

Europäische Migrations- und Antirassismuspolitik

Überblick über die
laufenden Vorhaben und Vorgänge

7. aktualisierte Ausgabe

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Beauftragter für Migrations- und Antirassismuspolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de

Redaktion: Vera Egenberger, Volker Roßocha

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

Stand: April 2015

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

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

in den ersten drei Monaten des Jahres 2015 sind hunderte von Menschen auf der Flucht über das Mittelmeer ertrunken. Beim erneuten Schiffsunglück am 19. April kamen (möglicherweise) mehr als 800 Menschen ums Leben. Wieder und zu Recht wird über die Fragen von Menschenhandel und mangelnde Seenotrettung diskutiert. Dieses Unglück hätte durch das Seenotrettungsprogramm „Mare Nostrum“ vielleicht verhindert werden können. Aber das Programm der italienischen Regierung musste eingestellt werden, weil die europäischen Regierungen eine gemeinschaftliche Finanzierung abgelehnt haben. Stattdessen wurde das Programm Triton der Grenzschutzagentur FRONTEX aufgelegt, geringerer Reichweite, weniger Schiffen und etwas anderer Zielsetzung.

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten haben auf einem Sondergipfel am 23. April 2015 ein Programm verabschiedet, mit dem „Triton“ weiter ausgebaut, Schlepper stärker bekämpft, Griechenland und Italien bei der Bearbeitung von Asylanträgen unterstützt, aber auch ein neues Rückführungsprogramm unter der Koordination von Frontex eingeführt werden soll.

Auch wenn meine Erwartungen nicht so hoch waren, wie die von vielen anderen, hätte ich mir konkrete Entscheidungen zur Einführung eines umfassenden europäischen Seenotrettungsprogramms und zur grundlegenden Veränderung des Dublin-Systems gewünscht. Aber über solche Maßnahmen hinaus muss es uns um die Beseitigung von Fluchtursachen, wie Bürgerkriege, Armut und Ausbeutung von Ressourcen, gehen. Gefragt ist hierbei nicht nur die Innenpolitik sondern vor allem auch die Wirtschafts- und Außenpolitik.

Auch wenn die Flüchtlingspolitik gerade im Fokus der Öffentlichkeit steht und dabei ein Wandel der Politik erforderlich ist, so gibt es weitere Themen die unserer Aufmerksamkeit bedürfen.

Eher unerwartet hat die italienische Ratspräsidentschaft die Verhandlungen an der Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (2008/426) vorangetrieben. Diese Richtlinie ergänzt den bereits auf der EU Ebene bestehenden Diskriminierungsschutz für die genannten Merkmale außerhalb der Beschäftigung. (beispielsweise beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen). Nun ist wieder Bewegung in die Verhandlungen gekommen.

Die Bundesregierung lehnte die Richtlinie in der letzten Legislaturperiode vollständig ab. Auch in der neuen Regierungskonstellation wird die Ablehnung der neuen Richtlinie weitgehend aufrechterhalten, mit der Begründung, dass das AGG, die in der Richtlinie anvisierten Standards, bereits weitgehend enthalte.

Mit der vorliegenden Ausgabe des EU Überblickes möchten wir über die neuesten Entwicklungen zur europäischen Migrationspolitik informieren. Wie diese dann in nationale Gesetzgebung umgesetzt werden, können im **„Überblick über laufende Gesetzgebungsvorhaben in Deutschland“** nachverfolgt werden.

Um Informationen zu EU-Richtlinien und europäische Entwicklungen in eine gegenwärtige politische Debatte einzubetten, wird in Teil 1 in dieser Ausgabe die **Situation rechtspopulistischer Gruppierungen und Parteien in Europa und in Deutschland** diskutiert. In Teil 2 informieren wir wie gewohnt kurz über **aktuelle Entwicklungen** und Ereignisse zum Thema Migration.

In Teil 3 führen wir in bereits entwickelte oder gegenwärtig verhandelte **EU-Instrumente** in den Themenbereichen Migration, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Asyl, Integration und Antidiskriminierungspolitik ein und weisen auf aktuelle Gesetzgebungsvorhaben hin.

Mit dieser Information über die Europäische Migrations- und Antirassismuspoltik möchten wir, auch über die gewerkschaftlichen Kreise hinaus, zum Verständnis von migrations- und antirassismuselevanten Entwicklungen auf der europäischen Ebene beizutragen.

Wir hoffen, dass der Überblick in der konkreten Arbeit eingesetzt werden kann.

Hinweis: Wegen der Vielzahl an Informationen und Vorgängen können wir keine Gewähr auf Vollständigkeit übernehmen. Wir freuen uns über Kommentare und Hinweise.

Annelie Buntenbach

Inhaltsverzeichnis

I.	Themenschwerpunkt	4
1.	Die "Alternative für Deutschland" – eine Antwort auf die rechtspopulistische Lücke?	4
2.	Rechtsextreme und rechtspopulistische Parteien in Europa	6
II.	Kurznachrichten	7
III.	Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik	9
1.	EU-Vertrag von Lissabon - Grundlage für die Kompetenz der Europäischen Union	9
2.	Politische und rechtliche Grundlagen der europäischen Migrationspolitik	9
3.	Zuwanderung und Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten	11
3.1.	Geltende Richtlinien zur Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten.....	11
a)	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung	11
b)	Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen.....	11
c)	Richtlinie über ein einheitliches Verfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten	11
d)	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung	11
e)	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers	11
3.2.	Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen zur Zuwanderung und zum Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten Erwerbstätigenzuwanderung	12
a)	Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern (COM(2012) 124 final)	12
4.	Aufenthalt von Familienangehörigen.....	12
4.1.	Geltende Richtlinien zum Aufenthalt von Familienangehörigen	12
a)	Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“	12
4.2.	Urteile des Europäischen Gerichtshofes	13
4.3.	Richtlinienvorschläge	13
5.	Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Bildungs- und Forschungszwecken	13
5.1.	Geltende Richtlinien	13
a)	Forscherrichtlinie	13
b)	Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst	14
5.2.	Richtlinienvorschläge	14
a)	Entwurf einer Richtlinie für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung (COM(2013) 151 final).....	14
6.	Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen	15
6.1.	Geltende Richtlinien	15

Inhaltsverzeichnis

a)	Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalts-Richtlinie) (RL 2003/109/EG).....	15
7.	Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem	15
8.	Integrationspolitik	16
IV.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung	19
1.	Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen.....	19
1.1	Geltende Richtlinien und Verordnungen	19
a)	Verordnung 1612/68.....	19
b)	Richtlinie über das Recht auf Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen	19
c)	Richtlinie zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen.....	19
d)	Richtlinie 90/364/EWG	19
e)	Richtlinie 90/365/EWG	19
f)	Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen (RL 2014/54/EU).....	20
g)	Übergangsregelungen für neu der EU beigetretene Staaten	20
1.2	EuGH-Urteile zur Freizügigkeit	21
1.3.	Richtlinienvorschläge	22
2.	Erbringung von Dienstleistungen und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	22
2.1.	Geltendes EU-Recht.....	22
2.2.	Urteile des Europäischen Gerichtshofes.....	23
2.3.	Vorschläge für neue Richtlinien und Verordnungen	24
V.	Antidiskriminierungs- und Antirassismuspoltik	25
1.	Die Grundlage: Artikel 13 EG-Vertrag	25
2.	EU-Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung	25
3.	Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht	25
4.	Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes.....	27
5.	Rahmenbeschluss gegen Rassismus	29

I. Themenschwerpunkt

1. Die "Alternative für Deutschland" – eine Antwort auf die rechtspopulistische Lücke?

Alexander Häusler – FH Düsseldorf

Im Kontext der ökonomischen Krise in Europa erhalten rechte Parteien an Zustimmung, die Ressentiments gegen die EU und den Euro propagandistisch aufgreifen und unter nationalistischen Prämissen zuspitzen: Die europäische Krise eröffnet neue Chancen für rechte politische Allianzen. Neben der Angst vor ökonomischen Beeinträchtigungen steigen zugleich Ressentiments gegenüber dem Nutzen supranationaler politischer Entscheidungsstrukturen, die auf eine Krise politischer Repräsentation in Europa hinweisen. Diese Entwicklung erscheint als Einfallstor für Rechtsaußenparteien, welche in populistischer Manier versuchen, schlichte ‚Antworten‘ mit nationalistischen, protektionistischen und rassistischen Orientierungen anzubieten. Begleitet wird die EU-feindliche rechtspopulistische Propaganda von rassistisch und populistisch grundierten Angstkampagnen gegen Zuwanderer sowie gegen die pauschal als faul titulierten „Südländer“. Während seit etlichen Jahren rechtspopulistische Parteien in unseren europäischen Nachbarländern nachhaltige Erfolge aufweisen können, blieben bislang solche Entwicklungen in Deutschland noch aus. Mit der im Frühjahr des Jahres 2013 gegründeten neuen Partei „Alternative für Deutschland“ könnte diese politische Lücke in Deutschland parteipolitisch gefüllt werden.

Sarrazin und die rechtspopulistische Lücke

In Deutschland war bislang das Feld des parteiförmigen Rechtspopulismus noch rar bestellt gewesen. Zwar gab es temporäre Erfolge für rechtspopulistische Parteien wie die Schill-Partei, doch gelang es noch keiner vergleichbaren Partei, sich längerfristig zu etablieren. Jenseits der neonazistischen NPD waren es die Republikaner (REP), die seit den 1980er Jahren Wahlerfolge aufweisen und auch in Landtagen Einzug erhalten konnten. Auch den REPs blieb ein längerfristiger Erfolg versagt: Die Partei befindet sich im politischen Sinkflug und ist seit etlichen Jahren nicht mehr in einem deutschen Landtag sowie ebenfalls nicht mehr im Europaparlament vertreten. Anderen rechtspopulistischen Kleinparteien wie pro NRW/Deutschland blieben ebenfalls größere Wahlerfolge verwehrt. Zwar weisen Befragungen zu rechten, rassistischen, nationalistischen und autoritaristischen Einstellungen seit etlichen Jahren auf Zustimmungspotenziale hin, die vergleichbar mit denen in unseren Nachbarländern sind. Doch im Unterschied zu Frankreich, Österreich, den Niederlanden oder anderen europäischen Staaten spiegelten sich diese Einstellungen hierzulande noch nicht statistisch entsprechend im Wahlverhalten für eine entsprechende Partei wieder. Da diese Schere zwischen Einstellungen und Wahlverhalten in Deutschland so weit auseinandergeht wie nirgendwo sonst in Europa, kann diesbezügliche von einer rechtspopulistischen Lücke gesprochen werden. Spätestens seit der Sarrazin-Debatte wird hierzulande ausführlich die Frage nach den Chancen einer neuen Rechtsaußenpartei diskutiert: Rund 18 Prozent der Wählerstimmen prognostizierte im September des Jahres 2010 eine Emnid-Umfrage einer fiktiven Sarrazin-Partei. Mit seinen Thesen bediente der Erfolgsautor jedoch nicht bloß muslimfeindliche und sozialbiologistische Zuschreibungen, sondern zudem auch eine Euro- und EU-skeptische Haltung. Doch vor der Gründung der Alternative für Deutschland (AfD) konnte keine Partei rechts der Union dieses Einstellungspotenzial bündeln.

Die AfD als neue Partei rechts der Union

Auf dem Gründungsparteitag der AfD am 14. April 2013 hielt deren Sprecher Konrad Adam eine Rede, in der er zum Populismus Stellung bezog: „Wenn unsere Volksvertreter ihre Aufgabe darin sehen, das Volk zu entmündigen, sollten wir selbstbewusst genug sein, den Vorwurf des Populismus als Auszeichnung zu betrachten“, erklärte er unter großem Zuspruch seiner Zuhörerschaft.

Sarrazins Thesen genießen in der AfD hohe Zustimmungsraten: Als ihm für eine Buchpublikation gegen den Euro am 6. November 2012 der Deutsche Mittelstandspreis verliehen wurde, hielt Hans-Olaf Henkel die Laudatio. In seiner Rede titulierte Henkel den Preisträger als „deutschen Widerstandskämpfer im besten Sinne des Wortes“. Henkel, der Brüssel als Synonym für die derzeitige EU-Politik nimmt, in der „zunehmend Selbsttäuschung, Gleichmacherei und Sozialismus um sich“ greifen, kann als Vertreter eines Protest-Milieus gegen den Euro gelten, das Deutschland durch einen angeblich drohenden europäischen „Zwangssozialismus“ bedroht sieht. Die AfD, die sich mit dem Euro-Thema politisch zu verankern versucht, hat Henkel in ihren Bundesvorstand gewählt. Laut Meldung der *Jungen Freiheit* bekundete Henkel, es sei „nichts falsch daran“, rechts zu sein: „Der Kampf gegen Rechts ist eine Unverschämtheit.“ Rechts dürfe nicht mit rechtsextrem verwechselt werden. „Die politische Landschaft ist nach links gerückt, deswegen stehen wir rechts. Aber wir stehen richtig.“ Als eine Partei rechts der FDP und der Unionsparteien weist die AfD weitere Anknüpfungspunkte an die Thesen des Erfolgsbuchautors Sarrazin auf: So äußerte sich AfD-Sprecher Bernd Lucke zu diesen Thesen in einem Interview im rechten Querfrontmagazin *Compact*. Dort antwortete er auf die Frage nach seiner Einschätzung zu Sarrazins Prognose „Deutschland schafft sich ab“: „Sarrazin gebührt das große Verdienst, mit seinem Buch auf wichtige Missstände in Deutschland hingewiesen zu haben: Unsere Bildungsmisere, Integrationsprobleme von Zuwanderern, unser enormes demographi-

Themenschwerpunkt

ches Problem. Das alles wird von der Politik gerne totgeschwiegen, weil sie die erforderlichen unbequemen Antworten nicht geben will."

Einher mit ihrem Einzug in die Landesparlamente von Sachsen, Thüringen, Brandenburg und Hamburg geht die Hinwendung der Partei zu den Themen Islam, Zuwanderung und Asyl – aus Sicht ihrer Wähler gilt die AfD nicht nur als Anti-Euro-Partei, sondern gleichermaßen als Anti-Zuwanderungspartei. Damit könnte sie die rechtspopulistische Lücke in Deutschland schließen. Wie sich ihr Wirken in den Landtagen auf das interkulturelle Miteinander auswirken wird, wäre eine Aufgabe künftiger Forschung zum Rechtspopulismus.

2. Rechtsextreme und rechtspopulistische Parteien in Europa

Werner T. Bauer

Im Dezember 2014 wurde die aktualisierte und überarbeitete Fassung von Werner T. Bauers Studie von der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung veröffentlicht. Im Folgenden fassen wir die Arbeit kurz zusammen. Die vollständige Studie kann unter http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Rechtspopulismus_02.pdf eingesehen werden:

In nahezu allen europäischen Ländern sind rechtsextreme und rechtspopulistische Parteien auf dem Vormarsch. Ihr politisches Angebot ist weitgehend übereinstimmend: Sie sind gegen jede weitere Zuwanderung und prangern den „Asylmissbrauch“ an, bringen Kriminalität und Drogenhandel in Zusammenhang mit Ausländern und offenen Grenzen, kritisieren daher die EU und lehnen einen Beitritt der Türkei ab. Sie treten gesellschaftspolitisch für die traditionelle Familie, für den Tierschutz und gegen die „Homoehe“ auf. An die Stelle des Antisemitismus früherer Zeiten ist vielfach der Antiislamismus getreten. Die Identitätsbildung erfolgt nach dem Freund-Feind-Schema „wir da unten, die da oben“. Sehr ähnlich sind auch die Methoden der neuen Rechten: Tabu-Brüche („die trauen sich was“) gehören ebenso zu ihrem Repertoire wie Fremdenfeindlichkeit und Kapitalismus-Kritik. Die Wähler rechtspopulistischer Parteien gehören mehrheitlich den unteren sozialen Schichten („Modernisierungsverlierer) und den kleinbürgerlichen Mittelschichten (Wohlstandschauvinisten“) an. Rückschläge erleiden Rechtspopulisten in der Regel dann, wenn sie an einer Regierung beteiligt werden und für sie damit die Stunde der Wahrheit schlägt. Allerdings führen solche Regierungseteiligungen auch zu einer nachhaltigen Rechtsverschiebung politischer Themen und Werte. Und mit der Zeit erfasst der Populismus auch die etablierten Parteien.

