

# Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

## Überblick

## über die laufenden Vorhaben und Vorgänge

Stand: Februar 2012

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Europapolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Redaktion: Volker Roßocha, Vera Egenberger

Autorin: Vera Egenberger

V.i.S.d.P.: Annelie Buntenbach

Diese Publikation wird nur online verteilt. Dreimal jährlich wird eine Überarbeitung angeboten. Die Online-Version ist zu finden unter: <http://www.dgb.de/-/pcV>

# Vorwort

---

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wir hoffen, dass euch das erweiterte Informationsangebot und das überarbeitete Layout des ersten neuen EU-Überblickes zugesagt haben. Nun möchten wir euch eine neue Auflage des dreimal im Jahr erscheinenden EU-Überblickes zur europäischen Migrations- und Antirassismuspoltik vorlegen. Wir erstellen dieses elektronische Informationsinstrument in der Hoffnung, auch über die gewerkschaftlichen Kreise hinaus, zum Verständnis von migrations- und antirassismusrelevanten Entwicklungen auf der europäischen Ebene beizutragen.

Um Informationen zu EU-Richtlinien und Programmen in eine gegenwärtige politische Debatte einzubetten, werden in Teil 1 diesmal die Entsendung, Entwicklungen zur Saisonarbeiterrichtlinie und die Sanktionsrichtlinie thematisiert.

Um auf aktuelle Entwicklungen und Ereignisse aufmerksam zu machen, bieten wir in Teil 2 Kurznachrichten an.

Der EU-Überblick bietet dann in Teil 3 jeweils eine kurze Einführung in bereits entwickelte oder gegenwärtig verhandelte EU-Instrumente in den Themenbereichen Migration, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Asyl, Integration und Antidiskriminierungspolitik. Vielfältige Links zu Originaldokumenten, Webseiten und Quellen sind angegeben. Diese helfen, an interessanten Stellen, auf einfachem Wege einen umfassenden Überblick zu bekommen und weiterzulesen. Wenn dies zu verstärkten Positionierungen und Präsenz von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklung von europäischen migrationspolitischen Maßnahmen führen würde, hätten wir unser Ziel mehr als erreicht.

Wir wünschen viel Interesse beim Lesen des EU-Überblicks.

Volker Roßocha

Abteilung Europapolitik

# Inhaltsverzeichnis

---

I.	Themenschwerpunkte.....	2
1.	Gegenwärtige Entwicklungen zur Richtlinie bezüglich der konzerninternen Entsendung .....	2
2.	Saisonarbeiter/innen kämpfen für Gleichbehandlung. ....	3
II.	Kurznachrichten .....	5
1.	Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bezüglich Niederlassungsfreiheit.....	5
2.	Welttag für menschenwürdige Arbeit.....	5
3.	Kampagne gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung .....	5
4.	Gesetzentwurf zu Menschenhandel.....	5
5.	Kürzungen der Altersrente bei Wohnsitznahme im Ausland nicht rechters .....	5
6.	Neues Frontex Mandat .....	6
7.	Studie zur Situation von Hausangestellten mit irregulärem Aufenthalt.....	6
8.	Schulbehörden müssen Kinder ohne regulären Aufenthalt nicht mehr melden .....	6
9.	Analyse zur Kompatibilität von Frontex und Europol mit der Grundrechtcarta .....	6
10.	Das Hin und Her zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengenraum .....	6
11.	Analyse des Europarates bezüglich der Diskriminierung von Migranten in Europa .....	7
12.	EU-Rahmen für nationale Integrationsstrategien von Roma .....	7
13.	Informationen zu Resettlement-Programmen.....	7
14.	Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit .....	7
15.	Konsultierung zu Familienzusammenführung und Niederlassungsfreiheit in der EU .....	7
16.	Bericht zu Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung veröffentlicht.....	7
17.	Roadmap zur Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu wissenschaftlichen Tätigkeiten .....	8
18.	Projekt „Faire Mobilität“ – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv .....	8
III.	Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik.....	9
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union.....	9
2.	Vorhaben der dänischen Präsidentschaft (1. Hälfte 2012).....	10
3.	Europäische Migrationspolitik .....	10
4.	Zuwanderung von Erwerbstätigen.....	12
5.	Aufenthaltsrechtliche Instrumente.....	17
6.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem .....	17
7.	Zirkuläre Migration.....	20
8.	Integrationspolitik .....	20
9.	Europäisches Zentrum für Migrationspolitik.....	23
IV.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung .....	24
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen.....	24
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit .....	25
3.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren und Rumänen .....	27
V.	Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik.....	28
1.	Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag .....	28
2.	EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung .....	28
3.	Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht .....	29
4.	Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes.....	31
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus .....	32

## I. Themenschwerpunkte

### 1. Gegenwärtige Entwicklungen zur Richtlinie bezüglich der konzerninternen Entsendung

Am 13. Juli 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission den Richtlinienentwurf über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (Richtlinie (KOM(2010) 378). Die englische Fassung spricht von ‚intra-corporate transfers‘. Im Rahmen der europäischen gemeinsamen Einwanderungspolitik soll das Europäische Parlament und der Europäische Rat die Einreise und Aufenthaltsbedingungen als auch die Visa- und Aufenthaltstitel für einen langfristigen Aufenthalt von Menschen bestimmen, die durch eine Firma mit Sitz in einem Drittland in die EU transferiert werden. Sie sieht ein transparentes und vereinfachtes Zulassungsverfahren für konzernintern entsandte Arbeitnehmer vor, das sich EU-weit auf einheitliche Begriffsbestimmungen und harmonisierte Kriterien stützt.

Im Sinne der Richtlinie, die im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens auch maßgeblich durch das Europäische Parlament entwickelt wird, umfassen konzerninterne Arbeitnehmer Führungskräfte, Fachkräfte und Trainees mit höherem Bildungsabschluss. Die in der Richtlinie gesteckten Rahmenbedingungen sind weiter gefasst als die bisherigen Anwendungsbereiche der Handelsverpflichtungen. Beabsichtigt ist es, dieselben Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer von Firmen mit Sitz in der EU und in einem Drittstaat zu gewährleisten. Der Richtlinienentwurf sieht die Möglichkeit vor, dass diese Fachkräfte bereits 12 Monate bei der entsendenden Firma beschäftigt sein mussten, um die Bedingungen der Richtlinie in Anspruch nehmen zu können. Nach Beendigung der Entsendung sollte die Fachkraft wieder in eine Niederlassung der Firma zurückkehren. Ein Beschäftigungsangebot muss vorgelegt werden aus dem hervor geht, dass die entsandte Fachkraft über die berufliche Qualifikation verfügt, um eine bestimmte Stelle zu besetzen. In Falle von Trainees soll der Nachweis für einen höheren Bildungsabschluss erbracht werden wie beispielsweise ein mindestens dreijähriges und erfolgreich absolviertes Studium. Eine Beschreibung des Traineeprogramms wird nötig sein, das die Möglichkeit einer echten Ausbildung nachweist. Eine vorherige Arbeitsmarktprüfung ist nicht vorgesehen.

Im Falle einer Entsendung an mehrere Standorte innerhalb der EU müssen die Behörden jeweils informiert werden. Bei Nichteinhaltung der Bedingungen können dann Geldbußen gegen die aufnehmende Niederlassung vorgesehen werden. Die Richtlinie sieht außerdem ein einheitliches Antragsverfahren vor, das sowohl zur Erteilung einer Aufenthalts- als auch einer Arbeitserlaubnis führt. Eine Anerkennung als Entsandter sollte drei Jahre nicht überschreiten. Transnationale Firmen sollen von der Richtlinie profitieren, die den Nachweis erbringen können, dass sie ihren Verpflichtungen auch nachkommen können.

Bei Gewährung dieses Aufenthaltsstatus wird der Aufenthaltstitel des ‚konzernintern entsandten Arbeitnehmers‘ vergeben. Zur Steigerung der Attraktivität dieses Statuses sollen günstige Bedingungen für die Familienzusammenführung gewährt werden.

Die Fraktion ‚Die Linke‘ hat bereits Ende 2010 in einem Antrag an den Bundestag beantragt, den Richtlinienentwurf vonseiten der Bundesregierung abzulehnen.

Da das Europäische Parlament und der Rat unterschiedliche Einschätzungen zur Rechtsgrundlage haben, wird zunächst am 27. November 2011 im Rechtsausschuss zu klären sein.

Parallel hierzu hat das Europäische Parlament im Rahmen seiner Verhandlungen im November Anmerkungen und Änderungsvorschläge vonseiten der Abgeordneten eingeholt. Diese werden von gewerkschaftlicher Seite jedoch bislang eher kritisch eingeschätzt.

Vera Egenberger

## 2. Saisonarbeiter/innen kämpfen für Gleichbehandlung.

Allein in der europäischen Landwirtschaft arbeiten über 4 Millionen Menschen als Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter, meist in anderen Ländern als denen, aus denen sie stammen. Die in Deutschland arbeitenden rund 300.000 Saisonarbeiter kommen meist aus Polen, aber auch Bulgarien, Rumänien und Kroatien senden diese Arbeiterinnen und Arbeiter, die zumeist weniger als 6 Monate hier arbeiten.

Wie die Landwirtschaft ist auch die Tourismusbranche aufgrund ihrer Natur auf Saisonarbeiter angewiesen. Und während wir unseren Sommerurlaub in Hotels an der Ostseeküste oder im Winter in den Skigebieten verbringen, sorgen diese Arbeitnehmer für saubere Betten und gutes Essen. Es ist sichtbar, dass diese Arbeitnehmer einen wichtigen Beitrag für die Erfolge der Landwirtschaft und im Tourismus leisten.

Doch die soziale Lage der Arbeitnehmer ist unsicherer als je zuvor. So verdienen Saisonarbeiter häufig weniger als festangestellte Beschäftigte, die gleiche Arbeiten ausüben. Betrieblicher Arbeitsschutz wird, wenn überhaupt vorhanden, kaum in ihren Herkunftssprachen vermittelt. Üblicherweise arbeiten sie während der Ernte- oder Saisonzeiten mehr Stunden als gesetzlich zugelassen. Und vor allem verhindern die Rentenkassen der verschiedenen Mitgliedstaaten immer noch einen diskriminierungsfreien Zugang dieser Arbeiter zur Alterssicherung. So kann es vorkommen, dass Arbeitnehmer ihr ganzes Erwerbsleben Beiträge in verschiedene Rentenkassen einzahlen, aber letztendlich keinen Cent Rente erhalten.

Zusätzlich setzen skrupellose Arbeitgeber vermehrt Saisonarbeiter in Bereichen ein, in denen keine Saisonarbeit existiert. Dies kommt beispielsweise in Schlachthöfen, aber auch auf Baustellen vor.

Auch die Unterbringung der Saisonarbeiter ist immer wieder Gegenstand von heftigen Auseinandersetzungen. So stellen Gewerkschaftsvertreter immer wieder Ställe, Feldwege oder alte Container und verwohnte Wohnwagen als Unterbringung fest, häufig ohne Zugang zu Wasser, Toiletten oder Reinigungs- und Kochgelegenheiten.

Gegen diese Skandale mobilisieren die zuständigen Gewerkschaften unter dem Motto: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Sie fordern menschenwürdige Unterkunft, die Einhaltung der Arbeitszeiten, einen realistischen Arbeitsschutz, die Einhaltung von tarifvertraglichen oder ortsüblichen Löhnen und die soziale Absicherung der Saisonarbeiter.

In vielen Treffen sowohl in Europa als auch in einzelnen europäischen Regionen schildern die Agrargewerkschaften die Situation der betroffenen Arbeiter und suchen nach Lösungen.

In Deutschland hat z. B. die Landwirtschaftsgewerkschaft IG BAU den Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen gegründet, der diese Arbeitnehmer informiert, organisiert und mobilisiert. Dort können sich Saisonarbeiter in ihren Sprachen verständigen und finden kompetente Hilfe. Und die Gewerkschaft NGG hat die Ausbeutung von Arbeitnehmern in deutschen Schlachthöfen auf die politische Tagesordnung gebracht.

