



PLANSPIEL

HANDBUCH

EUROPER I Europäische Perspektiven zur Asylpolitik

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung	3
Die Aufnahme richtlinie	4
Streitpunkte: Arbeitsmarkt und Unterkunft	6
Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren	10
Änderungsanträge	12
Abstimmungsregeln	13
Rollen und Aufgaben	15
Kontakt und Impressum	20

EINFÜHRUNG

Herzlich willkommen zum Planspiel über die europäische Asylpolitik! Während des Planspiels werden Sie in die Rolle von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, MinisterInnen im Rat der Europäischen Union und VertreterInnen der Europäischen Kommission schlüpfen und über ein Gesetz zur EU-Asylpolitik verhandeln.

Obwohl Asylpolitik schon seit den 1990ern auf der europäischen politischen Agenda steht, ist das Thema heute hochaktuell. Viele EU-Regelungen, die in den letzten Jahrzehnten eingeführt wurden, sind bei den heutigen sehr hohen AsylbewerberInnenzahlen in den EU-Mitgliedsstaaten nicht mehr praktikabel und müssen an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Ganz vorne auf der Agenda steht hierbei die Aufnahme und Integration von AsylbewerberInnen, die in EU-Mitgliedsstaaten Schutz vor Verfolgung suchen. Wo sollen AsylbewerberInnen untergebracht werden und ab wann dürfen sie einer Arbeit nachgehen? Diese Fragen gilt es im Planspiel zu diskutieren und zu verhandeln!

DIE AUFNAHMERICHTLINIE

Im Planspiel werden Sie ein EU-Gesetz, oder genauer gesagt einen *Rechtsakt* der EU, verhandeln. Ein Rechtsakt kann verschiedene Formen annehmen. Dabei sind *Richtlinien* Rahmenvorgaben für EU-Mitgliedsstaaten, die den Staaten inhaltlichen Spielraum für die Umsetzung lassen. Im Planspiel werden Sie die derzeitige EU-weit geltende

Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie) neu verhandeln.

In der Aufnahmerichtlinie sind Mindeststandards für die Behandlung und die Unterbringung von AsylbewerberInnen festgelegt, das heißt alle Mitgliedsstaaten sind dazu verpflichtet, diese Standards einzuhalten. So ist zum Beispiel festgelegt, dass minderjährige AsylbewerberInnen spätestens nach drei Monaten zur Schule gehen müssen und dass AsylbewerberInnen medizinisch notversorgt werden müssen. Mitgliedsstaaten dürfen aber auch „günstigere Regelungen“ für AsylbewerberInnen festlegen, also Maßnahmen einführen, die die Lebensumstände für AsylbewerberInnen noch weiter verbessern, als es in der Richtlinie vorgeschrieben ist.

Neuverhandlungen

Im Juli 2016 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Reform der Aufnahme richtlinie vor, um eine fairere und humanere europäische Asylpolitik zu schaffen.

Die aktuelle Richtlinie gibt vor, dass AsylbewerberInnen neun Monate nachdem sie ihren Asylantrag gestellt haben, Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Die Europäische Kommission schlägt nun vor, die Wartezeit auf sechs Monate zu verkürzen, sodass sich AsylbewerberInnen früher auf Stellenangebote bewerben können.

Um die Integration von AsylbewerberInnen zu verbessern, strebt die Europäische Kommission zudem die Unterbringung in normalen Wohnungen an. Während es in der aktuellen Richtlinie keinerlei Beschränkungen gibt, schlägt die Europäische Kommission daher nun vor, dass eine Unterbringung in Sammelunterkünften nur für eine Übergangszeit gestattet sein sollte und danach eine Unterbringung in Wohnungen erfolgen muss.

