

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksachen 18/2581, 18/3004 –

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

A. Problem

Die Freizügigkeit in der EU ist eine der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses und einer der sichtbarsten Vorzüge Europas für die Bürgerinnen und Bürger. Die überwiegende Mehrzahl der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die nach Deutschland zuzieht, übt ihr Freizügigkeitsrecht in Übereinstimmung mit den geltenden nationalen und europäischen Regeln aus. Missbrauch durch eine Minderheit muss auf der Grundlage des geltenden europäischen Rechts wirkungsvoll unterbunden werden. Kommunen, die besonders durch einen wachsenden Zuzug aus anderen EU-Mitgliedstaaten betroffen sind, sehen sich mit erheblichen Belastungen konfrontiert.

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, Fälle von Rechtsmissbrauch oder Betrug 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 wegen den besonderen Herausforderungen, die sich aus dem verstärkten Zuzug aus anderen EU-Mitgliedstaaten ergeben, zusätzlich zu bereits beschlossenen Hilfen weiter entlastet.

B. Lösung

Folgende Gesetze sind entsprechend anzupassen:

- Im Freizügigkeitsgesetz/EU werden befristete Wiedereinreiseverbote im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug in Bezug auf das Freizügigkeitsrecht ermöglicht. Zugleich sind Wiedereinreiseverbote nunmehr von Amts wegen zu befristen und nicht wie bisher nur auf Antrag. Die Beschaffung von Aufenthaltskarten oder anderen Aufenthaltsbescheinigungen gemäß dem Freizügigkeitsgesetz/EU durch unrichtige oder unvollständige Angaben wird unter Strafe gestellt. Das Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche wird unter Berücksichtigung der Vorgaben des Unionsrechts befristet.
- Mit der Aufnahme weiterer für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zuständiger Behörden und Stellen auf Bundes- und Lan-

desebene in den Katalog der Zusammenarbeitsbehörden und -stellen in § 2 Absatz 2 Satz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes werden entsprechende Unterstützungsrechte sowie Unterstützungspflichten gesetzlich verankert.

- Zur Vermeidung von Missbrauch wird eine gesetzliche Regelung in das Einkommensteuergesetz eingeführt, die die Kindergeldberechtigung von der eindeutigen Identifikation von Antragstellern und ihren zum Kindergeldbezug berechtigenden Kindern durch Angabe von Identifikationsnummern abhängig macht.
- Der Bund wird die Kommunen wegen der besonderen Herausforderungen, die sich aus dem Zuzug aus anderen EU-Mitgliedstaaten ergeben, zusätzlich zu den bereits beschlossenen Hilfen in diesem Jahr um weitere 25 Mio. Euro entlasten. Hierfür wird die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erhöht.
- Durch Änderung im Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) wird zur weiteren Entlastung der Kommunen geregelt, dass die gesetzliche Krankenversicherung für die Impfung von Kindern und Jugendlichen aus EU-Mitgliedstaaten, deren Versicherteneigenschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung zum Zeitpunkt der Schutzimpfung noch nicht festgestellt ist, die Kosten für den Impfstoff übernimmt.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme der Änderungsanträge.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Steuermehr-/mindereinnahmen in Mio. Euro durch Änderung des Einkommensteuergesetzes

Gebietskörperschaft	Volle Jahreswirkung ¹⁾	Kassenjahr				
		2014	2015	2016	2017	2018
Insgesamt	+5			+5	+5	+5
Bund	+2			+2	+2	+2
Länder	+2			+2	+2	+2
Gemeinden	+1			+1	+1	+1

¹⁾ Wirkung für einen vollen (Veranlagungs-) Zeitraum von 12 Monaten

Dem Bund entstehen durch die Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung Mehrausgaben in Höhe von rd. 25 Mio. Euro im Jahr 2014. Die Haushalte der Länder werden entsprechend entlastet. Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Mehrausgaben werden innerhalb des betroffenen Einzelplans ausgeglichen.

