Der Ermessensspielraum der Verwaltungsbehörde zur Sachverhaltserforschung sollte dahingehend eingeschränkt werden, dass Verstöße beispielsweise gegen § 1 Abs. 2 Nr. 1 erste Alternative oder gegen § 2a Abs. 2 SchwarzArbG immer verfolgt werden müssen.*
- *Die Sanktionen im Ordnungswidrigkeitsverfahren sollten um den Entzug der Gewerbeerlaubnis erweitert werden.*

*Darüber hinaus empfiehlt der DGB die im „zwölften Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ festgestellten Tatbestände bei der Arbeitnehmerentsendung (S. 10) zu nutzen, um Probleme beim Vollzug des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes zu lösen.*

## **Zu Artikel 3: Änderung des Einkommensteuergesetzes**

Mit dem vorgeschlagenen neuen Absatz 49a in § 52 EStG-E soll sichergestellt werden, dass die vorgeschlagenen Änderungen in den §§ 62, 63 und 67 EStG-E erstmals ab dem 1. Januar 2016 anzuwenden sind, um einen technischen Vorlauf zu ermöglichen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in §§ 62, 63 und 67 Einkommenssteuergesetz sollen, so die Begründung, ungerechtfertigte Doppelzahlungen verhindert werden. Konkret eingeführt werden soll eine Ergänzung des § 62 Abs. 1, nach der eine Steueridentifikationsnummer nach § 139b Abgabenordnung oder ein Personenkennzeichen (anderer Staaten) als Voraussetzung für den Anspruch auf Leistungen gilt. Die gleiche Voraussetzung soll auch für die Berücksichtigung der Kinder (§ 63) eingeführt werden. Nach § 67 kann außer dem Anspruchsberechtigten auch einen Antrag stellen, wer ein berechtigtes Interesse an der Leistung des Kindergelds hat (z.B. das Kind selbst). Nach der vorgeschlagenen Änderung ist der Anspruchsberechtigte zur Weitergabe der Steueridentifikationsnummer verpflichtet. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, so kann der sonstige berechtigte Antragsteller diese bei der Familienkasse erfragen.

*Nach Auffassung des DGB ist eine eindeutige Identifizierung des Anspruchsberechtigten und der zu berücksichtigenden Kinder selbstverständliche Voraussetzung für die Gewährung von Familienleistungen. Schon bislang waren für die Antragstellung Unterlagen erforderlich, aus denen eine eindeutige Identifikation des Antragstellers und der zu berücksichtigen Kinder hervorgeht. Dies galt sowohl für im Inland wohnende Anspruchsberechtigte sowie für im Inland und im Ausland wohnende Kinder. Eine Verwaltungsvereinfachung wird nicht erreicht, denn*

---

<sup>7</sup> Im 12. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (Drs. 17/14800) zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (September 2013) und in ihrer Gegenäußerung zum Gesetzentwurf des Bundesrates (Drs. 17/6855) hat die Bundesregierung weiterreichende Prüfbefugnisse der Landesbehörden abgelehnt.

*die neu eingeführte Voraussetzung ist ergänzend zu den bisher geforderten Unterlagen, z.B. Geburtsurkunde und Bescheinigung über die Stellung des Kindes zum Anspruchsberechtigten zu sehen.*

*Da die Begründung zudem keine Hinweise auf den Umfang des Phänomens der Doppelzahlungen enthält, ist auch der veranschlagte Einspareffekt von 5 Millionen Euro jährlich zu bezweifeln. Sofern wider Erwarten dennoch in großem Umfang Doppelzahlungen erfolgen, so ist die Frage zu stellen, warum sich die vorgeschlagenen Änderungen nur auf unbeschränkt Steuerpflichtige beziehen und nicht gleichzeitig Änderungen im Bundeskindergeldgesetz vorgeschlagen werden. Außerdem enthält der Entwurf keine klarstellenden Regelungen, mit denen das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 12. Juni 2012 umgesetzt wird.*

## **Zu Artikel 4: Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)**

Entsprechend der Vereinbarungen im Staatssekretärsausschuss sollen die besonders vom Zuzug aus EU-Mitgliedstaaten betroffenen Kommunen weiter entlastet werden. Dazu soll die in § 46 Abs. 5 vorgesehene Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung von SGB II-Empfängern um jeweils 0,18 Prozentpunkte erhöht werden. Derzeit in 2014 liegt die Beteiligung im Land Baden-Württemberg bei 31,6, in Rheinland-Pfalz bei 37,6 und in den übrigen Ländern bei 27,6 Prozent. Da die Belastung, die sich aus der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, ergeben, zwischen einzelnen Jobcenter und damit auch zwischen den Ländern unterschiedlich ausgeprägt sind, wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, länderspezifische Werte festzulegen, so die Begründung. Dabei soll die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Bulgarien und Rumänien zu Grunde gelegt werden.

Der DGB ist grundsätzlich überzeugt, dass gezielte Hilfen für einkommensarme Familien mit einer Entlastung finanzschwacher Kommunen kombiniert werden müssen<sup>8</sup>. Gerade Kommunen mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit und einem Anstieg der SGB II-Leistungsempfänger sowie einer großen Zahl von Leistungsberechtigten EU-Bürgern sollten weiter entlastet werden. Insofern ist die vorgeschlagene Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung ein wichtiger Schritt. Begrüßt wird, dass die Entlastung differenziert erfolgen soll.

***Der DGB schlägt vor, die Entlastung nicht allein an der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsempfänger aus Bulgarien und Rumänien zu orientieren. Dies würde dazu führen, dass finanzstarke und finanzschwache Kommunen mit gleichem Anteil an Leistungsempfängern gleichermaßen entlastet würden. Zudem berücksichtigt der Vorschlag nicht die Entwicklung des Leistungsbezugs von EU-Bürgern anderer Mitgliedstaaten. Bei der Ermittlung der Entlastungshöhe mit berücksichtigt werden sollten folgende Indikatoren:***

- Arbeitslosenquote***
- Gesamtzahl der erwerbsfähigen SGB-II-Leistungsbezieher***
- Anteil der EU-Bürger an den Leistungsbeziehern***
- Durchschnittliche Höhe der Miet- und Heizkosten***

Der DGB regt zudem an, die Entlastung über mehrere Jahre zu gewähren. Es ist nicht erkennbar, dass nach einem Jahr die Probleme sich soweit verringert haben, dass weitere Hilfen entbehrlich sind.

---

<sup>8</sup> Siehe auch Gemeinsame Erklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Deutschen Städtetages vom 13. November 2013

## Zu Artikel 5: Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V)

Ebenfalls zur Entlastung der Kommunen sieht der Gesetzentwurf durch Änderung des SGB V eine Übernahme von Impfstoffkosten durch die gesetzliche Krankenversicherung für die Fälle, bei denen ein Krankenversicherungsschutz zum Zeitpunkt der Impfung nicht abschließend festgestellt werden kann.

Der DGB ist grundsätzlich der Auffassung, dass Schutzimpfungen für Kinder und Jugendliche eine staatliche Präventionsmaßnahme darstellt, auf die unabhängig vom Vorhandensein einer Krankenversicherung ein Anspruch bestehen sollte. Grundsätzlich wären Länder und Kommunen nach Infektionsschutzgesetz für den Impfschutz zuständig. Insgesamt verschiebt der Gesetzgeber immer weiter Finanzverantwortung von staatlichen Ebenen auf die gesetzliche Krankenversicherung. Mit diesem Gesetzentwurf setzt er diesen staatsorganisationsrechtlichen Irrweg fort, bei gleichzeitiger Kürzung des steuerfinanzierten Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung, der als Gegenfinanzierung für gesamtgesellschaftliche Leistungen gedacht ist.

Grundsätzlich muss jedoch die Impfdichte erhöht werden. Darin stimmt der DGB mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) überein. Insofern begrüßt der DGB die geplante Ergänzung des § 20d Abs. 3. Gleichwohl kritisiert er, dass die Kosten für den Impfstoff im Falle einer noch nicht festgestellten Krankenversicherung lediglich für Minderjährige aus Mitgliedstaaten der EU übernommen werden.

Die Worte „aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ sind zudem nicht rechtsklar formuliert, denn sie heben nicht auf die Staatsangehörigkeit ab und Kinder von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von EU-Bürgern würden nicht einbezogen.

***Der DGB fordert, den Infektionsschutz für Menschen, die weder gesetzlich noch privat krankenversichert sind, aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsgeldern zu finanzieren. Der DGB schlägt vor, die Worte „aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ zu streichen.***

9. Oktober 2014

**Stellungnahme des Paritätischen – Gesamtverband – zum Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes und weiterer Vorschriften vom 22.9.2014 sowie zum Abschluss- und Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedsstaaten“**

**Inhalt**

1. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes und weiterer Vorschriften – eine verpasste Chance .....	2
2. Zusammenfassende Bewertung .....	3
3. Die Folgen in der Praxis – ein Beispiel.....	5
4. Die geplanten Änderungen im Einzelnen .....	8
4.1 Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG-E).....	8
4.2 Einführung von Wiedereinreiseperrern im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug (§ 7 Abs. 2 FreizügG-E).....	10
4.3 Verschärfung von Strafvorschriften (§ 9 Abs. 1 FreizügG-E) .....	13
4.4 Kindergeld (§ 62 f EStG-E und Neufassung der DA-KG 2014) .....	14
4.5 Krankenversicherung (§ 20d Abs. 3 S. 2 SGB V-E und Rundschreiben des GKV-Spitzenverbandes RS 2014-279).....	15
4.6 Existenzsicherung (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II).....	19

## 1. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes und weiterer Vorschriften – eine verpasste Chance

Der Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses und die sich daraus ergebenden gesetzgeberischen und sonstigen Folgerungen bieten eine große Chance, die Migration von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nach Deutschland tatsächlich ihrer positiven Bedeutung entsprechend zu würdigen: „Die Bundesregierung steht zur Freizügigkeit und Deutschland profitiert davon“, stellt der Abschlussbericht unmissverständlich fest.

Dass die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zugleich auch mit Herausforderungen verbunden sein kann, steht außer Zweifel. Unter der Voraussetzung der Anerkennung einer gewissen innereuropäischen Solidarität hätte die Konsequenz sein können, diese Herausforderung offensiv anzunehmen und ressourcenorientiert zu lösen:

- ➔ Es hätte ein Rechtsanspruch auf Teilnahme an Integrationskursen mit klaren Regelungen zur Kostenbefreiung für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger eingeführt werden können.
- ➔ Es hätte auch für kroatische Staatsangehörige ein unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt beschlossen werden können.
- ➔ Es hätten diverse Leistungsausschlüsse und mittelbare Diskriminierungen beim Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger abgeschafft werden können.
- ➔ Es hätte der Zugang zur Ausbildungsförderung nach dem SGB III entsprechend der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Unionsbürgerinnen und -bürger geschaffen werden können.
- ➔ Es hätten die schon bislang bürokratischen Regelungen beim Zugang zum Kindergeld vereinfacht und beschleunigt werden können.
- ➔ Es hätte eine europarechts- und verfassungskonforme Regelung zum Zugang zu existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II geschaffen werden können, die auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter Rechtssicherheit und Praktikabilität hergestellt hätte. Zudem würde eine solche Regelung der Segregation und sozialen Ausgrenzung entgegen wirken.
- ➔ Es hätte eine Verstärkung der Angebote der Arbeitsförderung und von Qualifizierungsmaßnahmen geben können. Stattdessen ist durch den nicht differenzierenden Leistungsausschluss von den Leistungen des SGB II für arbeitssuchende Unionsbürgerinnen und -bürger faktisch ein großer Teil von den Leistungen der Arbeitsförderung ausgeschlossen. Auch im Bereich des SGB III bestehen für Nicht-Leistungsbeziehende in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, Beratung, Vermittlung und die übrigen Förderinstrumente in Anspruch nehmen zu können.

- ➔ Kurz gesagt: Deutschland hätte sich als Land gelebter „Willkommenskultur“ und Willkommensstruktur positionieren können. Man hätte dem Negativ-Motto „Wer betrügt, der fliegt“ das positive Leitmotiv „Partizipation statt Ausgrenzung“ entgegen stellen können“.

Leider hat die Bundesregierung diese Chance nicht genutzt. Stattdessen beschränkt sich der von der Bundesregierung vertretene Lösungsansatz auf kaum praktikable Restriktionen im Freizügigkeitsrecht, auf die Einführung einer neuen Wiedereinreisesperre (deren Nutzen und insbesondere deren Vereinbarkeit mit Europarecht umstritten ist), auf die Einführung im wesentlichen symbolischer Straftatbestände und auf ein „Outsourcing“ ausländerrechtlicher Kontrollaufgaben an die Sozialbehörden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung und damit zusammenhängende Vollzugsregelungen in anderen Rechtsgebieten versuchen eine vorrangig soziale Herausforderung mit den überkommenen Instrumenten des Ordnungsrechts zu lösen.

**Das ist schade. Denn dass dieser Ansatz nicht funktioniert, könnte und müsste der Bundesregierung spätestens seit den Erfahrungen mit der versäumten Integrationspolitik gegenüber den so genannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern sowie später (und bis heute) gegenüber den (De-facto-) Flüchtlingen bewusst sein.**

## 2. Zusammenfassende Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt Unionsbürgerinnen und –bürger entgegen anderslautender Erklärungen unter den „Generalverdacht des Missbrauchs“. Integrations- und sozialpolitisch sinnvoll wäre demgegenüber das Motto: **„Partizipation statt Ausgrenzung“<sup>1</sup>.**

1. **Die Grundrichtung des Gesetzentwurf ist defizitorientiert:** Die Zielrichtung des Gesetzentwurfs liegt nahezu ausschließlich in der Bekämpfung eines vermeintlich vorhandenen, aber empirisch kaum belegten „Missbrauchs“.

---

<sup>1</sup> Der Paritätische hat im September 2013 ein Positionspapier mit dem Titel „Partizipation statt Ausgrenzung. Anforderungen an die Gestaltung der EU-Binnenwanderung herausgegeben. Zu finden hier: [http://www.migration.paritaet.org/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1413536943&hash=5e2c324d71e5cbbb66909b5366e8f12e35e3a02e&file=/fileadmin/SUBDOMAINS/migration/Dokumente/Stellungnahme/Stelln.\\_EU-Binnenwanderung\\_beschlossen\\_09-2013.pdf](http://www.migration.paritaet.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1413536943&hash=5e2c324d71e5cbbb66909b5366e8f12e35e3a02e&file=/fileadmin/SUBDOMAINS/migration/Dokumente/Stellungnahme/Stelln._EU-Binnenwanderung_beschlossen_09-2013.pdf)

2. **Ein ressourcenorientierter Ansatz fehlt im Gesetzentwurf nahezu vollständig:** Statt Partizipation (Spracherwerb, Arbeitsmarktteilhabe, soziale Teilhabe) aktiv zu fördern, liegt der Schwerpunkt auf kaum praktikablen ausländerrechtlichen Sanktionierungen und Restriktionen.
3. **Die Regelungen im Freizügigkeitsrecht werden komplizierter.** Die Rechtsunsicherheit für die beteiligten Behörden, Beratungsstellen und Betroffenen wird sich vergrößern statt verringern. Der Bürokratieaufwand für Ausländer- und insbesondere Sozialbehörden wird deutlich steigen.
4. Die geplanten Änderungen im Freizügigkeitsgesetz müssen im Zusammenhang mit bereits erfolgten Änderungen in den Durchführungsanweisungen zum Kindergeld (DA-EStG) sowie dem Rundschreiben des GKV-Spitzenverbandes an die Gesetzlichen Krankenkassen betrachtet werden. **Die Kombination aus beiden wird die Exklusion bestimmter Unionsbürgerinnen und -bürger aus gesellschaftlichen Regelsystemen verstärken.** Die Kosten der Kommunen (etwa für die gesundheitliche Notversorgung bzw. für die soziale Mindestsicherung) werden dadurch eher steigen als sinken.
5. **Die ausländerrechtliche Kontrolle wird verstärkt an Sozialleistungsträger outsourct:** Familienkassen, Krankenkassen, Jobcenter sollen künftig ressortfremd in eigener Regie das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen prüfen – obwohl es hierfür eine eigentlich zuständige und kompetente Spezialbehörde gibt, die dies wesentlich besser kann. Durch parallele Doppel- und Dreifachprüfungen wird Bürokratie unnötig aufgebläht und ein effizientes Verwaltungsverfahren behindert. Prof. Eberhard Eichenhofer stellt daher zu Recht die Frage: „**Sollen Sozialleistungsträger (...) die Rolle der in der EU weggefallenen Grenzpolizei übernehmen?**“ (Soziale Sicherheit, 2014, Ausgabe 5)
6. **Die geplanten Änderungen im Freizügigkeitsgesetz sind ganz überwiegend weder erforderlich noch zielführend.** Insbesondere die Einführung einer Wiedereinreisesperre aus anderen Gründen als der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begegnet darüber hinaus erheblichen europarechtlichen Bedenken.
7. **Bestehende Diskriminierungen**, die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger entgegen der Vorgabe aus der Unionsbürgerrichtlinie gegenüber Inländerinnen und Inländern schlechter stellen, **werden durch die Änderungsvorschläge nicht behoben, sondern ausgebaut.** Dies ist nicht nur europarechtlich kaum vertretbar, sondern auch angesichts eines weiter

zusammen wachsenden Europas alles andere als sinnvoll.

**Durch die geplanten gesetzlichen und weiteren Änderungen droht das primärrechtlich manifestierte, persönliche Recht auf Freizügigkeit für arme und wirtschaftlich schlecht verwertbare Unionbürgerinnen und -bürger seiner praktischen Wirksamkeit beraubt zu werden. Ein Freizügigkeitsrecht nur für Reiche oder gut verwertbare Arbeitskräfte ist mit den Grundfreiheiten der Europäischen Union und dem Anspruch auf eine Fortentwicklung der europäischen Integration nicht vereinbar. Wünschenswert ist dies erst Recht nicht.**

### 3. Die Folgen in der Praxis – ein Beispiel

Die praktischen Folgen einiger vorgesehener Verschärfungen im Freizügigkeitsgesetz sollen zur praktischen Veranschaulichung anhand eines Beispiels dargestellt werden. Dies kann nur gelingen, wenn zusätzlich zu den geplanten Verschärfungen im Freizügigkeitsgesetz auch die bereits erfolgten Verschärfungen in den Durchführungsanweisungen zum Kindergeld sowie im Rundschreiben des Spitzenverbandes der Gesetzlichen Krankenversicherungen in den Blick genommen werden. Beide Verschärfungen sind unmittelbares Ergebnis des Abschlussberichts des Staatssekretärsausschusses.

#### **Familie Jensen**

Frau Jensen ist dänische Staatsangehörige. Sie ist 23 Jahre alt und mit ihrem dänischen Partner und zwei gemeinsamen Kindern im Alter von sechs und drei Jahren vor sechs Monaten nach Süddeutschland gezogen. Frau Jensen hat keine Berufsausbildung und sucht Arbeit. Die beiden Kinder besuchen die Grundschule bzw. den Kindergarten. Der Vater der Kinder hat sich nach einigen Monaten von der Familie getrennt und ist zurück nach Dänemark gegangen. Mutter und Kinder leben zunächst von ihren Ersparnissen, die aber nun nahezu aufgebraucht sind.

Nach sechs Monaten hat Frau Jensen noch immer keine Arbeit gefunden, obwohl sie sich darum bemüht.