Kommissionsvorschlag

1. Zugang zum Arbeitsmarkt nach sechs Monaten
2. Übergangslösung mit zeitlicher Begrenzung für Sammelunterkünfte

STREITPUNKTE: ARBEITSMARKT UND UNTERKUNFT

Für die Verhandlungen stehen also zwei Streitpunkte auf der Agenda: der Zugang zum Arbeitsmarkt für AsylbewerberInnen und die Unterbringung von AsylbewerberInnen. Diese beiden Themenpunkte sind für die Integration von AsylbewerberInnen von sehr großer Bedeutung und sorgen für reichlich Gesprächs- und Sprengstoff zwischen der Europäischen Kommission, den einzelnen Mitgliedsstaaten und den Fraktionen des Europäischen Parlaments.

Streitpunkt I: Zugang zum Arbeitsmarkt

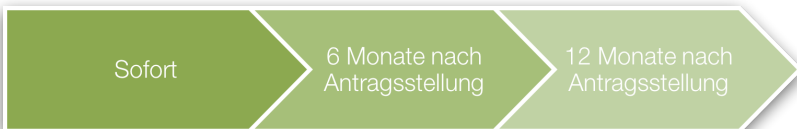
Ohne Arbeit kein selbst verdientes Geld und somit eine hohe finanzielle Abhängigkeit vom Staat - was für die BürgerInnen des Staates gilt, gilt auch für AsylbewerberInnen. Somit ist ein Zugang zum Arbeitsmarkt für AsylbewerberInnen sowohl im Interesse der BewerberInnen als auch des Aufnahmelandes: AsylbewerberInnen können selbstständig für sich sorgen und sich leichter integrieren und der Staat wird durch geringere Sozialleistungen entlastet.

Generell stehen AsylbewerberInnen Sozialhilfeleistungen zu, die aber häufig sehr weit unter dem regulären Satz für Staatsangehörige liegen. Wer wenig Geld zur Verfügung hat und noch dazu keine Möglichkeit hat, selbst arbeiten zu gehen, ist eher versucht, sich mit Schwarzarbeit oder kriminellem Verhalten ein zusätzliches

Einkommen zu verschaffen. Durch einen schnellen Zugang zum Arbeitsmarkt kann einem solchen Verhalten vorgebeugt werden.

Allerdings steht die Frage im Raum, inwieweit in Zeiten von finanziellen Engpässen und hoher Arbeitslosigkeit in einigen EU-Mitgliedsstaaten die Prioritäten verteilt sind. So ist zurzeit fast jede/r zweite jugendliche SpanierIn unter 25 Jahren arbeitslos. Müssen nicht zuallererst Arbeitsplätze für Staatsangehörige geschaffen werden? Ein Teil der AsylbewerberInnen wird wahrscheinlich abgelehnt und muss nach einigen Monaten wieder in ihr Heimatland zurückgehen. Somit lohnt es sich meist nicht, allen AsylbewerberInnen einen schnellen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Zu der Frage „Ab wann sollten AsylbewerberInnen Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen?“ gibt es drei unterschiedliche Positionen:



Streitpunkt II: Unterbringung

Zurzeit werden AsylbewerberInnen vor allem in Sammelunterkünften untergebracht, die meist in eher dünn besiedelten Gegenden oder am Rande von Städten liegen. Dabei gibt es eine Vielzahl an Unterbringungsmöglichkeiten, die von Containern über ehemalige Kasernen bis hin zu ungenutzten Hotels reicht.

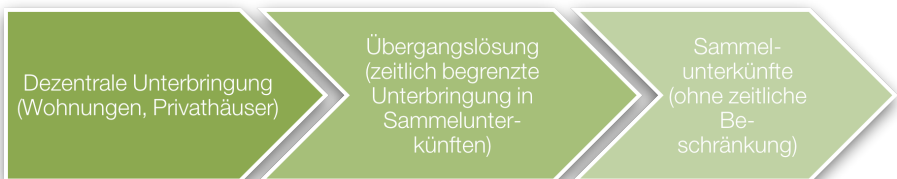
Diese Art der Unterbringung ist für die Staaten meist kosteneffizient. Darüber hinaus schränkt man das ‚Problem‘ lokal und übersichtlich ein und die Bearbeitung der Anträge und die Betreuung der AsylbewerberInnen lässt sich in Sammelunterkünften besser organisieren. Auch ist es schwierig, eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen zu rechtfertigen, wenn viele AntragsstellerInnen ohnehin nicht im Land bleiben.

