

# Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

## Überblick

## über die laufenden Vorhaben und Vorgänge

Stand: Mai 2014

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Europapolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

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

Redaktion: Vera Egenberger, Volker Roßocha

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

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

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Seit Beginn des Jahres besteht nun die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren und Rumänen. Bereits im letzten Jahr mutmaßten Politikerinnen und Politiker, aber auch Teile der Wissenschaft, dass das Auslaufen der Übergangsfristen zu massiver Zuwanderung in die Sozialsysteme führen könnte. Zu Recht wurde der Begriff „Sozialtourismus“ als Unwort des Jahres 2013 ausgewählt. Zeitgleich legte das IAB Daten vor, die ein ganz anderes Bild zeichnen. Die Beschäftigungsquote der Rumänen und Bulgaren liegt über dem Durchschnitt der Menschen mit Migrationshintergrund. Nur eine geringe Anzahl dieser Menschen beantragt Mittel zum Lebensunterhalt. Der demografische Wandel – gleichwohl regelmäßig in den Medien und in Stellungnahmen von PolitikerInnen bemüht – scheint nicht dazu zu führen, dass sich die Einstellung zu neuen Einwanderern verändert.

Die Gewerkschaften setzen sich für Integration und Partizipation von Zugewanderten ein. Sie übernehmen Verantwortung bei der Verhinderung des Missbrauchs der Freizügigkeit. Das Projekt ‚Faire Mobilität‘ berät und unterstützt mobile ArbeitnehmerInnen und entsandte Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, vor allem bei der Durchsetzung gerechter Löhne und fairen Arbeitsbedingungen. In sechs Städten beraten ExpertInnen in den Herkunftssprachen.

Der im Mai 2014 stattfindende DGB Bundeskongress wird sich auch mit dem Querschnittsthema Migration und Partizipation beschäftigen. Etliche der 202 Anträge enthalten Forderungen zum Flüchtlingsschutz, zur Partizipation in Bildung und Arbeitswelt, zum Schutz vor Diskriminierung oder auch zum Staatsangehörigkeitsrecht. Im Antragsblock ‚Flucht und Migration‘ wurden 5 spezifische Anträge zum Thema vorgelegt. Darüber hinaus wird sich der Kongress im Rahmen der Antragsberatung auch mit Positionen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Überwindung von Rassismus beschäftigen.

Viele der in Deutschland geltenden Gesetze und Verordnungen zur Migrations- und Antidiskriminierungspolitik basieren auf europäischen Richtlinien und Verordnungen.

Mit der vorliegenden Ausgabe des EU Überblickes möchten wir deshalb über die neuesten Entwicklungen zur europäischen Migrationspolitik informieren.

Um Informationen zu EU-Richtlinien und Programmen in eine gegenwärtige politische Debatte einzubetten, werden in Teil 1 in dieser Ausgabe die im Mai 2014 anstehende Wahl des Europaparlamentes und die nun geltende Freizügigkeit innerhalb der EU diskutiert. In Teil 2 informieren wir kurz über aktuelle Entwicklungen und Ereignisse.

In Teil 3 führen wir in bereits entwickelte oder gegenwärtig verhandelte EU-Instrumente in den Themenbereichen Migration, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Asyl, Integration und Antidiskriminierungspolitik ein und weisen auf aktuelle Gesetzgebungsvorhaben hin. Das Kapitel Arbeitnehmerfreizügigkeit haben wir überarbeitet, da nun – mit Ausnahme von Kroatien – die Übergangsregelungen für alle anderen EU-Staaten ausgelaufen sind. Vielfältige Links zu Originaldokumenten, Webseiten und Quellen sind angegeben. Diese helfen, an interessanten Stellen, auf einfachem Wege einen umfassenden Überblick zu bekommen und weiterzulesen. Wenn dies zu verstärkten Positionierungen und der Präsenz von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklung von europäischen migrationspolitischen Maßnahmen führen würde, hätten wir unser Ziel mehr als erreicht.

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

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

Annelie Buntenbach

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>I.</b>	<b>Themenschwerpunkt</b> .....	<b>3</b>
1.	Die Wahlen zum Europäischen Parlament bestimmen die europäische Migrationspolitik von morgen .....	3
2.	Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den deutschen Arbeitsmarkt.....	5
<b>II.</b>	<b>Kurznachrichten</b> .....	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik</b> .....	<b>10</b>
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union .....	10
2.	Vorhaben der griechischen EU Präsidentschaft (1. Hälfte 2014) .....	11
3.	Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen .....	11
4.	Zuwanderung von Erwerbstätigen.....	12
4.1	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung .....	12
4.2	Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen .....	13
4.3	Richtlinie über ein einheitliches Verfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten .....	13
4.4	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung.....	13
4.5	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung .....	15
5.	Aufenthalt von Drittstaatlern .....	16
5.1	Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ .....	16
5.2	Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen .....	17
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.....	17
5.4	Richtlinienentwurf über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Einnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung.....	17
6.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem .....	18
6.1.	Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern .....	18
6.2	Illegaler Aufenthalt und Rückführung.....	19
7.	Zirkuläre Migration.....	20
8.	Integrationspolitik .....	20
8.1	Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda .....	21
8.2	Informationen und Publikationen.....	21
8.3	Das Europäische Integrationsforum.....	21
8.4	Der Integrationsfonds.....	22
8.5	Europäisches Zentrum für Migrationspolitik .....	22
<b>IV.</b>	<b>Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung</b> .....	<b>23</b>
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen.....	23
1.1	Richtlinie über Maßnahmen zur besseren Wahrnehmung der Rechte, die Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer genießen .....	23
1.2	EuGH-Urteile zur Freizügigkeit.....	24
2.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Bulgaren, Rumänen und Kroaten.....	25
3.	Erbringung von Dienstleistungen und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern .....	26

3.1	Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Durchsetzungsrichtlinie) .....	27
4.	Zugang zu Sozialleistungen .....	29
4.1	Leistungen nach SGB III .....	29
4.2	Leistungen nach SGB II .....	29
4.3	Sozialhilfeleistungen nach SGB XII .....	30
4.4	Kindergeld .....	30
4.5	EuGH Urteile .....	30
5.	Gewerkschaftliche Aktivitäten .....	30
5.1	Projekt ‚Faire Mobilität‘ des DGB .....	30
5.2	Interregionale Gewerkschaftsräte .....	31
<b>V.</b>	<b>Antidiskriminierungs- und Antirassismuspoltik .....</b>	<b>32</b>
1.	Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag .....	32
2.	EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung .....	32
3.	Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht .....	32
4.	Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes .....	35
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus .....	36

## I. Themenschwerpunkt

### 1. Die Wahlen zum Europäischen Parlament bestimmen die europäische Migrationspolitik von morgen

Am 25. Mai 2014 wird das neue Europaparlament gewählt. Anlässlich der anstehenden Wahlen arbeitet der folgende Artikel die Vorschläge und Anforderungen des DGB bezüglich einer neu zu gestaltenden Migrationspolitik für Europa heraus.

#### Das Europäische Parlament

Die Europäische Union ist der Zusammenschluss von jetzt 28 Mitgliedstaaten. Große Unterschiede bestehen nach wie vor bei den Lebensbedingungen und bei einer Vielzahl rechtlicher Regelungen. Dies gilt z. B. für die Wirtschafts- und Währungspolitik, Landwirtschaft, Verbraucherschutz, der sozialen Sicherheit oder in der Außenpolitik. Mit gemeinsamen Regelungen und Maßnahmen versucht die Europäische Union diese Unterschiede auszugleichen. Dennoch: Nicht überall entscheiden die EU-Organe. Ein Großteil der Entscheidungen zur Bewältigung der EURO-Krise wurden auf Basis zwischenstaatlicher Abkommen von den Mitgliedstaaten, also den nationalen Regierungen und Parlamenten, getroffen.

Im Europäischen Parlament vertraten bisher 766 Abgeordnete die Interessen der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Deutschland stellte abhängig von der Bevölkerungszahl mit 99 Abgeordneten die meisten Parlamentarier. Im neuen Parlament werden ab 2014 nur noch 751 Abgeordnete, davon 96 aus Deutschland, vertreten sein.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist das Europäische Parlament in der Gesetzgebung entscheidend gestärkt worden. In fast allen Belangen hat das Parlament ein entscheidendes Mitspracherecht. Wie im deutschen Bundestag findet die Arbeit überwiegend in den Ausschüssen (z.B. Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Wirtschaft und Währung, Umwelt, Recht) statt. Endgültig abgestimmt wird jedoch im Plenum. Darüber hinaus hat jede und jeder Abgeordnete die Möglichkeit der Kontrolle der Exekutive in Form einer Anfrage an die Kommission. Zudem gibt es die Möglichkeit von Initiativen, in denen das Parlament die Kommission auffordern kann, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen.

Bestehen unterschiedliche Vorstellungen und Interessen zwischen den EU-Organen, wie beispielsweise bei der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, so suchen der EU-Rat, das Europaparlament und die EU-Kommission in den so genannten Trilog-Verhandlungen einen Kompromiss.

#### Positionen des DGB zu Migration, Flüchtlinge und Freizügigkeit

Die Gewerkschaften in Deutschland und Europa wollen einen Politikwechsel. Sie wollen ein soziales, gerechtes und demokratisches Europa. Dazu braucht es ein Europaparlament mit umfassenden Mitentscheidungskompetenzen, das die Menschen- und Arbeitnehmerrechte in den Vordergrund stellt.

Für viele auch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind 2,50 Euro für das Reinigen eines Hotelzimmers, Stundenlöhne von rund vier Euro im Schlachthof; 24 Stunden am Tag, 7 Tage die Woche für die Pflege im Haushalt Realität, insbesondere wenn sie grenzüberschreitend als Scheinselbständige, als Leiharbeiter oder als Werkvertragsarbeiter tätig sind.

Möglich sind diese menschenunwürdigen Bedingungen, weil nationale und europäische Regelungen den Missbrauch der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zulassen und Unternehmen europäisch agieren. Daher brauchen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer europäische Regeln für faire Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Sie brauchen den Ausbau von Partizipations- und Mitbestimmungsrechten.

Beschäftigte von Subunternehmen (Werkvertragsunternehmen) arbeiten in der Produktion, vielfach neben den Beschäftigten des Einsatzbetriebes. Sie arbeiten zu schlechteren Konditionen und erhalten in der Regel geringeren Lohn. Tarifverträge und Beschäftigungsbedingungen werden damit unter Druck gesetzt.

Der DGB will gleichen Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchsetzen, gleich ob sie schon immer in Deutschland leben, zugewandert sind oder grenzüberschreitend tätig werden. Das geht nur mit klaren Regelungen für faire Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. Dazu bedarf es Veränderungen auf der europäischen und nationalen Ebene.

Das neue Europäische Parlament muss dazu beitragen faire Bedingungen zu schaffen, durch die Festlegung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. In der Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sollten Verbesserungen bei der Durchsetzung der Rechte von Entsandten und anderen mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durchgesetzt werden. Durch die Einführung eines Rechts auf Information und Beratung sowie den Aufbau von Beratungsstellen in allen EU-Ländern würde die Situation von Entsandten erheblich verbessert werden.

Das Europäische Parlament muss aktiv werden und sich dafür einsetzen, dass die Programme zur Struktur- und Wirtschaftsförderung stärker auf den Abbau der Armut und die Durchsetzung des Schutzes von Minderheiten vor Diskriminierung und Ausgrenzung ausgerichtet werden. Außerdem sollte die Freizügigkeitsrichtlinie, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Sozial- und Transferleistungen, in allen EU-Ländern durchgesetzt werden. Der Schutz vor Krankheit und Arbeitsunfällen und die Förderung des präventiven Gesundheitsschutzes, insbesondere für mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, braucht Verbesserung.

