



2014/0259(NLE)

27.5.2015

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG

zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der Sozialpolitik im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren
(06732/2015 – C8-0079/2015 – 2014/0259(NLE))

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Berichterstatter: Patrick Le Hyaric

Erklärung der benutzten Zeichen

- * Anhörungsverfahren
- *** Zustimmungsverfahren
- ***I Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (erste Lesung)
- ***II Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (zweite Lesung)
- ***III Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (dritte Lesung)

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der im Rahmen des Entwurfs eines Rechtsakts vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	5
KURZE BEGRÜNDUNG	6

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der Sozialpolitik im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (06732/2015 – C8-0079/2015 – 2014/0259(NLE))

(Zustimmung)

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den Entwurf eines Beschlusses des Rates (06732/2015),
 - unter Hinweis auf das vom Rat gemäß Artikel 153 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a und b, Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz 2 Buchstabe a Ziffer v und Artikel 218 Absatz 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterbreitete Ersuchen um Zustimmung (C8-0079/2015),
 - gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Unterabsätze 1 und 3, Artikel 99 Absatz 2 und Artikel 108 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf die Empfehlung des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (A8-0000/2015),
1. gibt seine Zustimmung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates;
 2. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

KURZE BEGRÜNDUNG

Einleitung

Zwangsarbeit stellt eine Verletzung von Menschenrechten dar und verletzt die Würde von Millionen Frauen, Männern, Mädchen und Jungen.

Der Kampf gegen diese gewaltsamste Form der Ausbeutung bildet die Grundlage großer politischer und philosophischer Befreiungsbewegungen. Indem er die Menschen von ihren politischen und kulturellen Ketten und ihrer materiellen Abhängigkeit befreien wollte, war der Befreiungskampf schon immer gegen die Zwangsarbeit gerichtet, die die Gewährung anderer Rechte verbietet.

Im 21. Jahrhundert sind 21 Millionen Menschen von Zwangsarbeit betroffen und Opfer einer Ausbeutung, die für diejenigen, die sie organisieren und kontrollieren, Einnahmen in Höhe von 150 Milliarden Dollar generiert.

Zu den klassischen Formen der Ausbeutung, die auf physischem oder materiellem Zwang beruhen, sind neue Formen in den reichen Ländern – manchmal trotz Bestehen eines Rechtsstaats – hinzugekommen. Diese neuen Formen, die subtiler und hinterhältiger, aber auch gewaltsamer sind, stützen sich auf Hoffnungen. Ihre Opfer sind Männer, Frauen und Kinder, die ihren Lebensbedingungen entkommen wollen und sich für eine Änderung ihres Lebens entschieden haben, um dies zu erreichen.

Obwohl die Schuldklaverei offiziell abgeschafft ist, sind 880 000 Menschen in der Europäischen Union und 1,6 Millionen auf dem europäischen Kontinent von diesen neuen Formen der Zwangsarbeit betroffen. Männer und Frauen, denen im Ausland eine Beschäftigung versprochen wurde, geraten in die Fänge ihrer angeblichen Arbeitgeber, Migranten sind ihren Schleusern ausgeliefert und wehrlose Kinder werden aus ihrer vertrauten Umgebung herausgerissen.

Besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen, wie Frauen, Kinder und Migranten, werden unter schwierigsten Bedingungen gezwungen, der Prostitution nachzugehen, betteln zu gehen und schwerste und besonders erniedrigende Arbeiten zu verrichten. Zur Gewalt in Form der Ausbeutung kommen physische Gewalt, ständige psychologische Aggression, Angst und Isolierung hinzu.

Diesen neuen Formen des Menschenhandels und der Ausbeutung muss wie den alten Formen mithilfe des Rechtes und entschlossener Maßnahmen zur Gewährleistung seiner Durchsetzung Einhalt geboten werden. Dieses Ziel verfolgt das Protokoll der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, auf das sich diese Empfehlung des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments bezieht.

Das Protokoll

Mit dem Protokoll von 2014 zum ILO-Übereinkommen über Zwangsarbeit (1930) wird das Übereinkommen aktualisiert, indem neue Instrumente zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

eingefügt werden und ihm ein rechtlich verbindlicher Charakter verliehen wird.

Was den Umstand betrifft, dass sich der Kontext und die Formen der Zwangsarbeit geändert haben, hält das Protokoll Präventions- und Schutzmaßnahmen und die Schaffung von Rechtsbehelfen und Wiedergutmachungsverfahren für erforderlich, wie etwa die Entschädigung und Wiedergutmachung materieller und physischer Schäden. Ferner wird eine Stärkung der Zusammenarbeit der Staaten bei der Bekämpfung der gegenwärtigen Formen der Sklaverei gefordert, wodurch deren zunehmend internationaler Charakter anerkannt wird.

