

Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

Überblick

über die laufenden Vorhaben und Vorgänge

Stand: August 2011

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Europapolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de

Redaktion: Volker Roßocha, Vera Egenberger

Autorin: Vera Egenberger

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

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

Der DGB engagiert sich seit den 1960er Jahren im Themenbereich Migration für die Rechte von Nichtdeutschen, als man noch von ‚Gastarbeitern‘ sprach und viele glaubten, sie würden nach getaner Arbeit alle wieder nach Hause gehen. Seitdem hat sich viel – und ich muss sagen glücklicherweise – verändert. Erst recht spät hat die Bundesrepublik Deutschland erkannt, dass Menschen kommen und gehen – ob dies nun Deutsche sind oder Menschen mit einem anderen Pass – haben wir in den letzten Jahren erfahren, als das Migrationssaldo in die ‚roten Zahlen‘ rutschte.

Zur verstärkten Migration innerhalb Europas, aber auch der ganzen Welt, hat die Europäische Union maßgeblich beigetragen. Migrationsrelevante Politiken, Programme, Regulierungen und Gesetze werden heute nicht mehr ohne die europäischen Institutionen gemacht: Dies bedeutet, mit der Unterstützung der Bundesrepublik! Dies hat in den vergangenen Jahren zum Teil zu Einreiseerleichterungen, aber auch in vielen Fällen zu engen und ausgrenzenden Regelungen gegenüber Migranten und ihren Familien geführt.

Auch im Bereich Asyl schöpft die Europäische Union ihre Kompetenzen aus, die aus gewerkschaftlicher Sicht jedoch zumeist von stringenter, kollektiver Abweisung bestimmt sind. Das lange aufrecht erhaltene ‚Solidarprinzip‘ der ‚gerechten‘ Verteilung von Asylbewerbern scheint neuerdings zu bröckeln.

Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsprinzipien für Frauen, ethnische Minderheiten und andere ausgegrenzte Gruppen wurden in Deutschland erst dann gesetzliche Realität, als die EU um die Jahrtausendwende entsprechende Richtlinien erlassen hatte.

Der DGB Bundesvorstand hat in den letzten Jahren einen internen ‚EU-Überblick zur Migrations- und Antirassismuspolitik‘ für gewerkschaftliche Kreise erstellt, der vor allem von der DGB Arbeitsgruppe Migration genutzt wurde. Dieser EU-Überblick wurde in unregelmäßigen Abständen überarbeitet. Auf diese Zusammenstellung haben wir sehr positive Rückmeldungen erhalten. Wir haben uns deshalb nun dazu entschlossen, den ‚Überblick über europäische Migrations- und Antirassismuspolitik‘ in einem neuen Kleid auch öffentlich zugänglich zu machen. Circa dreimal pro Jahr wird es dann Aktualisierungen geben. Wir tun dies 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 die gegenwärtige politische Debatte einzubetten, werden in **Teil 1** nun kurze Beiträge zu aktuellen Themen, die auf EU-Ebene beraten werden, vorgestellt.

Um auf aktuelle Entwicklungen aufmerksam zu machen, werden wir in **Teil 2** Kurznachrichten anbieten.

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 werden gegeben. Diese helfen an interessanten Stellen auf einfachem Wege einen umfassenden Überblick zu bekommen und weiter zu lesen. Wenn dies zu verstärkten Positionierungen und Präsenz von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklung von europäischen migrationspolitischen Maßnahmen führen würde, hätten wir unser Ziel mehr als erreicht.

Wir wünschen für die erste öffentliche Ausgabe des EU-Überblicks (und alle die da noch kommen) viel Interesse beim Lesen.



Annelie Buntenschach

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes

Inhaltsverzeichnis

I.	Themenschwerpunkte.....	2
1.	Europa darf nicht länger zuschauen	2
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit	3
II.	Kurznachrichten	5
1.	Kommunikation ‚Dialog bezüglich Migration, Mobilität und Sicherheit‘	5
2.	Jährlicher Bericht zu Einwanderung und Asyl	5
3.	Befragung der Mitgliedstaaten zur Verordnung über die Freizügigkeit von EU-Arbeitnehmern (Hemmnisse der Niederlassungsfreiheit)	5
4.	Urteil Römer zu Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften beim Steuerrecht	5
5.	Neue EU-Integrationsstrategie und Kommunikation zu Rassismus erwartet.....	5
6.	Kabinett verabschiedet deutschen Gesetzentwurf zur Bekämpfung von Menschenhandel.....	6
7.	Studie zeigt niedrige Rate von Migrant/-innen bei Stadträten an.....	6
8.	Indikatoren der Integration von Einwanderern.....	6
9.	Debatte im Bundestag zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex.....	6
10.	Verabschiedung der Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen	7
11.	Entschließung des Bundesrates zur Arbeitnehmerfreizügigkeit	7
12.	Entschließung des Bundesrates zur Arbeitnehmerfreizügigkeit	7
13.	Verordnung zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungs-fragen	7
III.	Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik.....	8
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union.....	8
2.	Vorhaben der polnischen Präsidentschaft (2. Hälfte 2011).....	9
3.	Europäische Migrationspolitik	9
4.	Zuwanderung von Erwerbstätigen.....	12
5.	Aufenthaltsrechtliche Instrumente.....	16
6.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem	17
7.	Zirkuläre Migration.....	20
8.	Integrationspolitik	21
9.	Europäisches Zentrum für Migrationspolitik.....	23
IV.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung	24
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen.....	24
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit	24
3.	Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit.....	26
V.	Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik.....	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.....	29
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus	30

I. Themenschwerpunkte

1. Europa darf nicht länger zuschauen

Mehr als 1.500 Bootsflüchtlinge sind seit Beginn der militärischen Eskalation in Libyen auf dem Weg nach Europa ums Leben gekommen. Berichte über unterlassene Hilfeleistung durch Militärverbände oder kommerzielle Schiffe mehren sich. Das Flüchtlingsdrama im Mittelmeer verschärft sich - und Europa schaut zu.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates kündigte am 21. Juni 2011 eine Untersuchung an, in der ermittelt werden soll, ob europäische Staaten mitverantwortlich sind für das Massensterben auf See.¹ Aber selbst, wenn die Rettung erfolgt, zeigt sich, dass es mit der Solidarität bei der Aufnahme von Schiffbrüchigen schlecht bestellt ist. Am 11. Juli rettete eine spanische Fregatte im Nato-Einsatz 114 Bootsflüchtlinge. Es folgte dann das übliche europäische Trauerspiel. Niemand war bereit, die Geretteten aufzunehmen. Die Nato-Zentrale, die Regierungen in Madrid, Rom und Valletta schoben sich gegenseitig die Verantwortung zu. Am 15. Juli wurden die Bootsflüchtlinge in internationalen Gewässern von einem tunesischen Patrouillenboot aufgenommen und nach Tunesien gebracht. Ein Sprecher des UNHCR stellte fest, es sei „bemerkenswert, dass sie in das Land gebracht werden, das den Löwenanteil der Flüchtlinge aus Libyen aufgenommen hat“.

