



Abschlussbericht
des Staatssekretärsausschuss zu
„Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruch-
nahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige
der EU-Mitgliedstaaten“

Zusammenfassende Bewertung
des Deutschen Gewerkschaftsbundes

DGB-Bundesvorstand
Vorstandsbereich 04

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

In aller Kürze:

Aus Anlass der Debatte um den Zuzug von EU-Bürgern nach Deutschland, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien richtete die Bundesregierung Anfang Januar 2014 einen Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen der Sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ ein. Nach dem Zwischenbericht liegt nun der Abschlussbericht vor.

Einschätzungen des DGB:

- Der Bericht analysiert fast ausschließlich den Zuzug aus den mittel- und osteuropäischen Ländern und blendet Herausforderungen, die sich aus der Abwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern ergeben, aus.
- Im Mittelpunkt stehen die Problemlagen der Kommunen. Neben den bereits eingeleiteten Maßnahmen (z.B. Soziale Stadt) sollen die Kommunen richtigerweise durch Entlastungen für Unterhalt und Heizung im SGB II unterstützt werden.
- Eine differenzierte Analyse der Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern fehlt weitgehend, obwohl ein enger Zusammenhang zwischen der Beschäftigungssituation und Beschäftigungsform mit dem Bezug von Sozialleistungen besteht (z.B. Aufstocker).
- Der Staatssekretärsausschuss ignoriert zentrale Herausforderungen, wie Ausbeutung oder grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung. Völlig unverständlich ist, warum das BMAS auf die Darstellung von selbst finanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs bzw. zur Beratung und Unterstützung verzichtet.
- Das vom BMAS mitfinanzierte Projekt „Faire Mobilität“ weist deutlich auf eine missbräuchliche Anwendung der Freizügigkeit hin und gibt Hinweise auf die zentralen Problemfelder, wie Lohn- und Sozialversicherungsbetrug sowie menschenunwürdige Unterbringung. Diese werden im Bericht nicht aufgegriffen.
- Die Vorschläge zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes, insbesondere die Wiedereinreisesperren sind angesichts der Zahl der Missbrauchsfälle unverhältnismäßig und widersprechen dem geltenden Schlechterstellungsverbot.
- Maßnahmen zu einer verbesserten Behördenzusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit sind zu begrüßen.
- Statt Maßnahmen zur Einschränkung europäischen Freizügigkeitsrechts zu prüfen, sollte die Bundesregierung Richtlinien zur Erleichterung umsetzen und die Freizügigkeit sozial und gerecht gestalten.

I. Einleitung

Die Bundesregierung hat am 8. Januar 2014 einen Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ eingerichtet. Die Einrichtung des Ausschusses war eine Reaktion auf die vom Städte- tag angeregte Diskussion um die Belastungen der Kommunen durch den Zuzug von EU-Bürgern und auf die teils populistisch geführte Debatte im Zusammenhang mit der Aufhebung der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien.

Der Ausschuss, an dem fast alle Ressorts der Bundesregierung beteiligt waren, veröffentlichte Ende März 2014 einen Zwischenbericht. Auf dessen Grundlage bereitete das Bundesinnenministerium einen Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsrechts vor, der kurz vor der Wahl zum Europäischen Parlament öffentlich wurde.

Der Ausschuss hat mit der Vorlage des Abschlussberichts seine Arbeit beendet. Darin beschreibt er auch seine Arbeitsweise wie folgt: „Für seine Analyse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen hat sich der Ausschuss intensiv mit der Situation der Kommunen befasst, die in besonderer Weise durch einen Zuzug aus anderen EU-Mitgliedstaaten betroffen sind. Um ein umfassendes Bild von den konkreten Herausforderungen und Problemlagen vor Ort zu gewinnen, wurden Vertreter der betroffenen Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände in die Ausschussarbeit einbezogen.“

Das Bundeskabinett hat am 27. August 2014 den Abschlussbericht zustimmend zur Kenntnis genommen. Einige der darin enthaltenen Empfehlungen wurden bereits umgesetzt bzw. deren Umsetzung eingeleitet. Dies gilt beispielsweise für die finanzielle Unterstützung der Kommunen (Programm Soziale Stadt) und für die Änderung der Gewerbeordnung. Empfehlungen, die sich auf die Änderung des Freizügigkeitsrechts, die Zusammenarbeit von Behörden bei der Schwarzarbeitsbekämpfung sowie auf den Bezug

von Familienleistungen (Kindergeld) beziehen, sollen durch den bereits vom BMI veröffentlichten Gesetzentwurf umgesetzt werden. Der Abschlussbericht enthält auch noch eine Reihe von Prüfaufträgen, die sich unter anderem auf mögliche Änderungen des EU-Rechts beziehen.

