

# Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

## Überblick

## über die laufenden Vorhaben und Vorgänge

Stand: Juli 2012

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

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

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Die Wirkungen der Krise des Finanzmarktsystems haben unmittelbare Folgen für viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union; auch in Deutschland werden diese sichtbar, vor allem auch wegen der Abhängigkeit vom Export in die südeuropäischen Krisenländer. Auswirkungen auf EU-interne Wanderungen sind bereits sichtbar. Im zweiten Halbjahr 2011 verließen rund 15.000 Griechen und 12.000 Spanier ihr Land in Richtung Deutschland; keine große Zahl angesichts der Massenarbeitslosigkeit vor allem von jungen Erwachsenen. Politische Entwicklungen in Ländern außerhalb der Europäischen Union geben gleichermaßen Anlass für Menschen ihre Länder zu verlassen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Migration in der EU und in die EU sind komplex. Mit dem vorliegenden EU-Überblick möchten wir Euch über die neuesten Entwicklungen zur europäischen Migrationspolitik auf dem Laufenden halten.

Wir erstellen dieses elektronische Informationsinstrument in der Hoffnung, auch über die gewerkschaftlichen Kreise hinaus, zum Verständnis von migrations- und antirassismusrelevanten Entwicklungen auf der europäischen Ebene beizutragen.

Um Informationen zu EU-Richtlinien und Programmen in eine gegenwärtige politische Debatte einzubetten, werden in Teil 1 diesmal die ICT-Richtlinien (konzernintern entsendete Arbeitnehmer) thematisiert.

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

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

Wir 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. Sofern ihr Fehler oder weitere Dokumente entdeckt, bitten wir um Rückmeldung. Wir freuen uns auch über Kommentare und Hinweise.



Annelie Buntenbach  
Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes

# Inhaltsverzeichnis

---

I.	Themenschwerpunkt .....	2
	Richtlinienentwürfe zur konzerninternen Entsendung (ICT) und zur Saisonarbeit – Anhörung im Bundestag .....	2
II.	Kurznachrichten.....	4
1.	Unisex-Tarife bei Versicherungen .....	4
2.	Unterlagen des Vertragsverletzungsverfahrens jetzt zugänglich .....	4
3.	EU-Immigrationsportal eröffnet.....	4
4.	Abstimmung des Europaparlamentes zu ‚single permit‘ .....	4
5.	Studie zur Mobilität von Arbeitskräften in der EU .....	4
6.	Bericht zu deutschen Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung .....	4
7.	Ombudsmann und Frontex.....	5
8.	Bericht des Ausschusses ‚Bürgerliche Freiheiten‘ des Europaparlamentes zu Saisonarbeitern .....	5
9.	Antrag zum europäischen Fürsorgeabkommen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen .....	5
10.	Recklinghäuser Tagung zum türkischen Anwerbeabkommen .....	5
11.	Bericht der ADS zu anonymen Bewerbungen .....	5
12.	ENAR Toolkit zur Integration von Migrant/innen auf lokaler Ebene .....	5
13.	Debatte des Europaparlamentes zur Entsendung wird im Herbst stattfinden .....	5
14.	Wirtschafts- und Sozialausschuss veröffentlicht Stellungnahme zum Gesamtkonzept für Migration und Mobilität .....	6
15.	Verhandlungen zum Vorschlag einer Richtlinie bezüglich der Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt im Zuge einer konzerninternen Entsendung.....	6
16.	Kommissionsbericht zur Umsetzung der EU-Roma-Strategie schätzt Erfolg kritisch ein .....	6
17.	Regelungsbedarf für europäischen Flüchtlingsschutz.....	6
18.	Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt .....	6
19.	Finanzielle Unterstützung für die Arbeit gegen Diskriminierung in der Entwicklungszusammenarbeit der EU .....	6
20.	Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln.....	6
III.	Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik .....	7
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union.....	7
2.	Vorhaben der zyprischen Präsidentschaft (2. Hälfte 2012) .....	8
3.	Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen .....	8
4.	Zuwanderung von Erwerbstätigen.....	9
5.	Aufenthaltsrechtliche Instrumente .....	13
6.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem .....	14
7.	Zirkuläre Migration.....	16
8.	Integrationspolitik.....	16
9.	Europäisches Zentrum für Migrationspolitik .....	19
IV.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung.....	20
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen .....	20
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit.....	21
3.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren und Rumänen.....	24
V.	Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik.....	25
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.....	27
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus .....	28

## I. Themenschwerpunkt

### Richtlinienentwürfe zur konzerninternen Entsendung (ICT) und zur Saisonarbeit – Anhörung im Bundestag

Die Beratungen zu den beiden von den Gewerkschaften kritisierten Richtlinienentwürfen erreichen nun auch den Deutschen Bundestag. Ende Juni 2012 führte der Innenausschuss des Bundestages eine öffentliche Anhörung durch<sup>1</sup>. Gegenstand waren Anträge der Fraktionen von SPD, GRÜNEN und LINKE, die bereits im Dezember 2010 bzw. im März 2011 gestellt wurden. Obwohl hinsichtlich des aktuellen Beratungsstandes etwas veraltet, greifen die Anträge wesentliche, auch für die Gewerkschaften wichtige, Knackpunkte der Richtlinienentwürfe auf. So zum Beispiel

- Gleichbehandlung bei den Arbeitsrechten und Koalitionsfreiheit von Saisonarbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Bündnis 90/Die Grünen)
- Eingliederung konzernintern mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Aufnahmebetrieb mit voller Zuständigkeit des Betriebsrates und Geltung der jeweiligen Tarifverträge (SPD-Fraktion)
- Kritik an der mangelnden Gleichstellung von konzernintern entsandten mit Beschäftigten des Aufnahmebetriebes (DIE LINKE)

Während B90/Die GRÜNEN und die SPD-Fraktion die Bundesregierung auffordern, sich für teils grundlegende Änderungen einzusetzen, will die LINKE eine Ablehnung der beiden Richtlinien durch die Bundesregierung durchsetzen. Entschieden ist über die Anträge bislang (Mitte Juli) noch nicht.

Zur Anhörung selbst: Neben Wirtschaftsvertretern wurden Doritt Komitowski (Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte) und Frank-Schmidt-Hullmann (IG BAU) als Sachverständige eingeladen<sup>2</sup>. In ihren Stellungnahmen nahmen beide nicht nur die Richtlinienentwürfe auf, sondern setzten sich auch mit dem aktuellen Beratungsstand im Rat auseinander.

Doritt Komitowski argumentierte aufgrund der Erfahrungen in der Beratungspraxis und stellte Forderungen zur Veränderung der Saisonarbeitsrichtlinie. Sie kritisierte, der Richtlinienvorschlag sei nicht geeignet, menschenwürdige Mindestarbeitsbedingungen für Saisonbeschäftigte sicherzustellen. Darüber hinaus müsse festgelegt werden, dass

- die Saisonarbeit auf solche Branchen beschränkt wird, deren Tätigkeit witterungsabhängig ist, wie z. B. Landwirtschaft, Gartenbau und Tourismus,
- private Vermittlungsagenturen – wie in der bisherigen Praxis in Deutschland, nicht eingeschaltet werden dürfen,
- die Verhängung von Sanktionen bei Verstößen gegen Arbeits-, Unterbringungs- und Lohnbedingungen zwingend vorgeschrieben wird und nicht im Ermessen der Behörden steht,
- Arbeitszeiten in der Saisonarbeit zur Durchsetzung von Gehaltsansprüchen und zur Sicherung von Ansprüchen aus der Sozialversicherung ausreichend dokumentiert werden müssen.

