

# Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

Überblick  
über die laufenden Vorhaben und Vorgänge

Stand: November 2014

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Europapolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

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

Redaktion: Vera Egenberger, Volker Roßocha

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

## Vorwort

---

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

## Vorwort

---

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Nach einer angespannten Wahl für das Europaparlament im Sommer 2014 sind im Vergleich zur Zusammensetzung des letzten Europaparlamentes erheblich mehr nationalistische, rechtspopulistische und europakritische Abgeordnete vertreten. Diese verorten sich zum Teil in der Fraktion ALDE (Liberale), der EKR (Konservativen und Reformisten) oder sind Fraktionslos (Nationalisten). Eine inhaltlich fokussierte und konstruktive Arbeit des Parlamentes wird durch solche Abgeordnete, die dezidiert die Europäische Union ablehnen, erschwert.

Auf der Grundlage des Lissabonner Vertrages wurde der Präsident der Europäischen Kommission erstmals vom Europaparlament gewählt. Jean-Claude Juncker hat dieses Amt nun inne. Er beabsichtigt einen Kommissar für Flüchtlingsangelegenheiten und einen zur Grundrechtecharta zu berufen.

Auch die Zusammensetzung der Europäischen Kommission als Initiatorin von Rechtsakten und Hüterin des EU Vertrages wird gegenwärtig verhandelt. Ihre Zusammensetzung ändert sich ab 1. November 2014 auch auf der Grundlage des Lissabonner Vertrages. Nicht mehr jedes Land wird eine/n Kommissar/in platzieren können. Zukünftig werden die benannten Kommissare aus mindestens zwei Drittel der Gesamtzahl der Mitgliedsstaaten gestellt. Nach der Neubesetzung der Europäischen Kommission ist zu erwarten, dass neue Richtlinienvorhaben bezüglich Migration auf den Weg gebracht werden.

Mit der vorliegenden Ausgabe des EU Überblickes möchten wir über die neuesten Entwicklungen zur europäischen Migrationspolitik informieren. Wie dies dann in nationale Gesetzgebung umgesetzt werden können sie im **„Überblick über laufende Gesetzgebungsvorhaben in Deutschland“** nach verfolgen, der zweimal jährlich vom DGB Bundesvorstand zusammengestellt und überarbeitet wird.

Um Informationen zu EU-Richtlinien und Programmen in eine gegenwärtige politische Debatte einzubetten, werden in Teil 1 in dieser Ausgabe die Inhalte der Freizügigkeitsrichtlinie eingeschätzt und Aspekte zur Debatte bezüglich des Bezuges von Sozialleistungen für EU Bürger in Deutschland diskutiert. In Teil 2 informieren wir kurz über aktuelle Entwicklungen und Ereignisse zum Thema Migration.

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

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.

Wir hoffen, dass Ihr den Überblick für Eure Arbeit nutzen könnt, müssen aber darauf hinweisen, dass wir wegen der Vielzahl an Informationen und Vorgängen keine Gewähr auf Vollständigkeit übernehmen können. Wir freuen uns über Kommentare und Hinweise.

Annelie Buntenbach

## Inhaltsverzeichnis layout

Formatiert: Nicht Hervorheben

<b>I.</b>	<b>Themenschwerpunkt</b>	<b>43</b>
1.	Europa versagt erneut bei der Bekämpfung der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern <i>Robert Feiger, Bundesvorsitzender der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt</i>	43
2.	Freizügigkeit unter Einschluss sozialer Rechte verschafft der EU die nötige Legitimation <i>Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Sozial- und Europarechtler an der Universität Regensburg</i>	54
<b>II.</b>	<b>Kurznachrichten</b>	<b>76</b>
<b>III.</b>	<b>Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik</b>	<b>98</b>
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union	98
2.	Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen	108
	Optionen der Rückföhrungspolitik	1110
2.1	Geltende Richtlinien bezüglich der Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten	1140
a)	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung	1140
b)	Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen	1140
c)	Richtlinie 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	1240
3.	Aufenthalt von Familienangehörigen und Anderen aus Drittstaaten	1412
3.1	Abgeschlossene Richtlinien	1442
a)	Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“	1442
b)	Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen	1642
c)	Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst	1643
3.2	Richtlinienentwurf über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Einnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung	1743
3.3	Urteile des EuGH	1743
4.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem	1844
d)	Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern	1844
5.	Integrationspolitik	1945
5.1	Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda	2046
5.2	Informationen und Publikationen	2046
5.3	Das Europäische Integrationsforum	2046
5.4	Der Integrationsfonds	2147
5.5	Europäisches Zentrum für Migrationspolitik	2147
<b>IV.</b>	<b>Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung</b>	<b>2248</b>
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen	2248
1.1	Richtlinie über Maßnahmen zur besseren Wahrnehmung der Rechte, die Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer genießen	2348
1.2	EuGH-Urteile zur Freizügigkeit	2419
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren, Rumänen und Kroaten	2520
3.	Erbringung von Dienstleistungen und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	2621

## Vorwort

3.1	Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Durchsetzungsrichtlinie).....	2721
3.2	EUGH Urteile .....	2923
<b>V.</b>	<b>Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik .....</b>	<b>3024</b>
1.	Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag .....	3024
2.	EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung .....	3024
3.	Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht .....	3024
4.	Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes .....	3327
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus .....	3428
<b>I.</b>	<b>Themenschwerpunkt .....</b>	<b>3</b>
1.	Europa versagt erneut bei der Bekämpfung der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern <i>Robert Feiger, Bundesvorsitzender der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt</i> .....	3
2.	Freizügigkeit unter Einschluss sozialer Rechte verschafft der EU die nötige Legitimation <i>Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Sozial- und Europarechtler an der Universität Regensburg</i> .....	4
<b>II.</b>	<b>Kurznachrichten .....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik .....</b>	<b>8</b>
1.	EU-Vertrag von Lissabon – Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union .....	8
2.	Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen .....	9
	Optionen der Rückführungspolitik .....	10
2.1	Abgeschlossene Richtlinien bezüglich der Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten .....	10
a)	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung .....	10
b)	Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen .....	10
c)	Richtlinie 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 .....	11
d)	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung .....	11
2.2	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 .....	11
3.	Aufenthalt von Familienangehörigen und Anderen aus Drittstaaten .....	13
3.1	Abgeschlossene Richtlinien .....	13
a)	Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ .....	13
b)	Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen .....	13
c)	Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst .....	13
3.2	Richtlinienentwurf über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Einnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung .....	14

## Vorwort

---

3.3 Urteile des EuGH .....	14
4. — Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem .....	15
d) — Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern .....	15
5. — Integrationspolitik .....	16
5.1 — Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda .....	16
5.2 — Informationen und Publikationen .....	17
5.3 — Das Europäische Integrationsforum .....	17
5.4 — Der Integrationsfonds .....	17
5.5 — Europäisches Zentrum für Migrationspolitik .....	18
<b>IV. — Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung .....</b>	<b>19</b>
1. — Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen .....	19
1.1 — Richtlinie über Maßnahmen zur besseren Wahrnehmung der Rechte, die Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer genießen .....	19
1.2 — EuGH-Urteile zur Freizügigkeit .....	20
2. — Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren, Rumänen und Kroaten .....	21
3. — Erbringung von Dienstleistungen und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern .....	22
3.1 — Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Durchsetzungsrichtlinie) .....	22
3.2 — EuGH-Urteile .....	24
<b>V. — Antidiskriminierungs- und Antirassismuspoleitik .....</b>	<b>25</b>
1. — Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag .....	25
2. — EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung .....	25
3. — Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht .....	25
4. — Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes .....	28
5. — Rahmenbeschluss gegen Rassismus .....	29

### I. Themenschwerpunkt

#### 1. Europa versagt erneut bei der Bekämpfung der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern

*Robert Feiger, Bundesvorsitzender der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt*

Fast überall in Europa haben sich die Skandale um die Entsende- und Werkvertragsarbeit sowie die Scheinselbstständigkeit in den letzten zehn Jahren gehäuft. Und was einst auf den Bau beschränkt schien, betrifft heute immer mehr Branchen. Temporäre Wanderarbeiter aus Mittel- und Osteuropa, aber immer öfter auch aus Portugal oder Spanien, werden zu Opfern von Ausbeutung und Betrug bei der grenzüberschreitenden Beschäftigung. Manchmal erhalten sie überhaupt keinen Lohn, häufiger nur einen Hungerlohn und fast immer erheblich weniger, als ihnen zustünde oder versprochen worden war.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit – die individuelle Arbeitsaufnahme in einem Betrieb des Gastlandes – verpflichtet die Arbeitgeber, Migrantinnen und Migranten ebenso zu behandeln wie einheimische Kolleginnen und Kollegen. Um dies zu umgehen nutzen Unternehmen zum Sozialdumping die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Entsendung im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit. Eigentlich war die dafür gedacht, dass Unternehmen mit ihrer Stammbesellschaft gelegentliche Aufträge im Ausland leichter abwickeln können. Ursprünglich gab es dabei keine klaren Regeln, welche Arbeitsbedingungen in solchen Fällen gelten sollen. Dieses Vakuum wurde sofort genutzt, um Beschäftigte in Niedriglohnländern nur für die Entsendung anzuwerben und sie unter Heimatbedingungen oder geringfügig bessere in Hochlohnländern der EU einzusetzen. Dies geschah gleichermaßen zum Schaden der Entsandten, weil ihr Entgelt in einer Hochpreisumgebung nur ein Hungerlohn ist, wie auch zum Schaden der Beschäftigten in den Aufnahmeländern, deren Einkommen und Arbeitsplätze massiv unter Druck gerieten.