Der Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Antonio Guterres, appelliert seit Anfang März 2011 immer wieder an die EU-Staaten, Flüchtlinge, die vor den Kämpfen in Libyen fliehen, aufzunehmen. EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström versucht, die EU-Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, Schutzsuchende aus Eritrea, Somalia und anderswo, die in Tunesien gestrandet sind, nach Europa zu evakuieren. Doch alle Appelle für ein europäisches Resettlement-Programm stoßen in Berlin und anderswo weitgehend auf Ablehnung und Ignoranz. Bundesinnenminister Friedrich weigert sich, Aufnahmeplätze zur Verfügung zu stellen. Er hat bis jetzt lediglich angekündigt, Malta durch die Aufnahme von 150 Flüchtlingen zu entlasten, da die kleine Insel überfordert sei. Zu einem Abschiebestopp nach Malta konnte sich das Bundesinnenministerium jedoch nicht durchringen. Deutschland will weiterhin andere Asylsuchende auf Grundlage der europäischen Asylzuständigkeitsregel nach Valletta abschieben. Eine solche hartherzige Politik konterkariert selbst diese bescheidene Geste innereuropäischer Solidarität.

Eine Delegation des Europäischen Parlaments hat im Juli 2011 Flüchtlingslager in Tunesien besucht - unter anderem das Camp Choucha, in dem derzeit noch knapp 4.000 Menschen ausharren. Flüchtlinge berichteten der Delegation, das, was sie in ihrer Lage wirklich bräuchten, sei die Aufnahme in Drittstaaten. Auch der Bürgermeister von Choucha forderte die Delegation auf, sich zu engagieren: „Die internationale Gemeinschaft muss reagieren. Wir haben bis jetzt keine konkreten Taten gesehen.“ In einer gemeinsamen Erklärung schreiben die Abgeordneten: die harten Lebensbedingungen der Flüchtlinge, die extremer Hitze, Sandstürmen und Wassermangel hätten sie betroffen gemacht – ebenso wie die Gastfreundschaft und Solidarität der tunesischen Bevölkerung gegenüber den aus Libyen geflohenen Menschen. Die Delegation forderte: „Die EU sollte sich mehr für Aufnahmeplätze für Flüchtlinge engagieren, die nicht in ihre Herkunftsländer zurück können.“

Darum geht es: Eine Initiative zur Rettung der Flüchtlinge an der tunesisch-libyschen Grenze, die verhindert, dass sich die Schutzsuchenden dem Todesrisiko einer Überfahrt nach Europa aussetzen müssen. Europa kann nur dann etwas an Glaubwürdigkeit in Menschenrechtsfragen zurückgewinnen, wenn es eine solidarische Aufnahme dieser Flüchtlinge gewährleistet.

Karl Kopp, Pro Asyl

¹ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1821.htm>

2. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit

„Die Grenze ist offen, aber keiner kommt“, titelt das Handelsblatt am 28. Juli 2011 und beruft sich dabei auf Angaben der Bundesagentur für Arbeit, die tags zuvor erste Zahlen zur Wirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit veröffentlicht hatte. Danach sei die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den acht neuen EU-Ländern im Mai 2011 um 15.000 auf 186.000 gestiegen. Hinzu kommt ein Anstieg der geringfügigen Beschäftigung um 9.000 auf rund 73.000 Arbeitsverhältnisse. Da die Nettozuwanderung aus den Ländern aber deutlich geringer ausfällt (8.027), vermutet die Arbeitsagentur, dass ein größerer Teil dieser Personen bereits in Deutschland gelebt haben und nicht erwerbstätig oder als Selbständige tätig waren. Diese Schlussfolgerung ist aber unzureichend, denn unberücksichtigt bleibt die Tatsache, dass bereits vor der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit viele Beschäftigte ihren Wohnsitz im Ausland beibehalten und zum Beschäftigungsort in Deutschland gependelt sind.

Eindeutige Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung lassen die Daten der Bundesagentur aber nur begrenzt zu, zumal erstens nur der Monat Mai ausgewertet werden konnte und zweitens in den letzten Jahren viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten in Deutschland eine sozialversicherungsrechtliche Beschäftigung aufgenommen haben. Darüber hinaus berücksichtigen die Daten nur Beschäftigungsverhältnisse, die mit einem inländischen Unternehmen begründet wurden. Nicht enthalten sind grenzüberschreitend tätige Leiharbeiter/-innen und von einem ausländischen Unternehmen nach Deutschland entsandte Beschäftigte.

Gerade die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Leiharbeit und der Öffnung z.B. des Baugewerbes für die Entsendung erfordern Maßnahmen zur Sicherung gleicher Arbeitsbedingungen und zur Verhinderung von Lohndumping. Politik und Gewerkschaften sind gefordert.

In einem 7-Punkteprogramm zur sozialen und gerechten Gestaltung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hat der DGB im April 2011 seine Forderungen veröffentlicht. Ziel ist es, das Prinzip „Gleicher Lohn, für gleiche Arbeit, am gleichen Ort“ sicherzustellen. Kernforderungen sind:

1. Aufnahme aller Branchen in das Arbeitnehmerentendegesetz und die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns
2. Durchsetzung des Grundsatzes des Equal-Pay in der Leiharbeit
3. Wiedereinführung von An- und Abmeldepflichten für grenzüberschreitend entsandte Beschäftigte
4. Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebs- oder Personalrats für Beschäftigte von Fremdfirmen
5. Bessere Abstimmung von zuständigen Behörden zur Verhinderung des Missbrauchs der Scheinselbständigkeit
6. Einführung europarechtlich einwandfreier Regelungen zur Einhaltung ökologischer, sozialer Kriterien – insbesondere Tariftreueregelungen – bei der Vergabe öffentlicher Aufträge
7. Information und Beratung über Arbeitnehmerrechte im Herkunfts- und Zielland in den jeweiligen Herkunftssprachen

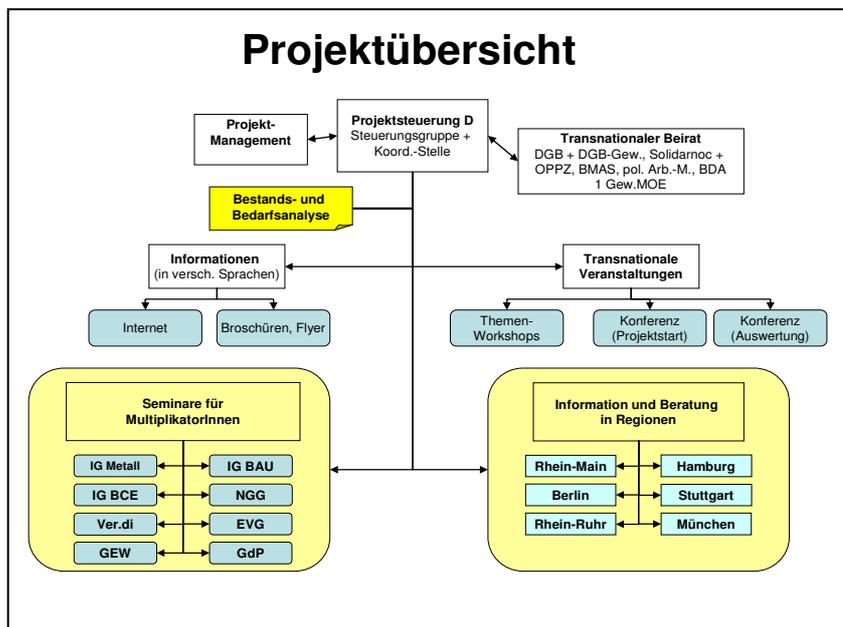
Erteilte Arbeitsgenehmigungen an EU-Bürger aus den MOE-Staaten für eine erstmalige Beschäftigung (ohne Saisonbeschäftigte und Werkvertragsarbeitnehmer)