Solche guten Beispiele sprechen sich rum. Und so haben in den Niederlanden polnische Saisonarbeiter dagegen demonstriert, dass sie auf dem Campingplatz des Arbeitgebers unterkommen müssen, wo ihnen gleich der karge Lohn zu übersteuerten Preisen wieder aus der Tasche gezogen wird. In Spanien beschäftigen die Gewerkschaften Vertreter aus den Gewerkschaften der Herkunftsländer und bieten neben Informationen und Hilfen auch Sprachkurse und Weiterbildungen an. In Italien können sich diese Arbeitnehmer in den Gewerkschaften selbst organisieren und Gruppen in ihren Sprachen bilden. Andere Gewerkschaften setzen sich dafür ein, dass beispielsweise aus Rumänien stammende Saisonarbeiter/innen abends mittels Telefon oder Computer mit ihren daheimgebliebenen Kindern sprechen können. In Rumänien und Bulgarien informieren die Gewerkschaften die betroffenen Arbeitnehmer über die Situation in den Zielländern.

Die Arbeit mit Saisonarbeitern ist vielfältig und schwierig. Rückschläge kommen immer wieder vor. Deshalb ist es wichtig, auf die gesetzliche und reale Gleichbehandlung der Saisonarbeiter zu drängen. Nur so können die betroffenen Gewerkschaften verhindern, dass diese Arbeitnehmer von skrupellosen Arbeitgebern als Lohndrücker ausgenutzt werden.

Deshalb fordern die Gewerkschaften der EFFAT schriftliche Arbeitsverträge zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern - und zwar auch in der Sprache der Saisonarbeiter. Wenn dann zu Arbeitsbeginn in schriftlichen Verträgen die Pflichten und Leistungen festgelegt werden, kann wirksam gegen Ausbeutung und Schwarzarbeit vorgegangen werden.

## Themenschwerpunkte

---

In Betrieben, die ja teils mehrere Hundert Saisonarbeiter aus einem anderen Land beschäftigen, sollen Einführungen in den Arbeitsschutz in der Sprache der Saisonarbeiter erfolgen. Das macht die Arbeit sicherer.

Statt aber diese und weitere Forderungen der Gewerkschaften zum Schutz der Saisonarbeiter umzusetzen, diskutieren die Mitglieder des Europäischen Parlaments gegenwärtig über eine Öffnung des europäischen Arbeitsmarktes für Saisonarbeiter aus Drittländern.

Die über 120 nationalen Gewerkschaften in der EFFAT informieren deshalb die Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, um hier das Schlimmste zu verhindern. Denn wenn nicht einmal unsere polnischen Arbeitnehmer im Nachbarland vor Ausbeutung geschützt werden können, wie sollen dann die Gewerkschaften die Ausbeutung chinesischer oder vietnamesischer Saisonarbeiter verhindern.

Deshalb werben diese Gewerkschaften für ihre Kampagne „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ und stellen auf ihren Webseiten und Presseräumen umfangreiche Materialien zur Verfügung.

Gemeinsam treten sie gegen unsichere Arbeitsverhältnisse und die Ausbeutung dieser Menschen ein. Und dieser Kampf für ein soziales Europa verdient Unterstützung.

Arnd Spahn

European Federation of Trade Unions in the Food, Agriculture and Tourism sectors, EFFAT

## II. Kurznachrichten

### 1. Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bezüglich Niederlassungsfreiheit

Im Juni 2011 hatte die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Aus der Sicht der Kommission hat Deutschland den Zuzug von EU-Bürgern in bestimmten Fällen behindert und verstößt hierdurch gegen die Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU. Dies ist der Fall bei der Familienzusammenführung, wo der Zuzug direkter Verwandter nur über Härtefallregelungen genehmigt wird. Auch bei der Ausweisung von EU-Bürgern ist Deutschland strenger als die EU-Vorschriften zulassen. Viviane Reding, die zuständige Kommissarin auf EU-Ebene, verlautebarte, dass die Kommission achtsam bliebe, bis Bedenken in vollem Umfange ausgeräumt seien. Mit der Bundesrepublik führe sie einen konstruktiven Dialog, um Richtlinienkonformität herzustellen. Nicht nur Deutschland, sondern auch Großbritannien, Österreich, und Polen müssten noch nachbessern.

### 2. Welttag für menschenwürdige Arbeit

Der 7. Oktober wird als Welttag für menschenwürdige Arbeit begangen. Überall auf der Welt wird an diesem Tag menschenwürdige Arbeit thematisiert, weil weltweit viele Arbeiter - trotz Arbeit - an Armut leiden, Lohndumping praktiziert wird und Arbeitnehmerrechte missachtet werden. In diesem Jahr legte die IG Bau ihren Schwerpunkt auf die prekäre Beschäftigung.

### 3. Kampagne<sup>1</sup> gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Am 7. Oktober startete das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel die Kampagne gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung mit einer Tagung zum Thema ‚Extreme Arbeitsausbeutung von Wanderarbeitnehmer/innen – aktuelle Entwicklungen in Politik und Praxis‘.

### 4. Gesetzentwurf zu Menschenhandel

Am 20. Oktober debattierte der Bundestag einen Gesetzentwurf zu Menschenhandel. Hierdurch soll das Übereinkommen des Europarates zu Menschenhandel<sup>2</sup> umgesetzt werden. Aus der Sicht der Abgeordneten Högl<sup>3</sup>, die bei der Debatte sprach, greift der Gesetzentwurf jedoch zu kurz. Die Standards des Übereinkommens seien längst nicht erreicht. ‚Wenn die Bundesregierung ernsthaft die Vorgaben des Übereinkommens erfüllen will, werden natürlich Kosten für Bund und Länder entstehen. Wie sonst können die vom Europarat geforderten Schulungen, verstärkte Grenzkontrollen ebenso wie unentgeltlicher Rechtsbeistand oder Zugang zu Bildung finanziert werden?‘ hinterfragt Högl.

### 5. Kürzungen der Altersrente bei Wohnsitznahme im Ausland nicht rechtens

Am 7. September 2011 sandte die Europäische Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik, wegen der Kürzung der Altersrente bei Wohnsitznahme in einem anderen EU-Mitgliedsland. Ein ehemaliger bulgarischer Staatsbürger hatte in der damaligen DDR gearbeitet. Dieser hatte zwischenzeitlich die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen. Seit 1988 erhielt er eine Altersrente, die ihm um knapp 50 % gekürzt wurde, als der Betroffene seinen Wohnsitz nach Bulgarien verlegte. Die Europäische Kommission argumentierte, dass sowohl ein Verstoß gegen Artikel 48 Buchstabe b) und Artikel 21 (1) AEUV vorläge. Das dem Unionsrecht immanente Gebot der Gleichbehandlung schließe die Anwendung einer Wohnsitzklausel aus. Eine solche hatte die Bundesrepublik angewandt und einen Ausgleichsbetrag bei der Rentenzahlung beim Umzug nach Bulgarien aberkannt. Die Kommission forderte die Bundesrepublik nach Prüfung der rechtlichen Situation auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und der Stellungnahme binnen 2 Monaten nachzukommen.

---

1 [http://www.gegen-menschenhandel.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=112&lang=de](http://www.gegen-menschenhandel.de/index.php?option=com_content&view=article&id=112&lang=de), zuletzt geöffnet am 21.11.2011

2 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=1&CL=GER>, zuletzt geöffnet am 21.11.2011

3 <http://blog.eva-hoegl.de/?p=3729>, zuletzt geöffnet am 21.11.2011

## 6. Neues Frontex Mandat

Im September 2011 wurde vom Europäischen Parlament ein neues Mandat für die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) verabschiedet. Nunmehr darf FRONTEX eigene Fahrzeuge zur Beobachtung der Außengrenzen erwerben. Außerdem werden die Aktivitäten von FRONTEX entlang der gültigen Menschenrechtsstandards überprüft. Hierzu soll eine Stelle eingerichtet als auch ein beratendes Forum zu Grundrechten aufgebaut werden.<sup>4</sup>

## 7. Studie<sup>5</sup> zur Situation von Hausangestellten mit irregulärem Aufenthalt

Im Juli 2011 veröffentlichte die Grundrechteagentur der Europäischen Union in Wien eine Publikation über die Konditionen von als Haushaltsangestellte arbeitenden irregulären Migranten/innen<sup>6</sup>. Hierbei handelt es sich zumeist um Frauen. Ihr irregulärer Aufenthaltsstatus als auch die ungeregelte Situation von Hausangestellten macht diesen Personenkreis häufig anfällig für Ausbeutung und Missbrauch.

## 8. Schulbehörden müssen Kinder ohne regulären Aufenthalt nicht mehr melden

Im „Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visa Kodex“<sup>7</sup> hat die Bundesregierung im Oktober beschlossen, dass Kinder mit irregulärem Status nun nicht mehr von Schulen oder Schulbehörden gemeldet werden müssen. Hierdurch wird § 87 des Aufenthaltsgesetzes geändert. Das Deutsche Menschenrechtsinstitut veröffentlichte hierzu eine Pressemeldung<sup>8</sup>.

## 9. Analyse zur Kompatibilität von Frontex und Europol mit der Grundrechtecharta<sup>9</sup>

Die Generaldirektion des Europaparlamentes hat im August 2011 eine Studie zum Thema „Umsetzung der EU-Charta der Grundrechte und ihr Einfluss auf innen- und sicherheitspolitische Einrichtungen der EU. Zunächst werden die Mandate der relevanten Einrichtungen geprüft, um sie dann der Charta der Grundrechte gegenüber zu stellen. Weiterhin wird der Einfluss der Grundrechtecharta auf innen- und sicherheitspolitische Maßnahmen hinterfragt. Diese Publikation ist nur in Englisch erstellt worden.

## 10. Das Hin und Her zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengenraum

Im September erreichte die Debatte um die Wiedereinführung von innereuropäischen Grenzkontrollen ihren Höhepunkt. Gleichwohl in der Hand der Einzelstaaten forderte die Europäische Kommission ein Mitspracherecht bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen ein und beabsichtigte einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Kurz zuvor hatte Dänemark Grenzkontrollen an der deutsch-dänischen Grenze beschlossen, um, wie die dänische Regierung äußerte, illegale Einwanderung und Kriminalität einzudämmen.<sup>10</sup>

Kurz nach den Neuwahlen der dänischen Regierung - die einen Parteienwechsel mit sich brachte - wurde das Vorhaben von dänischen Grenzkontrollen fallen gelassen.

---

4 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0344+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, zuletzt geöffnet am 06.11.2011

5 [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-report-domestic-workers-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-report-domestic-workers-2011_EN.pdf), zuletzt geöffnet am 06.11.2011

6 [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/pr-domestic-workers-2011\\_DE.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/pr-domestic-workers-2011_DE.pdf), zuletzt geöffnet am 06.11.2011

7 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

8 <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/presseverteiler/menschenrechtsinstitut-begruesst-wegfall-der-uebermittlungspflicht-fuer-schulen-und-kindertagesstaetten-im-aufenthaltsgesetz.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

9 <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/Citizens-Rights-and-Constitutional-Affairs.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

10 <http://euobserver.com/22/113532>, zuletzt geöffnet am 06.11.2011

## 11. Analyse des Europarates bezüglich der Diskriminierung von Migranten in Europa

Im September 2011 veröffentlichte der Europarat eine Publikation, in der die Situation von Migranten in Europa und ihrer möglichen Diskriminierung beleuchtet wird. Es werden die multiplen Dimensionen von Migration und Integration analysiert. Die Studie ist entweder in elektronischer Version<sup>11</sup> erhältlich oder im Online-Bookshop des Europarates zu bestellen<sup>12</sup>.