Das Phänomen der Ausbeutung bei Entsendung trat bereits unmittelbar nach der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes auf. Deshalb wurde 1996 mit der europäischen Arbeitnehmerentsenderichtlinie auf unseren Druck ein Instrument geschaffen, das den Betroffenen den Mindestlohn und -urlaub und die Arbeitsschutzregeln des Aufnahmelandes garantieren sollte. Die Gewerkschaften und Institutionen des Aufnahmelandes erhielten zumindest einige Rechte, um für die Entsendebesetzten Regeln zu schaffen und deren Einhaltung kontrollieren zu können.

Ab 2007 wurden diese Möglichkeiten durch den europäischen Gerichtshof jedoch drastisch eingeschränkt. Vor seiner Wiederwahl 2009 versprach Kommissionspräsident Barroso, die EU wolle Sozialdumping künftig überall energisch bekämpfen. Er kündigte den zeitnahen Entwurf einer Richtlinie zur besseren Durchsetzung der europäischen Arbeitnehmerentsenderichtlinie an, den die Kommission im März 2012 schließlich vorlegte. Von den Versprechungen blieb dabei aber fast nichts übrig. Im Gegenteil bedeutete der Entwurf die weitere Einschränkung bisheriger Maßnahmen der Gastländer. Das erhitze nicht nur die Gemüter der Gewerkschaften, sondern auch besorgter Arbeitgeberverbände wie der Bauwirtschaft und führte zu heftigen Debatten im Rat und Parlament.

Bei der Beratung im Europäischen Parlament stimmte die konservativ-liberale Mehrheit im Europaparlament zusammen mit Grünen gegen Linke und Sozialdemokraten. Dabei wurden selbst Anträge von der CSU (Arbeitsortprinzip bei Scheinentsendungen) vor der Abstimmung niedergebügelt. Immerhin aber beinhaltete die Parlamentsposition einige Verbesserungen. Im Rat traf diese jedoch auf eine harte Haltung von Herkunftsländern von Entsendefirmen und auch Großbritanniens. Deutschland war nur sehr begrenzt aktiv, deshalb gab es einen Kompromiss auf der Basis des status quo: Keine Verbesserung der Möglichkeiten der Gastländer, sondern zum Teil - durch unklare Formulierungen - sogar neue Möglichkeiten für die Anwälte krimineller Unternehmer.

Gegen die Stimmen vieler deutscher SPD-Abgeordneter und der gesamten Linken hat das EU-Parlament die Richtlinie am 16. April 2014 schließlich angenommen. Unsere Hauptkritikpunkte, bei denen wir mit dem DGB, EFBH und vielen Gewerkschaften übereinstimmen, lauten: Diese „Durchsetzungsrichtlinie“ verbessert fast nichts. Die skandalösen Praktiken bei der Entsendung werden dadurch nicht abnehmen. Stattdessen drohen neue Klawellen von Entsendefirmen gegen die bereits vorhandenen Kontrollen und Gesetze der Gastländer.

Bei Scheinentsendungen könnte es nun in einzelnen Fällen sogar dazu kommen, dass das Herkunftslandprinzip gilt. Dann würden die betroffenen Arbeiter nicht einmal mehr den Mindestlohn des Gastlandes bekommen. Die jetzigen, unzureichenden Kontrollmechanismen und Anforderungen in Bezug auf Entsendefirmen werden quasi eingefroren, neue werden erschwert: Sie müssen „angemessen und verhältnismäßig und nicht belastend für das Unternehmen“ sein.

Das Regelmodell zur Generalunternehmerhaftung in der Richtlinie verlangt Haftung nur für jeweils eine Stufe, nur am Bau und mit Enthaltungsmöglichkeit bei „Sorgfalt“, sprich guter Papierform. Unser System, das weit darüber hinaus geht, gerät so unter Druck.

Formatiert: Abstand Vor: 6 Pt.

### 2. Freizügigkeit unter Einschluss sozialer Rechte verschafft der EU die nötige Legitimation

*Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Sozial- und Europarechtler an der Universität Regensburg*

Nur wenige Tage vor der Europawahl verkündet die Bundeskanzlerin, die EU sei keine Sozialunion. Sie greift damit die anhaltende juristische und politische Diskussion darüber auf, unter welchen Voraussetzungen Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten Anspruch auf Sozialleistungen haben.

Natürlich ging es dabei in wahlkampftypischer Vereinfachung um die Beruhigung des deutschen Wahlvolkes. Tatsächlich sind die Dinge nämlich etwas komplizierter. Wer in einen anderen Mitgliedstaat umzieht, macht von seiner unionsrechtlichen Freizügigkeit Gebrauch. Die Freizügigkeit ist ein grandioses europäisches Erfolgsprojekt, man denke nur an die Millionen Studierender, die dank des Erasmus-Programms in anderen Mitgliedstaaten studieren und studiert haben. Schon die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollte die Mobilität der Bürger der Mitgliedstaaten aktivieren, weil die nördlichen Gründungsstaaten unter Arbeitskräftemangel litten, während in Italien hohe Arbeitslosigkeit herrschte.

Es ist nicht nur selbstverständlich, sondern in einem Binnenmarkt auch politisch erwünscht, dass Menschen dorthin wandern, wo sie die begründete Hoffnung haben, Arbeit zu finden. Deshalb stellt das europäische Recht auch schon seit den 50er-Jahren sicher, dass durch die Mobilität keine sozialen Leistungsansprüche verlorengehen. Wer hingegen Freizügigkeit beschränkt, baut Grenzen auf – zu Recht ist daher der Ärger in der EU über die Schweiz groß, die nach einer Volksabstimmung die Zuwanderung aus der EU beschränken, aber weiterhin von deren Vorzügen profitieren möchte.

Zwar ging es in den ersten etwa 40 Jahren der EU vor allem um die Arbeitnehmerfreizügigkeit, also eine allein ökonomisch motivierte Ausprägung der Freizügigkeit. Aber dieses Stadium hat die Europäische Union seit über 20 Jahren verlassen. Sie versteht sich nicht mehr nur als ökonomischer Zusammenschluss, sondern als politische Union, die Freizügigkeit auch unabhängig von ökonomischen Zielsetzungen und daher auch unter Einschluss sozialer Rechte gewährleistet. Das kann zwar auch zu Konflikten führen, verschafft der Union aber die notwendige politische Legitimation.

Allerdings ist die Gewährleistung sozialer Rechte unabhängig von der Staatsangehörigkeit immer ein besonders wichtiger Gradmesser für innerföderale Solidarität – sie war dies im 19. Jahrhundert im Deutschen Bund ebenso wie sie es bis heute in den Vereinigten Staaten ist. Und auch in Europa kocht das Thema stets hoch, wenn neue Mitgliedstaaten beitreten, ohne dass es aber jemals ernsthaft zu Problemen gekommen wäre.

So toll ist Hartz IV dann doch nicht, um dafür die Heimat zu verlassen. Tatsächlich sind mehr als ein Drittel der Unionsbürger, die in Deutschland Grundsicherungsleistungen beziehen, so genannte Aufstocker – etwa Männer, die in der Baubranche unter zum Teil erbärmlichen Umständen schuften oder Frauen, die den Pflegenotstand hierzulande lindern, und von ihrem Lohn allein nicht leben können. Nicht rechtlich geklärt ist allein, ob Personen, die sich hierzulande zur Arbeitssuche aufhalten und zunächst keinen Job finden, Grundsicherungsleistungen erhalten müssen.

Das Problem ist also eher gefühlt denn real. Aber es geht bei der Debatte über Sozialleistungen an Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten eben über die finanzielle Belastbarkeit hinaus darum, ob und inwieweit es eine europäische Zusammengehörigkeit jenseits des Nationalstaates gibt. Unter diesem Aspekt ist die Äußerung, die EU sei keine Sozialunion, unsensibel und kurzsichtig. Was mögen die vielen Menschen, die insbesondere in Griechenland nach wie vor massive - und oftmals unverschuldete! - soziale Not leiden, über eine solche Parole denken, die aus einem Mitgliedstaat stammt, dem es so gut geht wie niemals zuvor?

Den anderen hingegen wird Sand in die Augen gestreut: Dass eine Wirtschafts- und Währungsunion auf die Dauer ohne eine (Teil-)Harmonisierung auch der Sozialpolitik nicht funktionieren wird, hat die europäische Krise der vergangenen fünf Jahre nachhaltig bewiesen. Man wünscht sich wieder Menschen in politischer Verantwortung, die die europäische Idee auch in Wahlkampfzeiten mit Herz und Seele vertreten.

## Vorwort

---

*Kommentar von Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Sozial- und Europarechtler an der Universität Regensburg*

## II. Kurznachrichten

### 1. Sprachtests und Ehegattennachzug Türkei EuGH Urteil

Am 10.06.2014 entschied der Europäische Gerichtshof<sup>1</sup> dass die 2007 eingeführte Spracherfordernis nicht mit der Stillhalteklausele des Assoziierungsabkommens mit der Türkei vereinbar ist. Dass Deutschland Ehegatten von rechtmäßig im Inland wohnenden türkischen Staatsangehörigen ein Visum zum Zweck des Ehegattennachzugs nur erteilt, wenn sie einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen, verstößt gegen das Unionsrecht.

### 2. Mitte Studie

Forscher der Universität Leipzig haben in der neuen ‚Mitte-Studie‘<sup>2</sup> festgestellt, dass jeder fünfte Befragte ausländerfeindlich und 5% antisemitische eingestellt sind. Rechtsextrem Einstellungen scheinen besonders bei jungen Erwachsenen und Männern auf höhere Akzeptanz zu stoßen. Gleichwohl geht Rechtsextremismus im Vergleich zu vorherigen Studien zurück.

