

Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

Überblick

über die laufenden Vorhaben und Vorgänge

Stand: Februar 2013

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Europapolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de

Redaktion: Vera Egenberger, Volker Roßocha

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

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

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Die EU weite Finanzkrise hat den Blick konzentriert auf Finanzgipfel, Rettungsfonds und Krisensitzungen. Andere Themen wie Sozialpolitik, Migration und Asyl scheinen weitgehend aus den täglichen Pressemeldungen verschwunden. Auch in Brüssel gehen Arbeiten an migrationspolitischen Instrumenten nur äußerst schleppend voran.

Gleichwohl scheint ein weitgehendes Verständnis, dass der demografische Wandel auch vor Europa (und hier im speziellen vor Deutschland) nicht halt macht, in den Köpfen der Politiker angekommen zu sein; 10 Jahre nachdem Demographen diese Entwicklung erkannt und benannt haben. Hier spielen EU Rahmenbedingungen für eine europaweite Migrationspolitik (auch zur Erlangung von Fachkräften) eine zentrale Rolle. Was heute nicht geklärt wird, kann den Ländern bald auf die Füße fallen. Da bleibt zu hoffen, dass sich EU Politiker sowohl in Parlament als auch im Rat gute Neujahrsvorsätze gesetzt haben: eine sinnvolle, zukunftsweisende, arbeitnehmerzentrierte und europäische Migrationspolitik zu entwickeln, die nicht noch weitere 10 Jahre auf sich warten lässt.

In diesem Sinne möchten wir Euch mit der vorliegenden Ausgabe des EU Überblickes 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 Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie 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 der 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 Probleme mit den Links oder weitere Dokumente entdeckt, bitten wir um Rückmeldung. Wir freuen uns auch über Kommentare und Hinweise.

Annelie Buntenbach

Inhaltsverzeichnis

I.	Themenschwerpunkt	2
	Etikettenschwindel: Der Kommissionsvorschlag für eine Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie	2
	Entsenderichtlinie: Fairer Wettbewerb heißt keine Schlupflöcher für Sozialdumping.....	3
II.	Kurznachrichten	5
1.	Europäische Kommission schlägt Richtlinie für Frauenquote vor	5
2.	FRA Publikation zu Rechtsschutz bei Diskriminierung	5
3.	OECD Publikation zu Integration in Europa erschienen	5
4.	EU Mitgliedsstaaten müssen bei der Rettung unterstützen.....	5
5.	Dunkelziffer von Hasskriminalität in der EU	5
6.	Sprachkenntnisse vor Einreise zur Familienzusammenführung von Gericht geprüft	5
7.	EU think tank zu Migration legt briefing vor	6
8.	Automatische Beendigung eines Arbeitsverhältnisses ab 67 stellt keine Diskriminierung dar	6
9.	Europäische Demonstration gegen die Verschlechterung der Entsenderichtlinie.....	6
10.	Kommissionsbericht zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien in Arbeit.....	6
11.	Publikation ‚Grenzenlos faire Mobilität?‘ veröffentlicht.....	6
12.	OECD veröffentlichte Indikatoren für die Integration von Einwanderern	6
III.	Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik.....	7
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union.....	7
2.	Vorhaben der irischen Präsidentschaft (1. Hälfte 2013)	8
3.	Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen	8
4.	Zuwanderung von Erwerbstätigen.....	9
5.	Aufenthaltsrechtliche Instrumente.....	14
6.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem	15
7.	Zirkuläre Migration	17
8.	Integrationspolitik	18
9.	Europäisches Zentrum für Migrationspolitik.....	20
IV.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung	21
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen.....	21
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit	22
3.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren und Rumänen	26
V.	Antidiskriminierungs- und Antirassismuspoleitik.....	27
1.	Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag	27
2.	EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung	27
3.	Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht	28
4.	Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes.....	30
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus	31

I. Themenschwerpunkt

Etikettenschwindel: Der Kommissionsvorschlag für eine Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie

Von Alexandra Kramer, DGB Bundesvorstand, Fachabteilung Europapolitik

Jahrelang haben die Gewerkschaften eine Überarbeitung der Entsenderichtlinie angemahnt, um Missbrauch bei der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu bekämpfen. Am 21. März 2011 legte die Europäische Kommission ihr sog. „Entsendepakt“ bestehend aus einer „Verordnung über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit“ („Monti II-Verordnung“) und der sog. Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie vor.

Das Entsendepaket war die Antwort der Kommission auf massive Kritik aus Reihen der Gewerkschaften und breiten Teilen des Europäischen Parlaments (EP) zu einer Serie von EuGH-Urteilen (Laval, Viking, Kommission gegen Luxemburg, Rüffert), welche die wirtschaftlichen Grundfreiheiten über die sozialen Grundrechte stellten und die Entsenderichtlinie zu einer „Maximalrichtlinie“ machten. Vor seiner Wiederwahl zum Kommissionspräsidenten hatte José Manuel Barroso dem EP versprochen, Vorschläge zur Absicherung des Streikrechts und der Entsenderichtlinie zu machen. Die Bilanz fällt ernüchternd aus: Die Monti II-Verordnung hätte das Ungleichgewicht zwischen sozialen Grundrechten und Unternehmerfreiheiten nicht beseitigt, sondern die Logik der Urteile bestätigt. Zudem wurde ein europaweiter Mechanismus zur Überwachung von Streiks vorgeschlagen. Aus gewerkschaftlicher Sicht völlig inakzeptabel. Auch viele Mitgliedstaaten und nationale Parlamente haben sich gegen den Vorschlag gewehrt und der Kommission mit der sog. Subsidiaritätsrüge die gelbe Karte gezeigt. Dies hat letztlich dazu geführt, dass die Kommission ihren Vorschlag zurückgezogen hat. Was bleibt und derzeit im EP und im Rat verhandelt wird, ist der Vorschlag der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie. Mit dem Vorschlag soll nach Angaben der Kommission „die Überwachung und Einhaltung der Bestimmungen der Entsenderichtlinie verstärkt und die Anwendung der für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Bestimmungen in der Praxis verbessert werden.“

Aus Sicht des DGB ist dies in mehrfacher Hinsicht Etikettenschwindel:

1) Die Kommission lehnt eine Revision der Entsenderichtlinie weiterhin ab

Die Kommission hat sich zunächst dem eigentlichen Problem verweigert. Durch die Urteile Laval, Rüffert und Kommission gegen Luxemburg hat der EuGH die Entsenderichtlinie so interpretiert, dass sie kein sozialer Mindeststandard mehr, sondern eine Maximalrichtlinie ist. Den Mitgliedstaaten wird untersagt, über die in der Entsenderichtlinie festgelegten Mindeststandards hinausgehen. Korrigiert werden kann diese Fehlinterpretation des EuGH nur durch eine Klarstellung in der Entsenderichtlinie selbst.