Frank Schmidt-Hullmann setzte sich ebenfalls kritisch mit dem Richtlinienvorschlag zur Saisonarbeit auseinander. Im Mittelpunkt der Stellungnahme der IG BAU stand der Vorschlag für die Richtlinie zur konzerninternen Entsendung. Er bezeichnete den in Deutschland verwendeten Begriff der „konzerninternen Entsendung“ als irreführend. Denn es gehe um eine arbeitsmarktrelevante Beschäftigung z. B. in Form von konzerninterner Leiharbeit. Noch im Strategischen Plan und in Erwägungsgrund Nr. 13 des Richtlinienvorschlages selbst wurde von befristeter Migration gesprochen. Insofern sollte ein befristetes Arbeitsverhältnis zwischen dem Beschäftigten und dem Zielbetrieb unter Anwendung des Arbeitsrechts des Ziellandes abgeschlossen werden. Die im Entwurf enthaltenen Regelungen sehen ein Spezialrecht vor und verwehren den Beschäftigten die sonst im Betrieb üblichen Arbeitsrechte. Bei der Frage der Entlohnung gebe es zwar gewisse Fortschritte gegenüber dem Kommissionsentwurf; so solle nach Auffassung des Rats den Mitgliedstaaten erlaubt werden, neben gesetzlichen Mindestlöhnen auch ortsübliche oder tarifliche Gehälter zu zahlen. Ansonsten solle die Richtlinie aber nur die Einhaltung der in der Arbeitnehmerentsenderichtlinie (EG 96/71) festgelegten Arbeitsbedingungen zwingend vorschreiben. Um die ursprüngliche Zielsetzung umzusetzen seien wesentliche Änderungen erforderlich. Dazu gehörten vor allem

- die Verpflichtung zur Gründung eines vollwertigen Arbeitsverhältnisses, dass die konzernintern entsandten Beschäftigten mit den Beschäftigten des Aufnahmebetriebs gleich stellt, und damit die volle Zuständigkeit des Betriebsrates
- der Ausschluss von Einsätzen im Rahmen von Leiharbeit, leiharbeitsähnlichen Formen oder Beschäftigungsformen, wie Werkverträge oder freie Mitarbeit,
- die verpflichtende Übernahme sämtlicher Kosten (Visa, Ein- und Ausreise, etc.) durch den Aufnahmebetrieb,
- Gleichbehandlung in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht,

---

1 Siehe Tagesordnung unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung20/TO\\_077.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung20/TO_077.pdf), zuletzt geöffnet am 30. Juli 2012

2 Stellungnahmen der Sachverständigen unter

[http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung20/Stellungnahmen\\_SV/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung20/Stellungnahmen_SV/index.html), zuletzt geöffnet am 30. Juli 2012

- wirksame Kontrolle zur Vermeidung von Missbräuchen und Verletzungen der Rechte der betroffenen Beschäftigten,
- Möglichkeit zum Ausschluss missbrauchsanfälliger Branchen durch die Mitgliedstaaten; der Baubereich sollte daher generell ausgenommen werden.

Auch die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände fordert in ihrer Stellungnahme die Herausnahme der Baubranche aus dem Anwendungsbereich der ICT-Richtlinie. In vielen anderen Fragen gibt es weitreichenden Dissens. Die BDA sieht beispielsweise die Gleichbehandlung durch den Kompromissvorschlag des Rates hinreichend gesichert. So sei die Vereinigungsfreiheit und damit die Mitgliedschaft in Gewerkschaften gewährleistet. Außerdem seien arbeitsrechtliche Mindestbedingungen, die auch in der Entsenderichtlinie gelten vorgeschrieben. „Von der Gefahr eines Lohndumpings kann daher keine Rede sein“, heißt es in der Stellungnahme.

Auch wenn an dieser Stelle keine Bewertung der BDA-Position vorgenommen wird, so ist doch auf einen Widerspruch in der Argumentation hinzuweisen: BDA weist darauf hin, dass der bisherige Richtlinienvorschlag sich auf eine temporäre Entsendung erstreckt und dabei keine Eingliederung in die europäische Niederlassung vorgesehen ist. In der Praxis sei aber z. B. mit Blick auf sozialrechtliche Fragestellungen eine vorübergehende Eingliederung inklusive eines Übergangs des Weisungsrechts notwendig. Eine Eingliederung mit Weisungsrecht des aufnehmenden Betriebes bedeutet gleichzeitig, dass das Betriebsverfassungsgesetz und die Tarifverträge Gültigkeit haben. Insofern kann es keine Beschäftigten zweiter Klasse geben, für die nur die Mindestarbeitsbedingungen aus der Entsenderichtlinie gelten können.

Insgesamt hat die Anhörung deutlich auf die bisher vorhandenen Widersprüche und unklaren Definitionen in den Richtlinienvorschlägen aufmerksam gemacht. Hinsichtlich der Herausnahme des Baugewerbes aus der ICT-Richtlinie gab es eine Übereinstimmung zwischen den Vertretern von BDI, dem Hauptverband des Deutschen Baugewerbes und der IG BAU. Inwieweit die Ergebnisse der Anhörung in die Verhandlungsposition der Bundesregierung einfließen, ist noch nicht ersichtlich. Wichtig war die Anhörung dennoch: Der Bundestag hat sich intensiv mit zwei Richtlinienentwürfen beschäftigt und dies nicht erst bei der Frage der Umsetzung.

Volker Roßocha  
Abteilung Europapolitik

## II. Kurznachrichten

### 1. Unisex-Tarife bei Versicherungen

Im Januar 2012 entschied der Europäische Gerichtshof im Urteil Test Achats<sup>3</sup> (C-236/09), dass unterschiedliche Tarife für Frauen und Männer bei Lebens- und Kraftfahrzeugversicherungen eine Diskriminierung darstellen. Daher müssen ab Dezember 2012 alle neuen Versicherungen geschlechtsneutral angeboten werden<sup>4</sup>.

### 2. Unterlagen des Vertragsverletzungsverfahrens jetzt zugänglich

Im November 2010 wurde das Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland bezüglich der Umsetzung der drei Gleichbehandlungsrichtlinien 2000/43, 2000/78 und 2002/73 eingestellt. Der Schriftwechsel, bezüglich der Prüfung der Umsetzung in die nationale Gesetzgebung (zusammengefasst im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz) und der Antworten von Seiten der Bundesregierung, sind nun auf der Webseite<sup>5</sup> des BUG einsehbar.

### 3. EU-Immigrationsportal eröffnet

Die Europäische Kommission hat eine Webseite<sup>6</sup> eröffnet, in der umfangreiche Informationen zur Einwanderung in die EU angeboten werden. Die Seite steht in Englisch und Französisch zur Verfügung. Informationen über die verschiedenen legalen Wege der Einreise werden im Detail aufgezeigt. Organisationen, die Beratung und Unterstützung anbieten können, werden genannt.

### 4. Abstimmung des Europaparlamentes zu ‚single permit‘

Mitte Dezember 2011 stimmte das Europäische Parlament darüber ab, dass Bürger aus Drittstaaten, die legal in der EU arbeiten anderen EU-Bürgern im Bereich Arbeitsbedingungen, der Sozialversicherung und öffentlichen Dienstleistungen weitgehend gleichgestellt werden. Dies sieht eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung vor. Durch die ‚single permit‘<sup>7</sup> Richtlinie wird die Blue Card Regelung ergänzt und erleichtert Drittstaatlern den Aufenthalt und die Arbeitsaufnahme in der EU.

### 5. Studie zur Mobilität von Arbeitskräften in der EU

Ende 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Studie zur Mobilität von Arbeitnehmern in der EU<sup>8</sup> aus alten und neuen EU-Mitgliedsländern zur Aufnahme eines neuen Wohnsitzes innerhalb der EU. Die Auswirkungen der EU-Erweiterung werden analysiert, im Besonderen die Ost-West-Migrationsbewegungen und deren Auswirkungen auf die Aufnahmeländer. Der Volltext der Studie ist in Englisch, eine Zusammenfassung ist auch in Deutsch erhältlich.

Hintergrundinformationen als auch die Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit werden mit Stand Januar 2012 dargestellt.

### 6. Bericht zu deutschen Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung

Im Frühjahr 2012 wurde der Bericht<sup>9</sup> zu den Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung bezüglich der Gleichbehandlungsrichtlinien 2000/43 und 2000/78 von der Migration Policy Group veröffentlicht. Der nationale Experte des Europäischen Netzwerkes von juristischen Experten im Bereich Nichtdiskriminierung erläutert anhand der Gleichbehandlungsrichtlinien die Umsetzung innerhalb der Bundesrepublik für den Zeitraum 2010. Der Bericht ist in Englisch erhältlich.