### 3.4. Stiftung Interkulturelle Woche

Für die jährlich stattfindenden ‚Internationalen Wochen gegen Rassismus‘ wurde im Sommer 2014 eine Stiftung<sup>3</sup> ins Leben gerufen. Die Stiftung wird zukünftig die Trägerschaft der Wochen übernehmen und sie finanziell unterstützen.

### 4.5. Grundrechteagentur und EGMR Handbuch

Im Juni 2014 hat die Grundrechteagentur in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof das überarbeitete Handbuch<sup>4</sup> zu europäischem Recht auf Asyl, Grenzen und Migration veröffentlicht.

### 6.5. Liste der sicheren Herkunftsländer erweitert

Der Bundesrat hat am 19. September 2014 dem Gesetz zur Einstufung von Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina als sichere Herkunftsländer zugestimmt. Damit können künftig alle Asylanträge aus diesen Ländern ohne individuelle Prüfung als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden. Neben der Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsländer enthält das Gesetz noch eine Regelung, nach der das bisherige Arbeitsverbot von Flüchtlingen auf drei Monate reduziert wird. Am 26.06.2014 veröffentlichte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten<sup>5</sup>. Menschen aus Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina sollen nach Verabschiedung des Gesetzes kein Asyl mehr in Deutschland beantragen können.

### 7. — Arbeitsaufnahme Asylbewerber

Ein vom Bundesinnenministerium vorgelegter Gesetzentwurf<sup>6</sup> sieht vor, dass Asylbewerber nach drei Monaten Arbeitsverbot eine Beschäftigung aufnehmen können, sofern die Stelle nicht von einem Inländer besetzt werden kann.

### 86. Bericht des Sachverständigenrates Migration

Der Bericht<sup>7</sup> des Sachverständigenrates Migration (SVR) lobt die Einwanderungspolitik Deutschlands. Verantwortliche hätten begonnen Einwanderung aktiv zu steuern. Gleichmaßen gäbe es jedoch auch noch viel Luft nach oben.

### 9. — Asylstatistik Kleine Anfrage der LINKEN

Am 12.05.2014 beantwortete die Bundesregierung<sup>8</sup> eine Kleine Anfrage der LINKEN bezüglich aktueller Asylstatistiken für das erste Quartal 2014.

---

<sup>1</sup> <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-07/cp140096de.pdf>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>2</sup> [http://www.uni-leipzig.de/~kredo/Mitte\\_Leipzig\\_Internet.pdf](http://www.uni-leipzig.de/~kredo/Mitte_Leipzig_Internet.pdf), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>3</sup> <http://www.internationale-wochen-gegen-rassismus.de/>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>4</sup> [http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded\\_de.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_de.pdf), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>5</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801528.pdf>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>6</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/04/2014-04-30-sichere-herkunftsstaaten-arbeitsmarkt.html>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>7</sup> [http://www.svr-migration.de/content/?page\\_id=5489](http://www.svr-migration.de/content/?page_id=5489), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

<sup>8</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/013/1801394.pdf>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

## Vorwort

### 107. Bundeskongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Beim 20. Bundeskongress des DGB im Mai 2014 wurden vielfältige Entscheidungen<sup>9</sup> zur Migrations-, Flüchtlings- und Antirassismopolitik verabschiedet. Diese sind in einer Auflistung auf der Webseite des DGB Bundesvorstandes einsehbar.

### 118. Referentenentwurf zur Gesetzesnovelle § 46 StGB

Am 18. August veröffentlichte das Justizministerium einen Gesetzesentwurf<sup>10</sup> zur Ergänzung des § 46 des Strafgesetzbuches. Aufgrund der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses und des EU Rahmenbeschlusses zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit soll eine rassistische die Tatmotivation nun verstärkt sanktioniert werden können.

### ~~12. DGB Stellungnahme zu Gesetzentwurf bezüglich Bleiberecht und Aufenthaltsbeendigung~~

### 139. Gesetzentwurf zur Änderung des FreizügigkeitsgesetzesAusschussbericht Staatssekretäre zu Freizügigkeit

Das Bundeskabinett hat am 27. August 2014 den Bericht des Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Staaten“ gebilligt und den Gesetzentwurf zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften verabschiedet. Der Gesetzentwurf greift Vorschläge des Ausschusses auf. Im Freizügigkeitsgesetz sollen zur Bekämpfung des Missbrauchs unter anderem Strafvorschriften verschärft und weitreichende Wiedereinreisesperren eingeführt werden. Daneben werden das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und das Einkommensteuergesetz verändert. Zur Unterstützung der Kommunen wird eine höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung von SGB II-Empfängern und die Übernahme von Impfstoffkosten durch die Gesetzliche Krankenversicherung vorgeschlagen. Kommt noch rein wenn ich Volker's Rückmeldung habe

Formatiert: Nicht Hervorheben

In seiner Stellungnahme kritisiert der DGB einen Großteil der vorgeschlagenen Rechtsänderungen und fordert einen bereiter angelegten Gesetzentwurf, der vor allem Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit und des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit enthalten sollte.

Formatiert: Nicht Hervorheben

### 1410. Prioritäten der italienischen Ratspräsidentschaft

Im Rahmen der italienischen Ratspräsidentschaft vom 01.07.2014 bis 31.12.2014 will sich das Land auf ein Wirtschaftswachstum, Energiepolitik und den Klimaschutz konzentrieren. Außerdem soll die Migrations- und Asylpolitik im Fokus stehen und die Grundrechte weiter entwickelt werden. Auf der Webseite der italienischen Ratspräsidentschaft sind Details einzusehen.<sup>11</sup> Lettland wird in der ersten Jahreshälfte 2015 die Ratspräsidentschaft übernehmen.

### 115. Projekt ‚Faire Mobilität‘ des DGB<sup>12</sup>

Das seit August 2011 beim DGB angesiedelte Projekt ging im Juli 2014 in eine neue Förderphase. Bei sechs Erstberatungsstellen in Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Frankfurt/Main und Dortmund können sich mobile Beschäftigte aus den Ländern Mittel- und Osteuropas bezüglich ihrer Arbeitnehmerrechte beraten lassen.

### 12. EGB-Position zum Fünfjahresprogramm der EU-Kommission zur Migration

Die Exekutive des EGB hat am 11/12. Juni 2014 Stellung zum Fünfjahresprogramm der EU-Kommission bezogen. Darin fordert der EGB unter anderem, dass die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen bei den Beschäftigungsbedingungen Standard in allen europäischen Staaten werden muss. Kritisiert werden die derzeitigen Regelungen des europäischen Asylsystems.

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

9 [http://www.migration-online.de/data/20\\_obkbeschlusse\\_mia20140523.pdf](http://www.migration-online.de/data/20_obkbeschlusse_mia20140523.pdf) , zuletzt geöffnet am 14.09.2014

10 [http://www.bmji.v.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/20140827\\_NSU\\_Kabinettsbeschluss.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmji.v.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/20140827_NSU_Kabinettsbeschluss.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geöffnet am 29.09.2014

11 <http://italia2014.eu/en> zuletzt geöffnet am 29.08.2014

12 <http://www.dgb.de/themen/++co++b3f42ec8-ee99-11e0-73ee-00188b4dc422/>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

## III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

### 1. EU-Vertrag von Lissabon<sup>13</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 regelt unter anderem die Zuständigkeiten bei Einwanderung und Integration neu. 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>14</sup>
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))<sup>15</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>16</sup>
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))<sup>17</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 mit entscheidende Funktion innehatte.

~~In Deutschland war Ende Juni 2009 vom Verfassungsgericht<sup>18/19</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.~~

Seit Dezember 2007 hat sich die EU – nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen – eine ‚Verfassung‘ gegeben. Die Charta der Grundrechte<sup>20</sup> umfasst die in der EU zu garantierenden Grundrechte, wie die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090620\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090620_2bve000208.html), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>19</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>20</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Zeilenabstand: einfach

Formatiert: Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm, Abstand Vor: 6 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

## Vorwort

Recht auf Gleichbehandlung und justizielle Rechte. Unklar ist bislang noch wie die in der Charta verbrieften Rechte auf einem juristischen Weg eingeklagt werden können.

### 2. **Politische und rechtliche Grundlagen der Europäischen Migrationspolitik im Allgemeinen**

#### Stockholmer Programm

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.

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

In einem Aktionsplan<sup>21/22</sup> werden die jeweiligen konkreten Schritte als auch ein zeitlicher Rahmen genannt, wie die Europäische Union vorgehen möchte.

#### ‚Europa 2020‘

Als Nachfolgeprogramm für die Lissabonner Strategie wurde im Juni 2010 die ‚Europa 2020‘ Strategie verabschiedet. Als Instrumente hierfür werden ‚Jugend in Bewegung‘, die ‚Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut‘ und die ‚Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten‘ angeboten. Diese beinhaltet konkrete Ziele zur Beschäftigungs- und Armutsquote, der Zahl der Schulabbrecher, des Bruttoinlandsproduktes und bezüglich erneuerbarer Energien.

Die Europäische Kommission berichtet regelmäßig über die Fortschritte bei der Entwicklung einer gemeinsamen Integrationspolitik. Hierzu wurden mehr oder weniger regelmäßige Berichte vorgelegt:

- Jahresbericht über Einwanderung und Asyl, verabschiedet im Mai 2010 (KOM (2010) 214)<sup>23</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>24</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>25</sup>
- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)<sup>26</sup>.