2) Die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten im Bereich Kontrollen und der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten werden eingeschränkt

Statt die Rechte von entsandten ArbeitnehmerInnen zu stärken, will die Kommission die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle von Dienstleistungserbringern einschränken. Obwohl die Entsenderichtlinie klar festlegt, dass die Mitgliedstaaten für die Durchführung der notwendigen Kontrollen zuständig sind, schlägt der Vorschlag zur Durchsetzungsrichtlinie einen abschließenden Katalog für Kontrollmaßnahmen vor. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nicht über die angegebenen Maßnahmen hinausgehen können. Vieles was in Deutschland derzeit gängige und bewährte Praxis im Rahmen der Kontrollen ist – z.B. umfassende Meldepflichten, Bestimmung eines Zustellungsbevollmächtigten, wäre in dieser Form nicht mehr möglich. Zudem soll das Herkunftsland für Kontrollen zuständig sein und Prüfungen sollen erst nach einer sog. „Risikobewertung“ erfolgen können, was absolut praxisfremd ist. Statt die Spielräume für Kontrollen und Prüfungen weiter einzuschränken, müssen die Kontrollen dringend ausgebaut werden. Das bedeutet auch, dass die Mitgliedstaaten die Kontrollbehörden entsprechend ausstatten müssen.

3) Die Vorschläge zur Generalunternehmerhaftung sind unzureichend

Unzureichend ist auch der Vorschlag zur Generalunternehmerhaftung, der weit hinter der derzeitigen Regelung im Arbeitnehmerentsendegesetz in Deutschland zurückliegt. In dem Entwurf ist die Generalunternehmerhaftung auf die Baubranche und direkte Subunternehmersituationen beschränkt. Außerdem können sich Unternehmen entlasten, indem sie sich darauf berufen, dass sie die „notwendige Sorgfalt“ angewandt haben. In der Praxis würde eine solche Regelung damit ins Leere laufen. Der DGB fordert stattdessen eine wirksame und praxistaugliche Generalunternehmerhaftung.

4) Eine wirksame Unterstützung von entsandten ArbeitnehmerInnen erfolgt nicht

Auch bei der Information und Unterstützung von entsandten ArbeitnehmerInnen muss dringend nachgebessert werden. Der Kommissionsvorschlag sieht lediglich vor, dass Dienstleistungserbringer und Arbeitnehmer über eine Internetseite über ihre Rechte informiert werden. Notwendig sind jedoch flächendeckend Beratungs- und Unterstützungsangebote, an die sich die entsandten ArbeitnehmerInnen wenden können.

Zusammenfassend bleibt zu sagen, dass der Vorschlag der Kommission keinerlei Verbesserung für die prekäre Situation entsandter Beschäftigter bringt und daher grundlegend überarbeitet werden muss. Der DGB wird sich zusammen mit dem EGB und seinen Partnergewerkschaften in Europa weiter für die Revision der Entsenderichtlinie und die Durchsetzung des Prinzips „Gleicher Lohn und gleiche Rechte am gleichen Ort“ stark machen.

Entsenderichtlinie: Fairer Wettbewerb heißt keine Schlupflöcher für Sozialdumping

Von Elisabeth Schroedter, Mitglied des Europa Parlamentes und Schattenberichterstatterin der Grünen/EFA im Beschäftigungsausschuss zur Durchsetzungsrichtlinie

Die Entsenderichtlinie regelt die Rechte von Arbeitnehmer/innen, die im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung von ihrem Arbeitgeber vorübergehend in ein anderes Mitgliedsland entsendet werden. Die Richtlinie legt fest, dass für die entsendeten Arbeitnehmer/innen die Mindestnormen bezüglich Lohn, Arbeitsschutz und Urlaubsrecht gelten müssen. Die Realität sieht aber oft anders aus. Mit teilweise krimineller Energie wird oft ein Wettbewerb um billige Arbeit betrieben und dabei die Richtlinie unterlaufen und die betroffenen Arbeitnehmer/innen um den ihnen zustehenden Lohn betrogen. Die Situation ähnelt allzu oft einem Wettrennen zwischen Arbeitsinspektoren in den Mitgliedstaaten und Subunternehmen oder Briefkastenfirmen. Letztere sind alleine zu dem Zweck gegründet Arbeitnehmer/innen aus ärmeren Mitgliedstaaten für die Entsendung anzuwerben. Dabei wird ihre Unwissenheit über die ihnen zustehenden Rechte ausgenutzt, und sie werden um ihre Lohnansprüche betrogen. Selbst wenn Arbeitsinspektoren diesem Scheinfirmen auf die Schliche kommen, ist die Verfolgung schwer, da sich die Firma kurzerhand ins Nichts auflösen. Um solchen Machenschaften Einhalt zu gebieten, wurde in Deutschland die Generalhaftung eingeführt, das heißt, dass der Hauptauftragnehmer einer Dienstleistung auch dafür verantwortlich ist, dass die Arbeitnehmer/innen in allen Subunternehmen ihren Lohn und alle anderen Ansprüche in der gesetzlichen Höhe erhalten.

Die Regelungen der Entsenderichtlinie waren aufgrund dieser Situation von Anfang an schwer durchzusetzen. Dazu kam noch, dass verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes (Laval, Viking u.a.) in den letzten Jahren die Entsenderichtlinie einseitig interpretierten, beispielsweise haben sie das Streikrecht in Frage gestellt und die Mindestnormen zu Höchstnormen erklärt. Das Urteil gegen den Staat Luxemburg, stellte nationale Maßnahmen in Frage, die für die Kontrolle der Arbeitsinspektoren wichtig waren. Die Nachbesserung der Entsenderichtlinie war aufgrund dieser Situation eine wichtige Forderung linker und Grüner Parteien an die neue Kommission. Um die Stimmen linksgerichteter Parteien zu bekommen, hatte Kommissionspräsident Barroso vor seiner Wiederwahl 2009 versprochen, Vorschläge vorzulegen, die die "Überwachung und Einhaltung der Bestimmungen der Entsenderichtlinie [stärken] und die Anwendung der für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Bestimmungen in der Praxis [verbessern]." Der im März 2012 von der Kommission veröffentlichte Vorschlag enttäuscht aber auf ganzer Linie. Die Kommission strebte keine Verbesserung der Entsenderichtlinie selbst an, sondern legte eine zweite, sogenannte Durchsetzungsrichtlinie vor, die vorgibt, die Umsetzung der Entsenderichtlinie zu verbessern, dabei aber an einigen Stellen auch auf die ursprüngliche Richtlinie Einfluss nimmt. Die größte Gefahr geht von den Artikeln des neuen Gesetzesvorschlages aus, die die umfassenden Kontrollkompetenzen der Mitgliedstaaten in dem die Dienstleistung stattfindet, einschränken wollen.