Hygiene und Privatsphäre sind in den Sammelunterkünften aber oft mangelhaft, wobei es große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten gibt. Teilweise sind die Bedingungen allerdings so schlecht, dass man nicht mehr von einem menschenwürdigen Leben sprechen kann. Die entfernte Lage vieler Unterkünfte von Städten oder Ortschaften hindert die AsylbewerberInnen zudem an der Integration in die Aufnahmegesellschaft.

Als Konsequenz fordern viele Menschenrechtsorganisationen die Abschaffung von Sammelunterkünften und die Unterbringung in normalen Wohnungen. Dadurch würde den AsylbewerberInnen eine

selbstbestimmte Lebensweise ermöglicht und ihre Integration gefördert, da sie am normalen Leben als Stadt- oder DorfbewohnerIn teilnehmen können. Allerdings ist die Unterbringung in Wohnungen teurer und bezüglich der sozialen und rechtlichen Betreuung aufwendiger als in eine Sammelunterkunft. Und da in Teilen der Bevölkerung großes Misstrauen gegenüber AsylbewerberInnen herrscht, könnte die Unterbringung in Ballungszentren – ob in Einzel- oder in Sammelunterkünften - die Nichtakzeptanz von AsylbewerberInnen noch verstärken. Dies kann im schlimmsten Fall zu Übergriffen gegen AsylbewerberInnen führen.

Zu der Frage „Wie sollten AsylbewerberInnen untergebracht werden?“ gibt es drei unterschiedliche Positionen:



DAS ORDENTLICHE GESETZGEBUNGSVERFAHREN

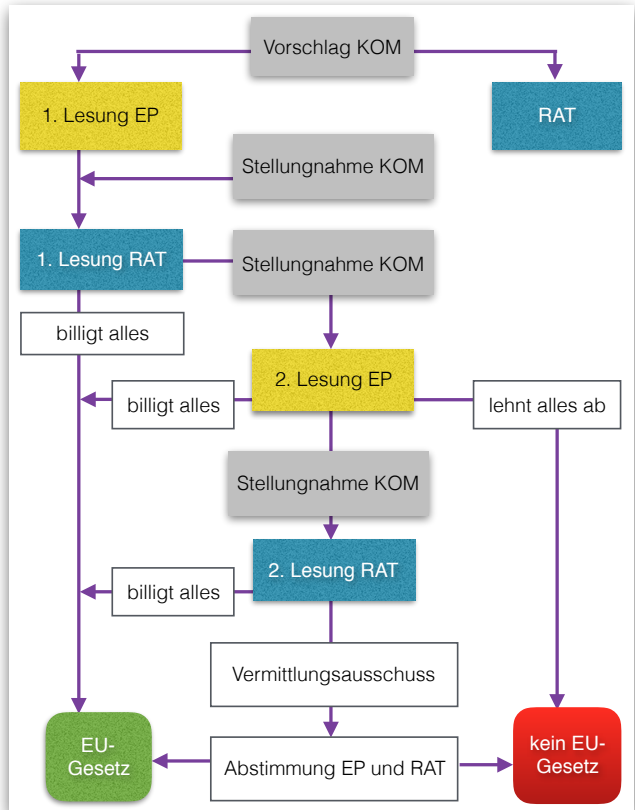
In der EU verabschieden die Europäische Kommission (KOM), das Europäische Parlament (EP) und der Rat der Europäischen Union (RAT) mit einem komplexen Verfahren europäische Rechtsakte. Bei diesem *Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* teilen sich das EP und der RAT die Legislativbefugnis, dass heißt beide Institutionen müssen den Änderungen zustimmen.