## 12. EU-Rahmen für nationale Integrationsstrategien von Roma

Im April 2011 hat die Europäische Kommission einen europäischen Rahmen<sup>13</sup> für nationale Strategien zur Integration von Roma vorgelegt. Diese beinhaltet konkrete Ziele und Vorschläge zur Verbesserung der Situation von Roma bis 2020. Hierzu sollen zivilgesellschaftliche Organisationen eingebunden werden. Um Fortschritte messen zu können, soll ein Evaluierungsmechanismus eingerichtet werden. Einschlägige NGOs schätzen den EU-Rahmen sehr positiv ein. Es bleibt nun abzuwarten, ob auf nationaler Ebene konkrete Maßnahmen gegen die Ausgrenzung von Sinti und Roma vorgenommen werden.

## 13. Informationen zu Resettlement-Programmen

Im November 2011 veröffentlichte die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Infoblatt<sup>14</sup> zu Resettlement-Programmen. Analysiert wird, ob solche Programme für Deutschland sinnvoll sind.

## 14. Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Bundesagentur für Arbeit hat im Juli 2011 ein Papier<sup>15</sup> mit Hintergrundinformationen veröffentlicht, in dem die Entwicklung bezüglich der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit aufgezeigt wird. Zahlenmaterial über Arbeitnehmer aus den 8 neuen EU-Mitgliedsländern seit April 2011 wird dargestellt. Außerdem werden Entwicklungen entlang der Beschäftigungssparten und der Bundesländer aufgezeigt.

## 15. Konsultierung zu Familienzusammenführung und Niederlassungsfreiheit in der EU

Die Europäische Kommission veröffentlichte Mitte November eine Roadmap<sup>16</sup>, die Hinweise gibt, welche Maßnahmen die EU bezüglich der Vorschläge eines Konzeptes zur Umsetzung von Rechten von EU-Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen in Verbindung zum Recht auf die Niederlassungsfreiheit plant. In der ersten Jahreshälfte 2012 soll hierzu ein Papier abgestimmt werden.

## 16. Bericht zu Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung veröffentlicht

Im November legte die Migration Policy Group nationale Berichte zur Bearbeitung von Diskriminierung in den jeweiligen EU-Ländern vor. Matthias Mahlmann erstellte den umfassenden Bericht<sup>17</sup> für Deutschland. Anhand des rechtlichen Rahmens der Gleichbehandlungsrichtlinien wird eingeschätzt, inwieweit die Bundesrepublik ihrer Umsetzung nachgekommen ist.

---

11 [http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/lvr/migrants\\_et\\_lutte\\_contre\\_les\\_discriminations\\_en\\_europe@uk.pdf](http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/lvr/migrants_et_lutte_contre_les_discriminations_en_europe@uk.pdf), zuletzt geöffnet am 06.11.2011

12 [http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit\\_aliasid=2534](http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2534), zuletzt geöffnet am 06.11.2011

13 [http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com\\_2011\\_173\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

14 <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08644.pdf>, zuletzt geöffnet am 21.11.2011

15 <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Auswirkungen-der-uneingeschraenkten-Arbeitnehmerfreizuegigkeit-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

16 [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_empl\\_005\\_freedom\\_of\\_movement\\_of\\_workers\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2012_empl_005_freedom_of_movement_of_workers_en.pdf), zuletzt geöffnet am 21.11.2011

17 [http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-DE-Country%20Report%20LN\\_FINAL.pdf](http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-DE-Country%20Report%20LN_FINAL.pdf), zuletzt geöffnet am 21.11.2011

### **17. Roadmap<sup>18</sup> zur Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu wissenschaftlichen Tätigkeiten**

Im November 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Roadmap, in der beschrieben wird, was sie in 2012 zum Thema Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu wissenschaftlichen Tätigkeiten plant.

### **18. Projekt „Faire Mobilität“ – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv**

#### **18.1 Projekt gestartet**

Das Projekt „Faire Mobilität – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv“ ist im Oktober gestartet. Am Mittwoch, den 5. Oktober fand zur Eröffnung des Projektes eine Pressekonferenz in der Beratungsstelle Berlin statt.

Das Projekt, mit einer Laufzeit von drei Jahren, will einen Beitrag dazu leisten, die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmer/innen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zu verbessern, und sie bei der Durchsetzung ihrer Arbeitnehmerrechte unterstützen.

In Berlin, Frankfurt/Main, Hamburg, Stuttgart, München und im Ruhrgebiet entstehen Erstberatungsangebote für Arbeitnehmer/innen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten.

Die Beratungsstellen in Frankfurt/Main und Berlin beginnen bereits im Oktober mit der Arbeit.

Kontaktadressen und Ansprechpartner/innen der Beratungsstellen unter <http://www.dgb.de/-/qlr>.

#### **18.2 Konferenz „Arbeitnehmerfreizügigkeit“ am 20. März 2012 in Berlin**

Die Konferenz „Arbeitnehmerfreizügigkeit – sozial, gerecht und aktiv“ wird Gewerkschafter/innen, politische Entscheidungsträger/innen aus Deutschland, Polen, Bulgarien und Rumänien sowie Beratungseinrichtungen für wandernde Arbeitnehmer/innen zusammenbringen. Dabei sollen Chancen und Risiken der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit sowie die Möglichkeiten zur Durchsetzung gerechter Arbeitsbedingungen diskutiert werden. Anhand von Analysen über die Wanderung von Beschäftigten sollen die Auswirkungen auf Deutschland und die Herkunftsländer thematisiert werden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewerkschaftlicher Einrichtungen werden ihre Erfahrungen mit prekären und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen schildern. Daran anschließend werden Politikerinnen und Politiker gemeinsam mit Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern über die Möglichkeiten der Verbesserung der rechtlichen Regelungen in der Arbeitswelt diskutieren.

Die Konferenzsprachen sind Deutsch, Polnisch, Bulgarisch und Rumänisch.

#### **Zeit und Ort**

20. März 2012, 9.45 - 16.15 Uhr

Landesvertretung der Stadt Hamburg  
Jägerstraße 1  
10117 Berlin

#### **Anmeldung**

Franziska Weber, DGB-Bundesvorstand, Abteilung Europapolitik

E-Mail: [franzisca.weber@dgb.de](mailto:franzisca.weber@dgb.de), Telefax: (+49) 030 – 2 40 60 276

Einladung und weitere Informationen unter <http://www.dgb.de/-/K3j>.

---

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2012\\_home\\_014\\_admission\\_of\\_third\\_country\\_nationals\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2012_home_014_admission_of_third_country_nationals_en.pdf), zuletzt geöffnet am 29.11.2011

## III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

### 1. EU-Vertrag von Lissabon<sup>19</sup> - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union

Der Vertrag von Lissabon, den Deutschland Ende Mai 2008 ratifiziert hat, ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Er verändert unter anderem die Zuständigkeiten bei Einwanderung und Integration. Die thematisch wichtigen Bestimmungen sind in Kapitel 1 ‚Allgemeine Bestimmungen‘ und in Kapitel 2 ‚Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung‘ enthalten.

Nach dem neuen Vertrag entwickelt die Union eine gemeinsame Politik:

- zum Schutz der Grenzen und zu Visa und langfristigen Aufenthaltstiteln (Artikel 79 (2)a)<sup>20</sup>
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))<sup>21</sup>
- eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll (Artikel 79 (1))<sup>22</sup>
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))<sup>23</sup>
- mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Integration gefördert und unterstützt werden (Artikel 79 (4)).

Anders als bisher hat das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht über gesetzgeberische Maßnahmen in migrationsrelevanten Bereichen. Dies bedeutet, dass das Europäische Parlament nun einen alternativen Textvorschlag zu einem Richtlinienentwurf vorlegen kann, sofern das EP dies wünscht und so beschlossen hat, der dann wiederum vom Rat als Ganzes gebilligt oder abgelehnt werden kann. Bei Ablehnung ist dann die Kommission gefragt, einen neuen Richtlinienentwurf vorzulegen. Bislang war in diesem Bereich nur ein Konsultationsverfahren möglich, bei dem das Parlament nur beratende und keine bestimmende Funktion innehatte.

In Deutschland war Ende Juni 2009 vom Verfassungsgericht<sup>24/25</sup> entschieden worden, dass das Zustimmungsgesetz zur Umsetzung des Lissabonner Vertrages zwar weitgehend grundgesetzkonform ist, jedoch dem Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsveränderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte einräumt. Durch die Verabschiedung von mehreren entsprechenden Gesetzen in den Sommermonaten 2009 wurde der Lissabonner Vertrag dann verfassungskonform ratifiziert.

---

19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

20 Artikel 79 Lissabonner Vertrag

2 a) Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten.

21 Artikel 67 Lissabonner Vertrag

(2) Sie stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist. Für die Zwecke dieses Titels werden Staatenlose den Drittstaatsangehörigen gleichgestellt.

22 Artikel 79 Lissabonner Vertrag

(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.

23 Artikel 67 Lissabonner Vertrag

(3) Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordination und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

24 [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

25 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 2. Vorhaben der dänischen Präsidentschaft (1. Hälfte 2012)

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des vorliegenden ‚EU-Überblicks‘ hatte Dänemark seine Prioritäten für die EU-Ratspräsidentschaft noch nicht festgelegt. Diese werden Ende Dezember dann der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf der Webseite der Ratspräsidentschaft sind die Schwerpunkte dann einzusehen.<sup>26</sup>

Im Bereich Justiz und Inneres hat Dänemark die Wahl, einzelne Instrumente nicht umzusetzen (opt out Status). Auf der Webseite gibt die dänische Regierung an, sie beabsichtige, ‚ein fairer, neutraler und effektiver Vermittler‘ in diesem Politikbereich sein.

Bezüglich der 5. Gleichbehandlungsrichtlinie (siehe unten) ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer einzuschätzen, ob weitere Entwicklungsschritte zu erwarten sind.

## 3. Europäische Migrationspolitik

### 3.1 Europa 2020 Strategie

Als Nachfolgeprogramm für die Lissabonner Strategie wurde im Juni 2010 die ‚Europa 2020‘ Strategie verabschiedet. In ihr wurden die folgenden Ziele fixiert. Bis 2020 sollen:

- 75 % der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung in Beschäftigung sein
- die Quote der Schulabbrecher soll um 10 % verringert werden
- 20 Millionen weniger Menschen sollen von Armut und Ausgrenzung bedroht sein.

Als Instrumente hierfür werden ‚Jugend in Bewegung‘, die ‚Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut‘ und die ‚Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten‘ angeboten. Jährliche Jahreswachstumsberichte sollen über den Stand der Umsetzung informieren.

### 3.2 Stockholmer Programm<sup>27</sup>

Im Juni 2008 legte die Europäische Kommission die Mitteilung „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“ (KOM(2008) 359)<sup>28</sup> vor. Darin werden zehn gemeinsame Grundsätze in den Kapiteln „Wohlstand und Einwanderung“, „Solidarität und Einwanderung“ und „Sicherheit und Einwanderung“ vorgeschlagen. Die Grundsätze beziehen sich vor allem auf die Bedingungen für die Erwerbstätigenzuwanderung und die Integration, auf die Partnerschaft mit Drittländern und die Grenzverwaltung sowie die Rückführung.

Unter französischer Präsidentschaft beschloss dann der Rat der Europäischen Union im Oktober 2008 den „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“<sup>29</sup>. Die Grundprinzipien des Pakts sollen auf europäischer als auch einzelstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Darüber hinaus fließen die Grundsätze in den Arbeitsplan der Kommission (siehe oben), den die Kommission im Mai 2009 vorgeschlagen hat, ein.

Im Nachfolgeprogramm des ‚Haager Programms‘ wurde Ende 2009, unter schwedischer Führung, das ‚**Stockholmer Programm**‘ erarbeitet. Dies prägt für einen Zeitraum von 5 Jahren die Justiz- und Innenpolitik der EU und seiner Mitgliedstaaten. Das Programm beinhaltet zahlreiche Beschäftigungs- aber auch migrationsrelevante Vorhaben.