#### **Was würde das in Zukunft bedeuten?**

→ **Kindergeld:** Die Familienkasse stellt entsprechend der aktuellen Dienstanweisung (DA-KG 2014) in eigener Verantwortung fest, dass Frau Jensen nach sechsmonatiger Arbeitsuche kein Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche mehr

habe und auch als nicht-erwerbstätige Unionsbürgerin nicht freizügigkeitsberechtigt sei, da sie nicht über ausreichende Existenzmittel verfüge. **Daher wird das Kindergeld abgelehnt.**

→ **Krankenversicherung:** Bislang war Frau Jensen noch im Rahmen der EHIC über das dänische System versichert. Die Gültigkeit ihrer EHIC endet nun jedoch, da ihr Lebensmittelpunkt in Deutschland liegt. Eine frei gewählte deutsche gesetzliche Krankenkasse prüft in eigener Verantwortung gem. dem Rundschreiben RS 2014/279 des GKV-Spitzenverbandes (Juli 2014) das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen und kommt zu dem Ergebnis, dass ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche nicht mehr vorliege. Daher sei weder eine Versicherungspflicht in der Auffangversicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V gegeben noch eine Aufnahme in die Freiwillige Versicherung gem. § 9 Abs. 1 Satz 1 SGB V möglich. **Die Aufnahme in eine deutsche gesetzliche Krankenkasse wird daher abgelehnt.**

→ **Arbeitslosengeld II:** Frau Jensen stellt nach dem Aufbrauchen ihrer Ersparnisse einen Antrag auf Hartz IV. Das Jobcenter prüft in eigener Regie das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen und kommt zu dem Ergebnis, dass Frau Jensen ein Aufenthaltsrecht allein zum Zweck der Arbeitsuche besitze. **Ein Antrag auf Leistungen nach dem SGB II wird daher gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II abgelehnt.**

→ **Ausbildungsförderung:** Frau Jensen hat sich an die Agentur für Arbeit gewandt. Sie könnte eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme absolvieren, um ihre Chancen auf Aufnahme einer Berufsausbildung zu verbessern. Gem. § 59 Abs. 1 SGB III in Verbindung mit § 8 Abs. 1 BAföG ist die Förderung für Unionsbürgerinnen und -bürger in der Situation von Frau Jensen jedoch ausgeschlossen. Dies soll sich auch im Rahmen der BAföG-Novelle für den Bereich des SGB III nicht ändern. **Die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme wird daher abgelehnt.**

→ **Sprach- und Integrationskurs:** Ein Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht, allerdings kann gem. § 44 Abs. 4 AufenthG die Teilnahme zugelassen werden, soweit freie Plätze vorhanden sind. Eine Kostenbefreiung erfolgt gem. § 9 Abs. 2 IntV, wenn Leistungen nach dem SGB II oder XII bezogen werden. Dies ist bei Frau Jensen nicht der Fall. Darüber hinaus kann das Bundesamt bei Vorliegen einer unzumutbaren Härte vom Eigenanteil absehen. In der Praxis ist dies jedoch schwierig umzusetzen, wenn es sich um Unionsbürgerinnen und -bürger handelt, die als Nicht-Erwerbstätige in Deutschland leben und nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen. **Eine Teilnahme am Integrationskurs für Frau Jensen ist also praktisch schwer durchsetzbar.**

→ **Aufenthaltsrecht:** Die Ausländerbehörde prüft ebenfalls in eigener Regie das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen und kommt zu dem Ergebnis, dass

Frau Jensen und die beiden Kinder in analoger Anwendung von § 3 Abs. 4 FreizügG ein Freizügigkeitsrecht behalten. **Eine Verlustfeststellung erfolgt daher nicht.**

**Ergebnis:** Frau Jensen und ihre beiden Kinder sind weiter freizügigkeitsberechtigt. Sie sind auf der anderen Seite aber sozial vollständig ausgeschlossen und wissen nicht, wie sie ihre Existenz sicherstellen sollen. Zugleich ist Frau Jensen von der Teilnahme an sinnvollen (Arbeitsmarkt-)Integrationsmaßnahmen rechtlich oder faktisch ausgeschlossen. Kosten für Notfallversorgung im Krankheitsfall sind von der Kommune zu tragen, ebenso wie Leistungen der Jugendhilfe, die sich aus der fehlenden Existenzsicherung und damit einhergehender Kindeswohlgefährdung ergeben können sowie die Notunterbringung bei drohender Obdachlosigkeit. **Dieses „Abwälzen“ auf das unterste soziale Netz der Kommunen wird sich durch die geplanten Änderungen im Freizügigkeitsrecht weiter verstärken statt reduzieren.**

---

**Variante:**

Es besteht die gleiche Situation für Frau Jensen wie im oben dargestellten Beispiel. Allerdings trifft nun die Ausländerbehörde eine Verlustfeststellung gem. § 5 Abs. 4 FreizügG, da sie der Auffassung ist, ein Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche bestehe nicht mehr und auch die Voraussetzungen für ein Freizügigkeitsrecht aus familiären Gründen oder als Nicht-Erwerbstätige seien nicht erfüllt.

Durch die Verlustfeststellung wird Frau Jensen ausreisepflichtig. Sie reist allerdings nicht aus, da sie ihre Kinder nicht erneut aus ihrem schulischen und privaten Umfeld herausreißen möchte.

Die Folge ist: Frau Jensen ist (faktisch) geduldet und zählt somit dem Grunde nach zum leistungsberechtigten Personenkreis nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Kommune ist verpflichtet, den Lebensunterhalt gem. § 3 AsylbLG sicher zu stellen und auch die Krankenbehandlungskosten in tatsächlicher Höhe zu erbringen.

Dieses Ergebnis ist einigermaßen absurd: Trotz eines wesentlich schlechteren aufenthaltsrechtlichen Status' ist nunmehr – anders als zuvor – der sozialrechtliche Status deutlich besser. Die Kosten haben allerdings die Kommunen zu tragen.

**Es ist davon auszugehen, dass eine höhere Kontrolldichte, die von den Änderungen im Freizügigkeitsgesetz gewollt ist, auch zu einer größeren Zahl an Verlustfeststellungen führen wird. Da andererseits wohl kaum davon auszugehen ist, dass künftig Unionsbürgerinnen und -bürger in großer Zahl tatsächlich abgeschoben werden, führt dies einerseits zu einer Prekarisierung der aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation und andererseits zu einem Kostenanstieg auf Seiten der Kommunen.**

## 4. Die geplanten Änderungen im Einzelnen

### 4.1 Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG-E)

Das Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche soll künftig auf bis zu sechs Monate begrenzt werden und darüber hinaus nur bestehen, solange die Unionsbürgerinnen und -bürger *„nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.“*

**Nach Ansicht des Paritätischen ist diese Änderung nicht erforderlich.** Denn bereits nach dem geltenden Recht kann das Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche zeitlich begrenzt werden, wenn nicht *„begründete Aussicht besteht, einen Arbeitsplatz zu finden (EuGH, Urteil vom 26. Februar 1991, Rs. C-292/89 – Antonissen, Artikel 14 Absatz 4, Buchstabe b) Freizügigkeitsrichtlinie). Begründete Aussicht, einen Arbeitsplatz zu finden, kann angenommen werden, wenn der Arbeitssuchende aufgrund seiner Qualifikation und des aktuellen Bedarfs am Arbeitsmarkt voraussichtlich mit seinen Bewerbungen erfolgreich sein wird. Dies ist zu verneinen, wenn er keinerlei ernsthafte Absichten verfolgt, eine Beschäftigung aufzunehmen.“*<sup>2</sup>

**Nach Ansicht des Paritätischen ist diese Änderung zudem nicht hinreichend klar bestimmt und führt daher zu Rechtsunsicherheiten.** Denn ein Freizügigkeitsrecht ist stets als gegeben vorauszusetzen, solange die Ausländerbehörde keine Verlustfeststellung getroffen hat. Das Freizügigkeitsrecht endet keinesfalls automatisch. Eine Überprüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen darf jedoch gem. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 und 3 UnionsRL nur bei „begründeten Zweifeln“ erfolgen. *„Diese Prüfung wird nicht systematisch durchgeführt.“* Der Wortlaut des geplanten § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG-E legt dagegen nahe, eine Prüfung nach Ablauf des sechsmonatigen Aufenthalts systematisch durchzuführen. Dies wäre europarechtswidrig.

**Nach Ansicht des Paritätischen ist diese geplante Änderung zudem kaum praktikabel und führt zu einem unnötigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.**

Die Kriterien, wann eine begründete Aussicht auf Erfolg bestehe, einen Arbeitsplatz zu finden, sind nicht hinreichend klar bestimmt. Wie die (fachfremde) Ausländerbehörde beurteilen soll, ob der Unionsbürger oder die Unionsbürgerin *„voraussichtlich mit seinen Bewerbungen erfolgreich sein wird“*, wird nicht ersichtlich. Auch mit einer geringen Qualifikation und auch mit nur geringen Deutschkenntnissen

---

<sup>2</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz, Randnummer 2.2.1.3

kann sehr wohl Aussicht auf Einstellung im Sektor prekärer Beschäftigung bestehen. Dies ist prognostisch kaum zu beurteilen.

Die Neuregelung zur zeitlichen Begrenzung der Arbeitsuche kann in ihren praktischen Auswirkungen nur umfassend bewertet werden, wenn sie in Zusammenhang mit bereits erfolgten Verschärfungen von Verwaltungsvorschriften im Bereich des Kindergeldes und der gesetzlichen Krankenversicherung betrachtet werden: Danach soll die Prüfung der Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitsuche nicht nur von den Ausländerbehörden, sondern prinzipiell **von jedem Sozialleistungsträger parallel in eigener Regie durchgeführt werden.**

So sehen die auf Anregung des Staatssekretärsausschusses bereits verschärften Dienstanweisungen zum **Kindergeld** vor, dass bei einem Antrag auf Kindergeld beispielsweise dann in eigener Zuständigkeit der Familienkasse eine Prüfung der Freizügigkeit durchgeführt werden solle, *„wenn er (der Unionsbürger) bereits zusammenhängend länger als sechs Monaten arbeitslos ist.“*<sup>3</sup>

In diesem Fall bestehe kein Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche mehr und das Kindergeld solle daher abgelehnt werden.

Noch umfangreicher sind die Vorgaben im Rundschreiben des GKV-Spitzenverbandes an die **Gesetzlichen Krankenkassen**<sup>4</sup>: Hier heißt es unter der Überschrift „Arbeitsuchende ohne Bezug von Sozialleistungen“: *„Die Zugehörigkeit zum Personenkreis der Arbeitsuchenden in Abgrenzung von den nicht-erwerbstätigen EU-Bürgern stellt die Krankenkasse bei Bedarf in eigener Zuständigkeit fest.“* Bei der Prüfung ausreichender Eigenbemühungen im Rahmen der Arbeitsuche sollen die Krankenkassen unter anderem folgende Kriterien heranziehen:

*„- Die Auswertung von Informationssystemen der Bundesagentur für Arbeit „Virtuelle Arbeitsmarkt“ und „Markt & Chance“*

*- Die Auswertung von Stellenanzeigen in Zeitungen, Fachzeitschriften und anderen Medien (z. B. Internet)*

*- Gezielte Initiativbewerbungen und –vorsprachen bei Arbeitgebern*

*- Arbeitsplatzsuche per Anzeige in Zeitungen und Fachzeitschriften*

*- Besuch von Arbeitsmarktbörsen sowie*

*- die Kontaktaufnahme zu privaten Vermittlern.“*

<sup>3</sup> DA-KG 2014, Randnummer A 3.5 („Staatsangehörige aus einem anderen EU-, EWR- oder Abkommensstaat“)

<sup>4</sup> GKV-Spitzenverband: Rundschreiben 2014-279 (Anlage 2) „Rechtslage zum Krankenversicherungsschutz von Bürgern aus EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz in Deutschland“

Abgesehen von der Frage, ob Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Krankenkassen zukünftig zugleich auch die Kompetenzen eines Jobvermittlers vorweisen müssen, liegt nach Ansicht des Paritätischen auf der Hand, dass derartige parallele Doppel- und Dreifachprüfungen kaum praktikabel und auch nicht im Sinne eines Bürokratieabbaus sein können. Was ist etwa, wenn die Familienkasse noch konkrete Erfolgsaussichten auf Arbeitsaufnahme erkennt, während die Krankenkasse diese nicht sieht? Was ist, wenn nach Ansicht der Arbeitsagentur die Eigenbemühungen ausreichend sind, nach Ansicht der Ausländerbehörde aber nicht?

Zudem spricht gegen eine derartige eigene Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen durch jeden einzelnen Sozialleistungsträger die Logik des Freizügigkeitsrechts und der Unionsbürgerrichtlinie, nach der das Freizügigkeitsrecht grundsätzlich besteht, solange die Ausländerbehörde nicht formal das Gegenteil festgestellt hat. Zuständig hierfür sind jedoch nicht die Sozialleistungsträger sondern allein die Ausländerbehörde.<sup>5</sup>

**Nach Ansicht des Paritätischen ist es aus integrations- und sozialpolitischen Gründen wesentlich sinnvoller, die verfügbaren Kapazitäten der Öffentlichen Verwaltung im Bereich einer verstärkten Arbeitsmarktintegration für die betroffenen Unionsbürgerinnen und -bürger einzusetzen.**

**Aus den vorgenannten Gründen lehnt der Paritätische die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab. Zugleich regt der Paritätische an, die Ausführungshinweise zum Kindergeld und zur Krankenversicherung zu überarbeiten.**

#### **4.2 Einführung von Wiedereinreisesperren im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug (§ 7 Abs. 2 FreizügG-E)**

Es ist geplant, „im Einzelfall“ (laut Gesetzesbegründung) eine Einreisesperre für Unionsbürgerinnen und -bürger und ihre Familienangehörigen einzuführen, die ihr Freizügigkeitsrecht gem. § 2 Abs. 7 FreizügG verloren haben, „wenn die betreffende Person das Vorliegen einer Voraussetzung für dieses Recht durch die Verwendung von gefälschten oder verfälschten Dokumenten oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht hat“.

**Nach Ansicht des Paritätischen ist diese Änderung nicht erforderlich, da sie kaum praktische Wirkung entfalten dürfte.**

Bis heute ist nicht bekannt, welchen Umfang der genannte Tatbestand der „Täuschung“ bundesweit hat, da die auch jetzt bereits mögliche Verlustfeststellung nach § 2 Abs. 7 FreizügG im Ausländerzentralregister bislang nicht als gesonderter Verlusttatbestand erfasst wird. Niemand weiß also, wie groß eigentlich der

<sup>5</sup> Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 30.1.2013; B 4 AS 54/12 R, Randnummer 20

Personenkreis ist, für den die neue Einreisesperre eingeführt werden soll, und ob die Regelung sich nicht in erster Linie mit einem Phantomproblem beschäftigt.

In der Praxis dürfte die Änderung zwar eine symbolische aber kaum eine praktische Relevanz entfalten: Denn in den Fällen, in denen in strafrechtlich relevanter Weise (Urkundenfälschung) getäuscht worden ist, bietet bereits jetzt § 6 Abs. 1 FreizügG unter Umständen die Möglichkeit einer Ausweisung mit damit verbundener Einreisesperre. In den Fällen, in denen es um eine Täuschung unterhalb eines Straftatbestandes bewegt, stellt sich erst Recht die Frage: Wer soll von der Neuregelung betroffen sein? In Theorie und Praxis kaum jemand. Auf die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege – Ausschussdrucksache 18(4)162 – wird an dieser Stelle verwiesen.

Wenn es nämlich um die „Täuschung“ eines Drittstaatsangehörigen ginge, der oder die im Rahmen einer „Scheinehe“ ein Aufenthaltsrecht nach dem Freizügigkeitsgesetz rechtswidrig „erschleichen“ wolle, wäre er oder sie ohnehin ausreisepflichtig, da er oder sie sich ohne Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik aufhalten würde. Eine Wiedereinreise wäre auch ohne die Gesetzesänderung nur nach den strengen Vorgaben des Aufenthaltsgesetzes möglich. Anzumerken ist allerdings, dass das Freizügigkeitsrecht aus familiären Gründen – anders als das Aufenthaltsgesetz – keineswegs das Bestehen einer familiären Lebensgemeinschaft voraussetzt.

Wenn es sich andererseits um einen Unionsbürger oder eine Unionsbürgerin handeln sollte, die etwa das Bestehen eines Freizügigkeitsrechts durch „die Vortäuschung eines tatsächlich nicht bestehenden Arbeitsverhältnisses“ erschleichen wollte, würde die einzuführende Einreisesperre ebenfalls ins Leere laufen. Denn auch ohne Arbeitsverhältnis würde ein Freizügigkeitsrecht unmittelbar aus dem AEU-Vertrag als Nicht-Erwerbstätiger bestehen. Es könnte nur dann der Verlust desselben festgestellt werden, wenn Sozialhilfe bezogen würde. Hierüber hätte jedoch keine Täuschung stattgefunden und daher könnte die Verlustfeststellung für dieses Freizügigkeitsrecht auch nicht nach § 2 Abs. 7 FreizügG erfolgen.

Eine Fälschung von aufenthaltsrechtlich relevanten Dokumenten ist bei Unionsbürgerinnen und -bürgern darüber hinaus nicht vorstellbar, da es derartige Aufenthaltsdokumente gar nicht gibt – mit Ausnahme der Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht, die aber lediglich rein deklaratorischen Charakter hat und für das Bestehen oder Nicht-Bestehen des Rechts keinerlei Wirkung entfaltet.

**Aus Sicht des Paritätischen ist die geplante Neuregelung zudem europarechtswidrig, da sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht berücksichtigt.**

Eine mögliche Gleichstellung bezogen auf die Rechtsfolgen einer Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung mit der geplanten Einreisesperre nach einer Verlustfeststellung nach § 2 Abs. 7 FreizügG widerspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und ist nicht von der Regelung des Art. 35 UnionsRL gedeckt. Danach dürfen die Nationalstaaten zwar „die Maßnahmen erlassen, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug - wie z.B. durch Eingehung von Scheinehen - zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen.“ Allerdings müssen derartige Maßnahmen „verhältnismäßig“ sein.

Die Verhängung einer Einreisesperre zählt nicht dazu. Denn diese ist lediglich im Falle einer Ausweisung aus Gründen der Öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zulässig. Demgegenüber dürfen Beschränkungen des Freizügigkeitsrechts, die *nicht* aus Gründen der Öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verhängt werden, gem. Art. 15 Abs. 3 UnionsRL in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 UnionsRL ausdrücklich nicht mit einer Einreisesperre verbunden werden.

Die Folge wäre nämlich: Personen, die aus Gründen schwerer Straftaten ausgewiesen wurden, hätten die gleichen Rechtsfolgen zu tragen, wie Personen, die eine strafrechtlich noch nicht einmal relevante Verfehlung begangen haben.