Mit seinen verbindlichen Bestimmungen zur Verhütung der Zwangsarbeit, zum Schutz der Opfer und deren Zugang zu Rechtsbehelfen (z. B. Entschädigung) stärkt das Protokoll den völkerrechtlichen Rahmen.

Artikel 1 und 6 des Protokolls verpflichten die ILO-Mitglieder, in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine innerstaatliche Politik und einen innerstaatlichen Aktionsplan zur effektiven und nachhaltigen Beseitigung der Zwangsarbeit zu entwickeln und Maßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen des Protokolls zu ergreifen.

In Artikel 2 des Protokolls sind die Maßnahmen aufgelistet, die die ILO-Mitglieder zur Verhütung der Zwangsarbeit zu ergreifen haben:

- Aufklärung und Information der Menschen, insbesondere derjenigen, die als besonders schutzbedürftig gelten, sowie der Arbeitgeber;
- Bemühungen, um sicherzustellen, dass der Geltungsbereich und die Durchsetzung der für die Verhütung der Zwangsarbeit relevanten Gesetzgebung auf alle Arbeitnehmer und alle Wirtschaftssektoren anwendbar sind und dass die Arbeitsaufsichtsdienste gestärkt werden;
- Schutz von Personen, insbesondere Wanderarbeitnehmern, vor möglichen missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken während des Anwerbungs- und Vermittlungsverfahrens;
- Unterstützung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors und
- Bekämpfung der zugrunde liegenden Ursachen, die das Risiko der Zwangsarbeit erhöhen.

Im Hinblick auf die Opfer von Zwangsarbeit sieht Artikel 3 vor, dass wirksame Maßnahmen zur Ermittlung, zur Freilassung, zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur Rehabilitation aller Opfer sowie zur Bereitstellung anderer Formen von Hilfe und Unterstützung zu ergreifen sind.

Gemäß Artikel 4 haben die ILO-Mitglieder sicherzustellen, dass alle Opfer von Zwangsarbeit Zugang zu Rechtsbehelfen (z. B. Entschädigung) haben und dass die zuständigen Stellen berechtigt sind, darauf zu verzichten, die Opfer wegen ihrer Beteiligung an unrechtmäßigen Tätigkeiten, zu deren Ausübung sie gezwungen wurden, strafrechtlich zu verfolgen.

Gemäß Artikel 5 müssen die Mitglieder zudem zusammenarbeiten, um die Verhütung und Beseitigung der Zwangsarbeit sicherzustellen, und gemäß Artikel 7 werden die Übergangsbestimmungen des Übereinkommens gestrichen.

Vereinbarkeit mit den Politikbereichen und Zielen der EU

Das Verbot der Zwangsarbeit wurde insoweit im Primärrecht der EU verankert, als im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer sowie auf die Europäische Sozialcharta des Europarats verwiesen wird¹.

Obwohl die EU noch nicht der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beigetreten ist, hat sich der Europäische Gerichtshof bereits auf den Wortlaut dieser Konvention gestützt, deren Artikel 4 Sklaverei und Zwangsarbeit verbietet.

Bei der Durchführung der politischen Maßnahmen der EU muss daher darauf geachtet werden, dass die Menschenrechte und die menschenwürdige Arbeit geschützt und gefördert werden und dem Menschenhandel sowohl innerhalb als auch außerhalb der Grenzen der EU ein Ende bereitet wird.

Standpunkt des Berichterstatters

Die Arbeitnehmerrechte stellen einen der Grundpfeiler der menschenwürdigen Arbeit dar und dienen als wichtigstes Instrumentarium zur Bekämpfung der Ausbeutung durch Arbeit. Jede Behinderung dieser Rechte und jede Umgehung mithilfe anderer Politikbereiche, etwa des freien Personenverkehrs oder durch politischen Druck zugunsten einer Reform des Arbeitsrechts hin zu einer Absenkung der ursprünglichen Standards, gehen zu Lasten einer umfassenden Anwendung menschenwürdiger Arbeitsnormen.