Es sieht vor, als EU der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten. Im Juni 2010 wurde die Europäische Kommission mit dem Mandat beauftragt, Beitrittsverhandlungen der EU aufzunehmen.

---

<sup>26</sup> <http://um.dk/en/politics-and-diplomacy/denmark-in-the-eu/the-danish-eu-presidency-2012> zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/docs/stockholm\\_program\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>28</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0001\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0001_de.htm), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>29</sup> [http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette\\_DE.pdf](http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

Dem Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit wird im Stockholmer Programm durch die konsequente Anwendung der bestehenden Rechtsinstrumente besonderer Nachdruck verliehen. Vorgeschlagen wird ein elektronisches Registrierungssystem für Ein- und Ausreisen in und aus der EU. Das Programm sieht die stringente Bekämpfung von Menschenhandel vor, will dies aber mit dem Opferschutz verbinden. Die Gewährung der Straffreiheit, die Legalisierung und die Wiedereingliederung bei freiwilliger Rückreise ins Herkunftsland sollen die Kooperationsbereitschaft bei der Ermittlung fördern. In der Einwanderung und Asylpolitik sind vielfältige Maßnahmen anvisiert:

- Ein Gesamtansatz soll die Zusammenarbeit mit den Drittländern in den Mittelpunkt stellen
- Abschluss von neuen spezifischen Abkommen, die die Eindämmung der illegalen Migration beinhalten
- EU-weite gemeinsame Rahmenbedingungen für Wirtschaftsmigration mit flexiblen Aufnahmeregelungen ohne eine Festlegung der Zahlen der Drittstaatsangehörigen
- Eine Plattform für den Dialog unter der Teilnahme von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Beschäftigungsagenturen etc. zur Ermittlung der Arbeitskräftebedarfe
- Beschließung eines Einwanderungskodexes mit dem Ziel, den legalen Einwanderern einen EU-weit einheitlichen Rechtsstatus einzuräumen, der dem EU-Ausländer vergleichbar sein sollte
- Integration in die Aufnahmegesellschaft wird als Aufgabe der Einwanderer und der Aufnahmegesellschaft formuliert
- vorbeugende und repressive Maßnahmen müssen gegen die illegale Beschäftigung eingesetzt werden
- Absicht, gemeinsamer Standards für die Aufnahme von illegalen Einwanderern, bei denen ein Abschiebehindernis besteht. Für die Legalisierung von illegal Aufhältigen wird vorgeschlagen, einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen und Leitlinien zu entwickeln.

Das bei der Prüfung von Asylanträgen eingesetzte Personal muss an gemeinsamen Fortbildungen teilnehmen, um gemeinsame Implementierungsstandards zu gewährleisten.

Das Programm ist wegweisend für die Zielrichtung der EU-weiten Migrationspolitik bis 2014.

In einem Aktionsplan<sup>30/31</sup> werden die jeweiligen konkreten Schritte als auch ein zeitlicher Rahmen genannt, wie die Europäische Union vorgehen möchte.

### 3.3. Berichterstattung zur Migration und Integration

In der Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung kündigte die Kommission bereits in 2003 an, regelmäßig über die Fortschritte bei der Entwicklung einer gemeinsamen Integrationspolitik zu berichten. Dazu wurden mehr oder weniger regelmäßige Berichte vorgelegt:

- Jahresbericht über Einwanderung und Integration, verabschiedet im Juli 2004 (KOM (2004) 508)<sup>32</sup>
- Jahresbericht, verabschiedet im Juni 2006 (SEC (2006) 892)<sup>33</sup>
- Jahresbericht über Migration und Integration, verabschiedet im September 2007 (KOM (2007) 512)<sup>34</sup>
- Mitteilung der Kommission ‚Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente‘, verabschiedet am 17.06.2008 (KOM(2008) 359 endgültig)<sup>35</sup>

---

30 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/jl0036\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0036_de.htm), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

32 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0508:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

33 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>, nur in EN erhältlich, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

35 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

- Mitteilung der Kommission ‚Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie‘, verabschiedet am 08.10.2008 (KOM(2008) 611 endgültig)<sup>36</sup>
- Jahresbericht über Einwanderung und Asyl, verabschiedet im Mai 2010 (KOM (2010) 214)<sup>37</sup>
- Bericht der Kommission über die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vom 5. Oktober 2006 (COM(2009) 687)<sup>38</sup>
- Mitteilung der Kommission zur Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vom 10.6.2009 (KOM(2009) 266)<sup>39</sup>
- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)<sup>40</sup>.

In dieser Mitteilung formuliert die Europäische Kommission ihre Vorschläge zur verbesserten Verwaltung des Schengenraumes. Ein Gesamtkonzept der europäischen Migrationsfragen wird dem Europäischen Parlament und Rat vorgestellt, das auch darauf abzielt, illegale Einwanderung einzudämmen.

### 3.6 Das Europäische Migrationsnetzwerk<sup>41</sup>

Mit Entscheidung des Rates 2008/381/EG<sup>42</sup> vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN) eingerichtet. Sein Ziel ist es, den Informationsbedarf der Organe der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch Bereitstellung aktueller und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl zu decken. Dies soll die Politikgestaltung in der EU unterstützen. Das EMN soll auch die breite Öffentlichkeit mit Berichten über die Migrations- und Asylsituation in der EU und in den Mitgliedstaaten versorgen und ein Internetgestütztes Informationsaustauschsystem, das Zugang zu relevanten Dokumenten und Veröffentlichungen zur Thematik Migration und Asyl bietet, betreiben. In Deutschland ist das BAMF für die Zuarbeit zum EMN zuständig<sup>43</sup>. Das jährliche nationale Treffen des Europäischen Migrationsnetzwerkes fand im Oktober statt.

## 4. Zuwanderung von Erwerbstätigen

Nachdem in 2001 der erste Versuch für eine Rechtssetzung zur Zuwanderung von Erwerbstätigen gescheitert war, hatte die Kommission im Januar 2005 ein „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“<sup>44</sup> vorgelegt. Die Schlussfolgerungen der Konsultationen zum Grünbuch wurden von der Kommission im Dezember 2005 in der Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“<sup>45</sup> vorgestellt.

Unabhängig vom strategischen Plan hat die Europäische Gemeinschaft bereits im Oktober 2005 die Richtlinie „über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung“, RL 2005/71/EG verabschiedet. Die Richtlinie wurde durch das 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in deutsches Recht umgesetzt.

---

36 [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_PDF\\_COM\\_2008\\_0611\\_F\\_DE\\_COMMUNICATION.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_DE_COMMUNICATION.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

37 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

38 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

39 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

40 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

41 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/14568\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14568_de.htm), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

42 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

43 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

44 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11331\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

45 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0669de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 4.1 Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (EU Blue Card)

Gemeinsam mit dem Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie legte die Kommission im Oktober 2007 den Richtlinienvorschlag (KOM(2007) 637)<sup>46</sup> zu Hochqualifizierten vor. Ziel war es, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Beschäftigte erteilt werden kann. Dabei knüpft die Kommission sowohl an die Qualifikation als auch an ein Mindestgehalt an.

Der DGB hat auf Grundlage der ersten Einschätzung und der Stellungnahme zum strategischen Plan eine Stellungnahme<sup>47</sup> entwickelt. Darin begrüßt er grundsätzlich den Versuch, gemeinschaftliche Regelungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu vereinbaren. Er kritisiert die zu niedrig angesetzten Voraussetzungen und die vielfältigen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur eigenen Ausgestaltung, die einen Wust von Rechtsunsicherheiten nach sich ziehen würden.

Am 25. Mai 2009 wurde die Richtlinie 2009/50/EG verabschiedet und muss bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgewandelt werden. Derzeit wird der Entwurf eines 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex<sup>48</sup> im Bundestag beraten.

Eine DGB-Stellungnahme<sup>49</sup> zu den Richtlinienentwürfen KOM(2007) 637 und KOM(2007) 638 vom Mai 2008 formuliert die Forderungen des DGB, dass nicht nur die aktuellen und befristeten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bedient werden dürfen, sondern eine Arbeitsmarktpolitik formuliert werden soll, die auch Bildung und Qualifizierung in den Blick nimmt. Außerdem muss das Ziel der Richtlinie sein, EU-weit die Arbeitnehmerrechte zu stärken bzw. diese nicht zu schwächen. Am 7. Dezember 2011 wurde der Kabinettsbeschluss zur Einführung einer Blue-Card vorgelegt. Der DGB äußerte sich kritisch dazu in einer Pressemitteilung.<sup>50</sup> Am 10. Februar 2012 nimmt der Bundesrat Stellung zum Gesetzesentwurf.<sup>51</sup>

## 4.2 Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen<sup>52</sup>

Die EU-Kommission hat im Mai 2007 den Richtlinienvorschlag KOM(2007) 249<sup>53</sup> vorgelegt. Mit der Richtlinie unter der Nummer 2009/52/EG<sup>54</sup> soll die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthaltsstatus bekämpft werden. Dabei zielt die Richtlinie auf die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber ab, die Irreguläre beschäftigen. Die Richtlinie räumt in besonderen Fällen das Recht ein, nicht ausgezahlte Löhne, theoretisch nachträglich einzufordern. Die Richtlinie wurde mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz in deutsches Recht überführt. Das Gesetz war am 7. Juli 2011 im Bundestag verabschiedet worden. Am 23. September stimmte der Bundesrat zu. Das Gesetz ist ab 1. Januar 2012 in Kraft. Für Juli 2014 ist der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie vorgesehen.

---

46 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

47 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

48 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705470.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

49 <http://www.dgb.de/themen/++co++a52dfc52-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

50 <http://www.dgb.de/presse/++co++ff4a805a-20e1-11e1-5115-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 17.02.2012

51 [http://www.bundesrat.de/cln\\_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11\\_28B\\_29.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11_28B_29.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf), zuletzt geöffnet am 17.02.2012

52 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosID=195730](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosID=195730), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

54 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 4.3 Richtlinienentwurf über ein einheitliches Verfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten<sup>55</sup>

Die Kommission legte im Oktober 2007 gemeinsam mit dem Richtlinienentwurf zur Zuwanderung von Hochqualifizierten (siehe unten) diesen Richtlinienentwurf vor. Ziel ist die Harmonisierung der Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und von Mindestrechten von Drittstaatsangehörigen. Verbunden mit dem einheitlichen Antragsverfahren ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Verordnung 1030/2002 zur Ausgestaltung eines Aufenthaltstitels anzuwenden. Damit sollen auch die Kontrollen erleichtert werden.

In seiner Stellungnahme vom 6. Mai 2008<sup>56</sup> begrüßte der DGB grundsätzlich die Festlegung gemeinschaftlicher Mindestrechte. Er kritisierte die vorgeschlagenen Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

In seiner Sitzung im November zieht der Rat eine Bilanz der bisherigen Verhandlungen zur Richtlinie. Er beauftragt den kommenden Vorsitz des Rates, die Verhandlungen fortzusetzen, „damit der Vorschlag so schnell wie möglich angenommen werden kann“.