Ein Blick in die Verwaltungsvorschriften zum FreizügG zeigt, dass auch aus Sicht der Bundesregierung die Hürden für eine „Sicherheits- und Ordnungs-Ausweisung“ mit Einreisesperre ausgesprochen hoch liegen:

*„Es können vielmehr nur solche Verhaltensweisen den Verlust des Freizügigkeitsrechts rechtfertigen, die eine hinreichend schwerwiegende Gefährdung eines Grundinteresses der Gesellschaft darstellen. Eine Verletzung der ungeschriebenen Regeln des menschlichen Zusammenlebens, die nicht zugleich eine strafbare Handlung begründet, reicht hierfür grundsätzlich nicht aus. Es müssen zudem besondere Tatbestände der Gefährdung der inneren Sicherheit oder eine anderweitige schwere Beeinträchtigung gewichtiger Rechtsgüter vorliegen. (...)*

*Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung allein darf auch bei schwereren Straftaten nicht zur automatischen Feststellung des Rechtsverlusts führen. Die Ausländerbehörde muss das zu Grunde liegende persönliche Verhalten eigenständig bewerten und eine Prognose für die Zukunft erstellen, ob von dem straffällig gewordenen Unionsbürger eine Wiederholungsgefahr ausgeht, die zum einen eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt und darüber hinaus ein Grundinteresse der Bundesrepublik Deutschland berührt (...).*

*Vom Einzelfall losgelöste Erwägungen oder eine generalpräventive Begründung der Feststellung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts sind unzulässig. Ein erheblicher Verstoß wird auch durch wiederholte Begehung von Ordnungswidrigkeiten oder durch wiederholte Begehung leichter Kriminalität nicht zu bejahen sein. Bei*

*mittelschwerer oder schwerer Delinquenz müssen eine sorgfältige Prüfung sowie eine prognostische Bewertung durch die Ausländerbehörde erfolgen. (...)*

*Gemäß Satz 3 muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. (...) Zu den Grundinteressen der Gesellschaft gehören beispielsweise die effektive Bekämpfung von Drogenhandel und des sexuellen Missbrauchs von Kindern.“<sup>6</sup>*

Hieraus folgt: Der Straftatbestand des Kindesmissbrauchs könnte künftig zu denselben ausländerrechtlichen Konsequenzen (nämlich einer Einreisesperre) führen, wie die Vorlage eines fingierten Arbeitsvertrages oder der Eingehung einer Ehe aus aufenthaltsrechtlichen Gründen. Dies wäre offenkundig unverhältnismäßig.

**Aus den vorgenannten Gründen lehnt der Paritätische die geplante Neuregelung ab.**

#### **4.3 Verschärfung von Strafvorschriften (§ 9 Abs. 1 FreizügG-E)**

Es soll ein Straftatbestand eingeführt werden, mit dem die Verschaffung einer Aufenthaltskarte, Daueraufenthaltskarte oder Daueraufenthaltsbescheinigung durch unrichtige oder unvollständige Angaben unter Strafe gestellt werden soll.

**Aus Sicht des Paritätischen ist diese Regelung unverhältnismäßig und überflüssig.**

Die Bundesregierung begründet die Einführung der Strafvorschrift sinngemäß damit, dass nur auf diese Weise eine strafrechtliche Gleichbehandlung mit Personen gesichert sei, die für sich oder andere durch unrichtige oder unvollständige Angaben einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung nach dem Aufenthaltsgesetz beschaffen.

Zum einen wird dabei allerdings vollständig der elementar unterschiedliche Charakter eines Aufenthaltspapiers nach dem Freizügigkeitsgesetz einerseits und eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz andererseits ausgeblendet: Die Aufenthaltskarte, Daueraufenthaltskarte bzw. Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht haben lediglich deklaratorischen Charakter. Das Freizügigkeitsrecht besteht also auch ohne die entsprechende Bescheinigung, wenn die materiellen Voraussetzungen vorliegen – und es besteht unter Umständen trotz Besitzes einer Aufenthaltskarte nicht, wenn die materiellen Voraussetzungen *nicht* vorliegen.

Demgegenüber besteht ein Aufenthaltsrecht nach dem Aufenthaltsgesetz stets nur dann, wenn der Aufenthaltstitel tatsächlich vorliegt. Ein Aufenthaltstitel ist also gleichsam viel „wertvoller“ als etwa eine Aufenthaltskarte.

---

<sup>6</sup> BMI: Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum FreizügG, Randnummer 6.1ff

Allein aus diesem Grund ist eine strafrechtliche Gleichbehandlung nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus bietet bereits das geltende Strafrecht im Rahmen der Straftatbestände von Urkundenfälschung, Betrug oder illegalem Aufenthalt ausreichende Sanktionsnormen.

**Aus den vorgenannten Gründen lehnt der Paritätische die geplante Neuregelung ab.**

#### **4.4 Kindergeld (§ 62 f EStG-E und Neufassung der DA-KG 2014)**

Für den Anspruch auf Kindergeld soll die Vorlage einer inländischen Steueridentifikationsnummer oder einer üblichen ausländischen Personenkennziffer für einen Kindergeldanspruch obligatorisch werden.

Zudem sind die Dienstanweisungen zum Kindergeld bereits verschärft worden, nach denen einerseits eine Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen durch die Familienkassen in eigener Verantwortung durchgeführt werden soll und zum anderen Kindergeld für Unionsbürgerinnen und -bürger nur noch für jeweils sechs Monate bewilligt werden soll.

**Der Paritätische regt an, dass neben der Steueridentifikationsnummer auch künftig andere geeignete Dokumente (wie Geburtsurkunden oder Geburtsbescheinigungen) für Kinder im Ausland als ausreichend gelten sollten.**

Bereits jetzt ist die Bewilligung von Kindergeld äußerst zeitaufwendig und bürokratisch. Da es in einigen Unionsstaaten Schwierigkeiten geben kann, eine Personenkennziffer zu erhalten (etwa wegen einer fehlenden Registrierung), sollten auch wie bisher andere Dokumente ersatzweise zugelassen werden.

Zudem ist nicht ersichtlich, warum die Neuregelung sich auf den Bereich des Einkommensteuergesetzes beschränkt und nicht auch für den Bereich des Bundeskindergeldgesetzes gelten soll. Dies lässt den Verdacht aufkommen, nicht allgemein einen Doppelbezug beim Kindergeld verhindern zu wollen, sondern gezielt im Ausland lebende Kinder von Unionsbürgerinnen und -bürgern mit schwieriger zu erfüllenden Zugangsvoraussetzungen versehen zu wollen. Dies jedoch widerspräche dem unionsrechtlich vorgeschriebenen Diskriminierungsverbot.

**Der Paritätische regt daher eine Überarbeitung der geplanten Regelung an.**

**Wesentlich kritischer allerdings ist aus Sicht des Paritätischen die bereits erfolgte Neufassung der Dienstanweisungen zum Kindergeld (DA-KG 2014) zu beurteilen.**

Die Familienkassen sollen verstärkt in eigener Verantwortung das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen prüfen (vgl.: Punkt 4.1): Dies jedoch überschreitet einerseits die materiellen und logistischen Fähigkeiten der Familienkassen – etwa wenn es darum geht, die begründete Aussicht auf Erfolg im Rahmen der Arbeitsuche zu beurteilen.

Andererseits überschreiten die Familienkassen damit ihre Kompetenzen: Für die Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen sind allein die Ausländerbehörden zuständig, die in Ausnahmefällen das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen überprüfen dürfen. Solange keine Verlustfeststellung durch die Ausländerbehörde erfolgt ist, ist vom Bestehen des Rechts auf Freizügigkeit auszugehen. Daran müssen auch die Familienkassen und andere Sozialleistungsträger gebunden sein, da alles andere zu einer bürokratischen Unübersichtlichkeit und Rechtsunsicherheit führen würde. Daneben sind auch die Kriterien, die in den DA-KG 2014 vorgesehen sind, nur bedingt hilfreich und nachvollziehbar.

Außerdem soll Kindergeld (bei einem Bestehen der Freizügigkeitsvoraussetzungen) für Unionsbürgerinnen und -bürger nur noch für jeweils sechs Monate bewilligt werden, um dann eine erneute Prüfung durchführen zu können. Es ist nicht ersichtlich, dass ein solches Verfahren auch für deutsche Anspruchsberechtigte angewandt werden soll. Daher widerspricht dies dem Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 4 VO (EG) 883/2004 für die Familienleistungen.

**Aus Sicht des Paritätischen sind die Neuregelungen zu Unionbürgerinnen und -bürgern in den DA-KG 2014 praxisfern, überbürokratisch und europarechtswidrig. Der Paritätische regt daher eine Überarbeitung der DA-KG 2014 an.**

#### **4.5 Krankenversicherung (§ 20d Abs. 3 S. 2 SGB V-E und Rundschreiben des GKV-Spitzenverbandes RS 2014-279)**

Es ist geplant, die Gesetzlichen Krankenversicherungen zu verpflichten, die Kosten für Impfstoffe für minderjährige Unionsbürgerinnen und -bürger zu übernehmen, wenn keine Krankenversicherung besteht oder diese noch nicht geklärt ist.

**Der Paritätische begrüßt diese Regelung, regt aber eine klarere Formulierung an.**

Die Formulierung „Personen aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ ist nicht hinreichend klar formuliert, da sie sich weder auf die Staatsangehörigkeit noch auf den Status der Freizügigkeitsberechtigung bezieht: Sind lediglich minderjährige Unionsbürgerinnen und -bürger selbst gemeint oder auch drittstaatsangehörige Kinder, die freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige eines Unionsbürgers oder

einer Unionsbürgerin sind? Vermutlich letztere, denn eine Ungleichbehandlung wäre europarechtlich nicht haltbar.

Darüber hinaus sollte der Impfschutz sich jedoch auch auf deutsche Kinder ohne Krankenversicherungsschutz und auf drittstaatsangehörige Kinder erstrecken, die nicht freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige von Unionsbürgerinnen sind.

**Der Paritätische regt daher an, die Worte „aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ zu streichen.**

Darüber hinaus hat der GKV-Spitzenverband auf Anregung des Zwischenberichts des Staatssekretärsausschusses bereits im Juli 2014 ein Rundschreiben an die Gesetzlichen Krankenkassen herausgegeben, in dem die Rechtslage der Mitgliedschaft in einer Gesetzlichen Krankenkasse für Unionsbürgerinnen und -bürger umfassend dargestellt wird.<sup>7</sup>

**Die Rechtsauffassung in diesem Rundschreiben widerspricht nach Auffassung des Paritätischen an mehreren Stellen eindeutig europarechtlichen Vorgaben und wird dazu führen, weitere Gruppen von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus der Gesetzlichen Krankenversicherung auszuschließen. Dies muss nach Auffassung des Paritätischen dringend korrigiert werden. Andernfalls würden Kommunen – entgegen der ausdrücklichen Zielsetzung des Staatssekretärsausschusses – im Bereich der Krankenkosten zukünftig sogar noch stärker belastet als zuvor.**

Nach der in dem Rundschreiben vertretenen Rechtsauffassung des GKV-Spitzenverbandes soll für Unionsbürgerinnen und -bürger, die als Nicht-Erwerbstätige in Deutschland leben, **keinerlei Möglichkeit bestehen, in Deutschland eine gesetzliche Krankenversicherung abzuschließen** (eine Privatversicherung zum Basistarif dürfte nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs<sup>8</sup> ebenfalls faktisch ausgeschlossen sein):

**Zum einen bestehe keine Versicherungspflicht in der „Bürger- oder Auffangversicherung“ gem. § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V. Dies ergebe sich aus § 5 Abs. 11 SGB V:** Hiernach existiert nämlich dann keine Versicherungspflicht, *„wenn die Voraussetzung für die Wohnortnahme in Deutschland die Existenz eines Krankenversicherungsschutzes nach § 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU ist.“* Dies ist bei nicht-erwerbstätigen Unionsbürgerinnen und -bürgern der Fall.

---

<sup>7</sup> GKV-Spitzenverband: Rundschreiben 2014-279 (Anlage 2) „Rechtslage zum Krankenversicherungsschutz von Bürgern aus EU-/EWR-Staaten oder der Schweiz in Deutschland“

<sup>8</sup> BGH, Urteil vom 16. Juli 2014 - IV ZR 55/14

Dieser Ausschluss ist zwar vom Wortlaut des Gesetzes gedeckt und wurde auch in der Vergangenheit bereits so praktiziert, aber er ist mit dem Gleichbehandlungsgebot des europäischen Rechts kaum zu vereinbaren: Ein solcher Ausschluss betrifft nämlich nur Unionsbürgerinnen und -bürger. Deutsche Staatsangehörige können hingegen davon nicht betroffen sein. Dies widerspricht aber der Vorgabe aus Art. 4 der Koordinierungsverordnung 883/2004, die verlangt, dass für Unionsbürgerinnen und -bürger die gleichen Rechte und Pflichten gelten müssen wie für die eigenen Staatsangehörigen. Das ist offenkundig nicht erfüllt.

Auch der Europäische Gerichtshof hat in einem Grundsatzurteil festgestellt, dass ein automatischer und pauschaler Ausschluss von Unionsbürgerinnen und -bürgern von den sozialen Sicherungssystemen eines anderen Unionsstaates nicht zulässig ist, wenn sich dieser allein darauf begründet, dass der nicht-erwerbstätige Unionsbürger die Voraussetzungen ausreichender Lebensunterhaltssicherung und Krankenversicherung nicht erfüllt<sup>9</sup>.

**Zum anderen schließt der GKV-Spitzenverband für nicht-erwerbstätige Unionsbürgerinnen und -bürger auch die Freiwillige Krankenversicherung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB V aus.** Dieser Ausschluss solle auch dann gelten, wenn die Vorversicherungszeiten (etwa durch vollständig anrechenbare Zeiten im Herkunftsland) erfüllt sind.

Die Begründung:

*„Voraussetzung für die Begründung einer freiwilligen Mitgliedschaft in der GKV ist in Anlehnung an § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V die ‚Rechtmäßigkeit der Wohnortnahme in Deutschland‘; da diese jedoch die Existenz eines Krankenversicherungsschutzes voraussetzt, bleibt für eine freiwillige Mitgliedschaft innerhalb der GKV kein Raum.“*

Diese Argumentation dürfte allerdings rechtlich noch weniger haltbar sein als die oben dargestellte: Denn noch nicht einmal der Wortlaut des Gesetzes gibt eine solche Rechtsauffassung her – geschweige denn, dass sie mit Art. 4 VO 883/2004 sowie Art. 24 RL 2004/38/EG zu vereinbaren wäre.

Anders als der GKV-Spitzenverband schreibt, ist nämlich die „Rechtmäßigkeit der Wohnortnahme in Deutschland“ keineswegs Voraussetzung für den Zugang zu einer freiwilligen Versicherung. Im Gesetz ist ganz allgemein von „Personen“ die Rede, die ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ in Deutschland haben müssen.

Außerdem davon gilt der Aufenthalt von Unionsbürgerinnen und -bürgern und ihren Familienangehörigen – unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen – zumindest solange als rechtmäßig, bis die Ausländerbehörde eine

---

<sup>9</sup> EuGH; C-140/12; Urteil in der Rechtssache „Brey“ vom 19. September 2013

„Verlustfeststellung“ in Form eines Verwaltungsakts getroffen hat. Das Freizügigkeitsrecht endet nämlich nicht automatisch.

Der Ausschluss von Personen, für deren Freizügigkeitsrecht das Bestehen eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes vorausgesetzt wird, bezieht sich nach dem Gesetzeswortlaut gem. § 5 Abs. 11 SGB V zudem eindeutig ausschließlich auf die Versicherungspflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V – und *nicht* auf die Freiwillige Versicherung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 SGB V. Ein wesentlich umfassenderer Ausschluss auch von der freiwilligen Versicherung lässt sich nicht allein durch eine „Anlehnung“ an § 5 Abs. 11 Satz 2 SGB V rechtfertigen, da dieser einen völlig anderen Sachverhalt regelt.

Zusammenfassend lässt sich der vom GKV-Bundesverband konstruierte Ausschluss von der Freiwilligen Krankenversicherung für Nicht-Erwerbstätige folgendermaßen auf den Punkt bringen:

**Wer für ein Freizügigkeitsrecht einen Krankenversicherungsschutz benötigt, kann keinen Krankenversicherungsschutz erhalten.**

Die Folge dieser Regelung wäre: Nicht-Erwerbstätige Unionsbürger, die nicht Rentner, Studierende oder Familienangehörige sind, könnten faktisch nur noch dann rechtmäßig in Deutschland leben, wenn sie hier eine private Krankenversicherung (Nicht: Basistarif) abschließen. Dies würde übrigens auch für sehr wohlhabende Personen mit einem großen Vermögen gelten. **Die primärrechtlich manifestierte Unionsbürgerschaft und das damit verbundene Recht auf Freizügigkeit würden somit für Nicht-Erwerbstätige ihrer praktischen Wirksamkeit vollständig beraubt.**

**Die Krankenkassen sollen für die Unterscheidung der nicht-erwerbstätigen von den arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und -bürger zudem in eigener Regie die Sachlage prüfen und beurteilen.**

Das Ziel dieser eigenständigen Prüfung durch die Krankenkassen ist es, festzustellen, ob noch eine begründete Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitsuche prognostiziert werden kann. Denn nur dann besteht nach dem Freizügigkeitsgesetz das Aufenthaltsrecht als „Arbeitssuchende“ – unabhängig vom Vorliegen eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes.

Zugleich hieße eine Einstufung als nicht-erwerbstätiger Unionsbürger durch die Krankenkasse aber keineswegs, dass auch die Ausländerbehörde eine Verlustfeststellung treffen muss. Denn diese kann die Sachlage ganz anders einschätzen oder eine abweichende Ermessensausübung treffen. Damit würde der

Aufenthalt der Person ausländerrechtlich als rechtmäßig gelten –  
krankenversicherungsrechtlich aber als nicht rechtmäßig eingestuft.

Um derlei wenig nachvollziehbare Ergebnisse zu vermeiden hatte das Bundessozialgericht bereits festgestellt, dass die Feststellung über das Nicht-Vorliegen des Freizügigkeitsrechts Sache „*der dafür allein zuständigen Ausländerbehörde*“ sei. „*Das Aufenthaltsrecht besteht, solange der Aufnahmemitgliedstaat nicht durch einen nationalen Rechtsakt festgestellt hat, dass der Unionsbürger bestimmte vorbehaltene Bedingungen iS des Art 21 AEUV nicht erfüllt (...).*“<sup>10</sup>

Daraus folgt: Ein solcher nationale Rechtsakt kann nicht durch eine isolierte Entscheidung der Krankenkasse ersetzt werden. Und solange keine Verlustfeststellung durch die Ausländerbehörde getroffen worden ist, gilt der Aufenthalt als rechtmäßig. Diese Geltung muss auch eine Bindungswirkung für die Krankenkassen haben.

**In der Realität dürften die Vorgaben des GKV-Spitzenverbandes daher kaum praktikabel sein - und erst recht nicht zielführend. Ihre konsequente Anwendung würde nämlich zu genau dem führen, was eigentlich vermieden werden sollte: Der Ausschluss weiterer Personengruppen aus der Gesetzlichen Krankenversicherung, für deren (Not-)Versorgung die Sozialämter der Kommunen aufkommen müssen. Der Paritätische regt daher dringend eine Überarbeitung des Rundschreibens des GKV-Spitzenverbandes an.**

#### **4.6 Existenzsicherung (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II)**

Im Gesetzentwurf ist *keine* Neuregelung des Zugangs zu existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II vorgesehen: Weiterhin sollen Unionsbürgerinnen und –bürger, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, unbefristet vom Bezug von Hartz IV ausgeschlossen bleiben.

**Aus Sicht des Paritätischen ist dieser Leistungsausschluss verfassungswidrig, nicht europarechtskonform und sozial- und integrationspolitisch kontraproduktiv. Der Paritätische regt daher dringend eine verfassungskonforme Überarbeitung der Regelungen zum Ausschluss vom Existenzminimum im Rahmen des SGB II an.**

Die europarechtliche Zulässigkeit des genannten Leistungsausschlusses ist sowohl vor dem Bundessozialgericht als auch vor dem europäischen Gerichtshof bislang nicht abschließend geklärt. Gegenwärtig sind zwei entsprechende Verfahren aus

---

<sup>10</sup> BSG-Urteil vom 30.1.2013, B 4 AS 54/12 R

Deutschland vor dem EuGH anhängig („Dano“ und „Alimanovic“). In Eil- und Hauptsacheverfahren gewähren die Landessozialgerichte daher den klagenden Unionsbürgerinnen und -bürgern gegenwärtig jedoch ganz überwiegend (vorläufige) Leistungen.<sup>11</sup>

Abgesehen von der Frage der europarechtlichen Zulässigkeit eines solchen Leistungsausschlusses sollte jedoch vor allem die verfassungsrechtliche Bewertung eine Rolle spielen: Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus Art. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 GG die menschenrechtlich geschuldete Pflicht des Staates, das menschenwürdige Existenzminimum für jede Person in Deutschland sicher stellen zu müssen:

„Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (vgl. BVerfGE 125, 175). Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.

Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.“<sup>12</sup>

Diese Ausführungen beziehen sich zwar auf die Höhe der Grundleistungen nach dem AsylbLG. Allerdings liegt es auf der Hand, dass diese erst Recht auf die Frage eines vollständigen Leistungsausschlusses für arbeitssuchende Unionsbürgerinnen und -bürger übertragbar sind: Ein pauschaler, nicht differenzierender Ausschluss von existenzsichernden Leistungen ist mit der Verfassung nicht zu vereinbaren. Es ist zudem kaum nachvollziehbar, warum etwa geduldete, ausreisepflichtige Personen deutlich besser gestellt sein sollten als freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und -bürger.

---

<sup>11</sup> So ist seit 1.1.2013 vor den Landessozialgerichten in sieben Hauptsacheverfahren zugunsten der klagenden Unionsbürgerinnen und -bürger geurteilt worden. Ein negatives Urteil gab es in dem genannten Zeitraum nicht.

<sup>12</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.7.2012; - 1 BvL 10/10 -

Auch aus sozial- und integrationspolitischen Gründen ist das Festhalten an einem vollständigen Ausschluss von den Leistungen des SGB II nicht nachvollziehbar: Die Leistungen nach dem SGB II dienen nämlich nicht nur der Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums, sondern auch der Integration in den Arbeitsmarkt, der Gewährleistung von Krankenversicherungsschutz sowie der Sicherstellung von Leistungen für Bildung und Teilhabe.

**Wenn die politische Zielrichtung „Partizipation statt Ausgrenzung“ ernst genommen werden soll, muss auch eine Eingliederung in die gesellschaftlichen Regelsysteme erfolgen. Aus Sicht des Paritätischen führt demgegenüber ein Ausschluss zu sozialer Verelendung und Verhinderung von Integration und Teilhabe. Hier besteht nach Ansicht des Paritätischen also dringender Handlungsbedarf.**

**Autor:**

Claudius Voigt  
GGUA e.V. – Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.  
Südstraße 46  
48153 Münster  
E-Mail: [voigt@ggua.de](mailto:voigt@ggua.de)  
Tel.: 0251/ 144 86 – 26

Ansprechpartner beim Paritätischen Gesamtverband: Harald Löhlein, Leiter der Abteilung Migration und Internationale Kommunikation, e-mail: [almik@paritaet.org](mailto:almik@paritaet.org)



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
Herrn Vorsitzenden Wolfgang Bosbach, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 41  
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 40

E-Mail: Irene.Vorholz  
@Landkreistag.de

AZ: IV-423-06/20

Datum: 9.10.2014

Per Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

## Öffentliche Anhörung am 13.10.2014 zu

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften**  
BT-Drs. 18/2581
- b) **Unterrichtung durch die Bundesregierung**  
**Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten**  
BT-Drs. 18/960
- c) **Unterrichtung durch die Bundesregierung**  
**Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten**  
BT-Drs. 18/2470

dazu

### **Gutachterliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung**

Ausschussdrucksache 18(4)153

Sehr geehrter Herr Bosbach,

für die Einladung zur o. g. Anhörung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften sowie den Berichten des Staatssekretärsausschusses sage ich besten Dank. Gerne nehme ich an der Anhörung teil und nehme zugleich im Folgenden schriftlich Stellung.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen es sehr, dass sich die Bundesregierung über den Staatssekretärsausschuss und der Bundestag mit dem Problem der Armutszuwanderung aus Südosteuropa intensiv befassen und konkrete Vorschläge und Maßnahmen zur Verbesserung der Situation erörtern.

Der in diesem Zusammenhang vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsrechts/EU und weiterer Vorschriften, der die maßgeblichen Vorschläge des Staatssekretärsausschusses umsetzt, wird grundsätzlich begrüßt. Er ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Ob jedoch die vorgeschlagenen Maßnahmen insbesondere im Freizügigkeitsrecht greifen werden und in der Praxis Wirkung zeigen, wird sich – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Rechtsprechung – erweisen müssen.

Auf folgende, besonders wichtige Gesichtspunkte möchte ich hinweisen:

#### Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU)

In § 2 Abs. 2 FreizügG/EU soll eine neue Nr. 1a eingefügt werden, durch die die Freizügigkeitsberechtigung von Unionsbürgern, die sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, eindeutiger als bisher geregelt wird. Die vorgeschlagene Regelung stellt klar, dass der Aufenthalt zur Arbeitssuche auf grundsätzlich sechs Monate begrenzt ist. Für einen darüber hinausgehenden Zeitraum soll das Freizügigkeitsrecht nur bestehen, wenn der Unionsbürger nachweisen kann, dass er weiterhin Arbeit sucht und begründete Aussicht hat, eingestellt zu werden.

Die vorgeschlagene Ergänzung wird begrüßt. Sie stellt eine Präzisierung des Begriffs der Arbeitsplatzsuche dar und kann die Rechtsanwendung erleichtern.

Gleichwohl bleibt die Prüfung, ob ein Unionsbürger sich zum Zwecke der Arbeitssuche oder aus anderen, nicht freizügigkeitsrelevanten Beweggründen im Bundesgebiet aufhält, schwierig. Das gilt namentlich auch für das neue Tatbestandsmerkmal „begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden“. Dieses verlangt von der Behörde eine Prognose unter Berücksichtigung von Faktoren wie der Arbeitsmarktsituation und den Qualifikationen des Unionsbürgers. Gerade angesichts des erheblichen Verwaltungsaufwandes wäre es wünschenswert zu regeln, dass Unionsbürger, die vergeblich versucht haben, in Deutschland eine Arbeit zu finden und daher ihr Freizügigkeitsrecht verloren haben, sich nach Ausreise und anschließender Wiedereinreise nicht erneut auf ein aus dem Aufenthaltswort der Arbeitssuche abgeleitetes Freizügigkeitsrecht berufen können.

Auch die Ausweitung der Wiedereinreisesperre in § 7 Abs. 2 FreizügG/EU-E für den Fall, dass der Verlust der Freizügigkeit nach § 2 Abs. 7 FreizügG/EU festgestellt wurde, stellt im Grundsatz eine positive Entwicklung dar. Wer sein Freizügigkeitsrecht missbraucht hat, sollte nicht wieder einreisen dürfen.

Allerdings sah der Referentenentwurf insoweit noch vor, dass die Wiedereinreisesperre kraft Gesetzes wirksam werden sollte, sobald der Verlust des Freizügigkeitsrechts nach § 2 Abs. 7 FreizügG/EU festgestellt worden ist. Der Regierungsentwurf stellt es dagegen nunmehr in das Ermessen der Behörde, eine solche Sperre zu verhängen. Das bedingt einen doppelten Prüfungs- und Begründungsaufwand. Die Behörde muss nicht nur prüfen, ob die Voraussetzungen für den Verlust des Freizügigkeitsrechts vorliegen; sie muss vielmehr auch prüfen und gesondert begründen, warum sie eine Wiedereinreisesperre für erforderlich hält. Dieses Begründungserfordernis reduziert sich nur in den Fällen des § 7 Abs. 2 S. 3 FreizügG/EU-E, der eine Soll-Regelung vorsieht, wenn der Betroffene bspw. wiederholt das Vorliegen der Voraussetzungen des Rechts auf Einreise und Aufenthalt vorgetäuscht hat. Vor diesem Hintergrund wäre es begrüßenswert, wenn die ursprüngliche Fassung des § 7 Abs. 2 FreizügG/EU-E beibehalten werden würde. Es ist nicht ersichtlich, warum Personen, bei denen feststeht, dass sie das Freizügigkeitsrecht missbraucht haben und die dieses Recht daher verloren haben, nicht ex lege mit einer Wiedereinreisesperre belegt werden sollten. Die jetzt vorge-

schlagene Regelung verursacht einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der vermeidbar ist. Hinzu kommt, dass unklar ist, welche zusätzlichen Gesichtspunkte außer denjenigen, die bereits zur Begründung der Feststellung des Missbrauchs herangezogen wurden, die Verhängung einer Wiedereinreisesperre rechtfertigen können. Eine gesetzliche Wiedereinreisesperre vereinfacht den Vollzug daher. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es sich um eine überschaubare Fallgruppe handelt. Außerdem bleiben die Schwierigkeiten in der behördlichen Praxis bestehen, überhaupt erst einen Missbrauch gemäß § 2 Abs. 7 FreizügG/EU nachzuweisen. Diesbezüglich enthält der Gesetzentwurf leider keine Verbesserungen.

Die neu aufgenommene Strafvorschrift in § 9 Abs. 2 FreizügG/EU-E ist ein wichtiger Baustein im Rahmen der Bekämpfung von Scheinehen und anderweitigem Missbrauch des Freizügigkeitsrechts und schließt eine bestehende Straflücke.

#### Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)

Im Hinblick auf die geplante Änderung des § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 SchwarzArbG-E ist derzeit nicht abschließend einschätzbar, in welchem Umfang zusätzlicher Aufwand für die Jobcenter entsteht, wenn sie die Träger der Grundsicherung nach dem SGB II in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden aufgenommen werden.

Soweit es die Erweiterung des § 2 Abs. 2 SchwarzArbG um eine neue Nr. 12 anbelangt, nach der die Behörden der Zollverwaltung bei den Prüfungen nach Abs. 1 durch die nach § 14 Gewerbeordnung für die Entgegennahme von Gewerbeanzeigen zuständigen Stellen unterstützt werden sollen, ist dies folgerichtig und zu begrüßen. Auch die Gewerbeordnung sieht in § 14 Abs. 8 Nr. 7 eine entsprechende Datenübermittlungsbefugnis der Gewerbebehörde an die Zollverwaltung vor.

#### Einkommenssteuergesetz

Die Änderungen im Einkommenssteuergesetz werden begrüßt. Insbesondere über die Vorgabe, dass Kindergeld nur unter Angabe der steuerlichen Identifikationsnummern für Eltern und Kinder oder nach in anderer Weise erfolgter Identifizierung gewährt werden soll, kann ausgeschlossen werden, dass für ein Kind mehrfach Kindergeld gezahlt wird.

Dies ändert allerdings nichts an der Rechtslage, dass Kindergeld unabhängig vom Wohnort des Kindes gewährt wird.

#### Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – KdU-Bundesbeteiligung

Gleichfalls zu begrüßen ist, dass die Kommunen zusätzliche finanzielle Hilfen erhalten sollen, um die Folgen der Zuwanderung zu bewältigen und Migranten zu unterstützen. Hierfür ist in § 46 Abs. 7a SGB II-E eine gleichmäßige Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung für alle Länder im Jahr 2014 um 0,18 Prozentpunkte vorgesehen.

Allerdings ist der Gesamtbetrag von 25 Mio. € angesichts der Herausforderungen vor Ort weder ausreichend noch sind die Probleme mit einem einmaligen Betrag gelöst. Sie bestehen auch in den Folgejahren fort, für die aber keine Unterstützung vorgesehen ist.

Zugleich ist die vorgesehene Verteilung schwierig. Die Belastungen der Städte und Landkreise durch die vielfältigen Herausforderungen der Armutszuwanderung aus osteuropäischen EU-Staaten schlagen sich nur zu einem eher kleinen Teil im SGB II nieder. Dem trägt die ausschließliche Bemessung der Mittel nach der Betroffenheit im SGB II, die zudem auf die *Entwicklung* der Zuwanderung abstellt, nicht Rechnung. Aus kommunaler Sicht ist ein

Verteilungsmodus zu befürworten, der Transparenz auf der Basis der tatsächlichen Belastungen gewährleistet. Für die Landkreise ist ebenso wie für kleinere Städte wichtig, dass sie von einer Förderung durch den Bund profitieren können, da auch sie von der Herausforderung durch die sog. Armutszuwanderung betroffen sind.

In diesem Zusammenhang sei auf den parallel vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgelegten Entwurf einer „Verordnung zur Festlegung der Höhe der Sonderentlastung von Kommunen mit besonderen Herausforderungen aus dem Zuzug aus anderen EU-Mitgliedstaaten über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für das Jahr 2014 (Sonderbundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2014 – SBBFestV 2014)“ hingewiesen. Danach wird die Erhöhung um 0,18 Prozentpunkte für fast die Hälfte der Flächenländer wieder gestrichen. Dies entspricht nicht der dortigen Betroffenheit.

#### Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) – Impfkosten

Richtig ist schließlich auch, dass die Gesetzliche Krankenversicherung für die Impfung von Personen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr aus EU-Mitgliedstaaten die Kosten für den Impfstoff übernehmen soll, sofern der Krankenversicherungsschutz zum Zeitpunkt der Schutzimpfung noch nicht festgestellt ist.

Die von Ländern und Kommunen geforderte Clearing-Stelle auf Bundesebene, die bei Fragen zum grenzüberschreitenden Versicherungsschutz kontaktiert werden könnte, ist dagegen nicht vorgesehen. Sie wäre wichtig, damit nicht jede Kommune die komplexen Versicherungsfragen der unterschiedlichen Herkunftsländer einzeln klären muss.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Vorholz

Dr. Klaus Dienelt  
[REDACTED]  
55130 Mainz  
www.migrationsrecht.net



5. Oktober 2014

Stellungnahme zur Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 13. Oktober 2014 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften (BT-Drucksache 18/2581)
- b) Unterrichtung durch die Bundesregierung: Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten (BT-Drucksache 18/960)
- c) Unterrichtung durch die Bundesregierung: Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ (BT-Drucksache 18/2470)

dazu

Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (Ausschussdrucksache 18(4)153)

## Übersicht

---

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich im Hinblick auf den kurzen Zeitraum bis zur Anhörung auf die geplanten Änderungen durch den Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften (BT-Drucksache 18/2581). Hierbei werden folgende Fragestellungen abgehandelt:

- Wiedereinreiseverbote bei Rechtsmissbrauch oder Betrug,
- Regelung zur Arbeitsuche und
- Straftatbestand des Erschleichens einer Freizügigkeitsbescheinigung.

Der Schwerpunkt der Stellungnahme konzentriert sich auf die Wiedereinreiseverbote im Falle des Rechtsmissbrauchs oder Betrugs. Denn die geplanten Neuregelungen sind

- mit EU-Recht unvereinbar,
- tatsächlich nicht erforderlich und
- geeignet, die Effektivität behördlichen Handelns negativ zu beeinflussen.

Die Stellungnahme soll aufzeigen, weshalb die bestehenden gesetzlichen Regelungen vollständig ausreichen, um Fällen des Rechtsmissbrauchs oder Betrugs wirksam zu begegnen. Statt den Rechtsmissbrauch und Betrug wirksam zu bekämpfen, führen die neue Wiedereinreisesperren zur Rechtswidrigkeit ausländerrechtlicher Verfügungen, was die Bereitschaft der Ausländerbehörden zum Einzuschreiten erfahrungsgemäß solange reduziert, bis Klarheit über die europarechtskonforme Auslegung der Wiedereinreisesperren besteht.

Zu begrüßen ist, dass die Wiedereinreisesperren von Amts wegen zu befristen sind.

## Wiedereinreiseverbot bei Rechtsmissbrauch oder Betrug

---

Der Entwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU sieht vor, nach § 7 Abs. 2 Satz 1 folgende Regelungen einzufügen:

### **§ 7 Abs. 2 Satz 2 FreizügG/EU-E:**

„Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, bei denen das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts nach § 2 Abs. 7 festgestellt worden ist, **kann** untersagt werden, erneut in das Bundesgebiet einzureisen und sich darin aufzuhalten.“

### **§ 7 Abs. 2 Satz 3 FreizügG/EU-E:**

„Dies **soll** untersagt werden, wenn ein besonders schwerer Fall, insbesondere ein wiederholtes Vortäuschen des Vorliegens der Voraussetzungen des Rechts auf Einreise und Aufenthalt, vorliegt **oder** wenn ihr Aufenthalt die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher Weise beeinträchtigt.“

### **§ 7 Abs. 2 Satz 4 FreizügG/EU-E:**

„Bei einer Entscheidung nach den Sätzen 2 und 3 findet § 6 Absatz 3, 6 und 8 entsprechend Anwendung.“

Die Wiedereinreisesperren in den Sätzen 2 und 3 des Entwurfs verstoßen gegen Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

vom 29. April 2004 (Amtsblatt der Europäischen Union L 158 vom 30. April 2004 – im Folgenden: Unionsbürgerrichtlinie).

Art. 15 Absätze 1 und 3 der Unionsbürgerrichtlinie bestimmen:

„(1) Die Verfahren der Artikel 30 und 31 finden sinngemäß auf jede Entscheidung Anwendung, die die Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen beschränkt und **nicht** aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen wird.

(...)

**(3) Eine Entscheidung gemäß Absatz 1, mit der die Ausweisung verfügt wird, darf nicht mit einem Einreiseverbot des Aufnahmemitgliedstaats einhergehen.“**

Die Unionsbürgerrichtlinie unterscheidet zwischen Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, die im Kapitel VI (Art. 27 – Art. 33) geregelt sind und sonstigen Maßnahmen, mit denen die Freizügigkeit eines Unionsbürgers oder ihrer Familienangehörigen beschränkt wird. Eine Wiedereinreisesperre sieht Art. 32 der Unionsbürgerrichtlinie ausschließlich für Personen vor, gegen die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ein Aufenthaltsverbot verhängt worden ist.

Der Wortlaut des Art. 32 der Unionsbürgerrichtlinie lautet:

„(1) Personen, gegen die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ein Aufenthaltsverbot verhängt worden ist, können nach einem entsprechend den Umständen angemessenen Zeitraum, in jedem Fall aber drei Jahre nach Vollstreckung des nach dem Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß erlassenen endgültigen Aufenthaltsverbots einen Antrag auf Aufhebung des Aufenthaltsverbots unter Hinweis darauf einreichen, dass eine materielle Änderung der Umstände eingetreten ist, die das Aufenthaltsverbot gerechtfertigt haben.

Der betreffende Mitgliedstaat muss binnen sechs Monaten nach Einreichung des Antrags eine Entscheidung treffen.

(2) Die Personen gemäß Absatz 1 sind nicht berechtigt, während der Prüfung ihres Antrags in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einzureisen.“

Alle anderen Maßnahmen, die nicht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ergehen und insbesondere auch nicht die strengen Anforderungen nach Art. 27 und Art. 28 der Unionsbürgerrichtlinie erfüllen, dürfen daher nicht mit einer Wiedereinreisesperre verbunden werden. Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist nicht nur der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, sondern auch zu beachten, dass ausschließlich das persönliche Verhalten

des Betroffenen ausschlaggebend sein darf. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Maßnahmen nicht begründen. **Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.** Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.

Art. 35 der Unionsbürgerrichtlinie ermöglicht – entgegen der Begründung des Gesetzentwurfes zum Freizügigkeitsgesetz/EU – keine Maßnahme, die eine Wiedereinreisesperre nach sich zieht, ohne die vorgenannten Voraussetzungen zu erfüllen. Der Gestaltungsspielraum beschränkt sich entweder auf Maßnahmen nach Art. 15 Abs. 1 der Unionsbürgerrichtlinie, die auf eine Beendigung des Aufenthalts gerichtet sind, oder auf ein Einschreiten aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung unter Beachtung der hohen Anforderungen nach Art. 27 und Art. 28 der Unionsbürgerrichtlinie. Ein Betrug oder eine Scheinehe können daher zum Anlass genommen werden, den Aufenthalt des Unionsbürgers im Bundesgebiet zu beenden, die Maßnahme rechtfertigt aber in aller Regel keine Wiedereinreisesperre, da eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, nicht vorliegen wird!