Aus Verantwortung für unsere eigene Geschichte und aufgrund internationaler Verpflichtungen spricht sich der DGB für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen aus. Die Politik der Schengenstaaten, die neue Mauern an den europäischen Außengrenzen aufbaut und Menschen abdrängt, ist mit den Vorstellungen des DGB und den Grundwerten der Europäischen Union nicht vereinbar. Wir wollen eine gerechte europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik und die Schaffung von Perspektiven in den Herkunftsregionen. Hier sollte das neue Europäische Parlament eine menschengerechte Flüchtlings- und Asylpolitik und grundlegende Änderungen des Schengen-Abkommens und der Europäischen Richtlinien vornehmen.

Im *Beschluss des DGB Bundesvorstandes vom 5. November 2013: **Für ein Europa mit Zukunft - sozial, gerecht, demokratisch. Politikwechsel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Europa***<sup>1</sup> fordert der DGB eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte und Mitbestimmung in Europa, faire Regeln für den europäischen Arbeitsmarkt, eine Absicherung und Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, eine umfassende Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungspolitik, eine Asyl- und Flüchtlingspolitik, die europäisch gestaltet ist als auch gesicherte Grundrechte für Alle.

Die Bürger/innen Europas bzw. ihre Vertreter/innen haben ein wichtiges Mitentscheidungsrecht über die Politik der Europäischen Union. Diese Möglichkeit ist in der Vergangenheit verbessert worden, ist möglicherweise aber noch nicht gut genug. Daher muss von der Bevölkerung ein starkes Signal ausgehen, das Parlament und die Demokratie in Europa weiter stärken zu wollen. Die Stimmabgabe bei den Europawahlen ist dabei ein entscheidendes Kriterium. Jede und jeder Stimmberechtigte ist aufgerufen, mit einem Kreuz dieses Zeichen zu setzen.

*Auszüge aus der Broschüre des DGB: Ein starkes Parlament für ein besseres Europa – am 25. Mai 2014 wählen gehen, Materialien zur Europawahl 2014 und Europawahl 2014: Für eine Europa mit Zukunft – sozial, gerecht, demokratisch.*

---

<sup>1</sup> [https://www.dgb-bestellservice.de/besys\\_dgb/pdf/DGB13007.pdf](https://www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/pdf/DGB13007.pdf) , zuletzt geöffnet am 06.04.2014

## 2. Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den deutschen Arbeitsmarkt

Seit dem 1. Januar 2014 besteht die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien. Kurz vor in Kraft treten der vollen Freizügigkeit überfluteten populistische Meldungen die Medien bezüglich einer Einwanderung aus diesen Ländern in die deutschen Sozialsysteme. Der vorliegende Artikel fasst Informationen und Fakten zur Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Bulgarien und Rumänien mit Stand Januar 2014 zusammen.

### Arbeitnehmerfreizügigkeit im Wandel

Wie in den Beitrittsverträgen festgelegt wurde, sind ab dem 1. Januar 2014 die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die für einige wenige Branchen geltende Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit für Rumänien und Bulgarien aufgehoben. Diese Regelungen haben viele Staatsangehörige aus diesen Ländern für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland genutzt. Im Januar 2014 waren dies 104.553 Personen aus Rumänien und 45.339 Personen aus Bulgarien<sup>2</sup>. Die Zahl war im Vergleich zu Dezember 2013 um 11 Prozent angestiegen. Auch die Zahl der Studierenden aus den beiden Ländern waren angestiegen.

Im Zentrum steht für die Gewerkschaften im Zusammenhang mit Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort. Dafür brauchen wir verbindliche nationale und europäische Regeln, die verhindern, dass der Binnenmarkt als Instrument für Lohn- und Sozialdumping genutzt wird.

In der Broschüre **Informationen zur Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Europäischen Union**<sup>3</sup> des DGB werden umfassende Informationen zu den rechtlichen Grundlagen der EU und ihrer Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf nationaler Ebene gegeben.

Der DGB und die Gewerkschaften sehen nach wie vor für Bund, Länder und Kommunen sowie die Europäische Gemeinschaft insgesamt einige Herausforderungen bezüglich der Freizügigkeit. Das gilt insbesondere für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, die Verhinderung von Lohndumping und die Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit sowie für die Integration und in den Bereichen Bildung, Wohnen und Gesundheit.

### Beschäftigung von Rumänen und Bulgaren

Gleichzeitig gibt es gegenwärtig in Deutschland für ausgebildete Arbeitskräfte gute Möglichkeiten eine Beschäftigung zu finden. Die Vermutung besteht, dass der deutsche Arbeitsmarkt Arbeitskräfte aus diesen Ländern anzieht und von dem Zuzug profitieren könnte. Auf Basis der Daten aus der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit ist eine Einschätzung darüber möglich, wie sich die Zahl der Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit dieser Länder entwickelt hat. Angaben zur Beschäftigung liegen bis zum 31. Januar 2014 vor. Diese Daten werden regelmäßig auf der Webseite der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht.

Die Beschäftigung von Bulgaren und Rumänen umfasst sozialversicherungspflichtige und ausschließlich geringfügige Beschäftigung. Hier waren im Januar 2014 89.120 Rumänen und 37.409 Bulgaren sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Außerdem waren im gleichen Monat 15.433 Rumänen und 7.930 Bulgaren geringfügig beschäftigt. Im Dezember 2013 waren wiederum 20.799 Rumänen und 24.461 Bulgaren Leistungsempfänger von SGB II Leistungen. Hier liegt der prozentuale Anteil zwar über dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung jedoch unter der Arbeitslosenquote von anderen Migrantengruppen.

### Zugangsmöglichkeiten zum System der sozialen Sicherheit

---

<sup>2</sup> <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Auswirkungen-der-Arbeitnehmerfreizuegigkeit-und-der-Schuldenkrise-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf>, zuletzt geöffnet am 06.04.2014

<sup>3</sup> <http://www.dgb.de/themen/++co++d50d24a4-93ae-11e3-9ec0-52540023ef1a>, zuletzt geöffnet am 06.04.2014

Seit 1971 bestehen gemeinschaftliche Europäische Regelungen zum Zugang von EU-Bürgern zu den Systemen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die in einem EU-Staat leben. Die Verordnung ist mehrfach geändert und durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes interpretiert worden.

Die geltenden Bestimmungen beziehen sich auch auf die Bereiche der sozialen Sicherheit, wie Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Rente, Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder Familienleistungen, also auf beitragsfinanzierte und steuerfinanzierte Leistungen.

Wesentliche Grundlage ist hier die Gleichbehandlung von Bürgern anderer EU-Staaten mit den eigenen Staatsangehörigen. Die Übertragung von Ansprüchen, z.B. bei Arbeitslosigkeit sind möglich. Dabei wird klargestellt, dass ein Umzug in ein anderes EU-Land nicht zu einer Kürzung oder Streichung von Leistungsansprüchen führen darf. In einer Sonderregelung (Artikel 12) wird außerdem geregelt, dass ein/e entsandte/r Beschäftigte/r bis zu einer Entsendedauer von 24 Monaten den Rechtsvorschriften des Entsendelandes unterliegt. Gleiches gilt für Selbständige, die grenzüberschreitend ihre Leistungen anbieten.

Ob bestimmte Sachverhalte oder nationale Regelungen mit EU-Recht übereinstimmen, wird von der Politik und von den Gerichten auf nationaler und europäischer Ebene unterschiedlich bewertet.

## **Leistungen nach SGB III**

EU-Bürger und Angehörige von Drittstaaten, die in Deutschland Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben, besitzen den gleichen Anspruch auf Leistungen nach SGB III wie deutsche Staatsangehörige. Neu nach Deutschland einreisende EU-Bürger, die in einem anderen EU-Staat Ansprüche erworben haben, können diese Ansprüche für einen Zeitraum von sechs Monaten mitnehmen.

## **Leistungen nach SGB II**

EU-Bürger und ihre Angehörigen haben grundsätzlich einen Anspruch auf Leistungen nach SGB II. Auch für sie gelten die allgemeinen persönlichen Voraussetzungen nach § 7 SGB II. Danach erhalten Personen Leistungen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Zu den Indizien für den gewöhnlichen Aufenthalt gehört unter anderem, dass die Person in Deutschland gemeldet ist und sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhält. Das bedeutet, dass der Aufenthalt von Saisonarbeitern oder entsandten Beschäftigten (bis zu 24 Monaten) als vorübergehend betrachtet wird und ihnen keine Leistungen nach SGB II zustehen.

*Der Text wurde zusammengestellt aus Quellen der DGB Broschüre ‚Informationen zur Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der europäischen Union‘ aus Februar 2014 und dem Infoblatt der Bundesagentur für Arbeit aus März 2014 ‚Hintergrundinformationen, Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Berichtsmonat Januar 2014‘.*

## II. Kurznachrichten

### 1. Mediendienst Migration

Der Mediendienst Migration ist ein Angebot von Medienschaffenden, die Hintergrundinformationen zum Thema Migration und Asyl anbieten. Auf der Webseite sind Daten und Fakten zu Migration, Integration und Diskriminierungserfahrungen von Einwanderern zu finden. Außerdem werden Dossiers zu Schwerpunktthemen angeboten. Das Dossier ‚Armutswanderung‘<sup>4</sup> beleuchtet was dahinter steckt.

### 2. Roma Integrationsstrategie

Im November 2013 veröffentlichte das Komitee der Regionen eine Einschätzung<sup>5</sup> zur Situation der Roma in Europa. Es wird von der Europäischen Kommission gefordert klare und messbare Ziele zur Verbesserung der Situation von Roma zu formulieren und dynamische Fördermittel zur Verfügung zu stellen, um angemessen auf Problemlagen reagieren zu können. Die Rolle der kommunalen und regionalen Regierungen wird herausgearbeitet.

### 3. CERD Berichterstattung

Deutschland wird im Februar 2015 seinen Bericht zum Antirassismuskomitee der Vereinten Nationen CERD<sup>6</sup> vorstellen. Nichtregierungsorganisationen erarbeiten in 2014 Schattenberichte, mit den von ihnen als problematisch eingeschätzten Sachverhalten bezüglich Rassismus. Schlussfolgerungen werden von Seiten des Komitees vorgelegt, die die Bundesregierung in der Folge berücksichtigen soll.

### 4. Leitfaden zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsortes

Die Europäische Kommission hat einen praktischen Leitfaden<sup>7</sup> erarbeitet, in dem dargelegt wird wie der gewöhnliche Aufenthaltsort eines EU Bürgers zu bestimmen ist und demzufolge soziale Leistungen dann abhängig vom Aufenthaltsstatus in Anspruch genommen werden können.

### 5. Antirassismusbericht ECRI veröffentlicht

Im Februar wurde der periodische Länderbericht<sup>8</sup> der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Euro-Parates veröffentlicht. Bereits in 2013 war eine Länderdelegation des ECRI in Deutschland, die sowohl mit RegierungsvertreterInnen als auch mit der Zivilgesellschaft zusammentraf. Der nun veröffentlichte Bericht enthält Empfehlungen für Deutschland Rassismus stärken zu bearbeiten.