Was dies betrifft, bereitet die Anwendung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern Grund zur Sorge, da diese de facto zu einem rechtlichen Vakuum führen kann und es den Unternehmen erlaubt, vor Verstößen gegen die geltenden Regeln, Mindeststandards und Praktiken die Augen zu verschließen oder gar mithilfe der Unterauftragsvergabe zu solchen Verstößen einzuladen; Da die nationalen Arbeitsinspektionen die dieser Richtlinie unterliegenden grenzüberschreitenden Fälle nicht hinreichend bearbeiten können, sind Verstöße jeder Art, auch in Form von Zwangsarbeit, möglich. Artikel 2 des Protokolls sieht daher eine Verstärkung der Arbeitsinspektionen vor, um das Arbeitsrecht durchzusetzen.

Das Protokoll verpflichtet die Regierungen, Maßnahmen zu treffen, um Arbeitnehmer, insbesondere Wanderarbeitnehmer, vor missbräuchlichen und betrügerischen Anwerbepraktiken zu schützen. Damit dies in hinreichender Weise geschehen kann, muss es zu einer tatsächlichen Stärkung der Mittel zur Durchsetzung des Arbeitsrechts sowie zu einer klaren und unmissverständlichen Bestätigung kommen, dass das Arbeitsrecht – ebenso wie das Recht auf Kollektivmaßnahmen – Vorrang vor dem freien Personenverkehr und dem Wettbewerbsrecht hat. Die Ratifizierung dieses Übereinkommens müsste daher mit einer Analyse einhergehen, wie sich die EU-Politiken auf das Arbeitsrecht auswirken.

Ein anderer Aspekt, der in diesem Protokoll zum Schutz von Menschen vor Zwangsarbeit vorgebracht wird, bezieht sich auf Prävention und Wiedergutmachung.

¹ AEUV, Titel X, Sozialpolitik

Die Prävention kann nur wirksam sein, wenn die illegale Migration nicht mehr dämonisiert, und stattdessen aus humanistischer Sicht betrachtet wird. Migranten, insbesondere Migrantinnen, sind oft die ersten Opfer von Zwangsarbeit, und die Kriminalisierung ihrer rechtlichen Stellung – sofern diese nicht den Vorschriften entspricht – oder der Tätigkeiten, zu denen sie gezwungen werden (von den 150 Milliarden Dollar Gewinn aus der Zwangsarbeit entfallen zwei Drittel auf sexuelle Ausbeutung), hält sie von den rechtlichen Strukturen fern, bei denen sie ihre Rechte geltend machen könnten.

Daher ist es wichtig, diese Personen aus der Isolierung zu holen, in die sie von ihren Ausbeutern und von Rechtssystemen, die gegenüber der illegalen Einwanderung zu restriktiv sind, gezwungen werden.

Es bedarf einer wirklichen europäischen Auseinandersetzung in Bezug auf die von der ILO in ihrem letzten Bericht über die Zwangsarbeit¹ genannten Risikofaktoren, die die Menschen in die Zwangsarbeit treiben: sinkende Einkommen, Armut, Anfälligkeit aufgrund geringer Bildung und Analphabetismus, gefährdete Bevölkerungsgruppen (Frauen, Migrantenkinder). Die europäische Strategie zur Bekämpfung der Armut müsste über eine bloße Koordinierung nationaler Maßnahmen hinausgehen und verbindliche Ziele für die Verringerung der Armut vorgeben und den Wortlaut der Präambel dieses Protokolls aufgreifen, in der es heißt, dass Zwangsarbeit „zum Fortbestehen von Armut beiträgt und der Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle im Weg steht“.

Für die Wiedergutmachung des Schadens kommt es zunächst auf die Haftung des Arbeitgebers an. Es sollte aber auch der Auftraggeber in Haftung genommen werden, damit es zu keiner Verwässerung der Haftung in der Auftragskette kommt.

Schließlich kann die EU kein Motor des Fortschritts sein, wenn dieser Fortschritt an ihren Grenzen endet und sie sich ansonsten den Zwängen des internationalen Wettbewerbs fügt. Die EU muss in ihrer Außen- und Handelspolitik gegenüber Drittländern, die gegen das ILO-Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, und sein Protokoll von 2014 verstoßen, viel mehr Entschlossenheit zeigen.

Von der isolierten Haushälterin von den Philippinen, die in Europa ausgebeutet wird, über die Arbeiter, die die Stadien für die WM in Katar errichten, bis zu den Dramen im Zusammenhang mit Kinderarbeit und der Gewalt in Form von sexueller Ausbeutung – all dies unterliegt denselben kriminellen Vorgehensweisen und Netzwerken, die nicht hingenommen werden können.

Der Berichterstatter schlägt daher vor, dem Entwurf für einen Beschluss des Rates die Zustimmung zu erteilen.

¹ „Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour“