

## Leben nach Migration - Newsletter Nr. 2 | 2014

Am 25.05.2014 finden die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Die Informationskampagne des Europäischen Parlaments wirbt für die Wahlen mit dem Slogan *HANDELN. MITMACHEN. BEWEGEN.*

Ausgeschlossen davon sind Drittstaatsangehörige. Sie können nicht nur auf europäischer Ebene nicht *HANDELN. MITMACHEN. BEWEGEN.*, sondern – im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Staaten - selbst auf kommunaler Ebene nicht mitbestimmen. Auch bei Volksentscheiden dürfen Drittstaatsangehörige und EU-Bürger\_innen nicht *HANDELN. MITMACHEN. BEWEGEN.* Dieses Drei-Klassen-Prinzip zeigt sich in Deutschland nicht nur bei politischen Mitbestimmungsrechten, sondern auch in zahlreichen anderen Bereichen, etwa im Arbeits- und Sozialrecht.

Die in dieser Ausgabe versammelten Beiträge setzen sich mit den unterschiedlichen Zugängen zur gesellschaftspolitischen Teilhabe kritisch auseinander. Sie verweisen nicht nur auf weitere Demokratiedefizite der Europäischen Union, sondern zeigen auf, dass mit der Europäischen Union, Migration nach Deutschland für die meisten unmöglich, für viele sehr schwierig und nur für wenige leichter geworden ist. Die Beiträge verdeutlichen außerdem, dass es vor allem Migrant\_innenselbstorganisationen sind, die kritisch intervenieren und Wege erarbeiten, die die Ungleichheiten abbauen helfen.

I M P R E S S U M

Herausgeber:

Migrationsrat Berlin-Brandenburg e.V.

Oranienstraße 34 • 10999 Berlin

[Presse@MRBB.de](mailto:Presse@MRBB.de) • 030/616 58 755

Redaktion: Witold Kaminski, Magdalena Benavente, Cristina Martín, Angelina Weinbender, Koray Yilmaz-Günay (V.i.S.d.P)

«Leben nach Migration» erscheint sechs Mal im Jahr und dient den Mitgliedsorganisationen des MRBB und der interessierten Öffentlichkeit als Debatten- und Informationsmedium.

Die Artikel geben die Meinung der Autor\_innen wieder und müssen nicht den Positionen des MRBB entsprechen. Sie können mit der Quellenangabe «Leben nach Migration – Newsletter des Migrationsrats, Ausgabe 2|2014» vervielfältigt und weiterverwendet werden.

Artikel können unverlangt eingesandt werden. Es entsteht dadurch kein Anspruch auf Abdruck.

## Petition gegen die Ausweisung von Simran Sodhi

**Die Berliner Ausländerbehörde will die indische Staatsbürgerin, die in Treptow-Köpenick als Integrationslotsin tätig ist, Ende des Monats aus Deutschland ausweisen.** Begründet wird dies damit, dass sie als Akademikerin für die Tätigkeit als Integrationslotsin in Treptow-Köpenick überqualifiziert sei, sie zu wenig verdiene und darüber hinaus kein "öffentliches Interesse" an ihrer Weiterbeschäftigung bestehe.

**Als Integrationslotsin unterstützt Simran Migrant\_innen unter anderem bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, begleitet sie bei Behördengängen und berät bei Diskriminierungserfahrungen.** Die 27-Jährige kam 2008 nach Deutschland und kann damit aus ihren persönlichen Erfahrungen schöpfen. Sie spricht fließend Hindi, Urdu, Englisch und Deutsch, lebte ein Jahr lang in der Türkei und hat Europäische Ethnologie an der Humboldt-Universität zu Berlin studiert. Seit über zwei Jahren ist sie beim Film- und Bildungsprojekt 'with WINGS and ROOTS' aktiv und führt Workshops für Jugendliche und Erwachsene mit und ohne Rassismus- und Diskriminierungserfahrung durch. Damit verfügt sie über genau die Kenntnisse, die für ihre Tätigkeit als Integrationslotsin notwendig sind. Simran, die erst Anfang des Jahres ihre Arbeit begonnen hat, ist derzeit die einzige Integrationslotsin im Bezirk Treptow-Köpenick. Sie leistet dort Pionierarbeit! Gerade in diesem Bezirk, der laut dem Zentrum für Demokratie "im Vergleich zu anderen Regionen eine deutlich sichtbare und aktive rechte Szene" (1) aufweist und die Bundeszentrale der NPD in Köpenick beherbergt, ist ihre Arbeit von unschätzbarem Wert und besonderer Bedeutung für alle dort lebenden Migrant\_innen.

**Wir halten das Vorgehen der Behörden in Simrans Fall für widersprüchlich!** Auf der einen Seite wird immer wieder beteuert, wie wichtig „Integration“ für Deutschland ist, auf der anderen Seite stellt der Berliner Senat aber nur begrenzt finanzielle Mittel für die wertvolle Arbeit von Integrationslots\_innen zur Verfügung. Simrans Arbeitgeber kann sie daher nicht höher bezahlen. Dass Simran nun aus diesem Grund Deutschland verlassen soll, ist unserer Ansicht nach absurd. Wir sind überzeugt, dass ein großes öffentliches Interesse an Simrans Arbeit als Integrationslotsin besteht und dass ihr Weggang eine große Lücke in der Berliner Zivilgesellschaft hinterlassen würde. Daher fordern wir die Verlängerung von Simrans Aufenthaltstitel!

Unterstützer\_innen sind aufgerufen, die Online-Petition auf [change.org](http://www.change.org) zu unterzeichnen:  
<http://www.change.org/de/Petitionen/hr-frank-henkel-integrationslotsin-simran-sodhi-soll-nicht-ausgewiesen-werden>  
Für weitere Informationen oder Interviewanfragen kontaktieren Sie bitte:

- Simran Sodhi, 0157 86501890, [ssodhi86@gmail.com](mailto:ssodhi86@gmail.com)
- Christina Antonakos-Wallace, 0163 627 8390, [christina@withwingsandroots.com](mailto:christina@withwingsandroots.com)
- Olga Gerstenberger, 0176 239 25 495, [olga@withwingsandroots.com](mailto:olga@withwingsandroots.com)

### Das Projekt with WINGS and ROOTS

with WINGS and ROOTS ist eine medienübergreifende Dokumentarfilm- und Bildungsinitiative, die neue Impulse für den Migrationsdiskurs in Deutschland und den USA setzen will. Statt über Integrationsprobleme, Staatsgrenzen oder aufeinanderprallende Kulturen zu sprechen, stellt die Initiative die Geschichten junger Menschen in den Vordergrund und zeigt, wie sie ihre eigenen Konzepte von Zugehörigkeit, Kultur und Identität entwickeln und einfordern. Aktuell besteht with WINGS and ROOTS aus einem festen multidisziplinären Team von 20 Filmemacher\_innen, Webdesigner\_innen, Pädagog\_innen, Aktivist\_innen und zahlreichen Berater\_innen aus Deutschland und den USA. Der Film wird voraussichtlich im Herbst 2014 fertiggestellt.

[www.withwingsandrootsfilm.com](http://www.withwingsandrootsfilm.com)

<http://www.facebook.com/withwingsandroots>

I	N	H	A	L	T
Witold Kamiski					Seite 4
			<b>Es kommen Menschen und nicht nur Arbeitskräfte!</b>		
Cristina Martín					Seite 6
			<b>“Sozialtourismus” oder eine Europäische Union mit gleichen Rechten und Pflichten für alle EU-Bürger_innen?</b>		
			Ein Dauerkampf der deutschen Regierung gegen das Freizügigkeitsrecht		
Witold Kaminski					Seite 9
			<b>Willkommenskultur!?</b>		
Andrea Wierich					Seite 11
			<b>Berliner Bildungssystem – Inklusion oder Segregation?</b>		
Club Dialog e.V.					Seite 13
			<b>Fahrpläne zur Anerkennung</b>		
Hüseyin Çelik					Seite 16
			<b>Freizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz sowie die jüngste Initiative gegen Zuwanderung</b>		
Magdalena Benavente					Seite 19
			<b>EU Migrationspolitik: Ausschließen und illegalisieren anstatt schützen?</b>		
Cristina Martín					Seite 21
			<b>Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und seine Konsequenzen im Bereich der Asylpolitik</b>		
Iris Rajanayagam					Seite 22
			<b>Frontex nach Dublin III: Verstärkte Abwehr statt Schutz</b>		

## Es kommen Menschen und nicht nur Arbeitskräfte!

Witold Kaminski



Die Empörung der deutschen Medien nach dem Volksentscheid über die Begrenzung der Zuwanderung in die Schweiz trägt starke Züge der Heuchelei. Auch in Deutschland wurden Begriffe wie «Armutszuwanderung» bzw. «Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme» von den Medien lanciert. Der Hintergrund ist schon lange der gleiche und Kenner\_innen der Materie bekannt. Aussagen und Begriffe wie «Das Boot ist voll», «Überschwemmung», «Deutschland ist kein Einwanderungsland» usw. haben uns Migrant\_innen und die Diskussion über Migrationsproblematik jahrelang begleitet. Zwar wurden mit der Zeit einige Begriffe ausgetauscht, aber die Inhalte bleiben die gleichen – primitiv egoistische Denkweisen und die daraus resultierenden Haltungen.

Deutschland will nicht die Zuwanderung begrenzen, weil diese schon immer reglementiert war und ist. Der Satz: «Deutschland braucht qualifizierte Arbeitskräfte» als Argument in der Diskussion zur Entscheidung in der Schweiz entpuppt die gegenwärtige Heuchelei und ist nichts anderes als ein Bekenntnis zur Arroganz und Überheblichkeit gegenüber Migrant\_innen und den Ländern, aus denen sie kommen. Zum einen werden Menschen zu Arbeitskräften reduziert und nur nach ihrer Nützlichkeit beurteilt, und zum anderen werden die Länder verhöhnt, die für den Erwerb der Qualifikationen der Migrant\_innen gesorgt und bezahlt haben. Deutschland reklamiert für sich – genauso wie die Schweiz – nur «das Beste» und zwar ohne Rücksicht, denn jede\_r Migrant\_in hat einen sozio-ökonomischen Wert, dazu gehören u.a. die Kosten für die Ausbildung, die im Herkunftsland investiert wurden. Diese Summen werden in den öffentlichen Diskussionen nie berücksichtigt. Die Zuwanderung wird immer nur als Last dargestellt, es wird aber nie eine reale Bilanz gezogen. Solch eine Bilanz, als einfache Gewinn/Verlust-Rechnung, widerlegt die Behauptung, dass Zuwanderung mit einer finanziellen Last für das Einwanderungsland verbunden ist.

Migrant\_innen aus Polen stellen aktuell zahlenmäßig die größte Neuzuwander\_innengruppe dar. Gewiss ist diese Gruppe sehr differenziert und nicht immer als «Bereicherung für die Stadt» anzusehen, wie manche zu sagen pflegen. Es gibt natürlich auch eine Randgruppe, die nur auf Grund der besseren sozialen Bedingungen nach Deutschland kommt, was aber keineswegs eine Generalisierung erlaubt. Die große Mehrheit kommt nach Deutschland, um hier **zu leben**, weil es **möglich ist**, sich in der Europäischen Union frei zu bewegen. Das sind Menschen, die die Begriffe «vereintes Europa» oder «Freizügigkeit» ernst genommen haben. Sie kamen

nicht, um **zu arbeiten**, sondern um **zu leben**. Die Arbeit gehört nun mal zu den Notwendigkeiten, die das Leben ermöglichen. Aber der Arbeitsmarkt war für Migrant\_innen aus den neuen EU-Ländern bis Mai 2011 versperrt, für Menschen aus Rumänien und Bulgarien sogar bis Ende 2013.

Die Folge: Die sogenannten Übergangszeiten haben dazu geführt, dass das Recht auf Aufenthalt (Freizügigkeit) in Deutschland in den meisten Fällen nur durch die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (Gewerbeanmeldung) möglich war. Die Gewerbeanmeldung wurde also als eine Notlösung angenommen (und auch so empfunden) und hatte wenig mit den wahren Qualifikationen und Ansprüchen zu tun. Die meisten Frauen (auch Akademikerinnen) mussten sich als Putzfrauen («Gebäudereinigung» und «Putzen nach Hausfrauen-Art») und die Männer als Fliesenleger oder Bauhelfer betätigen. Von den Arbeitgeber\_innen wurde diese Entwicklung dazu genutzt, illegale Beschäftigung «zu legalisieren» und Sozialabgaben einzusparen. Dies hat sich im Laufe der Zeit etabliert. Die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes im Mai 2011 hat zu keinen großen Veränderungen dieser Praxis geführt. Die Situation der (Schein-) Selbständigen lässt sich mit Sicherheit als prekär bezeichnen. Sie bewegen sich weiterhin in einer Grauzone, auch wenn ihre objektive Situation besser ist, als die der Illegalen. Darüber hinaus entstand eine «Infrastruktur», die aus kommerziell tätigen Vermittler\_innen, «Berater\_innen» und «Helfer\_innen» besteht, deren kommerzielle Dienste auch die Antragstellung (z.B. Kindergeld, ALG 2 u.ä.) beinhalten. Es entstand eine parallele Welt mit eigenen Gesetzen und Normen. Ausbeutung und Betrug bis hin zur Entstehung von an Frondienst ähnelnden Abhängigkeitsverhältnissen waren und sind für EU-Bürger\_innen aus den neueren Beitrittsländern an der

Tagesordnung. Aufgrund dieser Entwicklungen sind viele Migrant\_innen gezwungen, Leistungen des Sozialstaates in Anspruch zu nehmen, weil sie abgezockt, ausgebeutet und/oder betrogen wurden. Somit stellt sich das Problem der sogenannten Zuwanderung in die Sozialsysteme ganz anders dar als Herr Seehofer es darstellt. Die politischen Entscheidungen und die ausführenden Behörden beförderten die Entwicklung bzw. sind ursächlich dafür verantwortlich, dass ein Teil der EU-Migrant\_innen soziale Leistungen in Anspruch nehmen müssen.

Es ist kaum bekannt, welche Voraussetzungen und Einschränkungen das Freizügigkeitsgesetz mit sich bringt, damit überhaupt die sozialen Leistungen beantragt werden können: In den ersten drei Monaten des Aufenthaltes sind EU-Migrant\_innen als Tourist\_in von jeglichen Sozialleistungen ausgeschlossen, es sei denn, ihr Status ändert sich durch die Aufnahme einer Arbeit bzw. einer selbständigen Tätigkeit. Dann müssen sie aber nachweisen, dass sie über genügend Einkommen verfügen und krankenversichert sind. Erst dann kann Kindergeld beantragt werden, also die Leistung, die ihnen sowieso zusteht. Allerdings müssen sie angesichts langer Bearbeitungszeit oftmals über ein Jahr warten, bis eine endgültige Erteilungsentscheidung vorliegt und ihnen das Kindergeld ausgezahlt wird. Während der Bearbeitungszeiten gehen dem Amt nicht selten die Dokumente verloren und zusätzliche Fragen müssen beantwortet werden. Von Glück können diejenigen reden, die diese Leistung auf üblichem Wege bewilligt bekommen.