Das Verfahren beginnt bei der KOM, die dem EP und dem RAT einen Gesetzesvorschlag unterbreitet. Das EP diskutiert diesen Vorschlag und übermittelt die Ergebnisse seiner Verhandlungen in der Form von Änderungsanträgen an den RAT.

Danach gibt es mehrere Möglichkeiten:

- Billigt der RAT die Änderungsanträge des EPs, ist der Rechtsakt erlassen.
- Stimmt der RAT nicht zu, muss er anhand von Änderungsanträgen einen eigenen Gemeinsamen Standpunkt festlegen, der wiederum dem EP und der KOM übermittelt wird. Das EP kann den Gemeinsamen Standpunkt des RATs akzeptieren (dann ist der Rechtsakt erlassen), ihn gänzlich ablehnen (dann ist der Rechtsakt gescheitert) oder erneut Änderungen vornehmen.

- Bei erneuten Änderungen stimmt der RAT wieder über die Änderungsanträge des EPs ab. Dabei muss der RAT, falls die KOM die Änderungen des EPs ablehnt, einstimmig zustimmen, um den Rechtsakt zu erlassen.



Ist der RAT mit den neuen Änderungen des EPs nicht einverstanden, wird ein Vermittlungsausschuss einberufen. Wenn sich der Ausschuss auf eine Kompromisslösung einigt, wird über

diesen Vorschlag im EP und im RAT abgestimmt. Stimmen beide Institutionen dem Vorschlag zu, ist der Rechtsakt erlassen. Lehnt eine Institution den Vorschlag ab, ist die Initiative endgültig gescheitert.

ÄNDERUNGSANTRÄGE

Änderungsanträge sind die Gesetzesvorschläge, die Sie in den Verhandlungen ausarbeiten und zur Abstimmung bei der Präsidentschaft im EP und im RAT einreichen.

Regeln für Änderungsanträge

- Änderungsanträge sollten sich darauf beschränken, was im Wortlaut später in der Richtlinie stehen soll.
- Keine Begründungen oder Argumente
- Keine Formulierungen wie „Wir sind der Meinung, dass...“

Beispiel eines Änderungsantrags (zu einer anderen Richtlinie)

Änderungsantrag zu Streitpunkt I der EVP-
und S&D Fraktionen

„Direktzahlungen werden um 20 Prozent gekürzt.“

ABSTIMMUNGSREGELN

Im Planspiel gibt es zwei Arten von Abstimmungen: über einzelne Änderungsanträge und über einen Entwurf in seiner Ganzheit (Abstimmung im Paket).

Abstimmung über Änderungsanträge

Änderungsanträge werden nach einfacher oder absoluter Mehrheit mit Handzeichen abgestimmt:

- Wer stimmt für diesen Änderungsantrag?
- Wer stimmt gegen diesen Änderungsantrag?
- Enthaltungen?

Die Abstimmungen sind unabhängig voneinander: Das heißt, Sie müssen sich nicht für einen Antrag entscheiden, sondern können für jeden Antrag unabhängig mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ stimmen. Bei einer *einfachen Mehrheit* gilt: gibt es mehr Ja- als Neinstimmen, ist der Änderungsantrag angenommen, wobei Enthaltungen nicht mitgezählt werden. Bei einer *absoluten Mehrheit* muss die Mehrheit aller Abgeordneten zustimmen, damit ein Änderungsantrag angenommen wird. Enthaltungen werden somit faktisch zu Nein-Stimmen. Sobald ein Änderungsantrag angenommen ist, wird über keinen weiteren Änderungsantrag mehr abgestimmt.