### 6. Internationale Wochen gegen Rassismus

Alljährlich fanden im März wieder die Wochen gegen Rassismus statt. Vielfältige Aktionen und Veranstaltungen fanden in Dörfern und Städten statt. Die Webseite<sup>9</sup> der Interkulturellen Wochen informiert über die umfassenden Aktivitäten.

### 7. ‚Armutswanderer und Menschenrechte‘

Klaus J. Bade veröffentlichte bei ‚Migration Online‘ einen Kommentar<sup>10</sup> zur Situation von EU Migranten aus Rumänien und Bulgarien.

### 8. Publikationen zum Thema Diskriminierung

---

<sup>4</sup> <http://mediendienst-integration.de/dossier/armutsmigration.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

<sup>5</sup> <http://www.roma-alliance.org/uploads/bloc211/Committee%20of%20the%20Regions%20-%20Opinion%20on%20Roma%20Integration%20Strategies%202013-11-29.pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

<sup>6</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CERD](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CERD), zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>7</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-13\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-13_de.htm), zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>8</sup> <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-CbC-V-2014-002-deu.pdf>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>9</sup> <http://www.internationale-wochen-gegen-rassismus.de/>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>10</sup> <http://www.migration-online.de/beitrag.html?id=9288>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

Die Friedrich Ebert Stiftung veröffentlichte zu Beginn des Jahres 2014 zwei WISO direkt Faltblätter zum Thema Diskriminierung. Von Albert Scherr stammt der Artikel zu Diskriminierung in Betrieben<sup>11</sup>. Von Vera Egenberger wurden Ergänzungs- und Änderungsbedarfe<sup>12</sup> am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vorgestellt.

### **9. Rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige**

In der Ende 2013 veröffentlichten Publikation „Bildung und Beruf in Deutschland, Eine Broschüre zu den rechtlichen Voraussetzungen des Aufenthalts für Drittstaatsangehörige“<sup>13</sup> gibt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Informationen welche Voraussetzungen Drittstaatler, mit dem Wunsch nach Deutschland einzureisen, erfüllen müssten.

### **10. Asylstatistik 2013**

In der Antwort auf die Kleine Anfrage<sup>14</sup> der LINKEN vom 5.3.2014 wird ein umfassender Überblick über die Erteilung von Asyl nach Deutschland gegeben.

### **11. Studie zur Integration mobiler EU-Bürger in sechs europäischen Städten**

Um die Auswirkungen auf das Recht der EU-Freizügigkeit zu analysieren, veröffentlichte die Europäische Kommission Anfang 2014 eine Studie<sup>15</sup> (in Englisch). Diese untersucht in sechs europäischen Städten welche Personengruppen die EU-Freizügigkeit in Anspruch nehmen und welche Auswirkungen diese auf die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Städte nimmt. Eine Pressemitteilung<sup>16</sup> fasst die Ergebnisse kurz zusammen.

### **12. Antwort auf Kleine Anfrage zu Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug**

Ende März 2014 antwortete die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage<sup>17</sup> der Linksfraktion bezüglich der Anforderungen von Sprachkenntnissen beim Ehegattennachzug. Die seit sieben Jahren rechtlich verbindlichen Anforderungen von Deutschkenntnissen beim Ehegattennachzug verhinderten in annähernd jedem dritten Antrag einen Nachzug. Nun liegt eine Klage beim EuGH vor die in absehbarer Zeit entschieden wird.

### **13. Migrations-, Flüchtlings- und Antirassismuspoltik, Überblick über laufende Gesetzgebungsverfahren**

In Ergänzung zum EU Überblick über migrations-, flüchtlings- und antirassismuspolitische Gesetzesverfahren veröffentlicht der DGB Bundesvorstand ab Mai 2014 auch einen Überblick über die auf deutscher Ebene anhängigen Gesetzesentwicklungsverfahren im Themenbereich. Dieser wird ebenfalls über die Webseite des DGB Bundesvorstandes zugänglich sein.

### **14. Kleine Anfrage zu sozialen Rechten von Bulgaren und Rumänen in Deutschland**

Am 20.12.2013 antwortete die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage<sup>18</sup> der Fraktion DIE LINKE bezüglich der sozialen Rechte von bulgarischen und rumänischen EU-Bürgerinnen und Bürgern, die in Deutschland leben.

### **15. Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug**

---

<sup>11</sup> <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10470.pdf>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>12</sup> <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10524.pdf>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>13</sup> [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>14</sup> <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800705.pdf>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg\\_just\\_eva\\_free\\_mov\\_final\\_report\\_27.01.14.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf), zuletzt geöffnet am 23.03.2014

<sup>16</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-137\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-137_de.htm), zuletzt geöffnet am 23.03.2014

<sup>17</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/009/1800937.pdf>, zuletzt geöffnet am 14.04.2014

<sup>18</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/002/1800223.pdf>, zuletzt geöffnet am 01.05.2014

Am 30. April 2014 veröffentlichte der Gerichtshof der Europäischen Union die Schlussanträge<sup>19</sup> des Generalanwalts Mengozzi zu den Anforderungen deutscher Sprachkenntnisse beim Nachzug von Ehegatten nach Deutschland. In einer Pressemeldung<sup>20</sup> wird die rechtliche Einschätzung kurz dargelegt. Nicht vorhandene Sprachkompetenzen sollen nicht per se zu einer Ablehnung eines Einreisevisums führen dürfen.

---

<sup>19</sup>

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbfdb22b7087eb41668236952ea8f5a401\\_e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuNb310?text=&docid=151541&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=417188](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbfdb22b7087eb41668236952ea8f5a401_e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuNb310?text=&docid=151541&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=417188) , zuletzt geöffnet am 01.05.2014

<sup>20</sup> <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140063de.pdf> , zuletzt geöffnet am 01.05.2014

## III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

### 1. EU-Vertrag von Lissabon<sup>21</sup> - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union

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

Nach dem neuen Vertrag entwickelt die Union eine gemeinsame Politik:

- zum Schutz der Grenzen und zu Visa und langfristigen Aufenthaltstiteln (Artikel 79 (2)a)<sup>22</sup>
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))<sup>23</sup>
- eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll (Artikel 79 (1))<sup>24</sup>
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))<sup>25</sup>
- mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Integration gefördert und unterstützt werden (Artikel 79 (4)).

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

In Deutschland war Ende Juni 2009 vom Verfassungsgericht<sup>26/27</sup> entschieden worden, dass das Zustimmungsgesetz zur Umsetzung des Lissabonner Vertrages zwar weitgehend grundgesetzkonform ist, jedoch dem Bundestag und Bundesrat im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsveränderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte einräumt. Durch die Verabschiedung von mehreren entsprechenden Gesetzen in den Sommermonaten 2009 wurde der Lissabonner Vertrag dann verfassungskonform ratifiziert.

Seit Dezember 2007 hat sich die EU – nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen – eine ‚Verfassung‘ gegeben. Die Charta der Grundrechte<sup>28</sup> umfasst die in der EU zu garantierenden Grundrechte, wie die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das

---

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

22 Artikel 79 Lissabonner Vertrag

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

23 Artikel 67 Lissabonner Vertrag

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

24 Artikel 79 Lissabonner Vertrag

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

25 Artikel 67 Lissabonner Vertrag

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

26 [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

27 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

28 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

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

## 2. Vorhaben der griechischen EU Präsidentschaft (1. Hälfte 2014)

Im Rahmen der griechischen Ratspräsidentschaft vom 01.01.2014 bis 30.06.2014 will sich das Land auf Mängel der Eurozone, die Stärkung der demokratischen Legitimität und Migrationsthemen konzentrieren. Ein EU-weiter Ansatz zur Migrationspolitik soll weiter verfolgt werden. Griechenland will außerdem die negativen Aspekte der illegalen Einwanderung auf die Wirtschaft und die soziale Kohäsion bearbeiten.

Auf der Webseite der griechischen Ratspräsidentschaft sind Details einzusehen.<sup>29</sup> Außerdem hat sich die EU seit Anfang 2013 im 18-Monatsprogramm darauf verständigt, die Themen legale/irreguläre Migration, Asyl und Gleichbehandlung auf der Tagesordnung zu behalten<sup>30</sup>.

Italien wird in der zweiten Jahreshälfte 2014 die Ratspräsidentschaft übernehmen.

## 3. Europäische Migrationspolitik im Allgemeinen

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

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

Dem Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit wird im Stockholmer Programm durch die konsequente Anwendung der bestehenden Rechtsinstrumente besonderer Nachdruck verliehen. Vorgeschlagen wird ein elektronisches Registrierungssystem für Ein- und Ausreisen in und aus der EU. Das Programm sieht die stringente Bekämpfung von Menschenhandel vor, will dies aber mit dem Opferschutz verbinden. Die Gewährung der Straffreiheit, die Legalisierung und die Wiedereingliederung bei freiwilliger Rückreise ins Herkunftsland sollen die Kooperationsbereitschaft bei der Ermittlung fördern. Das Programm ist wegweisend für die Zielrichtung der EU-weiten Migrationspolitik bis 2014.

In einem Aktionsplan<sup>31/32</sup> werden die jeweiligen konkreten Schritte als auch ein zeitlicher Rahmen genannt, wie die Europäische Union vorgehen möchte.

Als Nachfolgeprogramm für die Lissabonner Strategie wurde im Juni 2010 die ‚Europa 2020‘ Strategie verabschiedet. Als Instrumente hierfür werden ‚Jugend in Bewegung‘, die ‚Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut‘ und die ‚Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten‘ angeboten.

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

- Jahresbericht über Einwanderung und Asyl, verabschiedet im Mai 2010 (KOM (2010) 214)<sup>33</sup>
- Bericht der Kommission über die Einrichtung eines Mechanismus zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vom 5. Oktober 2006 (COM(2009) 687)<sup>34</sup>
- Mitteilung der Kommission zur Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und
- Asyl vom 10.6.2009 (KOM(2009) 266)<sup>35</sup>

---

29 <http://gr2014.eu/de/> zuletzt geöffnet am 23.02.2014

30 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17426.en12.pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

32 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

33 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

35 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)<sup>36</sup>.

Mit Entscheidung des Rates 2008/381/EG<sup>37</sup> vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk<sup>38</sup> (EMN) eingerichtet. Sein Ziel ist es, den Informationsbedarf der Organe der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten durch Bereitstellung aktueller und vergleichbarer Informationen zu Migration und Asyl zu decken. Das EMN soll die breite Öffentlichkeit mit Berichten über die Migrations- und Asylsituation in der EU und in den Mitgliedstaaten versorgen und ein Internetgestütztes Informationsaustauschsystem, das Zugang zu relevanten Dokumenten und Veröffentlichungen zur Thematik Migration und Asyl bietet, betreiben. In Deutschland ist das BAMF für die Zuarbeit zum EMN zuständig<sup>39</sup>.

- Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)<sup>40</sup>

## 4. Zuwanderung von Erwerbstätigen

Nachdem in 2001 der erste Versuch für eine Rechtssetzung zur Zuwanderung von Erwerbstätigen gescheitert war, hatte die Kommission im Januar 2005 ein „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“<sup>41</sup> vorgelegt. Die Schlussfolgerungen der Konsultationen zum Grünbuch wurden von der Kommission im Dezember 2005 in der Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“<sup>42</sup> vorgestellt.

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

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

Gemeinsam mit dem Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie legte die Kommission im Oktober 2007 den Richtlinienvorschlag (KOM(2007) 637)<sup>43</sup> zu Hochqualifizierten vor. Ziel war es, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Beschäftigte erteilt werden kann. Dabei knüpft die Kommission sowohl an die Qualifikation als auch an ein Mindestgehalt an.