*Die Entwicklung der Instrumente wird in den folgenden Tabellen jeweils in der gleichen Chronologie (EK, Rat, EP, EWSA, AdR, etc.) dargestellt, auch wenn die zeitliche Abfolge der Entwicklungsschritte abweicht.*

Stand der Beratungen<sup>57</sup>:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission (EK)	Vorlage	23.10.2007	KOM(2007) 638 <sup>58</sup>
	Standpunkt zu EP	20.11.2008	
Rat:	Erörterung	08.11.2007	PRES/2007/253
Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen Rat (Justiz und Inneres)		07.02.2008	
		11.11.2008	st 15500/08
	Erörterung	27.11.2008	Pres/2008/344
	Erörterung	06.04.2009	Pres/2009/83
	Erörterung	09.06.2011	
	Verabschiedung	24.11.2011	Endfassung der Richtlinie bei Redaktionsschluss noch nicht zugänglich.
EP	Stellungnahme	20.11.2008	A6/2008/431
	Stellungnahme 1. Lesung	14.12.2010	
	Stellungnahme 1. Lesung	24.03.2011	
EWSA	Stellungnahme	09.07.2008	ABL C/2009/27/144
AdR	Stellungnahme	18.06.2008	ABL C/2008/257/20
DGB	1. Einschätzung	Okt. 2007	

55 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

56 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

57 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=196321](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=196321), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

58 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

	Stellungnahme	21.04.2008	
--	---------------	------------	--

## 4.4 Richtlinienentwurf über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung

In Rahmen des ‚Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung aus 2005 wurde die Verabschiedung eines Rechtsinstrumentes zur Klärung von Saisonarbeit beschlossen, das im Stockholmer Programm bestätigt wurde. Die Zulassungskriterien zu Saisonarbeit, die Konditionen für den Entzug des Statuses als Saisonarbeiter, die Aufenthaltsdauer mit diesem Status, die Unterbringungskriterien und die Rechte der Saisonarbeitnehmer werden im Richtlinienentwurf bestimmt. Dieser Entwurf wurde Mitte 2010 vorgelegt. Hierzu veröffentlichte der DGB im März 2011 eine Stellungnahme<sup>59</sup>, in der er erhebliche Mängel in den gewerkschaftlichen Rechten und der sozialen Sicherheit von Saisonarbeitern ausmacht.

Stand der Beratungen<sup>60</sup>:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	13.07.2010	KOM (2010) 379 <sup>61</sup>
Rat	Übermittlung	14.07.2010	
	Erörterung	07.10.2010	PRES/2010/262
	Erörterung	09.06.2011	PRES/2011/161
EP	Übermittlung	14.07.2010	
	Stellungnahme (Entwurf) <sup>62</sup> des Ausschusses für Beschäftigung	27.05.2011	
	Bericht (Entwurf) <sup>63</sup> des Ausschusses bürgerliche Freiheiten	08.06.2011	
	Debatte im Justizausschuss	23.11.2011	
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	EWSA/2011/801
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	ABL C/2011/166/ 59

## 4.5 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung

Im Rahmen der Verpflichtungen der EU-25 durch das Allgemeine Handels- und Dienstleistungsabkommen, können Dienstleistungen über die Grenzen hinweg erbracht werden. Um diesen Sachverhalt zu regeln, wurde die Richtlinie 2010/378 erarbeitet. Diese bietet ein vereinfachtes Zulassungsverfahren für konzernintern entsandte Arbeitnehmer entlang harmonisierter Kriterien. Dies be-

<sup>59</sup> <http://www.dgb.de/themen/++co++de674b4a-5c5e-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?Cl=de&DosId=199533](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?Cl=de&DosId=199533), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>61</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>62</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/empl/pa/867/867737/867737de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/pa/867/867737/867737de.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>63</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-464.960+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

# Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

inhaltet beispielsweise, dass Führungs-, Fachkräfte oder Praktikanten konzernintern entsandt werden können. Sie müssen, sofern das jeweilige Aufnahmeland darauf besteht, mindestens 12 Monate bei der entsendenden Firma beschäftigt gewesen sein. Das Gehalt muss bei der Visumbeantragung genannt werden. Eine Arbeitserlaubnis wird mit dem Vermerk ‚konzernintern entsandter Arbeitnehmer‘ versehen. Das Visum ist nur für die entsendende Firma gültig. Der Einsatz ist jedoch in unterschiedlichen Niederlassungen möglich.

Stand der Beratungen<sup>64</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage Veränderter Vorschlag	13.07.2010	KOM(2010) 378 <sup>65</sup>
Rat	Übermittlung Erörterung Erörterung	14.07.2010 07.10.2010 09.06.2011	
EP	Übermittlung Stellungnahme (Entwurf)	14.07.2010 30.05.2011	2010/0209(COD) <sup>66</sup>
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	

Zum Richtlinienentwurf KOM(2010) 378 hat der DGB am 17.3.2010 eine Stellungnahme<sup>67</sup> veröffentlicht.

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechtssache
19.02.09	Assoziierungsabkommen D und TR	Deutschland	Zwei Kraftfahrer aus der Türkei hatten beantragt, dass sie als Fernfahrer die Dienstleistungen im grenzüberschreitenden Güterverkehr erbringen, berechtigt sind, visumfrei nach Deutschland einzureisen. Das EuGH-Urteil hat die Frage eröffnet, ob Türken nunmehr „zur kurzfristigen Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit“ („passive Dienstleistungsfreiheit“, bspw. Museumsbesuch oder eine Beratung durch einen Anwalt) ohne Visum nach Deutschland einreisen dürfen. Wie dies nun zukünftig gehandhabt werden wird, ist noch nicht abschließend geklärt.	C-228/09 (Soysal) <sup>68</sup>

64 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?Cl=de&DosId=199534](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?Cl=de&DosId=199534), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

65 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

66 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/empl/pa/868/868972/868972de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/pa/868/868972/868972de.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

67 <http://www.dgb.de/themen/++co++afd39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422?k:list=Arbeit>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

68 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=de&num=79909780C19060228&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 29.11.2011

## 5. Aufenthaltsrechtliche Instrumente

Im Jahr 2003 und 2004 verabschiedete die Europäische Union folgende Richtlinien zum Aufenthaltsrecht, die bereits durch das Richtlinienumsetzungsgesetz in nationale Vorschriften umgesetzt wurden.

### 5.1 Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (Familiennachzugsrichtlinie)<sup>69</sup>

Die Richtlinie regelt, unter welchen Bedingungen Ehepartner, Kinder und andere abhängige Familienangehörige in die EU nachziehen können. Konditionen bezüglich der Einkünfte und Wohnbedingungen als auch Zeiträume, wann der Nachzug stattfinden kann, werden in der Richtlinie EU-weit als Mindeststandard definiert.

Das Europäische Parlament war der Ansicht, dass die in dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften gegen Grundrechte, insbesondere gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens und gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung, verstoßen. Deshalb brachte es eine Klage auf Nichtigerklärung vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft ein (C-540/03)<sup>70</sup>. Am 27. Juni 2006 fällte das Gericht sein Urteil: Die Richtlinie steht dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens nicht entgegen. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt.

Die Kommission prüft die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Sie legte am 8. Oktober 2008 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2008) 610)<sup>71</sup> vor. Darin weist die Kommission auf die unterschiedliche Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten hin.

### 5.2 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)<sup>72</sup>

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.<sup>73</sup> Sie regelt die Bedingungen für die Zuerkennung eines Langzeitaufenthaltes für Drittstaatsangehörige, wie dieser erworben werden und ggf. entzogen werden kann. Er regelt auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Langzeitaufenthältige, die in ein anderes EU-Land weiterwandern. Die Richtlinie benennt außerdem, in welchen Bereichen Drittstaatsangehörige mit diesem Status EU Ausländern gleichgestellt sind. Auch diese Richtlinie floss in das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz ein.

### 5.3 Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst“ (Studentenrichtlinie) (RL 2004/114/EG)<sup>74</sup>

Die Richtlinie wurde im Dezember 2004 verabschiedet und bestimmt die Mindeststandards für den Austausch von Schülern, Studenten, unbezahlten Auszubildenden und Freiwilligen aus einem Drittstaat. Sie bestimmt die Konditionen, unter welchen die Personengruppen eine bezahlte Arbeit aufnehmen können. Die Richtlinie musste bis Januar 2007 in nationales Recht umgesetzt werden und ist im 1. Richtlinienumsetzungsgesetz reflektiert.

## 6. Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem

Die Europäische Gemeinschaft hat in den Jahren 2002 bis 2005 folgende Richtlinien verabschiedet:

---

69 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

70 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79939372C19030540&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

71 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

72 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

73 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:de:NOT>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

74 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

- a) Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU (Richtlinie Aufnahmebedingungen)<sup>75</sup>
- b) Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie)<sup>76</sup>
- c) Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)<sup>77</sup>.

## 6.1 Gemeinsames Europäisches Asylsystem

### 6.1.1 Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung)

Bereits im Jahr 2003 wurde eine entsprechende Richtlinie verabschiedet. Im Oktober 2009 legt die Kommission nun einen Richtlinienentwurf KOM(2008) 815 FINAL zur Änderung der alten Richtlinie vor. Auch dieser wird mit einer veränderten Fassung (KOM(2011) 320 noch weiter bearbeitet.

Stand der Beratungen<sup>78</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	03.12.2008	KOM(2008) 815 FINAL <sup>79</sup>
	Veränderter Vorschlag	01.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL <sup>80</sup>
	Berichtigung des Vorschlags	28.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL/2 <sup>81</sup>
Rat	Übermittlung	05.12.2008	
	Erörterung	04.06.2009	
	Erörterung	30.11.2009	
	Erörterung	09.06.2011	
EP	Übermittlung	05.12.2008	
	Stellungnahme	07.05.2009	TA/2009/376 <sup>82</sup>
EWSA	Stellungnahme	16.07.2009	EWSA/2009/1209
AdR	Stellungnahme	07.10.2009	ABL C/2010/79/58

<sup>75</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>76</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>77</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>78</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?Cl=de&DosId=197713](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?Cl=de&DosId=197713), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>79</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0815:DE:NOT>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>80</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>81</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>82</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=ACB0276E7B234525AFF982B50BD55D05.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 6.1.2 Bericht über die Anwendung der Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Flüchtlingen 2010/314

Mit dem am 16. Juni 2010 veröffentlichten Bericht<sup>83</sup> legt die Europäische Kommission Informationen zur Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG<sup>84</sup> vor, die die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge regelt. Die Kommission stellt fest, dass in der Richtlinie festgeschriebene Standards nicht in allen Ländern gewahrt werden und somit unterschiedliche Standards in der EU gewährt werden.<sup>85</sup>

## 6.2 Illegaler Aufenthalt und Rückführung

Die Europäische Gemeinschaft hat in den letzten Jahren folgende Richtlinien verabschiedet, die bereits durch das Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt wurden:

- a) Richtlinie 2002/90/EG<sup>86</sup> zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- b) Richtlinie 2003/110/EG<sup>87</sup> über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)
- c) Richtlinie 2004/81/EG<sup>88</sup> über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Opferschutzrichtlinie).

Die unter a) bis c) genannten Richtlinien wurden im 1. Richtlinienumsetzungsgesetz<sup>89</sup> 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- d) Richtlinie 2008/115/EG<sup>90</sup> zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wurde am 16.12.2008 verabschiedet und solle bis Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein erster Bericht ist für Dezember 2013 vorgesehen. Diese Richtlinie ist im Entwurf des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes (siehe 4.1.) enthalten.
- e) Im Juli 2006 wurde von der Kommission die Mitteilung<sup>91</sup> bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

Am 29. September 2011 veröffentlichte die Kommissarin für Inneres Malmström eine Pressemeldung<sup>92</sup>, in der sie informiert, dass 8 Länder, darunter Deutschland, aufgefordert wurden, eine effektive und menschliche Rückkehrpolitik von irregulär Aufhältigen zu garantieren. Diese Länder hätten bis 24. Dezember 2010 die Rückführungsrichtlinie (2008/115) umsetzen sollen, hatten aber bislang die Kommission nicht benachrichtigt. Sollte binnen zwei Monaten keine Benachrichtigung eingegangen sein, droht ein Nichtumsetzungsverfahren gegen die Länder.

---

83 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

84 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:NOT>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

85 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33176\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33176_de.htm), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

86 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

87 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

88 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

89 [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07\\_templateId=raw\\_property=publicationFile.pdf/388-07.pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07_templateId=raw_property=publicationFile.pdf/388-07.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

90 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

91 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

92 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1097&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=dez>, zuletzt geöffnet am 06.11.2011

Im Rahmen der Umsetzung des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes<sup>93</sup> wurde die Einführung einer Ausnahme zur Meldepflicht von illegal Aufhältigen beschlossen. Kinder ohne regulären Status, die die Schule besuchen, müssen nun nicht mehr bei den Ausländerbehörden gemeldet werden. § 87 des Aufenthaltsgesetzes wird entsprechend angepasst.