Der Verlust der Arbeitsstelle innerhalb eines Jahres und die darauf folgende Beantragung von Arbeitslosengeld 2 endet in den meisten uns bekannten Fällen mit einer Absage, mit dem Argument, dass kein Anspruch auf Leistungen bestehe, weil «Sie ein Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland allein zum Zwecke der Arbeitssuche haben». Manchmal folgt diesem Scheitern die Benachrichtigung der Ausländerbehörde, die sich umgehend bei Betroffenen mit der höflichen Bitte meldet, Deutschland unverzüglich zu verlassen. Im besten Fall erhalten die Betroffenen ALG 2 für sechs Monate. Soviele zum Thema «Zuwanderung in die deutschen Sozialsysteme» – eine Zuwanderung die per Gesetz nicht möglich ist und zusätzlich von den Behörden streng und zu Ungunsten der Migrant\_innen überwacht wird.

Die geschürte Angst vor Migrant\_innen, die die deutsche öffentliche Kasse plündern würden, entspricht nicht der

Wahrheit und kann auch nicht belegt werden. Auch wenn man nur ökonomische Aspekte im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung in Erwägung zieht, kommt man zu einem positiven Saldo. Hinzu kommen noch die künftigen Gewinne für die hiesige Gesellschaft, welche sowohl Steuereinnahmen beinhalten, als auch die demographischen Auswirkungen. Die deutsche Haltung zur Migration ist immer noch voll von Widersprüchen: notwendig und gewollt, aber nur wenn sie sofort und ausschließlich Vorteile bringt. Und wenn sie nichts kostet!

**Nie wird die wichtige Frage gestellt:** Was kann und soll der Staat und die Aufnahmegesellschaft tun, um mit Hilfe seiner Institutionen den negativen Erscheinungen vorzubeugen bzw. ihnen entgegenzutreten? Es gibt kaum Maßnahmen, die es EU-Migrant\_innen ermöglichen oder ihnen dabei helfen, «Fuß zu fassen», ihre Potenziale zu entfalten und ihre Qualifikationen einzusetzen – zu ihrem eigenen Vorteil, aber auch zum Nutzen der Gesellschaft. Migrant\_innen, die nichts oder wenig über ihre Rechte und Pflichten wissen, kommen meist ungewollt in kritische, wenn nicht gar bedrohliche Situationen, die durch eine Veränderung der Haltung von Behörden und Politik vermieden werden könnten.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass Deutschland nicht eine solche Anziehungskraft für Migrant\_innen besitzt, an die man lange geglaubt hat. Von der innereuropäischen Migration der letzten sieben Jahre haben andere Staaten profitiert. Motivierte und qualifizierte Arbeitskräfte sind nach Großbritannien und Irland ausgewandert und dort geblieben. Viele davon haben dort Immobilien erworben. Viele von ihnen bekleiden mittlerweile höhere Funktionen sowohl in der Wirtschaft als auch im öffentlichen Dienst.

Die verkürzte öffentliche Diskussion über Zuwanderungsprognosen vor der EU-Erweiterung im Jahr 2004, aber auch heute, lassen uns glauben, dass es sich hier «nur» um Probleme des nationalen Arbeitsmarktes handelt. Wichtig ist es, die erwartete neue Zuwanderungswelle mehrdimensional zu betrachten und sie nicht nur auf ihre Quantität zu reduzieren. Es ist unabdingbar, dass neben den ökonomischen Aspekten auch die sozialen Aspekte in die Planung aller Maßnahmen einbezogen werden. Zuwanderung dient nicht nur der Behebung des akuten Mangels an qualifizierten Arbeitskräften bzw. der demografischen Entwicklung. Sie ist eine Investition in die Zukunft und als solche soll sie verstanden und gefördert werden: **Es kommen Menschen und nicht nur Arbeitskräfte!**

Notwendig ist daher ein Perspektivwechsel – die entscheidende Frage ist nicht: **«Wie viele Arbeitskräfte kommen?», sondern: «Was brauchen die Menschen, um wirksam vor Ausbeutung geschützt zu werden und ihre Potentiale zu entfalten?»** Die Komplexität der Problematik benötigt eine koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Akteur\_innen, um neben den ökonomischen auch die emotionalen und kulturellen Aspekte der Migration einzubeziehen. Die bestehenden Ressourcen können so gezielt und zielgruppenorientiert genutzt werden. **Das Interesse an einer dauerhaften Zuwanderung und die Integration der Migrant\_innen sollten in den Vordergrund gestellt werden.** Nur wer sich sicher fühlt, fühlt sich auch willkommen.

**Witold Kaminski** ist im Polnischen Sozialrat e.V. tätig. Der Polnische Sozialrat e.V. wurde 1982 als soziale Dachorganisation polnischer Vereine in Berlin gegründet. Zu den Schwerpunkten der angebotenen Hilfeleistungen für Immigrant\_innen aus Polen und anderen Ländern zählen die Bereiche: Arbeiten in Deutschland, Hilfe bei Behördengängen, Spracherwerb, Rechtsberatung und psychologische Beratung. Der Polnische Sozialrat stellt heute eine der wichtigsten sozialen Selbsthilfeorganisationen polnischer Migrant\_innen in Deutschland dar.

## “Sozialtourismus” oder eine Europäische Union mit gleichen Rechten und Pflichten für alle EU-Bürger\_innen?

Ein Dauerkampf der deutschen Regierung gegen das Freizügigkeitsrecht

Cristina Martin

Alle Stimmungsmacher\_innen in der Politik und in den Medien, die mit dem Schlagwort „Sozialtourismus“ Angst gegen Migrant\_innen aus Ost- und Südeuropa schüren, scheinen die Tatsachen zu verkennen, die etwa Witold Kaminski im ersten Beitrag in dieser Ausgabe von Leben nach Migration zur der Lüge des „Sozialtourismus“ aufzeigt. Vor allem scheinen sie vergessen zu haben, dass es beim Bezug von Sozialleistungen wie Kindergeld und insbesondere bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts um ein Recht handelt, das auch EU-Migrant\_innen, die zum Zweck der Arbeitsuche in Deutschland sind, zusteht.

Zum sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO 883/2004) zählen insbesondere beitragsunabhängige Geldleistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II) und nach Kapitel IV SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).<sup>1</sup> Diese Geldleistungen sind laut der Verordnung, allen «Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, Staatenlosen und Flüchtlingen mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen» unter den gleichen Voraussetzungen wie für Deutsche zu gewähren.<sup>2</sup> Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu den Vorgängern dieser Verordnung<sup>3</sup> und zu den Artikeln 18, 45 Abs. 2 und 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV)<sup>4</sup> räumte schon vor dem Inkrafttreten der VO 883/2004 im Jahr 2010 zum Zweck der Arbeitsuche eingereisten EU-

Migrant\_innen ein Recht auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen ein.<sup>5</sup>

Angesichts dieser eindeutigen Rechtslage stellt sich die Frage, warum diese Menschen in Deutschland immer wieder vor Bescheiden vom Jobcenter oder dem Sozialamt stehen, nach denen ihre Anträge auf ALG II oder Sozialhilfe mit der Begründung abgelehnt werden, ihre Aufenthalte beruhen nur auf der Arbeitsuche? Und warum werden diese Ablehnungsbescheide von vielen Gerichten bestätigt? Die Antwort finden wir, wenn wir uns die Rechtsvorschriften, die für die Menschen in dieser Situation einschlägig sind, näher angucken:

Es gibt ein Recht, aber es steht im Widerspruch mit ebenso geltendem EU-Recht?

Einerseits finden wir die erwähnte VO 883/2004 und ihr im Artikel 4 vorgesehenes soziales Gleichbehandlungsgebot, das sich auch auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen nach Artikel 70 VO 883/2004 erstrecken. Andererseits wurde



2005 in §7 SGB II und §23 SGB XII ein Leistungsausschluss für Migrant\_innen eingeführt, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt. Aus der Entstehungsgeschichte dieser Regelungen ergibt sich, dass der deutsche Gesetzgeber zeitgleich mit der Erweiterung der Freizügigkeit von Arbeitnehmer\_innen zu einer allgemeinen Freizügigkeit für alle Unionsbürger\_innen nach Artikel 20 AEUV mit den Ausschlussregelungen in SGB II und SGB XII von der «Option» des Artikels 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38) Gebrauch machen wollte.<sup>6</sup> Nach diesem Artikel dürfen EU-Bürger\_innen, die keinen Status als Arbeitnehmer\_in oder Selbstständige haben, selbst nach einem dreimonatigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedsstaat von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

Die Unionsbürgerrichtlinie macht also einen Ausschluss von den Leistungen nach SGB II und XII möglich, solange sie als «Sozialhilfe» bewertet werden. Werden sie aber so bewertet, dann würde die europäische Verordnung zu Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Widerspruch mit der Unionsbürgerrichtlinie geraten. Denn laut der Verordnung sind die Leistungen nach SGB II und nach Kapitel IV SGB XII als besondere beitragsunabhängige Leistungen zu bewerten, die EU-Bürger\_innen unter den gleichen Voraussetzungen wie für Einheimische zu gewähren sind.

### Ein politisch gewollter Widerspruch

Spätestens nach dem Inkrafttreten der VO 883/2004 am 01.05.2010 hätten die genannten Leistungsausschlüsse in SGB II und SGB XII aufgehoben werden sollen. Dies zunächst einmal, weil eine Verordnung Vorrang vor einer Richtlinie haben sollte. Dafür spricht, dass eine Verordnung allgemeine Geltung hat, in all ihren Teilen verbindlich ist und von den zuständigen Institutionen der Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden ist (Artikel 288 AEUV). Richtlinien sind hingegen lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Außerdem enthält Artikel 24 Abs. 2 RL 2004/38 nur eine «Option» für die Mitgliedstaaten. Das heißt, dass es gerade keine verbindliche Zielvorgabe enthält.<sup>7</sup> Einen weiteren Grund, um zumindest die Europarechtskonformität beider Leistungsausschlüsse in Zweifel gezogen zu haben, gibt es, wie oben erwähnt, in der Rechtsprechung des EuGH zu Artikeln 18, 20 und 45 AEUV.<sup>8</sup>

Manchmal steckt hinter dem Bestehen eines solchen Widerspruches in einem Rechtssystem kein Fehler,

sondern der politische Wille des Gesetzgebers. Dem deutschen Gesetzgeber nutzt ein solcher Widerspruch, um Zeit zu gewinnen, damit mit Hilfe der ausführenden Behörden anspruchsberechtigten EU-Bürger\_innen solange ihre Ansprüche verweigert werden können, bis es eine höchstrichterliche Entscheidung zur Klärung der Gesetzeslage gibt. Eine «Niederlage» im EU-Gesetzgebungsverfahren beispielweise in Form des Erlasses der VO 833/2004 kann der deutsche Gesetzgeber also dadurch kompensieren, dass er einen solchen Widerspruch nicht löst und dies dem EuGH überlässt. Bis es dazu kommt, wird die Regierung ihren Kampf um eine Interpretation der Gesetze, die ihren Interessen besser entspricht, innerhalb der nationalstaatlichen Verwaltung und Gerichte weiterführen. Die Regierung wird also zum «Arenenspringer»<sup>9</sup> des mehrerebenen-politischen-Prozesses, der von der europäischen Gesetzgebungsarena (EU-Gesetzgebungsverfahren) in die deutschen Implementationsarena (Verwaltung) und Rechtssprechungsarena (Gerichtbarkeit) springt, um seine Interpretation gegenüber den Bürger\_innen durchzusetzen. Nur eine Entscheidung des EuGH (EU-Rechtssprechungsarena) könnte einen Punkt in diesem Streit setzen.

### Der EuGH mag demnächst den «Widerspruch» lösen

Nun scheint es fast soweit zu sein. Spätestens für Anfang des Sommers werden zwei Entscheidungen des EuGH im Rahmen zweier Vorabentscheidungsverfahren erwartet, die den Streit hoffentlich beenden werden. Vorliegende Gerichte sind in beiden Fällen zwei deutsche Gerichte: das Leipziger Sozialgericht (LSG) und das Bundessozialgericht (BSG).<sup>10</sup> Durch Vorlagebeschluss haben sie das jeweilige Hauptverfahren solange ausgesetzt, bis der EuGH ihre Fragen zu der Gesetzeslage beantwortet hat. Zwar gehen die Gerichte in den zwei Fällen von einem rechtmäßigen Ausschluss von den Kläger\_innen vom Bezug von Leistungen nach SGB II und – im Fall vom LSG – nach SGB XII aus. Trotzdem zweifeln beide Gerichte an der Europarechtskonformität der Leistungsausschlüsse und fragen deswegen den EuGH an erster Stelle, ob das Gleichbehandlungsgebot im Artikel 4 VO 883/2004 Anwendung auf die beitragsunabhängigen Geldleistungen nach Artikel 70 VO 883/2004 findet. Sollte diese Frage bejaht werden, wollen die vorlegenden Gerichte weiter wissen, ob und inwiefern das

Gleichbehandlungsgebot im Artikel 4 VO 833/2004, in Umsetzung der RL 2004/38, durch Leistungsausschlüsse wie im SGB II und SGB XII eingeschränkt werden dürfte. Als letztes fragen sie, ob nicht prinzipiell die bisherige Rechtsprechung des EuGH<sup>11</sup> zu den Artikeln 18, 45 Abs. 2 und 20 AEUV Umsetzungsbestimmungen der RL 2004/38, wie den deutschen Leistungsausschlüssen für arbeitsuchende EU-Migrant\_innen, entgegenstehen würden.