Der DGB hat auf Grundlage der ersten Einschätzung und der Stellungnahme zum strategischen Plan eine Position<sup>44</sup> entwickelt.

Am 25. Mai 2009 wurde die Richtlinie 2009/50/EG verabschiedet und musste bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgewandelt werden. Ein Gesetzentwurf<sup>45</sup> wurde zunächst im Bundestag debattiert. Dem sogenannten 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex<sup>46</sup> wurde am 23. September 2011 im Bundesrat zugestimmt. Dieses Gesetz deckt die Rückführung illegal Aufhältiger in der Bundesrepublik, den Visakodex, Abschiebehaft und die Beschäftigung von irregulär Aufhältigen ab.

Eine DGB-Stellungnahme<sup>47</sup> zu den Richtlinienentwürfen KOM(2007) 637 und KOM(2007) 638 vom Mai 2008 formuliert die Forderungen des DGB, dass nicht nur die aktuellen und befristeten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bedient werden dürfen, sondern eine Arbeitsmarktpolitik formuliert werden soll, die auch Bildung und Qualifizierung in den Blick nimmt.

---

36 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

37 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

38 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114568\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114568_de.htm), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

39 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

40 [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_DE_ACT_part1_v5.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

41 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11331\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11331_de.htm), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

42 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0669de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

43 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

44 <http://www.dgb.de/themen/++co++7ff63c9c-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422/@@dossier.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

45 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705470.pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

46 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

47 <http://www.dgb.de/themen/++co++a52dfc52-3c0c-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

Die Verhandlungen zur Umsetzung der EU Richtlinie wurde im Mai 2011 in Deutschland fortgesetzt<sup>48</sup>. Am 7. Dezember 2011 wurde der Kabinettsbeschluss zur Einführung einer Blue-Card vorgelegt. Am 10. Februar und 11. Mai 2012 nahm der Bundesrat Stellung zum Gesetzesentwurf<sup>49</sup>. Der Innenausschuss des Bundestages hielt am 23. April 2012 eine öffentliche Anhörung ab<sup>50</sup>. Inzwischen haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat dem überarbeiteten Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union zugestimmt. Das Gesetz trat am 1. August 2012 in Kraft.

## 4.2 Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen<sup>51</sup>

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

## 4.3 Richtlinie über ein einheitliches Verfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten<sup>54</sup>

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.

Die Richtlinie<sup>55</sup> wurde am 13.12.2011 vom Rat angenommen. Sie legt nun das einheitliche Antragsverfahren zur Einreise zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatlern fest. Ende 2016 soll der erste Bericht zur Umsetzung der Richtlinie an die Europäische Kommission eingereicht werden.

Der DGB begrüßte zwar grundsätzlich die Festlegung gemeinschaftlicher Mindestrechte, kritisierte jedoch die vorgeschlagenen Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

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

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

In Rahmen des „Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung aus 2005 wurde die Verabschiedung eines Rechtsinstrumentes zur Klärung von Saisonarbeit beschlossen, das im Stockholmer Programm bestätigt wurde. Die Zulassungskriterien zu Saisonarbeit, die

---

48 [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38648164\\_kw17\\_sp\\_zuwanderung/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38648164_kw17_sp_zuwanderung/index.html), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

49 [http://www.bundesrat.de/clin\\_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11\\_28B\\_29\\_templateld=raw,property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf](http://www.bundesrat.de/clin_235/SharedDocs/Drucksachen/2011/0801-900/848-11_28B_29_templateld=raw,property=publicationFile.pdf/848-11%28B%29.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

50 [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38485645\\_kw17\\_pa\\_innere/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38485645_kw17_pa_innere/index.html) zuletzt geöffnet am 23.02.2014

51 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=195730](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195730) zuletzt geöffnet am 23.02.2014

52 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

54 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

55 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/pe00/pe00073.de11.pdf> zuletzt geöffnet am 23.02.2014

# Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

Konditionen für den Entzug des Statuses als Saisonarbeiter, die Aufenthaltsdauer mit diesem Status, die Unterbringungskriterien und die Rechte der Saisonarbeitnehmer wurden im Richtlinienvorschlag bestimmt. Dieser Entwurf wurde Mitte 2010 vorgelegt. Hierzu veröffentlichte der DGB im März 2011 eine Stellungnahme<sup>56</sup>, in der er erhebliche Mängel in den gewerkschaftlichen Rechten und der sozialen Sicherheit von Saisonarbeitern ausmacht.

**Im Februar 2014 verabschiedete der Rat die Saisonarbeiter Richtlinie nach der Vorlage von Ergänzungen und der Annahme im Europaparlament. Die Richtlinie muss nun 2,5 Jahre nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in nationale Gesetzgebung eingearbeitet werden.**

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

Verfahren: Konsultationsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	13.07.2010	KOM (2010) 379 <sup>58</sup>
Rat	Übermittlung	14.07.2010	
	Erörterung	07.10.2010	PRES/2010/262
	Erörterung	09.06.2011	PRES/2011/161
	Annahme	07.02.2014	
	Unterzeichnung	26.02.2014	Pressemeldung <sup>59</sup> 2010/0210(COD) <sup>60</sup>
EP	Übermittlung	14.07.2010	
	Stellungnahme <sup>61</sup> des Ausschusses für Beschäftigung und bürgerliche Freiheiten	01.12.2011	
	Ergänzungen des Entwurfes durch den Berichterstatter <sup>62</sup>	04.11.2013	2010/0210(COD) Amendment 280
	Annahme <sup>63</sup>	05.02.2014	
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	EWSA/2011/801
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	ABL C/2011/166/ 59

56 <http://www.dgb.de/themen/++co++de674b4a-5c5e-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

57 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=199533](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199533), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

58 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

59 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/jha/141044.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/141044.pdf), zuletzt geöffnet am 23.03.2014

60 [http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/01/16/EU\\_11645/imfname\\_10438062.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/01/16/EU_11645/imfname_10438062.pdf), zuletzt geöffnet am 23.03.2014

61 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-464.974+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> zuletzt geöffnet am 23.02.2014

62 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-522.862+01+DOC+PDF+V0//EN&language=FR>, zuletzt geöffnet am 23.03.2014

63 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0072+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>, zuletzt geöffnet am 23.03.2014

Künftig werden Saisonarbeiter aus Nicht-EU-Ländern in allen EU Staaten die gleichen Rechte wie EU-Inländer genießen bei der Bezahlung, der Kündigung, der Arbeitszeit, dem Urlaubsanspruch, dem Gesundheits- und Arbeitsschutz. Der Zugang zu Leistungen wie Pensionen und Zugang zur Weiterbildung werden mit der Richtlinie geregelt. Außerdem müssen Arbeitgeber die angemessene Unterkunft der Saisonkräfte belegen. Eine Einbehaltung eines Teiles des Gehaltes ist nunmehr nicht mehr möglich.

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

Im Rahmen der Verpflichtungen der EU-25 durch das Allgemeine Handels- und Dienstleistungsabkommen, können Dienstleistungen über die Grenzen hinweg erbracht werden. Um diesen Sachverhalt zu regeln, wurde die Richtlinie 2010/378 erarbeitet. Diese bietet ein vereinfachtes Zulassungsverfahren für konzernintern entsandte Arbeitnehmer entlang harmonisierter Kriterien. Dies beinhaltet beispielsweise, dass Führungs-, Fachkräfte oder Praktikanten konzernintern entsandt werden können. Sie müssen, sofern das jeweilige Aufnahmeland darauf besteht, mindestens 12 Monate bei der entsendenden Firma beschäftigt gewesen sein. Das Gehalt muss bei der Visabeantragung genannt werden. Eine Arbeitserlaubnis wird mit dem Vermerk ‚konzernintern entsandter Arbeitnehmer‘ versehen. Das Visum ist nur für die entsendende Firma gültig. Der Einsatz ist jedoch in unterschiedlichen Niederlassungen möglich.

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

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

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage Veränderter Vorschlag	13.07.2010	KOM(2010) 378 <sup>65</sup>
Rat	Übermittlung Erörterung Erörterung	14.07.2010 07.10.2010 09.06.2011	
EP <sup>66</sup>	Übermittlung Abstimmung	14.07.2010 15.04.2014	Protokoll Punkt 29. <sup>67</sup>
EWSA	Stellungnahme	04.05.2011	
AdR	Stellungnahme	31.03.2011	

Zum Richtlinienentwurf KOM(2010) 378 hat der DGB am 17.3.2010 eine Stellungnahme<sup>68</sup> veröffentlicht.

---

64 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?Cl=de&DosId=199534](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?Cl=de&DosId=199534), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

65 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0378\\_/com\\_com\(2010\)0378\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0378_/com_com(2010)0378_de.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

66 [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/0209\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/0209(COD)), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

67 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BPV%2B20140415%2BRES-VOT%2BDOC%2BPDF%2BVO%2F%2FDE>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

68 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422?k:list=Arbeit>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

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

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

Stand der Beratungen<sup>69</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM (2012) 124 <sup>70</sup>
Rat	Übermittlung	23.03.2012	
EP	Übermittlung Stellungnahme	23.03.2012 15.01.2014	TA/2014/27/P7 <sup>71</sup>
EWSA			
AdR			

## 5. Aufenthalt von Drittstaatlern

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

### 5.1 Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (Familiennachzugsrichtlinie)<sup>72</sup>

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

Das Europäische Parlament war der Ansicht, dass die in dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften gegen Grundrechte, insbesondere gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens und gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung, verstoßen. Deshalb brachte es eine Klage auf Nichtigkeitsklärung vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft ein (C-540/03)<sup>73</sup>. Am 27. Juni 2006 fällte das Gericht sein Urteil: Die Richtlinie steht dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens nicht entgegen. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt.

---

69 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=201457](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201457), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

70 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

71 Dokument noch nicht zugänglich

72 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

73 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-540/03>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

Die Kommission prüft die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Sie legte am 8. Oktober 2008 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie (KOM(2008) 610)<sup>74</sup> vor. Darin weist die Kommission auf die unterschiedliche Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten hin.

Am 15. November 2011 wurde das Grünbuch<sup>75</sup> zum Recht auf Familienzusammenführung von der in der EU lebenden Drittstaatlern veröffentlicht. Weil aus Sicht der Kommission Teile der alten Richtlinie nicht entsprechend umgesetzt wurden, sollen nun Maßnahmen ergriffen werden, um die Regeln zum Familienzusammenzug zu überarbeiten.

## 5.2 Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)<sup>76</sup>

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.<sup>77</sup> Sie regelt die Bedingungen für die Zuerkennung eines Langzeitaufenthaltes für Drittstaatsangehörige, wie dieser erworben werden und ggf. entzogen werden kann. Er regelt auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für Langzeitaufenthältige, die in ein anderes EU-Land weiterwandern. Die Richtlinie benennt außerdem, in welchen Bereichen Drittstaatsangehörige mit diesem Status EU Ausländern gleichgestellt sind. Auch diese Richtlinie floss in das 1. Richtlinienumsetzungsgesetz ein.