---

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0236:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>4</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Unisex-Tarif>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>5</sup> <http://www.bug-ev.org/themen/recht/agg-vertragsverletzungsverfahren.html>, zuletzt geöffnet am 29.07.2012

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/immigration/>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>7</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/de/pressroom/content/20111213IPR33946/html/Common-rights-and-single-work-and-residence-permit-for-non-EU-workers>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=1108&furtherNews=yes>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>9</sup> [http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-DE-Country%20Report%20LN\\_FINAL\\_0.pdf](http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-DE-Country%20Report%20LN_FINAL_0.pdf), zuletzt geöffnet am 01.06.2012

## 7. Ombudsmann und Frontex

Der Europäische Ombudsmann, P. Nikiforos Diamandouros, hat eine Untersuchung<sup>10</sup> darüber eingeleitet, wie Frontex seiner Verpflichtung zur Einhaltung von Grundrechten nachkommt. Frontex koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzsicherung. Im vergangenen Jahr wurde die Verordnung zur Umsetzung einer Grundrechte-Strategie, Verhaltensleitlinien für ihre Einsätze und einen Grundrechte-Beauftragten verabschiedet. Der Ombudsmann hat Frontex eine Reihe von Fragen über ihr Verständnis und ihre Umsetzung dieser Verpflichtungen vorgelegt.

## 8. Bericht des Ausschusses ‚Bürgerliche Freiheiten‘ des Europaparlamentes zu Saisonarbeitern

Am 25. April 2012 veröffentlichte das Komitee ‚Zivile Freiheiten‘ des Europaparlamentes einen Bericht<sup>11</sup> zu Arbeitsbedingungen und sozialen Rechten von Saisonarbeitern. Der Bericht deckt die Bereiche Arbeitsverträge und angemessene Unterkunft von Saisonarbeitern, ihre Rechte bezüglich der Dauer eines Einreisevisums und der Erstattung von Fahrtkosten ab.

## 9. Antrag<sup>12</sup> zum europäischen Fürsorgeabkommen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Am 23. März 2012 legte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag beim Bundestag vor, in dem die Bundesregierung dazu aufgefordert wurde ihre Vorbehalte zum Europäischen Fürsorgeabkommen zurückzunehmen. Diese Vorbehalte bedeuten, dass Migrant/innen aus 14 EU-Ländern sowie Norwegen, Island und die Türkei, die zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland gekommen sind, nunmehr kein Anrecht auf Arbeitslosengeld II mehr haben. Die Agentur für Arbeit setzt diese Praxis bereits seit Februar 2012 um.

## 10. Recklinghäuser Tagung zum türkischen Anwerbeabkommen

Die jährlich stattfindende Recklinghäuser Tagung der IG BCE stand im Dezember 2011 unter dem Titel: 50 Jahre Anwerbung aus der Türkei. Auf einer Podiumsdiskussion diskutiert Ulrich Freese mit Menschen, die als Folge des Anwerbeabkommens mit der Türkei in Deutschland leben.<sup>13</sup>

## 11. Bericht der ADS zu anonymen Bewerbungen

Basierend auf eine Studie des Institutes zur Zukunft der Arbeit (IZA) reicht allein die Angabe eines türkischen Namens in einer Bewerbung aus, die Chance auf ein Vorstellungsgespräch um 14 Prozent zu senken, in kleineren Unternehmen sogar um 24 Prozent. Die ADS hat zu anonymen Bewerbungen ein Projekt durchgeführt, zu dem nun ein Zwischenbericht vorliegt. Die ADS bietet außerdem Hintergrundmaterial und Handlungsempfehlungen an.<sup>14</sup>

## 12. ENAR Toolkit zur Integration von Migrant/innen auf lokaler Ebene

Das Europäische Netzwerk gegen Rassismus hat kürzlich ein Toolkit veröffentlicht, in dem lokalen Akteuren in der Integrationsarbeit positive Beispiele der Integrationsarbeit in Europa vorgestellt werden. Die Publikation ist nur in Englisch und Französisch erhältlich.<sup>15</sup>

## 13. Debatte des Europaparlamentes zur Entsendung wird im Herbst stattfinden

Am 21. März 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Entwurf für eine Richtlinie<sup>16</sup> zur Umsetzung der Richtlinie 96/71/EC bezüglich der Entsendung von Arbeitnehmern im Dienstleistungssektor. Zur Diskussion dieses Richtlinienentwurfes wird am 18. September 2012 ein Hearing im Europaparlament durchgeführt. Weitere Debatten sind dann für den Herbst 2012 vorgesehen. Wir werden hierzu weiter berichten.

---

<sup>10</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/12/4&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>11</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20120423IPR43736+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>12</sup> [http://markus-kurth.de/uploads/media/1709036\\_Gr%C3%BCner\\_Antrag\\_Vorbehalt\\_zum\\_EFA\\_zur%C3%BCcknehmen.pdf](http://markus-kurth.de/uploads/media/1709036_Gr%C3%BCner_Antrag_Vorbehalt_zum_EFA_zur%C3%BCcknehmen.pdf), zuletzt geöffnet am 28.05.2012

<sup>13</sup> [http://www.migration-online.de/beitrag\\_aWO9ODA3Mq\\_.html](http://www.migration-online.de/beitrag_aWO9ODA3Mq_.html), zuletzt geöffnet am 28.05.2012

<sup>14</sup> [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Projekte\\_ADS/anonymisierte\\_bewerbungen/anonymisierte\\_bewerbungen\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Projekte_ADS/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html), zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>15</sup> [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/Toolkit\\_EN\\_low%20final.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/Toolkit_EN_low%20final.pdf), zuletzt geöffnet am 28.05.2012

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0131:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 01.06.2012

### **14. Wirtschafts- und Sozialausschuss veröffentlicht Stellungnahme zum Gesamtkonzept für Migration und Mobilität**

Am 25. April 2012 veröffentlichte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme (REX/351) zur Mitteilung der Kommission und an das Europäische Parlament bezüglich eines Gesamtansatzes für Migration und Mobilität. Der EWS befürwortet zwar den Gesamtansatz der Kommission, regt gleichzeitig jedoch an, die UN-Konvention zu Wanderarbeitnehmern zu ratifizieren. Die Stellungnahme kann über die Suchfunktion im Internet als Dokument gefunden werden.

### **15. Verhandlungen zum Vorschlag einer Richtlinie bezüglich der Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt im Zuge einer konzerninternen Entsendung**

Im Mai 2012 wurden die Verhandlungen zur Richtlinie zur konzerninternen Versendung weiter im Rat debattiert. Teilaspekte wie der Gleichbehandlungsgrundsatz, Familienrechte und eine Arbeitsmarktprüfung wurden debattiert, wozu sich auch der DGB äußerte. Bedauerlicherweise werden Protokolle zu Richtlinien des Rates (und seiner Arbeitsgruppen) nur bedingt veröffentlicht.

### **16. Kommissionsbericht zur Umsetzung der EU-Roma-Strategie schätzt Erfolg kritisch ein**

Am 23. Mai 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission eine kritische Einschätzung<sup>17</sup> zur Umsetzung der ‚Europäischen Roma Strategie‘ auf nationaler Ebene. Basierend auf ihrem Bericht, der gleichfalls an diesem Tag veröffentlicht wurde, fordert die Kommission von den EU-Ländern erheblich mehr Mittel, Strukturen zur Beobachtung von Entwicklungen und die Bearbeitung von Diskriminierung und Segregation ein. Die EU-Kommissarin Reding unterstrich, dass konkretere Maßnahmen nötig sind, um die Ausgrenzung von Roma in Europa zu bearbeiten.

### **17. Regelungsbedarf für europäischen Flüchtlingsschutz**

Nach der wegweisenden Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes vom 23. Februar 2012 („Hirsi und andere gegen Italien“) müssen der europäische Flüchtlingsschutz neu geregelt und die menschenrechtlichen Verpflichtungen stärker beachtet werden. „Auch Deutschland steht in der Verantwortung und muss Konsequenzen ziehen, führt das Menschenrechtsinstitut in einem Artikel<sup>18</sup> aus.