In Bezug auf die Neuregelung der Wiedereinreisesperre wird der Fehler begangen, dass aus dem Umstand eines Rechtsmissbrauch oder Betrugs automatisch geschlossen wird, es läge eine Maßnahme der Sicherheit oder Ordnung vor. Dabei wird aber verkannt, dass eine derartige Maßnahme – wie oben dargelegt – durch die Unionsbürgerrichtlinie an strenge Voraussetzungen gebunden ist, die im nationalen Recht in § 6 Abs. 2 FreizügG/EU verankert sind. **Auf diese Regelung wird aber durch § 7 Abs. 2 Satz 4 FreizügG/EU-E nicht verwiesen!** Soweit Art. 35 der Unionsbürgerrichtlinie davon spricht, dass die verliehenen Rechte im Falle des Rechtsmissbrauchs oder Betrugs „zu verweigern“ sind, erfasst dies ausschließlich die Möglichkeit, den Ausländer daran zu hindern, im Inland Rechte aufgrund des ersichelten Rechtsstatus geltend zu machen. Ein Verbot der Wiedereinreise kann hierauf nicht gestützt werden, da hier immer die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 FreizügG/EU vorliegen müssen.

Nun könnte der Gedanke naheliegend sein, die Bezugnahme auf § 6 Abs. 3, 6 und 8 FreizügG/EU durch § 7 Abs. 2 Satz 4 FreizügG/EU-E um den Verweis auf § 6 Abs. 2 FreizügG/EU zu ergänzen. Die Regelung wäre dann zwar mit Unionsrecht im Einklang, sie wäre aber überflüssig. Denn wenn die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2, 3, 6 und 8 FreizügG/EU vorliegen, dann kann eine Verlustfeststellung nach § 6 Abs. 1 FreizügG/EU aus Gründen der öffentlichen Ordnung ergehen.

Die **Neuregelung in § 7 Abs. 2 Satz 3 FreizügG/EU** leidet nicht nur – wie oben dargelegt – an dem fehlenden Verweis auf § 6 Abs. 2 FreizügG/EU, sondern zudem an einem europarechtlich nicht zulässigen Automatismus. Durch die Formulierung als Regelfall („soll“) wird ein gewisser Automatismus oder jedenfalls eine Vermutung aufgestellt, dass eine Wiedereinreisesperre zu verhängen ist. Dies widerspricht der durch das Unionsrecht geforderten umfassenden Prüfung des Einzelfalls (zur Euro-

parechtswidrigkeit der Ist- und Regelausweisung siehe EuGH, U. v. 29.04.2004 – C-482/01 – Orfanopoulos, Rn. 92).

Zudem führt die Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 3 FreizügG/EU-E zu einem systematisch kaum auflösbaren Widerspruch zur Verlustfeststellung nach § 6 Abs. 1 FreizügG/EU, da die Regelung auch zur Anwendung gelangen soll, „wenn ihr Aufenthalt die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher Weise beeinträchtigt.“ Soll mit der 2. Alternative des Satzes 3 eine Spezialregelung zu § 6 Abs. 1 FreizügG/EU in das Gesetz aufgenommen werden? In diesem Fall würde die Regelung systematisch zu § 6 FreizügG/EU gehören.

Eine derartige Spezialregelung stünde mit Unionsrecht nicht in Einklang, da das Eingreifen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht nur eine „erhebliche Beeinträchtigung“ voraussetzt, sondern verlangt, dass das persönliche Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen muss, die ein „Grundinteresse der Gesellschaft berührt“.

Die Neuregelung in § 7 Abs. 2 Satz 3 FreizügG/EU-E ist daher geeignet, eine unionsrechtlich unzulässige Absenkung der Gefahrenschwelle zu normieren, die unweigerlich dazu führen wird, dass viele ausländerrechtliche Verfügungen, die auf den Neuregelungen beruhen, rechtswidrig sein werden.

## Regelung zur Arbeitsuche

---

Zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Art. 45 AEUV gehört auch das Recht der Angehörigen der Mitgliedstaaten, sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen zu können und sich dort aufzuhalten, um eine Stelle zu suchen. Art. 45 Abs. 3 Buchstaben a und b AEUV gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht,

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen.

Die Neuregelung in § 2 Abs. 2 Nummer 1a konkretisiert das Recht zur Arbeitsuche wie folgt:

„1a.Unionsbürger, die sich zur Arbeitsuche aufhalten, für bis zu sechs Monate und darüber hinaus nur, solange sie nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden,“.

Diese Regelung steht mit Unionsrecht in Einklang. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist ein arbeitssuchender EU-Bürger solange freizügigkeitsberechtigt, als er mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht. Der EuGH hat in der Rechtssache An-

tonissen zur Freizügigkeit von Stellungssuchenden ausgeführt (EuGH, U. v. 26.02.1991 – C-292/89 – Antonissen, Rn. 21):

„Das Gemeinschaftsrecht regelt also nicht, wie lange sich Gemeinschaftsangehörige zur Stellensuche in einem Mitgliedstaat aufhalten dürfen. Das hier maßgebliche nationale Recht sieht hierfür einen Zeitraum von sechs Monaten vor. Dies erscheint grundsätzlich als ausreichend, um den Betroffenen zu erlauben, im Aufnahmemitgliedstaat von Stellenangeboten Kenntnis zu nehmen, die ihren beruflichen Qualifikationen entsprechen, und sich gegebenenfalls um solche Stellen zu bewerben; eine solche zeitliche Begrenzung gefährdet daher nicht die praktische Wirksamkeit des Grundsatzes der Freizügigkeit. Erbringt der Betroffene freilich nach Ablauf dieses Zeitraums den Nachweis, daß er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht, so darf er vom Aufnahmemitgliedstaat nicht ausgewiesen werden.“

Der Begünstigte muss bereits während der Stellensuche als Arbeitnehmer im Sinn des Unionsrechts qualifiziert werden, solange er ernsthaft im Aufnahmestaat einen Arbeitsplatz sucht, sich ernsthaft und nachhaltig um eine Arbeitsstelle bemüht und sein Bemühen objektiv nicht aussichtslos ist. Es muss sich grundsätzlich um die Ausübung einer tatsächlichen und echten Tätigkeit handeln, damit die Eigenschaft als Arbeitnehmer im unionsrechtlichen Sinn verschafft wird.

Wenn der Ausländer eine realistische Chance auf einen Arbeitsplatz besitzt, hat er auch über die 6-Monats-Frist hinaus ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Stellensuche; konkrete Verhandlungen über einen Arbeitsvertrag sind nicht erforderlich.

Mit der Neuregelung wird lediglich die ohnehin bestehende Rechtslage in das Gesetz aufgenommen. Schon bisher mussten die Ausländerbehörden diesen Maßstab anwenden und die notwendige Beurteilung vornehmen, ob sich ein Unionsbürger sich ernsthaft und nachhaltig um eine Arbeitsstelle bemüht und sein Bemühen objektiv nicht aussichtslos ist.

Es besteht auch nicht die Gefahr, dass sich der Unionsbürger plötzlich ohne rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet aufhält. Der rechtmäßige Aufenthalt eines Unionsbürgers im Bundesgebiet entfällt nämlich nicht mit dem Wegfall der Freizügigkeit vermittelnden Sachverhalts, sondern erst mit der Verfügung über das Nichtbestehen der Freizügigkeit nach § 5 Abs. 4 FreizügG/EU. Der Unionsbürger hält sich zwar nicht mehr aufgrund des Unionsrechts rechtmäßig im Bundesgebiet auf, jedoch greift für ihn weiterhin die Freizügigkeitsvermutung aufgrund des FreizügG/EU.

## Straftatbestand des Erschleichens einer Freizügigkeitsbescheinigung

---

Der Gesetzentwurf sieht einen neuen Straftatbestand vor, der folgenden Wortlaut hat:

„(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen eine Aufenthaltskarte, eine Daueraufenthaltskarte oder eine Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht zu beschaffen oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht.“

Die Einführung des neuen Straftatbestandes wurde erforderlich, nachdem das OLG Bamberg (U. v. 19.02.2014 – 3 Ss 6/14 – InfAuslR 2014, 210) zum Ergebnis kam, dass die zur Erlangung einer EU-Aufenthaltskarte nach § 5 Abs. 1 FreizügG/EU für Familienangehörige von Unionsbürgern vorsätzlich gegenüber der Ausländerbehörde abgegebene falsche Erklärung, mit einem Unionsbürger bestehe eine eheliche Lebensgemeinschaft, weder den Tatbestand unrichtiger Angaben zur Beschaffung eines Aufenthaltstitels nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG noch denjenigen der mittelbaren Falschbeurkundung nach § 271 Abs. 1 StGB erfüllt.

Die Strafbewehrung des § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG erfasst entsprechend dem eindeutigen Normwortlaut nur unrichtige Angaben zur Beschaffung eines Aufenthaltstitels im Sinne von § 4 AufenthG oder einer Duldung im Sinne von § 60 a AufenthG, nicht aber falsche Angaben zur Ausstellung einer sog. EU-Aufenthaltskarte nach § 5 Abs. 1 FreizügG/EU für freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige von Unionsbürgern, die selbst nicht Unionsbürger sind (Winkelmann in Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl., § 95 AufenthG, Rn. 112).

Die EU-Aufenthaltskarte stellt zweifelsfrei keinen Aufenthaltstitel im Sinne dieser Bestimmung dar. Was als Aufenthaltstitel anzusehen ist, hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1 Satz 2 AufenthG geregelt. Das Aufenthaltsgesetz und damit auch diese Vorschrift finden indessen auf EU-Bürger und deren Familienangehörige grundsätzlich, d.h. soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, keine Anwendung (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG in Verbindung mit § 1 FreizügG/EU), sodass schon deswegen eine Bestrafung nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG im Zusammenhang mit der Beantragung einer EU-Aufenthaltskarte ausscheidet. Unabhängig davon wird dieses Dokument auch nicht von der enumerativen Aufzählung in § 4 Abs. 1 Satz 2 AufenthG erfasst.

Nichts anderes folgt aus dem Umstand, dass gemäß § 11 Abs. 1 FreizügG/EU die Bestimmung des § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU das Recht auf Einreise und Aufenthalt haben, „entsprechende Anwendung“ findet. Diese Verweisung erschöpft sich darin, den persönlichen Anwendungsbereich dieser Strafnorm auf Angehörige der EU-

Mitgliedstaaten und deren Familienangehörige auszudehnen, nicht aber falsche Angaben im Zusammenhang mit der Beantragung einer EU-Aufenthaltskarte unter Strafe zu stellen. Hierfür sprechen nach der OLG Bamberg Entscheidung (U. v. 19.02.2014 – 3 Ss 6/14 –, Rn. 8 ff., InfAuslR 2014, 210) sowohl die grammatikalische Interpretation, Gründe der Gesetzessystematik sowie die Entstehungsgeschichte und die ratio legis.

Die Strafbarkeitslücke wird geschlossen und damit zugleich auch die Möglichkeit eröffnet, dass die Ermittlungen, ob eine Scheinehe oder Täuschungshandlung vorliegen, von den Polizeidienststellen wahrgenommen werden. Liegt – so die aktuelle Rechtsprechung – kein Straftatbestand vor, so lehnt die Polizei regelmäßig die Aufnahme von Ermittlungen ab, die die Ausländerbehörden aufgrund ihrer personellen Ausstattung nicht durchführen können. Insoweit dient die Neureglung nicht nur der Schließung einer Strafbarkeitslücke, sondern zugleich auch der Steigerung der Effektivität ausländerbehördlichen Handelns.

Dr. Klaus Dienelt, Richter am VG  
Herausgeber von [www.migrationsrecht.net](http://www.migrationsrecht.net)



Deutscher Bundestag  
- Innenausschuss -  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)164 E

Halle, den 10. Oktober 2014

Sehr geehrter Herr Bosbach,

in Vorbereitung der mündlichen Anhörung am 13.0.2014 übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zu den Gegenständen der Anhörung. Dabei konzentriere ich mich auf den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften, Drucksache 18/2581.

## I. Anlass der Gesetzgebung

Mit dem Gesetzesentwurf sowie den weiteren, zu dessen Vorbereitung erarbeiteten Berichten, die Gegenstand dieser Anhörung sind, widmet sich die Bundesregierung einer Thematik, die in mehrfacher Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung für den Prozess den Integrationsprozess der Europäischen Union und seine Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung ist.

**Erstens** wird mit den *arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern* (auf diese beziehen sich die vorgeschlagenen Regelungen) ein Bereich des europäischen Freizügigkeitsrechts aufgegriffen, der auf Grund einer nicht geglückten Rechtsetzung seitens der Europäischen Union durch erhebliche Rechtsunklarheiten und damit verbundene Rechtsunsicherheiten für Behörden und Normadressaten geprägt ist (zu Einzelheiten diesbezüglich unter II.). Ziel des Gesetzesentwurfs ist es insoweit, die *bestehende* unionsrechtliche Rechtslage klarer im deutschen Recht abzubilden sowie ihre wirksame Umsetzung zu erleichtern. Es geht nicht darum, neue rechtliche oder politische *Wertungen* einzuführen.

**Zweitens** trägt das Gesetz den auch im Rahmen fehlerfreier Rechtsanwendung weiter zu erwartenden zusätzlichen Belastungen der Kommunen Rechnung und führt zu einer spürbaren finanziellen Entlastung vor allem der Landkreise.

**Drittens** trägt der Gesetzentwurf dazu bei, dass die öffentliche Debatte, die unter der verkürzten Überschrift „Armutszuwanderung“ geführt wird, bei der es aber um ein sachlich völlig berechtigtes Anliegen, nämlich die Verdeutlichung der Grenzen der rechtlich und politisch beschlossenen grundlegenden Solidarität in der Europäischen Union, geht, in ihrem Kern aufgegriffen und durch eine sachbezogene Antwort ein Stück weit befriedet wird. Das ist deshalb besonders wichtig, weil der zuweilen bestehende Eindruck, durch eine unzureichende Rechtslage und Rechtsanwendung werde der Weg zu einer unbegrenzten sozialen Solidarität geebnet, die in Bezug auf die Europäische Union nie beschlossen wurde, den weiteren Integrationsprozess empfindlich stören könnte. Es ist deshalb sachdienlich sowie integrationsfördernd und nicht populistisch, wenn diese Thematik durch den Gesetzesentwurf aufgegriffen wird.

Wenn gleichwohl einige kritische Anmerkungen zu dem Gesetzesentwurf zu formulieren sind, geschieht dies im Sinne der damit beschriebenen Zielsetzungen und soll der konsequenteren Umsetzung dienen.

## **II. Unionsrechtlicher Kontext**

### *1. Grundaussagen und regelungstechnische Mängel in Bezug auf das Aufenthaltsrecht von arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern*

Freizügigkeitsrechte der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind nicht erst eine Folge der Etablierung der Unionsbürgerschaft und eines allgemeinen Freizügigkeitsrecht durch den Maastrichter Unionsvertrag. In Bezug auf Arbeitnehmer besteht ein solches Freizügigkeitsrecht als Annexrecht der entsprechenden Grundfreiheit (heute Art. 45 AEUV) von Beginn an. Das gleiche gilt mutatis mutandis für die Grundfreiheiten der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (heute Art. 49, 56AEUV).

Für *arbeitssuchende* Unionsbürgerinnen und Unionsbürger stellt die Arbeitnehmerfreizügigkeit primärrechtlich weiterhin die rechtliche Grundlage ihres Freizügigkeitsrechts dar, da es sich insoweit um die speziellere Regelung im Verhältnis zum allgemeinen Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 AEUV handelt (so auch EuGH, Rs.100/01, Slg. 2002, I-981,10981 Rn. 26 (Olazabal)).

Sekundärrechtlich kommt dies auch darin zum Ausdruck, dass für die Arbeitnehmer die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 nur in Bezug auf deren Art. 10 und 11 durch die Freizügigkeitsrichtlinie aufgehoben wurde (siehe Art. 38 Abs. 1 RL 2004/38/EG).

Ohne behrend wirken zu wollen, erscheint es im vorliegenden Zusammenhang hilfreich, sich den klaren Regelungsgehalt des Art. 45 AEUV vor Augen zu führen:

Artikel 45 [Freizügigkeit der Arbeitnehmer]

- (1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.
- (2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.
- (3) Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht,
  - a) sich um tatsächlich angebotene Stellen **zu bewerben**;
  - b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten **frei zu bewegen**;
  - c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung **auszuüben**;
  - d) **nach Beendigung** einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.
- (4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Diese Feststellung ist meines Erachtens wichtig um zu verstehen, dass es im vorliegenden Zusammenhang nicht um eine Problematik geht, die primär eine Folge der Erweiterung des Integrationskonzepts hin zu einer politischen Union ist und nicht um die noch schwierigere Problematik des Aufenthaltsrechts von nicht erwerbstätigen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern (dazu instruktiv Hailbronner, JZ 2014, 869 ff.).

Das Freizügigkeitsrecht der arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ist für die ersten drei Monate schon auf Grund der allgemeinen Regelung in Art. 7 Abs. 1 RL 2004/38/EG an keine weiteren Voraussetzungen als den Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses gebunden. Daran kann – und will – auch der deutsche Gesetzgeber nichts ändern.

Fraglich ist deshalb vor allem, wie lange über diese drei Monate hinaus ein Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche zulässig ist bzw. von den Mitgliedstaaten zugelassen werden muss und welche weiteren Anforderungen insoweit gestellt werden dürfen.

Dazu findet sich in der Freizügigkeitsrichtlinie ein aus der Rechtsprechung des EuGH übernommener Hinweis in Art. 14 Abs. 4 lit. b. Da dessen Regelung nur mit Blick auf die Gesamtnorm verständlich ist, sei auch diese hier noch einmal wiedergegeben:

#### Art. 14 Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts

(1) Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen steht das Aufenthaltsrecht nach Artikel 6 zu, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen.

(2) Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen steht das Aufenthaltsrecht nach den Artikeln 7, 12 und 13 zu, solange sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.

1In bestimmten Fällen, in denen begründete Zweifel bestehen, ob der Unionsbürger oder seine Familienangehörigen die Voraussetzungen der Artikeln 7, 12 und 13 erfüllen, können die Mitgliedstaaten prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. 2Diese Prüfung wird nicht systematisch durchgeführt.

(3) Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger oder einen seiner Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat darf nicht automatisch zu einer Ausweisung führen.

(4) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 und unbeschadet der Bestimmungen des Kapitels VI darf gegen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen auf keinen Fall eine Ausweisung verfügt werden, wenn

a) die Unionsbürger Arbeitnehmer oder Selbstständige sind oder

b) die Unionsbürger in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats eingereist sind, um Arbeit zu suchen. In diesem Fall dürfen die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen nicht ausgewiesen werden, solange die Unionsbürger nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.

Hier werden vor allem zwei Dinge deutlich:

Erstens führt nicht jede Form der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zu einer Beendigung des Aufenthaltsrechts, sondern nur eine unangemessene Inanspruchnahme. Wann diese vorliegt, ist unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles zu bestimmen (dazu näher Thym, NZS 2014, 81, 85).

Zweitens gilt dies gerade nicht für arbeitssuchende Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, solange und soweit sie „nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.“

#### 2. *Durch die Rechtsprechung entwickelte Kriterien*

Diese Formulierung hat die Richtlinie aus der Rechtsprechung des EuGH (u.a. EuGH, Rs. C-292/89, Slg. 1991, I-745, Rn. 21 f. – Antonissen und Rs. C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Rn. 37 - Collins) übernommen, weshalb ein Blick auf ihre Genese und deren Kontext hilfreich erscheint.