Beispielsweise schreibt Artikel 9 vor, dass für die Vorort-Kontrolle, die in Deutschland durch die Abteilung des Zolls „Finanzkontrolle-Schwarzarbeit“ durchgeführt werden, nur noch vier gesetzlich festgelegte Anforderungen an Entsendeunternehmen stellen dürfen. Effiziente Kontrollen sind aber nur dann möglich, wenn die Vorortkontrollen sich aktuell auf die Dumpingpraktiken einstellen können. Eine solche Vorschrift würde den Arbeitsinspektoren die Hände binden. Das hätte verheerende Wirkung auf die Verfolgung von Missbrauch und widerspricht der ursprünglichen Entsenderichtlinie, die klar sagt, dass „geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden sollen, um sicher zu stellen, dass der Mindestlohn in voller Höhe gezahlt wird und alle geltenden Arbeitsrechte eingehalten werden. Den Gewerkschaften wird in Artikel 5 der ursprünglichen Entsenderichtlinie die Rolle zugewiesen, mitzuheilen, dass sichergestellt wird, dass Arbeitnehmer/innen ihre vollen Rechte erhalten.

Kritisch sind auch die gesetzlichen Vorschriften in der neuen Umsetzungsrichtlinie zu betrachten, die die Überprüfung und Kontrolle allein beim Herkunftsland des Unternehmens zu belassen. Dabei hat die Praxis gezeigt, dass die „schwarzen Schafen“ bei den Dienstleistungsunternehmen nur erkannt werden, wenn eine enge Zusammenarbeit zwischen den Kontrollbehörden des Gastlandes und denen des Herkunftslandes besteht. Besonders bewährt haben sich bilaterale Verträge zwischen Mitgliedstaaten, in denen enge Kooperation und vereinfachte Wege des Verwaltungs- und Informationsaustausches vereinbart wurden. Das hilft auch den Dienstleistungsunternehmen sich an die Regeln zu halten, da der Rahmen der einzuhaltenden Vorschriften so klar abgesteckt und bekannt ist.

Ziel einer Umsetzungsrichtlinie muss es sein, im Dienstleistungsmarkt einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Deswegen begrüßen wir die Ansätze der Richtlinie, die helfen sollen Briefkastenfirmen aufzudecken und ihnen den Zugang zum Dienstleistungsmarkt zu verwehren. Die Kommissionsvorschläge dazu sind jedoch unausgereift und praxisfern und müssen dringend verbessert werden. Wir begrüßen auch, dass die Kommission die Generalhaftung als Instrument für eine wirkungsvolle Umsetzung der Entsenderichtlinie einführt. Die Vorschläge der Kommission sehen allerdings eine gesamtschuldnerische Haftung nur für den ersten direkten Unterauftrag vor und gehen davon aus, dass wenige Nachweise ausreichen, um sich aus dieser Haftungspflicht zu befreien. Das hat nichts mit der Realität zu tun, in der breitgefächert oft undurchschaubares Subunternehmensgeflecht genutzt wird, um gesetzliche Lohnzahlung zu umgehen. Deshalb kann nur eine Generalhaftung, die alle Ebenen und Verzweigungen erfasst, ihren Zweck erfüllen. Die Generalunternehmungshaftung darf auch nicht nur auf einen Sektor im Dienstleistungsmarkt, des Baugewerbe, beschränkt sein. Dank des Mitentscheidungsrechtes des Europäischen Parlaments wird der Gesetzestext, nicht wie ihn die Kommission vorgeschlagen hat, bestehen bleiben. Wir wollen sicherstellen, dass Mitgliedsstaaten alle Möglichkeiten haben durch Kontrollen die Einhaltung von Arbeitnehmer/innenrechten zu überprüfen und Missbrauch so in Zukunft effektiver zu verhindern. Andere Änderungsanträge, die ich federführend für die grüne Fraktion eingereicht habe, zielen darauf ab, die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten zu verbessern und dafür zu sorgen, dass Mitgliedsstaaten, Unternehmen und Arbeitnehmer/innen besser über ihre Rechte und Pflichten informiert sind. Ein neues Element, das ich in den Gesetzestext eingeführt habe, ist der sogenannte „unterstützende Ansatz“. Er beinhaltet Maßnahmen, die die Arbeitnehmer/innen über ihre Rechte informieren und ihnen den Klageweg erleichtern. Denn ein/e informierte/r Arbeitnehmer/in lässt sich nicht so leicht um ihren Lohn bringen. Hier spielen die Gewerkschaften eine wichtige Rolle, mit Information und Beratung, Begleitung und Stellvertreterklagen.

Während wir unter den deutschen Abgeordneten parteiübergreifend meist Zustimmung für unsere Änderungen finden, folgt die polnische Berichterstatterin Danuta Jazłowiecka der nicht sehr hilfreichen Linie der Europäischen Kommission und schwächt diese sogar noch ab. Ihr Ansatz ignoriert den massiven Missbrauch bei der Entsendung. Sie sieht in den Regeln der Entsenderichtlinie Barrieren für Unternehmen, einen Dienstleistungsauftrag in einem anderen Mitgliedstaat ausführen zu können. Bereits in den ersten Diskussionen im Beschäftigungsausschuss zeichnete sich ab, dass die Abgeordneten der meisten westeuropäischen Länder die Verzerrung des Wettbewerbs durch Sozialdumping als ein großes Problem für den Dienstleistungsmarkt sehen. Sie wollen die Umsetzungsrichtlinie so verbessern, dass effiziente Kontrollen möglich sind und das Umgehen der gesetzlichen Mindestnormen geahndet wird. Während viele Abgeordnete der osteuropäischen Länder verschärfte Kontrollen und die bessere Umsetzung der Entsenderichtlinie als Maßnahmen interpretieren, die ihren Unternehmen den Zugang zu dem gemeinsamen Binnenmarkt verwehren. Sie verkennen dabei, dass es meist osteuropäische Arbeitnehmer/innen sind, die um ihren Lohn gebracht werden. Ich persönlich bedauere sehr, dass sich diese Verwerfungen, die während der Erweiterung der EU entstanden sind, eine solche Langzeitwirkung haben.

Deshalb scheint es mir eine wichtige Aufgabe der Gewerkschaften zu sein, sich über die Grenzen hinweg gemeinsam gegen Sozialdumping, Lohnbetrug und Umgehung der Mindestnormen der Entsenderichtlinie einzusetzen. Das würde positive Rückwirkungen auf unsere Gesetzesarbeit im Europäischen Parlament haben und uns ermöglichen, für unsere Verbesserungsvorschläge für die Umsetzungsrichtlinie eine Mehrheit zu erhalten. Bereits im Frühjahr beginnen die internen Verhandlungen dazu.