Staaten	2006	2007	2008	2009	2010
Insgesamt	24.937	37.694	44.460	48.616	52.023
Estland	184	194	191	234	284
Slowenien	237	290	343	291	339
Lettland	348	386	472	726	1.077
Litauen	970	1.075	1.238	1.294	1.579
Polen	15.092	17.312	20.119	22.585	18.265
Slowakei	2.438	2.309	1.966	2.061	2.121
Tschech. Republik	3.018	2.887	2.882	2.159	2.760
Ungarn	2.362	2.853	3.750	3.584	4.927
Rumänien		7.024	8.509	10.128	13.011
Bulgarien		3.147	4.670	5.154	7.093
Sonstige	288	217	320	400	567

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktgenehmigungen

Themenschwerpunkte

Im August 2011 starten der DGB und die Gewerkschaften das Projekt „Faire Mobilität – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv“. Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Europäischen Sozialfond geförderte Projekt soll die Information über die Arbeitnehmerfreizügigkeit – auch bei den inländischen Beschäftigten und ihrer Interessenvertretung – stärken und gleichzeitig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten über ihre Rechte aufklären und sie bei deren Durchsetzung unterstützen. Zusätzlich soll die Kooperation mit den Gewerkschaften in den MOE-Staaten weiter intensiviert werden. Im Rahmen des auf drei Jahre angelegten Projekts werden Seminare für gewerkschaftliche Multiplikator/-innen durchgeführt und in sechs Ballungszentren Informations- und Beratungsangebote aufgebaut.



Fazit:

Auch wenn die Auswirkungen der Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit, einschließlich der Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Leiharbeit und der Dienstleistungsfreiheit in alle Branchen sicher noch nicht umfassend bewertet werden können. Sicher ist, dass einige Forschungsinstitute mit ihren Prognosen deutlich falsch liegen. Gleichwohl gilt: Die günstige Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit können nicht darüber hinweg täuschen, dass der Beschäftigungsaufbau zu einem großen Teil in der Leiharbeit und im Niedriglohnssektor stattfindet. Gleichzeitig muss der Grundsatz der Gleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen und den sozialen Rechten auch für Beschäftigte aus den MOE-Staaten, insbesondere wenn sie als Entsandte, Leiharbeiter/-innen und Pendler/-innen tätig werden, durchgesetzt werden. Mit dem Projekt „Faire Mobilität“ leisten der DGB und die Gewerkschaften einen Beitrag. Rechtliche Maßnahmen zur Gleichstellung auf europäischer und nationaler Ebene bleiben weiterhin erforderlich. Und erforderlich sind Maßnahmen, um in weiten Teilen der Bevölkerung vorhandene Ängste und Vorbehalte gegenüber Neuzuwanderern und Beschäftigten aus den MOE-Ländern abzubauen.

Volker Roßocha, DGB-Bundesvorstand

II. Kurznachrichten

1. Kommunikation ‚Dialog bezüglich Migration, Mobilität und Sicherheit‘²

Am 4. Mai 2011 hat die Europäische Kommission das Papier ‚Dialog bezüglich Migration, Mobilität und Sicherheit‘ veröffentlicht. Aufgrund der politischen Entwicklungen in den Maghreb-Ländern und dem damit einhergehenden Anstieg von Flüchtlingen nach Europa wurde erläutert, wie die EU mit der Situation verfahren möchte, ohne die bestehenden Einwanderungsregelungen zu missachten. Illegale Einwanderung soll weiterhin eingedämmt werden, Menschen auf der Flucht soll Hilfe gewährt und koordinierte Migration weiterhin geregelt werden. Eine neue Nachbarschaftspolitik mit den nordafrikanischen Ländern soll erstellt und Vorschläge zu den Ansätzen von Migration, Mobilität und Sicherheit sollen entwickelt oder weiterentwickelt werden.

2. Jährlicher Bericht zu Einwanderung und Asyl³

Der nur in Englisch erhältliche Jahresbericht zu Einwanderung und Asyl wurde am 24. Mai 2011 von der Europäischen Kommission auf Wunsch des Europäischen Rates zusammengestellt. Dieser schaut auf die Herausforderungen, die die demographische Entwicklung mit sich bringt und analysiert die Entwicklungen in 2010 bezüglich reguläre Migration, Asyl und Integration. Er beleuchtet außerdem die Situation illegaler Einwanderung und von unbegleiteten Kindern. Der Bericht versucht, Migration in einen weltweiten Kontext zu stellen.

3. Befragung der Mitgliedstaaten zur Verordnung über die Freizügigkeit von EU-Arbeitnehmern (Hemmnisse der Niederlassungsfreiheit)

Die Europäische Kommission versandte einen Fragebogen an die Mitglieder des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zur nationalen Umsetzung der Verordnung 1612/68 zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern. Die europäische Kommission hat Hinweise, dass die Verordnung nur unzulänglich umgesetzt wird und möchte hierzu eine Diskussion in die Wege leiten. Der Fragebogen zielt darauf ab, Informationen zu erlangen, ob eine mögliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit von EU-Ausländern in rechtlichen Verfahren und Verwaltungsvorschriften vorliegen. Im Besonderen wird abgefragt, ob Gewerkschaften und andere Einrichtungen die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, wahrnehmen.

4. Urteil Römer zu Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnerschaften beim Steuerrecht

Eingetragene Lebenspartnerschaften wurden in den vergangenen Jahren nur Schritt für Schritt einer Ehe gleichgestellt. Am 10. Mai 2011 sprach der Europäische Gerichtshof Recht (C-147/08⁴), dass die Eingruppierung in Steuerklassen bei eingetragenen Lebenspartnerschaften wie bei Ehen zu handhaben sind, da dies sonst eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung darstellt. Dem Kläger war von der Freien Hansestadt Hamburg die Neuberechnung seines Ruhegeldes nach der Eintragung der Partnerschaft in eine günstigere Steuerklasse verwehrt worden.

5. Neue EU-Integrationsstrategie und Kommunikation zu Rassismus erwartet

Für Juni oder Juli 2011 kündigte die Europäische Kommission die Veröffentlichung einer neuen Integrationsstrategie und eine Kommunikation zu Rassismus an. Bei Redaktionsschluss waren beide Papiere leider noch nicht veröffentlicht worden. Wir werden in der Oktoberausgabe des EU-Überblicks hierauf Bezug nehmen.

² http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

³ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_EN_ACT_part1_v8.pdf, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

⁴ <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79889489C19080147&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

6. Kabinett verabschiedet deutschen Gesetzentwurf zur Bekämpfung von Menschenhandel

Am Mittwoch dem 22. Juni 2011 hat das Bundeskabinett den Entwurf des Gesetzes zum Übereinkommen des Europarates vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels⁵ beschlossen. Dieses Übereinkommen stellt den Schutz und die Unterstützung der Opfer von Menschenhandel in den Mittelpunkt. Eine Nichtabschiebung bei dem Verdacht von Menschenhandel wird so völkerrechtlich verankert. Geregelt werden hierdurch die Gewährung von Aufenthaltstiteln für Opfer sowie soziale Rechte und das Recht auf Entschädigung. Der Geltungsbereich des Übereinkommens beschränkt sich nicht auf Fälle von Menschenhandel und Ausbeutung, die einen grenzüberschreitenden Charakter haben. Der zuständige Staatssekretär Dr. Hermann Kues erwartet eine rasche Verabschiedung des Gesetzes in Bundestag und Bundesrat, um bis Ende des Jahres dem Übereinkommen beizutreten.