Inzwischen hat die Europäische Kommission in einer Stellungnahme zu den Fragen des Leipziger Sozialgerichts an den EuGH zwar die Frage nach dem Vorrang der VO 833/2004 vor der RL 2004/38 offen gelassen, doch ihr Schreiben lässt trotzdem Platz für Hoffnung auf eine positive Entscheidung für EU-Bürger\_innen, die zum Zweck der Arbeitsuche in Deutschland sind. Sie hat einerseits vorgeschlagen, dass das soziale Gleichbehandlungsgebot im Artikel 4 VO 833/2004 dahingehend auszulegen ist, dass es auch im Hinblick auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen nach Artikel 70 VO 833/2004 zu beachten ist. Zu den Leistungen nach SGB II und Kap. IV SGB XII hat sie argumentiert, dass diese nicht als „Sozialhilfe“, sondern als Leistungen zur Erleichterung der Arbeitsmarktintegration im Sinne des EuGH im Fall Vatsouras/Koupatantze eingestuft und gegebenenfalls gewährt werden dürften. Die Kommission hat weiterhin empfohlen, die erwähnten Leistungsausschlüsse in SGB II und SGB XII als europarechtswidrig zu erklären, da sie automatische Ausschlüsse darstellen, die keine Einzelfallprüfung der individuellen Umstände und der tatsächlichen Belastung infolge der Gewährung der Leistungen für das gesamte Sozialhilfesystem zulassen. Die zwingende Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung vor der Verweigerung von Sozialhilfeleistungen gem. der Unionsbürgerrichtlinie hat auch der EuGH-Generalanwalt in seinem vorgestern vorgelegten Gutachten bestätigt. Für ihn handelt es sich bei den Leistungen in SGB II und SGB XII um „Sozialhilfe“ im Sinne der Richtlinie. Leider ist derselbe Generalanwalt auch der Meinung, dass Leistungsausschlüsse im Fall von SGB II und SGB XII, die allerdings keinen Raum für eine Einzelfallprüfung lassen, „völlig“ vereinbar sind mit geltendem EU-Recht. Wie diese beide widersprüchlichen Aussagen zu vereinbaren sind, sagt er allerdings nicht.

Dies scheint vielen deutschen Politiker\_innen, die das Gutachten feiern, auch nicht aufgefallen zu sein. Nicht umsonst steht die Aussage zu der Erforderlichkeit der

Einzelfallprüfung ganz am Ende des Gutachtens, so dass es leicht zu überlesen ist. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob der EuGH, der den eigentlich nicht bindend, Gutachten des Generalanwalts regelmäßig folgt, in diesem Fall eine Ausnahme machen wird. Dies scheint für uns aus den oben erwähnten Gründen geboten zu sein.

### Die deutsche Regierung macht weiter

Deutschland mag sich allerdings bis auf weiteres gegen eine «Niederlage» vor dem EuGH abgeschirmt haben. Dies zunächst ein Mal durch den seit 19.12.2011 geltenden Vorbehalt zum Europäischen Fürsorgeabkommen des Europarats (EFA) bezüglich SGB II, dessen Völkerrechtswidrigkeit und seine Unanwendbarkeit auf EU-Bürger\_innen allerdings von vielen Expert\_innen vertreten werden.<sup>12</sup> Laut diesem Vorbehalt sind Angehörige von EFA-unterzeichnende Staaten (also auch viele EU-Bürger\_innen) vom Bezug von Leistungen nach SGB II ausgeschlossen.

Außerdem hat die Große Koalition für alle Fälle bereits einen «Plan B». Die von Arbeitsministerin Nahles und Innenminister de Maizière vor Kurzem auf einer Pressekonferenz angekündigten Maßnahmen gegen angeblichen Missbrauch von Sozialleistungen durch EU-Bürger\_innen,<sup>13</sup> werden u.a. trotzdem dafür sorgen, dass das Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche von EU-Bürger\_innen in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH<sup>14</sup> befristet werden kann. Nach Ende der gesetzten Frist darf ein Mitgliedstaat gem. Artikel 14 RL 2004/38 diese Menschen nur dann abweisen, wenn sie nicht nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden. Das heißt, dass es eine Einzelfallprüfung geben muss. Wie der Nachweis im Einzelfall aussehen soll, steht allerdings weder in der Unionsbürgerrichtlinie noch in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH. Sollte diese Maßnahme durch eine Veränderung des Freizügigkeitsgesetz/EU (wonach dieses Aufenthaltsrecht unbefristet ist<sup>15</sup>) gesetzlich umgesetzt werden, würde wieder Raum für willkürliche Rechtsanwendungen und sich widersprechende instanzgerichtliche Rechtsprechung entstehen. Diese Situation dürfte wieder nur durch eine Auslegung von Seite des EuGH vom Artikel 14 Abs. 4 Buchstabe B RL 2004/38 im Lichte des europäischen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beendet werden. So eine Entscheidung steht kurzfristig noch gar nicht in Aussicht. Der Kampf der Regierung



gegen das Freizügigkeitsrecht von EU-Migrant\_innen wird also weitergehen.

**Cristina Martín** ist Volljuristin und Diplom-BWL und promoviert derzeit an der HU zum Thema "Symbolische

Gesetzgebung und antirassistische Gesetze in Spanien". Seit 2012 ist sie Vorstandsmitglied im Migrationsrat und vertritt den Dachverband u.a. im Bündnis gegen Rassismus.

## Willkommenskultur!?

Witold Kaminski

Stell Dir vor: Du liest, dass den in Deutschland lebenden Menschen Kindergeld zusteht. Du liest, dass dir für das erste und zweite Kind je 184 €, für das dritte 190 € und für weitere Kinder 215 € zustehen. Für viele Migrant\_innen aus den neuen EU-Ländern scheint dies fast unmöglich zu sein – so viel Geld – aber wenn der Gesetzgeber das so will... Du prüfst die Grundlage und es stimmt: nach § 62 EStG:

«Für Kinder im Sinne des § 63 hat Anspruch auf Kindergeld nach diesem Gesetz, wer

1. im Inland einen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat oder
2. ohne Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland
  - a) nach § 1 Absatz 2 unbeschränkt einkommensteuerpflichtig ist oder
  - b) nach § 1 Absatz 3 als unbeschränkt einkommensteuerpflichtig behandelt wird.»

Du bist EU-Bürger\_in und hast Anspruch darauf und Deutschland ist ein Rechtsstaat, in dem die Gesetze immer eingehalten werden. Also stellst du einen Antrag bei der zuständigen Familienkasse. Die Antragsformulare sind sogar in deiner Muttersprache verfasst und nicht besonders kompliziert. Du brauchst zwar eine ganze Menge Unterlagen und Bescheinigungen aus deinem Ursprungsland, aber wenn diese manchmal ziemlich absurden Dokumente von dir verlangt werden, schreibst du an die Behörden aus deinem Ursprungsland oder fährst hin, damit es schneller geht, und besorgst dir alle notwendigen Dokumente. Noch eine Unterschrift und du kannst mit gutem Gewissen den ganzen Stapel bei der Familienkasse einreichen. Dann heißt es nur noch warten.

Du bist dir sicher, in guten Händen zu sein: Die Deutschen sind schließlich bekannt dafür, dass sie fleißig und zuverlässig sind und nach dem Gesetz handeln, wie sonst niemand und nirgendwo. Jeden Tag schaust du in deinen Briefkasten und prüfst deinen Kontostand. Das Geld hast du schon bei der Zusammensetzung der Ausgaben – deinem persönlichen Businessplan – fest verplant. Es geht doch nicht anders.

Als Akademiker\_in mit einem BWL-Abschluss findest du hierzulande nur einen Job in der Tourismusbranche – d.h. als Zimmermädchen im Hotel –, «beschäftigt» als Gewerbetreibende (Putzen nach Hausfrauenart) von einer zwielichtigen Firma, die einen Vertrag mit der Hotelkette abgeschlossen hat. Dein Verdienst beträgt 9 € die Stunde, wenn du es schaffst in der Stunde 3 Zimmer sauber zu machen. Schaffst du das nicht, bekommst du weniger. Im Durchschnitt 5 € die Stunde. In diesem Moment verstehst du – als BWL-Absolventin –, was die soziale Marktwirtschaft in der Praxis bedeutet. Aber gut, vielleicht hast du im Unterricht nicht richtig aufgepasst.

Bei 200 Stunden im Monat bekommst du 1000 € auf die Hand, abzüglich 220 für die Krankenversicherung, abzüglich knapp 100 € für die Monatskarte und 400 € für die Miete. Es ist nicht viel, was bleibt, weil du dich und deine zwei Kinder zu ernähren hast. Aber das ist doch erst der Anfang und bekanntlich ist jeder Anfang schwer. Du denkst an deine und deiner Kinder Zukunft. Wenn du schon die Sprache gelernt hast, kannst du vielleicht einen Hilfs-Job im Kindergarten oder als Pflegekraft finden und ein bisschen mehr Geld verdienen. Solche Jobs gibt es in Deutschland zu Hauf und du bist noch jung und bereit, hart zu arbeiten. Auf solche Menschen hat Deutschland doch gewartet, oder?

Dann kannst du endlich die Kinder, die jetzt bei deiner Mutter leben und Deutsch lernen, damit sie dann auf der Schule in Deutschland keine Zeit verlieren, zu dir nach Deutschland holen. Das Kindergeld würdest du den Kindern schicken, damit sie das alles haben, was ein Kind in Deutschland haben muss, und damit deine Mutter nicht wie bislang mit den täglichen Ausgaben überfordert wird. Da der Anspruch auf Kindergeld schon seit deiner Ankunft in Deutschland besteht, bekommst

du bald die Nachzahlung und du kannst deine Schulden begleichen und die Winterjacken für die Kids kaufen. Du wartest also...

Es vergehen zunächst Wochen, dann Monate, bis du erfährst, dass dein Antrag an die Familienkasse Sachsen in Bautzen weitergeleitet wurde. «Wieso?», fragst du am Telefon. Weil das so ist. – Punkt! Du rufst täglich die Behörde in Bautzen an. Kein Schwein nimmt den Hörer ab und keine Sau interessiert sich für dich. Endlich, nach Tagen, sagt jemand: «Hallo.»

«Wann kann ich erfahren, was mit meinem Antrag los ist», willst du wissen. «Ist in der Bearbeitung – und belästigen Sie uns bitte nicht.»

«Aber ich warte schon seit einem Jahr und will wissen, wann der Bescheid zu erwarten ist.» Der Ton wird harsch: «Belästigen Sie uns bitte nicht! Wir haben zu tun!»

Du bist aber nicht allein. Im Internet findest du hunderte Einträge von Betroffenen. Und wenn du «Kindergeld» im polnischen Google eintippst, glaubst du deinen Augen nicht. Ein neuer lukrativer Wirtschaftszweig ist entstanden: «Wir erledigen alle Formalitäten zu Kindergeld, Harz IV u.ä.», «Wir beschaffen Kindergeld für Euch», «Durch unsere Firma erhältst du das vollständige Kindergeld und nicht nur die Hälfte!» Fragst du dann, wie viel das kostet, sind die Antworten unterschiedlich. Und die Preise auch. Aber wenig ist es nie – zwischen 20% und 30% von dem Geld, das du von der Familienkasse bekommst, aber nicht weniger (schreibt die Firma Suerte), also 1000 € + Mehrwertsteuer. Du denkst nach und rechnest: Zwei Kinder mal 184 € monatlich mal 15 Monate, die schon vergangen sind, macht gerade 5.420 €. Davon zahlst du «den Helfer\_innen» 1.626 €, also bleiben noch 3.794 € für dich. Eine Menge Geld, das du dringend brauchst.

Aber wo ist die Gerechtigkeit? Das ist doch Kindergeld – das Geld für die Kinder und nicht für den Suerte-Mann, der auf seiner Website die Glaubwürdigkeit mit dem Logo der Agentur für Arbeit, des Arbeitsministeriums und der Europäischen Union untermauert. Zahlt er die Provision an die Familienkassen, fragst du dich. Es wäre doch logisch, weil, wenn die Behörde die Anträge so bearbeitet hätte, wie es die Behörde in Deutschland eigentlich tun sollten, die Existenz der Firma Suerte nicht möglich. Und auch nicht die von hunderten weiterer solcher Firmen. Wer bezahlt schon für das, was man selbst und zwar mit links, machen kann? Die einzige Ursache für die Entstehung des ganzen Wirtschaftszweiges ist doch die Trägheit der deutschen Behörden.

In diesem Moment liegt dein Deutschlandbild in Trümmern. Wo sind die besungene Gerechtigkeit, das Recht und die Freiheit? Du hast doch immer von der deutschen Ordnung gehört und dich danach gesehnt. Und du hast neben «danke», «bitte» und «guten Tag» ein kompliziertes Wort schnell gelernt: «Willkommenskultur.» Jetzt hast du dieses Wort richtig verstanden.

### **Der Mediendienst Integration berichtet am 16.05.2014:**

Ende April veröffentlichte die Frankfurter Allgemeine Zeitung einen Bericht, wonach deutsche Behörden mit einer "Flut von Kindergeldanträgen aus Osteuropa" zu rechnen hätten. Seither war in vielen Medien von dramatisch hohen Ausgaben für Saisonarbeiter aus der EU die Rede. Wir haben nachgerechnet und kommen zu einem anderen Ergebnis: Von den Kindergeldanträgen in Deutschland betreffen lediglich 0,6 Prozent Nachwuchs im Ausland - davon ist jedes vierte Kind deutsch. Und die Gesamtausgaben für Kindergeld sind seit 2010 gesunken.

Zum gesamten Artikel gelangen Sie [HIER](#).

Ein kurzer Auszug:

Die Ausgaben für Kinder im Ausland haben zugenommen. Doch anders als im FAZ-Artikel dargestellt, handelt es sich keineswegs um "Milliarden": Für die Jahre 2008 bis 2011 wurden rückwirkend 400 Millionen Euro für Kinder von EU-Bürgern im Ausland ausgegeben, in 2012 weitere 200 Millionen.

Die Summe relativiert sich, vergleicht man sie mit den Gesamtkosten: Von 2010 bis 2013 haben die Familienkassen bundesweit rund 38,5 Milliarden Euro Kindergeld pro Jahr ausgegeben. Insgesamt sind die Ausgaben seit 2010 (38,8 Milliarden Euro) sogar um rund 300 Millionen gesunken.

Ein Blick auf die Zahlen in Tabelle A-18 im Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zeigt die Verteilung der Bezüge für Kinder im Ausland: Von den rund 14,4 Millionen Kindergeldberechtigten leben gerade einmal 0,64 Prozent im Ausland (92.000). Hiervon ist jedes vierte ein deutsches Kind im Ausland (23.500). Platz zwei belegen 41.000 Kinder in Polen und Platz drei 3.700 Nachkommen in den Niederlanden.

## Berliner Bildungssystem – Inklusion oder Segregation?

Andrea Wierich



Seit 2011 richtet das Land Berlin sogenannte «Lerngruppen für Neuzugänge ohne Deutschkenntnisse» ein, auch bekannt als «Willkommensklassen» – und an manchen Schulen inoffiziell als «Roma-Klassen» bezeichnet. Anfang 2013 gab es bereits 168 solcher Klassen, und ihre Notwendigkeit wurde vom Senat auch im 2013 verabschiedeten «Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma» betont. Zwar sind diese Klassen prinzipiell für alle neuen Kinder ohne Deutschkenntnisse gedacht, es sind jedoch an vielen Schulen überwiegend und in erster Linie Roma-Kinder in ihnen versammelt. Als Begründung für die Maßnahme gibt der Senat neben den fehlenden Deutschkenntnissen fehlende Schulerfahrung und fehlende Alphabetisierung an. An anderer Stelle ist gar von der sozialen Entwicklung und den motorischen Fähigkeiten der Roma-Kinder die Rede, die gefördert werden müssten, ebenso müsste bei Kindern und Eltern das Bewusstsein für die Bedeutung schulischer Bildung erhöht werden.