Mit Entscheidung des Rates 2008/381/EG<sup>27</sup> vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk<sup>28</sup> (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. Das EMN soll die breite Öffentlichkeit mit

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

22 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

23 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

24 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

25 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

26 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

27 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

28 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114568\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114568_de.htm), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm, Abstand Vor: 6 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

## Vorwort

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>29</sup>.

- Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)<sup>30</sup>

### Optionen der Rückföhrungspolitik

Die Mitteilung der Kommission zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften vom 16. Mai 2007 KOM(2007) 248<sup>31</sup> behandelte die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlug sogenannte Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen. Die von der Europäischen Kommission bisher vorgelegten Vorschläge für die zirkuläre Migration wurden – insbesondere aufgrund menschenrechtlicher Bedenken – abgelehnt.

## 3. Zuwanderung und Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten

### 3.1.2.1 ~~Geltende Abgeschlossene~~ Richtlinien ~~zur bezüglich der~~ Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten

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

Im Oktober 2007 legte die europäische Kommission den Richtlinienvorschlag (KOM (2007) 637)<sup>32</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.

Am 25. Mai 2009 wurde die Richtlinie 2009/50/EG verabschiedet und musste bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgewandelt werden. Am 7. Dezember 2011 wurde der Kabinettsbeschluss zur Einführung einer Blue-Card vorgelegt. Am 10. Februar und 11. Mai 2012 unterstützte der Bundesrat den Gesetzesentwurf. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat stimmten dem überarbeiteten Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union zu. Es trat am 1. August 2012 in Kraft.

#### b) Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen<sup>33</sup>

Die EU-Kommission hat im Mai 2007 den Richtlinienvorschlag KOM(2007) 249<sup>34</sup> vorgelegt. Mit der Richtlinie unter der Nummer 2009/52/EG<sup>35</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 2011 stimmte der Bundesrat zu. Das Gesetz ist seit 1. Januar 2012 in Kraft. Für Juli 2014 ist der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie an die europäische Kommission vorgesehen.

29 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

30 [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_DE_ACT_part1_v5.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

32 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

33 [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 29.08.2014

34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

35 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Listenabsatz, Einzug: Links: 0 cm, Erste Zeile: 0 cm

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Untertitel, Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

## Vorwort

### c) Richtlinie 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>36</sup>

Die Kommission legte im Oktober 2007 gemeinsam mit dem Richtlinienentwurf zur Zuwanderung von Hochqualifizierten (siehe oben) diesen Richtlinienvorschlag 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. Die Richtlinie<sup>37</sup> wurde am 13.12.2011 vom Rat angenommen. Sie legt nun das einheitliche Antragsverfahren zur Einreise zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatlern fest.

Ende 2016 soll der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie an die Europäische Kommission eingereicht werden.

### d) Richtlinie 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. 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 wurden im Richtlinienvorschlag KOM (2010) 379<sup>38</sup> aus 2010 bestimmt. Am 26.02.2014 verabschiedete der Rat die Saisonarbeiter Richtlinie 2010/0210(COD)<sup>39</sup> nach der Vorlage von Ergänzungen und der Annahme im Europaparlament. Die Richtlinie muss nun 2,5 Jahre nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in nationale Gesetzgebung eingearbeitet werden. Künftig haben Saisonarbeiter aus Nicht-EU-Ländern in allen EU Staaten die gleichen Rechte wie EU-Inländer bei der Bezahlung, der Kündigung, der Arbeitszeit, dem Urlaubsanspruch, dem Gesundheits- und Arbeitsschutz. Der Zugang zu Leistungen wie Pensionen und Zugang zur Weiterbildung werden mit der Richtlinie geregelt. Außerdem müssen Arbeitgeber die angemessene Unterkunft der Saisonkräfte belegen. Eine Einbehaltung eines Teiles des Gehaltes ist nunmehr nicht mehr möglich.

Die Bestimmungen der Richtlinie müssen bis 30. September 2016 in nationales Recht umgesetzt werden.

### e) Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers

Die Richtlinie legt fest, unter welchen Bedingungen ein Aufenthalt von Erwerbstätigen und ihren Familienangehörigen von mehr als 90 Tagen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers möglich ist. Außerdem werden Bedingungen für die Weiterreise und den Aufenthalt in einem weiteren Mitgliedstaat festgelegt.

Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muss bis zum 26. November 2016 erfolgen.

### 2.2 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 beinhaltet 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 Visabeantragung 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.

Zum Richtlinienentwurf KOM(2010) 378 hatte der DGB am 17.3.2010 eine Stellungnahme<sup>40</sup> veröffentlicht.

36 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

37 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/pe00/pe00073.de11.pdf>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

38 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

39 [http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/01/16/EU\\_11645/imfname\\_10438062.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/01/16/EU_11645/imfname_10438062.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

40 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422?k:list=Arbeit>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Listenabsatz, Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm, Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Listenabsatz, Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

## Vorwort

Die Richtlinie 2014/66/EU wurde im Mai 2014 vom Rat und dem Europaparlament unterzeichnet.

Die Entwicklung der Instrumente wird in den folgenden Tabellen jeweils in der gleichen Chronologie (EK = Europäische Kommission, Rat = Rat der Europäischen Union, EP = Europaparlament, EWSA = Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, AdR = Ausschuss der Regionen, etc.) dargestellt, auch wenn die zeitliche Abfolge der Entwicklungsschritte abweicht. Stand der Beratungen<sup>41</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage Veränderter Vorschlag	13.07.2010	KOM(2010) 378 <sup>42</sup>
Rat	Übermittlung Erörterung Erörterung Unterzeichnung	14.07.2010 07.10.2010 09.06.2011 15.05.2014	RL 2014/66/EU <sup>43</sup>
EP <sup>44</sup>	Übermittlung Abstimmung	14.07.2010 15.04.2014	Protokoll Punkt 29. <sup>45</sup>
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

### **3.2. Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen zur Zuwanderung und zum Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten Erwerbstätigenzuwanderung 2.3 — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern (COM(2012) 124 final)**

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

#### **a) Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern (COM(2012) 124 final)**

Formatiert: Schriftart: Fett

Das Hauptziel dieses am 21.03.2012 veröffentlichten Vorschlags besteht darin, die Position der Europäischen Union bei Verhandlungen über die Bedingungen des Zugangs von Waren, Dienstleistungen und Anbieter aus der EU zu den Beschaffungsmärkten von Drittländern zu stärken und die Rechtssituation von Bietern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zu klären, die am öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU teilnehmen. Mitte Januar 2014 wurde die Verordnung in erster Lesung im Europäischen Parlament debattiert.

Formatiert: Abstand Vor: 6 Pt.

Die Entwicklung der Instrumente wird in den folgenden Tabellen jeweils in der gleichen Chronologie (EK = Europäische Kommission, Rat = Rat der Europäischen Union, EP = Europaparlament, EWSA = Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, AdR = Ausschuss der Regionen, etc.) dargestellt, auch wenn die zeitliche Abfolge der Entwicklungsschritte abweicht.

Stand der Beratungen<sup>46</sup>:

41 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DossierId=199534](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossierId=199534), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

42 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0378\\_\(com\\_com\(2010\)0378\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0378_(com_com(2010)0378_de.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

43 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=DE>, zuletzt geöffnet am 21.09.2014

44 [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/O209\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/O209(COD)), zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

45 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BPV%2B20140415%2BRES-VOT%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FDE>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

## Vorwort

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM (2012) 124 <sup>47</sup>
	Standpunkt der Kommission zu Änderungsanträgen des EP	15.01.2014	
Rat	Übermittlung	23.03.2012	
EP	Übermittlung	23.03.2012	TA/2014/27/P7 <sup>48</sup>
	Stellungnahme	15.01.2014	
EWSA			
AdR			

### 4.3. Aufenthalt von Familienangehörigen und Anderen aus Drittstaaten

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

#### 34.1.- Geltende Richtlinien zum Aufenthalt von Familienangehörigen Abgeschlossene Richtlinien

##### a) Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (Familiennachzugsrichtlinie)<sup>49</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. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt. Am 15. November 2011 wurde das Grünbuch<sup>50</sup> zum Recht auf Familienzusammenführung von der in der EU lebenden Drittstaatlern veröffentlicht. Weil aus Sicht der Kommission Teile der alten Richtlinie nicht entsprechend umgesetzt wurden, sollen nun Maßnahmen ergriffen werden, um die Regeln zum Familienzusammenzug zu überarbeiten.

### 4.2. Urteile des Europäischen Gerichtshofes

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechtssache
30.04.14	Assoziierungsabkommen EWG Türkei	Doğan gegen Deutschland	Frau Doğan, die eine türkische Staatsangehörigkeit besitzt beantragte ein Visum zur Einreise nach Deutschland zur Familienzusammenführung. Ihr Ehemann, der ebenfalls türkischer Staatsangehöriger ist, lebt seit 1998 in Deutschland. Das Visum wurde verweigert weil Frau Doğan nicht über die erforderlichen Sprachkennt-	C-138/13 <sup>51</sup>

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=201457](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201457), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>47</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>48</sup> Dokument noch nicht zugänglich

<sup>49</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>50</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>51</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d67bf5a56787a943e89eeb9bf1986ac306.e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuObh10?text=&docid=151541&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34520>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

			<p>nisse verfüge.</p> <p>De EuGH hatte zu klären ob das seit 2007 in Deutschland geltende Spracherfordernis mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der sog. Stillhalteklause vereinbar ist, die Anfang der 1970er Jahre im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei vereinbart wurde. Das Urteil führt aus, dass die in 2007 eingeführte Spracherfordernis der Stillhalteklause entgegensteht. Einfache Sprachkenntnisse müssen ausreichen, um ein Visum zur Familienzusammenführung erhalten zu können.</p>	
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**4.3. Richtlinienvorschläge**

Derzeit liegen keine Richtlinienvorschläge für die Zuwanderung und den Aufenthalt von Familienangehörigen vor.