Abstimmung im Paket

Hat eine Institution Änderungsanträge beschlossen, wird über diese Änderungsanträge in der anderen Institution im Paket abgestimmt. Im Europäischen Parlament geschieht dies anhand der einfachen Mehrheit, beziehungsweise im fortgeschrittenen Verlauf des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit absoluter Mehrheit, während der Rat der Europäischen Union mit *qualifizierter Mehrheit* über Änderungsanträge des Europäischen Parlaments abstimmt. Dies bedeutet, dass mindestens 55 Prozent der Mitgliedsstaaten (also mindestens 15 der 28 Mitgliedsstaaten) zustimmen müssen, um die Änderungsanträge anzunehmen. Zusätzlich müssen die zustimmenden Mitgliedsstaaten mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU vertreten.

Die *qualifizierte Mehrheit* wird im Rat der Europäischen Union auch angewendet, um in der ersten Lesung den Gemeinsamen Standpunkt festzulegen. Das heißt, im Rat der Europäischen Union werden Änderungsanträge zuerst einzeln mit einfacher Mehrheit abgestimmt, um dann - nachdem für alle Streitpunkte ein Änderungsantrag festgelegt ist - noch einmal mit qualifizierter Mehrheit über die Änderungsanträge im Paket abzustimmen.

ROLLEN UND AUFGABEN

Während des Planspiels sind Sie ein/e AkteurIn mit einer bestimmten Rolle. Welche Rolle Sie vertreten, finden Sie in Ihrem persönlichen Rollenprofil, in dem sowohl Ihre Persönlichkeit als auch Ihre Positionen zu den Streitpunkten erklärt sind.

Bestimmte Rollenprofile übernehmen zudem das Amt der Präsidentschaft des Europäischen Parlaments, beziehungsweise der Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union und die Rolle von VertreterInnen der Europäischen Kommission. Mit diesen Ämtern und Rollen sind besondere Aufgaben verbunden.

Präsidentschaft

Die Präsidentschaft, das heißt der/die PräsidentIn und der/die VizepräsidentIn, übernimmt die Leitung und Moderation der Plenarsitzungen des Europäischen Parlaments, beziehungsweise der Sitzungen des Rats der Europäischen Union. Sie ruft einzelne RednerInnen auf und erteilt diesen das Wort. Die Präsidentschaft führt eine Rednerliste und achtet so auf einen ordnungsgemäßen Ablauf der Sitzungen. Eine wichtige Aufgabe der Präsidentschaft ist außerdem die Leitung der Abstimmungen: Sie stellt die Änderungsanträge vor, moderiert die Abstimmungen und zählt die Stimmen aus.

Checkliste für die Präsidentschaft des Europäischen Parlaments

Erste Lesung EP:

1. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu beginnen
2. Vorstellung der Präsidentschaft, Meldungen im Plenum erklären
3. Kommissionsvorschlag vorstellen
4. Fraktionssitzungen einläuten
5. Kommission begrüßen - begründet ihren Vorschlag
6. Abstimmung über KOM-Vorschlag (einfache Mehrheit)
7. *Verhandlungen, beide Streitpunkte nacheinander:*
 - Vorstellung
 - Diskutieren lassen
 - Informelle Verhandlungen einläuten, um Änderungsanträge schreiben zu lassen
 - Änderungsanträge vorstellen, abstimmen (einfache Mehrheit) und Stimmen auszählen
8. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu schließen

Zweite Lesung EP:

1. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu beginnen
2. Ratspräsidentschaft begrüßen - stellt den Gemeinsamen Standpunkt vor
3. Kommission begrüßen - nimmt Stellung zum Gemeinsamen Standpunkt
4. Abstimmung über Gemeinsamen Standpunkt (einfache Mehrheit)
5. *Verhandlungen (s.o.)*
 - Abstimmungen mit absoluter Mehrheit
6. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu schließen

Checkliste für die Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union

Sitzung des Rats:

1. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu beginnen
2. Vorstellung der Präsidentschaft, Meldungen im Plenum erklären
3. Kommissionsvorschlag vorstellen
4. Vorstellungsrunde einläuten
5. Kommission begrüßen - begründet ihren Vorschlag
6. *Vorverhandlungen, nacheinander beide Streitpunkte:*
 - Vorstellung
 - Diskutieren lassen
7. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu schließen