7. Studie zeigt niedrige Rate von Migrant/-innen bei Stadträten an

Im Juni 2011 wurde die von der Heinrich Böll Stiftung beim Max-Planck-Institut in Auftrag gegebene Studie zu ‚Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Großstädte⁶ veröffentlicht. Diese zeigt auf, dass nur 4 % von insgesamt 4.670 der Ratsmitglieder in deutschen Großstädten einen Migrationshintergrund aufweisen, obwohl 1/3 dieser Bewohner eine Migrationsgeschichte haben. Erfreulich ist jedoch, dass die Zahl in den vergangenen 10 Jahren doch zumindest angestiegen ist. Auffallend ist, dass besonders viele Frauen und hier im Besonderen deutsche Frauen mit türkischem Hintergrund politische Verantwortung übernehmen. Lokale Unterschiede sind jedoch auffallend. Beispielsweise Offenbach, Duisburg und Stuttgart schneiden recht gut ab. In Städten, die einen beachtlichen Anteil von Menschen mit Migrationsgeschichte haben, wie Heilbronn oder Mannheim, gibt es jedoch kein einziges Ratsmitglied ausländischer Herkunft.

8. Indikatoren der Integration von Einwanderern

Eurostat, das statistische Büro der Europäischen Union, hat am 20. Juni 2011 eine Pilotstudie⁷ veröffentlicht, die vielfältige Indikatoren zur Integration von Einwanderern in der EU ausweist. Hier werden Daten zum Bereich Beschäftigung, Bildung und Qualifizierung im europäischen Vergleich angeboten. Diese weisen nicht nur den Integrationsgrad der Menschen mit Migrationsgeschichte auf, sondern auch mögliche Probleme mit Ausgrenzung und Diskriminierung gegenüber Menschen anderer Herkunft. Die Pilotstudie kann über die Webseite von Eurostat elektronisch bezogen werden.

9. Debatte im Bundestag zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex

Am 14. April 2011 debattierte der Bundestag einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinien 2008/115/EG (Rückführung illegal Aufhältiger) und 2009/52/EG (Sanktionsrichtlinie). Unter Anlage 11 ist das Protokoll⁸ einzusehen und die Positionierungen aller Bundestagsfraktionen nachzulesen. Der ursprüngliche Gesetzentwurf⁹ ist gleichermaßen zugänglich. Außerdem hat die CDU/CSU Fraktion hierzu am 28. Juni 2011 einen Änderungsantrag¹⁰ zum Gesetzentwurf beim Innenausschuss vorgelegt.

5 <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm>, zuletzt geöffnet am 28.06.2011

6 http://www.boell.de/downloads/20110629_Kurzfassung_Ratsmitglieder_mit_MH.pdf, zuletzt geöffnet am 19.07.2011

7 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-RA-11-009, zuletzt geöffnet am 19.07.2011

8 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17105.pdf>, zuletzt geöffnet am 19.07.2011

9 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/064/1706497.pdf>, zuletzt geöffnet am 19.07.2011

10 http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Schule_Kita_ohne_Aufenthaltsstatus.pdf, zuletzt geöffnet am 19.07.2011 (ab Seite 2)

10. Verabschiedung der Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen

Am 20. Juli 2011 verabschiedete die europäische Kommission die ‚Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen‘ (KOM(2011) 455)¹¹ als auch das begleitende Arbeitspapier (SEC(2011) 957)¹², das die EU-Initiativen vorstellt, die die Integration von Drittstaatsangehörigen beschreibt.

11. EntschlieÙung des Bundesrates zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

In seiner 883. Sitzung des Bundestages am 27. Mai 2011 wurde die EntschlieÙung¹³ ‚Die Chancen der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch klare Regeln für gute Arbeit sichern‘ (Drucksache 196/11), die von Rheinland-Pfalz und Hamburg vorgelegt wurde, debattiert¹⁴. Diese beinhaltete den Aufruf, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und den Niedriglohnsektor einzudämmen, alle Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz einzubinden und Scheinselbstständigkeiten zu verhindern. Außerdem sollten im Bereich der Beratung flächendeckende Beratungsstellen eingerichtet und entsendete Arbeitnehmer im Zielland über Arbeits- und Sozialbestimmungen informiert werden. Der vorliegenden EntschlieÙung wurde nicht zugestimmt.

12. EntschlieÙung des Bundesrates zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Am 15. März 2011 entschied das Bundesarbeitsgericht bei der Klage (Aktenzeichen 10 AZB 49/10) eines Leiharbeitnehmers, dass der Kläger das Recht hat, den Rechtsweg einzuschreiten. Er war von seinem Entleiher aufgrund seiner ethnischen Herkunft diskriminiert worden. Gestritten wurde jedoch, ob der Leiharbeitnehmer den Rechtsweg in Deutschland beschreiten konnte. Dies ist nun mit dem vorliegenden Urteil¹⁵ bestätigt.

13. Verordnung zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen

In 2009 legte die Europäische Kommission eine Kommunikation zur Entwicklung eines Netzes von Verbindungsbeamten zu Einwanderungsfragen (KOM(2009) 322)¹⁶ vor. Am 15. April 2011 unterzeichnete der Europäische Rat und das Europäische Parlament die hierauf basierende Verordnung¹⁷.

11 http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf, zuletzt geöffnet am 31.07.2011

12 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 31.07.2011

13 http://www.bundesrat.de/cln_179/nn_2034972/SharedDocs/Drucksachen/2011/0101-200/196-11_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/196-11.pdf, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

14 http://www.bundesrat.de/cln_179/nn_6898/SharedDocs/Downloads/DE/Plenarprotokolle/2011/Plenarprotokoll-883_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Plenarprotokoll-883.pdf, zuletzt geöffnet am 31.07.2011 (unter Punkt 15.)

15 <http://juris.bundesarbeitsgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bag&Art=en&nr=15135>, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

16 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0322:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

17 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0013:0016:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

1. EU-Vertrag von Lissabon¹⁸ - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union

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

Nach dem neuen Vertrag entwickelt die Union eine gemeinsame Politik:

- zum Schutz der Grenzen und zu Visa und langfristigen Aufenthaltstiteln (Artikel 79 (2)a)¹⁹
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))²⁰
- 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))²¹
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))²²
- mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Integration gefördert und unterstützt werden (Artikel 79 (4))²³

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

In Deutschland war Ende Juni 2009 vom Verfassungsgericht^{24/25} entschieden worden, dass das Zustimmungsgesetz zur Umsetzung des Lissabonner Vertrages zwar weitgehend grundgesetzkonform ist, jedoch dem Bundestag und Bundesrat im Rahmen von

18 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

19 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.

20 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.

21 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.

22 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.

23 Artikel 79 Lissabonner Vertrag

(4) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden.

24 http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsveränderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte einräumt. Durch die Verabschiedung von mehreren entsprechenden Gesetzen²⁶ in den Sommermonaten 2009, wurde der Lissabonner Vertrag dann verfassungskonform ratifiziert.