II. Kurznachrichten

1. Europäische Kommission schlägt Richtlinie für Frauenquote vor

Am 14.11.2012 veröffentlichte die Kommission den Vorschlag des europäischen Parlamentes für eine Richtlinie zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen¹.

2. FRA Publikation zu Rechtsschutz bei Diskriminierung

Im Dezember 2012 veröffentlichte die Grundrechteagentur der EU die Publikation „Access to justice in cases of discrimination in the EU“². Die Veröffentlichung ist bislang nur auf EN zugänglich. Sie stellt anhand von 8 EU Ländern den Zugang zu Recht in Fällen von Diskriminierung innerhalb der EU dar.

3. OECD Publikation³ zu Integration in Europa erschienen

Die Publikation 'Settling in' arbeitet die Integration von Einwanderern und ihren Kindern in OECD Ländern in den Bereichen Lebensverhältnisse, Gesundheit, Bildung, Arbeitsmarkt, und Engagement heraus. Die Publikation kann online in Englisch bestellt werden.

4. EU Mitgliedsstaaten müssen bei der Rettung unterstützen

Die Grünen des Europaparlamentes sprechen sich im Zusammenhang mit dem europäischen Grenzüberwachungssystem (Eurosur) dafür aus, dass alle Mitgliedsländer die Rettung von schiffsbrüchigen Flüchtlingen unterstützen müssen⁴. Der Innenausschuss des Europaparlamentes entschied dies am 17.11.2012 auf Betreiben der Grünen, um nicht nur die Küstenländer sondern Alle Mitgliedsstaaten in die Pflicht zu nehmen.

5. Dunkelziffer von Hasskriminalität in der EU

Die im November 2012 veröffentlichte Studie⁵ der Grundrechteagentur der EU in Wien zur Dunkelziffer von Vorfällen von hassmotivierter Kriminalität in der EU, gibt einen Einblick welche Gruppen hiervon betroffen sind und von wem Hasskriminalität verübt wird. Kriminalität, die durch Hass gegen Menschen, denen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird, Schwulen, Behinderten, Obdachlosen etc. ist erst seit wenigen Jahren im Visier der Polizei.

6. Sprachkenntnisse vor Einreise zur Familienzusammenführung von Gericht geprüft

Am 25.10.2012 fand beim Verwaltungsgericht Berlin die Verhandlung einer jungen Frau aus der Türkei statt, die die bereits vor Einreise nach Deutschland zur Familienzusammenführung notwendigen Sprachkenntnisse im Widerspruch sieht zu Artikel 41 (1) des Zusatzprotokolls vom 23.11.1970 zum EU-Türkei Assoziierungsabkommen und Artikel 13 der Entscheidung No 1/80 des EU-Türkei Assoziierungsrates. Die Frage wurde in der Folge dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt⁶.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

2 <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-access-to-justice-social.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

3 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

4 <http://www.greens-efa.eu/europaeisches-grenzueberwachungssystem-euros-8671.html>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

5 http://fra.europa.eu/sites/default/files/media_memo_revealing_the_dark_figure_of_unreported_hate_crime_in_the_eu_de.pdf, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

6 <http://www.migrationnewssheet.eu/turkish-woman-has-challenged-the-german-language-requirement-for-joining-her-husband-living-in-germany>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

7. EU think tank zu Migration legt briefing⁷ vor

Die Migration Policy Group (MPG) legte im Dezember 2012 ein Briefing Papier zur Familienzusammenführung vor. Das Papier ist nur in Englisch erhältlich. Das Papier gibt einen EU-weiten Überblick zu Entwicklungen bei der Familienzusammenführung. Zahlen und Fakten belegen, dass Anträge auf Familienzusammenführung in den EZ Ländern zumeist zurück gehen.

8. Automatische Beendigung eines Arbeitsverhältnisses ab 67 stellt keine Diskriminierung dar

Im August 2012 entschied der EuGH⁸, dass die automatische Beendigung eines Arbeitsverhältnisses mit 67 keine Diskriminierung darstellt, wenn die nationale Maßnahme durch ein legitimes Ziel der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gerechtfertigt ist. Ein Arbeitnehmer hatte gegen den Automatismus der Beendigung seines Arbeitsverhältnisses geklagt.

9. Europäische Demonstration gegen die Verschlechterung der Entsenderichtlinie

Unter dem Motto „**Faire Mobilität = Gleicher Lohn, Gleiche Rechte für Gleiche Arbeit am Gleichen Ort**“ demonstrieren⁹ am 23.01.2013 in Brüssel die Gewerkschaften, um zu verhindern, dass die Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie zu einer Verschlechterung der Arbeitnehmerrechte führt.

10. Kommissionsbericht zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinien in Arbeit

Zurzeit erarbeitet die Europäische Kommission einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat zur Umsetzung der Antirassismus- (RL 2000/43) und Beschäftigungsrichtlinie (RL 2000/78), der im Sommer veröffentlicht werden soll. Gegenstand des Berichtes wird sein zu prüfen, ob die Umsetzung und Nutzung der beiden Gleichbehandlungsrichtlinien auf nationaler Ebene angemessen vorgenommen wird.

11. Publikation ‚Grenzenlos faire Mobilität?‘ veröffentlicht

Im Rahmen des DGB Projektes ‚Faire Mobilität‘ wurde im September 2012 die Publikation ‚Grenzenlos faire Mobilität?‘ Zur Situation von mobilen Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten¹⁰ vom DGB Bildungswerk veröffentlicht. Es werden politische Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure im Bereich Mobilität vorgestellt.

12. OECD veröffentlichte Indikatoren für die Integration von Einwanderern

Im Dezember 2012 veröffentlichte die OECD eine Publikation¹¹ zur Integration von Einwanderern und ihren Nachfahren in der OECD Region. Im Besonderen werden die Lebensverhältnisse, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und soziales Engagement analysiert. Das Integrationsniveau wird mit dem der Mehrheitsbevölkerung verglichen. Es wird analysiert in wieweit strukturelle Aspekte Unterschiede zwischen den Gruppen verursachen und wie sich diese über die Zeit entwickelt haben.