Weil Populisten scheinbar für eine wachsende Zahl von Menschen, die einen sozialen oder ökonomischen Abstieg befürchten, Partei ergreifen und deren Ängste und Sorgen artikulieren, verzeichnen rechtspopulistische Parteien in Europa seit dem Jahr 2000 nicht nur beachtliche Wahlerfolge, sondern waren – und sind z.T. noch immer – als Partner konservativer Parteien an mehreren Regierungen beteiligt. Rechtsextreme Wahlerfolge signalisieren aber auch Repräsentations- und Integrationsdefizite bei den etablierten Parteien. Durch die Auflösung der traditionellen Parteienbindung sind viele Wähler für etwaige Newcomer erreichbar, wenn Unzufriedenheit keinen Adressaten im demokratischen Parteiensystem findet. Obwohl viele populistische Bewegungen und ihre Führer in den letzten Jahren „entzaubert“ wurden, erhalten rechtspopulistische Parteien bei vielen regionalen und nationalen Wahlgängen bis zu 20% der Stimmen – zuviel jedenfalls, um das Phänomen als Lappalie abzutun.

Im ersten Teil der Studie stellt der Autor vielfältige Thesen zum Thema (Rechts-) Populismus zusammen und hinterfragt diese. Es wird der Versuch unternommen populistische Parteien in das gängige ‚Rechts-Links‘-Schema einzuordnen, was nicht immer gelingt. Die Grenzlinien zwischen rechtsextremistischen und neofaschistischen Gruppierungen werden herausgearbeitet, die Feindbilder der populistischen Parteien werden ebenso analysiert, wie der gezielte Einsatz von Tabubrüchen. Außerdem widmet sich die Studie der Wählerschaft (rechts-) populistischer Parteien. Einen regionalen Schwerpunkt setzt der Autor in Deutschland und Osteuropa, um herauszuarbeiten, welche nationalen Faktoren den (Rechts-) Populismus befördern. Dargestellt wird außerdem, wie sich populistische Parteien nach ihrem Einzug in die Parlamente entwickeln und wie die etablierten Parteien (rechts-)populistische Rhetorik aufgreifen.

Im zweiten Teil der Studie stellt der Autor die wichtigsten rechtspopulistischen und rechtsextremen Parteien in Europa in alphabetischer Reihenfolge vor. Gruppierungen aus nahezu allen europäischen Ländern werden auf ein bis drei Seiten beschrieben. Diese Kurzporträts beinhalten die Entstehungsgeschichte der jeweiligen Partei, ihre inhaltlichen Schwerpunkte, ihr Führungspersonal und – sofern relevant – ihre Wahlergebnisse. Nach jeder Darstellung werden Literaturhinweise und Links zur weiteren Recherche angeboten.

In einem abschließenden Kapitel werden die Wahlergebnisse (rechts-)populistischer Parteien bei der Wahl des Europaparlamentes 2014 dargestellt. Eine umfassende Literaturliste schließt die Studie ab.

Da sich die Szene durch eine besonders starke Volatilität auszeichnet, wird die Studie regelmäßig aktualisiert.

II. Kurznachrichten

1. 10-Punkte-Plan zur europäischen Flüchtlingspolitik verabschiedet

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der europäischen Union haben auf ihrem Sondergipfel am 23. April 2015 einen 10-Punkte-Plan zur Flüchtlingspolitik verabschiedet. Angesichts der erneuten Flüchtlingskatastrophe im Mittelmeer sollen unter anderem die gemeinsamen Operationen Triton und Poseidon durch Aufstockung der finanziellen und operativen Mittel verstärkt werden. Der Plan sieht weiter vor, Schiffe von Schleusern zu beschlagnahmen, Griechenland und Italien bei der Bearbeitung von Asylanträgen zu unterstützen und ein neues Rückführungsprogramm einzuführen.

2. Vertragsverletzungsverfahren wegen regelmäßiger Grenzkontrollen

Am 16. Oktober eröffnete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik. Wegen der regelmäßigen verdachtsunabhängigen Personenkontrollen im Grenzgebiet, auf der Grundlage des § 23 des Bundespolizeigesetzes, sieht sie den Schengener Grenzkodex verletzt. Der Grenzkodex sieht keine Personenkontrollen an nationalen Grenzen – sofern dies keine EU Außengrenzen sind – vor. Auf eine Kleine Anfrage der LINKEN (Drucksache 18/3996¹) hat die Bundesregierung in der Drucksache 18/4149² geantwortet. Die Antwort erhellt nun erstmals wie viele Personenkontrollen in der 30 km entlang der bundesdeutschen Grenze und mit welchem Ergebnis diese durchgeführt werden.

Seit 2012 waren vermehrt Fälle von sogenanntem ‚racial profiling‘ bei Gerichten eingereicht worden, weil Bundespolizeibeamte verdachtsunabhängige Kontrollen bevorzugt bei Dunkelhäutigen durchführten, die verdächtig wurden illegal eingereist zu sein.

3. Umsetzung des Doğan Urteils

Laut Antwort auf eine Kleine Anfrage der LINKEN (Drucksache 18/2328³) bezüglich der Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofes ‚Doğan vs. Bundesrepublik‘ verlautbarte die Bundesregierung, dass *„beim Ehegattennachzug grundsätzlich auch weiterhin ein Nachweis deutscher Sprachkenntnisse bereits vor einer Einreise zu fordern ist. Dies gilt auch für den Nachzug zu assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen. Allerdings wurden die Auslandsvertretungen mit dem Erlass angewiesen, in diesen Fällen zukünftig auch Härtefallgesichtspunkte zu prüfen. Liegt ein Härtefall vor, so erteilen die Auslandsvertretungen ein Visum künftig auch ohne den Nachweis einfacher Deutschkenntnisse.“*

4. 2 Jahre Blue CARD

Im September 2014 verlautbarte das Bundesamt für Migration, dass mehr als 17.000 Einwanderer mit einer sogenannten ‚Blue Card‘ in Deutschland leben. Dieser Status wurde im August 2012 eingeführt, um Mangel an Fachkräften zu verringern. Annelie Buntenbach, Mitglied des DGB Bundesvorstandes, nennt diesen Status eine *‚Symbolpolitik, die auf ganzer Linie den Wünschen der Arbeitgeber folgt‘*.⁴

5. Änderung des Freizügigkeitsgesetzes

Am 2.12.2015 wurden Änderungen zum Freizügigkeitsgesetz im Bundesgesetzblatt⁵ veröffentlicht. Diese Änderungen basieren auf Vorschlägen der Arbeitsgruppe der Staatssekretäre der Bundesministerien, die Mitte 2014 ihren Bericht vorlegten. Die vorgeschlagenen Neuregelungen, vor allem zu den Wiedereinreiseverboten, wurden vom DGB als unverhältnismäßig und europarechtswidrig kritisiert.

6. Wahlrecht in der EU

1 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/039/1803996.pdf>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

2 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/041/1804149.pdf>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

3 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/024/1802414.pdf>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

4 http://migration-online.de/beitrag_cGkPSZhbXA7X19wcmlludD0xJmFtcDtpZD05NTI5_.html, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

5

http://www.bgbl.de/banzaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//**%255B@attr_id=%27bgb1114s1922.pdf%27%255D#_bgbl_%2F%2F*%58%40attr_id%3D%27bgb1114s1922.pdf%27%5D_1428248896677, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

Anfang Februar 2015 initiierte das Europaparlament die Ausarbeitung eines neuen europäischen Wahlrechts. Bislang waren Europawahlen nach nationalen Wahlgesetzen durchgeführt worden und Parteien als auch Kandidaten konnten nur im nationalen Kontext gewählt werden. Dies könnte nun anders werden. Im März beriet der Verfassungsausschuss des Europaparlamentes das Vorhaben erstmals.

7. EuGH Urteil zur Entsendung

Am 12.2.2015 veröffentlichte der Europäische Gerichtshof seine Einschätzung (C-396/13⁶) zur Vorlage einer Vorabentscheidung aus Finnland. Es wurde geklärt, dass Beschäftigte entsprechend der jeweilig geltenden Kollektivverträge bezahlt werden müssen, egal in welchem EU Land der Arbeitgeber seinen Sitz hat.

8. CERD Sitzung Deutschland

Am 5. und 6. Mai 2015 wird die Bundesregierung Rede und Antwort stehen beim Antirassismuskomitee der UN. Turnusmäßig legen Regierungen bei dem UN Gremium Berichte⁷ zur Situation von Rassismus vor, die von Experten geprüft und hinterfragt werden. Schattengberichte von Nichtregierungsorganisationen werden außerdem berücksichtigt. Erstmals haben mehrere NGOs Schattenberichte zur Situation bezüglich Rassismus in Deutschland vorgelegt.

9. NAP Antirassismus

Das Innenministerium plant einen weiteren Aktionsplan gegen Rassismus zu erarbeiten. Die Empfehlungen der Antirassismus Weltkonferenz der Vereinten Nationen in Durban regen an einen solchen Plan zu erstellen und umzusetzen. Ab Herbst 2015 wird voraussichtlich ein erster Entwurf zur Verfügung stehen, der dann mit der Zivilgesellschaft diskutiert werden kann. Bereits in 2005 wurde ein sogenannter NAP⁸ entwickelt, der damals von zivilgesellschaftlichen Akteuren kritisiert wurde.

10. Sozialleistungen für EU Bürger

Der Generalanwalt Wathelet des Europäischen Gerichtshofes vertrat in seiner Stellungnahme⁹ vom 26.3.2015 die Auffassung, dass Anträge auf Sozialleistungen für Bürger aus anderen EU Staaten immer individuell geprüft werden müssen. Im Ausnahmefall dürfen diese – wo geboten – dann auch verweigert werden.

11. Menschenwürde schützen – DGB für neues Einwanderungsgesetz

Annelie Buntenbach legt in einem Artikel¹⁰ vom 2.4.2015 dar, dass Deutschland ein neues Einwanderungsgesetz braucht und das Recht auf gleichen Lohn auch für Einwanderer gelten muss.

6 <http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C;396;13;RP;1;P;1;C2013/0396/J&lgrec=de&language=de>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

7 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=977&Lang=en, zuletzt geöffnet am 05.04.2015 (Germany ausklappen, unter „Info of civil society organisations“ sind Schattenberichte einzusehen).

8 http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler_Aktionsplan_gegen_Rassismus.pdf, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

9 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-03/cp150035de.pdf>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

10 <http://einblick.dgb.de/++co++71d6fe8c-d91c-11e4-936e-52540023ef1a>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

III. Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik

1. EU-Vertrag von Lissabon¹¹ - 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)¹²
- im Bereich Asyl (Artikel 67 (2))¹³
- 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))¹⁴
- zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Artikel 67 (3))¹⁵
- mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Integration gefördert und unterstützt werden (Artikel 79 (4)).

Mit dem neuen Vertrag hat das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht über gesetzgeberische Maßnahmen in migrationsrelevanten Bereichen. Dies bedeutet, das Europäische Parlament kann nun einen alternativen Textvorschlag zu einem Richtlinienentwurf vorlegen, 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.

Seit Dezember 2007 hat sich die EU – nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen – eine ‚Verfassung‘ gegeben. Die Charta der Grundrechte¹⁶ umfasst die in der EU zu garantierenden Grundrechte, wie die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das Recht auf Gleichbehandlung und justizielle Rechte. Unklar ist bislang noch wie die in der Charta verbrieften Rechte auf einem juristischen Weg eingeklagt werden können.

2. Politische und rechtliche Grundlagen der europäischen Migrationspolitik

Stockholmer Programm ((Hier brauchen wir noch einen Absatz zur Frage der Ergebnisse und zur Nachfolge des 2014 ausgelaufenen Programms))

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

11 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

12 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.

13 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.

14 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.

15 Artikel 67 Lissabonner Vertrag

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

16 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

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^{17/18} werden die jeweiligen konkreten Schritte als auch ein zeitlicher Rahmen genannt, wie die Europäische Union vorgehen möchte.

„Europa 2020“

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

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

- Jahresbericht über Einwanderung und Asyl, verabschiedet im Mai 2010 (KOM (2010) 214)¹⁹
- 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)²⁰
- Mitteilung der Kommission zur Methode zur Verfolgung der Umsetzung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und
- Asyl vom 10.6.2009 (KOM(2009) 266)²¹
- Mitteilung der Kommission zur Migration vom 04.05.2011 (KOM(2011) 248)²².

Mit Entscheidung des Rates 2008/381/EG²³ vom 14. Mai 2008 wurde ein Europäisches Migrationsnetzwerk²⁴ (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 zuständig²⁵.

- Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011)²⁶

Optionen der Rückführungspolitik

Die Mitteilung der Kommission zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften vom 16. Mai 2007 KOM(2007) 248²⁷ behandelte die konkrete Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in Migrationsfragen. Die Kommission schlug sogenannte

17 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

18 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

20 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0687:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0266:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

22 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

23 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

24 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114568_de.htm, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

25 <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EMN/emn-node.html>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

26 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_DE_ACT_part1_v5.pdf, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

27 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

Mobilitätspartnerschaften, unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, vor. Mit ihnen soll eine befristete, auf Rotation angelegte Arbeitsmigration erfolgen. Die von der Europäischen Kommission bisher vorgelegten Vorschläge für die zirkuläre Migration wurden — insbesondere aufgrund menschenrechtlicher Bedenken — abgelehnt.

3. Zuwanderung und Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten

3.1. Geltende Richtlinien zur Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten

a) Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (EU Blue Card)²⁸

Seit Mai 2009 gilt die sogenannte Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG, die bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden musste. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat stimmten dem überarbeiteten Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union zu. Es trat am 1. August 2012 in Kraft.

b) Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen²⁹

Mit der Richtlinie 2009/52/EG³⁰ 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 ist seit 1. Januar 2012 in Kraft.

c) Richtlinie über ein einheitliches Verfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten³¹

Ziel der Richtlinie 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 wurde am 13.12.2011 vom Rat angenommen. Sie legt nun das einheitliche Antragsverfahren zur Einreise zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatlern fest.