Der EuGH führt in seiner betont knappen Diktion in der Entscheidung Collins unter Bezug auf die frühere Rechtsprechung aus:

„Das Aufenthaltsrecht, das den Arbeitsuchenden nach Artikel 48 EG-Vertrag zusteht, kann zeitlich begrenzt werden. Da das Gemeinschaftsrecht nicht regelt, wie lange sich Gemeinschaftsangehörige zur Stellensuche in einem Mitgliedstaat aufhalten dürfen, sind die Mitgliedstaaten berechtigt, hierfür einen angemessenen Zeitraum festzulegen. Erbringt der Betroffene jedoch nach Ablauf dieses Zeitraums den Nachweis, dass er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht, so darf er vom Aufnahmemitgliedstaat nicht ausgewiesen werden (vgl. Urteile vom 26. 2. 1991 in der Rechtssache C-292/89, Antonissen, Slg. 1991, I745, Randnr. 21, und vom 20. 2. 1997 in der Rechtssache C344/95, Kommission/Belgien, Slg. 1997, I1035, Randnr. 17).“

Es ist demnach die Aufgabe der Mitgliedstaaten, den Zeitraum für die Arbeitssuche zu begrenzen. In anderen Entscheidungen hat der EuGH dazu einen Zeitraum von sechs Monaten als Mindestvorgabe formuliert (EuGH, Rechtssache C-292/89, Antonissen, Slg. 1991, I-745, Rn. 21 f.). Zusätzlich ist aber in jedem Fall bezogen auf den Einzelfall zu klären, wie es um die Aussicht auf Erfolg bei der Arbeitssuche bestellt ist. Vor allem diese Maßgabe erschwert eine rechtsklare Regelung durch die Bestimmung einer verbindlichen maximalen Zeitvorgabe für die Arbeitssuche.

### *3. Kostenbelastung der Kommunen (auch) bei korrekter Rechtsanwendung*

Entgegen einer in der Öffentlichkeit verbreiteten Ansicht geht das Unionsrecht nicht von dem Grundsatz aus, dass ein Aufenthaltsrecht von nicht erwerbstätigen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern den Zugang zu Sozialleistungen ausschließt bzw. den Nachweis einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts verlangt. Die entsprechenden Formulierungen in der Freizügigkeitsrichtlinie und im Freizügigkeitsgesetz werden durch weitere Regelungen entsprechend relativiert. Das kann und soll hier nicht näher nachgezeichnet werden. Wichtig ist vor diesem Hintergrund, dass grundsätzlich jede Zunahme der Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die Möglichkeit einer höheren Inanspruchnahme von Sozialleistungen mit sich bringt und zwar auch dann, wenn es zu einer korrekten Rechtsanwendung bzw. zu keinem Rechtsmissbrauch kommt.

Gerade weil Deutschland aber auf eine vermehrte Zuwanderung (nicht nur) von Fachkräften angewiesen ist und die Zuwanderung innerhalb der Europäischen Union nicht zuletzt im Hinblick auf die Integrationschancen vorzugswürdig ist, erscheint es sinnvoll und schlüssig, die mit den finanziellen Folgen belasteten Kommunen spezifisch zu unterstützen.

Wie neuere Untersuchungen zeigen, kann auch bei der Zuwanderung aus denjenigen Mitgliedstaaten, für die das Phänomen der Armutszuwanderung gerne genutzt wird, überwiegend davon ausgegangen werden, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt gelingt und Deutschland von dieser Zuwanderung profitiert. Auch deshalb erscheint es auch plausibel, schärfere Sanktionen auf Fälle schweren und evidenten Rechtsmissbrauchs zu beschränken um keine allgemeine Abschreckungswirkung zu erzeugen, die ihrerseits migrationspolitisch kontraproduktiv wäre und zugleich durch die finanzielle Entlastung der Kommunen der Entwicklung von sozialen Spannungen in den von Zuwanderung besonders stark betroffenen Regionen gezielt entgegenzuwirken.

### **III. Zu den Regelungen im Einzelnen**

#### **Zu Art. 1 Nr. 1:**

Durch diese Regelung wird die Dauer des Aufenthaltsrechts für arbeitssuchende Unionsbürgerinnen und Unionsbürger unter direkter Übernahme der durch den EuGH entwickelten und von der RL 2004/38/EG übernommenen Kriterien beschränkt.

Es bestehen vor dem Hintergrund dieser inhaltlichen Orientierung keine unionsrechtlichen Bedenken.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch ausreichend bestimmt und zwar schon deshalb, weil eine weitergehende Konkretisierung unionsrechtlich nicht zulässig wäre. Die rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen finden ihre Grenze an den materiellrechtlichen Anforderungen, die an eine Regelung zu stellen sind. Vorliegend verlangt das Unionsrecht zwingend eine Einzelfallprüfung, so dass eine – bestimmtere – starre Fristvorgabe unzulässig wäre.

Es ist auch nicht sinnvoll oder geboten, die Kriterien, mit deren Hilfe die begründete Aufsicht auf eine Arbeitsstelle festzustellen sind, genauer auszuformulieren. Es handelt sich um einen typischen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Wechselspiel von Verwaltungspraxis und Gerichtskontrolle eine schärfere Kontur entwickelt. An diese kann anschließend mit Hilfe von Verwaltungsvorschriften angeknüpft werden.

#### **Zu Art. 1 Nr. 5:**

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer Wiedereinreisesperre in Fällen des Rechtsmissbrauchs vor und geht damit über die bislang in § 2 Abs. 7 FreizügG/EU bestehende Regelung zu Fällen des Rechtsmissbrauchs hinaus.

In der Begründung wird auf Art. 35 RL 2004/38/EG als rechtliche Grundlage für die Zulässigkeit einer solchen Regelung hingewiesen. Dagegen wird ins Feld geführt, dass eine Einreisesperre nur im Rahmen des Art. 15 Abs. 3 RL 2004/38/EG, d.h. in Fällen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, zulässig ist.

Entscheidend ist insoweit, in welchem Verhältnis beider Regelungen zueinander stehen und ob die Richtlinie den Mitgliedstaaten in Art. 35 auch ein in Bezug auf das Sanktionsinstrument der Einreisesperre weitergehendes Gestaltungsrecht einräumen will. Die Beantwortung dieser Frage setzt eine genauere Betrachtung der Figur des Rechtsmissbrauchs im Rahmen von Grundfreiheiten konkretisierenden Richtlinien voraus.

Der EuGH hat in einer Freizügigkeitsrechte betreffenden Entscheidung ausgeführt, dass von einem Missbrauch der durch die Grundfreiheiten begründeten Rechte nicht nur in Fällen von Betrug, sondern auch dann auszugehen ist, wenn eine Situation vorliegt, in der bei einer objektiven Betrachtung in Verbindung mit einer subjektiven Vorteilsabsicht trotz formaler Einhaltung der unionsrechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde (EuGH Rs. C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 58). Diese Rechtsprechung bezieht sich vor allem auf Fälle, in denen es um den Nachweis von Qualifikationen beruflicher und wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Natur ging. Dogmatisch wichtig ist dabei jedoch, dass sich der Rechtsmissbrauch auf der tatbestandlichen Ebene auswirkt. Es wird die Berufung auf den Gewährleistungsgehalt der Grundfreiheit ausgeschlossen mit der Folge, dass es sich nicht um eine beschränkende Maßnahme handelt. Dass gleichwohl auch in diesen Fällen Verfahrensgarantien zu beachten sind, hängt damit zusammen, dass die umsetzenden Maßnahmen ihrerseits einen belastenden Charakter besitzen.

Geht man davon aus, dass die Regelung zum Rechtsmissbrauch in Art. 35 RL 2004/38/EG systematisch ebenso einzuordnen ist, so hat das zur Folge, dass die den Mitgliedstaaten dort eröffneten Regelungsbefugnisse systematisch nicht als Beschränkungsregelung zu qualifizieren sind mit der Folge, dass auch Art. 15 RL 2004/38/EG nicht zur Anwendung kommt. Das entspricht auch dem Umstand, dass der Rechtsmissbrauch sich auf die Inanspruchnahme der Freizügigkeit als solcher bezieht und nicht auf den Schutz sonstiger Interessen des Mitgliedstaates, deren Betroffenheit naturgemäß im Einzelfall nachgewiesen werden müsste.

Mithin geht das Argument, auch Maßnahmen nach Art. 35 RL 2004/38/EG seien an die Grenze des Art. 15 Abs. 3 RL 2004/38/EG gebunden, fehl, weil die dogmatische Funktion der Missbrauchsregelung unzutreffend gewürdigt wird.

In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme bestehen keine Bedenken. Die Schwelle des Rechtsmissbrauchs ist hoch und an belastbare und nachweisbare Tatsachen gebunden. Durch die Verfahrensgarantien besteht zudem die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

Die nunmehr allgemein vorgesehene Befristung von Amts wegen entspricht einem wichtigen Grundgedanken der Rückführungsrichtlinie. Es ist sinnvoll, die Rechtslage insoweit anzupassen.

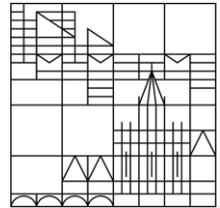
**Zu den weiteren Regelungen werde ich mich mündlich äußern.**

#### **IV. Ergänzende Überlegungen**

Das sehr viel gewichtigere Problem der Konkretisierung der Grenzen des Aufenthaltsrechts von nichterwerbstätigen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern wird ausgeklammert. Das ist einerseits verständlich, weil insoweit eine wichtige Entscheidung des EuGH aussteht. Vor dem Hintergrund des engen tatsächlichen und sachlichen Zusammenhangs mit den jetzt geregelten Fällen, erscheint ein zeitnahes Aufgreifen dieser Problematik aber wünschenswert. Vor dem Hintergrund des allseits beklagten Umstandes, dass es an konsistenten Regelungen auf Unionsebene fehlt, wäre es Aufgabe der Mitgliedstaaten durch den Gebrauch ihres Rechts zur Grenzziehung diesen Prozess voranzutreiben.



Prof. Dr. Winfried Kluth



Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)164 F

**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.**

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Europa- und Völkerrecht**

**Kodirektor des Forschungszentrums  
Ausländer- und Asylrecht (FZAA)**

Fach D116, 78457 Konstanz

+49-7531-88-2247

daniel.thym@uni-konstanz.de

## **Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 13. Oktober 2013 über**

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/2581,**
- b) Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, BT-Drs. 18/960,**
- c) Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“, BT-Drs. 18/2470.**

### **1. Vorbemerkungen**

#### **a) Grenzen der Freizügigkeit nach EU-Recht**

Als Ausgangspunkt ist die Feststellung wichtig, dass **in den EU-Verträgen kein unbedingtes Recht auf Freizügigkeit** niedergelegt ist. Bis zum Vertrag von Maastricht besaßen nur Arbeitnehmer und Selbständige ein Freizügigkeitsrecht – und als im Jahr 1992 ein generelles Freizügigkeitsrecht für sonstige, wirtschaftlich inaktive Personen im heutigen Unionsvertrag verankert wurde, verständigte man sich auf eine offene Formulierung, die lautet: „Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten *vorbehaltlich der in*

den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten“ (heutiger Art. 21 Abs. 1 AEUV sowie Art. 45 Abs. 1 GRCh; eigene Hervorhebung).

Was hierunter zu verstehen war, ergab sich schon damals aus einer Freizügigkeits-Richtlinie, die im Jahr 1990 angenommen wurde und später wortgleich in den **Art. 7 Abs. 1 Buchst. B der Freizügigkeits-Richtlinie 2004/38/EG** überführt wurde. Dort heißt es: „Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er ... *für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen*, und er und seine Familienangehörige über umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen...“ (Hervorhebung nur hier). Damit steht fest: Das Freizügigkeitsrecht speziell von Personen, die nicht arbeiten, ist inhaltlich bedingt; im Schengen-Raum wurden die Grenzkontrollen zwar physisch abgeschafft, nicht jedoch eine quasi-bundesstaatliche, unbedingte Freizügigkeit etabliert.

Die genaue Reichweite der zitierten Bedingung wurde bei der Verhandlung der Richtlinie nicht abschließend geklärt und ist bis heute umstritten, zumal die Richtlinie an anderer Stelle leicht abweichende Formulierungen enthält und sich die Sprachfassungen unterscheiden. Im **Brey-Urteil vom September 2013** konkretisierte der Europäische Gerichtshof die Bestimmung dahin gehend, dass **Sozialhilfe nicht unangemessen in Anspruch genommen werden darf** (EuGH, *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565). Auch hierdurch sind freilich nicht alle Fragen geklärt, weil das Urteil unterschiedliche Auslegungen zulässt, die sich teils erheblich unterscheiden (näher *D. Thym*, *Sozialleistungen für und Aufenthalt von nichterwerbstätigen Unionsbürgern*, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 2014, 81-90). Aus diesem Grund wird die anstehende **Entscheidung der Großen Kammer des Gerichtshofs im Verfahren Dano** mit Spannung erwartet (Rs. C-333/13). Der Generalanwalt kam im Frühjahr zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedstaaten weitgehende Spielräume besitzen (GA Melchior Wathelet, *Schlussanträge v. 20.5.2014*, ECLI:EU:C:2014:384). Ob der Gerichtshof dieser Meinung folgt, steht aber keineswegs fest; auch ein Entscheidungsdatum ist bisher nicht bekannt (Stand des Gerichtskalenders vom EuGH am 10.10.2014). Dies deutet ganz allgemein darauf hin, dass die Große Kammer sich den Inhalt gründlich überlegt, ohne dass hieraus freilich ein Hinweis auf das Ergebnis folgte.

Für die Zwecke dieser Anhörung folgt hieraus: Es fehlt auf EU-Ebene eine positive Verständigung über die Grenzen des allgemeinen Freizügigkeitsrechts im Detail. Die Mitgliedstaaten besitzen inhaltliche Handlungsspielräume und dürfen nach Maßgabe der Freizügigkeits-Richtlinie die **Sozialhilfe verweigern und/oder den Aufenthalt beenden** – und zwar auch in Situationen, in denen kein Betrug oder eine betrugsähnliche Handlung vorliegt. Dies folgt nicht aus der Missbrauchsbekämpfungsklausel des Art. 35 der Richtlinie, sondern aus der aufgeführten inhaltlichen Bedingtheit des Freizügigkeitsrechts nach Art. 21 AEUV sowie Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie. Weitere Einzelheiten sind jedoch unklar, weil die genauen Konturen der nationalen Handlungsmöglichkeiten wegen der offenen Formulierungen in der

Richtlinie und der bisherigen EuGH-Rechtsprechung nicht feststehen. Auch dies gehört zu einer ehrlichen juristischen Bewertung: Die Feststellung, dass die europarechtlichen Grenzen im Detail bis heute unklar sind.

## b) Empirische Ausgangslage

Ausführlich setzen sich der Zwischenbericht und der Abschlussbericht des Staatssekretärausschusses mit der empirischen Ausgangslage auseinander. Ergänzend können Informationen aus anderen Quellen herangezogen werden (aktuell etwa: Bundesagentur für Arbeit: Hintergrundinformation. Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Berichtsmonat: Juli 2014, September 2014). All diese Quellen bekräftigen das Fazit, dass die meisten Unionsbürger – auch diejenigen, die aus Bulgarien und Rumänien kommen – in Deutschland arbeiten. Die Arbeitslosenquote und auch der Bezug von Arbeitslosengeldern sind nur etwas höher als bei deutschen Staatsangehörigen (nicht erfasst werden von der genannten Statistik der Bundesagentur solche Unionsbürger, die sich nicht als arbeitslos gemeldet haben). Es geht bei den betroffenen Personen also um eine **Minderheit von Unionsbürgern, auch in Bezug auf die Herkunftsstaaten Bulgarien und Rumänien** – wie dies der Gesetzentwurf gleich zu Beginn klarstellt. Die absolute Mehrheit der Unionsbürger besitzt ein unbestrittenes Freizügigkeitsrecht. Diese Feststellung ist wichtig, begründet für sich genommen freilich kein Argument gegen gesetzliche Maßnahmen. Zahlreiche Gesetze mit einer restriktiven und sanktionierenden Zielsetzung betreffen nicht den „Normalfall“, sondern Ausnahmesituationen und sind häufig nur auf kleine Personengruppen anwendbar. Dies gilt auch für die meisten Artikel des vorliegenden Entwurfs.

## 2. Im Einzelnen

### a) Befristung der Arbeitsuche (zu Art. 1, Nr. 1)

Vollkommen zu Recht weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass der EuGH eine strikte Befristung des Aufenthaltsrechts zur Jobsuche stets zurückwies (EuGH, *Antonissen*, C-292/89, EU:C:1991:80 = Slg. 1991 I-745, Rn. 21 f.). Insofern kann zwar das „Aufenthaltsrecht, das den Arbeitssuchenden ... zusteht, ... zeitlich begrenzt werden. [D]ie Mitgliedstaaten [sind] berechtigt, hierfür einen angemessenen Zeitraum festzulegen“ (EuGH, *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172 = Slg. 2004 I-2703, Rn. 37). Diese **Option nutzt der Bundesgesetzgeber in Übereinstimmung mit der EuGH-Rechtsprechung**, wenn er eine 6-Monatsfrist vorgeben möchte (eine solche Frist existiert auch im Vereinigten Königreich und war die Grundlage des zitierten EuGH-Urteils). Allerdings darf eine solche Frist nie starr sein, d.h. es müssen nach der EuGH-Rechtsprechung immer Ausnahmen im Einzelfall möglich sein (das war bei der seinerzeit streitgegenständlichen britischen Regelung anders). In den Worten des EuGH: „Erbringt der Betroffene nach Ablauf dieses Zeitraums den Nachweis,

dass er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht, so darf er vom Aufnahmemitgliedstaat nicht ausgewiesen werden“ (ebd.).

Das ist eine klare Vorgabe, die der Gesetzesvorschlag eins-zu-eins umsetzt. Europarechtlich bestehen mithin keine Zweifel an der Zulässigkeit der Regelung und auch verfassungsrechtlich greifen evtl. Bedenken nicht durch. Insbesondere sind die unbestimmten Rechtsbegriffe, die die Vorschrift verwendet, **in der richterlichen und behördlichen Rechtspraxis hinreichend konkretisierungsfähig**, sodass dem Bestimmtheitsgebot genüge getan ist. Eine nähere Konkretisierung kann – und sollte – in den Verwaltungsvorschriften erfolgen; in Nr. 2.2.1.3 der Verwaltungsvorschrift zum FreizügG/EU heißt es bereits heute: „Begründete Aussicht, einen Arbeitsplatz zu finden, kann angenommen werden, wenn der Arbeitssuchende aufgrund seiner Qualifikation und des aktuellen Bedarfs am Arbeitsmarkt voraussichtlich mit seinen Bewerbungen erfolgreich sein wird. Dies ist zu verneinen, wenn er keinerlei ernsthafte Absichten verfolgt, eine Beschäftigung aufzunehmen.“ Auch seitens der Gerichte gibt es bereits Vorgaben, die für die neue Gesetzeslage nutzbar gemacht werden könnten (etwa: LSG NRW, Urteil vom 22.6.2012, L 19 AS 845/12 B and 846/12 B; OVG Sachsen, Urteil vom 20.8.2012, 3 B 202/12). Hiernach bestehen keine Zweifel, dass die notwendige Rechtsklarheit bei der Anwendung des Gesetzes hergestellt werden kann. Im Gegenteil wäre eine weitere Konkretisierung innerhalb des FreizügG/EU problematisch, weil dadurch der Gesetzestext überfrachtet würde – und darüber hinaus die Gefahr bestünde, dass man die EuGH-Vorgaben falsch versteht (was man immer nur im Nachhinein erfährt, wenn der EuGH ein neues Urteil spricht).