II. Zusammenfassende Bewertung

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört wie die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit zu den Grundfreiheiten der Europäischen Union. Vertragliche Grundlagen dafür sind die Bestimmungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie die Europäische Grundrechtecharta. Zur Umsetzung der vertraglichen Grundlagen der drei Bereiche der Freizügigkeit wurden unterschiedliche Richtlinien und Verordnungen, teils schon in den 1960er Jahren verabschiedet, die inzwischen erweitert, verändert oder durch neue Richtlinien abgelöst wurden.

Die Möglichkeit, in einem anderen Mitgliedstaat zu wohnen, in einem Betrieb zu arbeiten, selbständig tätig zu werden oder entsandt für ein ausländisches Unternehmen zu arbeiten sind mit Herausforderungen für die betreffenden Personen aber auch für die Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie für die Europäische Union insgesamt verbunden. Die Herausforderungen beziehen sich auf die Arbeitswelt und die Wirtschaftspolitik, die sozialen Sicherungssysteme und ihre Koordinierung, die Infrastruktur, aber auch Fragen der ökonomischen und gesellschaftlichen Partizipation und des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Von Seiten der Europäischen Union, aber auch der nationalen Politik, wurden die mit der EU-Binnenmobilität und der Dienstleistungsfreiheit verbundenen Problemlagen und Herausforderungen lange ignoriert. So wurden die Übergangsregelungen für neu der EU beigetretenen Staaten nicht ausreichend genutzt, um absehbare Problemlagen anzugehen¹. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf falsche Politik der Eurokrise, die zu Abwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern führte. Wegen der stabilen Situation auf dem Arbeitsmarkt ist Deutschland attraktiv für den Zuzug sowohl aus den MOE-Staaten (EU-12-Staaten) als auch aus den südeuropäischen Mitgliedsstaaten (EU-4-Staaten).

Der Auftrag des Ausschusses und der Titel des Abschlussberichtes legt eine umfassende Betrachtung des Zuzugs aus EU-Mitgliedstaaten nahe. Dennoch konzentriert sich der Bericht bei den Problembeschreibungen und den Maßnahmen auf den Zuzug aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten. Die Fragestellungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Mobilität aus den südeuropäischen Krisenstaaten bleiben unberücksichtigt.

A) Politischer Kontext

Die Arbeit und der Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses sind im Kontext zur Debatte um den Zuzug vor allem aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zu bewerten. Einer der Ausgangspunkte für die teils populistisch geführte und parteipolitisch geprägte Debatte war das im Januar 2013 veröffentlichte „Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“². In der Folge warnte der damalige Bundesinnenminister Friedrich vor einer neuen Dimension der Armutszuwanderung und den Zuzug in die sozialen Sicherungssysteme³. Geprägt wurden Begriffe, wie Armutszuwanderung, Wirtschaftsflüchtlinge oder Sozialtourismus⁴. Zum Jahresende 2013 und im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2013 wurde mit der Aussage „Wer betrügt, der fliegt“ suggeriert, dass vor allem

¹ Der DGB hat mehrfach auf die mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit verbundenen Herausforderungen hingewiesen und konkrete Maßnahmen. Siehe auch Positionspapier des DGB-Bundesvorstandes vom 5. April 2011

² Deutscher Städtetag: Positionspapier vom 22. Januar 2013

³ Rheinische Post vom 25. Februar 2013

⁴ „Unwort“ des Jahres 2013

Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien unrechtmäßig und in betrügerischer Absicht Sozialleistungen beantragen und erhalten.

Der Staatssekretärsausschuss hat in seinen Analysen auf vorhandene Daten, auch zu dem positiven Beitrag von Zuwanderung für die Wirtschaft, Bezug genommen. Damit hat er sicher – wie er selbst im Abschlussbericht schreibt – einen Beitrag zur Versachlichung geleistet. Der Vorwurf des Sozialleistungsbetruges wird weder entkräftet noch durch Daten belegt.

Der Staatssekretärsausschuss verzichtet in den Analysen auf eine Auseinandersetzung mit einem möglichen Missbrauch der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Weder vorhandene Daten zum Verfahren wegen eines Sozialversicherungs- und Lohnbetrugs noch Daten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit werden bewertet. Stattdessen werden die vorgeschlagenen Maßnahmen mit allgemeinen Daten zum Anstieg des Zuzugs, des Arbeitsmarktes bzw. der Inanspruchnahme von Leistung der sozialen Sicherungssysteme sowie den Einschätzungen zur Belastung der Kommunen begründet.