Aus Sicht von Amaro Foro sind die Willkommensklassen höchst kritisch zu sehen. Das Konzept der segregierenden Beschulung von Migrant\_innen ist nichts Neues, auch andere migrantische Communities in Deutschland haben damit Erfahrungen gemacht. Viele NGOs (ebenso wie die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), darunter viele Migrant\_innen-Selbstorganisationen, kritisieren diese Praxis schon länger. Obwohl es inzwischen in jedem Berliner Bezirk solche separaten «Lerngruppen» gibt, fehlt nicht nur ein einheitliches landesweites Konzept für die konkrete Ausgestaltung, sondern es gibt auch keinen empirischen Nachweis über den tatsächlichen Nutzen solcher Lerngruppen. Bekanntermaßen ist das «Sprachbad» für ein Kind der beste Weg, eine fremde Sprache zu lernen – der Aufenthalt in einer Umgebung, in der alle die fremde Sprache sprechen. Dafür wäre eine Regelklasse viel geeigneter als eine «Lerngruppe». Da die Trennung der Kinder mit migrantischem Hintergrund von den übrigen Kindern in diesem jungen Alter eine Zäsur bedeutet und als abwertende Segregation erlebt wird, müsste der pädagogische Nutzen zumindest erwiesen sein, bevor man dieses Modell flächendeckend praktiziert. Problematisch ist die Defizitorientierung dieser Bildungspolitik, die im Aktionsplan zum Ausdruck kommt: «fehlende Schulerfahrung», «fehlende Deutschkenntnisse», «fehlende Alphabetisierung». Seit wann haben Roma-Kinder größere motorische oder soziale Defizite als andere Kinder? Und wieso wird hier suggeriert, dass es Roma pauschal an der Wertschätzung der Schulbildung mangle? Natürlich wird etwa eine gerade eingereiste 6-jährige rumänische Romni die Benimmregeln eines deutschen

Klassenzimmers nicht kennen – aber zum einen kennen viele Kinder bei der Einschulung diese noch nicht. Und zum anderen bringt sie dafür ganz andere Kenntnisse und Erfahrungen mit, die man auch anerkennen könnte. Besonders Roma-Kinder sind meist multilingual und sprechen neben Romanes noch die Amtssprache ihres Herkunftslandes, zum Teil sogar weitere Sprachen. Dies ließe sich auch als Bereicherung bewerten und fördern, anstatt nur auf fehlende Deutschkenntnisse zu blicken. Es wäre zumindest ein Signal an die Schüler\_innen und ihre Familien, dass ihre Kompetenzen wahrgenommen werden und wertvoll sind.

Stattdessen konstatiert der Aktionsplan bei vielen Roma-Eltern eine «erhebliche Skepsis» gegenüber deutschen Behörden und Bildungsinstitutionen. Der Senat will deshalb pädagogisches Personal hinsichtlich der Roma-Kultur und -Geschichte qualifizieren. Man ist fast versucht, einmal nachzufragen, was der Senat sich unter «der Roma-Kultur und -Geschichte» so vorstellt. Was soll das sein? Schon unter den bulgarischen und rumänischen Roma kann von einer einheitlichen Kultur und Geschichte kaum die Rede sein. Es wäre wesentlich sinnvoller, mit dem pädagogischen Personal regelmäßige Sensibilisierungstrainings durchzuführen, um Diskriminierung erfolgreich zu erkennen und zu bekämpfen. Und bereits bei der Auswahl der Lehrkräfte darauf zu achten, dass sie Roma gegenüber nicht rassistisch eingestellt sind.

## Interview mit Georgi Ivanov von Amaro Foro e.V.

Herr Ivanov, wie könnte man Ihrer Meinung nach die Inklusion der Roma-Kinder an den Berliner Schulen verbessern?

*Georgi Ivanov:* Es ist dringend ein berlinweit einheitliches Konzept für die sogenannten Lerngruppen erforderlich: Welche Unterrichtsinhalte werden in den Lerngruppen vermittelt? Wird ausschließlich in der Lerngruppe unterrichtet oder handelt es sich um eine ergänzende Förderung zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse? Wie lange bleiben die Schüler\_innen dort und wer entscheidet anhand welcher Kriterien über ihren Wechsel in die Regelklasse? Wir hatten neulich mit einem Fall an einer Neuköllner Schule zu tun, wo ein Kind vier Jahre in einer Willkommensklasse verbracht hat.

**Woran liegt das?**

Zum einen bräuchten wir, ein transparentes Verfahren, das die Sprachkenntnisse der Kinder feststellt und davon ausgehend über den Wechsel in die Regelklasse entscheidet. Es kann dabei nicht darum gehen, den Kindern «gutes Benehmen» oder eine «deutsche Kultur» zu vermitteln, dergleichen lässt sich kaum transparent evaluieren. Wir halten es außerdem für notwendig, dass die Lerngruppen sowieso nur eine ergänzende Förderung zum Lernen der deutschen Sprache sind und zusätzlich zum Unterricht in der Regelklasse stattfinden sollten. Zum anderen machen wir die Erfahrung, dass die Lehrkräfte in den Lerngruppen, die ja Muttersprachler\_innen in der Herkunftssprache der Kinder sein sollen, häufig gegenüber Roma äußerst rassistisch eingestellt sind, was z.B. in Rumänien und Bulgarien nicht ungewöhnlich ist. Das halten wir für inakzeptabel. Wir wünschen uns, dass bei der Auswahl der Lehrkräfte auf ihre Einstellung geachtet wird und dass sie für Rassismus sensibilisiert sind und dahingehend fortgebildet werden.

**Sind die Lehrkräfte das größte Problem?**

Nein, natürlich nicht. Viele Lehrkräfte, auch in den Regelklassen, sind schlicht überfordert – das liegt aber nicht an den Roma-Kindern, sondern ist ein größeres Problem. Es gibt einfach zu wenig Lehrkräfte, (sozial-)pädagogische Angebote und entsprechendes Personal. Das ist ja nichts Neues. Bei einer Schulklass mit 25 Schüler\_innen überfordern bereits fünf nicht gut Deutsch sprechende Kinder die Lehrkraft. Die Einrichtung dieser Lerngruppen befördert bei den Lehrer\_innen die Einstellung, dass nun genau diese fünf Kinder zu viel sind und ausgelagert werden müssten. Tatsächlich bräuchte man aber einfach insgesamt kleinere Klassen und eine bessere Betreuung und individuelle Förderung.

Das Gespräch führte Andrea Wierich.

**Andrea Wierich** ist tätig für den Berliner Landesverband „Amaro Foro“ e.V. ([www.amaroforo.de](http://www.amaroforo.de)). Amaro Foro ist eine transkulturelle Jugendselfstorganisation von Roma und Nicht-Roma, welche ihre Aufgabe darin sieht, jungen Menschen Raum zu schaffen, um aktive Bürger(inn)en zu werden durch Empowerment, Mobilisierung, Selbstorganisation und Partizipation.

## Staatssekretär Rackles verspricht Runden Tisch zu «Schule und Rassismus»

Am 30. April 2014 kamen Vertreter\_innen des Migrationsrates, des ADNB des TBB, ReachOuts und der ISD mit dem Staatssekretär für Bildung, Mark Rackles und der Leiterin der LADS, Eren Ünsal zusammen. Gemeinsam beschlossen sie die Einrichtung eines Runden Tisches zum Thema rassistische Diskriminierung an Berliner Schulen unter der Federführung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft. Der Runde Tisch soll zwei Mal jährlich tagen und sich u.a. mit folgenden Themen befassen:

- Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle
- Datenerhebung zu Diskriminierung und Diversity
- Beschulung von Roma-Kindern, Flüchtlingskindern und Kindern aus Osteuropa
- Lehrmaterialien: Rassistische und diskriminierende Inhalte / Bilder

## Fahrpläne zur Anerkennung

Club Dialog e.V.

«Fachkräftemangel» ist ein Begriff, mit dem man in den deutschen Medien aktuell häufig konfrontiert wird. Eine der Maßnahmen, die getroffen wurden, um diesem Mangel langfristig entgegenzuwirken, ist die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen.

In unserem Beitrag möchten wir die Arbeit von Club Dialog e.V. vorstellen – einer Organisation, die im Rahmen des Projektes «Fahrplan Anerkennung Berufliche Abschlüsse» eine effizientere Nutzung der Potenziale und Qualifikationen von bereits in Deutschland lebenden eingewanderten Personen ermöglicht und fördert. Mit dem Projekt ist Club Dialog e.V. Projektpartner im IQ Netzwerk Berlin und bietet Menschen, die ihre ausländischen Abschlüsse anerkennen lassen möchten und eine Erwerbstätigkeit in Deutschland anstreben, Unterstützung im Anerkennungsverfahren und Informationen zu beruflichen Perspektiven. Hauptzielgruppe sind Ratsuchende aus Osteuropa – den GUS-Staaten, Polen und den baltischen Ländern. Das IQ Netzwerk Berlin wird durch die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen koordiniert und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie der Bundesagentur für Arbeit gefördert.

Die Palette der Berufe, Herkunftsländer, Sprachen, Altersgruppen, Wege nach Deutschland und Lebensgeschichten der Ratsuchenden ist sehr breit, und so legen die Beraterinnen hohen Wert auf maßgeschneiderte Beratung. Karina Sergeichik sprach mit Julia Merian, Projektkoordinatorin von «Fahrplan Anerkennung Beruflicher Abschlüsse» und Frau Iwona Bossert, die im Projekt als Beraterin tätig ist, über die Arbeit des Projekts.

*Wir wollen uns dem praktischen Teil der Anerkennung zuwenden, nämlich dem Beratungsprozess. Frau Merian, Frau Bossert, man hört, dass beim Projekt kaum telefonische, sondern fast immer persönliche Beratung angeboten wird. Könnten Sie uns den Grund dafür erläutern?*

*Julia Merian:* Dafür gibt es mehrere Gründe. Für Ratsuchende ist es ohne erfahrenen Berater\_innen kaum möglich, einen entsprechenden Referenzberuf zu ihrem ausländischen Berufs- bzw. Hochschulabschluss zu ermitteln. Dies erfordert unter Umständen eine zeitintensive und aufwändige Recherchearbeit, die auch noch nach einem Beratungstermin fortgesetzt werden muss. Es ist für Ratsuchende schwierig, den eigenen Beruf einzustufen und sich dazu an eine entsprechende für die Anerkennung des Abschlusses zuständige Stelle zu wenden. Manche Abschlüsse, die im Ausland im Rahmen eines Hochschulstudiums erworben werden, sind in Deutschland reine Ausbildungsberufe, so z.B. Krankenpfleger\_in in Polen. Es sind unter anderem solche länderspezifischen Besonderheiten, die eine persönliche Beratung erforderlich machen.



*Das sind sehr interessante Erkenntnisse, und es hört sich nach einem großen Aufwand an, den Sie für jede einzelne Beratung betreiben. Können Sie derzeit einen großen Zulauf zu Ihrer Beratungsstelle verzeichnen?*

*Julia Merian:* Immer mehr eingewanderte Personen würden ihren Abschluss gern anerkennen lassen, um bessere Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu haben. Dies bedeutet einen immer höheren Zulauf für Beratungsstellen wie unsere. Die Anzahl der Ratsuchenden in den ersten zwei Monaten des Jahres 2014 hat sich bei allen Beraterinnen des Club Dialog im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2013 nahezu verdreifacht: Es waren insgesamt 183 (davon 106 Erstberatungen) im Vergleich zu 56 Beratungen im Januar und Februar 2013.

*Das ist wirklich eine enorme Steigerung. Könnten Sie uns etwas zur Geschichte des Projekts erzählen?*

*Julia Merian:* Von 1995 bis heute bietet Club Dialog Beratung zur Berufsorientierung an, auch im Rahmen mehrerer Modelprojekte – wie z.B. im Jahre 2001–2003 im Projekt «Fahrplan berufliche Integration». Von 2005 bis Herbst 2011, also innerhalb von zwei Förderperioden, beteiligte sich Club Dialog mit migrationspezifischer beschäftigungsorientierter Berufsberatung und dem Qualifizierungsangebot des PC-gestützt betreuten Selbststudiums in verschiedenen Fächern am IQ Netzwerk Kumulus Plus im Rahmen des Bundesförderprogramms «Integration durch Qualifizierung».



Seit 2011, als für uns eine weitere Förderperiode im IQ Netzwerk Berlin begann, konzentrieren wir uns im Projekt «Fahrplan Anerkennung Beruflicher Abschlüsse» auf die Beratung von Ratsuchenden in Bezug auf die Anerkennung ihrer ausländischen Berufsabschlüsse. Unser Projekt ist ein Coaching-Projekt, aber nicht im klassischen Sinne. Was wir unseren Ratsuchenden bieten, ist eine komplette Verfahrensbegleitung von der ersten Kontaktaufnahme an bis zu einem Bescheid der entsprechenden zuständigen Stelle – und sogar etwas darüber hinaus. Man muss sich das folgendermaßen vorstellen: Die Anerkennung stellt nur einen der Schwerpunkte im Beratungsprozess dar. Denn abhängig vom jeweiligen Ergebnis – es kann eine Voll- oder Teilanerkennung erfolgen oder aber ein negativer Bescheid ergehen – beraten wir die Ratsuchenden über weitere Handlungsmöglichkeiten. Wir helfen ihnen bei Bedarf auch bei weiteren Schritten nach dem Erhalt eines Bescheides.

## Haben Sie aktuelle Beispiele, in denen die Anerkennung problemlos funktionierte?

*Julia Merian:* Ja, vor kurzem etwa nahm ein junger Mann Kontakt zu uns auf, der aus Russland kommt, dort ein Diplom als Ingenieur für Industrie und Zivilbau erworben hat und seit März 2013 in Berlin lebt. Sein Hochschulabschluss wurde innerhalb weniger Wochen von der Baukammer Berlin anerkannt. Neben dem obligatorischen Besuch deutscher Sprachkurse nimmt er zurzeit am Modellprojekt *Credit Points* der Beuth-Hochschule für Technik Berlin teil. *Credit Points* ist ein Qualifizierungs- und Mentoring-Programm, das sich an Hochschulabsolvent\_innen mit ausländischen Abschlüssen in technischen Berufen richtet, die sich ergänzend qualifizieren und ihre Fach-, Sprach-, Medien- und Methodenkompetenzen erweitern oder auffrischen wollen. Er beabsichtigt später, ein Praktikum als Assistenzbauleiter zu absolvieren.