## 5.3 Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Studentenrichtlinie) (RL 2004/114/EG)<sup>78</sup>

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

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

Mit dem am 26. März 2013 von der Kommission der Europäischen Union vorgelegten Entwurf einer Richtlinie KOM(2013) 151 final über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken wurden zwei bereits bestehende Richtlinien neu gefasst und erweitert. Die Richtlinie 2004/114/EG vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Studentenrichtlinie) und der Richtlinie 2005/71/EG vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (Forscherrichtlinie) gehen nun in der neuen Richtlinie auf und sollen die Bestimmungen für Wissenschaftler, Studenten, Schüler und Praktikanten aus Drittstaaten verbessern und die Zulassungsbedingungen auf zwei neue Personengruppen (bezahlte Praktikanten und Au-pair Beschäftigte) erweitern. Defizite der beiden Vorläufer-Richtlinien sollen behoben werden und die Mobilität in die EU soll gefördert werden.

Stand der Beratungen<sup>79</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
-----	-----	------	----------------

74 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

75 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF> zuletzt geöffnet am 23.02.2014

76 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

77 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

78 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

79 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=202504](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=202504), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

Kommission	Vorlage	25.03.2013	KOM(2013) 151 final <sup>80</sup>
Rat	Übermittlung	25.03.2013	
EP	Übermittlung	25.03.2013	
	Stellungnahme	25.02.2014	TA/2014/122/P7 <sup>81</sup>
EWSA	Stellungnahme	18.09.2013	EWSA/2013/3516 <sup>82</sup>
AdR	Stellungnahme	28.11.2013	AdR/2013/3535 <sup>83</sup>

Außerdem haben Kommissionsdienststellen eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung<sup>84</sup> veröffentlicht.

## 6. Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem

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

- Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU (Richtlinie Aufnahmebedingungen)<sup>85</sup>
- Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie)<sup>86</sup>
- Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)<sup>87</sup>.

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

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

Stand der Beratungen<sup>88</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	03.12.2008	KOM(2008) 815 FINAL <sup>89</sup>
	Veränderter Vorschlag	01.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL <sup>90</sup>
	Berichtigung des Vorschlags	28.06.2011	KOM(2011) 320 FINAL/2 <sup>91</sup>
Rat	Übermittlung	05.12.2008	
	Erörterung	04.06.2009	

80 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0151:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

81 Dokument noch nicht zugänglich

82 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=3516&year=2013>, zuletzt geöffnet am 14.04.2014

83 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?jsessionid=q2ZmTLmFYn0BjY0NQ0jdczVD9wjJlmGGbh9h3ZXMQRXW1kpgm!-1254372886?uri=CELEX:52013AE3516>, zuletzt geöffnet am 14.04.2014

84 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0078:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

85 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

86 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

87 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

88 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=197713](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197713), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

89 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

90 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

91 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

	Erörterung	30.11.2009	
	Erörterung	09.06.2011	
	Politische Einigung	25.10.2012 <sup>92</sup>	
	Unterzeichnung	26.06.2013	32013L0033 <sup>93</sup>
EP	Übermittlung	05.12.2008	
	Stellungnahme	07.05.2009	TA/2009/376 <sup>94</sup>
EWSA	Stellungnahme	16.07.2009	EWSA/2009/1209
	Stellungnahme	26.10.2011	EWSA/2011/1596
AdR	Stellungnahme	07.10.2009	ABL C/2010/79/58

## 6.2 Illegaler Aufenthalt und Rückführung

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

- Richtlinie 2002/90/EG<sup>95</sup> zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- Richtlinie 2003/110/EG<sup>96</sup> über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)
- Richtlinie 2004/81/EG<sup>97</sup> über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Opferschutzrichtlinie).

Die unter a) bis c) genannten Richtlinien wurden im 1. Richtlinienumsetzungsgesetz<sup>98</sup> 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- Richtlinie 2008/115/EG<sup>99</sup> zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wurde am 16.12.2008 verabschiedet und sollte bis Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein erster Bericht ist für Dezember 2013 vorgesehen. Diese Richtlinie ist im 2. Richtlinienumsetzungsgesetz (siehe 4.1.) enthalten.
- Im Juli 2006 wurde von der Kommission die Mitteilung<sup>100</sup> bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

Im Rahmen der Umsetzung des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes<sup>101</sup>, das am 26.11.2011 in Kraft trat, wurde die Einführung einer Ausnahme zur Meldepflicht von illegal Aufhältigen beschlossen. Kinder ohne regulären Status, die die Schule besuchen, müssen nun nicht mehr bei den Ausländerbehörden gemeldet werden. § 87 des Aufenthaltsgesetzes wird entsprechend angepasst.

92 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14556.en12.pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

93 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?jsessionid=nclhTvlfhwtHBd9szXJcq8Q341gynb6vvzvnpl1hslkFphVy4p1g!-228044560?uri=CELEX:32013L0033>, zuletzt geöffnet am 01.05.2014

94 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=ACB0276E7B234525AFF982B50BD55D05.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0376+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

95 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

96 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

97 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

98 [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07\\_templateId=raw\\_property=publicationFile.pdf/388-07.pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/Drucksachen/2007/0301-400/388-07_templateId=raw_property=publicationFile.pdf/388-07.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

99 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:01:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

100 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

## 7. Zirkuläre Migration

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

Die Mitteilung der Kommission zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften vom 16. Mai 2007 KOM(2007) 248<sup>102</sup> behandelt die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlug sogenannte Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte in diesem Zusammenhang im April 2007 ein Policy Paper „Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union – Menschenrechtliche Anforderungen“<sup>103</sup>.

Der DGB entwickelte auf der Grundlage eines Fachgesprächs im Juli 2008 eine Stellungnahme<sup>104</sup>, die vom Bundesvorstand des DGB am 2. September 2008 verabschiedet wurde. Darin fordert der DGB ein Gesamtkonzept zur gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik, einschließlich der temporären Migration. Die von der Europäischen Kommission bisher vorgelegten Vorschläge für die zirkuläre Migration werden – insbesondere aufgrund menschenrechtlicher Bedenken – abgelehnt.

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

## 8. Integrationspolitik

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

Dazu wurden verschiedene Arbeitsfelder definiert:

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

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

Am 20. Juli 2011 wurde die Europäische Agenda zur Integration von Drittstaatsangehörigen von der Europäischen Kommission<sup>105</sup> vorgelegt. Diese baut auf den Lissabonner Vertrag und das Stockholmer Programm auf. Die Familienzusammenführung, Langzeit-aufenthältige, unbegleitete Kinder und Asyl stehen im Zentrum der Kommunikation. Die Aspekte Grundrechte, Nichtdiskriminie-

---

101 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

102 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

103 [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/policy\\_paper\\_7\\_temporaere\\_arbeitsmigration\\_in\\_die\\_europaeische\\_union.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

104 <http://www.dgb.de/themen/++co++3b77a572-3c0e-11df-7b76-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

105 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

rung, Gleichstellung von Frauen und Männer als auch Roma werden besprochen. Die Kommission stellt in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, Demographie, Erziehung, Gesundheit, Sport und anderen ihre Ansätze und Fördermöglichkeiten vor.

## 8.1 Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legte die Kommission im September 2005 eine Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ KOM(2005) 389<sup>106</sup> und am 20.07.2011 eine Mitteilung der Kommission „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM(2011) 455 endgültig<sup>107</sup> vor. Im Dezember 2011 hatte der Rat der Europäischen Union Schlussfolgerungen gezogen<sup>108</sup>. Der Ausschuss der Regionen<sup>109</sup> und der Wirtschafts- und Sozialausschuss<sup>110</sup> kommentierten die Europäische Integrationsagenda im Februar und März 2012. Die in 2011 vorgelegte Mitteilung soll am 24.01.2013 angenommen werden.

## 8.2 Informationen und Publikationen

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

Handbücher:

- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Erste Ausgabe, 2005<sup>111</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007<sup>112</sup>
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010<sup>113</sup>

Seit Beginn des Jahres 2009 ist die europäische Webseite für Integration zugänglich. Diese gibt Informationen in mehreren Sprachen (unter anderem Deutsch) über neueste Nachrichten zum Thema Integration und anstehende Veranstaltungen. EU-Informationsblätter und Informationen zu Förderrichtlinien können heruntergeladen werden und durchgeführte Integrationsmaßnahmen werden vorgeschlagen. Umfangreiche Materialien und Veröffentlichungen sind in einer Bibliothek zugänglich.<sup>114</sup>

Im Juli 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Kommunikation zur Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaaten (SEC(2011) 957 final)<sup>115</sup>. In dieser Kommunikation werden Teilhabemöglichkeiten, lokale Integrationsmaßnahmen und die Einbindung der Herkunftsländer bei der Integration herausgestellt.

## 8.3 Das Europäische Integrationsforum

In ihrer Mitteilung "Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union" vom September 2005, bestätigte die Europäische Kommission, dass für eine erfolgreiche Integrationspolitik eine umfassende Herangehensweise und die Involvierung von Akteuren auf allen Ebenen von Bedeutung sind. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden das Europäische Integrationsforum, als substantielle 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.

---

106 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

107 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

108 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/126889.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/126889.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

109 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniodocument.aspx?language=de&docnr=199&year=2011>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

110 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniodocument.aspx?language=de&docnr=821&year=2012>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

111 [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/handbook\\_1sted\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/handbook_1sted_de.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

112 [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/2007/handbook\\_2007\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

113 [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_12892\\_38486588.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_38486588.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

114 <http://ec.europa.eu/ewsi/de>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

115 [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v10.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf), zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

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

Das 8. Integrationsforum<sup>116</sup> war Mitte Oktober 2012 in Brüssel abgehalten worden.

## 8.4 Der Integrationsfonds

Innerhalb des generellen Programms zur ‚Steuerung der Migrationsströme‘ verabschiedete die Kommission im Jahr 2005 die Schaffung eines Integrationsfonds (KOM(2005) 0123)<sup>117</sup>. Ziel ist, nationale Anstrengungen zur Integration in den Jahren 2007 – 2013 zu unterstützen. Die finanzielle Ausstattung des Fonds für den genannten Zeitraum beläuft sich auf rund 1,7 Milliarden Euro. Finanziert werden unter anderem nationale Aktionspläne und der Austausch von Erfahrungen.

Bezüglich möglicher Förderrichtlinien der EU bietet das Europäische Netzwerk gegen Rassismus (ENAR) eine Beobachtung von neuen Aufrufen in englischer Sprache an<sup>118</sup>.

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

## 8.5 Europäisches Zentrum für Migrationspolitik

In 2008 verlautbarte der damals zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Frattini ein europäisches Zentrum für Migrationspolitik solle eröffnet werden<sup>119</sup>. Das wichtigste Ziel des neuen Zentrums für Migrationspolitik sei es, Forschungsergebnisse in realistische politische Empfehlungen zu übersetzen und die Ausrichtung der europäischen Politik in diesem Bereich mitzutragen. Das Zentrum solle sich außerdem mit der Entwicklung und Nutzung von Datenbanken zu den demografischen, wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und politischen Aspekten der Migration befassen. Da das Europäische Hochschulinstitut in Florenz bereits Forschungen im Bereich betreibt, wurde es mit der Einrichtung des Zentrums betraut. Das Zentrum veröffentlicht regelmäßig Informationen auf seiner Webseite<sup>120</sup>.

---

116 <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/summary-report.pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

117 [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 23.02.2014

118 [http://www.enar-eu.org/Page\\_Generale.asp?DocID=15301&langue=EN](http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15301&langue=EN), zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in EN)

119 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

120 <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 03.07.2013 (nur in EN)

## IV. Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

### 1. Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

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

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

Im Jahr 2004 wurde darauf aufbauend die EU Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten (RL 2004/38/EG vom 29. April 2004<sup>121</sup>) verabschiedet. Diese regelt das Recht auf Ausreise aus dem Herkunftsland und die Einreise in den anderen Mitgliedsstaat. Regelungen zum Aufenthalt bis zu und über drei Monate und die notwendigen Voraussetzungen sind festgelegt. Sowohl Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als auch ihre Familienangehörige sind hierdurch abgedeckt. Mit der Einführung der Richtlinie wurden die geltenden Richtlinien 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft, die Richtlinie 73/148/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs<sup>7</sup>, die Richtlinie 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht, die Richtlinie 90/365/EWG über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen und die Richtlinie 93/96/EWG über das Aufenthaltsrecht der Studenten aufgehoben worden.