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

d) Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung ((Link zur verabschiedeten Richtlinie))

In Rahmen des ‚Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung‘ aus 2005 wurde die Verabschiedung eines Rechtsinstrumentes zur Klärung von Saisonarbeit beschlossen. Die Zulassungskriterien zu Saisonarbeit, die Konditionen für den Entzug des Status als Saisonarbeiter, die Aufenthaltsdauer mit diesem Status, die Unterbringungskriterien und die Rechte der Saisonarbeiternehmer wurden im Richtlinienentwurf KOM (2010) 379 aus 2010 bestimmt. Am 26.02.2014 verabschiedete der Rat die Saisonarbeiter Richtlinie 2010/0210(COD) nach der Vorlage von Ergänzungen und der Annahme im Europaparlament. Die Richtlinie muss nun 2 ½ Jahre nach der Veröffentlichung in nationale Gesetzgebung eingearbeitet werden. Künftig haben Saisonarbeiter aus Nicht-EU-Ländern in allen EU Staaten die gleichen Rechte wie EU-Inländer bei der Bezahlung, der Kündigung, der Arbeitszeit, dem Urlaubsanspruch, dem Gesundheits- und Arbeitsschutz. Der Zugang zu Leistungen wie Pensionen und Zugang zur Weiterbildung werden mit der Richtlinie geregelt. Außerdem müssen Arbeitgeber die angemessene Unterkunft der Saisonkräfte belegen. Eine Einbehaltung eines Teiles des Gehaltes ist nunmehr nicht mehr möglich.

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

e) Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers ((LINK zur verabschiedeten Richtlinie))

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:DE:PDF> zuletzt geöffnet am 22.04.2015

²⁹ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195730 zuletzt geöffnet am 22.03.2015

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0240:0251:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

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

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

3.2. Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen zur Zuwanderung und zum Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten Erwerbstätigenzuwanderung

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

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.

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

Stand der Beratungen³²:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	21.03.2012	KOM (2012) 124 ³³
	Standpunkt der Kommission zu Änderungsanträgen des EP	15.01.2014	
Rat	Übermittlung	23.03.2012	
	Erörterung	21.11.2014	
EP	Übermittlung	23.03.2012	TA/2014/27/P7 ³⁴
	Stellungnahme	15.01.2014	
EWSA			
AdR			

4. Aufenthalt von Familienangehörigen

4.1. Geltende Richtlinien zum Aufenthalt von Familienangehörigen

a) Richtlinie 2003/86/EG „betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (Familiennachzugsrichtlinie)³⁵

³² http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossierId=201457, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0124:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

³⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=46E3D26B8542856851A41AA07D603F79.node1?pubRef=-//EP//TEXT%20TA%20P7-TA-2014-0027%200%20DOC%20XML%20V0//en>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

Die Richtlinie regelt, unter welchen Bedingungen Ehepartner, Kinder und andere abhängige Familienangehörige in die EU nachziehen können. Konditionen bezüglich der Einkünfte und Wohnbedingungen als auch Zeiträume, wann der Nachzug stattfinden kann, werden in der Richtlinie EU-weit als Mindeststandard definiert. In Deutschland wurde die Richtlinie mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgewandelt. Am 15. November 2011 wurde das Grünbuch³⁶ zum Recht auf Familienzusammenführung von der in der EU lebenden Drittstaatlern veröffentlicht. Weil aus Sicht der Kommission Teile der alten Richtlinie nicht entsprechend umgesetzt wurden, sollen nun Maßnahmen ergriffen werden, um die Regeln zum Familienzusammenzug zu überarbeiten.

4.2. Urteile des Europäischen Gerichtshofes

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
30.04.14	Assoziierungsabkommen EWG Türkei	Doğan gegen Deutschland	<p>Frau Doğan, die eine türkische Staatsangehörigkeit besitzt beantragte ein Visum zur Einreise nach Deutschland zur Familienzusammenführung. Ihr Ehemann, der ebenfalls türkischer Staatsangehöriger ist, lebt seit 1998 in Deutschland. Das Visum wurde verweigert weil Frau Doğan nicht über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfüge.</p> <p>De EuGH hatte zu klären, ob das seit 2007 in Deutschland geltende Spracherfordernis mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der sog. Stillhalteklause vereinbar ist, die Anfang der 1970er Jahre im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei vereinbart wurde. Das Urteil führt aus, dass die in 2007 eingeführte Spracherfordernis der Stillhalteklause entgegensteht. Einfache Sprachkenntnisse müssen ausreichen, um ein Visum zur Familienzusammenführung erhalten zu können.</p>	C-138/ 13 ³⁷

Im Februar 2015 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren³⁸ gegen Deutschland ein, da sie die Umsetzung des Urteils des EuGH nicht für gewährleistet erachtete.

4.3. Richtlinienvorschläge

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

5. Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Bildungs- und Forschungszwecken

5.1. Geltende Richtlinien

a) Forscherrichtlinie

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF> zuletzt geöffnet am 22.03.2015

³⁷

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d67bf5a56787a943e89eeb9bf1986ac306.e34KaxiLc3qMb40Rch0Saxu0bh10?text=&docid=151541&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34520> , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

³⁸ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804001.pdf> , zuletzt geöffnet am 22.03.2015 (ab Seite 24)

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

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

b) Richtlinie über Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Studentenrichtlinie) (RL 2004/114/EG)³⁹

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.

5.2. Richtlinienvorschläge

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

Mit dem am 26. März 2013 von der Kommission der Europäischen Union vorgelegten Entwurf einer Richtlinie KOM(2013) 151 final⁴⁰ über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken wurden zwei bereits bestehende Richtlinien neu gefasst und erweitert. Sie regelt die Bestimmungen für Wissenschaftler, Studenten, Schüler und Praktikanten aus Drittstaaten und die Zulassungsbedingungen auf bezahlte Praktikanten und Au-pair Beschäftigte.

Stand der Beratungen⁴¹:

Verfahren: Mitentscheidungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	25.03.2013	KOM(2013) 151 final
	Standpunkt der Kommission zu Änderungsanträgen des EP	20.05.2014	
Rat	Übermittlung	25.03.2013	
EP	Übermittlung	25.03.2013	
	Stellungnahme	25.02.2014	TA/2014/122/P7 ⁴²
EWSA	Stellungnahme	18.09.2013	EWSA/2013/3516 ⁴³
AdR	Stellungnahme	28.11.2013	AdR/2013/3535 ⁴⁴

39 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

40 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0151:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

41 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=202504, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

42 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=DBA7FA2A7B444486DE552B80D2357430.node1?pubRef=-//EP/TEXT%20TA%20P7-TA-2014-0122%200%20DOC%20XML%20V0//en>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

43 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=3516&year=2013>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

44 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?jsessionid=q2ZmTmFYn0BjYONQOJxdczVD9wjJlmGGbh9h3ZXMQRXW1kpgm!-1254372886?uri=CELEX:52013AE3516>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

Außerdem haben Kommissionsdienststellen eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung⁴⁵ veröffentlicht.

6. Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen

6.1. Geltende Richtlinien

a) Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Daueraufenthalt-Richtlinie) (RL 2003/109/EG)⁴⁶

Am 25. November 2003 wurde vom Rat die Daueraufenthaltsrichtlinie verabschiedet. Umsetzungsfrist war Januar 2006.⁴⁷ 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.

7. Flüchtlingspolitik, illegaler Aufenthalt und Grenzschutzsystem

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

- a) Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU (Richtlinie Aufnahmebedingungen)⁴⁸
- b) Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie)⁴⁹
- c) Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Verfahrensrichtlinie)⁵⁰.
- d) Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Neufassung). Im Oktober 2009 legte die Kommission den Richtlinienentwurf KOM(2008) 815 FINAL vor. Dieser wird mit einer veränderten Fassung KOM(2011) 320 FINAL/2⁵¹ weiter bearbeitet. Die Richtlinie⁵² wurde am 26.06.2013 unterzeichnet und regelt die Normen zur Aufnahme von Menschen die internationalen Schutz beantragen und wie ihre Aufenthaltskonditionen zu gestalten sind.