B) Unterstützung der Kommunen

Im Fokus der Arbeit des Staatssekretärsausschuss stand die Situation in den Kommunen. Richtigerweise wurden Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände mit in die Arbeit einbezogen.

Großstädte und Ballungsräume sind (immer schon) Ziele von Zuwanderern aus Drittstaaten und von EU-Bürgern. Dabei sind vorhandene Bindungen und vor allem aber Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit entscheidend. Daher liegt der Anteil ausländischer Einwohner an der Gesamtbevölkerung auch in Kommunen wie Offenbach, München, Frankfurt/M, Stuttgart und Mannheim am höchsten. Ähnliche Ergebnisse zeigen auch die Auswertungen für den Anteil von EU-10-Staatsangehörigen und EU-2-Staatsangehörigen. Der verstärkte Zuzug von EU-Bürgern in Großstädte und Ballungsräume stellt die Kommunen vor besondere Herausforderungen bei der sozialräumlichen Integration und bei der Finanzierung sozialer Sicherung.

Aber weder der Bevölkerungsanteil noch die Zuzugszahlen sind ursächlich für besondere Problemlagen auf der kommunalen Ebene. Vielmehr entwickeln sich die Lebenslagen in den Kommunen seit Jahren weiter auseinander⁵. Während Großstädte und Ballungsräume in Süddeutschland hohe Beschäftigungsquoten und Einkommen ausweisen, wird das Leben in anderen Regionen (z.B. Ruhrgebiet) von einer dramatischen Finanzlage der Kommunen geprägt. Viele Kommunen sind – aufgrund ihrer Finanzlage und der hohen Ausgaben für Pflichtleistungen – nicht mehr in der Lage soziale und kulturelle Angebote oder Maßnahmen zur sozialräumlichen Integration zu finanzieren. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Deutsche Städtetag haben daher im November 2013 in einer gemeinsamen Erklärung eine finanzielle Entlastung der Kommunen bei der Finanzierung der Unterhaltskosten nach SGB II gefordert.

Der Staatssekretärsausschuss stellt fest, dass die Kommunen vor allem in den Bereichen Schule, Integrationsangebote, Wohnraum- und Gesundheitsversorgung, also in Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge betroffen sind. Auch wenn die Verantwortung in diesen Bereichen zunächst bei den Ländern liegt, wird der Bund „mit den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten konkrete Unterstützung leisten“ (S. 12). So werden Programme aus dem europäischen Fonds ESF und EHAP sowie das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ entsprechend finanziell ausstatten und nötigenfalls zielgerichtet zuschneiden. Insgesamt sollen dafür in den nächsten Jahren über 200 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Zusätzliche Entlastungen sollen durch eine höher Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II erfolgen (25 Mio. €). Im

⁵ Siehe auch „Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der der Bundesregierung“

Bereich der Integrationsförderung soll im Rahmen eines Projektes die Unterstützung der Lehrkräfte durch Sozialpädagogen unterstützt werden und die berufsbezogenen Integrationskurse verstärkt werden. Zusätzliche Entlastungen für die Kommunen sollen durch die Verpflichtung der gesetzlichen Krankenkassen erreicht werden, die Kosten für den Impfstoff für bislang nicht pflichtversicherte Kinder aus anderen EU-Staaten zu übernehmen.

Kommunen allgemein und solche in strukturschwachen Regionen, die von hoher Arbeitslosigkeit geprägt sind, brauchen Unterstützung bei der Finanzierung sozialräumlicher Integration, der Sicherung der Daseinsvorsorge und der Stadtentwicklung. Die vorgeschlagenen bzw. eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere die Aufstockung der Mittel im Programm „Soziale Stadt“ und bei der Betreuung und Beschulung von Kindern und Jugendlichen können dazu beitragen, die Situation in den Kommunen zu verbessern. Gleiches gilt für die höhere Beteiligung des Bundes bei den Kosten für Unterhalt und Heizung im SGB II. Die Übernahme von Kosten für den Impfstoff entlastet zwar die Kommunen, fraglich ist aber, ob die Versichertengemeinschaft und nicht der Bund über Steuern die Finanzierung übernehmen müsste.