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

Im Rahmen der Freizügigkeit von Unionsbürgern und der Entsendung nehmen Selbstständige eine besondere Rolle ein. Über die oben genannte Richtlinie 2004/38/EG hinaus wird die Situation der Selbstständigen von weiteren Richtlinien abgedeckt. Im Rahmen der Durchsetzungsrichtlinie zur EU Entsenderichtlinie (siehe 3.1 auf Seite 23) als auch bei der Erleichterung der Freizügigkeit (siehe 1.1 auf Seite 20) werden Sachverhalte von Selbstständigen abgedeckt. Das DGB Projekt ‚Faire Mobilität‘ hat zur Situation von Selbstständigen und ihrer möglichen Scheinselbstständigkeit einen informativen Flyer<sup>122</sup> erstellt.

In Deutschland wurde die Richtlinie durch das 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt. Hier wurde das bestehende Gesetz über die Freizügigkeit von Unionsbürgern<sup>123</sup> am 17.6.2013 entsprechend geändert.

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

Diese Richtlinie wurde veröffentlicht, um die praktische Umsetzung der Freizügigkeit der EU Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der Union zu verbessern. Die Richtlinie zielt im Besonderen auf Veränderungen im Handeln der Mitgliedstaaten sowie auf Verbesserungen bei der Rechtslage ab. Durch die geringe Inanspruchnahme der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und den geringen Kenntnisstand von EU Bürgern zu Möglichkeiten in einem anderen EU-Land zu arbeiten, möchte die Europäische Kommission durch die Richtlinie eine Erleichterung bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts erreichen. Ihr Ziel ist es die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit einzudämmen, die Diskrepanz zwischen den anerkannten Rechten und

---

121 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

122 <http://www.faire-mobilitaet.de/informationen/flyer/++co++30d48266-a785-11e3-bf5f-52540023ef1a>, zuletzt geöffnet am 14.04.2014

123 [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/freiz\\_gg\\_eu\\_2004/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/freiz_gg_eu_2004/gesamt.pdf), zuletzt geöffnet am 06.05.2014

# Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

---

der Praxis zu beseitigen und die EU-Wanderarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmerinnen bei der Wahrung ihrer Rechte zu stärken. Der Rat unterzeichnete die Richtlinie nach kurzer Verhandlungsdauer bereits im April 2014.

## Stand der Beratungen<sup>124</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	26.04.2013	KOM(2013)0236 <sup>125</sup> und 126
Rat	Übermittlung Unterzeichnung	26.04.2013 16.04.2014	PE-CONS/2014/4/ <sup>127</sup>
EP	Übermittlung Stellungnahme	26.04.2013 12.03.2014	TA/2014/224/P7
EWSA	Stellungnahme	18.09.2013	EWSA/2013/3907/128

## 1.2 EuGH-Urteile zur Freizügigkeit

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

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
12.03.14	RL 2004 /38 EG	Niederlande Vorabentschei- dungsersuchen	Die Kläger mit nigerianischer und marokkanischer Staatsangehörigkeit hatten mit ihrem Ehepartnern in anderen EU Ländern als dem Herkunftsland des Partners gelebt und beabsichtigten nun in dieses zurück zu kehren. Die in Frage stehende Richtlinie gilt auch für Familienangehörige.	C- 456/12 und 457/12 <sup>129</sup>
16.01.14	Familienzu- sammenfüh-	Schweden	Eine von den Philippinen stammende und mit einem Schweden verheiratete Frau klag-	C-

---

124 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=202604](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=202604), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

125 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0236:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

126 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0236:FIN:EN:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

127 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=PE%204%202014%20REV%201>, zuletzt geöffnet am 01.05.2014

128 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52013AE3907>, zuletzt geöffnet am 01.05.2014

129

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=149082&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=60979>,  
zuletzt geöffnet am 06.04.2014

	rung nach dem 21. Lebensjahr	Vorabentscheidungsersuchen	te um das Niederlassungsrecht ihres über 21 Jahre alten und von ihr finanziell abhängigen Sohnes.	423/12 Reyes <sup>130</sup>
19.09.13	Freizügigkeit und VO zur Koordinierung der Sozialsysteme	Österreich Vorlageverfahren	Ein in Österreich lebender deutscher Rentner beantragte eine beitragsunabhängige Ausgleichszulage, um die niedrige Rente aus Deutschland auszugleichen. Eine Existenzsicherung ist jedoch Voraussetzung für einen rechtmäßigen Aufenthalt. Die Ausgleichzahlung ist zu gewähren.	C-140/12 (Brey) <sup>131</sup>
25.07.08	RL 2004/38	Irland  Vorlageverfahren	1. Die RL steht der Regelung Irlands entgegen, wonach sich ein drittstaatsangehöriger Ehegatte eines Unionsbürgers, der sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, vor seiner Einreise in den Aufnahmestaat in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben muss.  2. Ein drittstaatsangehöriger Ehegatte kann sich auf die Richtlinie berufen, unabhängig davon, wann oder wo die Ehe geschlossen wurde.	C-127/08 (Metock und andere) <sup>132</sup>
11.12.07	Verordnung 1612/68 und RL 90/364	Niederlande Vorabentscheidungsersuchen	Eine Person, die sich mit einem Staatsbürger in dessen Herkunftsland niederlassen möchte, hat ein Niederlassungsrecht, auch wenn die Person keiner echten oder tatsächlichen Tätigkeit nachgeht.	C-291/05 (Eind) <sup>133</sup>

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

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

130

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148829&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=61144>, zuletzt geöffnet am 06.04.2014

131

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d66d038b2f96f04bc2bf2debf254c1f35d.e34KaxilC3eQc40LaxqMbN40aNeMe0?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=55848>, zuletzt geöffnet am 06.04.2014

132 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

133 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71494&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=56589>, zuletzt geöffnet am 06.04.2014

# Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

---

In seinem Beschluss zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten‘<sup>134</sup> von April 2011, formuliert der DGB-Bundesvorstand die Forderung einen Mindestlohn von 8,50 Euro für alle einzuführen und den Grundsatz der gleichen Entlohnung bei gleicher Arbeit einzuführen. Nur so kann der Missbrauch von Leiharbeitern vermieden werden. Auch sollen Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte für Entsandte gelten. In Kommunikation mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales fordert der DGB, dass für Rumänien und Bulgarien auch die dritte Phase der Übergangsregelungen in Anspruch genommen werden sollte. Aus der neueren Beratungspraxis kommen dem DGB Fälle von teils ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen von bulgarischen und rumänischen Arbeitern zur Kenntnis.

Der DGB hat die ersten Jahre der Übergangsregelungen intensiv begleitet. Auch wenn geringere Auswirkungen für den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten waren, warnte der DGB in seinen Stellungnahmen vor der Verschlechterung von Arbeitsbedingungen. Denn sowohl bei der grenzüberschreitenden Leiharbeit, wie bei der Entsendung gelten grundsätzlich die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen des Herkunftslandes und nicht die am Arbeitsort. Eine Ausnahme gibt es für die Entlohnung nur, wenn ein allgemein verbindlicher Tarifvertrag besteht.

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

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

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

Nach kontroverser Diskussion beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 2006 die Richtlinie (RL 2006/123)<sup>135</sup> über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Mit der Richtlinie soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. Zwar sind einige Sektoren, wie Bildung, ausgenommen, dennoch hat die Richtlinie weitreichende Auswirkungen auf nationales Recht. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht war bis Ende 2009 zu gewährleisten.

Der Bundesvorstand des DGB hat im Oktober 2006 eine Stellungnahme zur EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>136</sup> zur Vorlage beim Bundestag veröffentlicht.

Am 13. Juli 2010 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine ‚Richtlinie (KOM(2010) 378) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung‘ vor. Ein Positionspapier<sup>137</sup> des DGB vom 17. März 2011 kritisiert, dass die aufenthaltsrechtlichen Probleme bei einer innereuropäischen Versetzung mit der Richtlinie nicht gelöst sind. Der Entwurf sieht nur Sanktionen gegen hiesige Niederlassungen beim Verstoß gegen die Zulassungsbedingungen vor; Sanktionen wegen fundamentaler Verstöße gegen die Beschäftigtengrundrechte der entsandten Beschäftigten, fehlen dagegen völlig.

Außerdem formuliert der DGB in seinem Positionspapier zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>138</sup> sozial, gerecht und aktiv gestalten‘ aus April 2011 die Anforderungen, den Mindestlohn von 8,50 € umzusetzen und den Grundsatz des ‚equal pay‘ für alle zu gewährleisten. Mitbestimmungsrechte müssen auch auf Entsandte ausgedehnt werden.

Bereits im Jahr 1996 wurde die Entsenderichtlinie (96/71 EG)<sup>139</sup> verabschiedet. Die Richtlinie ist Basis für das deutsche Entsendegesetz aus dem Jahr 1996. Seit dem Jahr 2000 wird – insbesondere im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von Unternehmen mit Sitz in den neuen EU-Mitgliedstaaten – verstärkt über die Umsetzung der Richtlinie diskutiert und vor den

---

134 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422> zuletzt geöffnet am 23.02.2014

135 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

136 <http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-7ec8a774d4720e69d488a1f3eb03df84>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

137 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

138 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

139 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

# Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

---

Gerichten geklagt. Die EU-Kommission versuchte, unter anderem durch verschiedene Mitteilungen, Einfluss auf die Umsetzung zu nehmen.

Im Juli 2003 legte die Kommission eine Mitteilung zur Durchführung der Entsenderichtlinie (KOM(2003) 458)<sup>140</sup> vor. Darin werden zwar die unterschiedlichen, für den Schutz der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Probleme aufgezeigt, gleichwohl wurde zu diesem Zeitpunkt der Schluss gezogen, dass eine Richtlinienänderung nicht erforderlich sei. Lediglich die Verwaltungszusammenarbeit müsse verbessert werden.

Im April 2006 publizierte dann die Europäische Kommission „Leitlinien für die Entsendung“ (KOM(2006) 159)<sup>141</sup> und im Zusammenhang damit einen Bericht der Kommissionsdienststellen. Darin greift sie verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes auf, die die Möglichkeiten der Kontrolle der Entsendefirmen einschränkt.

Im Juni 2007 wiederum veröffentlichte die Kommission eine weitere Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“ (KOM(2007) 304)<sup>142</sup>. Darin weist die Kommission vor allem auf den Grundsatz hin, dass mit der Richtlinie ein Gleichgewicht hergestellt werden soll zwischen dem Recht der Unternehmen und einem angemessenen Schutz der Arbeitnehmer. Außerdem werden EuGH-Urteile zum Anlass genommen, wiederholt die Kontrollbestimmungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu kritisieren.

Im März 2008 wurde durch die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)<sup>143</sup> veröffentlicht. Darin werden Empfehlungen zur Einrichtung eines Informationsaustauschsystems der Mitgliedstaaten und zum Zugang zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abgegeben.