⁷ <http://www.migpolgroup.com/public/docs/family%20reunion%20briefing%202012%20final%20edited.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

⁸

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d537e3098b6fdf40a8b4eeeb211686c433.e34Kaxilc3eQc40LaxqMbN40a3yQe0?text=&docid=124743&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=390759>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

⁹ http://www.dgb.de/themen/++co++5814ff86-5975-11e2-ad62-00188b4dc422_, zuletzt geöffnet am 20.01.2013

¹⁰ <http://migration-online.de/data/studiegrenzenlosefairemobilitaet1.pdf>, zuletzt geöffnet am 20.01.2013

¹¹ http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/settling-in-oecd-indicators-of-immigrant-integration-2012_9789264171534-en_, zuletzt geöffnet am 06.02.2013

III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

1. EU-Vertrag von Lissabon¹² - 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)¹³
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))¹⁴
- 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))¹⁵
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))¹⁶
- 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^{17/18} 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.

12 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

13 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.

14 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.

15 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.

16 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.

17 http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

18 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

2. Vorhaben der irischen Präsidentschaft (1. Hälfte 2013)

Im Rahmen der irischen Ratspräsidentschaft vom 01.01.2013 bis 31.06.2013 soll ein Schwerpunkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die ökonomische Stabilität in Europa gesetzt werden. Auf der Webseite der irischen Ratspräsidentschaft sind Details einzusehen.¹⁹ Außerdem werden bei den zukünftigen Präsidentschaften im Trio Irland/Litauen/Griechenland die Themen legale/irreguläre Migration, Asyl und Gleichbehandlung auf der Tagesordnung bleiben²⁰.

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^{21/22} 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)²³
- 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)²⁴
- Mitteilung der Kommission zur Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vom 10.6.2009 (KOM(2009) 266)²⁵
- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)²⁶.

¹⁹ <http://www.eu2013.ie/de/nachrichten/news-items/irlandgibtprioritaetenfurdeneu-ratsvorsitzbekannt> zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17426.en12.pdf>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²¹ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0036_de.htm, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

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/EG²⁷ vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk²⁸ (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 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 zuständig²⁹.

- Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)³⁰

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“³¹ vorgelegt. Die Schlussfolgerungen der Konsultationen zum Grünbuch wurden von der Kommission im Dezember 2005 in der Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“³² 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/EG³³ 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 Richtlinienvorschlag (KOM (2007) 637)³⁴ 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 Stellungnahme³⁴ 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 Gesetzentwurf³⁵ wurde zunächst im Bundestag debattiert. Dem sogenannten 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes zur

27 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

28 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14568_de.htm, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

29 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

30 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_DE_ACT_part1_v5.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

31 http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

32 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

33 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

34 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@/@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

35 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705470.pdf>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex³⁶ wurde am 23. September 2011 im Bundesrat zugestimmt. Diese Gesetz deckt die Rückführung illegal Aufhältiger in der Bundesrepublik, den Visakodex, Abschiebehaft und die Beschäftigung von irregulär Aufhältigen ab.

Eine DGB-Stellungnahme³⁷ 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 fortgesetzt³⁸. 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 Gesetzesentwurf³⁹. Der Innenausschuß des Bundestages hielt am 23. April 2012 eine öffentliche Anhörung ab⁴⁰.

In der Stellungnahme⁴¹ 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 trat am 1. August 2012 in Kraft.

4.2 Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen⁴²

Die EU-Kommission hat im Mai 2007 den Richtlinienvorschlag KOM(2007) 249⁴³ vorgelegt. Mit der Richtlinie unter der Nummer 2009/52/EG⁴⁴ soll die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthaltsstatus bekämpft werden. Dabei zielt die Richtlinie auf die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber ab, die Irreguläre beschäftigen. Die Richtlinie räumt in besonderen Fällen das Recht ein, nicht ausgezahlte Löhne, theoretisch nachträglich einzufordern. Die Richtlinie wurde mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz in deutsches Recht überführt. Das Gesetz war am 7. Juli 2011 im Bundestag verabschiedet worden. Am 23. September 2011 stimmte der Bundesrat zu. Das Gesetz ist seit 1. Januar 2012 in Kraft. Für Juli 2014 ist der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie an die europäische Kommission vorgesehen.

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 aufhalten⁴⁵

Die Kommission legte im Oktober 2007 gemeinsam mit dem Richtlinienentwurf zur Zuwanderung von Hochqualifizierten (siehe unten) diesen Richtlinienvorschlag vor. Ziel ist die Harmonisierung der Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und von

36 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

37 <http://www.dgb.de/themen/++co++a52dfc52-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

38 http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38648164_kw17_sp_zuwanderung/index.html, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

39 http://www.bundesrat.de/cln_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11_28B_29.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

40 http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38485645_kw17_pa_innere/index.html, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

41 <http://www.dgb.de/themen/++co++ae53158c-8aee-11e1-69b9-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

42 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195730, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

43 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

44 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

45 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

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 Richtlinie⁴⁶ 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 2008⁴⁷ 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.

Stand der Beratungen⁴⁸:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission (EK)	Vorlage Standpunkt zu EP	23.10.2007 20.11.2008	KOM(2007) 638 ⁴⁹
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 ⁵⁰
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	

⁴⁶ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/pe00/pe00073.de11.pdf> zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁴⁷ <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁴⁸ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=196321, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁵⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:DE:PDF> zuletzt geöffnet am 06.01.2013

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

In Rahmen des ‚Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung aus 2005 wurde die Verabschiedung eines Rechtsinstrumentes zur Klärung von Saisonarbeit beschlossen, das im Stockholmer Programm bestätigt wurde. Die Zulassungskriterien zu Saisonarbeit, die Konditionen für den Entzug des Statuses als Saisonarbeiter, die Aufenthaltsdauer mit diesem Status, die Unterbringungskriterien und die Rechte der Saisonarbeitnehmer werden im Richtlinienvorschlag bestimmt. Dieser Entwurf wurde Mitte 2010 vorgelegt. Hierzu veröffentlichte der DGB im März 2011 eine Stellungnahme⁵¹, in der er erhebliche Mängel in den gewerkschaftlichen Rechten und der sozialen Sicherheit von Saisonarbeitern ausmacht.

Der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament diskutieren gegenwärtig den Entwurf der Richtlinie zur Saisonarbeit und die Richtlinie zur konzerninternen Entsendung.

Stand der Beratungen⁵²:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	13.07.2010	KOM (2010) 379 ⁵³
Rat	Übermittlung	14.07.2010	PRES/2010/262 PRES/2011/161
	Erörterung	07.10.2010	
	Erörterung	09.06.2011	
EP	Übermittlung	14.07.2010	
	Stellungnahme ⁵⁴ des Ausschusses für Beschäftigung und bürgerliche Freiheiten	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-, 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.

51 <http://www.dgb.de/themen/+co++de674b4a-5c5e-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

52 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199533, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

54 <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 06.01.2013

Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

Der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament diskutieren gegenwärtig den Entwurf der Richtlinie zur Saisonarbeit und die Richtlinie zur konzerninternen Entsendung. Eine Verabschiedung der gemeinsam verhandelten Richtlinien ist bis Ende des ersten Halbjahres 2013 vorgesehen.