2. Vorhaben der polnischen Präsidentschaft (2. Hälfte 2011)

Zu den Prioritäten der polnischen Präsidentschaft gehört die Vertiefung des Binnenmarktes. Der Mangel an transparenten Regeln für das Funktionieren des Binnenmarktes sei ein ernstes Hindernis für Unternehmen und Bürger, wird im Präsidentschaftsprogramm erläutert. Unterstützt werden sollen klein- und mittelständische Unternehmen und ausgeweitet werden sollen die Programme zur Mobilität junger Menschen. Zudem soll die Wirtschaft von einer vertieften Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarn der EU profitieren. Dazu „wird die EU versuchen, Assoziierungsabkommen abzuschließen, umfassendere und tiefere Freihandelszonen einzurichten (u.a. Fertigstellung oder erhebliche Fortschritte in den Verhandlungen mit der Ukraine und Moldawien), eine Visa-Liberalisierung anzustreben und die sektorübergreifende Zusammenarbeit zu vertiefen“²⁷.

Innerhalb der polnischen Präsidentschaft soll der Beitrittsvertrag mit Kroatien unterzeichnet und die Verhandlungen mit der Türkei fortgesetzt werden.

Im Themenfeld Migration will die Präsidentschaft die Arbeiten zur Entwicklung von Instrumenten zur legalen Migration fortsetzen und eine Debatte über die Zukunft des Gesamtansatzes zur Migration in Bezug auf Osteuropa und Zentralasien einleiten. Fortgesetzt werden sollen auch die Arbeiten am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem; eine Einigung soll bis Ende 2012 herbeigeführt werden.

Bezüglich der 5. Gleichbehandlungsrichtlinie (siehe unten) sind unter polnischer Ratspräsidentschaft keine weiteren Schritte zu erwarten.

3. Europäische Migrationspolitik

3.1 Europa 2020 Strategie

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

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

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

25 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

26

a. http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl109s3022.pdf'%5D&wc=1&skin=WC, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

b. http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl109s3031.pdf'%5D&wc=1&skin=WC, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

c. http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl109060.pdf'%5D&wc=1&skin=WC, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

27 Programm der polnischen EU-Ratspräsidentschaft, Seite 11 www.pl2011.eu, zuletzt geöffnet am 24.07.2011

3.2 Stockholmer Programme²⁸

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. In der Einwanderung und Asylpolitik sind vielfältige Maßnahmen anvisiert:

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

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

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

In einem Aktionsplan^{29/30} werden die jeweiligen konkreten Schritte als auch ein zeitlicher Rahmen genannt, wie die Europäische Union vorgehen möchte.

3.3 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

Unter französischer Präsidentschaft beschloss der Rat der Europäischen Union im Oktober 2008 den „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“³¹.

Bestandteile des Paktes sind:

- Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaates und Förderung der Integration

28 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

29 http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0036_de.htm, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

30 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

31 http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

- Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch Sicherstellung der Rückkehr der illegal aufhältigen Ausländer in ihr Herkunftsland oder in ein Transitland
- Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen
- Schaffung eines Europas des Asyls
- Schaffung einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert

Die Grundprinzipien des Pakts sollen auf europäischer als auch einzelstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Darüber hinaus fließen die Grundsätze in den Arbeitsplan der Kommission (siehe oben), den die Kommission im Mai 2009 vorgeschlagen hat, ein. Mit der Umsetzung des Paktes wurde das Haager Programm in das Stockholmer Programm überführt.

3.4 Europäisches Migrationskonzept

Die EU-Kommission legte im November 2006 eine Mitteilung „Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzeptes“³² vor. Ziel der Mitteilung war, einerseits über die Fortschritte bei der Entwicklung der vorrangigen Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum zu berichten und andererseits Vorschläge zur Gestaltung eines Konzepts zu unterbreiten.

In der Nachfolge der Mitteilung zum Gesamtansatz legte die Kommission im Juni 2008 die Mitteilung „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“(KOM(2008) 359)³³ vor. Darin werden zehn gemeinsame Grundsätze in den Kapiteln „Wohlstand und Einwanderung“, „Solidarität und Einwanderung“ und „Sicherheit und Einwanderung“ vorgeschlagen. Die Grundsätze beziehen sich vor allem auf die Bedingungen für die Erwerbstätigenzuwanderung und die Integration, auf die Partnerschaft mit Drittländern und die Grenzverwaltung sowie die Rückführung.

3.5 Berichterstattung zur Migration und Integration

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

- Jahresbericht über Einwanderung und Integration, verabschiedet im Juli 2004 (KOM (2004) 508)³⁴
- Jahresbericht, verabschiedet im Juni 2006 (SEC (2006) 892)³⁵
- Jahresbericht über Migration und Integration, verabschiedet im September 2007 (KOM (2007) 512)³⁶
- Mitteilung der Kommission ‚Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente‘, verabschiedet am 17.06.2008 (KOM(2008) 359 endgültig)³⁷
- Mitteilung der Kommission ‚Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie‘, verabschiedet am 08.10.2008 (KOM(2008) 611 endgültig)³⁸
- Jahresbericht über Einwanderung und Asyl, verabschiedet im Mai 2010 (KOM (2010) 214)³⁹

32 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195039, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

33 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0001_de.htm, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0508:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

35 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>, nur in EN erhältlich, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

36 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

37 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

38 http://ec.europa.eu/development/center/repository/COMM_PDF_COM_2008_0611_F_DE_COMMUNICATION.pdf, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

39 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

- 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)⁴⁰
- Mitteilung der Kommission zur Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl vom 10.6.2009 (KOM(2009) 266)⁴¹
- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)⁴²

3.6 Das Europäische Migrationsnetzwerk⁴³

Mit Entscheidung des Rates 2008/381/EG⁴⁴ vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN) eingerichtet. Sein Ziel ist es, den Informationsbedarf der Organe der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch Bereitstellung aktueller und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl zu decken. Dies soll die Politikgestaltung in der EU unterstützen. Das EMN soll auch die breite Öffentlichkeit mit Berichten über die Migrations- und Asylsituation in der EU und in den Mitgliedstaaten versorgen und ein Internet-gestütztes 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 zuständig⁴⁵.

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“⁴⁶ vorgelegt. Die Schlussfolgerungen der Konsultationen zum Grünbuch wurden von der Kommission im Dezember 2005 in der Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“⁴⁷ 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/EG⁴⁸, 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)⁴⁹ 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.

40 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, nur in EN, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

41 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

42 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

43 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14568_de.htm, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

44 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

45 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

46 http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

47 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

48 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

49 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

Der DGB hat auf Grundlage der ersten Einschätzung und der Stellungnahme zum Strategischen Plan eine Stellungnahme⁵⁰ entwickelt. Darin begrüßt er grundsätzlich den Versuch, gemeinschaftliche Regelungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu vereinbaren. Er kritisiert die zu niedrig angesetzten Voraussetzungen und die vielfältigen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur eigenen Ausgestaltung, die einen Wust von Rechtsunsicherheiten nach sich ziehen würden.

Am 25. Mai 2009 wurde die Richtlinie 2009/50/EG verabschiedet und muss bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgewandelt werden. Derzeit wird der Entwurf eines 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex⁵¹ im Bundestag beraten.

Eine DGB Stellungnahme⁵² 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.

4.2 Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen⁵³

Die EU-Kommission hat im Mai 2007 den Richtlinienvorschlag KOM(2007) 249⁵⁴ vorgelegt. Mit der Richtlinie unter der Nummer 2009/52/EG⁵⁵ soll die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthaltsstatus bekämpft werden. Dabei zielt die Richtlinie auf die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Irreguläre beschäftigen. Die Richtlinie räumt in besonderen Fällen das Recht ein, nicht ausgezahlte Löhne, theoretisch nachträglich einzufordern. Die Richtlinie muss bis Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden und für Juli 2014 ist der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie 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 aufhalten⁵⁶

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 Mindestrechten von Drittstaatsangehörigen. Verbunden mit dem einheitlichen Antragsverfahren ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Verordnung 1030/2002 zur Ausgestaltung eines Aufenthaltstitels anzuwenden. Damit sollen auch die Kontrollen erleichtert werden.

In seiner Stellungnahme vom 6. Mai 2008⁵⁷ begrüßte der DGB grundsätzlich die Festlegung gemeinschaftlicher Mindestrechte. Er kritisierte die vorgeschlagenen Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

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

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

50 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 28.06.2011

51 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705470.pdf>, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

52 <http://www.dgb.de/themen/++co++a52dfc52-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

53 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosID=195730, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

54 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

55 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

56 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

57 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 28.06.2011

Stand der Beratungen⁵⁸:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission (EK)	Vorlage Standpunkt zu EP	23.10.2007 20.11.2008	KOM(2007) 638 ⁵⁹
Rat: Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen Rat (Justiz und Inneres)	Erörterung Erörterung Erörterung	08.11.2007 07.02.2008 11.11.2008 27.11.2008 06.04.2009 09.06.2011	PRES/2007/253 st 15500/08 Pres/2008/344 Pres/2009/83
EP	Stellungnahme Stellungnahme 1. Lesung Stellungnahme 1. Lesung	20.11.2008 14.12.2010 24.03.2011	A6/2008/431
EWSA	Stellungnahme	09.07.2008	ABL C/2009/27/144
AdR	Stellungnahme	18.06.2008	ABL C/2008/257/20
DGB	1. Einschätzung Stellungnahme	Okt. 2007 21.04.2008	

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

In Rahmen des ‚Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung aus 2005 wurde die Verabschiedung eines Rechtsinstrumentes zur Klärung von Saisonarbeit beschlossen, das im Stockholmer Programm bestätigt wurde. Die Zulassungskriterien zu Saisonarbeit, die Konditionen für den Entzug des Status 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 eine Stellungnahme⁶⁰.

Stand der Beratungen⁶¹:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	13.07.2010	KOM (2010) 379 ⁶²
Rat	Übermittlung	14.07.2010	

58 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=196321, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

59 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

60 <http://www.dgb.de/themen/++co++de674b4a-5c5e-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 31.07.2011

61 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199533, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

62 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

	Erörterung	07.10.2010	PRES/2010/262
	Erörterung	09.06.2011	PRES/2011/161
EP	Übermittlung	14.07.2010	
	Stellungnahme (Entwurf) ⁶³	27.05.2011	
	Bericht (Entwurf) ⁶⁴	08.06.2011	
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	EWSA/2011/801
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	ABL C/2011/166/ 59

Hierzu hat der DGB im März 2011 eine Stellungnahme⁶⁵ erarbeitet, in der er erhebliche Mängel in den gewerkschaftlichen Rechten und der sozialen Sicherheit von Saisonarbeitern ausmacht.

Bereits im Jahr 1996 wurde die Entsenderichtlinie (96/71 EG)⁶⁶ 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)⁶⁷ 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)⁶⁸ 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)⁶⁹. Darin weist die Kommission vor allem auf den Grundsatz hin, dass mit der Richtlinie ein Gleichgewicht hergestellt werden soll zwischen dem Recht der Unternehmen und einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmer. Außerdem werden EuGH-Urteile zum Anlass genommen, wiederholt die Kontrollbestimmungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu kritisieren.

Im März 2008 veröffentlicht die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)⁷⁰. Darin werden Empfehlungen zur Einrichtung eines Informationsaustauschsystems der Mitgliedstaaten und zum Zugang zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abgegeben.

63 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/pa/867/867737/867737de.pdf, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

64 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARI+PE-464.960+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

65 <http://www.dgb.de/themen/++co++de674b4a-5c5e-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

66 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

67 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0093:0111:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

68 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

69 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0304:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

70 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

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 ⁷¹ 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 ⁷²
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 ⁷³
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 ⁷⁴

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)“⁷⁵ verabschiedet. Darin fordert der DGB den generellen Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Binnenmarktfreiheiten. Formuliert werden darüber hinaus Forderungen an die europäische Politik, wie z. B. die Revision bzw. die Klarstellung der Entsenderichtlinie und an Bund und Länder.

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.

71 <http://lexetius.com/2008,1411>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

72 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0346:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

73 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

74 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0438:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

75 http://www.eu.dgb.de/filemanager/download/2104/Forderung_DGB_-_EuGH_Entscheidungen.pdf, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

5.1 Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (Familiennachzugsrichtlinie)⁷⁶

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)⁷⁷. Am 27. Juni 2006 fällt das Gericht sein Urteil: Die Richtlinie steht dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens nicht entgegen. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt.

Die Kommission prüft die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Sie legte am 8. Oktober 2008 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2008) 610)⁷⁸ vor. Darin weist die Kommission auf die unterschiedliche Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten hin.

5.2 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)⁷⁹

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.⁸⁰ Sie regelt die Bedingungen für die Zuerkennung eines Langzeitaufenthaltes für Drittstaatsangehörige, wie dieser erworben werden und ggf. entzogen werden kann. Er regelt auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Langzeitaufenthältige, die in ein anderes EU-Land weiterwandern. Die Richtlinie benennt außerdem, in welchen Bereichen Drittstaatsangehörige mit diesem Status EU Ausländern gleichgestellt sind. Auch diese Richtlinie floss in das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz ein.

5.3 Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst“ (Studentenrichtlinie) (RL 2004/114/EG)⁸¹

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)⁸²

76 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 19.06.2011

77 <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=79939372C19030540&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

78 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

79 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

80 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:de:NOT>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

81 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

82 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

- 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)⁸³
- c) Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)⁸⁴

6.1 Gemeinsames Europäisches Asylsystem

6.1.1 Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem

Am 6. Juni 2007 veröffentlichte die Kommission ein „Grünbuch über das künftige gemeinsame Europäische Asylsystem“ KOM(2007) 301 endg.⁸⁵. Ziele sind, höhere Schutzstandards für Asylbewerber und Flüchtlinge zu implementieren, weitere Schritte zur Harmonisierung vorzunehmen und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken^{86/87}.

Das Grünbuch ist die Grundlage für die Konzeption der zweiten Harmonisierungsphase des Europäischen Flüchtlingsrechts.