Am 27. März 2012 tagte eine Präsidenschafts Arbeitsgruppe<sup>144</sup> zur konzerninternen Entsendung bei der redaktionelle Arbeiten weitergeführt wurden.

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

Am 21.3.2012 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (COM(2012) 131). Der Vorschlag zielt darauf ab Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für entsendete Arbeitnehmer festzuschreiben und eine Grundlage für die entsprechende Überwachung auf Unternehmensebene festzulegen.

Der DGB Bundesvorstand veröffentlichte hierzu am 21. März 2012 eine Stellungnahme<sup>145</sup> in der gleicher Lohn und gleiche Rechte auch für entsendete Arbeitnehmer eingefordert werden. Hierfür sollten angemessene Kontrollmechanismen geschaffen werden, um dieses Ziel zu verwirklichen. Bei den derzeitigen Verhandlungen konnte eine offene Liste von Kriterien zur Prüfung von Missbrauch durchgesetzt werden und Beratungsstellen für betroffene Entsendete müssen in den Ländern eingerichtet werden. Die jeweiligen Länder werden ermuntert Daten zu Entsendung zu sammeln und auszuwerten. Den Firmen wird mit der Richtlinie nun eine Meldepflicht bei Entsendung auferlegt. Außerdem enthält der Richtlinienentwurf die Verpflichtung eine Generalunternehmerhaftung einzuführen.

Stand der Beratungen<sup>146</sup>:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
-----	-----	------	----------------

---

140 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0458:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

141 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

142 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0304:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

143 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

144 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586552>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014 (nur in Englisch)

145 <http://www.dgb.de/themen/++co++91e088e2-a4c7-11e1-5ae4-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

146 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DoslD=201462](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DoslD=201462), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

## Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM(2012) 131 <sup>147</sup>
Rat	Übermittlung	23.03.2012	
	Erörterung	06.12.2012	
EP	Übermittlung	23.03.2012	
	Abstimmung im Ausschuss 'Beschäftigung und soziale Angelegenheiten'	20.06.2013	
	Zustimmung	16.03.2014	Pressemeldungen <sup>148</sup>
EWSA	Stellungnahme	19.09.2012	EWSA/2012/1387 <sup>149</sup>
AdR	Stellungnahme	29.11.2012	AdR 2012/1185 <sup>150</sup>

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

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
19.06.2008	96/71 EG	Luxemburg	Die Kommission hatte das Vertragsverletzungsverfahren <sup>151</sup> angestrengt. Inhaltlich ging es um die Schriftform des Arbeitsvertrages, die automatische Anpassung der Lohnhöhe und die Anwendung kollektiver Arbeitsverträge. Dem Urteil zufolge verstößt Luxemburg gegen die Bestimmungen der Entsenderichtlinie.	
03.04.2008	96/71 EG	Deutschland	Rüffert-Urteil: Mit dem Gesetz sollen tariftreue Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen besser geschützt werden. Der EuGH kommt zum Schluss, dass die Tariftreueklauseln in der vorliegenden Form über den in der Entsenderichtlinie vorgesehenen Schutz hinausgehen. Damit werden die Bestimmungen der Entsenderichtlinie zu einem Maximalschutz, der nicht überschritten werden dürfe.	C-346/06 <sup>152</sup>
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 <sup>153</sup>
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 <sup>154</sup>

Innerhalb der deutschen und europäischen Gewerkschaften wurde über die Folgen der Entscheidungen diskutiert. Der Bundesvorstand des DGB hat am 7. Oktober 2008 „Forderungen des DGB als Reaktion auf die vier EuGH-Entscheidungen (Viking, Laval,

147 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0131:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

148 <http://www.dgb.de/presse/++co++e79f0004-c551-11e3-80b5-52540023ef1a> und [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/11901\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11901_de.htm), zuletzt geöffnet am 06.05.2014

149 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=1387&year=2012>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

150 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=1185&year=2012>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

151 <http://lexetius.com/2008,1411>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

152 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0346:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

153 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

154 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0438:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

Rüffert, Kommission ./ Luxemburg)<sup>155</sup> verabschiedet. Darin fordert der DGB den generellen Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Binnenmarktfreiheiten. Formuliert werden darüber hinaus Forderungen an die europäische Politik, wie z. B. die Revision bzw. die Klarstellung der Entsenderichtlinie.

## 4. Zugang zu Sozialleistungen

Seit 1971 bestehen gemeinschaftliche Europäische Regelungen zum Zugang von EU-Bürgern zu den Systemen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die in einem EU-Staat leben. Die Verordnung ist mehrfach geändert und durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes interpretiert worden.

Die geltenden Bestimmungen beziehen sich auch auf die Bereiche der sozialen Sicherheit, wie Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Rente, Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder Familienleistungen, also auf beitragsfinanzierte und steuerfinanzierte Leistungen.

Wesentliche Voraussetzung ist die Gleichbehandlung von Bürgern anderer EU-Staaten mit den eigenen Staatsangehörigen. Zudem gibt es Regelungen für die Übertragung von Ansprüchen, z.B. bei Arbeitslosigkeit. Dabei wird klargestellt, dass ein Umzug in ein anderes EU-Land nicht zu einer Kürzung oder Streichung von Leistungsansprüchen führen darf. In einer Sonderregelung (Artikel 12) wird außerdem geregelt, dass ein/e entsandte/r Beschäftigte/r bis zu einer Entsendedauer von 24 Monaten den Rechtsvorschriften des Entsendelandes unterliegt. Gleiches gilt für Selbständige, die grenzüberschreitend ihre Leistungen anbieten.

Die Inhalte und Regelungen der Verordnung finden sich in den Regelungen des Sozialgesetzbuches wieder. Ob bestimmte Sachverhalte oder nationale Regelungen mit EU-Recht übereinstimmen, wird von der Politik und von den Gerichten auf nationaler und europäischer Ebene unterschiedlich bewertet.

Angesichts der Debatte um den Zugang von EU-Bürgern aus Bulgarien und Rumänien zu Leistungen der sozialen Sicherheit und der Forderung einiger EU-Länder (z.B. Österreich, Deutschland, Großbritannien) Einschränkungen einzuführen, hat die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten am 14. Januar 2014 nun einen neuen ‚Leitfaden<sup>156</sup> zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts für die Zwecke der sozialen Sicherheit‘ vorgelegt.

### 4.1 Leistungen nach SGB III

EU-Bürger und Angehörige von Drittstaaten, die in Deutschland Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben, besitzen den gleichen Anspruch auf Leistungen nach SGB III wie deutsche Staatsangehörige. Neu nach Deutschland einreisende EU-Bürger, die in einem anderen EU-Staat Ansprüche erworben haben, können diese Ansprüche für einen Zeitraum von sechs Monaten mitnehmen.

### 4.2 Leistungen nach SGB II

EU-Bürger und ihre Angehörigen haben grundsätzlich einen Anspruch auf Leistungen nach SGB II. Auch für sie gelten die allgemeinen persönlichen Voraussetzungen nach § 7 SGB II. Danach erhalten Personen Leistungen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Zu den Indizien für den gewöhnlichen Aufenthalt gehört unter anderem, dass die Person in Deutschland gemeldet ist und sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhält. Das bedeutet, dass der Aufenthalt von Saisonarbeitern oder entsandten Beschäftigten (bis zu 24 Monaten) als vorübergehend betrachtet wird und ihnen keine Leistungen nach SGB II zustehen.

Außer bei Arbeitnehmern und Selbständigen gibt es einen generellen Leistungsausschluss für die ersten drei Monate des Aufenthalts. Ebenfalls ausgeschlossen – auch bei einem längeren Aufenthalt – sind nach § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II ausländische Staatsangehörige, die sich ausschließlich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten.

---

155 [www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc](http://www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

156 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-13\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-13_de.htm), zuletzt geöffnet am 06.04.2014

## 4.3. Sozialhilfeleistungen nach SGB XII

Die Voraussetzungen für die Sozialhilfeleistungen nach SGB XII an ausländische Staatsangehörige beziehen sich auf den tatsächlichen Aufenthalt in Deutschland und auf den Aufenthaltsstatus. Generell ausgeschlossen sind Personen, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt sind. Ebenfalls ausgeschlossen sind Personen, die zur Erlangung von Sozialhilfe oder die ausschließlich zur Arbeitssuche eingereist sind sowie ihre Familienangehörigen (§ 23 SGB XII). Gleichwohl soll ihnen nach § 23 Abs. 4 SGB XII Hilfe bei Krankheit zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschiebbare Behandlung einer schweren oder ansteckenden Erkrankung geleistet werden.

## 4.4. Kindergeld

Ausländische Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sowie des Europäischen Wirtschaftsraumes (Island, Norwegen, Lichtenstein) und der Schweiz haben Anspruch auf Kindergeld, wenn sie in Deutschland erwerbstätig sind oder leben. Für sie gelten die gleichen Voraussetzungen wie für deutsche Staatsangehörige. Deutsche Staatsangehörige und EU-Bürger erhalten auch Kindergeld für ihre im Ausland lebenden Kinder. Staatsangehörige weiterer Länder, wie der Tunesiens oder der Türkei, haben auf Grundlage zwischenstaatlicher Abkommen ebenfalls einen Anspruch, wenn sie sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind oder Arbeitslosen- oder Krankengeld beziehen. Ansonsten ist der Bezug von Kindergeld an einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus geknüpft. Weitere Voraussetzung ist ein bestehendes Arbeitsverhältnis bzw. Leistungen nach dem SGB III.

Der Anspruch auf Kindergeldleistungen ist bei einem vorübergehenden Aufenthalt ausgeschlossen. Dies trifft auch EU-Bürger, die beispielsweise als Saisonbeschäftigte oder Werkvertragsbeschäftigte tätig sind.

## 4.5 EuGH Urteile

Datum	RL-Bezug	Land/Verfahren	Inhalt	Rechts-sache
12.06.12	Kinder-geldleis-tungen	Deutschland Vorabentschei-dungersuchen	Zwei aus Polen stammende Saisonarbeiter beantragten Kindergeld für ihre in Polen lebenden Kinder. Der EuGH entschied dass die beiden Saisonarbeitnehmer mit anderen steuerpflichtigen Arbeitnehmern gleichzustellen sind.	C-611/10 und C-612/10 157

## 5. Gewerkschaftliche Aktivitäten

### 5.1 Projekt ‚Faire Mobilität‘ des DGB<sup>158</sup>

Das Projekt startete im August 2011 und endet im Juni 2014. Kern des Projekts ist der Aufbau von sechs Erstberatungsstellen in Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Frankfurt/Main und Dortmund. Dort können sich mobile Beschäftigte aus den Ländern Mittel- und Osteuropas, in ihren Landessprachen, arbeitsrechtlich und sozialrechtlich informieren und beraten lassen. Die Beratungsstellen kooperieren mit vergleichbaren Einrichtungen lokaler Träger und sind Teil eines bundesweit agierenden Netzwerks. Außerdem wurde im Rahmen des Projekts eine Studie<sup>159</sup> erstellt, in der regelmäßig auftauchende Probleme mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bedarfe an sozialrechtlicher und arbeitsrechtlicher Beratung untersucht wurden. Ziel

---

157

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125065&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&c id=59685>, zuletzt geöffnet am 06.04.2014

158 <http://www.dgb.de/themen/++co++b3f42ec8-ee99-11e0-73ee-00188b4dc422/>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

159 <http://www.faire-mobilitaet.de/-/PqI>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

war es, politische Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Ein dritter Schwerpunkt bildete die Entwicklung von Bildungsmaterialien, die über die Situation von mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sensibilisieren und aufklären. Mit den modularen Fortbildungspaketen werden Personal- und Betriebsräte geschult, die in der Regel die ersten Anlaufstellen in den Betrieben und Verwaltungen sind, wenn es um Löhne und Arbeitsbedingungen geht. Außerdem wird das Personal anderer gewerkschaftsnaher Beratungseinrichtungen mit Bildungsmaterial<sup>160</sup> geschult.