Stand der Beratungen⁵⁵:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage Veränderter Vorschlag	13.07.2010	KOM(2010) 378 ⁵⁶
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) ⁵⁷
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	

Zum Richtlinienentwurf KOM(2010) 378 hat der DGB am 17.3.2010 eine Stellungnahme⁵⁸ veröffentlicht.

Zu diesem Sachverhalt wurde vom EuGH ein bahnbrechendes Urteil gesprochen.

Datum	RL- Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssa- che
19.02.09	Assoziie- rungsab- kommen D und TR	Deutschland	Zwei Kraftfahrer aus der Türkei hatten beantrag- ten, dass sie als Fernfahrer die Dienstleistungen im grenzüberschreitenden Güterverkehr erbrin- gen, berechtigt sind, visumfrei nach Deutschland einzureisen. Das EuGH-Urteil hat die Frage eröff- net, ob Türken nunmehr „zur kurzfristigen Inan- spruchnahme der Dienstleistungsfreiheit“ („passi- ve Dienstleistungsfreiheit“, bspw. Museumsbe- such oder eine Beratung durch einen Anwalt) ohne Visum nach Deutschland einreisen dürfen. Wie dies nun zukünftig gehandhabt werden wird, ist noch nicht abschließend geklärt.	C-228/09 (Soysal) ⁵⁹

⁵⁵ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199534, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:EN:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁵⁸ <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422?k:list=Arbeit>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁵⁹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=74024&doclang=de&mode=&part=1>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

4.6 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern (COM(2012) 123 final)⁶⁰

Das Hauptziel dieses am 21.03.2012 veröffentlichten Vorschlags besteht darin, die Position der Europäischen Union bei Verhandlungen über die Bedingungen des Zugangs von Waren, Dienstleistungen und Anbieter aus der EU zu den Beschaffungsmärkten von Drittländern zu stärken und die Rechtssituation von Bietern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zu klären, die am öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU teilnehmen. Es ist beabsichtigt den Vorschlag am 23.04.2013 zu verabschieden.

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)⁶¹

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)⁶². Am 27. Juni 2006 fällte das Gericht sein Urteil: Die Richtlinie steht dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens nicht entgegen. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt.

Die Kommission prüft die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Sie legte am 8. Oktober 2008 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2008) 610)⁶³ vor. Darin weist die Kommission auf die unterschiedliche Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten hin.

Am 15. November 2011 wurde das Grünbuch⁶⁴ 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.

5.2 Das Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG)⁶⁵

Bereits in 2003 bearbeitete die EU eine Richtlinie zur Familienzusammenführung. Hierzu wurde nun die Initiative ergriffen auszulegen, 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 eien

⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁶² <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-540/03>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁶⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF> zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁶⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

Überarbeitung der Richtlinie als Zusammenführender gelten solle. 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.

Auf der Webseite der Europäischen Kommission⁶⁶ sind alle eingegangenen Rückmeldungen von Regierungen und NGOs einzusehen.

Eine Expertengruppe von RegierungsvertreterInnen wurde bis Ende 2012 eingesetzt, um Regeln zur Interpretation der Richtlinie zu erarbeiten.

5.3 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)⁶⁷

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.⁶⁸ Sie regelt die Bedingungen für die Zuerkennung eines Langzeitaufenthaltes für Drittstaatsangehörige, wie dieser erworben werden und ggf. entzogen werden kann. Er regelt auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Langzeitaufenthältige, die in ein anderes EU-Land weiterwandern. Die Richtlinie benennt außerdem, in welchen Bereichen Drittstaatsangehörige mit diesem Status EU Ausländern gleichgestellt sind. Auch diese Richtlinie floss in das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz ein.

5.4 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)⁶⁹

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

6. Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem

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

- a) Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU (Richtlinie Aufnahmebedingungen)⁷⁰
- 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)⁷¹
- c) Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)⁷².

66 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

67 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

68 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

69 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

70 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

71 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

72 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

6.1 Gemeinsames Europäisches Asylsystem

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

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

Stand der Beratungen⁷³:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	03.12.2008	KOM(2008) 815 FINAL ⁷⁴
	Veränderter Vorschlag	01.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL ⁷⁵
	Berichtigung des Vorschlags	28.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL/2 ⁷⁶
Rat	Übermittlung	05.12.2008	
	Erörterung	04.06.2009	
	Erörterung	30.11.2009	
	Erörterung	09.06.2011	
	Politische Einigung	25.10.2012 ⁷⁷	
EP	Übermittlung	05.12.2008	TA/2009/376 ⁷⁸
	Stellungnahme	07.05.2009	
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 Bericht⁷⁹ legt die Europäische Kommission Informationen zur Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG⁸⁰ 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.⁸¹

⁷³ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197713, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁷⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁷⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14556.en12.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

⁷⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=ACB0276E7B234525AFF982B508D55D05.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁸⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

⁸¹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33176_de.htm, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

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:

- a) Richtlinie 2002/90/EG⁸² zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- b) Richtlinie 2003/110/EG⁸³ über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)
- c) Richtlinie 2004/81/EG⁸⁴ über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Opferschutzrichtlinie).

Die unter a) bis c) genannten Richtlinien wurden im 1. Richtlinienumsetzungsgesetz⁸⁵ 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- d) Richtlinie 2008/115/EG⁸⁶ 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 Mitteilung⁸⁷ bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

Am 29. September 2011 veröffentlichte die Kommissarin für Inneres Malmström eine Pressemeldung⁸⁸, 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. Richtlinienumsetzungsgesetzes⁸⁹, das am 26.11.2011 in Kraft trat, wurde die Einführung einer Ausnahme zur Meldepflicht von illegal Aufhältigen beschlossen. Kinder ohne regulären Status, die die Schule besuchen, müssen nun nicht mehr bei den Ausländerbehörden gemeldet werden. § 87 des Aufenthaltsgesetzes wird entsprechend angepasst.

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) 248⁹⁰ behandelt die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlug sogenannte

82 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

83 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

84 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

85 <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/388-07.pdf>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

86 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

87 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

88 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1097&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

89 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

90 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte in diesem Zusammenhang im April 2007 ein Policy Paper „Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union – Menschenrechtliche Anforderungen“⁹¹.

Der DGB entwickelte auf der Grundlage eines Fachgesprächs im Juli 2008 eine Stellungnahme⁹², die vom Bundesvorstand des DGB am 2. September 2008 verabschiedet wurde. Darin fordert der DGB ein Gesamtkonzept zur gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik, einschließlich der temporären Migration. Die von der Europäischen Kommission bisher vorgelegten Vorschläge für die zirkuläre Migration werden – insbesondere aufgrund menschenrechtlicher Bedenken – abgelehnt.

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

8. Integrationspolitik

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

Dazu wurden verschiedene Arbeitsfelder definiert:

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

Hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für eine gemeinschaftliche Integrationspolitik legt der Rat für Justiz und Inneres in 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 Kommission⁹³ vorgelegt. Diese baut auf den Lissabonner Vertrag und das Stockholmer Programm auf. Die Familienzusammenführung, Langzeitaufenthaltliche, 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.

8.1 Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legte die Kommission im September 2005 eine Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ KOM(2005) 389⁹⁴ und am 20.07.2011 eine Mitteilung der Kommission „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM(2011) 455 endgültig⁹⁵ vor. Im Dezember 2011 hatte der Rat der Europäischen Union Schlussfolgerungen gezogen⁹⁶. Der

91 http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

92 <http://www.dgb.de/themen/++co++3b77a572-3c0e-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

93 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 06.01.2013

94 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

95 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

Ausschuss der Regionen⁹⁷ und der Wirtschafts- und Sozialausschuss⁹⁸ kommentierten die Europäische Integrationsagenda im Februar und März 2012. Die in 2011 vorgelegte Mitteilung soll am 24.01.2013 angenommen werden.

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, 2005⁹⁹
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007¹⁰⁰
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010¹⁰¹

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.¹⁰²

Im Juli 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Kommunikation zur Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatlern (SEC(2011) 957 final)¹⁰³. 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.

96 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126889.pdf, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

97 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=199&year=2011>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

98 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=821&year=2012>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

99 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/handbook_1sted_de.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

100 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

101 http://ec.europa.eu/ews/UDRW/images/items/doc/12892_38486588.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

102 <http://ec.europa.eu/ews/de>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

103 http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf zuletzt geöffnet am 06.01.2013 (nur in EN)

Das 8. Integrationsforum¹⁰⁴ war Mitte Oktober 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)¹⁰⁵. 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 an¹⁰⁶.

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)¹⁰⁷. Bis Ende 2008 hat die Kommission ein Konsultationsverfahren hierzu durchgeführt.

Der DGB hat in seiner Stellungnahme¹⁰⁸ 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

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 werden¹⁰⁹. 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 Webseite¹¹⁰.

104 <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/summary-report.pdf>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

105 [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 06.01.2013

106 http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15301&langue=EN, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

107 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0423:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

108 http://ec.europa.eu/education/migration/germany7_de.pdf, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

109 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

110 <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

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 2004¹¹¹). 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.)¹¹²

1.1.2 EuGH-Urteile hierzu:

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) ¹¹³
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 kommentierte¹¹⁴ das Vorhaben, da aus ihrer Sicht keine ausreichenden Begründungen vorlagen. Die im September 2011 gewählte neue Regierung lies das Vorhaben fallen.

111 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:pdf>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

112 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

113 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

114 <http://euobserver.com/9/32638> und <http://euobserver.com/22/113532>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

2. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit

2.1 Projekt ‚Faire Mobilität‘ des DGB¹¹⁵

Im August 2011 hat der DGB-Bundesvorstand das Projekt „Faire Mobilität“ gestartet, in dessen Rahmen sechs Erstberatungsstellen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten aufgebaut werden. Die Beratungsstellen informieren Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen 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, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen 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

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.

¹¹⁵ <http://www.dgb.de/themen/++co++b3f42ec8-ee99-11e0-73ee-00188b4dc422/>, zuletzt geöffnet am 13.02.2013

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)¹¹⁶ 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-Dienstleistungsrichtlinie¹¹⁷ 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 Positionspapier¹¹⁸ 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 ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit¹¹⁹ sozial, gerecht und aktiv gestalten‘ aus April 2011 die Anforderungen, den Mindestlohn von 8,50 € umzusetzen und den Grundsatz des ‚equal pay‘ für alle zu gewährleisten. Mitbestimmungsrechte müssen auch auf Entsandte ausgedehnt werden.

Bereits im Jahr 1996 wurde die Entsenderichtlinie (96/71 EG)¹²⁰ 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)¹²¹ 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)¹²² und im Zusammenhang damit einen Bericht der Kommissionsdienststellen. Darin greift sie verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes auf, die die Möglichkeiten der Kontrolle der Entsendefirmen einschränkt.

Im Juni 2007 wiederum veröffentlichte die Kommission eine weitere Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“ (KOM(2007) 304)¹²³. 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

116 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

117 <http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-7ec8a774d4720e69d488a1f3eb03df84>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

118 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

119 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

120 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

121 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0458:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

122 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

123 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0304:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

werden EuGH-Urteile zum Anlass genommen, wiederholt die Kontrollbestimmungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu kritisieren.

Im März 2008 veröffentlichte die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)¹²⁴. 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 eine Präsidenschaftsarbetsgruppe¹²⁵ zur konzerninternen Entsendung bei der redaktionelle Arbeite 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 ¹²⁶ 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-346/06 ¹²⁷
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 ¹²⁸
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 ¹²⁹

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)“¹³⁰ verabschiedet. Darin fordert der DGB den generellen Vorrang der sozialen Grundrechte vor

124 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

125 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586552>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

126 http://lexetius.com/2008_1411, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

127 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0346:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

128 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

129 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0438:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

130 www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

den Binnenmarktfreiheiten. Formuliert werden darüber hinaus Forderungen an die europäische Politik, wie z. B. die Revision bzw. die Klarstellung der Entsenderichtlinie.

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

Am 21.3.2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (COM(2012) 131). Der Vorschlag zielt darauf ab Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für entsendete Arbeitnehmer festzuschreiben und eine Grundlage für die entsprechende Überwachung auf Unternehmensebene festzulegen. Der DGB Bundesvorstand veröffentlichte hierzu am 21. März 2012 eine Stellungnahme¹³¹ in der gleicher Lohn und gleiche Rechte auch für entsendete Arbeitnehmer eingefordert werden. Hierfür sollten angemessene Kontrollmechanismen geschaffen werden, um dieses Ziel zu verwirklichen. Die Verabschiedung ist voraussichtlich im Mai oder Juni 2013 vorgesehen.

Stand der Beratungen¹³²:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM(2012) 131 ¹³³
Rat	Übermittlung	23.03.2012	
	Erörterung	06.12.2012	
EP	Übermittlung	23.03.2012	
EWSA	Stellungnahme	19.09.2012	EWSA/2012/1387 ¹³⁴
AdR	Stellungnahme	29.11.2012	AdR 2012/1185 ¹³⁵

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)

Am 21.3.2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung, um die Rechte auf kollektive Maßnahmen 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 Pressemeldung¹³⁶. Die durch die Urteile Viking, Rüffert und Laval veränderten Standards zu kollektiven Maßnahmen haben Probleme aufgeworfen, die aus Sicht des DGB mit der Verordnung nur bedingt gelöst werden. Weitere Verhandlungstermine sind gegenwärtig nicht gesetzt.