### **18. Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt**

Im März 2012 veröffentlichte die Bundesagentur für Arbeit Hintergrundinformationen<sup>19</sup> zu den Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt mit Stand März 2012. Statistiken von Arbeitnehmerzuwanderung seit der vollen Freizügigkeit wurden erstellt. Saisonarbeiter wurden jedoch nicht in die Statistik einbezogen.

### **19. Finanzielle Unterstützung für die Arbeit gegen Diskriminierung in der Entwicklungszusammenarbeit der EU**

Am 1. Juni verlaublichte die Europäische Kommission, dass 20 Millionen Euro Fördermittel für die Arbeit gegen Diskriminierung in der EU-Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des ‚Economic Instrument for Democracy and Human Rights‘ (EIDHR) bereitgestellt würden. Der Kommissar für Entwicklung Piebalgs sagte: „Es ist klar, dass sich langfristig kein Land entwickeln kann, wenn Minderheiten bedroht, eingeschüchert oder gar angegriffen würden, nur weil sie sind, was sie sind.“

### **20. Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln**

Im Januar 2012 veröffentlichte das Deutsche Menschenrechtsinstitut in seinem Magazin aktuell einen Artikel<sup>20</sup>, in dem zu einer Neuregelung des europäischen Flüchtlingsschutzes aufgerufen wird. Basierend auf den EuGH Urteil Hirsi gegen Italien werden Anforderungen an Schutzstandards und angemessene Wege eines Asylantrages diskutiert. Empfehlungen an die Bundesregierung werden formuliert.

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/120523\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/120523_en.htm), zuletzt geöffnet am 01.06.2012

<sup>18</sup> [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/aktuell\\_1\\_2012\\_fluechtlingsschutz.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fluechtlingsschutz.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>19</sup> <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Auswirkungen-der-uneingeschraenkten-Arbeitnehmerfreizuegigkeit-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

<sup>20</sup> [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/aktuell\\_1\\_2012\\_fluechtlingsschutz.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fluechtlingsschutz.pdf), zuletzt geöffnet am 12.06.2012

## III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

### 1. EU-Vertrag von Lissabon<sup>21</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>22</sup>
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))<sup>23</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>24</sup>
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))<sup>25</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>26/27</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.

---

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

22 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.

23 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.

24 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.

25 Artikel 67 Lissabonner Vertrag

(3) Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung 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.

26 [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

27 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

## 2. Vorhaben der zypriotischen Präsidentschaft (2. Hälfte 2012)

Auf der Webseite der Ratspräsidentschaft sind die Schwerpunkte einzusehen.<sup>28</sup>

Bezüglich der 5. Gleichbehandlungsrichtlinie 2008/426 (siehe unten) ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer einzuschätzen, ob weitere Entwicklungsschritte im 2. Halbjahr 2012 zu erwarten sind. Dies erscheint bei der gegenwärtig gleichbleibenden Ablehnung der Bundesregierung eher unwahrscheinlich.

## 3. Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen

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>29/30</sup> werden die jeweiligen konkreten Schritte als auch ein zeitlicher Rahmen genannt, wie die Europäische Union vorgehen möchte.

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.

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>31</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>32</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>33</sup>
- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)<sup>34</sup>.

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

Mit Entscheidung des Rates 2008/381/EG<sup>35</sup> vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk<sup>36</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

---

28 [http://www.cy2012eu.gov.cy/cyppresidency/cyppresidency.nsf/index\\_en/index\\_en?OpenDocument](http://www.cy2012eu.gov.cy/cyppresidency/cyppresidency.nsf/index_en/index_en?OpenDocument), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

29 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/il0036\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/il0036_de.htm), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

30 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

32 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

33 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

35 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

36 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/il14568\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/il14568_de.htm), zuletzt geöffnet am 04.06.2011

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>37</sup>.

- Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)<sup>38</sup>

## 4. Zuwanderung von Erwerbstätigen

Nachdem in 2001 der erste Versuch für eine Rechtssetzung zur Zuwanderung von Erwerbstätigen gescheitert war, hatte die Kommission im Januar 2005 ein „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“<sup>39</sup> vorgelegt. Die Schlussfolgerungen der Konsultationen zum Grünbuch wurden von der Kommission im Dezember 2005 in der Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“<sup>40</sup> vorgestellt.

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

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

Gemeinsam mit dem Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie legte die Kommission im Oktober 2007 den Richtlinienentwurf (KOM(2007) 637)<sup>41</sup> zu Hochqualifizierten vor. Ziel war es, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Beschäftigte erteilt werden kann. Dabei knüpft die Kommission sowohl an die Qualifikation als auch an ein Mindestgehalt an.

Der DGB hat auf Grundlage der ersten Einschätzung und der Stellungnahme zum strategischen Plan eine Stellungnahme<sup>42</sup> entwickelt. Darin begrüßt er grundsätzlich den Versuch, gemeinschaftliche Regelungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu vereinbaren. Er kritisiert die zu niedrig angesetzten Voraussetzungen und die vielfältigen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur eigenen Ausgestaltung, die einen Wust von Rechtsunsicherheiten nach sich zögen.

Am 25. Mai 2009 wurde die Richtlinie 2009/50/EG verabschiedet und musste bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgewandelt werden. Ein Gesetzentwurf<sup>43</sup> wurde zunächst im Bundestag debattiert. Dem sogenannten 2. Richtlinienumsetzungsgesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex<sup>44</sup> wurde am 23. September 2011 im Bundesrat zugestimmt. Dieses Gesetz deckt die Rückführung illegal Aufhältiger in der Bundesrepublik, den Visakodex, Abschiebehaft und die Beschäftigung von irregulär Aufhältigen ab.

Eine DGB-Stellungnahme<sup>45</sup> zu den Richtlinienentwürfen KOM(2007) 637 und KOM(2007) 638 vom Mai 2008 formuliert die Forderungen des DGB, dass nicht nur die aktuellen und befristeten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bedient werden dürfen, sondern eine Arbeitsmarktpolitik formuliert werden soll, die auch Bildung und Qualifizierung in den Blick nimmt. Außerdem muss das Ziel der Richtlinie sein, EU-weit die Arbeitnehmerrechte zu stärken bzw. diese nicht zu schwächen.

Die Verhandlungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie wurde im Mai 2012 in Deutschland fortgesetzt<sup>46</sup>. Am 7. Dezember 2011 wurde der Kabinettsbeschluss zur Einführung einer Blue-Card vorgelegt. Am 10. Februar und 11. Mai 2012 nahm der Bundesrat Stellung zum Gesetzentwurf<sup>47</sup>. Der Innenausschuss des Bundestages hielt am 23. April 2012 eine öffentliche Anhörung ab<sup>48</sup>.

---

37 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

38 [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 12.06.2012

39 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11331\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

40 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0669de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

41 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDE>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

42 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@/@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

43 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705470.pdf>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

44 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

45 <http://www.dgb.de/themen/++co++a52dfc52-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

46 [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38648164\\_kw17\\_sp\\_zuwanderung/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38648164_kw17_sp_zuwanderung/index.html), zuletzt geöffnet am 12.06.2012

47 [http://www.bundesrat.de/cln\\_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11\\_28B\\_29\\_templatId=raw.property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11_28B_29_templatId=raw.property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

In der Stellungnahme<sup>49</sup> des DGB zur Umsetzung der Blue-Card Richtlinie formulierte der Deutsche Gewerkschaftsbund sein Bedenken, dass immer neue und zunehmend komplexere Ausnahmeregelungen geschaffen würden, die nur noch von Fachanwälten zu verstehen seien. In der Ausgestaltung des Gesetzes macht der DGB einige Verbesserungsvorschläge, um das Gesetz zu stärken.

Inzwischen haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat dem überarbeiteten Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union zugestimmt. Das Gesetz tritt am 1. August 2012 in Kraft.

## 4.2 Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen<sup>50</sup>

Die EU-Kommission hat im Mai 2007 den Richtlinienentwurf KOM(2007) 249<sup>51</sup> vorgelegt. Mit der Richtlinie unter der Nummer 2009/52/EG<sup>52</sup> soll die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthaltsstatus bekämpft werden. Dabei zielt die Richtlinie auf die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber ab, die Irreguläre beschäftigen. Die Richtlinie räumt in besonderen Fällen das Recht ein, nicht ausgezahlte Löhne, theoretisch nachträglich einzufordern. Die Richtlinie wurde mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz in deutsches Recht überführt. Das Gesetz war am 7. Juli 2011 im Bundestag verabschiedet worden. Am 23. September stimmte der Bundesrat zu. Das Gesetz ist ab 1. Januar 2012 in Kraft. Für Juli 2014 ist der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie an die Europäische Kommission vorgesehen.

## 4.3 Richtlinienentwurf über ein einheitliches Verfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten<sup>53</sup>

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

Die Richtlinie<sup>54</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.

In seiner Stellungnahme vom 6. Mai 2008<sup>55</sup> begrüßte der DGB grundsätzlich die Festlegung gemeinschaftlicher Mindestrechte. Er kritisierte die vorgeschlagenen Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

*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.*

---

48 [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38485645\\_kw17\\_pa\\_innere/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38485645_kw17_pa_innere/index.html), zuletzt geöffnet am 12.06.2012

49 <http://www.dgb.de/themen/++co++ae53158c-8aee-11e1-69b9-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

50 [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 12.06.2012

51 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

52 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

54 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/pe00/pe00073.de11.pdf>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

55 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@/@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

Stand der Beratungen<sup>56</sup>:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission (EK)	Vorlage Standpunkt zu EP	23.10.2007 20.11.2008	KOM(2007) 638 <sup>57</sup>
Rat:  Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen Rat (Justiz und Inneres)	Erörterung  Erörterung Erörterung Erörterung Unterzeichnung	08.11.2007 07.02.2008 11.11.2008 27.11.2008 06.04.2009 09.06.2011 13.12.2011	PRES/2007/253  st 15500/08 Pres/2008/344 Pres/2009/83  32011L0098 <sup>58</sup>
EP	Stellungnahme Stellungnahme 1. Lesung Stellungnahme 1. Lesung LIBE Ausschuss 1. Lesung Stellungnahme 2. Lesung	20.11.2008 14.12.2010 24.03.2011 26.02.2012 13.12.2011	A6/2008/431
EWSA	Stellungnahme	09.07.2008	ABL C/2009/27/144
AdR	Stellungnahme	18.06.2008	ABL C/2008/257/20
DGB	1. Einschätzung Stellungnahme	Okt. 2007 21.04.2008	

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

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

Für Mai 2012 war die Abstimmung zum Bericht im Komitee bürgerliche Freiheiten des Europaparlamentes vorgesehen.

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

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	13.07.2010	KOM (2010) 379 <sup>61</sup>
Rat	Übermittlung Erörterung	14.07.2010 07.10.2010	PRES/2010/262

56 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=196321](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=196321), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

57 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

58 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

59 <http://www.dgb.de/themen/+co++de674b4a-5c5e-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

60 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=199533](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199533), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

61 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

	Erörterung	09.06.2011	PRES/2011/161
EP	Übermittlung Stellungnahme <sup>62</sup> des Ausschusses für Beschäftigung und bürgerliche Freiheiten	14.07.2010 01.12.2011	
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	EWSA/2011/801
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	ABL C/2011/166/ 59

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

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

Stand der Beratungen<sup>63</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage Veränderter Vorschlag	13.07.2010	KOM(2010) 378 <sup>64</sup>
Rat	Übermittlung Erörterung Erörterung	14.07.2010 07.10.2010 09.06.2011	
EP	Übermittlung Stellungnahme	14.07.2010 12.12.2011	2010/0209(COD) <sup>65</sup>
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	

Zum Richtlinienentwurf KOM(2010) 378 hat der DGB am 17.3.2010 eine Stellungnahme<sup>66</sup> veröffentlicht.

Zu diesem Sachverhalt wurde vom EuGH ein bahnbrechendes Urteil gesprochen.

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssache
19.02.09	Assoziierungsabkommen D und TR	Deutschland	Zwei Kraftfahrer aus der Türkei hatten beantragten, dass sie als Fernfahrer die	C-228/09 (Soysal) <sup>67</sup>

<sup>62</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-464.974+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>63</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=199534](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199534), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>64</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>65</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documentss/empl/ad/887/887383/887383de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documentss/empl/ad/887/887383/887383de.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>66</sup> <http://www.dgb.de/themen/+co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422?k:list=Arbeits>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

			Dienstleistungen im grenzüberschreitenden Güterverkehr erbringen, berechnigt sind, visumfrei nach Deutschland einzureisen. Das EuGH-Urteil hat die Frage eröffnet, ob Türken nunmehr „zur kurzfristigen Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit“ („passive Dienstleistungsfreiheit“, bspw. Museumsbesuch oder eine Beratung durch einen Anwalt) ohne Visum nach Deutschland einreisen dürfen. Wie dies nun zukünftig gehandhabt werden wird, ist noch nicht abschließend geklärt.	
--	--	--	---	--

## 5. Aufenthaltsrechtliche Instrumente

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

### 5.1 Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (Familiennachzugsrichtlinie)<sup>68</sup>

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

Das Europäische Parlament war der Ansicht, dass die in dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften gegen Grundrechte, insbesondere gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens und gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung, verstoßen. Deshalb brachte es eine Klage auf Nichtigerklärung vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft ein (C-540/03)<sup>69</sup>. Am 27. Juni 2006 fällt das Gericht sein Urteil: Die Richtlinie steht dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens nicht entgegen. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt.

Die Kommission prüft die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Sie legte am 8. Oktober 2008 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2008) 610)<sup>70</sup> vor. Darin weist die Kommission auf die unterschiedliche Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten hin.

Am 15. November 2011 wurde das Grünbuch<sup>71</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. Bis März 2012 konnten Stellungnahmen zum Grünbuch<sup>72</sup> eingereicht werden.

### 5.2 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)<sup>73</sup>

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.<sup>74</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-

67 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=74024&doclang=de&mode=&part=1>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

68 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

69 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79939372C19030540&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

70 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

71 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

72 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

73 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

74 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

Land weiterwandern. Die Richtlinie benennt außerdem, in welchen Bereichen Drittstaatsangehörige mit diesem Status EU Ausländern gleichgestellt sind. Auch diese Richtlinie floss in das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz ein.

## 5.3 Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Studentenrichtlinie) (RL 2004/114/EG)<sup>75</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.

## 5.4 Das Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG)<sup>76</sup>

Bereits in 2003 bearbeitete die EU eine Richtlinie zur Familienzusammenführung. Hierzu wurde nun die Initiative ergriffen auszuloten, ob die bestehende Richtlinie überarbeitet werden sollte. Hierzu wurde am 15.11.2011 ein Grünbuch veröffentlicht. Das Grünbuch hat die Funktion eine Diskussionsgrundlage zu bilden anhand derer Einschätzungen und Rückmeldungen zusammengetragen werden. Diese sollen dann in einen neuen Entwurf einer Richtlinie einfließen. Das Grünbuch greift auf, wer zukünftig bei einer Überarbeitung der Richtlinie als Zusammenführender gelten sollte. Gefragt wird, ob die Festschreibung eines Mindestalters von Ehegatten gerechtfertigt erscheint. Außerdem soll geklärt werden welche Familienangehörige noch in das Anrecht der Familienzusammenführung fallen sollen.

Die Migration Policy Group (MPG) bietet eine elektronische Mailingliste an, um Beiträge, Einschätzungen und Stellungnahmen zum EU-Grünbuch zu Familienzusammenführung zu bündeln. Interessierte Organisationen können sich seit März 2012 registrieren lassen und Beiträge einstellen. Kontakt über Thomas Huddleston ([thuddleston@migpolgroup.com](mailto:thuddleston@migpolgroup.com)).

Auf der Webseite der Europäischen Kommission<sup>77</sup> sind alle eingegangenen Rückmeldungen von Regierungen und NGOs einzusehen.

## 6. 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>78</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>79</sup>
- c) Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)<sup>80</sup>.