**5. Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Bildungs- und Forschungszwecken**

**5.1. Geltende Richtlinien**

**a) Forscherrichtlinie**

Die „Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung“ eröffnet die Möglichkeit zum Einsatz von Forschern aus Drittstaaten für einen länger als drei Monate andauernden Aufenthalt. Voraussetzung ist eine Aufnahmevereinbarung, in der neben dem Zweck und der Dauer auch die Übernahme der Kosten für Unterhalt (einschl. Krankenversicherung) und Rückreise geregelt ist.

Die Richtlinie wurde 2007 mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Richtlinienumsetzungsgesetz) in nationales Recht umgesetzt.

**b) 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>52</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.

**4.2. Richtlinienvorschläge**

**a) Entwurf einer Richtlinie für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung (COM(2013) 151 final)**

Mit dem am 26. März 2013 von der Kommission der Europäischen Union vorgelegten Entwurf einer Richtlinie KOM(2013) 151 final<sup>53</sup> über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken

52 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0151:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

**Formatiert:** DGB 2

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm, Abstand Nach: 0 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt.

**Formatiert:** Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm, Abstand Vor: 6 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt., Nicht Fett

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt., Nicht Fett

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt., Nicht Fett

**Formatiert:** Abstand Nach: 0 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt., Nicht Fett

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt., Nicht Fett

**Formatiert:** Abstand Nach: 0 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: Nicht Fett

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 10 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 7 Pt.

**Formatiert:** Abstand Nach: 0 Pt.

  

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm, Abstand Nach: 0 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Abstand Nach: 0 Pt.

**Formatiert:** Schriftart: Fett

**Formatiert:** Schriftart: Fett

## Vorwort

wurden zwei bereits bestehende Richtlinien neu gefasst und erweitert. Sie regelt die Bestimmungen für Wissenschaftler, Studenten, Schüler und Praktikanten aus Drittstaaten und die Zulassungsbedingungen auf bezahlte Praktikanten und Au-pair Beschäftigte.

Stand der Beratungen<sup>54</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	25.03.2013	KOM(2013) 151 final
	Standpunkt der Kommission zu Änderungsanträgen des EP	20.05.2014	
Rat	Übermittlung	25.03.2013	
EP	Übermittlung	25.03.2013	
	Stellungnahme	25.02.2014	TA/2014/122/P7 <sup>55</sup>
EWSA	Stellungnahme	18.09.2013	EWSA/2013/3516 <sup>56</sup>
AdR	Stellungnahme	28.11.2013	AdR/2013/3535 <sup>57</sup>

Außerdem haben Kommissionsdienststellen eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung<sup>58</sup> veröffentlicht.

## 5. Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen

### 5.1. Geltende Richtlinien

**ba) Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen** (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)<sup>59</sup>

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.<sup>60</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.

**~~c) 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>61</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 Per-

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0,5 cm, Hängend: 0,5 cm

Formatiert: Standard;DGB Standard

54 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=202504](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=202504) , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

55 Dokument noch nicht zugänglich

56 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=3516&year=2013> , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

57 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALLU/?sessionId=q27mTLmFYn0BJY0NOQJxdczxV/D9wjlmgGbh9h3ZXMQRXW1kpgml-1254372886?uri=CELEX:52013AE3516> , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

58 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0078:FIN:DE:PDF> , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

59 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF> , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

60 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF> , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

61 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF> , zuletzt geöffnet am 29.08.2014

## Vorwort

sonengruppen eine bezahlte Arbeit aufnehmen können. Die Richtlinie musste bis Januar 2007 in nationales Recht umgesetzt werden und ist im 1. Richtlinienumsetzungsgesetz reflektiert.

### 3.2 — Richtlinienentwurf über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Einnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung (KOM(2013) 151 final)

Mit dem am 26. März 2013 von der Kommission der Europäischen Union vorgelegten Entwurf einer Richtlinie KOM(2013) 151 final<sup>62</sup> über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken wurden zwei bereits bestehende Richtlinien neu gefasst und erweitert. Sie regelt die Bestimmungen für Wissenschaftler, Studenten, Schüler und Praktikanten aus Drittstaaten und die Zulassungsbedingungen auf bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte.

Stand der Beratungen<sup>63</sup>

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	25.03.2013	KOM(2013) 151 final
	Standpunkt der Kommission zu Änderungsanträgen des EP	20.05.2014	
Rat	Übermittlung	25.03.2013	
EP	Übermittlung	25.03.2013	TA/2014/122/P7 <sup>64</sup>
	Stellungnahme	25.02.2014	
EWSA	Stellungnahme	18.09.2013	EWSA/2013/3516 <sup>65</sup>
AdR	Stellungnahme	28.11.2013	AdR/2013/3535 <sup>66</sup>

Außerdem haben Kommissionsdienststellen eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung<sup>67</sup> veröffentlicht.

### 3.3 Urteile des EuGH

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechts-sache
30.04.14	Assoziierungsabkommen EWG Türkei	Doğan gegen Deutschland	Frau Doğan, die eine türkische Staatsangehörigkeit besitzt, beantragte ein Visum zur Einreise nach Deutschland zur Familienzusammenführung. Ihr Ehemann, der ebenfalls türkischer Staatsangehöriger ist, lebt seit 1998 in Deutschland. Das Visum wurde verweigert weil Frau Do-	C-138/13 <sup>68</sup>

62 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0151:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

63 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DoslD=202504](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DoslD=202504), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

64 Dokument noch nicht zugänglich

65 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=3516&year=2013>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

66 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?jessionid=q27mTLmFYn0BjY0N0QJxdczxVD9wjlMGGbh9h3ZXMQDRXW1kpgml-1254372886?uri=CELEX:52013AE3516>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

67 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0078:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

68

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jessionid=9ea7d2dc30d67bf5a56787a943e89eeb9bf1986ac306.e34KaxilC3qMb40Rch05axuObh10?text=&docid=151541&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34520>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

			<p>gan nicht über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfüge.</p> <p>Die EuGH hatte zu klären ob das seit 2007 in Deutschland geltende Spracherfordernis mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der sog. Stillhalteklause vereinbar ist, die Anfang der 1970er Jahre im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei vereinbart wurde. Das Urteil führt aus, dass die in 2007 eingeführte Spracherfordernis der Stillhalteklause entgegensteht. Einfache Sprachkenntnisse müssen ausreichen, um ein Visum zur Familienzusammenführung erhalten zu können.</p>	
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

#### 46. Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem

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

- a) Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU (Richtlinie Aufnahmebedingungen)<sup>69</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>70</sup>
- c) Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)<sup>71</sup>.
- d) Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung)

Im Oktober 2009 legte die Kommission den Richtlinienentwurf KOM(2008) 815 FINAL vor. Dieser wird mit einer veränderten Fassung KOM(2011) 320 FINAL/2<sup>72</sup> weiter bearbeitet. Die Richtlinie<sup>73</sup> wurde am 26.06.2013 unterzeichnet und regelt die Normen zur Aufnahme von Menschen die internationalen Schutz beantragen und wie ihre Aufenthaltskonditionen zu gestalten sind.

e)

- d) Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung)

Im Oktober 2009 legte die Kommission den Richtlinienentwurf KOM(2008) 815 FINAL vor. Dieser wird mit einer veränderten Fassung KOM(2011) 320 FINAL/2<sup>74</sup> weiter bearbeitet. Die Richtlinie<sup>75</sup> wurde am 26.06.2013 unterzeichnet und regelt die Normen zur Aufnahme von Menschen die internationalen Schutz beantragen und wie ihre Aufenthaltskonditionen zu gestalten sind.

69 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

70 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

71 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

72 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

73 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?sessionId=nclhTvlfhwtHBd9szXJcq8Q341gynb6vzvnpL1hsLkFphVy4p1gl-2280445607uri=CELEX:32013L0033>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

74 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

75 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?sessionId=nclhTvlfhwtHBd9szXJcq8Q341gynb6vzvnpL1hsLkFphVy4p1gl-2280445607uri=CELEX:32013L0033>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

**Formatiert:** Nicht Hochgestellt/ Tiefgestellt

**Formatiert:** Einzug: Links: 1,88 cm, Keine Aufzählungen oder Nummerierungen

**Formatiert:** Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0,75 cm, Hängend: 1,25 cm

## Vorwort

---

Bezüglich des illegalen Aufenthaltes und der Rückführung hat die Europäische Gemeinschaft hat in den letzten Jahren folgende Richtlinien verabschiedet:

- a) Richtlinie 2002/90/EG<sup>76</sup> zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- b) Richtlinie 2003/110/EG<sup>77</sup> über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)
- c) Richtlinie 2004/81/EG<sup>78</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>79</sup> 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- d) Richtlinie 2008/115/EG<sup>80</sup> zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wurde am 16.12.2008 verabschiedet und sollte bis Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein erster Bericht ist für Dezember 2013 vorgesehen. Diese Richtlinie ist im 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes (siehe 4.1.) enthalten.
- e) Im Juli 2006 wurde von der Kommission die Mitteilung<sup>81</sup> bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

Im Rahmen der Umsetzung des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes<sup>82</sup>, das am 26.11.2011 in Kraft trat, 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.