## Frau Bossert, lassen Sie uns doch mal über polnische Ratsuchende sprechen. Wie steht es um deren aktuellen Zulauf?

*Iwona Bossert:* Wie Julia bereits erwähnte, steigen die Zulaufzahlen stetig an. Immer mehr Ratsuchende, unter anderem aus Polen, konnten wir schon im Herbst 2013 verzeichnen und seitdem ist der Zustrom nicht weniger geworden, eher im Gegenteil.

## Wie sieht es mit den Qualifikationen polnischer Ratsuchender aus? Wie würden Sie Ihre Klient\_innen insgesamt charakterisieren?

*Iwona Bossert:* Viele von ihnen verfügen über recht hohe Qualifikationen und teilweise langjährige Berufserfahrung. Aber junge Ratsuchende haben wir selbstverständlich auch. Es kommen Menschen sowohl aus dem wirtschaftlich schwächeren Osten als auch aus dem etwas besser aufgestellten Westen Polens, aus kleineren Dörfern genau so wie aus den Metropolen. Ungefähr die Hälfte meiner Ratsuchenden hat akademische Abschlüsse – das ist überdurchschnittlich viel! Damit sind allerdings neben guten Qualifikationen auch hohe Erwartungen an potenzielle Jobs und an die Arbeitsbedingungen in Deutschland verknüpft. Da die Ratsuchenden aber meist über nur relativ geringe Kenntnisse der gesellschaftlichen Strukturen, des Bildungssystems etc. in Deutschland verfügen, sind viele von ihnen am Ende enttäuscht, wenn die Anerkennung nicht so funktioniert, wie sie es sich vorgestellt haben.

## Es hört sich nach einem großen Potenzial an, wenn so viele Personen akademische Abschlüsse vorweisen können. Wird dieses Potenzial Ihrer Ansicht nach in Deutschland entsprechend genutzt?

*Iwona Bossert:* Noch längst nicht in ausreichendem Maße, würde ich sagen. Trotz Fachkräftemangel gestaltet sich die Anerkennung beruflicher Abschlüsse teilweise immer noch schwierig. Außerdem ist es absolut wichtig, Eingewanderten von Anfang an Deutschkurse anzubieten, da Sprachkenntnisse für die ausländischen Arbeitnehmer\_innen eine der Hauptvoraussetzungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt sind. Nur durch die Sprache können Potenziale erkannt und gefördert werden.

## Gibt es weitere Gründe für eine unzureichende Nutzung der Potenziale ausländischer Fachkräfte in Deutschland?

*Iwona Bossert:* Zum Beispiel gerade in der Gesundheitsbranche, die sich aktuell besonders über Fachkräftemangel beklagt, ist eine Anerkennung immer noch sehr schwierig und oft nach wie vor mit unzähligen bürokratischen Hürden verbunden.

Sie haben gerade das Thema Sprachkenntnisse angeschnitten. Im Club Dialog wird die Beratung neben Deutsch auch auf Polnisch und Russisch angeboten. Dabei wird muttersprachliche Beratung ja zuweilen recht

**kontrovers diskutiert. Wie stehen die Beraterinnen in Ihrem Projekt zu dieser Frage?**

*Julia Merian:* Sicherlich sind gute Deutschkenntnisse unentbehrlich für die Berufsausübung, aber auch für eine gesellschaftliche Teilhabe am Leben in Deutschland. Bei einer Anerkennungsberatung spielt die Muttersprache jedoch eine wichtigere Rolle als nur als einfacheres Verständigungsmittel: Sie ist eine Brücke des Vertrauens. Denn nur wenn Berater\_innen wissen, wie das soziale Umfeld von Ratsuchenden aussieht und in welcher Lebenssituation sie sich gerade befinden, kann man auch den richtigen Weg zur Anerkennung bzw. Alternativen aufzeigen. Nicht zu vergessen sind außerdem Kenntnisse in Bezug auf die Berufskunde, die wirtschaftliche und politische Lage im Herkunftsland sowie das Bildungssystem, denn dieses Wissen ist relevant, um die Abschlüsse richtig einschätzen zu können. – Und das funktioniert am einfachsten in der Muttersprache.

*Iwona Bossert:* Das mit der Vertrauensbrücke kann ich nur bestätigen. Die Hemmschwelle, sich einer Person anzuvertrauen, die die gleiche Sprache spricht, ist viel niedriger, gerade bei Ratsuchenden, die vielleicht erst seit kurzer Zeit in Deutschland leben und die deutsche Sprache nur ansatzweise beherrschen. Eine Erstberatung ist immer mit einer massiven Informationsvermittlung verbunden, und um mit der Fülle an neuen und teilweise recht komplexen Informationen zurechtzukommen, ist es für Ratsuchende in jedem Fall einfacher, diese in ihrer Muttersprache vermittelt zu bekommen.

**Könnten Sie uns über einige Fälle aus Ihrer Praxis berichten?**

*Iwona Bossert:* Als positive Beispiele kann ich z.B. Pädagog\_innen allgemein nennen, da sich im Bereich der Anerkennung dieses Berufs in den letzten Jahren

einiges getan hat. Bei einer Teilanerkennung können sogenannte Ausbildungsdefizite an einer pädagogischen Hochschule ausgeglichen werden, wonach eine Arbeit im in Deutschland reglementierten pädagogischen Bereich möglich wird.

*Julia Merian:* In meiner Berufspraxis gibt es auch immer mal wieder interessante Fälle. Einmal war bei mir eine Tierärztin in der Beratung, die keine Tiere mochte. Das war lustig. Ein positives Beispiel, das mir auch noch spontan einfällt, ist das eines aus dem Iran geflüchteten Ingenieurs. Sein Diplom wurde anerkannt und das war für uns alle nicht nur die Anerkennung des Diploms, sondern Anerkennung des Menschen.

**Die Anerkennung ist nur eine der Voraussetzungen für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt, oder?**

*Julia Merian:* Völlig richtig. Es ist eine wichtige Voraussetzung, aber eben nur der halbe Weg zur Berufsausübung. Das Ziel, das erreicht werden muss, ist der Einstieg in den Arbeitsmarkt. Dabei zählen oft solche Aspekte wie das Vorhandensein von Berufserfahrung, der Aufenthaltsstatus, das familiäre Umfeld, die Motivation der Person etc. Es sei aber noch erwähnt, dass die Entscheidung, ob Bewerber\_innen mit Migrationshintergrund eingestellt werden oder nicht, in letzter Instanz beim jeweiligen Unternehmen liegt.

**Das Gespräch führte Karina Sergeichik.**

Der CLUB DIALOG e. V., eine der größten Migrant\_innenorganisationen in Berlin, wurde 1988 in Ost-Berlin gegründet, um den kulturellen wie den politischen Dialog zwischen russischsprachigen und einheimischen Berliner\_innen anzuregen und die Partizipation der Einwanderer\_innen aus der ehemaligen Sowjetunion zu fördern.

## Freizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz sowie die jüngste Initiative gegen Zuwanderung

Hüseyin Çelik

### Einige Fakten über die Schweiz

In der Schweiz leben ca. 8,1 Millionen Menschen, darunter rund 6,2 Millionen gebürtige Schweizer\_innen. Der Anteil von Ausländer\_innen beträgt 1,9 Millionen Menschen, in Januar 2014 also etwa 23,5%.<sup>16</sup> Damit ist jede vierte in der Schweiz lebende Person ausländisch. Von diesem Bestand sind zwei Drittel EU-Bürger\_innen und ein Drittel Bürger\_innen von Drittstaaten. Gemäß Erhebungen des Staatssekretariats (SECO) lag die Arbeitslosenquote in der Schweiz Ende Februar 2014 bei rund 3,5%.<sup>17</sup>

### 1. Inhalt der Eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»

In einer Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 hat eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten (50,3 %) die sogenannte Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» der rechtspopulistischen Schweizerischen Volkspartei (SVP) angenommen. Durch die Initiative wurde in die Schweizerische Bundesverfassung ein neuer Art. 121 a eingefügt. Dieser trägt den Titel «Steuerung der Zuwanderung». Nach seinem Abs. 1 «steuert [die Schweiz] die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig». Nach Abs. 2 wird die «Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz [...] durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.»

Abs. 3 konkretisiert die «jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer». Danach sind sie «auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten». Dazu sind auch «die Grenzgängerinnen und Grenzgänger» einzubeziehen. Insbesondere «das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage» werden als maßgeblich für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen aufgezählt.

Gemäß Abs. 4 «dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen». Diese Bestimmung wird später wieder aufgenommen. Danach sind «[v]ölkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, [...] innerhalb von drei

Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen».

### 2. Umsetzung der Initiative bzw. der neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung

Im Art. 121a BV verlangt die neue Verfassungsbestimmung, dass die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt wird. Damit verpflichtet die Initiative Bundesrat und Parlament, innerhalb von drei Jahren ein neues Zulassungssystem einzuführen, das die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt und damit zu einem Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik führt. Es ist aber bislang nicht klar, wie die Initiative umgesetzt werden soll, da sie gegen einige internationale Abkommen der Schweiz – unter anderem mit der EU – verstößt. Darüber wird in den nächsten parlamentarischen Debatten noch eine ernste Auseinandersetzung stattfinden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wird bis Ende Juni ein Umsetzungskonzept der neuen Verfassungsbestimmungen über die Zuwanderung erarbeiten. Bis Ende 2014 folgt eine Gesetzesvorlage. Bis zur Inkraftsetzung der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung bzw. zu einer allfälligen Revision oder Kündigung des Freizügigkeitsabkommen (FZA) gilt die Personenfreizügigkeit wie bisher zwischen den Mitgliedstaaten der EU, der EFTA und der Schweiz.

### 3. Regelung der Zuwanderung vor der Initiative

Die aktuelle Einwanderungspolitik basiert auf einem dualen Zulassungssystem. Darin wird zwischen EU/EFTA-Staatsangehörigen und sogenannten Drittstaatsangehörigen unterschieden, also solchen, die nicht EU/EFTA-Staatsangehörige sind. Für EU-Staatsangehörige gilt das Freizügigkeitsabkommen, das den freien Personenverkehr mit den EU/EFTA-Staaten regelt. Für die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen

gelten das Asyl- und Ausländergesetz sowie die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den jeweiligen Ländern. Diese sehen Höchstzahlen und Kontingente vor – insbesondere nur eine restriktive Zulassung von gut qualifizierten Drittstaatsangehörigen.

#### 4. Grundlagen der Freizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz

Das FZA zwischen der EU und der Schweiz wurde am 21. Juni 1999 unterzeichnet. Anlässlich der EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 wurde mit den Protokollen vom 26.10.2004 und vom 27.5.2008 zum FZA dessen Geltungsbereich schrittweise auf die jeweils neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen regelt die Aufenthaltsrechte sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen für Bürger\_innen der EU in der Schweiz und umgekehrt; die gleichen Regelungen des FZA gelten auch für Staatsangehörige der EFTA-Länder. Das Recht auf Freizügigkeit wurde durch weitere Protokolle wie z.B. die gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen, das Recht auf den Erwerb von Immobilien und die Koordination der Sozialversicherungssysteme ergänzt.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen verleiht den Staatsangehörigen der Schweiz und der EU das Recht, Arbeitsplatz und Wohnsitz innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzungen dafür sind ein gültiger Arbeitsvertrag (Art. 6 ff. FZA) oder selbstständige Erwerbstätigkeit (Art. 12 ff. FZA). Bei Nichterwerbstätigen verlangt das Abkommen ausreichende finanzielle Mittel (Art. 24 ff. FZA). Um eine Arbeitsstelle zu suchen, erlaubt das Abkommen während sechs Monaten die Einreise und den Aufenthalt auch ohne finanzielle Mittel.

Das FZA gilt nicht für alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen. Es ist etappenweise in Kraft getreten und sieht Übergangsregelungen vor. Dadurch wurde die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz beschlossen. Das FZA ist für Bürger\_innen der ehemaligen 15 EU-Mitgliedsstaaten (EU-15) sowie der EFTA-Staaten am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit für die 2004 der EU beigetretenen zehn mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten – außer Zypern und Malta – (EU-8) geschah 2006. Hier zu beachten ist, dass für Zypern und Malta von Anfang an die gleichen Regelungen galten wie für die EU-15. Das FZA wurde durch die Abstimmung

vom 8. Februar 2009 auf Rumänien und Bulgarien ausgedehnt.

Was die Personenfreizügigkeit angeht, sieht das FZA für die EU-15 zuzüglich Zypern und Malta und für die EU-8 sowie für Bulgarien und Rumänien drei verschiedene Übergangsregelungen vor. Die erste Etappe besteht aus der beschränkten Freizügigkeit. In dieser Phase herrscht Inländervorrang, vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente während sieben Jahren ab Inkraftsetzung der Übergangsregelung. Die zweite Etappe sieht zwar eine volle Freizügigkeit vor, diese ist jedoch mit Schutzklauseln für weitere drei Jahren verbunden. Erst in der dritten Etappe herrscht die volle Freizügigkeit.

Die Personenfreizügigkeit trat für die EU-15 inkl. Zypern und Malta sowie die EFTA-Staaten am 1. Juni 2007 in Kraft. Seit dem 1. Mai 2011 kommen die Staatsangehörigen der EU-8 ebenfalls in den Genuss der Personenfreizügigkeit. FZA sieht erst ab 1. Juli 2014 freien Personenverkehr wie innerhalb der EU vor. Für Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien gelten bis spätestens 31. Mai 2016 weiterhin Zulassungsbeschränkungen.

#### 5. Auswirkungen der Initiative auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Die Forderung nach Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen von sämtlichen Ausländer\_innen ist nicht mit dem Grundprinzip des Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vereinbar, ebenso wenig mit der EFTA-Konvention. Damit verlangt die Initiative eine grundsätzliche Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik. Dies bedeutet eine Abkehr vom heutigen Zulassungssystem und einen Auftrag an den Bundesrat, das FZA mit der EU nach zu verhandeln. Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob die Europäische Union überhaupt bereit bzw. gewillt ist, das FZA mit der Schweiz neu zu verhandeln und Kontingente einzuführen. Eine Kündigung des FZA hätte zur Folge, dass die anderen bilateralen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz wegen der sogenannten Guillotine-Klausel innerhalb von sechs Monaten außer Kraft träten. Dies hätte gravierende Konsequenzen für die Schweizer Volkswirtschaft, die jeden zweiten Franken in der EU verdient.

Die Höchstzahlen für Bewilligungen sollen laut der Initiative auch für den Asylbereich und den Familiennachzug gelten. Die Initiative verstößt dadurch

gegen die zwingenden Bestimmungen des Non-Refoulement-Prinzips und somit gegen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Dieses verbietet die Abschiebung einer Person in einen Staat, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit gefährdet ist. Diese verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz lässt keine Begrenzung in Form von Höchstzahlen zu.