### 6.1 Gemeinsames Europäisches Asylsystem

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

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

---

75 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

76 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

77 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm), zuletzt geöffnet am 12.06.2012

78 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

79 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

80 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

Stand der Beratungen<sup>81</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	03.12.2008	KOM(2008) 815 FINAL <sup>82</sup>
	Veränderter Vorschlag	01.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL <sup>83</sup>
	Berichtigung des Vorschlags	28.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL/2 <sup>84</sup>
Rat	Übermittlung	05.12.2008	
	Erörterung	04.06.2009	
	Erörterung	30.11.2009	
	Erörterung	09.06.2011	
EP	Übermittlung	05.12.2008	
	Stellungnahme	07.05.2009	TA/2009/376 <sup>85</sup>
EWSA	Stellungnahme	16.07.2009	EWSA/2009/1209
	Stellungnahme	26.10.2011	EWSA/2011/1596
AdR	Stellungnahme	07.10.2009	ABL C/2010/79/58

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

Mit dem am 16. Juni 2010 veröffentlichten Bericht<sup>86</sup> legt die Europäische Kommission Informationen zur Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG<sup>87</sup> vor, die die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge regelt. Die Kommission stellt fest, dass in der Richtlinie festgeschriebene Standards nicht in allen Ländern gewahrt werden und somit unterschiedliche Standards in der EU-Anwendung finden.<sup>88</sup>

## 6.2 Illegaler Aufenthalt und Rückführung

Die Europäische Gemeinschaft hat in den letzten Jahren folgende Richtlinien verabschiedet, die durch das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in deutsches Recht umgesetzt wurden:

- Richtlinie 2002/90/EG<sup>89</sup> zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- Richtlinie 2003/110/EG<sup>90</sup> über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)
- Richtlinie 2004/81/EG<sup>91</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).

81 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DossierId=197713](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossierId=197713), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

82 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

83 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

84 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

85 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=ACB0276E7B234525AFF982B50BD55D05.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

86 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

87 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2011

88 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33176\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33176_de.htm), zuletzt geöffnet am 04.06.2011

89 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

90 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

91 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

Die unter a) bis c) genannten Richtlinien wurden im 1. Richtlinienumsetzungsgesetz<sup>92</sup> 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- d) Richtlinie 2008/115/EG<sup>93</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. Richtlinienumsetzungsgesetz (siehe 4.1.) enthalten.
- e) Im Juli 2006 wurde von der Kommission die Mitteilung<sup>94</sup> bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

Am 29. September 2011 veröffentlichte die Kommissarin für Inneres Malmström eine Pressemeldung<sup>95</sup>, in der sie informiert, dass 8 Länder, darunter Deutschland, aufgefordert wurden, eine effektive und menschliche Rückkehrpolitik von irregulär Aufhältigen zu garantieren. Diese Länder hätten bis 24. Dezember 2010 die Rückführungsrichtlinie (2008/115) umsetzen sollen, hatten aber bislang die Kommission nicht benachrichtigt. Sollte binnen zwei Monaten keine Benachrichtigung eingegangen sein, droht ein Nichtumsetzungsverfahren gegen die Länder.

Im Rahmen der Umsetzung des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes<sup>96</sup> wurde die Einführung einer Ausnahme zur Meldepflicht von illegal Aufhältigen beschlossen. Kinder ohne regulären Status, die die Schule besuchen, müssen nun nicht mehr bei den Ausländerbehörden gemeldet werden. § 87 des Aufenthaltsgesetzes wird entsprechend angepasst.

## 7. Zirkuläre Migration

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

Die Mitteilung der Kommission zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften vom 16. Mai 2007 KOM(2007) 248<sup>97</sup> behandelt die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlägt sogenannte Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte in diesem Zusammenhang im April 2007 ein Policy Papier „Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union – Menschenrechtliche Anforderungen“<sup>98</sup>.

Der DGB entwickelte auf der Grundlage eines Fachgesprächs im Juli 2008 eine Stellungnahme<sup>99</sup>, die vom Bundesvorstand des DGB am 2. September 2008 verabschiedet wurde. Darin fordert der DGB ein Gesamtkonzept zur gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik, einschließlich der temporären Migration. Die von der Europäischen Kommission bisher vorgelegten Vorschläge für die zirkuläre Migration werden – insbesondere aufgrund menschenrechtlicher Bedenken – abgelehnt.

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

## 8. Integrationspolitik

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

---

92 [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07\\_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/388-07.pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/388-07.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

93 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

94 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

95 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1097&format=HTML&aged=0&language=DE&quiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

96 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

97 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

98 [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/policy\\_paper\\_7\\_temporaere\\_arbeitsmigration\\_in\\_die\\_europaeische\\_union.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

99 <http://www.dgb.de/themen/++co++3b77a572-3c0e-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

Dazu wurden verschiedene Arbeitsfelder definiert:

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

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

Am 20. Juli 2011 wurde die Europäische Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen von der Europäischen Kommission<sup>100</sup> vorgelegt. Dies baut auf den Lissabonner Vertrag und das Stockholmer Programm auf. Die Familienzusammenführung, Langzeit-aufenthältige, unbegleitete Kinder und Asyl stehen im Zentrum der Kommunikation. Die Aspekte Grundrechte, Nichtdiskriminierung, Gleichstellung von Frauen und Männer als auch Roma werden besprochen. Die Kommission stellt in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, Demographie, Erziehung, Gesundheit, Sport und anderen ihre Ansätze und Fördermöglichkeiten vor.

Im August hatte der Rat der Europäischen Union die Kommunikation erörtert.<sup>101</sup>

## 8.1 Mitteilung Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legt 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>102</sup> vor.

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

## 8.2 Kontaktstellen

siehe 3.6 Europäisches Migrationsnetzwerk

## 8.3 Informationen und Publikationen

Die Kommission hat im April 2010 eine dritte Ausgabe des Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker in allen offiziellen EU-Sprachen vorgestellt. Darin aufgeführt werden Informationen bezüglich des Austausches von bewährten 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>103</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007<sup>104</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010<sup>105</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 vorgestellt. Umfangreiche Materialien und Veröffentlichungen sind in einer Bibliothek zugänglich.<sup>106</sup>

---

100 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf), nur in EN, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

101 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=200716](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=200716), zuletzt geöffnet am 12.06.2012

102 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

103 [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 04.06.2012

104 [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 04.06.2012

105 [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 04.06.2012

106 <http://ec.europa.eu/ewsi/de>, zuletzt geöffnet am 10.11.2011 zuletzt geöffnet am 01.06.2012

Im Juli 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Kommunikation zur Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatlern (SEC(2011) 957 final)<sup>107</sup>. In dieser Kommunikation werden Teilhabemöglichkeiten, lokale Integrationsmaßnahmen und die Einbindung der Herkunftsländer bei der Integration herausgestellt.

## 8.4 Das Europäische Integrationsforum

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

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

Das 7. Integrationsforum<sup>108</sup> war Ende Mai 2012 in Brüssel abgehalten worden.

## 8.5 Der Integrationsfonds

Innerhalb des generellen Programms zur ‚Steuerung der Migrationsströme‘ verabschiedete die Kommission im Jahr 2005 die Schaffung eines Integrationsfonds (KOM(2005) 0123)<sup>109</sup>. Ziel ist, nationale Anstrengungen zur Integration in den Jahren 2007 – 2013 zu unterstützen. Die finanzielle Ausstattung des Fonds für den genannten Zeitraum beläuft sich auf rund 1,7 Milliarden Euro. Finanziert werden unter anderem nationale Aktionspläne und der Austausch von Erfahrungen.

Bezüglich möglicher Förderrichtlinien der EU bietet das Europäische Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) eine Beobachtung von neuen Aufrufen in englischer Sprache an<sup>110</sup>.

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

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

Im Sommer 2008 wurde das Grünbuch ‚Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme‘ veröffentlicht (KOM(2008) 423)<sup>111</sup>. Bis Ende 2008 hat die Kommission ein Konsultationsverfahren hierzu durchgeführt.

Der DGB hat in seiner Stellungnahme<sup>112</sup> vom 18. Dezember 2008 die Initiative der Kommission begrüßt. Er weist hin unter anderem auf:

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

Schlussfolgerungen des Rates<sup>113</sup> wurden am 20. Oktober 2009 verabschiedet.