## 75. 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 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.

Am 20. Juli 2011 wurde die Europäische Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen von der Europäischen Kommission<sup>83</sup> vorgelegt. Diese baut auf den Lissabonner Vertrag und das Stockholmer Programm auf. Die Familienzusammenführung, Langzeitaufenthältige, unbegleitete Kinder und Asyl stehen im Zentrum der Kommunikation. Die Aspekte Grundrechte, Nichtdiskriminierung

Formatiert: Abstand Nach: 6 Pt.

---

76 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

77 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

78 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

79 [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Richtlinienumsetzungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Richtlinienumsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

80 [https://europadatenbank.iaaeu.de/user/view\\_legalact.php?id=111&lang=de](https://europadatenbank.iaaeu.de/user/view_legalact.php?id=111&lang=de), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

81 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

82 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

83 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/11072011\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/11072011_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

## Vorwort

rung, 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.

### 75.1 Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legte die Kommission im September 2005 eine Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ KOM(2005) 389<sup>84</sup> und am 20.07.2011 eine Mitteilung der Kommission „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM(2011) 455 endgültig<sup>85</sup> vor. Im Dezember 2011 hatte der Rat der Europäischen Union Schlussfolgerungen gezogen<sup>86</sup>. Der Ausschuss der Regionen<sup>87</sup> und der Wirtschafts- und Sozialausschuss<sup>88</sup> kommentierten die Europäische Integrationsagenda im Februar und März 2012. Die in 2011 vorgelegte Mitteilung soll am 24.01.2013 angenommen werden.

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

### 57.2 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 Verfahrensweisen. Massenmedien und ihre Rolle bei der Integration werden vorgestellt und die Erweiterung der Handlungskompetenzen von Zuwanderern besprochen.

Handbücher:

- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Erste Ausgabe, 2005<sup>89</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007<sup>90</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010<sup>91</sup>

Seit Beginn des Jahres 2009 ist die europäische Webseite für Integration zugänglich. Diese gibt Informationen in mehreren Sprachen (unter anderem Deutsch) über neueste Nachrichten zum Thema Integration und anstehende Veranstaltungen. EU-Informationsblätter und Informationen zu Förderrichtlinien können heruntergeladen werden und durchgeführte Integrationsmaßnahmen werden vorgeschellt. Umfangreiche Materialien und Veröffentlichungen sind in einer Bibliothek zugänglich.<sup>92</sup>

Im Juli 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Kommunikation zur Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatlern (SEC(2011) 957 final)<sup>93</sup>. In dieser Kommunikation werden Teilhabemöglichkeiten, lokale Integrationsmaßnahmen und die Einbindung der Herkunftsländer bei der Integration herausgestellt.

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

### 57.3 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.

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

84 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

85 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

86 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/126889.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126889.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

87 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=199&year=2011>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

88 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=821&year=2012>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

89 [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 29.08.2014

90 [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 29.08.2014

91 [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 29.08.2014

92 <http://ec.europa.eu/ewsi/de>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

93 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v10.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

## Vorwort

---

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.

Das 8. Integrationsforum<sup>94</sup> war Mitte Oktober 2012 in Brüssel abgehalten worden.

### 57.4 Der Integrationsfonds

Innerhalb des generellen Programms zur ‚Steuerung der Migrationsströme‘ verabschiedete die Kommission im Jahr 2005 die Schaffung eines Integrationsfonds (KOM(2005) 0123)<sup>95</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.

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).

### 57.5 Europäisches Zentrum für Migrationspolitik

In 2008 verlaublich der damals zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Frattini ein europäisches Zentrum für Migrationspolitik solle eröffnet werden<sup>96</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 betreibt, wurde es mit der Einrichtung des Zentrums betraut. Das Zentrum veröffentlicht regelmäßig Informationen auf seiner Webseite<sup>97</sup>.

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

**Formatiert:** Schriftart: 11 Pt., Fett

**Formatiert:** Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

94 <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/summary-report.pdf>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

95 [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 29.08.2014

96 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

97 <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

## IV. Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

### 1. Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

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

#### 1.1 Geltende Richtlinien und Verordnungen

##### a) Verordnung 1612/68

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

Bereits in 1968 wurde durch die Verordnung 1612/68 die Freizügigkeit für EU Bürger geregelt. Diese wird für Arbeitnehmer gewährleistet und schließt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen mit ein. Außerdem wurde festgelegt, dass sich Arbeitnehmer vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen innerhalb der Gemeinschaft zur Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis frei bewegen können.

##### b) Richtlinie über das Recht auf Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

Im Jahr 2004 wurde darauf aufbauend die EU 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>98</sup>) verabschiedet. Diese regelt das Recht auf Ausreise aus dem Herkunftsland und die Einreise in den anderen Mitgliedsstaat. Regelungen zum Aufenthalt bis zu und über drei Monate und die notwendigen Voraussetzungen sind festgelegt. Sowohl Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als auch ihre Familienangehörige sind hierdurch abgedeckt.

##### c) Richtlinie zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen

Mit der Einführung der Richtlinie wurden die geltenden Richtlinien 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft, die Richtlinie 73/148/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs<sup>7,7</sup>

##### d) Richtlinie 90/364/EWG

die Richtlinie 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht,

##### e) Richtlinie 90/365/EWG

die Richtlinie 90/365/EWG über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen und die Richtlinie 93/96/EWG über das Aufenthaltsrecht der Studenten aufgehoben worden.

Die Freizügigkeit für Selbstständige ist in der Richtlinie reflektiert, da es zur missbräuchlichen Nutzung des Status der Selbstständigkeit kommen kann. Diesem Missbrauch will die Richtlinie vorbeugen.

Im Rahmen der Freizügigkeit von Unionsbürgern und der Entsendung nehmen Selbstständige eine besondere Rolle ein. Über die oben genannte Richtlinie 2004/38/EG hinaus wird die Situation der Selbstständigen von weiteren Richtlinien abgedeckt. Im Rahmen der Durchsetzungsrichtlinie zur EU Entsenderichtlinie (siehe 3.1 auf Seite 23) als auch bei der Erleichterung der Freizügigkeit

98 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Zeilenabstand: einfach

Formatiert: Abstand Vor: 6 Pt.

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Hervorheben

Formatiert: Schriftart: Fett, Hervorheben

Formatiert: Hervorheben

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Schriftart: Fett

## Vorwort

(siehe 1.1 auf Seite 20) werden Sachverhalte von Selbstständigen abgedeckt. Das DGB Projekt ‚Faire Mobilität‘ hat zur Situation von Selbstständigen und ihrer möglichen Scheinselbstständigkeit einen informativen Flyer<sup>99</sup> erstellt.

In Deutschland wurde die Richtlinie durch das 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt. Hier wurde das bestehende Gesetz über die Freizügigkeit von Unionsbürgern<sup>100</sup> am 17.6.2013 entsprechend geändert.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

### **f) Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen.**

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Schriftart: Fett

### **1.1 Richtlinie über Maßnahmen zur besseren Wahrnehmung der Rechte, die Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer genießen (KOM(2013)0236)**

Die Richtlinie dient zur Verbesserung der praktischen Umsetzung der Freizügigkeit der EU Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der Union zu verbessern. Die Richtlinie zielt im Besonderen auf Veränderungen im Handeln der Mitgliedstaaten sowie auf Verbesserungen bei der Rechtslage ab. Durch die geringe Inanspruchnahme der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und den geringen Kenntnisstand von EU Bürgern zu Möglichkeiten in einem anderen EU-Land zu arbeiten, möchte die Europäische Kommission durch die Richtlinie eine Erleichterung bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts erreichen. Ihr Ziel ist es die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit einzudämmen, die Diskrepanz zwischen den anerkannten Rechten und der Praxis zu beseitigen und die EU-Wanderarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmerinnen bei der Wahrung ihrer Rechte zu stärken. Der Rat unterzeichnete die Richtlinie<sup>101</sup> nach kurzer Verhandlungsdauer im April 2014.

### **g) Übergangsregelungen für neu der EU beigetretene Staaten**

Formatiert: Schriftart: Fett

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 der Länder die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind. 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 war aber die Möglichkeit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Modell 2+3+2 Jahre zu beschränken. Gleichzeitig war eine Stillstandsklausel verankert worden, nach der bisherige Zuwanderungsmöglichkeiten nach dem Beitritt nicht verschlechtert werden durften. Deutschland hatte 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 ab 1. Mai 2011 hergestellt. Fast alle EU-Länder nehmen Übergangsregelungen für Bulgarien und Rumänien in Anspruch, die jedoch spätestens zum 1. Januar 2014 auslaufen.

Formatiert: Abstand Vor: 6 Pt.

In seinem Beschluss zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten‘<sup>102</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.

Der DGB hat die ersten Jahre der Übergangsregelungen intensiv begleitet. Auch wenn geringere Auswirkungen für den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten waren, warnte der DGB in seinen Stellungnahmen vor der Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Denn sowohl bei der grenzüberschreitenden Leiharbeit, wie bei der Entsendung gelten grundsätzlich die Arbeits- und Entloh-

99 [http://www.faire-mobilitaet.de/informationen/flyer/++co++30d48266-a785-11e3-bf5f-52540023ef1a\\_](http://www.faire-mobilitaet.de/informationen/flyer/++co++30d48266-a785-11e3-bf5f-52540023ef1a_), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

100 [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/freiz\\_gg\\_eu\\_2004/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/freiz_gg_eu_2004/gesamt.pdf), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

101 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054&from=DE>, zuletzt geöffnet am 21.09.2014

102 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422> zuletzt geöffnet am 29.08.2014

## Vorwort

nungsbedingungen des Herkunftslandes und nicht die am Arbeitsort. Eine Ausnahme gibt es für die Entlohnung nur, wenn ein allgemein verbindlicher Tarifvertrag besteht.