Die Konsequenzen aus diesem Abstimmungsresultat für die Beziehungen der Schweiz zur EU können noch nicht ganz genau abgeschätzt werden. Nach der Abstimmung gab es jedoch bereits Reaktionen seitens der EU. Was die Verhandlungen über die institutionellen Fragen angeht, herrscht zurzeit stillstand. Bekannt ist jedoch, dass vorgängig kein Abkommen zum freien Personenverkehr mit Kroatien geschlossen wird und dass die Schweiz bereits aus dem Erasmus-Student\_innen-Austauschprogramm 2015 ausgeschlossen wurde. Bereits bekannt ist auch, dass die Verhandlungen über das Stromabkommen, die Gespräche zum neuen Filmförderungsprogramm und zum Forschungsprogramm Horizon 2020 abgebrochen wurden.

## 6. Würdigung

Die Initiative verlangt, dass die administrativen Hürden für Unternehmen gering sind. Das Ziel der Initiative ist es, selektiv nur diejenigen Arbeitskräfte ins Land zu holen, die für die Wirtschaft wichtig sind bzw. von der Wirtschaft benötigt werden – wenn sich nicht genügend Schweizer Arbeitskräfte finden. Wichtig für die Initiator\_innen ist, dass diese ausländischen Arbeitskräfte das Land auch wieder verlassen müssen, wenn sie keine Arbeit mehr haben. Schließlich verlangt die Initiative, dass die Schweiz bei der Zuwanderung kein völkerrechtliches Abkommen eingeht. Sie soll sich dabei keinen internationalen bzw. zwischenstaatlichen Gerichtsbarkeiten unterwerfen. Damit will die Initiative eine Rechtslage ohne internationale Abkommen schaffen. Die Initiative will somit ohne jegliche Verpflichtungen Migrant\_innen als Arbeitskräfte einholen, wo die Wirtschaft sie braucht, und sie ohne jegliche

Verpflichtung ausschaffen, wenn die Wirtschaft sie nicht mehr als reine Arbeitskraft gebrauchen kann. Dies sind Hinweise dafür, dass Migration als reine Arbeitskraftbeschaffung verstanden wird.

Diese antiquierte Sichtweise sieht hinter der Migration reine Arbeitskraft und nicht die menschliche Dimension. Die Initiative verstößt gegen menschen- und völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz.

Sie verweigert Migrant\_innen grundlegende (Arbeits-) Rechte und schließt sie aus der Gesellschaft, in der sie leben und arbeiten aus. Unter diesen Gesichtspunkten löste die Initiative große Begeisterung aus und fand Zustimmung unter rechtsradikalen Parteien in anderen Ländern Europas. In einem offenen Brief gratulierte die deutsche NPD der SVP zu diesem Erfolg. Es ist davon auszugehen, dass die Initiative primär nicht Unternehmen und EU-Bürger\_innen treffen wird, sondern eher schutzlose Drittstaatsangehörige und Migrant\_innen. Anhaltspunkte dafür liefert sowohl der Initiativen-Text als auch eine Rede des Schweizerischen Bundesrats Johann Schneider-Ammann, die er gleich nach der Annahme der Initiative bei einer Veranstaltung der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik gehalten hat. Ammann lies verlauten, dass er überzeugt sei, dass man in der Schweiz einen «gescheiterten Weg» finden werde, dem Volkswunsch und gleichzeitig auch der «Personenfreizügigkeit der EU» gerecht zu werden.

**Hüseyin Çelik**, MLaw, geboren 1977, studierte Rechtswissenschaften in Bern, Neuenburg, Nijmegen/Niederlande und K. U. Leuven/Belgien. Danach arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Neuenburg und Zürich. Zurzeit befindet er sich im Forschungsaufenthalt an der Humboldt-Universität zu Berlin und arbeitet an seiner Dissertation über „die Beteiligung der nationalen Parlamente am Gesetzgebungsverfahren der EU“.



## EU Migrationspolitik: Ausschließen und illegalisieren anstatt schützen?

Magdalena Benavente

Im September letzten Jahres ist das *Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern* vom 29 August 2013<sup>18</sup> in Kraft getreten. Das Gesetz diente der Umsetzung zweier europäischer Richtlinien. Dies ist zum einen die Richtlinie 2011/51/EU, welche den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/109/EG «Daueraufenthaltsrichtlinie»<sup>19</sup> erweitert auf Personen, die internationalen Schutz genießen<sup>20</sup>, und zum anderen die Richtlinie 2011/98/EU über die Harmonisierung der Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.<sup>21</sup> Darüber hinaus nahm der Gesetzgeber Änderungen vor, die nicht aufgrund der Richtlinie erforderlich waren, aber (so in der Gesetzesbegründung<sup>22</sup>) weiteren Anpassungen im Aufenthaltsrecht dienen sollen und überwiegend klarstellende Funktion haben.

Das Gesetz ist schrittweise in Kraft getreten und ändert mehrere Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes<sup>23</sup>, unter anderem den §14. Dort wird geregelt, wann die Einreise in die Bundesrepublik als «unerlaubt» gilt. Als «unerlaubt» galt bis dahin nur die Einreise ohne einen gültigen Pass oder Passersatz oder wenn die Person den erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besaß. Mit der Reform wurde im § 14 AufenthG eine neue Form der unerlaubten Einreise eingeführt.

### 1. Wie sieht die neue Regelung aus?

Durch einen zusätzlichen Absatz (2a) wird in § 14 nicht nur eine neue Form der unerlaubten Einreise eingeführt, sondern auch die Zuständigkeit, einen Aufenthaltstitel zu annullieren an «die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörde» (Grenzpolizei) zugesprochen, was sich als hoch problematisch erweist. Denn nach der neuen Regelung gilt auch als unerlaubtes Einreisen in die Bundesrepublik, wenn Drittstaatsangehörige zwar einen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzen, dieser aber durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen wurde. Aufenthaltstitel, die unter diese Norm fallen – und zwar alle Titel, die im § 4 AufenthG genannt sind, unabhängig vom Ursprungsland der Titel – werden mit Vorwirkung für die Vergangenheit von der Grenzpolizei zurückgenommen oder annulliert.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes war für die rechtmäßige Einreise und den Aufenthalt in Deutschland ein gültiger Pass oder Passersatz und der Besitz eines Aufenthaltstitels in Form eines Visums, einer Aufenthaltserlaubnis, einer Blauen Karte EU, einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EG erforderlich. Das bedeutet, dass

bis September letzten Jahres Drittstaatsangehörige, die diese Voraussetzungen erfüllten, rechtmäßig und einwandfrei in das Bundesgebiet einreisen konnten. Nach der jetzigen Regelung genügt nicht mehr «nur» der Besitz eines formell gültigen Aufenthaltstitels für die rechtmäßige Einreise, sondern es braucht die «Gewissheit», dass der Titel rechtmäßig erworben wurde. Der Gesetzesbegründung zufolge war das Ziel der Änderung die Entlastung der Ausländerbehörden und die Verkürzung des Freiheitsentzuges bis zur Aufenthaltsbeendigung.<sup>24</sup> Leider werden diese Ziele auf Kosten der Rechte von Migrant\_innen erreicht.

### 2. Problematisch

Während des Gesetzgebungsprozesses hat **Pro Asyl** in einer Stellungnahme an das Bundesministerium des Inneren mehrere Probleme bezüglich des Gesetzentwurfes angesprochen.<sup>25</sup> Trotzdem ist § 14 Abs. 2a. unverändert in Kraft getreten. Auf den ersten Blick ist es nur eine Ergänzung im Aufenthaltsrecht, bei genauerer Betrachtung lassen sich mehrere Probleme ansprechen:

a. *Die Einführung einer neuen Form der unerlaubten Einreise ist überflüssig.*

Für die Visaerschleichung gibt es im AufenthG Normen, die solche Fallkonstellationen des § 14 Abs. 2a erfassen. Durch den § 95 werden ein Handeln ohne erforderlichen Aufenthaltstitel und ein Handeln mit einem durch Drohung, Bestechung oder Kollusion oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben beschafften Titels gleichgestellt. Unter dieses Handeln fällt auch das Einreisen – das heißt, dass der im § 14 2a «neu» gefasste Fall nun zweimal geregelt ist. Dies lässt vermuten, dass die eigentliche Absicht bei der neuen Regelung nicht die Erfassung dieser Fälle war, sondern

die Verschiebung der Zuständigkeiten und die Verkürzung bei der Überprüfung, ob ein Titel rechtmäßig erworben wurde.

b. Nach bisherigem Recht war für die Annullierung eines Aufenthaltstitels die Ausländerbehörde zuständig. Nach der neuen Regelung ist die Polizei bei der Kontrolle der Einreise für die Festlegung, ob ein Aufenthaltstitel durch Drohung oder Kollusion erworben wurde oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen wurde sowie dessen Annullierung zuständig. Die Änderung der Zuständigkeiten ist nicht dem Gesetzestext zu entnehmen, sondern aus der Begründung. Der Gesetzgeber legt § 71 Absatz 3 Nr. 3 Buchstabe a. zugrunde, um die Zuständigkeit der Grenzpolizei für die Rücknahme und den Widerruf eines nationalen Visums sowie Visum aus anderen Mitgliedstaaten zu begründen. Aber diese Fallkonstellation bezieht sich nur auf den Fall der Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung, soweit schon feststeht, dass «Ausländer\_innen» bereits unerlaubt eingereist sind. In § 14 Absatz 2a. handelt es sich um die Entscheidung oder Feststellung, ob die Person unerlaubt eingereist ist und für diese Entscheidungen ist nur die Ausländerbehörde zuständig (§ 71 Abs. 1). Die Ermächtigung der Polizei mit einem Verwaltungsakt, der bis dahin in den Händen der Ausländerbehörde lag und einer strengeren Überprüfung unterzogen war, schafft Rechtsunsicherheit und verletzt Grund- und Menschenrechte.

c. Die neue Regelung basiert auf einem allgemeinen Verdacht, Migrant\_innen würden per se betrügen. Das kann zu Verdachtszurückweisungen führen und zu einer Zunahme der Freiheitsentziehung an der Grenze aufgrund subjektiver Anhaltspunkte. Die beabsichtigte Verkürzung der Inhaftierung kann nur durch eine verkürzte und oberflächliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Visums bzw. Aufenthaltstitels erreicht werden, denn in der Regel sind solche Überprüfungen zeitaufwändig, insbesondere wenn die in Frage kommenden Titel durch ein Behörde eines anderen EU-Landes erstellt worden ist. Oder der Gesetzgeber rechnet damit, dass die betroffene Person «freiwillig» auf das erteilte Visum verzichten wird, um eine schnellere Freilassung zu erreichen.<sup>26</sup>

Der Gesetzgeber schafft Rechtsunsicherheit, denn die einseitige Behauptung seitens der Polizeibeamten bei der Kontrolle im Moment der Einreise, ein Aufenthaltstitel könnte unrechtmäßig erworben sein, durch Drohung, Bestechung oder unrichtige oder unvollständige

Angaben, kann zur Illegalität der Einreise führen, indem der bis dahin gültige Titel mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder annulliert und der Betroffene zurückweisen wird.

d. Es wird befürchtet, dass die schon bekannten polizeilichen Praktiken wie die Personenkontrolle aufgrund des physischen Erscheinungsbildes wie Hautfarbe oder Gesichtszüge (**Racial Profiling**) im Bereich der Grenzkontrolle noch stärker vorkommen. Das heißt, dass rassistische Praktiken als Entscheidungsgrundlage für die Auswahl, welche Personen strenger kontrolliert werden und für die Überprüfung der Gültigkeit eines Aufenthaltstitels dienen werden. Mit der Reform des § 14 schafft die Politik ein Instrument, das viel Raum lässt für die eng mit subjektiven Annahmen oder Verdachtsmomenten verbundenen Stereotype und dem entsprechenden «Erfahrungswissen». Das Risiko, dass Personen aufgrund eines nicht «typisch europäischen» Aussehens verstärkt kontrolliert und zurückgewiesen werden, wollte der Gesetzgeber nicht sehen.

Eine kritische Auseinandersetzung mit *Racial Profiling* gab es in letzter Zeit in Bezug auf § 22 Abs. 1 a BPolG und § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG. Trotzdem hat die Politik das Thema noch nicht aufgegriffen. Solch pauschale Verdächtigungen aufgrund unveränderlicher Merkmale missachten das Verbot rassistischer Diskriminierung und die Pflicht des Staates, sicherzustellen, dass Staatsorgane die Grund- und Menschenrechte respektieren. Eine Verletzung des Gleichheitsprinzips und der Menschenwürde liegt vor. e. § 14 Absatz 2a. entspricht nicht den Zielen der umgesetzten Richtlinien und verstößt gegen europäisches Unionsrecht zum «Schengen-Raum». Er verstößt gegen Art 67 Abs. 1 und 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), sowie Art. 34 Abs. 7 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

### 3. Europäische Migrationspolitik

Die Zusammenarbeit der Europäischen Union – in Form ihrer unterschiedlichen supranationalen Organe – mit den Mitgliedsstaaten im Bereich Einwanderungs- und Asylfragen ist eine der jüngsten Felder des Integrationsprozesses. Obwohl das Recht der EU-Bürger\_innen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, bereits im Gründungsvertrag vorgesehen war, hatte die EU

ursprünglich keine Kompetenzen bezüglich Migrationspolitik. Das liegt zum Teil an den Souveränitätsansprüchen der Mitgliedstaaten, den innenpolitischen Empfindlichkeiten und der Angst, ihre «nationale Identität» zu verlieren. Als Antwort auf solche Empfindlichkeiten setzt die Europäische Union ihre Schwerpunkte ihrer Migrationspolitik in der Festigung der Außengrenzen, der Verstärkung der staatlichen Kontrolle und im Kampf gegen Migration. Im Bereich der Rechte von Einwander\_innen und Asylsuchenden haben die Mitgliedsstaaten viel Spielraum für die Umsetzung der Richtlinien. Also: Scheinregulierung und eher intergouvernementale Prozesse.

Aus dieser unklaren Situation resultierten solche Normen wie der § 14 Abs. 2a, aus dem restriktiven Paradigma, dem die europäische Grenz-, Asyl- und Migrationspolitik folgt. Eindeutig eine Verschlechterung der Rechte von Migrant\_innen!

**Magdalena Benavente** ist Volljuristin und Soziologin. Derzeit promoviert sie an der Humboldt Universität. Seit 2011 ist sie Mitarbeiterin des Law & Society Instituts an der HU und seit 2013 ist sie Vorstandsmitglied im Migrationsrat, wo sie u.a. den Migrationsrat beim Runden Tisch mit der Ausländerbehörde vertritt.