¹³¹ <http://www.dgb.de/themen/++co++91e088e2-a4c7-11e1-5ae4-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

¹³² http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DoslD=201462, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0131:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹³⁴ <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=1387&year=2012>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹³⁵ <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=1185&year=2012>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹³⁶ <http://www.dgb.de/presse/++co++21770262-7431-11e1-5122-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

Stand der Beratungen¹³⁷:

Verfahren: Vorschlag für eine Verordnung mit Zustimmung des Parlamentes

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM(2012) 130 FINAL ¹³⁸
Rat	Übermittlung	23.03.2012	
EP	Übermittlung	23.03.2012	
AdR	Stellungnahme	29.11.2012	AdR 2012/1185 ¹³⁹

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‘¹⁴⁰ 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.

¹³⁷ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201461, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹³⁹ <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=1185&year=2012>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

¹⁴⁰ <http://www.dgb.de/themen/+ +co+ +b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422> zuletzt geöffnet am 06.01.2013

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)¹⁴¹.

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 2000¹⁴²)
- Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG vom 27. November 2000¹⁴³).

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 2002¹⁴⁴).

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 2004¹⁴⁵).

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.).

141 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

142 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

143 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

144 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

145 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

3. Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

3.1 Deutschland

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

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

Dies sind beispielsweise:

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

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

Ein Vertragsverletzungsverfahren wird eröffnet wenn

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

In diesem Falle wird das Land:

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

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)¹⁴⁶
- Richtlinie 2000/78/EG
2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)¹⁴⁷

Ende 2009 waren die meisten der von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren jedoch gegenstandslos geworden, da die jeweiligen Staaten ihre Gleichbehandlungsgesetzgebung entsprechend angepasst hatten oder wie im Falle Deutschland nur ‚geringfügige‘ Abweichungen festgestellt wurden. Die Schriftwechsel zur Prüfung der angemessenen Umsetzung der Richtlinien sind nun auf der Webseite¹⁴⁸ 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 Kücükdevenci 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-555/07 ¹⁴⁹
13.9.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Die Piloten Prigge, Fromm und Lambach hatten geklagt, weil die Deutsche Lufthansa AG sie nach ihrem 60. Lebensjahr in Zwangsrente schicken wollte. Der EuGH hat entschieden, dass die Piloten bis zum 65. Lebensjahr unter bestimmten Voraussetzungen weiter fliegen können, sofern dies innereuropäische Flüge sind und ein Kopilot unter 60 Jahren anwesend ist.	C-447/09 ¹⁵⁰
08.09.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Zwei Angestellte des Eisenbahn Bundesamtes hatten geklagt, weil sie weniger verdienen.	C-297/10 und C-298/10 ¹⁵¹

¹⁴⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

¹⁴⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

¹⁴⁸ <http://www.bug-ev.org/themen/recht/agg-vertragsverletzungsverfahren.html>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

¹⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0555:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

¹⁵⁰

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51aea1bec417c4bb8aedc9866a960fea0.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3yNe0?text=&docid=109381&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856308>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

			ten 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.	
--	--	--	--	--

4. Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes

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

Stand der Beratungen¹⁵²:

Verfahren: Konsultierungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	02.07.2008	KOM(2008) 426 ¹⁵³
Rat	Übermittlung Erörterung Erörterung Erörterung Erörterung Erörterung Erörterung Erörterung	02.07.2008 02.10.2008 08.06.2009 30.11.2009 07.06.2010 06.12.2010 17.06.2011 01.12.2011	
EP	Übermittlung Stellungnahme	02.07.2008 02.04.2009	TA 2009/211 ¹⁵⁴
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49 ¹⁵⁵
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	AdR 2008/321 ¹⁵⁶

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten¹⁵⁷ in Auftrag gegeben, das insbesondere der Frage nachgeht, welche Änderungen im AGG bei einer Verabschiedung des Richtlinienentwurfs erforderlich wären.

151

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109244&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856434>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

152 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197196, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

153 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

154 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=A23DB37445D299B85CEBE8B2BD554B12.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0211+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

155 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=49&year=2009>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

156 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=321&year=2008>, zuletzt geöffnet am 10.01.2013

Der DGB begrüßt in seinem Positionspapier¹⁵⁸ 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.

Die Bundesregierung stellt infrage, ob eine solche Richtlinie erforderlich ist, gleichwohl nur äußerst begrenzter Umsetzungsbedarf für Deutschland bestünde, da das AGG den Richtlinienentwurf bereits weitgehend abdeckt. Deutschland hat jedoch bis dato seine Ablehnung aufrechterhalten. Andere Staaten haben einer inhaltlichen Weiterentwicklung zugestimmt. Unter spanischer Ratspräsidentschaft (1. Hälfte 2009) war intensives Augenmerk auf die Richtlinie gelegt worden. Unter ungarischer (1. Hälfte 2011) und polnischer (2. Hälfte 2011) Präsidentschaft wurden die Prioritäten jedoch anders gewichtet. Die folgenden Ratspräsidentschaften bemühten sich die Richtlinie weiter zu verhandeln. Deutschland behielt jedoch sein Veto aufrecht.

Am 20. März 2012 veranstaltete der Ausschuss Bürgerliche Freiheiten des Europaparlamentes ein Hearing zur 5. Gleichbehandlungsrichtlinie. Im Programm¹⁵⁹ 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)¹⁶⁰ 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)¹⁶¹ 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.
- 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.

157 http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

158 http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-b368f2038fd96e5917874bd572599a4c/@index.html?tab=Datei&display_page=2&search_text=2008/426, zuletzt geöffnet am 27.01.2013

159 <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120315ATT40950/20120315ATT40950EN.pdf> zuletzt geöffnet am 06.01.2013

160 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

161 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.01.2013

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 Fremdenfeindlichkeit¹⁶² in Deutschland verabschiedet. Einige wenige Artikel des Strafgesetzbuches wurden angepasst, um das Minimum des Rahmenbeschlusses zu verwirklichen. § 130 des Strafgesetzbuches wurde ergänzt mit der Referenz, dass die Aufstachelung zu Hass gegen nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppen oder gegen einen Einzelnen und die Beschimpfung oder Verleumdung dieser Gruppen oder eines Einzelnen können mit 3 Monaten bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden können. Gleiches gilt für die Verbreitung von Materialien solchen Inhalts.

¹⁶² http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Rassismus/bgbl.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geöffnet am 06.01.2013