## 7. Zirkuläre Migration

Auf Initiative Frankreichs und Deutschlands wird im Zusammenhang mit der verstärkten Bekämpfung der illegalen Einwanderung über die Möglichkeiten der Verknüpfung der Rückführungspolitik und der legalen temporären Zuwanderung diskutiert. Bereits 2006 wurde mit 60 afrikanischen Staaten in Rabat ein diesbezügliches Arbeitsprogramm ausgearbeitet.

Die Mitteilung der Kommission zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften vom 16. Mai 2007 KOM(2007) 248<sup>94</sup> behandelt die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlägt sogenannte Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte in diesem Zusammenhang im April 2007 ein Policy Paper „Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union – Menschenrechtliche Anforderungen“<sup>95</sup>.

Der DGB entwickelte auf der Grundlage eines Fachgesprächs im Juli 2008 eine Stellungnahme<sup>96</sup>, die vom Bundesvorstand des DGB am 2. September 2008 verabschiedet wurde. Darin fordert der DGB ein Gesamtkonzept zur gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik, einschließlich der temporären Migration. Die von der Europäischen Kommission bisher vorgelegten Vorschläge für die zirkuläre Migration werden – insbesondere aufgrund menschenrechtlicher Bedenken – abgelehnt.

Kommission und Rat der Europäischen Union haben seitdem keine weiteren konkreten Schritte hierzu unternommen. Aktuelle Debatten entwickeln sich nun auf nationaler Ebene. In Deutschland gab es im Rahmen der Veranstaltung des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen (SVR) ‚Triple win‘ oder Nullsummenspiel am 21. September 2011 in Berlin, eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept der zirkulären Migration.

## 8. Integrationspolitik

Auch wenn die Europäische Union keine originäre Zuständigkeit für die Entwicklung von Politiken und Rechtsakten zur Integration von Drittstaatsangehörigen besitzt, hat die Gemeinschaft vereinbart, gemeinsame Ansätze für die Integration zu entwickeln, den Austausch über bewährte Methoden zu fördern und eine finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten zu leisten.

Dazu wurden verschiedene Arbeitsfelder definiert:

- Berichterstattung
- Einrichtung von Kontaktstellen für Integrationsfragen
- Informationen und Publikationen.

Hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für eine gemeinschaftliche Integrationspolitik legt der Rat für Justiz und Inneres in seiner Tagung am 19. November 2004 Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern fest. Darin werden die „Achtung der Grundwerte der Europäischen Union“, die Erwerbstätigkeit als wesentliche Komponente für den Eingliederungsprozess, Grundkenntnisse der Sprache und die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess herausgestellt.

---

93 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

94 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

95 [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/policy\\_paper\\_7\\_temporaere\\_arbeitsmigration\\_in\\_die\\_europaeische\\_union.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

96 <http://www.dgb.de/themen/++co++3b77a572-3c0e-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

Am 20. Juli 2011 wurde die Europäische Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen von der Europäischen Kommission<sup>97</sup> vorgelegt. Dies baut auf den Lisabonner Vertrag und das Stockholmer Programm auf. Die Familienzusammenführung, Langzeitau-fenthältige, unbegleitete Kinder und Asyl stehen im Zentrum der Kommunikation. Die Aspekte Grundrechte, Nichtdiskriminierung, Gleichstellung von Frauen und Männer als auch Roma werden besprochen. Die Kommission stellt in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, Demographie, Erziehung, Gesundheit, Sport und anderen ihre Ansätze und Fördermöglichkeiten vor. Im August hatte der Rat der Europäischen Union die Kommunikation erörtert.<sup>98</sup>

## 8.1 Mitteilung Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legt die Kommission im September 2005 eine Mitteilung „Eine gemein-same Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ KOM(2005) 389<sup>99</sup> vor.

Der Rat für Justiz und Inneres im Juni 2007 beschäftigte sich mit Integrationspolitik. Er fordert unter anderem die kommenden Vorsitze und die Kommission auf, weiter an der gemeinsamen Integrationsagenda zu arbeiten und die genannten Grundsätze zur Integration zu fördern. Er hebt außerdem den Stellenwert der Berichterstattung hervor. Die Berichte sollen Ausgangspunkt für die Beratung über künftige Prioritäten bilden.

## 8.2 Kontaktstellen

siehe 3.6 Europäisches Migrationsnetzwerk

## 8.3 Informationen und Publikationen

Die Kommission hat im April 2010 eine dritte Ausgabe des Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker in allen offiziellen EU-Sprachen vorgestellt. Darin aufgeführt werden Informationen bezüglich des Austausches von bewährten Ver-fahrensweisen. Massenmedien und ihre Rolle bei der Integration werden vorgestellt und die Erweiterung der Handlungskompeten-zen von Zuwanderern besprochen.

Handbücher:

- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Erste Ausgabe, 2005<sup>100</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007<sup>101</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010<sup>102</sup>

Seit Beginn des Jahres 2009 ist die europäische Webseite für Integration zugänglich. Diese gibt Informationen in mehreren Spra-chen (unter anderem Deutsch) über neueste Nachrichten zum Thema Integration und anstehende Veranstaltungen. EU- Informationsblätter und Informationen zu Förderrichtlinien können heruntergeladen werden und durchgeführte Integrationsmaßnah-men werden vorgestellt. Umfangreiche Materialien und Veröffentlichungen sind in einer Bibliothek zugänglich.<sup>103</sup>

---

97 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf), nur in EN, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

98 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?Cl=de&DosId=200716](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?Cl=de&DosId=200716), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

99 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

100 [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/handbook\\_1sted\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/handbook_1sted_de.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

101 [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/2007/handbook\\_2007\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

102 [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_12892\\_38486588.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_38486588.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

103 <http://ec.europa.eu/ewsi/de>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 8.4 Das Europäische Integrationsforum

In ihrer Mitteilung "Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union" vom September 2005, bestätigte die Europäische Kommission, dass für eine erfolgreiche Integrationspolitik eine umfassende Herangehensweise und die Involvierung von Akteuren auf allen Ebenen von Bedeutung sind. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden das Europäische Integrationsforum, als substanzielle Plattform für Dialog und die Europäische Webseite für Integration, eine interaktive Plattform, geschaffen. Das Europäische Integrationsforum bietet Vertretern von Organisationen der Zivilgesellschaft die Gelegenheit, sich über die Integration von Migranten zu äußern und mit den Europäischen Institutionen Herausforderungen und Prioritäten zu diskutieren.

Das Europäische Integrationsforum wird in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss durchgeführt. Es wird von dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der gemeinsamen Aktionen finanziert.

## 8.5 Der Integrationsfond

Innerhalb des generellen Programms zur ‚Steuerung der Migrationsströme‘ verabschiedete die Kommission im Jahr 2005 die Schaffung eines Integrationsfonds (KOM(2005) 0123)<sup>104</sup>. Ziel ist, nationale Anstrengungen zur Integration in den Jahren 2007 – 2013 zu unterstützen. Die finanzielle Ausstattung des Fonds für den genannten Zeitraum beläuft sich auf rund 1,7 Milliarden Euro. Finanziert werden unter anderem nationale Aktionspläne und der Austausch von Erfahrungen.

Bezüglich möglicher Förderrichtlinien der EU bietet das Europäische Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) eine Beobachtung von neuen Aufrufen in englischer Sprache an<sup>105</sup>.

Bei der Beantragung von EU-Mitteln steht potentiell das DGB Bildungswerk Bund als Träger des Projektes zur Verfügung. Bei Interesse können sie Kontakt aufnehmen mit Leo Monz (leo.monz@dgb-bildungswerk.de).

## 8.6 Grünbuch „Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme“

Im Sommer 2008 wurde das Grünbuch ‚Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme‘ veröffentlicht (KOM(2008) 423)<sup>106</sup>. Bis Ende 2008 hat die Kommission ein Konsultationsverfahren hierzu durchgeführt.

Der DGB hat in seiner Stellungnahme<sup>107</sup> vom 18. Dezember 2008 die Initiative der Kommission begrüßt. Er weist hin unter anderem auf:

- die ungeklärte Kompetenz der Europäischen Union
- vorhandene Diskriminierungen
- die Probleme beim Übergang in die Sekundarstufe und beim Übergang in die Berufsausbildung
- die Ausgrenzung von Sinti/Roma und statuslosen Kindern
- die Probleme bei der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse

Schlussfolgerungen des Rates<sup>108</sup> wurden am 20. Oktober 2009 verabschiedet.

---

104 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123\(04\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0123(04):DE:HTML), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

105 [http://www.enar-eu.org/Page\\_Generale.asp?DocID=15301&langue=EN](http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15301&langue=EN), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

106 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0423:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

107 [http://ec.europa.eu/education/migration/germany7\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/migration/germany7_de.pdf), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

108 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14353.en09.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 9. Europäisches Zentrum für Migrationspolitik

In 2008 verlautbarte der damals zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Frattini ein europäisches Zentrum für Migrationspolitik solle eröffnet werden<sup>109</sup>. Das wichtigste Ziel des neuen Zentrums für Migrationspolitik sei es, Forschungsergebnisse in realistische politische Empfehlungen zu übersetzen und die Ausrichtung der europäischen Politik in diesem Bereich mitzutragen. Das Zentrum solle sich außerdem mit der Entwicklung und Nutzung von Datenbanken zu den demografischen, wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und politischen Aspekten der Migration befassen. Da das Europäische Hochschulinstitut in Florenz bereits Forschungen im Bereich betreibe, wurde es mit der Einrichtung des Zentrums betraut. Das Zentrum veröffentlicht regelmäßig Informationen auf seiner Webseite<sup>110</sup>.

---

109 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

110 <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## IV. Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

### 1. Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

Basierend auf Artikel 43 des Lissabonner Vertrages ist eine Beschränkung der Niederlassung von EU-Bürgern in anderen EU-Ländern nicht erlaubt. Dies beinhaltet jedoch nicht Bürger eines dritten Landes.

Bereits im Jahr 2004 verabschiedete die EU die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten (RL 2004/38/ EG vom 29. April 2004<sup>111</sup>). In Deutschland wurde die Richtlinie durch das 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt.

#### 1.1 Umsetzung

##### 1.1.1 Kommission

Bericht der Kommission Dezember 2008 (KOM(2008)840 endg.)<sup>112</sup>

##### 1.1.2 EuGH-Urteil:

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechts-sache
25.07.08	RL 2004/38	Irland  Vorlage-verfahren	1. Die RL steht der Regelung Irlands entgegen, wonach sich ein drittstaatsangehöriger Ehegatte eines Unionsbürgers, der sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, vor seiner Einreise in den Aufnahmestaat in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben muss.  2. Ein drittstaatsangehöriger Ehegatte kann sich auf die Richtlinie berufen, unabhängig davon, wann oder wo die Ehe geschlossen wurde.	C-127/08 (Metock und andere) <sup>113</sup>
11.12.07	Verordnung 1612/68 und RL 90/364	Niederlande  Vorabentscheidungsersuchen	Eine Person, die sich mit einem Staatsbürger in dessen Herkunftsland niederlassen möchte, hat ein Niederlassungsrecht, auch wenn die Person keiner echten oder tatsächlichen Tätigkeit nachgeht.	C-291/05 (Eind)

##### 1.1.3 Aktuelle Entwicklungen

Aufgrund von hitzigen Debatten um die Einreise von Roma aus osteuropäischen Ländern durch die EU-weite Niederlassungsfreiheit wurde in manchen EU-Ländern diskutiert, temporäre Grenzkontrollen einzuführen. Dänemark veröffentlichte diese Vorhaben Grenzpost an der deutsch-dänischen Grenze aufzustellen im Sommer 2011. Die Europäische Kommission kommentierte<sup>114</sup> das Vorhaben, da keine ausreichenden Begründungen vorlagen. Im September fanden in Dänemark Wahlen statt. Ein Regierungswechsel kam zustande. Die neue Regierung entschied innerhalb weniger Tage nach der Wahl, dieses Vorhaben fallen zu lassen.