Ein Blick auf <http://www.faire-mobilitaet.de/> lohnt sich: Hier werden nicht nur einzelne Fälle aus der Beratungspraxis veröffentlicht, die Seite bietet zudem einen guten Überblick über die gesellschaftspolitische Debatte zum gesamten Themenfeld der Arbeitnehmerfreizügigkeit und den damit zusammenhängenden Problemen.

Mit der Broschüre „Wissen ist Schutz!“<sup>161</sup>, die gemeinsam mit den bulgarischen Gewerkschaftsbünden CITUB und PODKREPA in deutscher und bulgarischer Sprache entwickelt wurde, bietet das Projekt ‚Faire Mobilität‘ einen Leitfaden für Menschen an, die vorübergehend oder auf Dauer in Deutschland leben und arbeiten wollen. Ein ähnlicher Leitfaden wird in absehbarer Zeit auch auf Rumänisch veröffentlicht.

Das Projekt wird aus Mitteln des ESF, des BMAS und Eigenmittel des DGB finanziert. Projektpartner sind das bfw, die PCG und der EVW.

## **Kontakt**

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

## **5.2 Interregionale Gewerkschaftsräte**

Grenzüberschreitende Gewerkschaftsarbeit hat Tradition. Im Dreiländereck Polen, Tschechien und Deutschland ist der Interregionale Gewerkschaftsrat Sachsen<sup>162</sup> tätig. Sein vorrangiges Ziel ist es, einen Beitrag zur Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der in der Region lebenden Menschen zu leisten und er bemüht sich, das Dreiländereck zu einer Modellregion für soziale Partnerschaft und Beteiligung zu entwickeln.

---

160 <http://www.faire-mobilitaet.de/-/Pqn>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

161 <http://www.faire-mobilitaet.de/informationen/publikationen>, zuletzt geöffnet am 16.03.2014

162 [http://sachsen.dgb.de/themen\\_1/+co++562cb686-b975-11e2-848c-00188b4dc422](http://sachsen.dgb.de/themen_1/+co++562cb686-b975-11e2-848c-00188b4dc422), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

## V. Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

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

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

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

Schon im Jahr 1976 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Grundlage des Artikels 235 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, eine Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich (Richtlinie 76/207/EWG)<sup>163</sup>.

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

- Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft (RL 2000/43/EG vom 29. Juni 2000<sup>164</sup>)
- Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG vom 27. November 2000<sup>165</sup>).

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

- die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (RL 2002/73EG vom 23. September 2002<sup>166</sup>).

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

- Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (RL 2004/113/EG vom 13. Dezember 2004<sup>167</sup>).

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

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

### 3. Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

#### 3.1 Deutschland

Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) hat die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie 2000/43 EG (Antirassismusrichtlinie), die Richtlinie 2000/78 EG (Beschäftigungsrichtlinie), die Richtlinie 2002/73 EG (Änderung der Gleichstellungsrichtli-

---

163 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

164 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

165 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

166 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

167 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

# Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

---

nie) und die Richtlinie 2004/113 EG (Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen) umgesetzt.

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

Dies sind beispielsweise:

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

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

Ein Vertragsverletzungsverfahren wird eröffnet wenn

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

In diesem Falle wird das Land:

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

Die Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland:

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

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

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

Kritikpunkte der Kommission waren über die obigen Unklarheiten hinaus:

- Die Ausnahmeregelung für Religionsgemeinschaften scheint der Klärung zu bedürfen.

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

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

# Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

- Richtlinie 2000/43 EG  
2. Stufe gegenüber 14 Mitgliedstaaten eingeleitet am 27. Juni 2007 (IP/07/928)<sup>168</sup>
- Richtlinie 2000/78/EG  
2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)<sup>169</sup>

Ende 2009 waren die meisten der von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren jedoch gegenstandslos geworden, da die jeweiligen Staaten ihre Gleichbehandlungsgesetzgebung entsprechend angepasst hatten oder wie im Falle Deutschland nur ‚geringfügige‘ Abweichungen festgestellt wurden. Die Schriftwechsel zur Prüfung der angemessenen Umsetzung der Richtlinien sind nun auf der Webseite<sup>170</sup> des ‚Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.‘ (BUG) zugänglich gemacht worden.

Im März 2014 wurden vom BUG Ergänzungsvorschläge<sup>171</sup> zum AGG und einem Antidiskriminierungsgesetz, das die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes zwischen dem Staat und den Bürgern regeln soll, veröffentlicht.

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

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssache
19.1.2010	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Frau <b>Kücükdıevenci</b> hatte seit 10 Jahren bei der Firma Swedex GmbH gearbeitet. Ihr waren zur Berechnung der Kündigungsfrist die Arbeitsjahre vor dem 25. Lebensjahr nicht angerechnet worden. Der EuGH entschied, dass anderslautendes nationales Recht den Gleichbehandlungsgrundsatz berücksichtigen muss.	C-555/07 <sup>172</sup>
13.9.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Die Piloten <b>Prigge, Fromm und Lambach</b> hatten geklagt, weil die Deutsche Lufthansa AG sie nach ihrem 60. Lebensjahr in Zwangsrente schicken wollte. Der EuGH hat entschieden, dass die Piloten bis zum 65. Lebensjahr unter bestimmten Voraussetzungen weiter fliegen können, sofern dies innereuropäische Flüge sind und ein Kopilot unter 60 Jahren anwesend ist.	C-447/09 <sup>173</sup>
08.09.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Zwei Angestellte des <b>Eisenbahn Bundesamtes</b> hatten geklagt, weil sie weniger verdienten als ihre Kollegen höheren Alters. Der EuGH entschied, dass eine tarifliche Regelung, die altersbedingte Gehaltsstufen vorsehen, der Richtlinie 2000/78 entgegen stehen. Dem	C-297/10 und C-298/10) <sup>174</sup>

168 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

169 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

170 <http://www.bug-ev.org/themen/recht/agg-vertragsverletzungsverfahren.html> zuletzt geöffnet am 23.02.2014

171 [http://www.bug-ev.org/fileadmin/user\\_upload/AGG\\_Novellierung\\_alle\\_Dokumente.pdf](http://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/AGG_Novellierung_alle_Dokumente.pdf) , zuletzt geöffnet am 14.04.2014

172 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0555:DE:HTML> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

173

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51aea1bec417c4bb8aedc9866a960fea0.e34KaxilC3eQc40LaxqMbN40a3yN e0?text=&docid=109381&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856308> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

174

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109244&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856434> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

			Land Berlin stehen deshalb möglicherweise Millionen hohe Nachzahlungen ins Haus.
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------

## 4. Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes

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

Stand der Beratungen<sup>175</sup>:

Verfahren: Konsultierungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	02.07.2008	KOM(2008) 426 <sup>176</sup>
Rat	Übermittlung	02.07.2008	
	Erörterung	02.10.2008	
	Erörterung	08.06.2009	
	Erörterung	30.11.2009	
	Erörterung	07.06.2010	
	Erörterung	06.12.2010	
	Erörterung	17.06.2011	
	Erörterung	01.12.2011	
EP	Übermittlung	02.07.2008	TA 2009/211 <sup>177</sup>
	Stellungnahme	02.04.2009	
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49 <sup>178</sup>
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	AdR 2008/321 <sup>179</sup>

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten<sup>180</sup> in Auftrag gegeben, das insbesondere der Frage nachgeht, welche Änderungen im AGG bei einer Verabschiedung des Richtlinienentwurfs erforderlich wären.

Der DGB begrüßt in seinem Positionspapier<sup>181</sup> vom 24. August 2009 die Vorlage zur Richtlinie. Weiteren Handlungsbedarf sieht der DGB jedoch im Hinblick auf die Gleichbehandlung unabhängig des Geschlechts beim Zugang zum und im Bildungsbereich. Ungeachtet des zu diesem Zeitpunkt noch anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78 bestünde nur eingeschränkter Handlungsbedarf in der Bundesrepublik. Das AGG deckt die im Richtlinienentwurf erarbeiteten Erwei-

175 [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=197196](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197196) , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

176 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

177 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=A23DB37445D299885CEBE8B2BD554B12.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0211+0+DOC+XML+V0//DE> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

178 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=49&year=2009> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

179 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=321&year=2008> , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

180 [http://www.dgb.de/2009/09/02\\_antidiskriminierung\\_gutachten/](http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/) , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

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

[b368f2038fd96e5917874bd572599a4c/@@index.html?tab=Datei&display\\_page=2&search\\_text=2008/426](http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-b368f2038fd96e5917874bd572599a4c/@@index.html?tab=Datei&display_page=2&search_text=2008/426) , zuletzt geöffnet am 23.02.2014

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

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

Am 20. März 2012 veranstaltete der Ausschuss Bürgerliche Freiheiten des Europaparlamentes ein Hearing zur 5. Gleichbehandlungsrichtlinie. Im Programm<sup>182</sup> konnten Vertreter aus Politik und Zivilgesellschaft zu Wort kommen. Redebeiträge stehen leider nicht online zur Verfügung. Im September 2012 trafen sich der Berichterstatter der Richtlinie Raul Romeva mit interessierten Mitgliedern des Europaparlamentes und Nichtregierungsorganisationen, um mögliche weitere Schritte zur Verabschiedung des Richtlinienentwurfes zu analysieren. Tenor des Treffens war jedoch die Bundestagswahlen in Deutschland abzugewarten, um zu sehen ob die Bundesregierung weiterhin ihre Ablehnung aufrecht erhält.

## 5. Rahmenbeschluss gegen Rassismus

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

Schon im Jahr 2001 war ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (KOM(2001/664/FINAL)<sup>183</sup> veröffentlicht worden. Aber erst während der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hatten sich die Mitgliedstaaten politisch auf ein schärferes Vorgehen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geeinigt. Ende 2008 wurde dann der ‚Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘ (2008/913)<sup>184</sup> verabschiedet.

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

- Öffentliche Aufstachelung zu Gewalt und Hass
- Öffentliche Billigung, Leugnung und Verharmlosung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft.
- Die Veröffentlichung von Materialien mit solchem Inhalt
- Die Beihilfe zu solchen Handlungen
- Rassistische Motive wirken sich strafverschärfend auf das Urteil aus.

Einschränkend wird festgelegt, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, nur solche Handlungen unter Strafe zu stellen, die geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu stören. Auf der Webseite<sup>185</sup> der Europäischen Kommission werden weitere Informationen angeboten.

### 5.1 Umsetzung in Deutschland

Am 16. März 2011 wurde das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit<sup>186</sup> in Deutschland verabschiedet. Einige wenige

---

182 <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120315ATT40950/20120315ATT40950EN.pdf>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

183 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

184 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014

185 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33178\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_de.htm), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

## Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

---

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

Weitere Hintergrundinformationen sind in einem Online-Dossier<sup>187</sup> zum Thema Hasskriminalität aufbereitet.

---

186 [http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17\\_wp/Rassismus/bgbl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Rassismus/bgbl.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geöffnet am 23.02.2014

187 <http://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/hasskriminalitaet.html>, zuletzt geöffnet am 23.02.2014