Länder und Kommunen werden bei ihrer Aufgabe, das „aufsuchende Impfen“ durchzuführen, durch Übernahme der Kosten des Impfstoffs durch die gesetzliche Krankenversicherung jährlich im einstelligen Millionenbereich entlastet. Entsprechende Ausgaben fallen bei der gesetzlichen Krankenversicherung an.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ändert sich der Erfüllungsaufwand mit der Änderung des Einkommensteuergesetzes durch die Veränderung einer Vorgabe nur geringfügig (die bislang freiwillige Angabe einer Identifikationsnummer wird verpflichtend).

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Ein nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU erlassenes Wiedereinreiseverbot, welches bislang auf Antrag zu befristen war, muss nun von Amts wegen befristet werden. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Fristsetzung ist zu vernachlässigen, da die erforderliche Würdigung des Einzelfalls bereits bei der zugehörigen Prüfung des Verlusts des Freizügigkeitsrechts erfolgt. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre wurden pro Jahr in rund 800 Fällen Wiedereinreiseverbote ausgesprochen.

Mit der Aufnahme weiterer Zusammenarbeitsbehörden in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz ergibt sich für die Verwaltung lediglich ein geringfügiger Erfüllungsaufwand. Die konkreten Kosten können nicht beziffert werden.

Beim Bundeszentralamt für Steuern und beim Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik entsteht für die technische Umsetzung der Vorgabe aus der Änderung des Einkommensteuergesetzes einmaliger, zusätzlicher Vollzugaufwand in Höhe von 3,6 Mio. Euro. Über die Deckung des Mehrbedarfs wird im Rahmen kommender Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden sein. Der daneben für Softwareanpassungen auf Seiten der Familienkassen entstehende Vollzugaufwand kann nicht beziffert werden.

Infolge der Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung ergibt sich ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die erforderliche technische Anpassung des Ausländerzentralregisters. Die Kosten beim Bundesverwaltungsamt für die technische Anpassung werden auf ca. 40 000 Euro geschätzt. Diese sollen im Einzelplan 06 ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten weiteren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2581, 18/3004 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 5. November 2014

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Andrea Lindholz
Berichterstatterin

Dr. Lars Castellucci
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Andrea Lindholz, Dr. Lars Castellucci, Ulla Jelpke und Volker Beck (Köln)

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/2581** wurde in der 54. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. September 2014 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Dem Haushaltsausschuss wurde der Gesetzentwurf auch gemäß § 96 GO-BT überwiesen. Ebenso beteiligte sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gutachtlich. Die Unterrichtung der Bundesregierung auf **Drucksache 18/3004** wurde in der 62. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. November 2014 den beteiligten Ausschüssen überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 30. Sitzung am 5. November 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 27. Sitzung am 5. November 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Seinen Bericht gemäß § 96 GO-BT wird er gesondert abgeben.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 24. Sitzung am 5. November 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 18. Sitzung am 5. November 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 18. Sitzung am 5. November 2014 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 24. Sitzung am 8. Oktober 2014 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2581 und den Unterrichtungen auf den Drucksachen 18/960 und 18/2470 durchzuführen. Die öffentliche Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, hat der Innenausschuss in seiner 25. Sitzung am 13. Oktober 2014 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 25. Sitzung (Protokoll 18/25) verwiesen. Die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung auf Ausschussdrucksache 18(4)153 hat sowohl bei der Anhörungssitzung als auch bei den Beratungen vorgelegen.

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 28. Sitzung am 5. November 2014 abschließend beraten. Sowohl im Vorblatt auf Seite 2 als auch in der Begründung auf Seite 12 des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/2581 muss nach den Erklärungen der Koalitionsfraktionen in der entsprechenden Tabelle zum Kassenjahr 2016 in der Zeile zu den Gemeinden statt einer „2“ eine „1“ aufgenommen werden.

Der **Innenausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/2581.

Zuvor wurden die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf der Ausschussdrucksache 18(4)190 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. sowie auf den Ausschussdrucksachen 18(4)191 und

18(4)192 jeweils mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)190 einschließlich Begründung lautet:

Die Bezeichnung des Gesetzes wird wie folgt gefasst:

„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und zur Entlastung der Kommunen“

Artikel 1 wird aufgehoben.

Die bisherigen Artikel 2 bis 5 werden Artikel 1 bis 4.

Artikel 6 wird aufgehoben.

Artikel 7 wird Artikel 5 und wie folgt geändert:

In Satz 1 wird die Angabe „4“ durch die Angabe „3“ ersetzt.

Satz 2 wird gestrichen.

Begründung

Die Freizügigkeit in der Europäischen Union ist eine der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses und einer der sichtbarsten Vorzüge Europas für die Bürgerinnen und Bürger. Im bestehenden Freizügigkeitsgesetz/EU wird die Freizügigkeit ausgestaltet; dabei wird öffentlichen Belangen hinreichend Rechnung getragen. Es besteht kein Anlass, diese Regelungen zu ändern. Insbesondere finden sich auch in den Berichten des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ (BT-Drs. 18/960 und 18/2470) keine Belege für einen relevanten „Missbrauch“ der Freizügigkeit. Dies gilt gleichermaßen für den von CDU, CSU und AfD behaupteten betrügerischen Bezug von Leistungen durch Unionsbürger/innen. Von einer Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU ginge eine freiheitswidrige Signalwirkung aus, die geeignet wäre, die Freizügigkeit an sich in Frage zu stellen.

Darüber hinaus begegnen die vorgesehenen Änderungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU ernsthaften Bedenken. In der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss am 13. Oktober 2014 betonte die Sachverständige Dr. Franziska Giffey (SPD), Bezirksstadträtin für Bildung, Schule, Kultur und Sport des Bezirks Neukölln von Berlin, dass die tatsächliche Umsetzung der Regelungen aus ihrer Sicht mit einem sehr hohen Erfüllungsaufwand verbunden sei; die Frage, „wie das in jedem Einzelfall zu prüfen und zu definieren sei“, bleibe offen (vgl. Ausschussdrucksache 18(4)164 G, S. 2).

In derselben Anhörung monierten der DGB, der Paritätische Gesamtverband und der Sachverständige Dr. Klaus Dienelt, dass die vorgesehenen Änderungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU teilweise nicht mit höherrangigem Recht vereinbar seien (Ausschussdrucksachen 18(4)164 A, B und D); zu diesem Ergebnis kommt auch ein Gutachten des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestags (PE 6 – 3000 – 157/14).

Dies betrifft insbesondere die vorgeschlagenen Wiedereinreiseverbote: sie sind nicht mit Artikel 15 der Freizügigkeitsrichtlinie vereinbar, da sie die Freizügigkeit von Unionsbürger/innen beschränken ohne aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen zu werden. Der unionsrechtliche Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung setzt eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr voraus, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. Gutachten des Fachbereichs Europa, S. 10 f.). Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht für die Annahme einer solchen Gefahr (vgl. Ausschussdrucksachen 18(4)164 D, S. 4). Aus Artikel 35 der Freizügigkeitsrichtlinie ergibt sich nichts anderes: zwar sind Rechtsmissbrauch und Betrug unter Umständen geeignet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu tangieren; dann aber kann die Wiedereinreise bereits nach § 7 Abs. 2 S. 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU verboten werden. Aus Sicht des DGB sind die vorgeschlagenen Wiedereinreiseverbote zudem unverhältnismäßig und bergen das Risiko, dass Unionsbürger/innen, die Opfer von Arbeitsausbeutung werden, doppelt bestraft werden, weil die Ausstellung falscher Dokumente durch die Arbeitgeber/innen (etwa gefälschte Krankenversicherungsbescheinigungen, die von Arbeitgeber/innen für entsandte Beschäftigte ausgestellt werden) einerseits ausbeuterisch ist und andererseits nach der vorgesehenen Neuregelung zu einem Wiedereinreiseverbot führen kann (vgl. Ausschussdruck-sache 18(4)164 A, S. 9).