---

107 [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 04.06.2012

108 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-integration-forum-7>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

109 [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 04.06.2012

110 [http://www.enar-eu.org/Page\\_Generale.asp?DocID=15301&lanque=EN](http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15301&lanque=EN), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

111 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0423:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

112 [http://ec.europa.eu/education/migration/germany7\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/migration/germany7_de.pdf), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

113 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14353.en09.pdf>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

## 9. Europäisches Zentrum für Migrationspolitik

In 2008 verlautbarte der damals zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Frattini ein europäisches Zentrum für Migrationspolitik solle eröffnet werden<sup>114</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>115</sup>.

---

114 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&quiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

115 <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

## IV. Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

### 1. Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

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

Bereits im Jahr 2004 verabschiedete die EU die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten (RL 2004/38/ EG vom 29. April 2004<sup>116</sup>). In Deutschland wurde die Richtlinie durch das 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt.

#### 1.1 Umsetzung

##### 1.1.1 Kommission

Bericht der Kommission Dezember 2008 (KOM(2008)840 endg.)<sup>117</sup>

##### 1.1.2 EuGH-Urteile:

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechts-sache
25.07.08	RL 2004/38	Irland  Vorlage-verfahren	1. Die RL steht der Regelung Irlands entgegen, wonach sich ein drittstaatsangehöriger Ehegatte eines Unionsbürgers, der sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, vor seiner Einreise in den Aufnahmestaat in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben muss.  2. Ein drittstaatsangehöriger Ehegatte kann sich auf die Richtlinie berufen, unabhängig davon, wann oder wo die Ehe geschlossen wurde.	C-127/08 (Metock und andere) <sup>118</sup>
11.12.07	Verordnung 1612/68 und RL 90/364	Niederlande  Vorabentscheidungsersuchen	Eine Person, die sich mit einem Staatsbürger in dessen Herkunftsland niederlassen möchte, hat ein Niederlassungsrecht, auch wenn die Person keiner echten oder tatsächlichen Tätigkeit nachgeht.	C-291/05 (Eind)

##### 1.1.3 Aktuelle Entwicklungen

Aufgrund von hitzigen Debatten um die Einreise von Roma aus osteuropäischen Ländern durch die EU-weite Niederlassungsfreiheit wurde in manchen EU-Ländern diskutiert, temporäre Grenzkontrollen einzuführen. Dänemark gab bekannt ab Sommer 2011 Grenzpost an der deutsch-dänischen Grenze aufzustellen. Die Europäische Kommission kommentierte<sup>119</sup> das Vorhaben, da aus ihrer Sicht keine ausreichenden Begründungen vorlagen. Im September 2011 fanden in Dänemark Wahlen statt. Ein Regierungswechsel kam zustande und die neue Regierung entschied innerhalb weniger Tage nach der Wahl, dieses Vorhaben fallen zu lassen.

---

116 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:pdf>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

117 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

118 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

119 <http://euobserver.com/9/32638> und <http://euobserver.com/22/113532>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

## 2. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit

### 2.1 Projekt ‚Faire Mobilität‘ des DGB

Im August 2011 hat der DGB-Bundesvorstand das Projekt „Faire Mobilität“ gestartet, in dessen Rahmen sechs Erstberatungsstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten aufgebaut werden. Die Beratungsstellen informieren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus allen Branchen in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht, wobei die einzelnen Stellen zusätzlich über einen branchenspezifischen Kompetenzschwerpunkt, bspw. zum Baugewerbe, der Gebäudereinigung oder der Nahrungsmittelindustrie verfügen. Inzwischen sind in Berlin, Frankfurt am Main und Hamburg die ersten drei Stellen eingerichtet worden; diesen folgen in den kommenden Monaten München, Dortmund und Stuttgart. Ein weiterer Schwerpunkt des bis Mitte des Jahres 2014 dauernden Projekts ist die Erstellung und Veröffentlichung eines Berichts, in dem verschiedene Beschäftigungsformen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus osteuropäischen Staaten auf dem deutschen Arbeitsmarkt analysiert und die damit zusammenhängenden Probleme beschrieben werden. Ein dritter Schwerpunkt bildet die Entwicklung von Bildungsmodulen, die Vertrauensleute, Betriebs- und Personalräte in die Lage versetzen werden, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten besser unterstützen zu können. Nicht zuletzt soll das Projekt Impulse für eine Verbesserung gewerkschaftlicher Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg liefern. Dazu dienen ein international besetzter Beirat sowie, ab September 2012, eine Webseite, auf der, neben anderen Informationen, Beratungsmaterial in verschiedenen osteuropäischen Sprachen angeboten werden wird.

#### Kontakt

Dominique John  
Keithstraße 1-3  
10787 Berlin  
Telefon: 030 21016581  
E-Mail: john.bfw@dgb.de



#### Beratungsbüros

Berlin	Frankfurt am Main	Hamburg
Dr. Sylwia Timm Keithstraße 1-3 10787 Berlin Telefon: 030 21016581 E-Mail: sylwia.timm@bfw.eu.com  Information und Beratung auf Polnisch und Deutsch	Gosia Zambron Mihai Balan DGB Beratungsstelle Rhein/Main - Projekt „Faire Mobilität“ DGB Haus 2 – Etage 2 Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77 60329 Frankfurt am Main Telefon: 069 272 975 66/67 E-Mail malgorzata.zambron@igabu.de; mihai.balan@igbau.de  Information und Beratung auf Polnisch, Rumänisch und Englisch	Jochen Empen Besenbinderhof 60 20097 Hamburg Tel: +49 (40) 284016-77 Fax: +49 (40) 284016-16 jochen.empen@hamburg.arbeitundleben. de  Information und Beratung auf Polnisch und Deutsch, nach Absprache auch auf Bulgarisch und Rumänisch

### 2.2 Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union ist eine der wesentlichen im EU-Vertrag verankerten Grundfreiheiten. Sie gilt generell für alle EU-Bürgerinnen und Bürger unabhängig von der Staatsangehörigkeit, also auch für die Staatsangehörigen 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.

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

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

## 2.3 Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

### 2.3.1 Dienstleistungsrichtlinie

Nach kontroverser Diskussion beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 2006 die Richtlinie (RL 2006/123)<sup>120</sup> über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Mit der Richtlinie soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. Zwar sind einige Sektoren, wie Bildung, ausgenommen, dennoch hat die Richtlinie weitreichende Auswirkungen auf nationales Recht. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht war bis Ende 2009 zu gewährleisten.

Der Bundesvorstand des DGB hat im Oktober 2006 eine Stellungnahme zur EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>121</sup> zur Vorlage beim Bundestag veröffentlicht.

Am 13. Juli 2010 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine ‚Richtlinie (KOM(2010) 378) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung‘ vor. Ein Positionspapier<sup>122</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.

Außerdem formuliert der DGB in seinem Positionspapier zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>123</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 Entsendete ausgedehnt werden.

Bereits im Jahr 1996 wurde die Entsenderichtlinie (96/71 EG)<sup>124</sup> verabschiedet. Die Richtlinie ist Basis für das deutsche Entsendegesetz aus dem Jahr 1996. Seit dem Jahr 2000 wird – insbesondere im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz in den neuen EU-Mitgliedstaaten – verstärkt über die Umsetzung der Richtlinie diskutiert und vor den Gerichten geklagt. Die EU-Kommission versuchte, unter anderem durch verschiedene Mitteilungen, Einfluss auf die Umsetzung zu nehmen.

Im Juli 2003 legte die Kommission eine Mitteilung zur Durchführung der Entsenderichtlinie (KOM(2003) 458)<sup>125</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>126</sup> und im Zusammenhang damit einen Bericht der Kommissionsdienststellen. Darin greift sie verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes auf, die die Möglichkeiten der Kontrolle der Entsendefirmen einschränkt.

Im Juni 2007 wiederum veröffentlichte die Kommission eine weitere Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewähr-

---

120 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

121 <http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-7ec8a774d4720e69d488a1f3eb03df84>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

122 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

123 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

124 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

125 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0458:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

126 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

# Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

leisten“ (KOM(2007) 304)<sup>127</sup>. Darin weist die Kommission vor allem auf den Grundsatz hin, dass mit der Richtlinie ein Gleichgewicht hergestellt werden soll zwischen dem Recht der Unternehmen und einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmer. Außerdem werden EuGH-Urteile zum Anlass genommen, wiederholt die Kontrollbestimmungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu kritisieren.