Wichtig ist freilich die Einsicht, dass mit der zeitlichen Befristung der Arbeitsuche **nur ein Teil der aktuellen Rechtsunsicherheit gelöst wird**. Dies liegt daran, dass die Regelung nur den Zeitraum der Arbeitsuche betrifft. Davor und danach müssen Unionsbürger keineswegs ausreisen, weil sie alternativ der Auffangkategorie des Nichterwerbstätigen unterfallen. Man muss europarechtlich nämlich streng unterscheiden: Neben die Arbeitsuche im Sinn des EU-Rechts nach Maßgabe des Urteils *Antonissen*, die der EuGH schon früh aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit als Teil des Binnenmarkts ableitete (heutiger Art. 45 AEUV), tritt der Aufenthalt von Nichterwerbstätigen im Sinn des Unionsrechts, die erst der Vertrag von Maastricht einführt (heutiger Art. 21 AEUV). Diese Unterscheidung wird auch in der deutschen Gesetzeslage deutlich: Nach der vorgeschlagenen Neufassung des FreizügG/EU tritt neben die Arbeitsuche (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU n.F.) der Aufenthalt von Nichterwerbstätigen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 FreizügG/EU sowie Art. 7 Abs. 1 Buchst. b Richtlinie 2004/38/EG). **Wer nicht (mehr) als Arbeitssuchender im Sinn des Unionsrechts zählt, unterfällt der Kategorie des Nichterwerbstätigen.**

Nach Ablauf der 6-Monats-Frist (oder des ggfls. längeren Zeitraums nach Maßgabe des Einzelfalls) **müssen Unionsbürger, deren Recht zur Arbeitsuche endet, also nicht automatisch ausreisen**. Stattdessen ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen der § 2 Abs. 2 Nr. 5 FreizügG/EU sowie Art. 7 Abs. 1 Buchst. B Richtlinie 2004/38/EG erfüllt sind (in diesem Punkt scheint mir der Abschlussbericht, S. 48, zu knapp geraten, weil er eine zentrale Unsi-

cherheit in den europarechtlichen Rahmenbedingungen für die Begründung des Aufenthaltsrechts nicht aufgreift; die Frage wird auf S. 53 f. „nur“ als Frage des Leistungszugangs behandelt). Nichterwerbstätige besitzen nach Maßgabe des *Brey*-Urteils ein Aufenthaltsrecht, soweit und solange sie Sozialleistungen nicht unangemessen in Anspruch nehmen (hierzu die Vorbemerkung, Abschn. 1.a). **Mittelfristig wäre eine Konkretisierung dieser Anforderungen für Nichterwerbstätige wünschenswert**, weil auf diesem Wege die Regelung zur Arbeitsuche komplettiert würde. Aktuell sollte dieser Schritt jedoch nicht unternommen werden, weil in Kürze eine weitere Konkretisierung der europäischen Rechtslage durch den EuGH im Verfahren *Dano* zu erwarten ist, dessen Ausgang bisher nicht absehbar ist (hierzu wiederum die Vorbemerkung, Abschn. 1.a). Da die Rechtslage für Arbeitsuchende jedoch hinreichend klar ist, steht hier einer Konkretisierung nichts im Wege.

### **b) Daueraufenthaltsrecht (zu Art. 1, Nr. 3)**

Die Klarstellung, dass ein Daueraufenthaltsrecht nur bei einem rechtmäßigen Aufenthalt entsteht, ist zu begrüßen, weil hierdurch die **Vorgaben jüngerer EuGH-Urteile im nationalen Gesetzeswortlaut verankert werden**. In neueren Urteilen stellte der EuGH klar, dass ein Daueraufenthaltsrecht durch einen fünfjährigen faktischen Aufenthalt nicht gleichsam „eressen“ wird, sondern insoweit „verdient“ werden muss, als Behörden und Gerichte im Einzelfall zu prüfen haben, ob während des 5-Jahres-Zeitraums ein rechtmäßiger Aufenthalt bestand. Diese Prüfung betrifft etwa die Frage, ob jemand Arbeitnehmer war oder als nicht-erwerbstätiger Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügte, sodass Sozialleistungen nicht unangemessen in Anspruch genommen wurden (wenn dies in der Rückschau bejaht wird, liegt mit EuGH, *Ziolkowski u. Szeja*, C-424/10 & C-425/10, EU:C:2011:866 = Slg. 2011 I-14035, Rn. 48-55 kein rechtmäßiger Aufenthalt i. S. d. Art. 16 Abs. 1 RL 2004/38/EG vor). Dies gilt auch dann, wenn erst der Antrag auf Daueraufenthalt den Anlass für die Prüfung der Rechtmäßigkeit in den Jahren zuvor gibt.

Die **Eigenständigkeit der behördlichen bzw. gerichtlichen Prüfung, ob die Freizügigkeitsvoraussetzungen vorlagen**, wird in der jüngeren EuGH-Rechtsprechung dadurch hervorgehoben, dass selbst die Existenz eines nationalen Aufenthaltstitels keine hinreichende Garantie für die Annahme eines Freizügigkeitsrechts ist, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass dieser zu Unrecht ausgestellt wurde (so ausdr. EuGH, *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498 = Slg. 2011 I-6387, Rn. 48-55). Nach Auffassung des EuGH darf ein Aufenthalt nicht „allein deshalb als i. S. d. Unionsrechts legal angesehen werden, weil dem Bürger eine [nationale] Aufenthaltserlaubnis rechtsgültig erteilt wurde“ (ebd., Rn. 5; sinngemäß EuGH, *Ziolkowski u. Szeja*, a.a.O., Rn. 36). Vor dem Hintergrund dieser Urteile ist die **Gesetzesbegründung missverständlich**, wenn es heißt: „Bis zu der Feststellung, dass die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts entfallen sind oder nicht vorliegen, ist bei Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen grundsätzlich vom Bestehen der Voraussetzungen für die Ausübung des Freizügigkeitsrechts auszugehen“ (S. 30).

Wenn damit gemeint ist, dass man den Unionsbürgern nicht etwa mit Misstrauen begegnen und ihnen eine Rechtswidrigkeit des Aufenthalts unterstellen soll, ist diese Formulierung in Ordnung, weil dies die Behörden nicht daran hindert, eigenständig zu prüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt waren. Soweit man die Begründung jedoch so lesen sollte, dass eine gesetzliche Legalitätsvermutung bestünde, die nur durch eine behördliche Verlustfeststellung nach § 5 Abs. 4 FreizügG/EU widerlegt werden kann (so Bundessozialgericht, Urte. v. 30.1.2013, B 4 AS 54/12 R, Rn. 20 f.), widerspräche dies dem Europarecht, weil bei der Vergabe des Daueraufenthaltsrechts **nach Maßgabe des EuGH eine autonome Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen im zurückliegenden 5-Jahres-Zeitraum zu erfolgen hat**, die an behördliche Bescheinigungen oder Verlustfeststellungen nicht gebunden ist (hierzu die zitierten Urteile sowie *D. Thym*, Unionsbürgerfreiheit und Aufenthaltsrecht, ZAR 2014, 220-227). Insoweit könnte man eine Klarstellung der Gesetzesbegründung erwägen, um spätere Missverständnisse zu vermeiden. Rechtlich zwingend ist dies jedoch nicht, weil sich die Kritik nicht auf den Gesetzeswortlaut bezieht und die EU-Vorgaben von Gerichten und Behörden ohnehin vorrangig anzuwenden sind.

Mit der skizzierten Rechtslage sind in der Praxis diverse Schwierigkeiten verbunden, die ganz unabhängig vom vorliegenden Gesetzentwurf bestehen und durch diesen nicht verschärft werden. Im Gegenteil: Die zeitliche Befristung des Rechts zur Arbeitsuche ist ein erster Schritt zu einer praxistauglichen Rechtslage, die im Interesse aller Beteiligten (auch der Unionsbürger) für mehr Rechtssicherheit sorgt. Darüber hinaus könnte man erwägen, ob **mehr Rechtssicherheit durch eine freiwillige Prüfung der Aufenthaltsvoraussetzungen auf Initiative der Unionsbürger** erreicht werden könnte (zu diesem Vorschlag bereits *D. Thym*, Unionsbürgerfreiheit und Aufenthaltsrecht, ZAR 2014, 220, 223). Diese könnten das Recht erhalten, an die Ausländerbehörden heranzutreten, um die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts prüfen zu lassen. Gegenwärtig ist dies nicht möglich. Unionsbürger haben nach der Abschaffung der Freizügigkeitsbescheinigung im Jahr 2013 (vgl. die Streichung des § 5 I FreizügG/EU a. F. aufgrund Art. 1 Nr. 5 des Änderungsgesetzes v. 21.1.2013, BGBl. I, S. 83) keine Rechtssicherheit mehr, ob ihr Aufenthalt rechtmäßig ist oder nicht. Möglich sind derzeit einzig *negative* Verlustfeststellungen auf Initiative der Behörden (vgl. § 5 Abs. 4 FreizügG/EU), nicht jedoch eine **positive Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen vor Beantragung eines Daueraufenthaltsrechts**. Dies trifft vor allem diejenigen Personen, die – anders als Arbeitnehmer – in eher prekären wirtschaftlichen Situationen leben. Weder die Betroffenen noch andere Behörden (etwa: Sozialämter, Bundesagentur) haben eine Klarheit, ob die Vorgaben des EU-Rechts und des FreizügG/EU erfüllt sind. Dies ist meines Erachtens eine missliche Situation. Da es hierbei insbesondere um Personen geht, die nicht oder wenig arbeiten, könnte man eine solche freiwillige Beantragung einer Bescheinigung einführen, nachdem der EuGH das *Dano*-Urteil gefällt hat und man beim Aufenthalts- und Sozialrecht mehr Rechtssicherheit auf EU-Ebene hat, die ggfls. durch Anpassungen im nationalen Aufenthalts- und Sozialrecht aufgegriffen werden könnte.

### c) Wiedereinreisesperren (zu Art. 1, Nr. 5)

Wichtig ist die Einsicht, dass die vorgeschlagenen Wiedereinreisesperren nur für Personen greifen, die von § 2 Abs. 7 FreizügG/EU umfasst sind (dies ergibt sich eindeutig aus dem Verweis auf diese Norm im vorgeschlagenen § 7 Abs. 2 S. 2 FreizügG/EU). Damit geht es im Kern um **betrugsähnliche Konstellationen**, in denen etwa gefälscht Dokumente vorgelegt werden. Diese Feststellung ist wichtig, weil derartige Situationen ein Fehlverhalten seitens des Antragstellers voraussetzen. **Nicht erfasst werden Personen, die ohne betrugsähnliche Täuschung in Deutschland Sozialleistungen beantragen**, weil sie, als wirtschaftlich inaktive Personen, die nicht arbeiten, über keine ausreichenden eigenen Finanzmittel verfügen, obgleich diese nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 FreizügG/EU sowie Art. 7 Abs. 1 Buchst. b Richtlinie 2004/38/EG eine Voraussetzung für ein Freizügigkeitsrecht sind. Hier mag nach Maßgabe des *Brey-Urteils* kein Freizügigkeitsrecht bestehen (siehe die Vorbemerkung, Abschn. 1.a) und mithin eine Verlustfeststellung möglich sein. Auch besteht nach Maßgabe des § 7 SGB II evtl. kein Sozialleistungsanspruch kraft deutschen Rechts. Eine betrugsähnliche Vorspiegelung falscher Tatsachen liegt jedoch nicht vor und damit greifen auch die geplanten Wiedereinreisesperren nicht.

Diese Feststellung ist aus zwei Gründen wichtig. *Erstens* folgt hieraus, dass die Vorschrift **in der Rechtspraxis nur wenige Fälle betreffen dürfte**, weil betrugsähnliche Konstellationen selten sind (vgl. zu strafrechtlich relevanten Betrugsfällen die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Zuwanderung von Menschen aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland, BT-Drs. 18/1112 vom 09.04.2014, S. 3). Personen, die im Zentrum der gesellschaftlichen und rechtspolitischen Debatte stehen, legen nur sehr selten falsche Dokumente vor, sondern halten sich schlicht ohne ausreichende eigene Finanzmittel in Deutschland auf. In diesen Fällen mag, wie ausgeführt, kein Freizügigkeitsrecht bestehen – eine betrugsähnliche Handlung, die eine Wiedereinreisesperre nach sich ziehen kann, liegt jedoch nicht vor. Dies zeigt, dass die Wiedereinreisesperren nur wenige Fälle betreffen werden.

*Zweitens* ergibt sich aus dem engen Anwendungsbereich, das im Ergebnis **keine Zweifel bestehen, dass die Regelung von Artikel 35 der Richtlinie 2004/38/EG umfasst ist**. Dies liegt daran, dass Artikel 35 es den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, „die Maßnahmen (zu) erlassen, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug ... zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen.“ Die in der Vorschrift exemplarisch genannten Scheinehen betreffen gleichfalls eine betrugsähnliche Konstellation, weil, ebenso wie bei der Vorlage gefälschter Dokumente, eine Tatsache vorgespiegelt wird, die nicht zutrifft, deren Existenz jedoch evtl. ein Freizügigkeitsrecht begründet. Diese Rechtsauffassung wird auch von der EU-Kommission geteilt. In einer Mit-

teilung zur Auslegung der Richtlinie, die den EuGH nicht bindet, schreibt sie: „Im Richtlinienkontext dürfte sich Betrug auf die Fälschung von Dokumenten oder die Vorspiegelung falscher Tatsachen in Bezug auf die an das Aufenthaltsrecht geknüpften Bedingungen beschränken“ (Mitteilung der Kommission: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung RL 2004/38/EG, KOM(2009) 313 v. 2.7.2009, S. 16).

Dies wäre evtl. anders zu beurteilen, wenn der Bundesgesetzgeber für die Wiedereinreisesperren einen weiteren Anwendungsbereich gewählt hätte. So hätte man – rein hypothetisch – erwägen können, die Einreise von Personen ohne eigene Existenzmittel und reale Chance auf einen Arbeitsplatz, die nach Maßgabe des *Brey*-Urteils über kein Freizügigkeitsrecht verfügen, unabhängig von der Vorlage gefälschter Dokumente als „Einwanderung in die Sozialsysteme“ und damit als **Rechtsmissbrauch im weiteren Sinne** anzusehen und mit einer Wiedereinreisesperre zu belegen. Ob eine solche Regelung von Art. 35 der Richtlinie umfasst wäre, ist fraglich. Ein „Betrug“ (*fraud*) liegt wohl nicht vor, evtl. jedoch ein „Missbrauch“ (*abuse*), den der EuGH kürzlich definierte als eine Situation, wo „trotz formaler Einhaltung der unionsrechtlichen Bedingungen das Ziel der Regelung nicht erreicht wurde“ (EuGH, *O. & B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 58). Hieran anknüpfend wird der EuGH in einer anstehenden Entscheidung vermutlich auf die Umstände des Einzelfalls abstellen und den Mitgliedstaaten eine „systemische“ Missbrauchsbekämpfung verbieten (in diesem Sinn GA Maciej Szpunar v. 20. 05. 2014, *McCarthy u.a.*, C-202/13, EU:C:2014:1344, Rn. 121-128; ein Urteil des EuGH steht noch aus und ist laut Gerichtskalender nicht für die nächsten Wochen zu erwarten). Für die Beurteilung der angestrebten Gesetzesänderung besitzt dies nur eine mittelbare Bedeutung. Der Vergleich mit hypothetischen, weitergehenden Regelungen bekräftigt, dass die vorgeschlagene Neuregelung einen sachlich begrenzten Anwendungsbereich besitzt und europarechtlich unproblematisch Art. 35 unterfällt.

Wenn die geplante Änderung des § 7 Abs. 2 FreizügG/EU inhaltlich Art. 35 der Richtlinie unterfällt, so steht noch nicht fest, dass die Neuregelung europarechtskonform wäre. Notwendig ist in einem zweiten Schritt, dass **Wiedereinreisesperren sachlich von Artikel 35 umfasst** sind. Dies ist bislang nicht abschließend geklärt, auch wenn die weite Formulierung des Art. 35 („Maßnahmen“) nahelegt, dass die Mitgliedstaaten über einen Spielraum verfügen und die Norm mithin Wiedereinreisesperren umfasst. Darüber hinaus muss der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt** werden, was bei der geplanten Gesetzesänderung unproblematisch der Fall ist, weil § 7 Abs. 2 FreizügG/EU erstens ein Ermessen vorsieht, zweitens eine Befristung von Amts wegen verlangt und drittens auf die umfassenden Vorgaben zur Verhältnismäßigkeit in § 6 Abs. 3, 6 und 8 FreizügG/EU verweist. Für den Fall, dass man, entgegen der hier vertretenen Auffassung, Wiedereinreisesperren sachlich nicht von Art. 35 der Richtlinie umfasst sähe, müsste man zusätzlich prüfen, ob die Wiedereinreisesperren eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinn des Art. 32 der Richtlinie darstellen. Diese Prüfung kann nach der etablierten EuGH-Rechtsprechung freilich immer nur im Einzelfall erfolgen, die ihrerseits in die behördliche Ermessensentscheidung über das „Ob“ der Wiedereinreisesperre integriert werden könnte.

Es bleibt ein letzter Punkt. In **Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG** findet sich die allgemeine Formulierung: „Eine Entscheidung gemäß Abs. 1 (= Beschränkung des Freizügigkeitsrechts aus anderen Gründen als der öffentlichen Ordnung etc., Anm. d. Verf.), mit der eine Ausweisung verfügt wird, darf nicht mit einem Einreiseverbot des Aufnahmemitgliedstaats einhergehen.“ Eine abschließende Beurteilung dieser Norm fällt schwer, weil sie bislang nicht im Zentrum der Diskussion stand. Sie geht zurück auf einen Vorschlag der Kommission, zu dem in der ursprl. Gesetzesbegründung nichts weiter steht als eine Zusammenfassung des Inhalts in anderen Worten, ohne dass erklärt würde, welche Maßnahmen hiervon konkret umfasst sind (siehe den Vorschlag der Kommission zum ursprl. Art. 24 Abs. 2 gemäß KOM(2001) 257 vom 23. 05. 2001, S. 19). Auch in einem großen Kommentar zur Freizügigkeits-Richtlinie bei Oxford University Press steht mit Blick auf diese Norm nichts anderes als eine modifizierte Wiederholung des Wortlauts (siehe *E. Guild/S. Peers/J. Tomkins*, *The EU Citizenship Directive. A Commentary* (OUP, 2014), S. 175). Meines Erachtens sollte die generalklauselartige Formulierung des Art. 15 Abs. 3 nicht als Überlagerung des Art. 35 gelesen werden, d.h. soweit man, wie ich, zu dem Schluss kommt, dass Wiedereinreisesperren von Art. 35 umfasst sind, geht diese Regelung als *lex specialis* vor. Hierfür spricht auch, dass Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie ausweislich des Rückverweises auf Abs. 1 nur „Beschränkungen“ umfasst. Es geht mithin um Situation, in denen ein bestehendes Recht reduziert oder beseitigt wird (ähnlich wie bei einer Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung). Bei den hier diskutierten Fällen eines betrugsähnlichen Verhaltens ist dies typischerweise jedoch nicht der Fall. Es geht um Situation, in den durch die Vorlage gefälschter Dokumente die Existenz eines Freizügigkeitsrechts vorgetäuscht wird. Dieses wird nicht beschränkt, sondern rückwirkend beseitigt. Im deutschen Verwaltungsrecht würde man insoweit von einer Rücknahme sprechen (vgl. § 48 VwVfG).