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

- a) Richtlinie 2002/90/EG⁵³ zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt
- b) Richtlinie 2003/110/EG⁵⁴ über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückförderungsmaßnahmen auf dem Luftweg (Durchbeförderungsrichtlinie)

45 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0078:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

46 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

47 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

48 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

49 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

50 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

51 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

52 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?jsessionid=nclhTvlfhwtHBd9szXJcq8Q341gynb6vzvnpL1hsLkFphVy4p1gl-228044560?uri=CELEX:32013L0033>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

53 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0090:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

54 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0110:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

- c) Richtlinie 2004/81/EG⁵⁵ 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. Richtlinienumsetzungsgesetz⁵⁶ 2007 in nationales Recht umgewandelt.

- d) Richtlinie 2008/115/EG⁵⁷ zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wurde am 16.12.2008 verabschiedet und sollte bis Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein erster Bericht ist für Dezember 2013 vorgesehen. Diese Richtlinie ist im 2. Richtlinienumsetzungsgesetz (siehe 4.1.) enthalten.
- e) Im Juli 2006 wurde von der Kommission die Mitteilung⁵⁸ bezüglich der politischen Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt.

Im Rahmen der Umsetzung des 2. Richtlinienumsetzungsgesetzes⁵⁹, 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.

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 Kommission⁶⁰ 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, Nichtdiskriminierung, Gleichstellung von Frauen und Männer als auch Roma werden besprochen. Die Kommission stellt in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, Demographie, Erziehung, Gesundheit, Sport und anderen ihre Ansätze und Fördermöglichkeiten vor.

8.1 Mitteilungen der Kommission zur Integrationsagenda

Unter Berücksichtigung der festgelegten Grundprinzipien legte die Kommission im September 2005 eine Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ KOM(2005) 389⁶¹ und am 20.07.2011 eine Mitteilung der Kommission „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (KOM(2011) 455 endgültig⁶² vor.

55 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

56 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Richtlinienumsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

57 https://europadatenbank.jaaeu.de/user/view_legalact.php?id=111&lang=de, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

58 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

59 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/350/35045.html>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

60 http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf, zuletzt geöffnet am 22.03.2015 (nur in Englisch)

61 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

62 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

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, 2005⁶³
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Zweite Ausgabe, Mai 2007⁶⁴
- „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“, Dritte Ausgabe, April 2010⁶⁵

Seit Beginn des Jahres 2009 ist die europäische Webseite für Integration zugänglich. Diese gibt Informationen in mehreren Sprachen (unter anderem Deutsch) über neueste Nachrichten zum Thema Integration und anstehende Veranstaltungen. EU-Informationsblätter und Informationen zu Förderrichtlinien können heruntergeladen werden und durchgeführte Integrationsmaßnahmen werden vorgestellt. Umfangreiche Materialien und Veröffentlichungen sind in einer Bibliothek zugänglich.⁶⁶

Im Juli 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Kommunikation zur Europäischen Agenda zur Integration von Drittstaatlern (SEC(2011) 957 final)⁶⁷. 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.

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.

Seit Januar 2015 ist das Mandat des Forums erweitert⁶⁸. Das Europäische Migrationsforum debattiert nun neben den Themen Migration und Integration auch Einwanderung und Asyl.

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)⁶⁹. Ziel ist, nationale Anstrengungen zur Integration in den Jahren 2007 – 2013 zu unterstützen. Die finanzielle Ausstattung des Fonds für den genannten Zeitraum beläuft sich auf rund 1,7 Milliarden Euro. Finanziert werden unter anderem nationale Aktionspläne und der Austausch von Erfahrungen.

Bei der Beantragung von EU-Mitteln steht potentiell das DGB Bildungswerk Bund als Träger des Projektes zur Verfügung.

8.5 Europäisches Zentrum für Migrationspolitik

63 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/handbook_1sted_de.pdf, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

64 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

65 http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_38486588.pdf, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

66 <http://ec.europa.eu/ewsi/de>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

67 http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf, zuletzt geöffnet am 22.03.2015 (nur in Englisch)

68 <http://fra.europa.eu/de/news/2015/erstes-europaisches-migrationsforum-diskutiert-uber-sichere-routen-und-sichere-zukunft>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

69 [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 22.03.2015

In 2008 verlautbarte der damals zuständige Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Frattini ein europäisches Zentrum für Migrationspolitik solle eröffnet werden⁷⁰. 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 Webseite⁷¹.

⁷⁰ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/423&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

⁷¹ <http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/Index.aspx>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015 (nur in Englisch)

IV. Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

1. Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen

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

1.1 Geltende Richtlinien und Verordnungen

a) Verordnung 1612/68

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

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

Im Jahr 2004 wurde darauf aufbauend die EU Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten (RL 2004/38/EG vom 29. April 2004⁷²) verabschiedet. Diese regelt das Recht auf Ausreise aus dem Herkunftsland und die Einreise in den anderen Mitgliedsstaat. Regelungen zum Aufenthalt bis zu und über drei Monate und die notwendigen Voraussetzungen sind festgelegt. Sowohl Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen als auch ihre Familienangehörige sind hierdurch abgedeckt.

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

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

d) Richtlinie 90/364/EWG

Die Richtlinie 90/364/EWG⁷³ über das Aufenthaltsrecht aus 1990 gewährt EU-Bürgern, sofern dem keine in der Richtlinie genannten Gründe entgegenstehen, den rechtmäßigen Aufenthalt in anderen EU-Staaten. Sie und ihre Familienangehörigen können einer Beschäftigung nachgehen.

e) Richtlinie 90/365/EWG

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

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

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

72 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

73 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0364&from=DE>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

(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 Flyer⁷⁴ erstellt.

In Deutschland wurde die Richtlinie durch das 1. EU-Richtlinienumsetzungsgesetz in nationales Recht umgesetzt. Hier wurde das bestehende Gesetz über die Freizügigkeit von Unionsbürgern⁷⁵ am 17.6.2013 entsprechend geändert.

f) Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen (RL 2014/54/EU)⁷⁶

Die Richtlinie dient zur Verbesserung der praktischen Umsetzung der Freizügigkeit der EU Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der Union zu verbessern. Die Richtlinie zielt im Besonderen auf Veränderungen im Handeln der Mitgliedstaaten sowie auf Verbesserungen bei der Rechtslage ab. Durch die geringe Inanspruchnahme der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und den geringen Kenntnisstand von EU Bürgern zu Möglichkeiten in einem anderen EU-Land zu arbeiten, möchte die Europäische Kommission durch die Richtlinie eine Erleichterung bei der Ausübung des Freizügigkeitsrechts erreichen. Ihr Ziel ist es die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit einzudämmen, die Diskrepanz zwischen den anerkannten Rechten und der Praxis zu beseitigen und die EU-Wanderarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmerinnen bei der Wahrung ihrer Rechte zu stärken. Der Rat unterzeichnete die Richtlinie⁷⁷ nach kurzer Verhandlungsdauer im April 2014. Bis Mai 2016 muss die Richtlinie in nationales Recht umgewandelt sein.

g) Übergangsregelungen für neu der EU beigetretene Staaten

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

In seinem Beschluss zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial, gerecht und aktiv gestalten‘⁷⁸ 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 Staats-

74 <http://www.faire-mobilitaet.de/informationen/flyer/++co++30d48266-a785-11e3-bf5f-52540023ef1a>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

75 http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/freiz_gg_eu_2004/gesamt.pdf, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

76 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014L0054>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

77 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054&from=DE>, zuletzt geöffnet am 22.03.2015

78 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422> zuletzt geöffnet am 22.03.2015

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

angehörige 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.