C) Arbeitsmarktsituation

Der Bericht stellt klar, dass Zugewanderte zum größten Teil erwerbstätig sind und ihren Lebensunterhalt selbst tragen (S. 10) Im Rahmen der Bestandsaufnahme der Daten- und Faktenlage enthält der Bericht auch Daten zur Beschäftigungssituation von EU-Bürgern in Deutschland sowie zur Arbeitslosigkeit sowie zum Bezug von SGB II-Leistungen.

Eine differenzierte Analyse der Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern in Deutschland fehlt gänzlich. Dabei besteht nicht nur ein enger Zusammenhang zwischen der allgemeinen Arbeitsmarktsituation in den Kommunen und den Belastungen der Kommunen durch Sozialleistungen sondern auch zwischen der Beschäftigungssituation und dem Bezug von Sozialleistungen. Auf fehlt jeglicher Vergleich bei den zentralen Arbeitsmarktindikatoren zwischen den verschiedenen Gruppen von Zugewanderten.

Die Daten des IAB dagegen zeichnen ein differenzierteres Bild:

1. Die Beschäftigungsquote von Angehörigen aus den EU-2-Staaten liegt zwar etwas unter während die Quote der EU-8-Angehörigen über der Gesamtbeschäftigungsquote liegt. Die Beschäftigungsquote aller ausländischen Staatsangehörigen liegt deutlich darunter.

2. Die Arbeitslosenquote der EU-8-Staatsangehörigen liegt nur wenig über der Gesamtquote. Die Arbeitslosenquoten der EU-2 Angehörigen und der Angehörigen der südeuropäischen Krisenstaaten (EU-4) liegt deutlich unter der Quote aller ausländischen Staatsangehörigen. Ähnliches gilt auch für den Anteil der Leistungsempfänger im SGB II.

3. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsform und –entlohnung und dem Bezug von SGB II-Leistungen. Während der Anteil der Selbständigen an den SGB-II-Leistungsbeziehern zwischen 2011 und 2013 insgesamt gleich geblieben ist (2,1%) gab es eine Steigerung bei den Angehörigen der EU-2-Staaten. Im Gegensatz zur Gesamtentwicklung ist die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten aus den EU-8-Staaten, den EU-2-Staaten und den südeuropäischen Krisenländern stark angestiegen. Auch dies ist ein Grund für den Anstieg der Leistungsempfänger.

Der Bericht ignoriert weitgehend den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Situation der Kommunen und den Belastungen durch Sozialleistungen. Er ignoriert auch den Zusammenhang zwischen der Beschäftigungssituation und dem Bezug sozialer Leistungen. Schlussfolgerungen bleiben daher oberflächlich.

D) Missbrauch der Freizügigkeit

Der Bericht weist lediglich in der Zusammenfassung (S. 10) auf ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse hin. „Zugleich gilt es sicherzustellen, dass Zuwanderer nicht in ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten müssen, und entschieden gegen Scheinselbständigkeit vorzugehen.“ Konkret vorgeschlagen werden eine Erweiterung der Liste der Behörden, die bei der Schwarzarbeitsbekämpfung zur Zusammenarbeit verpflichtet sind sowie eine Pflicht der Gewerbeämter Gewerbeanzeigen auf Anhaltspunkte zur Scheinselbständigkeit zu prüfen. Weitere Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sollen geprüft werden. Dazu gehört auch die Ausweitung der Mitführungs- und Vorlagepflicht von Personaldokumenten bei der Erbringung von Dienst- und Werkleistungen, die vom Finanzministerium in einem eigenen Gesetzentwurf weiter verfolgt werden soll.

Der Staatssekretärsbericht setzt sich nicht mit Fragen des Missbrauchs der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit als Folge ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse, inklusive Lohn- und Sozialversicherungsbetrug durch Arbeitgeber, der Vermittlungspraxis und menschenunwürdiger Unterbringung von Werkvertrags- und Saisonbeschäftigten zu horrenden Mietpreisen, auseinander. Zu den Auswirkungen gehört auch, dass die betroffenen EU-Bürger auf andere staatliche Leistungen angewiesen sind. Dies gilt beispielsweise im Bereich der Gesundheitsversorgung, aber auch für SGB XII-Leistungen.

Dass das BMAS auf die Darstellung der mit der Ausbeutung verbundenen Auswirkungen sowie der eingeleiteten Gegenmaßnahmen verzichtet, ist völlig unverständlich, zumal es selbst Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs bzw. zur Beratung und Unterstützung mitfinanziert.