6.1.2 Mitteilung ‚Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz‘

In der Mitteilung KOM(2008) 360⁸⁸ vom 17. Juni 2008 beschreibt die Kommission zunächst Hintergründe und Tendenzen im Flüchtlingsschutz und formuliert Vorschläge zur weiteren Vereinheitlichung der Anwendung der Richtlinien.⁸⁹

6.1.3 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 Beratungen⁹⁰:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	03.12.2008	KOM(2008) 815 FINAL ⁹¹
	Veränderter Vorschlag	01.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL ⁹²
Rat	Übermittlung	05.12.2008	
	Erörterung	04.06.2009	

83 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

84 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

85 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

86 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14561_de.htm, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

87 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195810, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

88 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

89 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197143, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

90 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197713, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

91 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0815:DE:NOT>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

92 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

	Erörterung	30.11.2009	
	Übermittlung veränderter Vorschlag	06.06.2011	
EP	Übermittlung Stellungnahme	05.12.2008 07.05.2009	TA/2009/376 ⁹³
EWSA	Stellungnahme	16.07.2009	EWSA/2009/1209
AdR	Stellungnahme	07.10.2009	ABL C/2010/79/58

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

Mit dem am 16. Juni 2010 veröffentlichten Bericht⁹⁴ legt die Europäische Kommission Informationen zur Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG⁹⁵ vor, die die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge regelt. Die Kommission stellt fest, dass in der Richtlinie festgeschriebene Standards nicht in allen Ländern gewahrt werden und somit unterschiedliche Standards in der EU gewährt werden.⁹⁶

6.2 Illegaler Aufenthalt und Rückführung

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

- a) Richtlinie 2002/90/EG⁹⁷ zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- b) Richtlinie 2003/110/EG⁹⁸ über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)
- c) Richtlinie 2004/81/EG⁹⁹ 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. Richtlinienumsetzungsgesetz¹⁰⁰ 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- d) Richtlinie 2008/115/EG¹⁰¹ zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wurde am 16.12.2008 verabschiedet und solle bis Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein erster Bericht ist für Dezember 2013 vorgesehen. Diese Richtlinie ist im Entwurf des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes (siehe 4.1.) enthalten.

93 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=ACB0276E7B234525AFF982B50BD55D05.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

94 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

95 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:NOT>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

96 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33176_de.htm, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

97 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

98 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

99 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

100 http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07_templateld=raw.property=publicationFile.pdf/388-07.pdf, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

101 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

- e) Im Juli 2006 wurde von der Kommission die Mitteilung¹⁰² bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

6.3 Grenzschutzsysteme

In 2008 hat die Kommission ihre Vorstellungen für die Entwicklung des europäischen Systems zur Verwaltung der Außengrenzen vorgestellt. Bestandteile sind unter anderem

- die Erleichterung der Grenzüberwachung durch den Einsatz neuer Technologien
- die Intensivierung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten (FRONTEX^{103/104})¹⁰⁵
- die Diskussion über ein Registrierungsprogramm für Reisende (EUROSUR¹⁰⁶)

Diese Instrumente sind integrale Bestandteile der Umsetzung der verabschiedeten Normen, im Besonderen bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung an den Südgrenzen Europas.

7. Zirkuläre Migration

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

Die Mitteilung der Kommission zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften vom 16. Mai 2007 KOM(2007) 248¹⁰⁷ behandelt die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlägt so genannte Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte in diesem Zusammenhang im April 2007 ein Policy Papier „Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union – Menschenrechtliche Anforderungen“¹⁰⁸.

Kommission und Rat der Europäischen Union habe seitdem keine weiteren konkreten Schritte hierzu unternommen.

Der DGB entwickelte auf der Grundlage eines Fachgesprächs im Juli 2008 eine Stellungnahme¹⁰⁹, die vom Bundesvorstand des DGB am 2. September 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.

102 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

103 <http://www.statewatch.org/news/2009/jul/eu-frontex-annual-report-2008.pdf>, in EN, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

104 FRONTEX beruht auf den Verordnungen des Rates (EC) 2007/2004/ (26.10.2004, OJ L 349/25, 11.2004) und (EC) No 863/2007, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

105 EC 863/2007: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0863:EN:HTML>, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

106 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14579_de.htm, zuletzt geöffnet am 12.06.2011

107 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

108 http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

109 <http://www.dgb.de/themen/++co++3b77a572-3c0e-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 31.07.2011

8. Integrationspolitik

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

Dazu wurden verschiedene Arbeitsfelder definiert:

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

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

8.1 Mitteilung Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legt die Kommission im September 2005 eine Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ KOM(2005) 389¹¹⁰ vor.

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

8.2 Kontaktstellen

siehe 3.6 Europäisches Migrationsnetzwerk

8.3 Informationen und Publikationen

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

Handbücher:

- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Erste Ausgabe, 2005¹¹¹
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007¹¹²
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010¹¹³

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-

110 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

111 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/handbook_1sted_de.pdf, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

112 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

113 http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_38486588.pdf, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

Informationsblätter und Informationen zu Förderrichtlinien können heruntergeladen werden und durchgeführte Integrationsmaßnahmen werden vorgeschlagen. Umfangreiche Materialien und Veröffentlichungen sind in einer Bibliothek zugänglich gemacht.¹¹⁴

8.4 Das Europäische Integrationsforum

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

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

8.5 Der Integrationsfond

Innerhalb des generellen Programms zur ‚Steuerung der Migrationsströme‘ verabschiedete die Kommission im Jahr 2005 die Schaffung eines Integrationsfonds (KOM(2005) 0123)¹¹⁵. 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 an¹¹⁶.

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)¹¹⁷. Bis Ende 2008 hat die Kommission ein Konsultationsverfahren hierzu durchgeführt.

Der DGB hat in seiner Stellungnahme¹¹⁸ vom 18. Dezember 2008 die Initiative der Kommission begrüßt. Er weist hin unter anderem auf:

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

Schlussfolgerungen des Rates¹¹⁹ wurden am 20. Oktober 2009 verabschiedet.

114 <http://ec.europa.eu/ewsi/de>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

115 [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 13.06.2011

116 http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15301&langue=EN, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

117 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0423:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

118 http://ec.europa.eu/education/migration/germany7_de.pdf, zuletzt geöffnet am 31.07.2011

9. Europäisches Zentrum für Migrationspolitik

In 2008 verlautbarte der damals zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Frattini ein europäisches Zentrum für Migrationspolitik solle eröffnet werden¹²⁰. Das wichtigste Ziel des neuen Zentrums für Migrationspolitik sei es, Forschungsergebnisse in realistische politische Empfehlungen zu übersetzen und die Ausrichtung der europäischen Politik in diesem Bereich mitzutragen. Das Zentrum solle sich außerdem mit der Entwicklung und Nutzung von Datenbanken zu den demografischen, wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und politischen Aspekten der Migration befassen. Da das Europäische Hochschulinstitut in Florenz bereits Forschungen im Bereich betreibe, wurde es mit der Einrichtung des Zentrums betraut. Das Zentrum veröffentlicht regelmäßig Informationen auf seiner Webseite¹²¹.

119 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14353.en09.pdf>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

120 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

121 <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

IV. Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

1. Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

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

Bereits im Jahr 2004 verabschiedete die EU die Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten (RL 2004/38/ EG vom 29. April 2004¹²²). In Deutschland wurde die Richtlinie durch das EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt.

1.1 Umsetzung

1.1.1 Kommission

Bericht der Kommission Dezember 2008 (KOM(2008)840 endg.)¹²³

1.1.2 EuGH-Urteil:

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechts-sache
25.07.08	RL 2004/38	Irland Vorlage-verfahren	1. Die RL steht der Regelung Irlands entgegen, wonach sich ein drittstaatsangehöriger Ehegatte eines Unionsbürgers, der sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, vor seiner Einreise in den Aufnahme-staat 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) ¹²⁴

2. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit

2.1 Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

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

122 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2004:158:0077:0123:DE:pdf>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

123 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

124 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

erst zum 1. Mai 2011 hergestellt. Fast alle EU-Länder nehmen Übergangsregelungen für Bulgarien und Rumänien in Anspruch, die spätestens zum 1. Januar 2014 auslaufen.