---

111 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:pdf>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

112 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

113 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

114 <http://euobserver.com/9/32638> und <http://euobserver.com/22/113532>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 2. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit

### 2.1 Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ist eine der wesentlichen im EU-Vertrag verankerten Grundfreiheiten. Sie gilt generell für alle EU-Bürgerinnen und Bürger unabhängig von der Staatsangehörigkeit, also auch für die Staatsangehörigen aus neu 2004 und 2007 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten. Nicht beschränkt wurde die Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung und nur in wenigen Branchen (z. B. im Baugewerbe) wurde die Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt. In den Beitrittsverträgen enthalten ist aber die Möglichkeit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Modell 2+3+2 Jahre zu beschränken. Gleichzeitig verankert wurde eine sogenannte Stillstandsklausel, nach der bisherige Zuwanderungsmöglichkeiten nach dem Beitritt nicht verschlechtert werden dürfen. Deutschland hat im Gegensatz zu einigen anderen Ländern von der Möglichkeit der Übergangsregelungen für acht 2004 beigetretene Länder Gebrauch gemacht und die volle Freizügigkeit für diese Länder erst zum 1. Mai 2011 hergestellt. Fast alle EU-Länder nehmen Übergangsregelungen für Bulgarien und Rumänien in Anspruch, die spätestens zum 1. Januar 2014 auslaufen.

Die Umsetzung der Stillstandsklausel erfolgte über eine Veränderung des Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechts. Bisherige Regelungen der Anwerbeausnahmereordnung blieben für MOE-Zuwanderer in Kraft. Als Bestandteil des sogenannten Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes 2009 waren weitere Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang für MOE-Staatsangehörige. Akademiker können ab 1. Januar 2009 ohne vorhergehende Vorrangprüfung eine abhängige Beschäftigung aufnehmen. Dies gilt für Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien weiter.

Der DGB hat die ersten Jahre der Übergangsregelungen intensiv begleitet. Auch wenn geringere Auswirkungen für den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten waren, so warnte der DGB in verschiedenen Stellungnahmen vor den Gefahren der Öffnung für die grenzüberschreitende Leiharbeit und für die volle Dienstleistungsfreiheit. Sowohl bei der grenzüberschreitenden Leiharbeit wie bei der Entsendung gelten grundsätzlich die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen des Herkunftslandes und nicht die am Arbeitsort. Eine Ausnahme gibt es für die Entlohnung nur, wenn ein allgemein verbindlicher Tarifvertrag besteht.

Kurz vor Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die MOE-8-Staaten kritisierte der DGB fehlende Regelungen – gerade für die Sicherung von Arbeitnehmerrechten mobiler Beschäftigter – in prekären Beschäftigungsformen. Der DGB forderte ein 7-Punkteprogramm zur sozialen und gerechten Gestaltung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Ziel müsse sein, so der Bundesvorstand des DGB am 5. April, das Prinzip „Gleicher Lohn, für gleiche Arbeit, am gleichen Ort sicherzustellen.“

### 2.2 Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

#### 2.2.1 Dienstleistungsrichtlinie

Nach kontroverser Diskussion beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 2006 die Richtlinie (RL 2006/123)<sup>115</sup> über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Mit der Richtlinie soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. Zwar sind einige Sektoren, wie Bildung, ausgenommen, dennoch hat die Richtlinie weitreichende Auswirkungen auf nationales Recht. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht war bis Ende 2009 zu gewährleisten.

Der Bundesvorstand des DGB hat im Oktober 2006 eine Stellungnahme zur EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>116</sup> zur Vorlage beim Bundestag veröffentlicht.

Am 13. Juli 2010 legte nun die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine ‚Richtlinie (KOM(2010) 378) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung‘ vor. Ein Positionspapier<sup>117</sup> des DGB vom 17. März 2011 kritisiert, dass die aufenthaltsrechtlichen Probleme bei einer inhereuropäischen Versetzung mit der Richtlinie nicht gelöst sind. Der Entwurf sieht nur Sanktionen gegen hiesige Niederlassungen beim Verstoß gegen die

---

115 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

116 <http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-7ec8a774d4720e69d488a1f3eb03df84>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

117 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

# Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

---

Zulassungsbedingungen vor; Sanktionen wegen fundamentaler Verstöße gegen die Beschäftigtengrundrechte der entsandten Beschäftigten, fehlen dagegen völlig.

Außerdem formuliert der DGB in seinem Positionspapier zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>118</sup> sozial, gerecht und aktiv gestalten‘ vom April 2011 die Anforderungen, den Mindestlohn von 8,50 € umzusetzen und den Grundsatz des ‚equal pay‘ für alle zu gewährleisten. Mitbestimmungsrechte müssen auch auf Entsandte ausgedehnt werden.

Bereits im Jahr 1996 wurde die Entsenderichtlinie (96/71 EG)<sup>119</sup> verabschiedet. Die Richtlinie ist Basis für das deutsche Entsendegesetz aus dem Jahr 1996. Seit dem Jahr 2000 wird – insbesondere im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz in den neuen EU-Mitgliedstaaten – verstärkt über die Umsetzung der Richtlinie diskutiert und vor den Gerichten geklagt. Die EU-Kommission versuchte, unter anderem durch verschiedene Mitteilungen, Einfluss auf die Umsetzung zu nehmen.

Im Juli 2003 legte die Kommission eine Mitteilung zur Durchführung der Entsenderichtlinie (KOM(2003) 458)<sup>120</sup> vor. Darin werden zwar die unterschiedlichen, für den Schutz der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Probleme aufgezeigt, gleichwohl wurde zu diesem Zeitpunkt der Schluss gezogen, dass eine Richtlinienänderung nicht erforderlich sei. Lediglich die Verwaltungszusammenarbeit müsse verbessert werden.

Im April 2006 publizierte dann die Europäische Kommission „Leitlinien für die Entsendung“ (KOM(2006) 159)<sup>121</sup> und im Zusammenhang damit einen Bericht der Kommissionsdienststellen. Darin greift sie verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes auf, die die Möglichkeiten der Kontrolle der Entsendefirmen einschränkt.

Im Juni 2007 wiederum veröffentlichte die Kommission eine weitere Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“ (KOM(2007) 304)<sup>122</sup>. Darin weist die Kommission vor allem auf den Grundsatz hin, dass mit der Richtlinie ein Gleichgewicht hergestellt werden soll zwischen dem Recht der Unternehmen und einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmer. Außerdem werden EuGH-Urteile zum Anlass genommen, wiederholt die Kontrollbestimmungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu kritisieren.

Im März 2008 veröffentlicht die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)<sup>123</sup>. Darin werden Empfehlungen zur Einrichtung eines Informationsaustauschsystems der Mitgliedstaaten und zum Zugang zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abgegeben.

Für die Weiterentwicklung des Entsenderechts in Deutschland sind – neben der Ausweitung des Entsendegesetzes auf weitere Branchen, im Rahmen der Mindestlohndiskussion – die Urteile des Europäischen Gerichtshofs von besonderer Bedeutung:

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
19.06.2008	96/71 EG	Luxemburg	Die Kommission hatte das Vertragsverletzungsverfahren <sup>124</sup> angestrengt. Inhaltlich ging es um die Schriftform des Arbeitsvertrages, die automatische Anpassung der Lohnhöhe und die Anwendung kollektiver Arbeitsverträge.	

---

118 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

119 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

120 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0458:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

121 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

122 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0304:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

123 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

124 <http://lexetius.com/2008,1411>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

# Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

---

			Dem Urteil zufolge verstößt Luxemburg gegen die Bestimmungen der Entsenderichtlinie.	
03.04.2008	96/71 EG	Deutschland	Rüffert-Urteil: Mit dem Gesetz sollen tariftreue Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen besser geschützt werden. Der EuGH kommt zum Schluss, dass die Tariftreueklauseln in der vorliegenden Form über den in der Entsenderichtlinie vorgesehenen Schutz hinausgehen. Damit werden die Bestimmungen der Entsenderichtlinie zu einem Maximalschutz, der nicht überschritten werden dürfe.	C-346/06 <sup>125</sup>
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 <sup>126</sup>
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 <sup>127</sup>

Innerhalb der deutschen und europäischen Gewerkschaften wurde über die Folgen der Entscheidungen diskutiert. Der Bundesvorstand des DGB hat am 7. Oktober 2008 „Forderungen des DGB als Reaktion auf die vier EuGH-Entscheidungen (Viking, Laval, Rüffert, Kommission ./ Luxemburg)“<sup>128</sup> verabschiedet. Darin fordert der DGB den generellen Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Binnenmarktfreiheiten. Formuliert werden darüber hinaus Forderungen an die europäische Politik, wie z. B. die Revision bzw. die Klarstellung der Entsenderichtlinie und an Bund und Länder.

### 3. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren und Rumänen

Am 1. Mai 2011 trat die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die G-8 Länder in Kraft. In seinem Beschluss zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten‘<sup>129</sup> von April 2011 formuliert der DGB-Bundesvorstand die Forderung einen Mindestlohn von 8,50 Euro für alle einzuführen und den Grundsatz der gleichen Entlohnung bei gleicher Arbeit einzuführen. Nur so kann der Missbrauch von Leiharbeitern vermieden werden. Auch sollen Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte für Entsandte gelten. In Kommunikation mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales fordert der DGB, dass für Rumänien und Bulgarien auch die dritte Phase der Übergangsregelungen in Anspruch genommen werden sollte. Aus der neueren Beratungspraxis kommen dem DGB Fälle von teils ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen von bulgarischen und rumänischen Arbeitern zur Kenntnis.

---

125 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0346:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

126 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

127 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0438:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

128 [www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc](http://www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc), zuletzt geöffnet am 17.02.2012

129 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422> zuletzt geöffnet am 29.11.2011

## V. Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

### 1. Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag

Artikel 13 des EG-Vertrages (Amsterdamer Vertrag, 1997) ermächtigt den Rat der Europäischen Union, geeignete Vorkehrungen gegen Diskriminierungen zu treffen, aus Gründen des Geschlechts, der „Rasse“, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu verbieten. Auf dieser Grundlage forderte 1999 der Rat der Europäischen Gemeinschaft die Kommission auf, Vorschläge zur Bekämpfung von Diskriminierungen vorzulegen.

### 2. EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung

Schon im Jahr 1976 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Grundlage des Artikels 235 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, eine Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich (Richtlinie 76/207/EWG)<sup>130</sup>.

Im Jahr 2000 wurden nach intensiven Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und auf Grundlage des Artikels 13 Amsterdamer Vertrag, zwei Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung verabschiedet:

- Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft (RL 2000/43/EG vom 29. Juni 2000<sup>131</sup>)
- Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG vom 27. November 2000<sup>132</sup>).

Im Jahr 2002 folgte dann die Anpassung der bereits 1976 beschlossenen Richtlinie durch

- die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (RL 2002/73/EG vom 23. September 2002<sup>133</sup>).

Und im Jahr 2004 komplettierte die Europäische Union die Vorschriften zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen mit der

- Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (RL 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004<sup>134</sup>).

Mit diesen vier Richtlinien bestehen nun Regelungen für die Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich und den Zugang zu Waren und Dienstleistungen ohne Unterschied der ethnischen Herkunft und des Geschlechts. Für alle anderen in Artikel 13 EG-Vertrag genannten Merkmale besteht der Gleichbehandlungsgrundsatz nur im Hinblick auf den Beschäftigungsbereich.

Auf der europäischen Ebene wird daher über weitere Legislativvorschläge verhandelt. Auf Grundlage einer Konsultation im Zeitraum von Juli bis Oktober 2007 legte die Kommission Anfang Juli 2008 einen Entwurf für eine Richtlinie „zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ (außerhalb des Beschäftigungsbereichs) vor (siehe III.4.).