Im Übrigen enthält der Gesetzentwurf der Bundesregierung längst überfällige Regelungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und zur Entlastung der Kommunen, die allerdings nicht in einen Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Unionsbürger/innen gestellt werden sollten. Insbesondere den

ungerechtfertigten Doppelbezug von Kindergeld gilt es zu verhindern. Bereits im Jahr 2009 hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass hunderte Beamte Kindergeld von der Familienkasse des öffentlichen Dienstes bezogen haben, während der nicht verbeamtete Elternteil für dasselbe Kind Kindergeld von einer anderen Familienkasse bezogen haben. Dies kostete den Steuerzahler mehr als 6,5 Millionen Euro.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)191 einschließlich Begründung lautet:

In Artikel 5 werden die Wörter „aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ gestrichen.

Begründung:

Um Infektionskrankheiten zum Schutz von Kindern zu verhindern, ist eine Verbesserung der Durchimpfungsrates für alle Kinder eine wichtige gesundheitspolitische Maßnahme. Die Übernahme der Kosten für den Impfstoff durch die gesetzliche Krankenversicherung weist daher in die richtige Richtung und entlastet die Kommunen. Nicht nachvollziehbar ist es jedoch, dass die Kostenübernahme nur dann erfolgen soll, wenn die Kinder aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union kommen (vgl. Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbands, Ausschussdrucksache 18(4)164 B, S. 16). Denn Infektionskrankheiten verbreiten sich ungeachtet der Herkunft eines Kindes. Aus Gründen der öffentlichen Gesundheit sollen daher die Kosten des Impfstoffs für alle Minderjährigen übernommen werden, deren Versichertenstatus ungeklärt ist. In vielen Fällen dürfte ein Anspruch dieser Personen auf Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung nach abschließender Prüfung ohnehin feststehen, insbesondere bei Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz.

Die Kommunen werden durch diese Änderung weiter entlastet.

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(4)192 hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Freizügigkeit in der Europäischen Union ist eine der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses und einer der sichtbarsten Vorzüge Europas für die Bürgerinnen und Bürger. Das geltende Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) trägt öffentlichen Belangen hinreichend Rechnung. Es besteht kein Anlass, dieses Gesetz zu ändern.

Nach dem System des Freizügigkeitsrechts sind Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bis zu einer anderslautenden Feststellung der Ausländerbehörden freizügigkeitsberechtigt. Dies darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass den Behörden, insbesondere den Sozialbehörden, die Prüfung der Voraussetzungen der Freizügigkeit in eigener Verantwortung übertragen wird.

In den Berichten des Staatssekretärsausschusses „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ (BT-Drs. 18/960 und 18/2470) finden sich keine Belege für einen relevanten „Missbrauch“ der Freizügigkeit oder einen betrügerischen Bezug von Sozialleistungen durch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.

Unionsbürgerinnen und Unionsbürger werden jedoch teilweise auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt ausgebeutet und benachteiligt. Zur Vorbeugung solcher rechtswidriger Handlungen ist der Ausbau staatlicher Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern dringend angezeigt.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
das Recht auf Freizügigkeit zu verteidigen;

darauf hinzuwirken und sich gegenüber den Ländern dafür einzusetzen, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, effektiv vor Ausbeutung, Wucher und Diskriminierung geschützt werden;

die Finanzkontrolle Schwarzarbeit mit ausreichend Personal- und Sachmitteln auszustatten, damit wirkungsvoller gegen Arbeitsausbeutung vorgegangen werden kann;

darauf hinzuwirken und sich gegenüber den Ländern dafür einzusetzen, dass die Anerkennung von Berufsabschlüssen, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erworben wurden, erleichtert und das Anerkennungsverfahren vereinfacht und beschleunigt wird;

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern einen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen einräumt;

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der den unionsrechtswidrigen, pauschalen Leistungsausschluss im Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch beseitigt;

darauf hinzuwirken, dass die gesetzlichen Krankenkassen Beratungsmöglichkeiten für Menschen ohne Krankenversicherungskarte schaffen, die den Versicherungsschutz klären und die Betroffenen bei der Herbeiführung des Versicherungsschutzes unterstützen (Clearingstellen), und wenn dies nicht gelingt, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Schaffung solcher Clearingstellen vorsieht.