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

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

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

2.2 Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

2.2.1 Dienstleistungsrichtlinie

Nach kontroverser Diskussion beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 2006 die Richtlinie (RL 2006/123)¹²⁵ 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-Dienstleistungsrichtlinie¹²⁶ zur Vorlage beim Bundestag veröffentlicht.

Am 13. Juli 2010 legte nun die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine ‚Richtlinie (KOM(2010) 378) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung‘ vor. Ein Positionspapier¹²⁷ 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 ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit¹²⁸ sozial, gerecht und aktiv gestalten‘ vom April 2011 die Anforderungen, den Mindestlohn von 8,50 € umzusetzen und den Grundsatz des ‚equal pay‘ für Alle zu gewährleisten. Mitbestimmungsrechte müssen auch auf Entsandte ausgedehnt werden.

125 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

126 <http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-7ec8a774d4720e69d488a1f3eb03df84>, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

127 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 31.07.2011

128 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 31.07.2011

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

Stand der Beratungen¹²⁹:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage Veränderter Vorschlag	13.07.2010	KOM(2010) 378 ¹³⁰
Rat	Übermittlung Erörterung Erörterung	14.07.2010 07.10.2010 09.06.2011	
EP	Übermittlung Stellungnahme (Entwurf)	14.07.2010 30.05.2011	2010/0209(COD) ¹³¹
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	

Zum Richtlinienentwurf KOM(2010) 378 hat der DGB eine Stellungnahme¹³² erstellt.

3. Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit

Der DGB hatte bereits im Rahmen der Entscheidung zur Fortgeltung der Übergangsregelungen (EU-8) im Jahr 2006 gefordert, dass die 2. Phase bis 2009 für eine Reihe von Begleitmaßnahmen genutzt werden solle. Im Vorfeld der Entscheidung zur 3. Phase forderte der Bundesvorstand in 2008 die Einleitung von Maßnahmen zur Verhinderung von Lohndumping und Ausbeutung. „Sollten diese notwendigen Maßnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet und umgesetzt werden,“ erwartet der DGB von der Bundesregierung, dass sie die Übergangsregelungen auch in der dritten Phase beibehält und die Zeit bis 2011 nutzt, den Arbeitsmarkt auf die Freizügigkeit vorbereitet.

Mitte Juli 2008 hat die Bundesregierung das „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“¹³³ beschlossen. Darin enthalten ist auch die Entscheidung, die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit für neue Beitrittsstaaten (EU-8: 3. Phase, Bulgarien und Rumänien: 2. Phase) bis zum 30. April 2011 bzw. bis zum 31. Dezember 2011 aufrecht zu halten. Ab 1. Januar 2014 würde dann die volle Freizügigkeit für alle EU-Länder in Deutschland eingeräumt.

Gleichzeitig wurde aber eine Öffnung des Arbeitsmarktes für Akademiker/-innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten inklusive Bulgarien und Rumänien von der Bundesregierung beschlossen. Umgesetzt werden sollen diese Regelungen durch Veränderungen der Beschäftigungsverordnungen. Eine Vorrangprüfung würde dann nicht mehr vorgenommen. Im September 2008 legte das BMAS die entsprechenden Entwürfe vor. In einer Stellungnahme¹³⁴ des DGB werden die gewerkschaftlichen Positionen hierzu formuliert.

Am 1. Mai 2011 trat nun die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die G-8 Länder in Kraft.

129 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?Cl=de&DosId=199534, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

130 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

131 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/pa/868/868972/868972de.pdf, zuletzt geöffnet am 07.08.2011

132 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422?k:list=Arbeit>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

133 http://www.bmas.de/portal/26948/property=pdf/2008_07_16_aktionsprogramm_fachkraefte.pdf, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

134 <http://www.dgb.de/themen/++co++935365dc-c331-11e0-5410-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 10.08.2011

V. Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

1. Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag

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

2. EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung

Schon im Jahr 1976 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Grundlage des Artikel 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)¹³⁵.

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 2000¹³⁶)
- Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG vom 27. November 2000¹³⁷)

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 2002¹³⁸)

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 2004¹³⁹)

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.).

135 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

136 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

137 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

138 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

139 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

3. Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

3.1 Deutschland

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

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

Dies sind beispielsweise:

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

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

Ein Vertragsverletzungsverfahren wird eröffnet wenn

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

In diesem Falle wird das Land:

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

Stand der Vertragsverletzungsverfahren:

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

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

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

Kritikpunkte der Kommission sind über die obigen Unklarheiten außerdem:

- Die Ausnahmeregelung für Religionsgemeinschaften scheint der Klärung zu bedürfen

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)¹⁴⁰
- Richtlinie 2000/78/EG
 2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)¹⁴¹

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.

4. Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes

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

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten¹⁴² in Auftrag gegeben, das insbesondere der Frage nachgeht, welche Änderungen im AGG bei einer Verabschiedung des Richtlinienentwurfs erforderlich wären.

Der DGB begrüßt in seinem Positionspapier¹⁴³ vom 24. August 2009 die Vorlage zur Richtlinie. Weiteren Handlungsbedarf sieht der DGB jedoch im Hinblick auf die Gleichbehandlung unabhängig des Geschlechts beim Zugang zum und im Bildungsbereich. Ungeachtet des anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78 bestünde nur sehr eingeschränkter Handlungsbedarf in der Bundesrepublik. Das AGG deckt die im Richtlinienentwurf erarbeiteten Erweiterungen des Diskriminierungsschutzes bereits weitgehend ab. Deshalb ist für den DGB die ablehnende Haltung der Bundesregierung zur neuen Richtlinie nicht nachvollziehbar.

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

140 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

141 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

142 http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

143 http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

Stand des Verfahrens¹⁴⁴:

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	RL-Entwurf	02.07.2008	KOM(2008) 426 ¹⁴⁵
Rat (Beschäftigung)	Erörterung Erörterung	02.10.2008 08.06.2009 07.06.2010 06.12.2010	PRES/2008/271
EP (Konsultationsverfahren)	Entschießung	02.04.2009	A6-0149/2009
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49/
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	OJ C/2009/211/ 90

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

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)¹⁴⁶ 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)¹⁴⁷ 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

144 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197196, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

145 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

146 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 13.06.2011

147 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 21.06.2011

- Rassistische Motive wirken sich strafverschärfend auf das Urteil aus

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

5.1 Umsetzung in Deutschland

Am 16. März 2011 wurde das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹⁴⁸ in Deutschland verabschiedet. Einige wenige Artikel des Strafgesetzbuches wurden angepasst, um das Minimum des Rahmenbeschlusses zu verwirklichen. § 130 des Strafgesetzbuches wurde ergänzt mit der Referenz, dass die Aufstachelung zu Hass gegen nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppen oder gegen einen Einzelnen und die Beschimpfung oder Verleumdung dieser Gruppen oder eines Einzelnen können mit 3 Monaten bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden. Gleiches gilt für die Verbreitung von Materialien solchen Inhalts.

¹⁴⁸ http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Rassismus/bgbl.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geöffnet am 13.06.2011