---

130 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

131 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

132 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

133 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

134 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

## 3. Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

### 3.1 Deutschland

Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hat die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie 2000/43 EG (Antirassismusrichtlinie), die Richtlinie 2000/78 EG (Beschäftigungsrichtlinie), die Richtlinie 2002/73 EG (Änderung der Gleichstellungsrichtlinie) und die Richtlinie 2004/113 EG (Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen) umgesetzt.

Die Nichtregierungsorganisationen und der DGB haben bereits im Gesetzgebungsverfahren zum AGG darauf hingewiesen, dass eine Reihe von Ausnahmeregelungen und Auslassungen nicht mit den Bestimmungen der Richtlinien übereinstimmen.

Dies sind beispielsweise:

- Die kurze Frist von zwei Monaten zur Meldung einer Diskriminierung
- Die Regelung, dass Vermieter von weniger als 50 Wohnungen nicht in den Geltungsbereich des AGG fallen
- Kein Verbandsklagerecht im AGG vorgesehen ist.

Die EU-Kommission hat die Aufgabe, die Umsetzung der Richtlinien zu prüfen und ggf. ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

Ein Vertragsverletzungsverfahren wird eröffnet wenn

- das entsprechende Land der gesetzten Berichtspflicht nicht nachkommt oder
- die Umsetzung der Richtlinie nicht sachgemäß vorgenommen wurde oder die vereinbarten Mindeststandards unterschreitet.

In diesem Falle wird das Land:

1. Ein förmliches Aufforderungsschreiben der Kommission erhalten (entweder a) oder b) zu entsprechen). Der Mitgliedstaat ist aufgefordert binnen 2 Monaten Stellung zu beziehen.
2. Die Stellungnahme wird von der Kommission geprüft
3. Sofern die Stellungnahme unzufriedenstellend ist, wird die Kommission eine Klage vor dem EuGH eröffnen
4. Bei Verurteilung des Mitgliedstaates werden Geldbußen verhängt, die nach Tagessätzen gestuft sind.

Stand der Vertragsverletzungsverfahren:

Am 23. Oktober 2007 wurde Deutschland das offizielle Schreiben zum Vertragsverletzungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2000/43 (Antirassismusrichtlinie) zugestellt. Klärungsbedarf bestand aus der Sicht der Europäischen Kommission in den folgenden Punkten:

- Ist der Diskriminierungsschutz bei der Kündigung im AGG abgedeckt?
- Ist die Ausnahmeregelung des Diskriminierungsschutzes zur Schaffung und Erhaltung von sozial stabilen Bewohnerstrukturen zulässig?
- Ist die Meldefrist eines Diskriminierungsfalles von zwei Monaten Richtlinienkonform?
- Ist die AGG-Regelung bezüglich der Unterstützung von Menschen mit Diskriminierungserfahrung, die vor Gericht klagen, zulässig?
- Laut AGG ist die Haftung eines Arbeitgebers im Diskriminierungsfall nur dann gegeben, wenn er vorsätzlich und grob fahrlässig handelt. Eine Richtlinienkonformität kann angezweifelt werden.

Am 31. Januar 2008 hat die Europäische Kommission eine Kommunikation bezüglich der Vertragsverletzung von Richtlinie 2000/78 (Beschäftigungsrichtlinie) an die Bundesregierung gesandt.

Kritikpunkte der Kommission sind über die obigen Unklarheiten außerdem:

- Die Ausnahmeregelung für Religionsgemeinschaften scheint der Klärung zu bedürfen.

# Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

Per Pressemeldung vom 28. Oktober 2010 und 24. November 2010 teilte die Europäische Kommission mit, das Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Richtlinien 2000/43 und 2000/78 sei eingestellt worden.

Auch in anderen Mitgliedstaaten wurde die fehlerhafte oder unvollständige Umsetzung der Richtlinien gerügt.

- Richtlinie 2000/43 EG
  2. Stufe gegenüber 14 Mitgliedstaaten eingeleitet am 27. Juni 2007 (IP/07/928)<sup>135</sup>
- Richtlinie 2000/78/EG
  2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)<sup>136</sup>

Ende 2009 waren die meisten der von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren jedoch gegenstandslos geworden, da die jeweiligen Staaten ihre Gleichbehandlungsgesetzgebung entsprechend angepasst hatten oder wie im Falle Deutschland nur ‚geringfügige‘ Abweichungen festgestellt wurden.

Am 18. August 2011 war das AGG 5 Jahre in Kraft. Die Presse ging zumeist positiv auf den rechtlichen Diskriminierungsschutz ein und zitierte Personen, die sich für eine Stärkung des AGG aussprachen.

Relevante Urteile aus Deutschland:

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssache
19.1.2010	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Frau Küçükdeveci hatte seit 10 Jahren bei der Firma Swedex GmbH gearbeitet. Ihr waren zur Berechnung der Kündigungsfrist die Arbeitsjahre vor dem 25. Lebensjahr nicht angerechnet worden. Der EuGH entschied, dass anderslautendes nationales Recht den Gleichbehandlungsgrundsatz berücksichtigen muss.	C-555/07 <sup>137</sup>
13.9.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Die Piloten Prigge, Fromm und Lambach hatten geklagt, weil die Deutsche Lufthansa AG sie nach ihrem 60. Lebensjahr in Zwangsrente schicken wollte. Der EuGH hat entschieden, dass die Piloten bis zum 65. Lebensjahr unter bestimmten Voraussetzungen weiter fliegen können, sofern dies innereuropäische Flüge sind und ein Kopilot unter 60 Jahren anwesend ist.	C-447/09 <sup>138</sup>
08.09.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Zwei Angestellte des Eisenbahn Bundesamtes hatten geklagt, weil sie weniger verdienten als ihre Kollegen höheren Alters. Der EuGH entschied, dass eine tarifliche Regelung, die altersbedingte Gehaltsstufen vorsehen, der	C-297/10 und C-298/10 <sup>139</sup>

<sup>135</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>136</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

<sup>137</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0555:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 21.11.2011

<sup>138</sup> <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79889086C19090447&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 21.11.2011

			Richtlinie 2000/78 entgegen stehen. Dem Land Berlin stehen deshalb möglicherweise Millionen hohe Nachzahlungen ins Haus.	
--	--	--	--	--

## 4. Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes

Am 2. Juli 2008 legte die Kommission auf Grundlage der in 2007 durchgeführten Konsultationen den Vorschlag für eine „Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM(2008)426)“ vor. Der Richtlinienvorschlag ergänzt die bisherige Rechtsetzung außerhalb des Beschäftigungsbereichs aufgrund von Religion, Behinderung, Alter und sexueller Orientierung.

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten<sup>140</sup> in Auftrag gegeben, das insbesondere der Frage nachgeht, welche Änderungen im AGG bei einer Verabschiedung des Richtlinienentwurfs erforderlich wären.

Der DGB begrüßt in seinem Positionspapier<sup>141</sup> vom 24. August 2009 die Vorlage zur Richtlinie. Weiteren Handlungsbedarf sieht der DGB jedoch im Hinblick auf die Gleichbehandlung unabhängig des Geschlechts beim Zugang zum und im Bildungsbereich. Ungeachtet des anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78 bestünde nur sehr eingeschränkter Handlungsbedarf in der Bundesrepublik. Das AGG deckt die im Richtlinienentwurf erarbeiteten Erweiterungen des Diskriminierungsschutzes bereits weitgehend ab. Deshalb ist für den DGB die ablehnende Haltung der Bundesregierung zur neuen Richtlinie nicht nachvollziehbar.

Es ist zu erwarten, dass unter schwedischer Ratspräsidentschaft weitere Verhandlungen zum Richtlinienentwurf vorgenommen werden. Eine Verabschiedung der Richtlinie ist jedoch erst unter spanischer Ratspräsidentschaft zu erwarten.

---

139 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79889091C19100297&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 29.11.2011

140 [http://www.dgb.de/2009/09/02\\_antidiskriminierung\\_gutachten/](http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

141 [http://www.dgb.de/2009/09/02\\_antidiskriminierung\\_gutachten/](http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/), zuletzt geöffnet am 29.06.2011

Stand des Verfahrens<sup>142</sup>:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	RL-Entwurf	02.07.2008	KOM(2008) 426 <sup>143</sup>
Rat (Beschäftigung)	Erörterung	02.10.2008	PRES/2008/271
	Erörterung	08.06.2009	
	Erörterung	07.06.2010	
	Erörterung	06.12.2010	
	Erörterung	17.06.2011	
EP (Konsultationsverfahren)	EntschlieÙung	02.04.2009	A6-0149/2009
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49/
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	OJ C/2009/211/ 90

Die Bundesregierung stellt infrage, ob eine solche Richtlinie erforderlich ist, gleichwohl nur äußerst begrenzter Umsetzungsbedarf für Deutschland bestünde. Das AGG deckt bereits den Richtlinienentwurf weitgehend ab. Deutschland hat bis Ende 2011 seine Ablehnung aufrechterhalten. Andere Staaten haben einer inhaltlichen Weiterentwicklung zugestimmt. Unter spanischer Ratspräsidentschaft (1. Hälfte 2009) war intensives Augenmerk auf die Richtlinie gelegt worden. Unter ungarischer (1. Hälfte 2011) und polnischer (2. Hälfte 2011) Präsidentschaft wurden die Prioritäten jedoch anders gewichtet. Die dänische Ratspräsidentschaft signalisiert Bereitschaft, die Richtlinie weiter zu verhandeln, sofern Deutschland hierzu bereit ist.

## 5. Rahmenbeschluss gegen Rassismus

Ein Rahmenbeschluss ist ein Beschluss des Rates der Europäischen Union, der im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gefasst wird. Rahmenbeschlüsse dienen dazu, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten aneinander anzugleichen. Sie sind deshalb für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Es ist den Mitgliedstaaten jedoch freigestellt, wie und in welcher Form sie das Ziel eines Rahmenbeschlusses erreichen wollen. Im Gegensatz zu einer Richtlinie sind sie nicht unmittelbar wirksam.

Schon im Jahr 2001 war ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (KOM(2001/664/FINAL)<sup>144</sup> veröffentlicht worden. Aber erst während der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hatten sich die Mitgliedstaaten politisch auf ein schärferes Vorgehen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geeinigt. Ende 2008 wurde dann der ‚Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘ (2008/913)<sup>145</sup> verabschiedet.

Der Rahmenbeschluss sieht vor, dass folgende Handlungen strafgesetzlich verfolgt werden:

- Öffentliche Aufstachelung zu Gewalt und Hass
- Öffentliche Billigung, Leugnung und Verharmlosung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft.

---

142 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=197196](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197196), zuletzt geöffnet am 10.11.2011

143 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

144 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

145 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011

- Die Veröffentlichung von Materialien mit solchem Inhalt
- Die Beihilfe zu solchen Handlungen
- Rassistische Motive wirken sich strafverschärfend auf das Urteil aus.

Einschränkend wird festgelegt, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, nur solche Handlungen unter Strafe zu stellen, die geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu stören.

## 5.1 Umsetzung in Deutschland

Am 16. März 2011 wurde das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>146</sup> in Deutschland verabschiedet. Einige wenige Artikel des Strafgesetzbuches wurden angepasst, um das Minimum des Rahmenbeschlusses zu verwirklichen. § 130 des Strafgesetzbuches wurde ergänzt mit der Referenz, dass die Aufstachelung zu Hass gegen nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppen oder gegen einen Einzelnen und die Beschimpfung oder Verleumdung dieser Gruppen oder eines Einzelnen können mit 3 Monaten bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden. Gleiches gilt für die Verbreitung von Materialien solchen Inhalts.

---

<sup>146</sup> [http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17\\_wp/Rassismus/bgbl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Rassismus/bgbl.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geöffnet am 10.11.2011