Begründung

Die Freizügigkeit in der Europäischen Union ist eine der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses und einer der sichtbarsten Vorzüge Europas für die Bürgerinnen und Bürger. Grundpfeiler des Systems der Freizügigkeit ist, dass der Aufenthalt von Unionsbürger/innen – anders als der Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen – keiner Erlaubnis bedarf. Zwar unterliegt er gewissen Voraussetzungen, deren Nichterfüllung dazu führt, dass die Ausländerbehörden den Verlust des Freizügigkeitsrechts feststellen können. Bis zu einer solchen Feststellung gilt der Aufenthalt von Unionsbürger/innen aber als rechtmäßig. Dieses System hat sich bewährt und trägt maßgeblich zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas bei (Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union). Vor diesem Hintergrund war die Abschaffung der Freizügigkeitsbescheinigung, die lediglich deklaratorische Wirkung hatte, richtig. Das bestehende System in Frage zu stellen würde zu erheblichen Rechtsunsicherheiten in der Behördenpraxis führen. Wenn das Prüfungsmonopol der Ausländerbehörden aufgeweicht wird und einzelnen Behörden – etwa im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen – die Prüfung der Voraussetzungen der Freizügigkeit übertragen wird, wird dies unweigerlich zu divergierenden und miteinander nicht in Einklang zu bringenden Entscheidungen führen (vgl. Stellungnahme des Sachverständigen Voigt in der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 13. Oktober 1014, Ausschussdrucksache 18(4)164 B).

Unionsbürger/innen werden teilweise auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie in anderen gesellschaftlichen Bereichen ausgebeutet und diskriminiert (vgl. jetzt.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/589582/Zu-Gast-bei-Ausbeutern). Das geltende Recht bietet zwar zahlreiche Möglichkeiten für die Betroffenen, sich gegen Diskriminierung und Ausbeutung zu wehren; staatlichen Behörden stehen Instrumente zur Vorbeugung und Ahndung von Diskriminierung und Ausbeutung zur Verfügung. Diese Möglichkeiten werden jedoch weiterhin nicht hinreichend genutzt. Verbesserungen bei der gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Unionsbürger/innen würden zur Prävention von Diskriminierung und Ausbeutung beitragen. Integrationshemmend wirkt insbesondere das weiterhin langwierige und komplexe Verfahren zur Anerkennung von Berufsabschlüssen, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union erworben wurden. Förderlich für die Integration wäre es, Unionsbürger/innen endlich einen Anspruch auf Teilnahme an den Integrationskursen einzuräumen. Dies fordert die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration der Bundesregierung im 10. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland zu Recht erneut. Bisher haben Unionsbürger/innen lediglich einen nachrangigen Zugang zu freigebliebenen Kursplätzen.

Auch die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch fördert den Zugang zum Arbeitsmarkt. Arbeitssuchende Unionsbürger/innen sind jedoch pauschal von diesen Leistungen ausgeschlossen. Ob dieser pauschale Leistungsausschluss überhaupt mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist, wird derzeit vom Europäischen Gerichtshof geprüft. Entsprechende Zweifel bestehen hinsichtlich der Vereinbarkeit des Leistungsausschlusses im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch.

Unionsbürger/innen sind in Deutschland ganz überwiegend krankenversichert. Teilweise sind sie Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung, teilweise haben sie private Krankenversicherungen abgeschlossen – wie deutsche Staatsangehörige auch. In manchen Fällen ist die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung jedoch klärungsbedürftig, da die Regelungen des Fünften Buches Sozialgesetzbuch komplex sind und es weiterhin in Deutschland keine allgemeine Bürgerversicherung gibt. Dieses Problem besteht zwar nicht nur für Unionsbürger/innen, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, doch sind sie davon besonders betroffen, da es bei der Beurteilung der Versicherteneigenschaft maßgeblich auch auf den (früheren) Versicherungsstatus im EU-Ausland ankommt (vgl. BT-Drs. 18/2470, S. 30). Zwar sind die Krankenkassen zur Klärung des Versicherungsschutzes verpflichtet; in der Praxis erfüllen die Krankenkassen diese Pflicht jedoch auf sehr unterschiedliche Weise. Abhilfe würden Clearingstellen bieten, die auf die Klärung der aufgeworfenen Fragen spezialisiert sind. Solche Stellen sollten die Krankenkassen in eigener Verantwortung schaffen. Erfolgt dies nicht innerhalb einer angemessenen Zeit, sollen sie durch Gesetz dazu verpflichtet werden.