Im März 2008 veröffentlicht die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)<sup>128</sup>. Darin werden Empfehlungen zur Einrichtung eines Informationsaustauschsystems der Mitgliedstaaten und zum Zugang zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abgegeben.

Am 27. März 2012 tagte nun eine Präsidentschaftsarbeitsgruppe<sup>129</sup> zur konzerninternen Entsendung bei der redaktionelle Arbeiten weitergeführt wurden.

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

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
19.06.2008	96/71 EG	Luxemburg	Die Kommission hatte das Vertragsverletzungsverfahren <sup>130</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>131</sup>
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 <sup>132</sup>
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 <sup>133</sup>

Innerhalb der deutschen und europäischen Gewerkschaften wurde über die Folgen der Entscheidungen diskutiert. Der Bundesvorstand des DGB hat am 7. Oktober 2008 „Forderungen des DGB als Reaktion auf die vier EuGH-Entscheidungen (Viking, Laval, Rüffert, Kommission ./ Luxemburg)“<sup>134</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.

127 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0304:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

128 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

129 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586552>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

130 [http://lexetius.com/2008\\_1411](http://lexetius.com/2008_1411), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

131 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0346:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

132 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

133 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0438:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

134 [www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc](http://www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

## **2.3.2 Vorschlag zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen**

Am 21. März 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)<sup>135</sup>. 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>136</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.

## **2.3.3 Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit (Monti II)**

Gleichermaßen am 21. März 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung, um die Rechte auf kollektive Maßnahmen<sup>137</sup> von Entsendeten zu regeln. Es gilt die richtige Balance zu finden zwischen der Ausübung des Rechts auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme durch die Gewerkschaften, einschließlich des Streikrechts, und den im Vertrag verankerten wirtschaftlichen Freiheiten, nämlich der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit. Der DGB veröffentlichte am 21. März 2012 hierzu eine Pressemeldung<sup>138</sup>. Die durch die Urteile Viking, Ruffert und Laval veränderten Standards zu kollektiven Maßnahmen haben Probleme aufgeworfen, die aus Sicht des DGB mit der Verordnung nur bedingt gelöst werden.

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

Am 1. Mai 2011 trat die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die G-8 Länder in Kraft. In seinem Beschluss zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten‘<sup>139</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.

---

135 Ein Link hierzu steht nicht zur Verfügung, jedoch kann der Text über eine Google Suche (COM(2012) 131) als pdf-Datei eingesehen werden.

136 <http://www.dgb.de/themen/++co++91e088e2-a4c7-11e1-5ae4-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

137 Ein Link hierzu steht nicht zur Verfügung, jedoch kann der Text über eine Google Suche (COM(2012) 130) als pdf-Datei eingesehen werden.

138 <http://www.dgb.de/presse/++co++21770262-7431-11e1-5122-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 12.06.2012

139 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

## V. Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

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

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

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

Schon im Jahr 1976 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Grundlage des Artikels 235 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, eine Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich (Richtlinie 76/207/EWG)<sup>140</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>141</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>142</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>143</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>144</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 (Antirassismusrichtlinie), die Richtlinie 2000/78 EG (Beschäftigungsrichtlinie), die Richtlinie 2002/73 EG (Änderung der Gleichstellungsrichtlinie) und die Richtlinie 2004/113 EG (Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen) umgesetzt.

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

---

140 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

141 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

142 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

143 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

144 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

# Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

---

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.

- Richtlinie 2000/43 EG  
2. Stufe gegenüber 14 Mitgliedstaaten eingeleitet am 27. Juni 2007 (IP/07/928)<sup>145</sup>
- Richtlinie 2000/78/EG  
2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)<sup>146</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 Deutsch-

---

<sup>145</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=DE&quiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>146</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&quiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 04.06.2011

# Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

land nur ‚geringfügige‘ Abweichungen festgestellt wurden. Die Schriftwechsel zur Prüfung der angemessenen Umsetzung der Richtlinien sind nun auf der Webseite<sup>147</sup> des Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG) zugänglich gemacht worden.

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

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>Kücükdeveci</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>148</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>149</sup>
08.09.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Zwei Angestellte des <b>Eisenbahn Bundesamtes</b> hatten geklagt, weil sie weniger verdienen als ihre Kollegen höheren Alters. Der EuGH entschied, dass eine tarifliche Regelung, die altersbedingte Gehaltsstufen vorsehen, der Richtlinie 2000/78 entgegen stehen. Dem Land Berlin stehen deshalb möglicherweise Millionen hohe Nachzahlungen ins Haus.	C-297/10 und C-298/10) <sup>150</sup>

## 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 Richtlinienentwurf ergänzt die bisherige Rechtssetzung außerhalb des Beschäftigungsbereichs aufgrund von Religion, Behinderung, Alter und sexueller Orientierung.

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten<sup>151</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>152</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 bestünde nur eingeschränkter Handlungsbedarf in der Bundesrepublik. Das AGG deckt die im Richtlinienentwurf erarbeiteten Erweiterungen des Diskriminierungsschutzes bereits weitgehend ab. Deshalb ist für den DGB die ablehnende Haltung der Bundesregierung zur neuen Richtlinie nicht nachvollziehbar.

147 <http://www.bug-ev.org/themen/recht/aqq-vertragsverletzungsverfahren.html>, zuletzt geöffnet am 29.07.2012

148 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0555:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

149 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79889086C19090447&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

150 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79889091C19100297&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

151 [http://www.dgb.de/2009/09/02\\_antidiskriminierung\\_gutachten/](http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

152 [http://www.dgb.de/2009/09/02\\_antidiskriminierung\\_gutachten/](http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

Stand des Verfahrens<sup>153</sup>:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	RL-Entwurf	02.07.2008	KOM(2008) 426 <sup>154</sup>
Rat (Beschäftigung)	Erörterung	02.10.2008	PRES/2008/271
	Erörterung	08.06.2009	
	Erörterung	07.06.2010	
	Erörterung	06.12.2010	
	Erörterung	17.06.2011	
	Erörterung	01.12.2011	
EP (Konsultationsverfahren)	Entschließung	02.04.2009	A6-0149/2009
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49/
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	OJ C/2009/211/ 90

Die Bundesregierung stellt infrage, ob eine solche Richtlinie erforderlich ist, gleichwohl nur äußerst begrenzter Umsetzungsbedarf für Deutschland bestünde, 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 dänische Ratspräsidentschaft signalisiert zwar Bereitschaft, die Richtlinie weiter zu verhandeln, sofern Deutschland hierzu bereit ist. Dies kam jedoch nicht zu stande.

Am 20. März 2012 veranstaltete der Ausschuss Bürgerliche Freiheiten des Europaparlamentes ein Hearing zur 5. Gleichbehandlungsrichtlinie. Im Programm<sup>155</sup> konnten Vertreter aus Politik und Zivilgesellschaft zu Wort kommen. Redebeiträge stehen leider nicht online zur Verfügung. Eine sichtbare Weiterentwicklung der Richtlinie ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

## 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>156</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>157</sup> verabschiedet.

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

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

<sup>153</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=197196](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197196), zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>154</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>155</sup> <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120315ATT40950/20120315ATT40950EN.pdf>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>156</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

<sup>157</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 04.06.2012

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

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

## 5.1 Umsetzung in Deutschland

Am 16. März 2011 wurde das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>158</sup> in Deutschland verabschiedet. Einige wenige Artikel des Strafgesetzbuches wurden angepasst, um das Minimum des Rahmenbeschlusses zu verwirklichen. § 130 des Strafgesetzbuches wurde ergänzt mit der Referenz, dass die Aufstachelung zu Hass gegen nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppen oder gegen einen Einzelnen und die Beschimpfung oder Verleumdung dieser Gruppen oder eines Einzelnen können mit 3 Monaten bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden. Gleiches gilt für die Verbreitung von Materialien solchen Inhalts.

---

<sup>158</sup> [http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17\\_wp/Rassismus/bgbl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Rassismus/bgbl.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geöffnet am 04.06.2012