Seit dem 1. Januar 2014 greift die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für Menschen aus Bulgarien und Rumänien.

Seit dem 1. Juli 2013 ist auch Kroatien Mitglied der EU. Kroatische Staatsangehörige benötigen jedoch noch eine Arbeitsgenehmigung-EU, wenn sie in Deutschland eine Beschäftigung ausüben wollen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bleibt für kroatische Staatsangehörige bis 30. Juni 2015 eingeschränkt und wird dann möglicherweise bis 30. Juni 2020 ausgeweitet. Eine Beschäftigung in Deutschland dürfen Kroaten in dieser Zeit nur mit einer Arbeitsgenehmigung ausüben.

**Formatiert:** Schriftart: Fett

**Formatiert:** Abstand Nach: 6 Pt.

### 1.2 EuGH-Urteile zur Freizügigkeit

Bezüglich der Freizügigkeit von EU Bürgern hat der EuGH folgende Urteile gesprochen.

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
12.03.14	RL 2004 /38 EG	Niederlande Vorabentscheidungsersuchen	Die Kläger mit nigerianischer und marokkanischer Staatsangehörigkeit hatten mit ihrem Ehepartnern in anderen EU Ländern als dem Herkunftsland des Partners gelebt und beabsichtigten nun in dieses zurück zu kehren. Die in Frage stehende Richtlinie gilt auch für Familienangehörige.	C-456/12 und 457/12 <sup>103</sup>
16.01.14	Familienzusammenführung nach dem 21. Lebensjahr	Schweden Vorabentscheidungsersuchen	Eine von den Philippinen stammende und mit einem Schweden verheiratete Frau klagte um das Niederlassungsrecht ihres über 21 Jahre alten und von ihr finanziell abhängigen Sohnes.	C-423/12 Reyes <sup>104</sup>
19.09.13	Freizügigkeit und VO zur Koordinierung der Sozialsysteme	Österreich Vorlageverfahren	Ein in Österreich lebender deutscher Rentner beantragte eine beitragsunabhängige Ausgleichszulage, um die niedrige Rente aus Deutschland auszugleichen. Eine Existenzsicherung ist jedoch Voraussetzung für einen rechtmäßigen Aufenthalt. Die Ausgleichzah-	C-140/12 (Brey) <sup>105</sup>

103

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=149082&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=60979>.

zuletzt geöffnet am 29.08.2014

104

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148829&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=61144>.

zuletzt geöffnet am 29.08.2014

105

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130d66d038b2f96f04bc2bf2deb254c1f35d\\_e34KaxiLC3eQc40LaxqMbn40aNeMe0?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=55848](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130d66d038b2f96f04bc2bf2deb254c1f35d_e34KaxiLC3eQc40LaxqMbn40aNeMe0?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=55848), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

## Vorwort

			lung ist zu gewähren.	
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>106</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) <sup>107</sup>

### 1.3. Richtlinievorschläge

Vorschläge der Kommission für neue Richtlinien liegen nicht vor.

### 2. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren, Rumänen und Kroaten

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 der Länder die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind. 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 war aber die Möglichkeit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach dem Modell 2+3+2 Jahre zu beschränken. Gleichzeitig war eine Stillstandsklausel verankert worden, nach der bisherige Zuwanderungsmöglichkeiten nach dem Beitritt nicht verschlechtert werden durften. Deutschland hatte 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 ab 1. Mai 2011 hergestellt. Fast alle EU-Länder nehmen Übergangsregelungen für Bulgarien und Rumänien in Anspruch, die jedoch spätestens zum 1. Januar 2014 auslaufen.

In seinem Beschluss zur „Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten“<sup>108</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.

Der DGB hat die ersten Jahre der Übergangsregelungen intensiv begleitet. Auch wenn geringere Auswirkungen für den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten waren, warnte der DGB in seinen Stellungnahmen vor der Verschlechterung von Arbeitsbedingungen.

<sup>106</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68145&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

<sup>107</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71494&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>108</sup> <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422> zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett, Nicht Hervorheben

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett, Nicht Hervorheben

## Vorwort

~~Denn 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.~~

~~Seit dem 1. Januar 2014 greift die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für Menschen aus Bulgarien und Rumänien.~~

~~Seit dem 1. Juli 2013 ist auch Kroatien Mitglied der EU. Kroatische Staatsangehörige benötigen jedoch noch eine Arbeitsgenehmigung EU, wenn sie in Deutschland eine Beschäftigung ausüben wollen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bleibt für kroatische Staatsangehörige bis 30. Juni 2015 eingeschränkt und wird dann möglicherweise bis 30. Juni 2020 ausgeweitet. Eine Beschäftigung in Deutschland dürfen Kroaten in dieser Zeit nur mit einer Arbeitsgenehmigung ausüben.~~

### 32. Erbringung von Dienstleistungen und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

#### 2.1. Geltendes EU-Recht

Nach kontroverser Diskussion beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 2006 die Richtlinie (RL 2006/123)<sup>109</sup> über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Mit der Richtlinie soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. Zwar sind einige Sektoren, wie z.B. Bildung, ausgenommen, dennoch hat die Richtlinie weitreichende Auswirkungen auf nationales Recht. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht war bis Ende 2009 zu gewährleisten.

Am 13. Juli 2010 legte die Europäische Kommission dann einen Vorschlag für eine Richtlinie (KOM(2010) 378) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung<sup>110</sup> vor. Ein Positionspapier<sup>110</sup> des DGB vom 17. März 2011 kritisiert, dass die aufenthaltsrechtlichen Probleme bei einer innereuropäischen Versetzung mit der Richtlinie nicht gelöst sind. Der Entwurf sieht nur Sanktionen gegen hiesige Niederlassungen beim Verstoß gegen die Zulassungsbedingungen vor; Sanktionen wegen fundamentaler Verstöße gegen die Beschäftigtengrundrechte der entsandten Beschäftigten, fehlen dagegen völlig.

Der DGB formuliert in seinem Positionspapier zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>111</sup> sozial, gerecht und aktiv gestalten‘ aus 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>112</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. Im Juli 2003 legte die Kommission eine Mitteilung zur Durchführung der Entsenderichtlinie (KOM(2003) 458)<sup>113</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>114</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 März 2008 wurde durch die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)<sup>115</sup> veröffentlicht. Darin werden Empfehlungen zur Einrichtung eines Informationsaustauschsystems der Mitgliedstaaten und zum Zugang zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abgegeben.

<sup>109</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>110</sup> <http://www.dgb.de/themen/+co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>111</sup> <http://www.dgb.de/themen/+co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>112</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>113</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0458:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>114</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Unterstrichen

Formatiert: Unterstrichen

Formatiert: Unterstrichen

## Vorwort

Am 27. März 2012 tagte eine Präsidenschafts Arbeitsgruppe<sup>116</sup> zur konzerninternen Entsendung bei der redaktionelle Arbeiten weitergeführt wurden.

### 3.1 Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Durchsetzungsrichtlinie)

Am 21.3.2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (COM(2012) 131). Der Vorschlag zielt darauf ab Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für entsendete Arbeitnehmer festzuschreiben und eine Grundlage für die entsprechende Überwachung auf Unternehmensebene festzulegen. Der DGB Bundesvorstand veröffentlichte hierzu am 21. März 2012 eine Stellungnahme<sup>117</sup> in der gleicher Lohn und gleiche Rechte auch für entsendete Arbeitnehmer eingefordert werden. Hierfür sollten angemessene Kontrollmechanismen geschaffen werden, um dieses Ziel zu verwirklichen. Bei den derzeitigen Verhandlungen konnte eine offene Liste von Kriterien zur Prüfung von Missbrauch durchgesetzt werden und Beratungsstellen für betroffene Entsendete müssen in den Ländern eingerichtet werden. Die jeweiligen Länder werden ermuntert Daten zu Entsendung zu sammeln und auszuwerten. Den Firmen wird mit der Richtlinie nun eine Meldepflicht bei Entsendung auferlegt. Außerdem enthält der Richtlinienentwurf die Verpflichtung eine Generalunternehmerhaftung einzuführen.▲

Nach langen Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Europäischen Parlament stimmte das EP am 16. April 2014 dem vorliegenden Richtlinienentwurf zu. Der DGB bezeichnete die Zustimmung als „Verpasste Chance zur Stärkung von Arbeitnehmerrechten“<sup>118</sup>. Am 13. Mai 2014 unterzeichnet (RL 2014/67EU)<sup>119</sup>. Die litauische Ratspräsidentschaft strebt eine Verabschiedung im Oktober 2013 an.

Stand der Beratungen<sup>120</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM(2012) 131 <sup>121</sup>
Rat	Übermittlung Erörterung	23.03.2012 06.12.2012	
EP	Übermittlung Abstimmung im Ausschuss 'Beschäftigung und soziale Angelegenheiten'	23.03.2012 20.06.2013	
	Zustimmung	16.03.2014	Pressemeldungen <sup>122</sup>
EWSA	Stellungnahme	19.09.2012	EWSA/2012/1387 <sup>123</sup>

<sup>115</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>116</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586552>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014 (nur in Englisch)

<sup>117</sup> <http://www.dgb.de/themen/++co++91e088e2-a4c7-11e1-5ae4-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>118</sup> <http://www.dgb.de/presse/++co++e79f0004-c551-11e3-80b5-52540023ef1a>, zuletzt geöffnet am 29.09.2014

<sup>119</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0067&from=DE>, zuletzt geöffnet am 29.09.2014

<sup>120</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DossID=201462](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossID=201462), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>121</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0131:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>122</sup> <http://www.dgb.de/presse/++co++e79f0004-c551-11e3-80b5-52540023ef1a> und

[http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/11901\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11901_de.htm), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>123</sup> <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=1387&year=2012>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Unterstrichen

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Nicht Hervorheben

Formatiert: Abstand Vor: 6 Pt.