Die Erfahrungen des DGB in dem vom BMAS mitfinanzierten Projekt „Faire Mobilität – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial gerecht und aktiv“ weisen deutlich auf eine missbräuchliche Anwendung der Freizügigkeit sowie auf Ausbeutungsstrukturen und Regelungslücken hin. Auch wenn die Zahl der Beratungen im Rahmen von Fairer Mobilität nicht den gesamten Arbeitsmarkt hochgerechnet werden kann, so geben sie dennoch einen Hinweis auf die Größenordnung des Missbrauches⁶. Zu den zentralen Problembereichen gehört, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Lohn vorenthalten und in- und ausländische Sozialversicherungen betrogen werden.

Die bereits durch die neue Gewerbeanzeigerordnung bereits eingeleitete erweiterte Prüfpflicht (Scheinselbständigkeit) der Gewerbeämter ist zwar ein richtiger Schritt, wird aber das Phänomen des Einsatzes von Scheinselbständigen nicht nachhaltig bekämpfen. Notwendig wäre darüber hinaus eine engere Definition von Selbständigkeit insgesamt.

E) Geplante Änderung im Freizügigkeitsrecht

Angesichts des verstärkten Zuzugs von EU-Bürgern, insbesondere aus den EU-2- und den EU-10-Staaten, schlägt der Staatssekretärsausschuss eine Reihe von Änderungen im Freizügigkeitsrecht vor, mit denen ein vermeintlich vorhandener Missbrauch bekämpft werden soll. Gründe sind allerdings nicht vorhandene Erkenntnisse aus entsprechenden Verfahren oder Daten. Offensichtlich sollen die Möglichkeiten des EU-Rechts für präventive Maßnahmen genutzt werden. Umgesetzt werden sollen die Vorschläge zur Änderung des Freizügigkeitsrechts im Rahmen eines Artikelgesetzes.

Bereits der Zwischenbericht enthielt einen Reihe von Vorschlägen zur Änderung des Freizügigkeitsrechts, die vom BMI aufgegriffen und in einen Gesetzentwurf mündeten, der kurz vor der Wahl zum Europäischen Parla-

⁶ In den sechs Beratungsstellen wurden in 2013 zusammen 1.623 Fälle mit rund 3.500 betroffenen Personen bearbeitet. Grund des Ausschehens waren vor allem Probleme bei der Entlohnung und der Bezahlung geleisteter Arbeit. Siehe auch Jahresbericht und Statistik 2013 unter <http://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/>

ment öffentlich wurde. Der Gesetzentwurf des BMI enthält weitere Gesetzesänderungen, die sich auf das Einkommensteuergesetz (Kindergeld) und das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (Behördenzusammenarbeit) beziehen.

Zu den geplanten Änderungen des Freizügigkeitsgesetzes gehören

- die Befristung des rechtmäßigen Aufenthalts von EU-Bürgern zur Arbeitssuche auf sechs Monate,
- Änderungen beim Familiennachzug, insbesondere im Hinblick auf den Nachzug von Drittstaatsangehörigen zu EU-Bürgern
- die Einführung von Wiedereinreiseverboten in Fällen, bei denen das Nichtbestehen eines Aufenthaltsrechts festgestellt wird
- Verschärfungen bei den Strafvorschriften

Während die Maßnahmen im Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses mit der Bekämpfung des Missbrauchs begründet werden, wird in der Begründung des Gesetzentwurfs des BMI auf Regelungslücken im Freizügigkeitsgesetz und auf bislang nicht genutzte Möglichkeit des EU-Rechts zur Beschränkung des Freizügigkeitsrechts und zur Verhängung von Sanktionen hingewiesen.

Die im Gesetzentwurf des BMI vorgeschlagenen Änderungen des Freizügigkeitsrechts sind als Umsetzung des Zwischenberichts zu betrachten und zu bewerten. Aus Sicht des DGB sind die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungsvorschläge insgesamt nicht ausgereift und angesichts der geringen Zahl an Missbrauchsfällen unverhältnismäßig. Zwar bestehen keine offensichtlichen Widersprüche zur Freizügigkeitsrichtlinie der EU, wohl aber zu den dahinter stehenden Grundgedanken der Unionbürgerschaft.