## Freedom March to Brussels

Mit Beginn am 20. Mai 2014, noch vor den Wahlen zum EU-Parlament und von Straßburg ausgehend, soll bis zum 29. Juni der europaweite «Freedom March to Brussels» durchgeführt werden. Die Ankunft des transnationalen Marsches in Brüssel wird eine Woche vor dem EU-Gipfel zur Migrationspolitik vom 26. – 27. Juni 2014 sein. Eine Woche lang werden Aktionen in der Stadt Brüssel stattfinden, um gegen die rassistische und repressive Flüchtlingspolitik Europas Widerstand zu leisten. Der Migrationsrat Berlin-Brandenburg solidarisiert sich mit den Protestierenden und unterstützt die Forderungen, die da wären:

- Bewegungsfreiheit und Residenzrecht für alle!
- Stopp der Dublin-Falle und der Residenzpflicht in ganz Europa!
- Langfristig gültige Ausweisdokumente ohne Kriterien (die nicht von Arbeitsverträgen oder individueller staatlicher Verfolgung abhängig sind)!
- Stopp der Einkerkelung und Deportation von Migrant\_innen!
- Gleiche Arbeitsbedingungen für alle!
- Die gleichen politischen, sozialen und kulturellen Rechte für alle; das Recht auf Bildung und Arbeit!
- Stopp der repressiven europäischen Politik: keine Freihandelsverträge und NATO-Kriege mehr!
- Abschaffung von Frontex, Eurosur und anderer Anti-Migrationspolitik und -regulierungen ab!

Nähere Infos unter: <http://freedomnotfrontex.noblogs.org>, <https://www.facebook.com/freedomnotfrontex> oder <http://asylstrikeberlin.wordpress.com/2014/02/06/lets-march-for-our-freedom>

## Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und seine Konsequenzen im Bereich der Asylpolitik

Cristina Martín

Das Mitentscheidungsverfahren, das dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat gleiche Rechte im Gesetzgebungsprozess zubilligt, wurde durch den Lissabon-Vertrag zum neuen «ordentlichen Gesetzgebungsverfahren» und ist nun in der Mehrzahl der Politikbereiche, darunter auch in allen Teilen der Migrationspolitik, gültig. Auch wenn es weiterhin gewichtige Ausnahmen in diesem Gesetzgebungsprozess gibt.

Doch nicht nur diese Ausnahmen rufen die Kritik, es gäbe ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union, hervor. Für dieses Demokratiedefizit spricht vielmehr auch das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission im EU-Rechtsetzungsprozess. Dabei wird die Europäische Kommission nicht vom Europäischen Parlament gewählt, sondern lediglich bestätigt oder abgelehnt. Kritisiert wird weiterhin, dass immer mehr Gesetzentwürfe in «Hinterzimmern» von Brüssel ohne Anwesenheit der Öffentlichkeit beschlossen werden.<sup>27</sup>

Eine der oben erwähnten Ausnahmen zu der Gültigkeit des neuen Gesetzgebungsverfahrens ist im Bereich der Asylpolitik auch nach dem Lissabon-Vertrag noch zu finden. Es gibt in diesem Bereich nämlich eine Situation, in der das Anhörungsverfahren immer noch gültig ist.<sup>28</sup> Der Ministerrat darf auf dieser Weise im Fall «eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen» auf

Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahme zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten treffen und muss das Parlament nur anhören bzw. es um Stellungnahme bitten, die er aber nicht berücksichtigen muss. Das heißt, dass in einer Situation, in der geflüchtete Menschen ihr Leben riskieren und oft sogar verlieren, um nach Europa zu kommen, wieder die am wenigsten demokratisch legitimierten Organe der Europäischen Union das Sagen haben. Somit können sie sich und die jeweiligen Mitgliedstaaten aus ihrer Verantwortung ziehen. So wird es dann auch möglich, dass Menschenrechte und Menschenleben «zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten» auf der Strecke bleiben.

## Frontex nach Dublin III: Verstärkte Abwehr statt Schutz

Iris Rajanayagam

Nach den Brandanschlägen in Rostock-Lichtenhagen Anfang der 90er Jahre wurde in Deutschland die Grundgesetzzusicherung «Politisch Verfolgte genießen Asyl» ausgehebelt und das Asylrecht faktisch abgeschafft. Es folgte eine Politik der Abschottung und Abwehr von Geflüchteten und Migrant\_innen, die von Rassismus, Repression und menschenunwürdiger Behandlung geprägt war. Diese Praxis dauert bis heute an und erhält immer neue Dimensionen. Die Flüchtlings- und Asylpolitik Europas ist gekennzeichnet u.a. von Lagersystemen, der in Deutschland einmaligen Residenzpflicht, die jetzt zwar gelockert aber noch immer nicht bundesweit aufgehoben worden ist, dem Asylbewerberleistungsgesetz und einem Arbeitsverbot, das Personen, die aus welchen Gründen auch immer nach Deutschland bzw. in die EU migrieren, an einer autonomen Lebensführung hindert.

Insgesamt wurde diese Situation schnell mit dem Begriff «Festung Europa» belegt, und diese Entwicklung gipfelte in der Einrichtung von Frontex (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen; Frontières Extérieures) 2004 (überarbeitet 2011 und 2014), an deren Gründung Deutschland und hier das Innenministerium maßgeblich und federführend beteiligt waren. Die Verhinderung von Migration nach Deutschland und Europa war oberste Zielsetzung bei der Gründung von Frontex. Sie ist eine Mischung aus militärischer Aufklärung und Abwehr von Migrant\_innen und geflüchteten Menschen sowie deren Lagerunterbringung unter dauerhafter polizeilicher Kontrolle – notfalls auch außerhalb der EU-Grenzen; all dies, um das EU-Gebiet für diese Personen möglichst dicht «abzuriegeln» und somit zu verhindern, dass hier überhaupt Asylanträge gestellt werden können. Frontex

wurde eingerichtet unter der Dritten Säule «juristische und polizeiliche Zusammenarbeit», versammelt aber hierunter sehr heterogene Organe. U.a. diese Regelungen wurden gerade in Dublin III neu gefasst. In den Wahlkampagnen zur Europawahl am 25. Mai 2014 schweigt der Großteil der Parteien zur repressiven Flüchtlings- und Asylpolitik Deutschlands und Frontex oder betreibt sogar eher rassistische Hetze gegen Migrant\_innen wie im Falle der «Republikaner» in Bayern. Die Grünen fordern zwar in ihrer Wahlkampagne «Flüchtlingsschutz» und die Einhaltung der Menschenrechte auf See ein und bezeichnen es als grünen Erfolg, dass sich Frontex jetzt bei seinen Aktionen im Mittelmeer an verbindliche Regeln zur Rettung Schiffbrüchiger halten muss. Ihre Argumentation ist jedoch naiv, denn völkerrechtlich weltweit geltende Regeln zur Rettung Schiffbrüchiger gab es seit langem,

und sie wurden 1982 in UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Seas; 1994 in Kraft getreten) präzisiert. Frontex hat sich schlicht nicht an diese Regeln gehalten und wird es auch nach den Neuregelungen weiterhin nicht tun. § 98 UNCLOS schreibt eine absolute Pflicht eines jeden Staates durch unter seiner Flagge segelnde Schiffe zur Hilfeleistung Schiffbrüchiger und in Seenot geratener Personen ungeachtet ihres politischen und rechtlichen Status vor, sofern diese Hilfe das Schiff, seine Mannschaft oder seine Passagiere nicht in ernsthafte Gefahr bringt. Sobald einem Kapitän die Seenot bekannt gemacht wird, muss er schnellstmöglich den gefährdeten Personen zu Hilfe kommen und, wo möglich, dem anderen Schiff den Namen des eigenen Schiffes, dessen Heimathafen und den nächsten anzusteuern den Hafen nennen.

Weiter heißt es, dass jeder Staat einen angemessenen und effektiven Such- und Rettungsdienst bezüglich der Sicherheit auf oder am Meer einrichten, durchführen und aufrechterhalten und ggf. durch gegenseitige regionale Arrangements mit den Nachbarstaaten zu diesem Zweck zusammenarbeiten soll. Kurz gesagt: Menschen in Seenot dürfen nicht sich selbst überlassen oder von einer Seerechtszone in eine andere verbracht werden (push-back), solange nicht sicher ist, ob sie im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als «Flüchtlinge» zu betrachten sind. Überdies ist ein Refoulement, also das Verbringen in ein Land, wo Menschenrechtsverletzungen zu befürchten sind, unzulässig (vgl. v. Brevern).<sup>29</sup> Der Artikel von v. Brevern behandelt auch die Pflicht zur Erlaubnis zum Anlaufen eines geeigneten Hafens. Dies impliziert, dass Anrainerstaaten die Ausschiffung nicht verweigern dürfen und die Kapitäne sich durch die Hilfeleistung nicht strafbar machen.

Das von Seiten Deutschlands gern vorgebrachte Argument, die GFK gelte auf hoher See nicht, um damit Flüchtlinge an der Einreise zu hindern, stimmt nicht. Die Hochsee ist gerade keine rechtsfreie Zone, denn hier gilt UNCLOS, und zwar auch und gerade hinsichtlich der Hilfe für Schiffbrüchige und Menschen in Seenot. Zu behaupten, wie es die Mittelmeeranrainer tun, sie seien nicht zuständig, weil z.B. eine Notsituation in der 12- oder 200-Meilen-Zone<sup>30</sup> eines anderen Staates auftritt, greift hier auch nicht. Die Parteien, die sich jetzt vollmundig für den Schutz von Geflüchteten einsetzen, erwähnen die UNCLOS-Bestimmungen nicht. Kennen sie sie nicht, oder wollen sie sie nicht kennen? Gingen sie darauf ein, so wäre klar, dass Hilfe auf See keine Gnade

ist, die von Staaten gewährt wird, sondern ein unverbrüchliches Menschenrecht. Ihr Einsatz für den Schutz von Geflüchteten ist heuchlerisch, da sie UNCLOS nicht erwähnen und so tun, als sei Hilfe in Seenot eine von Staaten gnädig und freiwillig gewährt Wohltat. Eine solche Haltung vertritt implizit auch die Wahlwerbung der Grünen, die u.a. mit latent paternalistischen und rassistischen Stereotypen reproduzierenden Wahlslogans arbeitet.<sup>31</sup>

Frontex ist eine praktisch autonome Organisation, die letztendlich nicht an europäisches Recht gebunden ist. Es ist zweifelhaft, ob sie unter UNCLOS-Bestimmungen überhaupt legal ist. Was aber sind genau die Befugnisse von Frontex? In der 12- sowie in der 200-Meilenzone können Flüchtlingsboote abgefangen und an der Weiterfahrt gehindert bzw. gezwungen werden, ihren Kurs zu ändern. Frontex ist sogar ermächtigt, sie zwangsweise zum Herkunfts- oder Ausgangshafen, meist ein nicht-europäischer Staat, zurück zu eskortieren.

Der Einsatz von Frontex geht aber noch weiter: Die Agentur wird bereits in nordafrikanischen Staaten wie Libyen, Marokko und Tunesien aktiv, d.h. sie agiert außerhalb der EU-Grenzen und -Zuständigkeiten. Die EU und Deutschland kooperieren auf politischer (z.B. durch Rücknahmeabkommen und Visumsbedingungen) und finanzieller (Investitionen, finanzielle Unterstützung bei technischer Aufrüstung) Ebene mit diesen Staaten, die teilweise Ausgangs- oder Transitzone von Migration in die Binnenländer Europas sind oder die an die EU angrenzen, und verhindern somit mit allen Mitteln die Einreise von Migrant\_innen in das EU-Gebiet. An die EU grenzende Staaten werden gezwungen, die GFK zu unterzeichnen, wodurch diese automatisch zu sogenannten sicheren Drittstaaten werden. Ob die GFK-Bestimmungen eingehalten werden oder nicht, ist dabei zweitrangig. Vorrangiges Ziel ist es, massenhaft innereuropäische Dublin-III-Abschiebungen zu ermöglichen, wie sie momentan aus Deutschland und vor allem nach Ungarn, Italien und Polen geschehen.

Die Aktivitäten von Frontex in Nicht-EU-Staaten verschieben die EU-Außengrenze bis weit nach Nordafrika und verhindern schon dort die Mobilität von Menschen. So existieren z.B. holding camps u.a. in Nordafrika. Die Festung Europa verlagert so die Migrationsrouten weg von den europäischen Binnen- und sogar Seegrenzen. Der Einsatz von Frontex hat dazu geführt, dass geflüchtete Personen sich vermehrt auf gefährliche und unsichere Seerouten begeben. Wie die



«Migrant Files» zeigen, haben seit 2000 bereits 23000 Migrant\_innen und Geflüchtete auf See oder an den Küsten ihr Leben verloren, allein im Oktober 2013 350, als ein Boot vor Lampedusa kenterte. Die zuständigen Behörden griffen zu spät und zögerlich ein, so dass viele, die hätten gerettet werden können, ertranken.<sup>32</sup>

Die «Festung Europa» lagert rassistische Praktiken des Ausschlusses bestimmter Personengruppen sozusagen an eine private Organisation aus, die permanent Völkerrecht verletzt. Sie nimmt dabei den Tod von Schiffbrüchigen in Kauf (was zumindest als Totschlag zu ahnden wäre) und stellt, wie z.B. Italien, Kapitäne, die sich an das Seerecht halten, vor Gericht, indem sie sie als Schlepper kriminalisiert. Geflüchtete Personen, darunter Kinder, Babys und Schwerkranke (von Okt. 2012 bis 2013 allein 2000 Geflüchtete) werden zurückgewiesen, ohne dass die EU-Organe sich damit befassen oder eingreifen.<sup>33</sup> Selbst wenn Geflüchtete nicht zurückgewiesen werden, werden sie in vielen Fällen nach Erreichen eines EU-Landes in menschenunwürdigen Lagern festgehalten oder gleich willkürlich inhaftiert, bevor sie abgeschoben werden. Selbstorganisationen wie *The Voice Refugee Forum* oder *Die Karawane* haben zahlreiche dieser Fälle dokumentiert und dabei auch auf häufige Misshandlungen durch die jeweiligen Sicherheitskräfte hingewiesen.

Es hilft nicht zu behaupten, dass nicht die europäischen Staaten die Menschenrechte verletzen, sondern Frontex, denn die EU hat Frontex eingesetzt. Gleichfalls hilft es nicht, mit dem Finger auf die See-Anrainerstaaten zu zeigen, die angeblich das Seerecht nicht beachten. Der Artikel von v. Brevem weist ausdrücklich darauf hin, dass das Anlanden von Geflüchteten in fremden Häfen nicht als Dauerzustand zu sehen ist, sondern dass Wege gefunden werden müssen, sie in ihre Heimat – bzw. wo das nicht möglich ist: gerecht auf andere Länder – zu verteilen. Viele Geflüchtete wollen ohnehin zum Zweck der Familienzusammenführung oder im Zuge des ihnen zustehenden Menschenrechtes der Bewegungsfreiheit und der freien Wahl des Aufenthaltsortes nach Mitteleuropa oder Skandinavien weiterreisen. Die Regelung von Dublin III, dass Flüchtlinge im Staat des ersten Landgangs verbleiben müssen oder in «sichere Drittstaaten» zurückgewiesen werden dürfen, widerspricht damit auch UNCLOS.