1.2 EuGH-Urteile zur Freizügigkeit

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

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssache
12.03.14	RL 2004 /38 EG	Niederlande Vorabentscheidungsersuchen	Die Kläger mit nigerianischer und marokkanischer Staatsangehörigkeit hatten mit ihrem Ehepartnern in anderen EU Ländern als dem Herkunftsland des Partners gelebt und beabsichtigten nun in dieses zurück zu kehren. Die in Frage stehende Richtlinie gilt auch für Familienangehörige.	C-456/12 und 457/12 ⁷⁹
16.01.14	Familienzusammenführung nach dem 21. Lebensjahr	Schweden Vorabentscheidungsersuchen	Eine von den Philippinen stammende und mit einem Schweden verheiratete Frau klagte um das Niederlassungsrecht ihres über 21 Jahre alten und von ihr finanziell abhängigen Sohnes.	C-423/12 Reyes ⁸⁰
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) ⁸¹
25.07.08	RL 2004/38	Irland Vorlageverfahren	<ol style="list-style-type: none">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) ⁸²

79

<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 06.04.2015

80

<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 06.04.2015

81

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130d66d038b2f96f04bc2bf2deb254c1f35d.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbn40aNeMe0?text=&docid=141762&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=55848>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

82 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68145&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

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) ⁸³
17.03.15	RL 2008/104	Finnland Vorabentscheidungsersuchen	Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2008/104/EG bezüglich der Leiharbeit ist an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats gerichtet und erlegt ihnen eine Überprüfungsverpflichtung auf, um sicher zu stellen, dass etwaige Verbote und Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit gerechtfertigt sind. Eine Firma, die an Flughäfen in Finnland Tätigkeiten ausführte, hatte über mehrere Jahre Leiharbeiter eingesetzt.	C-533/13 (Auto) ⁸⁴

1.3. Richtlinienvorschläge

Vorschläge der Kommission für neue Richtlinien liegen nicht vor.

2. Erbringung von Dienstleistungen und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

2.1. Geltendes EU-Recht

Nach kontroverser Diskussion beschloss der Rat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 2006 die Richtlinie (RL 2006/123)⁸⁵ über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Mit der Richtlinie soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. Zwar sind einige Sektoren, wie z.B. Bildung, ausgenommen, dennoch hat die Richtlinie weitreichende Auswirkungen auf nationales Recht. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht war bis Ende 2009 zu gewährleisten.

Am 13. Juli 2010 legte die Europäische Kommission dann einen Vorschlag für eine ‚Richtlinie (KOM(2010) 378) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung‘ vor. Ein Positionspapier⁸⁶ 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. Die Richtlinie 2014/66/EU⁸⁷ wurde am 15.05.2014 vom Europäischen Rat verabschiedet.

Der DGB formuliert in seinem Positionspapier zur ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit⁸⁸ 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)⁸⁹ 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

83 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71494&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

84

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30ddd407bb749cf641fd8718a47deae29a50.e34KaxilC3qMb40Rch0SaxuPc390?text=&docid=162945&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=143928>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

85 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

86 <http://www.dgb.de/themen/++co++afdba39c-5c5f-11e0-419b-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

87 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>, zuletzt geöffnet am 19.04.2015

88 <http://www.dgb.de/themen/++co++b21229f0-6412-11e0-4ed7-00188b4dc422/@@ dossier.html>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

Unternehmen mit Sitz in den neuen EU-Mitgliedstaaten – verstärkt über die Umsetzung der Richtlinie diskutiert und vor den Gerichten geklagt. Im Juli 2003 legte die Kommission eine Mitteilung zur Durchführung der Entsenderichtlinie (KOM(2003) 458)⁹⁰ 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)⁹¹ und im Zusammenhang damit einen Bericht der Kommissionsdienststellen. Darin greift sie verschiedene Urteile des Europäischen Gerichtshofes auf, die die Möglichkeiten der Kontrolle der Entsendefirmen einschränkt.

Im März 2008 wurde durch die Kommission eine Empfehlung zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung (2008/C 85/01)⁹² 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 Arbeitsgruppe⁹³ zur konzerninternen Entsendung bei der redaktionelle Arbeiten weitergeführt wurden.

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)⁹⁴. 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 Stellungnahme⁹⁵ in der gleicher Lohn und gleiche Rechte auch für entsendete Arbeitnehmer eingefordert werden. Hierfür sollten angemessene Kontrollmechanismen geschaffen werden, um dieses Ziel zu verwirklichen. Bei den derzeitigen Verhandlungen konnte eine offene Liste von Kriterien zur Prüfung von Missbrauch durchgesetzt werden und Beratungsstellen für betroffene Entsendete müssen in den Ländern eingerichtet werden. Die jeweiligen Länder werden ermuntert Daten zu Entsendung zu sammeln und auszuwerten. Den Firmen wird mit der Richtlinie nun eine Meldepflicht bei Entsendung auferlegt. Außerdem enthält der Richtlinienentwurf die Verpflichtung eine Generalunternehmerhaftung einzuführen.

Nach Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament stimmte das EP am 16. April 2014 dem vorliegenden Richtlinienentwurf zu. Der DGB bezeichnete die Zustimmung als „Verpasste Chance zur Stärkung von Arbeitnehmerrechten“⁹⁶. Am 13. Mai 2014 wurde die Richtlinie unterzeichnet (RL 2014/67EU)⁹⁷.

2.2. Urteile des Europäischen Gerichtshofes

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechts- sache
19.06.2008	96/71 EG	Luxemburg	Die Kommission hatte ein Vertragsverletzungsverfahren 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	C-319/06 ⁹⁸

89 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:018:0001:0006:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

90 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0458:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

91 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0159:FIN:de:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

92 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:085:0001:0004:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

93 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=586552>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015 (nur in Englisch)

94 <http://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/201462>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

95 <http://www.dgb.de/themen/++co++91e088e2-a4c7-11e1-5ae4-00188b4dc422>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

96 <http://www.dgb.de/presse/++co++e79f0004-c551-11e3-80b5-52540023ef1a>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

97 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0067&from=DE>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

98

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de4a763cff15074add95a9bc8c240feebf.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN40bx8Qe0?text=&docid=69187&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=98153>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

Freizügigkeit von Unionsbürgern und Entsendung

			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 ⁹⁹
18.12.2007	96/71 EG		Laval	C-341/05 ¹⁰⁰
11.12.2007	96/71 EG		Viking	C-438/05 ¹⁰¹
12.06.12	Kinder- geldleis- tungen	Deutschland Vorabent- scheidungs- ersuchen	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-612/10 ¹⁰²

Innerhalb der deutschen und europäischen Gewerkschaften wurde über die Folgen der Entscheidungen diskutiert. Der Bundesvorstand des DGB hat am 7. Oktober 2008 „Forderungen des DGB als Reaktion auf die vier EuGH-Entscheidungen (Viking, Laval, Rüffert, Kommission ./ Luxemburg)¹⁰³ verabschiedet. Darin fordert der DGB den generellen Vorrang der sozialen Grundrechte vor den Binnenmarktfreiheiten. Formuliert werden darüber hinaus Forderungen an die europäische Politik, wie z. B. die Revision bzw. die Klarstellung der Entsenderichtlinie.

2.3. Vorschläge für neue Richtlinien und Verordnungen

Derzeit liegen keine Richtlinienvorschläge vor.

99

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130dee6b0470683a34a61b9bff36646632f26_e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN40b3eMe0?text=&docid=71030&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=31945, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

100

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d2dc30d6963e3d8163c442daaa5d9e2d5e4c586f_e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOaN50?text=&docid=71925&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=44241, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

101 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71495&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=44269>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

102

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=125065&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=59685>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

103 www.einblick-archiv.dgb.de/hintergrund/2008/18/eugh.doc, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

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)¹⁰⁴.

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 2000¹⁰⁵)
- Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG vom 27. November 2000¹⁰⁶).

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

- die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (RL 2002/73/EG vom 23. September 2002¹⁰⁷).

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 2004¹⁰⁸).

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

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

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

104 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

105 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

106 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

107 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:269:0015:0020:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

108 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

- 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.

Vertragsverletzungsverfahren

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

- ▶ der Mitgliedstaat der gesetzlichen Berichtspflicht nicht nachkommt oder
- ▶ die Umsetzung der Richtlinie nicht sachgemäß vorgenommen wurde oder die vereinbarten Mindeststandards unterschreitet.