Erste Lesung Rat:

1. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu beginnen
2. EP-Präsidentschaft begrüßen - stellt Änderungsanträge vor
3. Kommission begrüßen - nimmt Stellung zu den Änderungsanträgen
4. Abstimmung über Änderungsanträge (qualifizierte Mehrheit)
5. *Verhandlungen*
 - Diskutieren lassen
 - Informelle Verhandlungen einläuten, um Änderungsanträge schreiben zu lassen
 - Änderungsanträge vorstellen, abstimmen (einfache Mehrheit per Handzeichen) und Stimmen auszählen
 - Abstimmung über das gesamte Paket mit qualifizierter Mehrheit
6. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu schließen

Checkliste für die Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union

Zweite Lesung Rat:

1. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu beginnen
2. EP-Präsidentschaft begrüßen - stellt Änderungsanträge vor
3. Kommission begrüßen - nimmt Stellung zu den Änderungsanträgen
4. Kurze Diskussion einläuten
5. Abstimmung über Änderungsanträge (qualifizierte Mehrheit)
 - *Falls die KOM die Änderungsanträge des EP ablehnt, muss der Rat einstimmig den Änderungsanträgen des EP zustimmen, um das EU-Gesetz zu erlassen*
6. Läuten der Glocke, um die Sitzung zu schließen

VertreterInnen der Europäischen Kommission

Die VertreterInnen der Europäischen Kommission eröffnen durch den Kommissionsvorschlag das Gesetzgebungsverfahren und erläutern den Vorschlag sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat der Europäischen Union. Auch nehmen sie an den Sitzungen beider Institutionen teil und können so die Verhandlungen in beiden Institutionen beeinflussen. Sie nehmen Stellung zu den jeweiligen Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union und können als VermittlerInnen agieren.

Checkliste für die VertreterInnen der Europäischen Kommission

Sitzung KOM:

1. Argumente für Vorschlag ausarbeiten und Stellungnahme vorbereiten

Erste Lesung EP und Sitzung Rat:

1. Rede im EP und im Rat, um den Vorschlag zu begründen
2. An der ersten Lesung des EP und der Sitzung des Rats teilnehmen
3. Strategie zu Änderungsanträgen des EP absprechen

Erste Lesung Rat:

1. Stellung nehmen zu Änderungsanträgen des EP
2. An der ersten Lesung des Rats teilnehmen
3. Strategie zu Änderungsanträgen des Rats absprechen

Zweite Lesung EP:

1. Stellung nehmen zum Gemeinsamen Standpunkt des Rats
2. An der zweiten Lesung des EP teilnehmen
3. Strategie zu Änderungsanträgen des EP absprechen
 - *Merke: der Rat muss einstimmig den Änderungsanträgen des EP zustimmen, um das EU-Gesetz zu erlassen, falls die Kommission die Änderungsanträge des EP ablehnt*

Zweite Lesung Rat:

1. Stellung nehmen zu Änderungsanträgen des EP
2. An der zweiten Lesung des Rats teilnehmen

KONTAKT UND IMPRESSUM

Das Projekt EUROPER I Europäische Perspektiven zur Asylpolitik wird in Projektpartnerschaft durchgeführt.

Projektpartner:

EUROSOC#DIGITAL gGmbH
Moosdorfstraße 7-9
12435 Berlin

GEKO Gesellschaft für Europa- und Kommunalpolitik e.V.
Friesenstr. 11
10965 Berlin

Bei Interesse und auch für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Holger Haberstock
hhaberstock@eurosoc-digital.org
Tel. 030 202396 150

Eva Grosser
grosser@geko-bb.de
Tel. 030 39209 200



Kofinanziert durch das
Programm Erasmus+
der Europäischen Union