Während die Grenzen innerhalb Europas sich auflösen, werden die Außengrenzen zunehmend undurchlässiger. Frontex maßt sich aber nicht nur an den Außengrenzen

Europas, auf See oder gar in einigen Staaten Afrikas und Asiens Befugnisse an, die ihm nicht zustehen, sondern auch innerhalb Europas. Die innereuropäischen Grenzen verschwimmen nach Schengen zunehmend, dafür werden aber polizeiliche und Zollbefugnisse zur Personenkontrolle erheblich ausgedehnt. Z.B. dürfen Polizei und Zoll in öffentlichen Verkehrsmitteln und im öffentlichen Raum fast unbegrenzt mit «racial profiling» und Rasterfahndung Menschen kontrollieren. Die europäische Einigung bedeutete damit gleichzeitig die Verhinderung oder Bekämpfung von Migration in dieses Gebiet und eine erweiterte Kontrolle aller Einwohner\_innen, die nicht in ein auf rassistischen Kategorien basierendes Schema passen.

Bereits seit Dublin II arbeitet Frontex mit Eurodac zusammen, der Datenerfassung (die erzwungene Abnahme von Fingerabdrücken und biometrische Daten) von zuwandernden Personen. Diese Verordnung wurde ebenfalls durch Dublin III neu geregelt und hebt damit praktisch die neuen verbesserten Bestimmungen zum Flüchtlingsschutz wieder aus, denn es handelt sich um eine EU-weite Datei zur Erfassung aller neu einreisenden Personen, die vorhaben, einen Asylantrag zu stellen. Polizei und andere Sicherheitsorgane haben seit Dublin III unbegrenzten Zugriff auf diese Datenbank. Geflüchtete werden damit schon bei der Einreise als Verdächtige oder gar Kriminelle behandelt und damit unter Generalverdacht gestellt. Mit Hilfe dieser Daten wird eine rassistische Denkweise statistisch untermauert, denn gleichgültig, welchen Status die Flüchtlinge letztendlich erhalten, erscheinen sie in der Statistik erst einmal als Verdächtige bzw. potenzielle Kriminelle. Damit wird in der Öffentlichkeit ein rassistisches Bild von Flüchtlingen durch die Aufnahmepraxis selbst erzeugt und Ressentiments aufgrund von Stereotypisierungen und Fremdzuschreibungen verstärkt.

Das neue Asylrecht ist nicht nur ein Abschottungs- und Abschreckungsrecht (eine der höchsten Prioritäten bei der europäischen Einigung); es gefährdet oft Menschenleben akut. Dies gilt nicht nur für die beschriebenen Zustände an den europäischen Seegrenzen und im Frontex-Aktionsgebiet, sondern auch mitten in Deutschland: Einmal erhalten Menschen, die den menschenunwürdigen Verhältnissen in Ihren «Erstaufnahmestaaten» entfliehen, hier keinen angemessenen Aufenthalt (Lampedusa in Hamburg), sondern werden zurückgewiesen. Damit ist eine Komplizenschaft der EU in den griechischen,

italienischen, ungarischen usw. Praktiken gegeben. Zum anderen sind die Verhältnisse in den Lagern in Deutschland in der Regel genauso unzumutbar wie in den genannten Ländern: Wegen der als unerträglich empfundenen Situation kam es mehrfach in deutschen Lagern bereits zu Tötungen und Selbsttötungen. Menschen müssen hier oft jahrelang in von Kakerlaken verseuchten, schimmeligen Unterkünften mit nicht getrennten sanitären Anlagen leben. Auf der einen Seite sprechen europäische Politiker\_innen über die Stärkung und Öffnung Europas für Zuwanderer\_innen, Fachkräfte usw. Was heißt das aber an den Grenzen? Hier findet die Öffnung für Menschen außerhalb Europas nicht statt, im Gegenteil, die Stärkung Europas bedeutet die Stärkung der Festung Europa, d.h. der Abschottung und der Schließung der Grenzen gegen neu Hinzukommende.

Europa kann sich im Lichte seiner «liberalen» Politik sonnen, da die rassistischen politischen Praktiken an Frontex ausgelagert werden. Wenn Vorfälle geschehen, wie die im Okt. 2013 vor Lampedusa oder auch nur das «ganz alltägliche push-back», ist es leicht, Frontex zu beschuldigen, das angeblich den rechtlichen und politischen Vorgaben der EU nicht folgt. Tatsächlich folgt es ihnen buchstabengetreu. Zwar ist in der Frontex-Verordnung von 2011 vorgesehen, dass es seine menschenrechtsverletzenden Aktivitäten in Italien und vor allem Griechenland (*Poseidon Land and Sea*) beenden muss. Das ist bisher aber nicht geschehen. Die Änderungen vom April 2014 dienen vordergründig dem Flüchtlingsschutz, ermöglichen aber dadurch, dass sie das Aufbringen von Flüchtlingsbooten, deren Kontrolle und ggf. Rückweisung in den Auslaufhafen erlauben, eine noch leichtere Abschiebung dieser Personen. Vorgeblich sollen dadurch Schlepper gefunden und ausgeschaltet werden, das geschieht durch diese Aktionen aber nicht, denn eine Prüfung, ob die Bootsinsass\_innen tatsächlich als Geflüchtete im Sinne

der GFK anerkannt würden oder nicht, kann unter diesen Umständen nicht ausreichend geschehen.<sup>34</sup>

Es geht also hier nicht so sehr darum, dass die Frontex-Aktionen und die deutsche Asylgesetzgebung noch hinter die Mindestanforderungen und -standards von GFK und UNCLOS zurückgehen – das steht außer Frage, und sollte auch nicht als Anhaltspunkt dienen –, es geht vielmehr um die Frage, warum dies geschieht: aus einer postkolonialen rassistischen Haltung heraus, die nicht bereit ist, sich ihre eigene Schuld einzugestehen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und ihre durch Plünderung, Krieg und Gewalt errungenen Privilegien aufzugeben. Es ist ein System der Abschottung und der Ausgrenzung aller, die man nicht will und die man als Gefährdung der eigenen Stellung innerhalb der globalen Machtverhältnisse sieht. Zu hoffen bleibt einzig, dass der andauernde und erstarkende Protest und Widerstand, der maßgeblich von denjenigen Personen getragen wird, für die dieses System der Ausgrenzung und Entmenschlichung gedacht ist, weitergehen kann und die hierfür notwendige Unterstützung erhält. Am 19. April 2014 wird ein u.a. von den Protestierenden des Oranienplatzes organisierter europaweiter Marsch von Straßburg nach Brüssel stattfinden. Ziel soll es sein, die durch die rassistische und menschenverachtende EU-Flüchtlingspolitik erzeugte Isolation und Vereinzelung geflüchteter Personen zu durchbrechen und in einer gemeinsamen Aktion dagegen Widerstand zu leisten.

**Iris Rajanayagam** schreibt regelmäßig für «Leben nach Migration» und ist seit 2005 Aktivistin bei der *Plataforma* und der *Karawane für die Rechte der Flüchtlinge und Migrant\_innen*. Sie hat in Köln, Dar-es-Salaam und Berlin Neuere und Neueste Geschichte, Anglistik und African Studies studiert. Im Mai 2011 erwarb sie in diesen Fächern ihren Magister. Zurzeit lebt sie mit ihrem Partner und ihrem gemeinsamen Sohn in Berlin.

---

Cristina Martín

**“Sozialtourismus” oder eine Europäische Union mit gleichen Rechten und Pflichten für alle EU-Bürger\_innen?**

Ein Dauerkampf der deutschen Regierung gegen das Freizügigkeitsrecht

<sup>1</sup> Art. 70 iVm Anhang X VO 883/2004

<sup>2</sup> Art. 2 (Persönlicher Anwendungsbereich) iVm Art. 4 (soziales Gleichbehandlungsgebot) VO 833/2004

<sup>3</sup> EuGH 22.06.1972(Frilli gegen Belgischen Staat), Rs. 1/72, Slg. 1972, 457.

<sup>4</sup> Siehe: Art. 18 AEUV zum allgemeinen Verbot auf Grund der Staatsangehörigkeit zu diskriminieren, Art. 45 Abs. 2 AEUV zum Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer ohne Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit und Art. 20 AEUV zum allgemeinen Aufenthaltsrecht für EU-Bürger.

<sup>5</sup> EuGH 04.06.2009 (Vatsouras/Koupatantze gegen ARGE Nürnberg), Rs. C-22/08 und C-23/08, Slg. 2009, I-4585 mit Verweis auf: Urteil vom 23.03.2004, Rs. C-138/02, Sgl. 2004, I-2703 (Collins gegen Secretary of State for Work and Pensions).

<sup>6</sup> BSG, B 4 AS 9/13 R, Rn. 15.

<sup>7</sup> Frings, Sozialleistungen für EU-Bürger/innen nach der VO 883/2004, März 2012, S. 15. Abrufbar unter: [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Frings\\_Sozialleistungen\\_883-2004.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Frings_Sozialleistungen_883-2004.pdf). Zuletzt besucht am 05.05.2014.

<sup>8</sup> Der EuGH hat im Fall Vatsouras/Koupatantze (siehe Fn. 6) entschieden, dass beitragsunabhängige Geldleistungen schon dann zugewährt sind, wenn sie Leistungen zur Erleichterung der Arbeitsmarktintegration sind und die betroffene Person eine tatsächliche Verbindung zum deutschen Arbeitsmarkt hat. Dafür reicht, dass die Person während eines angemessenen Zeitraums tatsächlich eine Beschäftigung in dem Mitgliedstaat gesucht hat. Der EuGH hat in seiner Entscheidung zwar offen gelassen, ob SGB II Leistungen zur Erleichterung der Arbeitsmarktintegration oder Sozialhilfe enthält, doch die Europäische Kommission hat sich vor kurzem für die erste Auslegungsvariante ausgesprochen (siehe weiter unten).

<sup>9</sup> Voigt, Recht – Spielball der Politik? Rechtspolitologie im Zeichen der Globalisierung, 4. Neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, S. 47. «Arena» wird hier als der Raum verstanden, in dem ein politischer Konflikt ausgetragen wird. Siehe: Voigt, Recht...

<sup>10</sup> BSG, B 4 AS 9/13 R, LSG S17 AS 2198/12

<sup>11</sup> Siehe Fn. 9.

<sup>12</sup> Siehe u.a.: Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins, Nr. 60/12, Berlin, Juni 2012. Abrufbar unter: <http://anwaltverein.de/downloads/Stellungnahmen-11/SN60-12Auslaender-AsylFuersorgeabkommen.pdf> (zuletzt besucht am 05.05.2014). Siehe auch: Frings (Fn. 8), S. 18.

<sup>13</sup> <http://www.sueddeutsche.de/kultur/sozialtourismus-ist-unwort-des-jahres-gezielte-stimmungsmache-gegen-unerwunschte-zuwanderer-1.1862549>. Die Maßnahmen ergeben sich aus einer Studie von BMI und BMAS: Zwischenbericht des Staatssekretärausschusses zu «Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssystem durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten». Abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/zwischenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/zwischenbericht.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt besucht am 05.05.2014).

<sup>14</sup> EuGH 23.03.2004 (Collins gegen Secretary of State for Work and Pensions), Rs. C-138/02, Sgl. 2004, I-2703 mit Verweis auf: Urteil 26.02.1991, Rs. C-292/89, Sgl. 1991, I-745 (Antonissen).

<sup>15</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 1 Freizügigkeitsgesetz/EU.

Hüseyin Çelik

## Freizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz sowie die jüngste Initiative gegen Zuwanderung

<sup>16</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Statistik, Natürliche Bevölkerungsbewegung: Provisorische Monatsdaten, Januar 2014 (Stand: BFS, 25.03.2014).

<sup>17</sup> Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, Februar 2014 vom 7. März 2014, S. 4.

<sup>18</sup> BGBl. I 2013 S. 3484 ff.

<sup>19</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

<sup>20</sup> Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen (ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1).

<sup>21</sup> Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1).

<sup>22</sup> BR-Druck 97/13 vom 08.02.2013.

Magdalena Benavente

## EU Migrationspolitik: Ausschließen und illegalisieren anstatt schützen?

<sup>23</sup> Änderung ab 06.09.2013 Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern § 2, § 4, § 6, § 9a, § 9b, § 9c, § 14, § 16, § 18c, § 19a, § 21, § 25a, § 27, § 28, § 29, § 31, §

32, § 38a, § 39, § 44, § 44a, § 52, § 57, § 58, § 75, § 77, § 81, § 84, § 91c, § 98, § 104 Änderung ab 02.12.2013: § 4, § 5, § 6, § 9a, § 9b, § 29, § 30, § 31, § 33, § 34, § 51, § 56, § 69, § 88a, § 91c, § 101, § 104.

<sup>24</sup> BR-Druck 97/13 vom 08.02.2013.

<sup>25</sup> Vgl. PRO ASYL Stellungnahme vom 18.01.2013

<sup>26</sup> Vgl. PRO ASYL Stellungnahme vom 18.01.2013

Cristina Martín

## Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und seine Konsequenzen im Bereich der Asylpolitik

<sup>27</sup> 81% aller Gesetzentwürfe zwischen 2009–2013 wurden im Rahmen des so genannten informellen Trilogs zwischen EU-Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat beschlossen. Dazu: <http://de.wikipedia.org/wiki/Trilog> und <http://www.bpb.de/lernen/unterrichten/grafstat/134013/sachanalyse> (zuletzt besucht am 14.05.2014).

<sup>28</sup> Artikel 78 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Iris Rajanayagam

## Frontex nach Dublin III: Verstärkte Abwehr statt Schutz

<sup>29</sup> Von Brevorn, Hartmut „Seenotrettung von Flüchtlingen“ in : Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2000 / Hrsg.: Max-Planck-Institut für ausländisches und Völkerrecht.

<sup>30</sup> S. hierzu: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20040579/index.html>

<sup>31</sup> S. hierzu Wahlplakat der Grünen, auf dem ein junge Frau zu sehen ist mit den Sätzen: „I have a Dream. I am a Refugee. I am Europe“

<sup>32</sup> S. hierzu: <http://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2014/04/europaisches-projekt-migrant-files-verzeichnet-23-000-tote-seit-2000>.

<sup>33</sup> S. hierzu beispielhaft der Fall von Asif Seyd: <http://vimeo.com/91142693>.

<sup>34</sup> Wollte mensch tatsächlich Schlepper bekämpfen, käme viel eher UNCLOS § 99 (Verbot von Sklaventransporten und Befreiung von Sklaven) in Betracht.