- ***Die zeitliche Beschränkung des Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche ist nicht rechtsklar formuliert, denn die EU-Richtlinie hebt darauf ab, dass der Aufenthalt ausschließlich zum Zwecke der Arbeitssuche dient.***
- ***Die vorgeschlagene Veränderung beim Familiennachzug führt zu einer Verschlechterung des Aufenthaltsstatus von Familienangehörigen von EU-Bürgern, die Angehörige eines Drittstaates sind.***
- ***Die Einführung von Wiedereinreisesperren von bis zu fünf Jahren oder länger stellt nach geltendem Recht einen Verstoß gegen das sogenannte Schlechterstellungsverbot dar. Danach darf keine Regelung eingeführt werden, die EU-Bürger gegenüber Drittstaatsangehörigen schlechter stellt. Um dem zu entgehen hat das BMI auch einen Entwurf zur Änderung des Aufenthaltsrechts entwickelt, in dem Wiedereinreiseverbote für Drittstaatsangehörige entsprechend geregelt werden sollen.***
- ***Für die Verschärfung der Strafvorschriften gibt es keine ausreichende Grundlage. Zudem ist das vorgeschlagene Strafmaß einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren für eine Einreise oder den Aufenthalt trotz Einreiseverbot unverhältnismäßig.***

F) Familienleistungen

Im Abschlussbericht wird festgestellt, dass jede freizügigkeitsberechtigte Person kindergeldberechtigt ist, sofern sie einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat. Gleichzeitig wird behauptet dass, das Kindergeld häufig die einzige Leistung ist, die nichterwerbstätige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger erhalten. Nach Auffassung des Staatssekretärsausschusses soll geprüft werden, ob die Leistungen für im Ausland lebenden Kindern an die dortigen Lebensunterhaltskosten angepasst werden können. Konkret vorgeschlagen werden Änderungen im Einkommenssteuergesetz, die die Kindergeldberechtigung von eindeutigen Identifikation des Anspruchsberechtigten und der Kinder abhängig machen.

Eine eindeutige Identifizierung der Anspruchsberechtigten und der zu berücksichtigenden Kinder ist eine selbstverständliche Voraussetzung für die Gewährung von Leistungen. Die geplante Änderung ist aber entbehrlich, da bislang schon entsprechende Unterlagen erforderlich waren. Die geplante Neuregelung führt nicht zur Einsparung von Verwaltungskosten. Die Weitergabe der Steueridentifikationsnummer ist eine ergänzende Voraussetzung zu den weiterhin geforderten Unterlagen (z.B. Geburtsurkunde, Bescheinigung über die Stellung des Kindes zum Anspruchsberechtigten, Meldedaten) zu sehen.

G) Vorschläge zur Änderung des EU-Freizügigkeitsrechts

Gegenüber dem Zwischenbericht neu aufgenommen wurde eine Frage möglicher Veränderungen im Sekundärrecht zur Freizügigkeit im EU-Recht. Laut Zusammenfassung hat sich der Ausschuss auch mit Überlegungen im Zusammenhang mit europarechtlichen Regelungen beschäftigt. Ausgangspunkt dafür könnte der von der Bayerischen Staatsregierung in den Bundesrat eingebrachte Entschließungsantrag (Drs. 202/14) sein. Darin werden neben Veränderungen auf nationaler Ebene auch Änderungen der einschlägigen Europäischen Richtlinien (z.B. 2004/38) gefordert.

Im Kapitel 4.2. und 4.3. des Abschlussberichts werden Eckpunkte einer Debatte in anderen Mitgliedstaaten und in Deutschland beschrieben. Die Zusammenfassung weist zudem auf noch nicht abgeschlossene Vorabentscheidungsverfahren zum Verhältnis der Freizügigkeitsrichtlinie und der Verordnung zur Koordinierung sozialer Sicherungssysteme (VO 883/2004) hin. Im Herbst 2014 „wird zu klären sein, inwieweit Rechtsänderungsbedarf auf nationaler Ebene und möglicherweise auch im Sekundärrecht der Europäischen Union besteht“, heißt es im Bericht auf Seite 12.

Der Ausschuss bewertet den Bayerischen Vorschlag zwar sehr vorsichtig und beschreibt auch die Verfahren zur Änderung von europäischem Sekundärrecht, dennoch nimmt er sie zumindest als Prüfaufträge auf. Gleichzeitig verzichtet der Ausschuss aber auf die Darstellung der kürzlich beschlossenen Richtlinie 2014/54: über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen sowie auf den entsprechenden Umsetzungsbedarf. Nach Auffassung des DGB kann eine weitreichende Umsetzung der Richtlinie mit dazu beitragen, missbräuchliche Anwendung der Freizügigkeit einzuschränken und damit Sozialleistungen einzusparen.