In diesem Fall

1. versendet die Kommission ein förmliches Aufforderungsschreiben, mit der Aufforderung innerhalb von zwei Monaten Stellung zu beziehen.
2. prüft die Kommission die Stellungnahme und leitet ggf. eine Klage beim EuGH ein.
3. werden bei einer Verurteilung durch des EuGH Geldbußen verhängt.

Die Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland:

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

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

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

Kritikpunkte der Kommission waren über die obigen Unklarheiten hinaus:

- Die Ausnahmeregelung für Religionsgemeinschaften scheint der Klärung zu bedürfen.

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

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

- Richtlinie 2000/43 EG
2. Stufe gegenüber 14 Mitgliedstaaten eingeleitet am 27. Juni 2007 (IP/07/928)¹⁰⁹
- Richtlinie 2000/78/EG
2. Stufe gegenüber 11 Mitgliedstaaten eingeleitet am 31. Januar 2008 (IP/08/155)¹¹⁰

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

109 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

110 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/155&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

nur ‚geringfügige‘ Abweichungen festgestellt wurden. Die Schriftwechsel zur Prüfung der angemessenen Umsetzung der Richtlinien sind nun auf der Webseite¹¹¹ des ‚Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.‘ (BUG) zugänglich gemacht worden.

Im März 2014 wurden vom BUG Ergänzungsvorschläge¹¹² zum AGG und einem Antidiskriminierungsgesetz, das die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes zwischen dem Staat und den Bürgern regeln soll, veröffentlicht.

Relevante Urteile aus Deutschland sind:

Datum	RL-Bezug	Land/ Verfahren	Inhalt	Rechtssache
19.1.2010	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Frau Kücükdevenci hatte seit 10 Jahren bei der Firma Swedex GmbH gearbeitet. Ihr waren zur Berechnung der Kündigungsfrist die Arbeitsjahre vor dem 25. Lebensjahr nicht angerechnet worden. Der EuGH entschied, dass anderslautendes nationales Recht den Gleichbehandlungsgrundsatz berücksichtigen muss.	C-555/07 ¹¹³
13.9.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Die Piloten Prigge, Fromm und Lambach hatten geklagt, weil die Deutsche Lufthansa AG sie nach ihrem 60. Lebensjahr in Zwangsrente schicken wollte. Der EuGH hat entschieden, dass die Piloten bis zum 65. Lebensjahr unter bestimmten Voraussetzungen weiter fliegen können, sofern dies innereuropäische Flüge sind und ein Kopilot unter 60 Jahren anwesend ist.	C-447/09 ¹¹⁴
08.09.2011	RL 2000/78	Urteil des EuGH	Zwei Angestellte des Eisenbahn Bundesamtes 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 Land Berlin stehen deshalb möglicherweise Millionen hohe Nachzahlungen ins Haus.	C-297/10 und C-298/10 ¹¹⁵

4. Ausweitung des europäischen Diskriminierungsschutzes

Am 02.07.2008 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.

111 <http://www.bug-ev.org/themen/recht/agg-vertragsverletzungsverfahren.html> zuletzt geöffnet am 06.04.2015

112 http://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/AGG_Novellierung_alle_Dokumente.pdf , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

113

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d2dc30d6a18bf0e148614971b3bf817f9e2e359f.e34Kaxilc3qMb40Rch0SaxuOb3f0?text=&docid=72658&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=34214> , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

114

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d0f130d51aea1bec417c4bb8aedc9866a960fea0.e34Kaxilc3eQc40LaxqMbN40a3yNe0?text=&docid=109381&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856308> , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

115

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=109244&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=856434> , zuletzt geöffnet am 06.04.2015

Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik

Stand der Beratungen¹¹⁶:

Verfahren: Konsultierungsverfahren

Wer	Was	Wann	Referenznummer
Kommission	Vorlage	02.07.2008	KOM(2008) 426 ¹¹⁷
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	
	Erörterung	11.12.2014	
EP	Übermittlung	02.07.2008	
	Stellungnahme	02.04.2009	TA 2009/211 ¹¹⁸
EWSA	Stellungnahme	14.01.2009	EWSA/2009/49 ¹¹⁹
AdR	Stellungnahme	18.06.2009	AdR 2008/321 ¹²⁰

Der DGB hat im Frühjahr 2009 ein Gutachten¹²¹ in Auftrag gegeben, das insbesondere der Frage nachgeht, welche Änderungen im AGG bei einer Verabschiedung des Richtlinienentwurfs erforderlich wären.

Der DGB begrüßt in seinem Positionspapier¹²² vom 24. August 2009 die Vorlage zur Richtlinie. Weiteren Handlungsbedarf sieht der DGB jedoch im Hinblick auf die Gleichbehandlung unabhängig des Geschlechts beim Zugang zum und im Bildungsbereich. Ungeachtet des zu diesem Zeitpunkt noch anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens zur Umsetzung der Richtlinie 2000/78 bestünde nur eingeschränkter Handlungsbedarf in der Bundesrepublik. Das AGG deckt die im Richtlinienentwurf erarbeiteten Erweiterungen des Diskriminierungsschutzes bereits weitgehend ab. Deshalb ist für den DGB die ablehnende Haltung der Bundesregierung zur neuen Richtlinie nicht nachvollziehbar.

Die Bundesregierung stellt infrage, ob eine solche Richtlinie erforderlich ist, gleichwohl nur äußerst begrenzter Umsetzungsbedarf für Deutschland bestünde, da das AGG den Richtlinienentwurf bereits weitgehend abdeckt. Deutschland hat jedoch bis dato seine Ablehnung weitgehend 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.

Unter italienischer Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2014 konnte die Richtlinie weiter diskutiert werden. Die Textversion aus Dezember 2014 deckt die Diskriminierungsgründe Religion, Behinderung und sexuelle Orientierung außerhalb der Beschäftigung ab. Im Besonderen werden Regelungen bezüglich der Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen getroffen.

116 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=197196, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

117 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

118 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=A23DB37445D299B85CEBE8B2BD554B12.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0211+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

119 <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=49&year=2009>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

120 <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=321&year=2008>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

121 http://www.dgb.de/2009/09/02_antidiskriminierung_gutachten/, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

122 http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-b368f2038fd96e5917874bd572599a4c/@@index.html?tab=Datei&display_page=2&search_text=2008/426, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

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)¹²³ 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)¹²⁴ 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 Webseite¹²⁵ 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 Fremdenfeindlichkeit¹²⁶ in Deutschland verabschiedet. Einige wenige Artikel des Strafgesetzbuches wurden angepasst, um das Minimum des Rahmenbeschlusses zu verwirklichen. § 130 des Strafgesetzbuches wurde ergänzt mit der Referenz, dass die Aufstachelung zu Hass gegen nationale, rassistische, 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.

Außerdem hat der Bundestag in seiner 94. Sitzung¹²⁷ am 19.3.2015 einen Gesetzentwurf¹²⁸ zur Novellierung des § 46 StGB diskutiert. Dieser setzt die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses um, durch den Hassverbrechen stärker sanktioniert werden können sollen. Eine Verabschiedung des Gesetzentwurfes wurde vorgenommen. Eine Zustimmung des Bundesrates steht noch aus.

Weitere Hintergrundinformationen sind vom BUG e.V. in einem Online-Dossier¹²⁹ zum Thema Hasskriminalität aufbereitet.

123 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0664:FIN:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

124 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:DE:PDF>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

125 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_de.htm, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

126 http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/17_wp/Rassismus/bgbl.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geöffnet am 06.04.2015

127 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18094.pdf>, zuletzt geöffnet am 05.04.2015 (ab Seite 8967)

128 http://www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/20140827_NSU_Kabinettsbeschluss.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geöffnet am 05.04.2015

129 <http://www.bug-ev.org/themen/schwerpunkte/dossiers/hasskriminalitaet.html>, zuletzt geöffnet am 06.04.2015