IV. Begründung

Die **Koalitionsfraktionen** sprechen sich für den Gesetzentwurf aus und heben als wesentliche Kernelemente die Einführung befristeter Wiedereinreiseperrn in besonderen Einzelfällen, die Verpflichtung zur Abgabe der Steueridentifikationsnummer oder Personenkennziffer im Kindergeldantrag zur Verhinderung von doppelten Kindergeldzahlungen, Verbesserungen bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit durch bessere Zusammenarbeit der Behörden mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie eine Entlastung der Kommunen um 25 Mio. Euro durch die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Unterkunfts- und Heizungskosten und um weitere 10 Mio. Euro durch die Übernahme der Impfkosten von Kindern aus den EU-Staaten. Im Vordergrund müsse stehen, dass die von der Zuwanderung besonders betroffen Kommunen die Hilfen erhielten, die ihnen zugesagt worden seien. Auch wenn man sicherlich noch mehr fordern könne, gehe der Gesetzentwurf in die richtige Richtung. In Konsequenz aus der öffentlichen Anhörung sollen in den kommenden zwei Jahren die praktischen Erfahrungen mit den Regelungen beobachtet werden. Deutschland profitiere von der Freizügigkeit in Europa und stelle diese in keiner Weise in Frage.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hält den Gesetzentwurf für den kläglichen Rest einer unverantwortlichen populistischen Kampagne und lehnt ihn ab. Es sei hinreichend festgestellt worden, dass Missbrauch, falls er überhaupt vorkomme, nur marginal sei. Stattdessen werde der EU-Freizügigkeit mit diesem Gesetzentwurf schwerer Schaden zugefügt. In der Sachverständigenanhörung sei darauf hingewiesen worden, dass der Gesetzentwurf gegen EU-Recht verstoße und die Mittel von 25 Mio. Euro bei den betroffenen Kommunen nicht ankämen. Insgesamt gebe es zu wenig Hilfestellung, insbesondere in den Bereichen Fortbildung, Ausbildung und soziale Strategien. Die kritisierten EU-Bürger würden schlichtweg nur die ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen. Demgegenüber werde nichts gegen die Ausbeutung oder den Mietwucher, dem diese Menschen ausgesetzt seien, getan.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** weist darauf hin, dass es nach der Sachverständigenanhörung für den vorgesehenen Gesetzentwurf keinen Bedarf gebe. Die gegenwärtige Rechtslage lasse bereits Wiedereinreiseperrn zu, wenn der Verlust des Freizügigkeitsrechts von Unionsbürger/-innen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit festgestellt wird (§ 7 Abs. 2 FreizügG/EU). Die darüber hinaus gehenden Regelungen seien klar europarechtswidrig (§ 15 Abs. 3 Freizügigkeitsrichtlinie) und würden die Probleme in der Praxis nicht lösen. Insbesondere werde kritisiert, dass die Übernahme von Impfkosten nur für Kinder aus EU-Mitgliedstaaten vorgesehen sei und zudem der Eindruck erweckt werde, Kindergeldbetrug sei ein relevantes Problem bei den rumänischen und bulgarischen Zuwanderern. Dies war es laut Bundesrechnungshof viel mehr in der Vergangenheit bei deutschen Beamten. Ohne irgendwelche empirischen Grundlagen im Staatssekretärsbericht oder der Anhörung werden Beschneidungen der Freizügigkeit vorgenommen. Es werde vorgeschlagen, im Gesetzentwurf die Änderungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU zu streichen und das Gesetz in „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und zur Entlastung der Kommunen“ umzubenennen. Deshalb werbe sie für die von ihr eingebrachten Anträge.

Berlin, den 5. November 2014

Andrea Lindholz
Berichterstatlerin

Dr. Lars Castellucci
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatlerin

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