## Vorwort

AdR	Stellungnahme	29.11.2012	AdR-2012/1185 <sup>124</sup>
-----	---------------	------------	------------------------------

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:

Formatiert: Schriftart: 11 Pt.

### 2.2. Urteile des Europäischen Gerichtshofes

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
19.06.2008	96/71 EG	Luxemburg	Die Kommission hatte das Vertragsverletzungsverfahren <sup>125</sup> angestrengt. Inhaltlich ging es um die Schriftform des Arbeitsvertrages, die automatische Anpassung der Lohnhöhe und die Anwendung kollektiver Arbeitsverträge. 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>126</sup>
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 <sup>127</sup>
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 <sup>128</sup>
<u>12.06.12</u>	<u>Kinder- geldleis- tungen</u>	<u>Deutschland</u> <u>Vorabent- scheidungs- ersuchen</u>	<u>Zwei aus Polen stammende Saisonarbeiter be- antragten Kindergeld für ihre in Polen leben- den Kinder. Der EuGH entschied dass die bei- den Saisonarbeitnehmer mit anderen steuer- pflichtigen Arbeitnehmern gleichzustellen sind.</u>	<u>C-611/10</u> <u>und</u> <u>C-612/10</u> <sup>129</sup>

<sup>124</sup> <http://coropinions-cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=1185&year=2012>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>125</sup> <http://lexetius.com/2008.1411>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>126</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dee6b0470683a34a61b9bff36646632f26.e34KaxilC3eQc40LaxqMbN40b3eMe0?text=&docid=71030&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=31945>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>127</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6963e3d8163c442daaa5d9e2d5e4c586f.e34KaxilC3qMb40Rch05axu0aN50?text=&docid=71925&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=44241>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>128</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71495&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=44269>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>129</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125065&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=59685>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

## Vorwort

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>130</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.

### 3.2 — EuGH Urteile

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechts-sache
12.06.12	Kinder-geld-leis-tun-gen	Deutschland Vorabentscheidungsersuchen	Zwei aus Polen stammende Saisonarbeiter beantragten Kindergeld für ihre in Polen lebenden Kinder. Der EuGH entschied dass die beiden Saisonarbeiter mit anderen steuerpflichtigen Arbeitnehmern gleichzustellen sind.	C-611/10 und C-612/10 ***

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>132</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.

### 2.3. Vorschläge für neue Richtlinien und Verordnungen

Derzeit liegen keine Richtlinienvorschläge vor.

<sup>130</sup> [www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc](http://www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>131</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125065&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=59685>, zuletzt geöffnet am 29.08.2014

<sup>132</sup> [www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc](http://www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc), zuletzt geöffnet am 29.08.2014

Formatiert: Standard;DGB Standard

Formatierte Tabelle

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

## V. Antidiskriminierungs- und Antirassismuspoltik

### 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>133</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>134</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>135</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>136</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>137</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.).

### 3. Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

#### 3.1 Deutschland

Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hat die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie 2000/43 EG (Antirassismurichtlinie), 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.

133 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

134 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

135 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

136 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

137 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

Formatiert: Zeilenabstand: einfach

Formatiert: Abstand Vor: 0 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Abstand Vor: 0 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm, Abstand Vor: 0 Pt.

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Standard;DGB Standard, Einzug: Links: 0 cm, Hängend: 1 cm

## Vorwort

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.

Die Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland:

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 waren über die obigen Unklarheiten hinaus:

- Die Ausnahmeregelung für Religionsgemeinschaften scheint der Klärung zu bedürfen.

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.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

## Vorwort

- Richtlinie 2000/43 EG  
2. Stufe gegenüber 14 Mitgliedstaaten eingeleitet am 27. Juni 2007 (IP/07/928)<sup>138</sup>
- Richtlinie 2000/78/EG  
2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)<sup>139</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. Die Schriftwechsel zur Prüfung der angemessenen Umsetzung der Richtlinien sind nun auf der Webseite<sup>140</sup> des ‚Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.‘ (BUG) zugänglich gemacht worden.

Im März 2014 wurden vom BUG Ergänzungsvorschläge<sup>141</sup> zum AGG und einem Antidiskriminierungsgesetz, das die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes zwischen dem Staat und den Bürgern regeln soll, veröffentlicht.

In Deutschland wird das AGG zunehmend genutzt. Relevante Urteile aus Deutschland sind:

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssache
19.1.2010	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Frau <b>Kücükdevenci</b> 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>142</sup>
13.9.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Die Piloten <b>Prigge, Fromm und Lambach</b> 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>143</sup>
08.09.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Zwei Angestellte des <b>Eisenbahn Bundesamtes</b> hatten geklagt, weil sie weniger verdienten als ihre Kollegen höheren Alters. Der EuGH entschied, dass eine tarifliche Regelung, die	C-297/10 und C-298/10 <sup>144</sup>

138 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

139 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

140 <http://www.bug-ev.org/themen/recht/agg-vertragsverletzungsverfahren.html>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

141 [http://www.bug-ev.org/fileadmin/user\\_upload/AGG\\_Novellierung\\_alle\\_Dokumente.pdf](http://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/AGG_Novellierung_alle_Dokumente.pdf), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

142

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6a18bf0e148614971b3bf817f9e2e359f\\_e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuOb3f0?text=&docid=72658&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34214](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6a18bf0e148614971b3bf817f9e2e359f_e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuOb3f0?text=&docid=72658&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34214), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

143

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51aea1bec417c4bb8aedc9866a960fea0\\_e34KaxilC3eQc40LaxqMbN40a3yNe0?text=&docid=109381&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856308](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51aea1bec417c4bb8aedc9866a960fea0_e34KaxilC3eQc40LaxqMbN40a3yNe0?text=&docid=109381&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856308), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

144

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109244&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856434>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

## Vorwort

			altersbedingte Gehaltsstufen vorsehen, der 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.

Stand der Beratungen<sup>145</sup>:

Verfahren: Konsultierungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	02.07.2008	KOM(2008) 426 <sup>146</sup>
Rat	Übermittlung	02.07.2008	
	Erörterung	02.10.2008	
	Erörterung	08.06.2009	
	Erörterung	30.11.2009	
	Erörterung	07.06.2010	
	Erörterung	06.12.2010	
	Erörterung	17.06.2011	
	Erörterung	01.12.2011	
EP	Übermittlung	02.07.2008	TA 2009/211 <sup>147</sup>
	Stellungnahme	02.04.2009	
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49 <sup>148</sup>
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	AdR 2008/321 <sup>149</sup>

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten<sup>150</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>151</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 zu diesem Zeitpunkt noch anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78 besteht nur eingeschränkter Handlungsbedarf in der Bundesrepublik. Das AGG deckt die im Richtlinienentwurf erarbeiteten Erwei-

145 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=197196](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197196), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

146 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

147 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=A23DB37445D299885CEBE882BD554812.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0211+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

148 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=49&year=2009>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

149 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=321&year=2008>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

150 [http://www.dgb.de/2009/09/02\\_antidiskriminierung\\_gutachten/](http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

151 <http://www.dgb.de/themen/+co+article-mediapool->

[b368f2038fd96e5917874bd572599a4c/@/index.html?tab=Datei&display\\_page=2&search\\_text=2008/426](http://www.dgb.de/themen/+co+article-mediapool-b368f2038fd96e5917874bd572599a4c/@/index.html?tab=Datei&display_page=2&search_text=2008/426), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

## Vorwort

terungen des Diskriminierungsschutzes bereits weitgehend ab. Deshalb ist für den DGB die ablehnende Haltung der Bundesregierung zur neuen Richtlinie nicht nachvollziehbar.

Die Bundesregierung stellt infrage, ob eine solche Richtlinie erforderlich ist, gleichwohl nur äußerst begrenzter Umsetzungsbedarf für Deutschland bestünde, da das AGG den Richtlinienentwurf bereits weitgehend abdeckt. Deutschland hat jedoch bis dato 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 folgenden Ratspräsidentschaften bemühten sich die Richtlinie weiter zu verhandeln. Deutschland behielt jedoch sein Veto aufrecht.

Nach der Wahl des neuen Europaparlamentes versuchen einige Abgeordnete die Verhandlungen zur 5. Gleichbehandlungsrichtlinie wieder in Gang zu bringen.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

### 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>152</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>153</sup> verabschiedet.

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

Formatiert: Abstand Nach: 3 Pt.

- Öffentliche Aufstachelung zu Gewalt und Hass
- Öffentliche Billigung, Leugnung und Verharmlosung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft.
- 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. Auf der Webseite<sup>154</sup> der Europäischen Kommission werden weitere Informationen angeboten.

Formatiert: Abstand Nach: 0 Pt.

#### 5.1 Umsetzung in Deutschland

Formatiert: Schriftart: 11 Pt., Fett

Formatiert: Standard;DGB Standard

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>155</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 können. Gleiches gilt für die Verbreitung von Materialien solchen Inhalts.

152 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

153 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014

154 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33178\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_de.htm), zuletzt geöffnet am 14.09.2014

155 [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 14.09.2014

## Vorwort

---

Weitere Hintergrundinformationen sind in einem Online-Dossier<sup>156</sup> zum Thema Hasskriminalität aufbereitet.

---

<sup>156</sup> <http://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/hasskriminalitaet.html>, zuletzt geöffnet am 14.09.2014