#### **d) Verlustfeststellungen (zum Abschlussbericht, S. 49)**

Aus dem dargelegten engen Anwendungsbereich der Wiedereinreisesperren nach der geplanten Neufassung des § 7 Abs. 2 FreizügG/EU folgt, dass **nur betrugsähnliche Verhaltensweisen erfasst** werden (siehe Abschnitt 2.c). Hieraus folgt zugleich, dass Personen, die keine gefälschten Dokumente vorlegen, nicht von der Norm erfasst werden – und zwar auch dann, wenn sie über keine ausreichenden Existenzmittel verfügen und/oder Sozialleistungen unangemessen in Anspruch nehmen und mithin über kein Freizügigkeitsrecht nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 Nr. 5 FreizügG/EU sowie Art. 7 Abs. 1 Buchst. b Richtlinie 2004/38/EG verfügen (siehe die Vorbemerkung, Abschn. 1.a). Für diese Fallkonstellation unternimmt der Gesetzesentwurf weder eine Konkretisierung der Freizügigkeitsvoraussetzungen (was, wie ausgeführt, vor dem *Dano*-Urteil auch wenig Sinn macht) noch werden reaktive Maßnahmen bei einem fehlenden Freizügigkeitsrecht maßgeblich erleichtert. Insbesondere der letzte Punkt ist zu bedauern, zumal die genannte Personengruppe rein quantitativ deutlich mehr Personen umfassen dürfte als die (überaus geringe) Zahl an Unionsbürgern, die betrugsähnliche Verhaltensweisen zeigen.

Auch der Abschlussbericht des Staatssekretärausschusses ist in diesem Punkt eher knapp, wenn er die Möglichkeit einer Verlustfeststellung allgemein beschreibt, nicht jedoch auf die **rechtspraktischen Probleme eingeht, die faktisch dazu führen, dass nur eine geringe Zahl von Verlustfeststellungen ausgesprochen wird** (S. 49; zuletzt waren es ca. 1.500 Verlustfeststellungen pro Jahr, wobei nur rund die Hälfte tatsächlich ausreiste; vgl. BT-Drs. 17/13322 v. 26.4.2013, S. 19-21 und BT-Drs. 18/223 v. 20.12.2013, S. 22 f.). Ein Grund hierfür ist der **fehlende Informationsfluss zwischen Sozial- und Ausländerbehörden, weil letztere nicht automatisch über die Inanspruchnahme von Sozialleistungen informiert werden**, obgleich dies ein Anlass für eine Prüfung sein könnte, die ggfls. in einer Verlustfeststellung mündet (§§ 51b III, 52a f. SGB II stehen einer automatischen Datenübermittlung de lege lata entgegen, obwohl neben Hartz IV alle weiteren steuerfinanzierten Sozialleistungen in die Prüfung des Freizügigkeitsrechts nach EU-Recht einfließen). Dieses Problem wird auch durch die Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes nicht behoben, weil hierdurch kein automatischer Informationsfluss zwischen Sozial- und Ausländerbehörden über den Sozialleistungsbezug eingeführt wird.

#### **e) Schwarzarbeitsbekämpfung (zu Art. 2)**

Als Rechtsprofessor besitze ich nicht die notwendige rechtspraktische Einsichten, um über die Zweckmäßigkeit der Neuregelung eine fundierte Aussage treffen zu können. Durchgreifende rechtliche Probleme sind nicht erkennbar. Man hätte allenfalls überlegen können, ob man den Informationsfluss auch zwischen Sozial- und Ausländerbehörden verbessert; dies betrifft insbesondere die Inanspruchnahme von Sozialleistungen, die ein Anlass für eine behördliche Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen speziell bei nichterwerbstätigen Unionsbürgern sein kann (hierzu bereits Abschnitt 1.d.).

#### **f) Bezug von Kindergeld (zu Art. 3)**

Die Regelung erscheint grundsätzlich als **sachgerecht und begegnet keinen prinzipiellen europarechtlichen Bedenken**. Wichtig ist jedoch der Hinweis, dass sich die Neuregelung einzig auf die Überprüfung bezieht, ob jemand überhaupt Kinder hat. Anders formuliert: Es geht wiederum um die Vermeidung betrugsähnlicher Konstellation, weil durch die Angabe der Steuer-Identifikationsnummer sichergestellt werden soll, dass keine Zahlungen an Nichtberechtigte erfolgen. In welchem Umfang hier ein rechtspraktisches Problem besteht, das durch die Neuregelung behoben wird, kann ich nicht beurteilen.

Aus rechtlich-systematischer Sicht wichtiger ist die Frage, ob Kindergeld an alle Unionsbürger gezahlt werden soll/muss, die sich faktisch in Deutschland aufhalten – unabhängig davon, ob ihnen ein Freizügigkeitsrecht zusteht. Insoweit enthält § 62 Abs. 2 EStG schon heute die Regelung, dass „**nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländer**“ nur unter besonderen Voraussetzungen ein Kindergeldanspruch haben. Ganz konkret heißt dies, dass nach der aktuellen Gesetzeslage etwa nichterwerbstätigen Unionsbürgern, die nach Maßgabe

des *Brey*-Urteils keine ausreichenden Existenzmittel haben und/oder unangemessen Sozialleistungen Anspruch nehmen, kein Kindergeld zu zahlen ist.

In der Praxis wurde diese Einschränkung bislang nicht durchgesetzt, auch weil in der Anweisung des Bundeszentralamts für Steuern der wenig überzeugende Satz stand, dass die Vorlage der Meldebescheinigung die Freizügigkeitsberechtigung ausdrücke (vgl. Bundeszentralamt für Steuern: Dienstanweisung für die Durchführung des Familienleistungsausgleichs, DA-FamEStG 2013). Dies wurde jüngst geändert. In der Dienstanweisung Kindergeld 2014 vom Juli 2014 heißt es, dass bei Anhaltspunkten von den Familienkassen zu prüfen sei, ob eine Freizügigkeitsberechtigung bestehe, wobei ggfls. die Ausländerbehörden hinzuzuziehen sind (in diesem Sinn Bundeszentralamt für Steuern: Dienstanweisung zum Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz, DA-KG 2014, Nr. A 3.5 Abs. 2). Es erscheint fraglich, ob die Familienkassen die notwendigen Fachkenntnisse besitzen, um eine derartige komplexe ausländerrechtliche Prüfung durchzuführen. Auch aus diesem Grund sollte man meines Erachtens erwägen, ob nicht eine optionale Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzung auf Initiative von Unionsbürgern eingeführt wird (vgl. Abschn. 2.b). Hierdurch erlangten Unionsbürger eine Rechtssicherheit, ob Ihnen Kindergeld und ggfls. weitere Sozialleistungen zusteht. Zudem sollte man erwägen, den automatischen Informationsfluss zwischen den Ausländer- und Sozialbehörden, hier der Familienkasse, zu verbessern (hierzu Abschn. 2.d). Hierdurch erlangten die Ausländerbehörden die notwendigen Informationen, um ggfls. von sich aus die Freizügigkeitsberechtigung zu prüfen.

### **g) Sozialleistungsbezug (zum Abschlussbericht, S. 96)**

Zutreffend weist der Abschlussbericht darauf hin, dass vor dem Europäischen Gerichtshof derzeit zwei Verfahren anhängig sind, die die Sozialleistungsberechtigung von Arbeitssuchenden sowie Nichterwerbstätigen betreffen (S. 96). Vor der Verkündung dieser Urteile sind einfachgesetzliche Konkretisierungen im Sozialrecht nicht angezeigt. Nach den Urteilen sollte jedoch über eine Konkretisierung oder Neufassung des deutschen Sozialrechts nachgedacht werden, zumal zuletzt einige deutsche Sozialgerichte – ganz unabhängig von der Europarecht – unter Verweis auf unklare Formulierungen im deutschen Recht in einigen Fällen auch Sozialhilfeleistungen zusprachen, wo ein solcher Anspruch nach der Lesart der Bundesregierung nicht besteht. Dies ist jedoch Zukunftsmusik. Erst sollte die anstehende Konkretisierung der Europarechtsslage abgewartet werden.

Konstanz, den 10. Oktober 2014







# BEZIRKSAMT NEUKÖLLN VON BERLIN

## ABTEILUNG BILDUNG, SCHULE, KULTUR UND SPORT

### Bezirksstadträtin

Deutscher Bundestag  
Vorsitzender  
des Innenausschusses  
Herrn Wolfgang Bosbach, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)164 G

Berlin, den 12.10.2014

### Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes / EU und weiterer Vorschriften

Sehr geehrter Herr Bosbach,

vor dem Hintergrund meiner Einladung als Sachverständige im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Der Bezirk Neukölln von Berlin unternimmt wie etwa 30 andere von den Zuzügen aus Südosteuropa besonders betroffene deutsche Kommunen und Städte große Anstrengungen, um den mit der Armutswanderung aus Südosteuropa einhergehenden Herausforderungen auf lokaler Ebene gerecht zu werden. Der Schwerpunkt liegt darin, ergänzende Angebote zu schaffen, um fehlende Grundbildung, Alphabetisierung und die Kenntnis der deutschen Sprache zu vermitteln. Die Kapazitäten der bestehenden Unterstützungssysteme sind jedoch begrenzt. Im Bildungsbereich gibt es mit den Willkommensklassen für Kinder ohne Deutschkenntnisse, mit Ferienschulen zur Vorbereitung auf den Regelschulbesuch und mit Sprach- und Kulturmittlern an den Schulen die größten Erfolge. Immer deutlicher treten jedoch die Probleme beim Thema Wohnen und Gesundheit zu Tage.

Hier sind ein verantwortungsvolles Handeln weiterer gesellschaftlicher Kräfte, wie sozialer Wohnungsgesellschaften, aber auch der Landes- und der Bundesebene von immenser Bedeutung.

Daher begrüßen wir es aus kommunaler Sicht ausdrücklich, dass der Staatssekretärsausschuss der Bundesregierung sich mit den Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme aber auch mit möglichen Hilfestellungen für die besonders betroffenen Kommunen auseinandergesetzt hat und konkrete Unterstützungsmöglichkeiten vor Ort ermöglichen will.

Die täglichen Erfahrungen vor Ort zeigen jedoch, dass Fälle von Rechtsmissbrauch oder Betrug im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsrecht sowie der missbräuchlichen Inanspruchnahme des Kindergeldes nicht die Hauptproblematik sind, mit der wir uns auseinandersetzen haben.

Vielmehr erleben wir, dass europäische Unionsbürger vornehmlich aus Bulgarien und Rumänien lediglich ihr Recht auf Freizügigkeit nutzen und die damit verbundenen Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Hier kann nicht automatisch von einem Missbrauch oder Sozialleistungsbetrug gesprochen werden, sondern in vielen Fällen lediglich von einer Wahrnehmung von Rechten. Ein massenhafter oder beträchtlicher „Sozialleistungsmissbrauch“ kann bisher weder entkräftet noch belegt werden.

Aus kommunaler Sicht besteht die Problematik eher in **Fragen des Missbrauchs auf der anderen Seite**: bei ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen mit Niedriglöhnen, Subunternehmertum und Scheinselbständigkeit, bei der Missachtung von Arbeitnehmer- und Arbeitsschutzrechten, bei ausbeuterischen Mietverhältnissen. **Es gibt einen Regelungs- und Handlungsbedarf im Hinblick auf die Verschärfung des Melderechts und die Verschärfung der Möglichkeiten gegen ausbeuterische Vermieter und Arbeitgeber vorzugehen, insbesondere dann, wenn systematisch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und geregelte Mietverträge umgangen werden.**

Der Fokus des Gesetzes ist aus unserer Sicht zu stark auf die Themen Rechtsmissbrauch und Betrug in Bezug auf das EU Freizügigkeitsrecht gesetzt und zu wenig auf die konkreten Hilfen vor Ort und das Vorgehen gegen Rechtsmissbrauch auf der Arbeitgeber- und Vermieterseite.

#### **Zu den Lösungsansätzen im Gesetzesentwurf:**

1. Die **befristeten Wiedereinreiseverbote** im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug in Bezug auf das Freizügigkeitsrecht werden in ihrer Wirksamkeit davon abhängig sein, inwieweit es möglich ist, Personal einzusetzen, das das auch kontrollieren und durchsetzen kann. Es ist fraglich, wie hier eine effiziente Umsetzung erfolgen kann, wenn bei offenen Grenzen ohne Sichtvermerk im Pass eine Einreise nach Deutschland möglich ist und keine Behörde wirklich in der Lage ist, genaue Angaben darüber zu machen, wie viele Personen aus den genannten Ländern sich tatsächlich in einer bestimmten Stadt bzw. im Bundesgebiet aufhalten. Der dargestellte zu vernachlässigende zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Befristung ist nur der erste Teil dieser Regelung. Eine tatsächliche Umsetzung in die Praxis ist aus unserer Sicht mit einem sehr hohen Erfüllungsaufwand verbunden.
2. Das **Unter-Strafe-stellen der Beschaffung von Aufenthaltskarten durch unrichtige Angaben** und die Befristung des Aufenthaltsrechtes zur Arbeitssuche werfen ebenfalls die Frage auf, wie das in jedem Einzelfall zu prüfen und zu definieren ist.
3. Die Aufnahme weiterer Behörden in den Zusammenarbeitskatalog zur **Bekämpfung der Schwarzarbeit** ist angesichts der personellen Ausstattung in den Ländern und Kommunen kritisch zu hinterfragen. Die Missbrauchsbekämpfung kann nur bei besserer personeller Ausstattung vor Ort zielführend stattfinden. Die Aufnahme von Behörden in einen Katalog ändert noch nichts an der Situation vor Ort.
4. Die gesetzliche Regelung im Einkommenssteuergesetz, die die **Kindergeldberechtigung** von der eindeutigen Identifikation von Antragsstellern abhängig macht, ist sinnvoll, längst überfällig und hilfreich. Darüber hinaus ist es eine Tatsache, dass eine Vielzahl von Familien im Kindergeldbezug sind, deren Kinder sich nicht in Deutschland aufhalten, für die also auch nicht annähernd die Lebenshaltungskosten anfallen, die die Grundlage für die Kindergeldzahlung nach deutschem Recht ausmachen.

Darüber hinaus gibt es Fälle, bei denen nicht klar ist, ob es sich wirklich um die Kinder der Antragssteller handelt. Hier müssen in der Tat bessere Strukturen und Verfahrensabläufe für den Datenabgleich und die Identifikation geschaffen werden.

5. Es ist zu begrüßen, dass der Bund die besonders von den Zuzügen betroffenen **Kommunen entlasten** will. Es muss jedoch in den einzelnen Bundesländern abgesichert werden, dass die Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung nicht auf der Landesebene bleibt, sondern tatsächlich Unterstützungsmittel auf der kommunalen Ebene für konkrete Maßnahmen ankommen. Es muss abgesichert werden, dass mit der durch den Bund geschaffenen Entlastung an anderer Stelle, die Länder durch diesen finanziellen Handlungsspielraum auch wirklich zweckgebunden ihre Kommunen unterstützen.

Ein direkter finanzieller Zuschuss für die Kommunen ist auch darum nötig, da Aufgaben zu bewältigen sind, die derzeit nicht von Produkten und Förderkulissen abgedeckt werden. Wie beispielsweise eine stärkere aufsuchende Tätigkeit und die Unterstützung der Anwohner/innen bei Schrottimmobilen außerhalb von QM-Gebieten durch Dritte, wenn die personelle Situation eine derartige Konzentration auf ein Haus im Rahmen der Gesamtverantwortung nicht zulässt.

Die bisherige Handhabung im Land Berlin beispielsweise, zwingend erforderliche Ausgaben im Wege der Basiskorrektur am Jahresende aufzufangen, gibt den Berliner Bezirken keine Planungssicherheit und umfasst nicht alle Aufgaben, die durch die Bezirke derzeit aufgefangen werden müssten. Die avisierte Förderung aus dem Europäischen Hilfsfonds für die besonders benachteiligten Personen (EHAP) und auch aus dem Europäischen Sozialfonds wird frühestens ab Herbst 2015 praktisch umsetzbar, was angesichts der sich verschärfenden Situation im öffentlichen Raum in einigen Bezirken inakzeptabel ist.

Der Rat der Bürgermeister des Landes Berlin hat deshalb den Berliner Senat bereits aufgefordert, mit der erwarteten Entlastung im Bereich KdU (in Rede stehen derzeit rd. 4,7 Mio. Euro für Berlin) schnellstmöglich einen Fonds für Maßnahmen / Ausgaben in den besonders von Zuzügen aus Südosteuropa betroffenen Bezirken für mehrere Jahre aufzulegen. Mit der Fondslösung ist sicherzustellen, dass die Bezirke anteilig ihrer jeweiligen Belastung an Zuzügen aus Südosteuropa über eine Summe verfügen können. Dabei soll berücksichtigt werden, dass die Bezirke mit den Mitteln auch Leistungen tätigen können, die bislang nicht als Produkt in der Kosten- und Leistungsrechnung eingebettet sind, umso flexibel auf die auftretenden Phänomene reagieren zu können.

Die Berliner Bezirke Neukölln, Mitte und Reinickendorf haben im Vorfeld der Veröffentlichung des Abschlussberichts des Staatssekretärsausschusses einen gemeinsamen Maßnahmenkatalog erarbeitet, der Vorschläge für die Verwendung zusätzlicher Mittel und notwendige Integrationsmaßnahmen darstellt und begründet.

Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen niedrigschwellige Sprachförderangebote von Kindern im Kita-Alter unter Einbeziehung der Mütter und Väter, niedrigschwellige Lern- und Freizeitangebote für Jugendliche, ein Ausbau der Ferienschulen und der Schulsozialarbeit, Praxislerngruppen zum dualen Lernen an der Oberschule, Sachmittel für Schulen, Deutschkurse für Erwachsene, die zusätzliche Qualifizierung von Stadtteilmüttern aus der Community, Mentoren- und Coachingprogramme, Rechtsberatung, Maßnahmen zur Wohnraumsicherung und die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten in der Nachbarschaft.

Um Bildung anzunehmen bzw. die Voraussetzungen zu schaffen, müssen die Familien menschenwürdige Wohnbedingungen und ein gesichertes Existenzminimum haben. Dabei geht es nicht um eine staatliche Alimentation, sondern gezielt auch darum, Personen, die der Minderheit angehören, nach ihren Fähigkeiten in die Arbeitswelt zu integrieren. Soweit wieder eine Generation ~~verloren~~ wird, wird die Bürde für die nächsten Jahre steigen.

6. Die Verpflichtung der gesetzlichen **Krankenkassen**, die **Kosten der Impfstoffe** für bislang nicht pflichtversicherte Kinder und Jugendliche aus EU . Mitgliedstaaten zu übernehmen wird positiv bewertet. Dennoch ist die Problematik der Krankenversicherung allein mit der Klärung des Impfschutzes nicht gelöst. Die Situation im Hinblick auf die gesundheitliche Versorgung und deren Finanzierung durch ein Krankenversicherungssystem ist als hoch problematisch und insgesamt ungeklärt einzuschätzen. Dies zeigt sich beispielsweise in einer Vielzahl von Allgemeinerkrankungen und Erkältungsfällen, die in der Rettungsstelle des Krankenhauses Neukölln als ~~Notfall~~ Behandlung suchen, oder in einem Anstieg an Geburtenzahlen von Frauen, die dringende Hilfe im Krankenhaus bekommen, dann aber die Kosten für die Geburt nicht tragen können.

Die Europäische Freizügigkeit ist nicht verhandelbar und ein hohes Gut des europäischen Einigungsprozesses. Die daraus folgenden Entwicklungen und Aufgaben müssen auf allen Ebenen gemeinsam getragen werden und dürfen nicht den besonders betroffenen Städten und Kommunen allein überlassen werden.

Die Investitionen in Bildung und Integration, die heute für diese Gruppe geleistet werden, sind unerlässlich und die Bemühungen müssen verstärkt werden, auch, um die Kosten in späteren Jahren zu verringern. Besonders in Neukölln werden die Versäumnisse bezogen auf andere Migrantengruppen der vorigen Jahrzehnte deutlich. Im Hinblick auf diese Erfahrungen muss jetzt konkret vor Ort gehandelt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Franziska Giffey  
Bezirksstadträtin