



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.9.2012
COM(2012) 525 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 552/97 in Bezug auf Zwangsarbeit in
Birma/Myanmar**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 552/97 in Bezug auf Zwangsarbeit in Birma/Myanmar

1. EINLEITUNG

1. Für Birma/Myanmar gilt die Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Länder „Everything But Arms“ (Alles außer Waffen – „EBA-Regelung“), wie in Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2009¹ vorgesehen. Länder, für die die EBA-Regelung gilt, sind in Anhang I Spalte D in dieser Verordnung aufgeführt.

2. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DIE VORÜBERGEHENDE RÜCKNAHME DER APS-PRÄFERENZEN

2. Die Birma/Myanmar mit der Verordnung (EG) Nr. 3281/94² und der Verordnung (EG) Nr. 1256/96³ eingeräumten Zollpräferenzen wurden mit der Verordnung (EG) Nr. 552/97 des Rates⁴ vorübergehend zurückgenommen. Durch die Verordnung (EG) Nr. 732/2008 wurde die Verordnung (EG) Nr. 552/97 geändert und die Bezugnahme auf die beiden zuvor genannten Verordnungen ersetzt. Die Verordnung (EG) Nr. 732/2008 bildet die derzeitige Rechtsgrundlage für die Anwendung und Verwaltung des Schemas allgemeiner Zollpräferenzen (APS) der EU.
3. Nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 552/97 in der Fassung des Artikels 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 wird die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 552/97 außer Kraft gesetzt, wenn aus einem Bericht der Kommission über Sklaverei in Birma/Myanmar hervorgeht, dass die in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 erwähnten Praktiken nicht mehr vorkommen.
4. Nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 können die Präferenzregelungen im Rahmen dieser Verordnung für alle oder bestimmte Waren mit Ursprung in einem begünstigten Land ausgehend von den Schlussfolgerungen der einschlägigen Aufsichtsgremien bei schwerwiegenden und systematischen Verstößen gegen Grundsätze, die in den in Anhang III Teil A der genannten Verordnung aufgeführten Übereinkommen niedergelegt sind, vorübergehend zurückgenommen werden. Das Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über Zwangs- oder Pflichtarbeit von 1930 („Übereinkommen Nr. 29“) ist in Anhang III Teil A der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 aufgeführt.

¹ ABl. L 211 vom 6.8.2008, S. 1.

² Verordnung (EG) Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1995-1998 (ABl. L 348 vom 31.12.1994, S. 1).

³ Verordnung (EG) Nr. 1256/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1. Juli 1996 bis 30. Juni 1999 (ABl. L 160 vom 29.6.1996, S. 1).

⁴ ABl. L 85 vom 27.3.1997, S. 8.

3. DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN DER AUFSICHTSGREMIEN DER IAO

3.1. Eine Zusammenfassung der IAO-Maßnahmen im Hinblick auf Zwangsarbeit in Birma/Myanmar

5. 1977 wurde ein Untersuchungsausschuss der IAO zur Untersuchung der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 29 durch die Regierung von Birma/Myanmar eingerichtet. Da die Regierung das Übereinkommen offenkundig und dauerhaft nicht einhielt, empfahl der Untersuchungsausschuss Folgendes:
- a) die Rechtsvorschriften, insbesondere das Dörfergesetz („Village Act“) und das Städtegesetz („Towns Act“), mit dem Übereinkommen Nr. 29 in Einklang zu bringen;
 - b) zu gewährleisten, dass Zwangsarbeit von den Behörden, insbesondere von den Streitkräften, tatsächlich nicht mehr angeordnet wird;
 - c) dafür zu sorgen, dass die Strafmaßnahmen, die nach Paragraph 374 des Strafgesetzbuchs für die Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit ergriffen werden können, im Einklang mit Artikel 25 des Übereinkommens Nr. 29 streng vollzogen werden.
6. Da die Regierung die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses nicht ergriff, verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) auf ihrer 87. Tagung (Juni 1999) eine Resolution über den allgemein verbreiteten Rückgriff auf Zwangsarbeit in Birma/Myanmar („Resolution von 1999“).
7. Danach verabschiedete die IAK auf ihrer 88. Tagung (Juni 2000) eine Resolution gemäß Artikel 33 der IAO-Verfassung über Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses durch Birma/Myanmar („Resolution von 2000“). Dies ist der einzige Fall in der Geschichte der IAO, bei dem Artikel 33 der IAO-Verfassung zur Gewährleistung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch ein Mitglied angewandt wurde.

3.2. Bemerkungen des Expertenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen

8. Der Expertenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) begrüßte in seinen Bemerkungen von 2012 die positiven Entwicklungen in Birma/Myanmar, zum Beispiel den dem Parlament vorgelegten Gesetzentwurf zur Aufhebung des Städtegesetzes und des Dörfergesetzes von 1907. Der Ausschuss merkte jedoch an, dass die Regierung trotz der Anstrengungen zur Umsetzung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses diese Empfehlungen noch nicht in vollem Umfang umgesetzt hat. Abgesehen von den Schritten zur Änderung der Gesetzgebung muss die Regierung noch dafür sorgen, dass die Behörden, insbesondere die Streitkräfte, tatsächlich keine Zwangsarbeit mehr anordnen; ferner hat die Regierung noch zu gewährleisten, dass die Strafmaßnahmen, die nach dem Strafgesetzbuch für die Auferlegung von Zwangsarbeit ergriffen werden können, bei zivilen und militärischen Behörden streng vollzogen werden.

3.3. Bericht des IAO-Verbindungsbeamten

9. 2012 berichtete der IAO-Verbindungsbeamte auf der Sondersitzung des Ausschusses für die Anwendung der Normen (CAS) zu Birma/Myanmar (Übereinkommen Nr. 29), dass seit der letzten vom CAS 2011 durchgeführten Prüfung der Lage auf etlichen Gebieten wichtige Entwicklungen beobachtet wurden. Im Zusammenhang

mit den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses wurden die früheren Rechtsvorschriften aufgehoben und neue angenommen, darunter Gesetze, die bekräftigen, dass die Auferlegung von Zwangsarbeit eine Straftat ist. Täter, insbesondere Angehörige der Streitkräfte, die des Rückgriffs auf Zwangsarbeit angeklagt werden, werden nunmehr strafrechtlich verfolgt und bestraft. Obwohl inzwischen auf Zwangsarbeit deutlich seltener zurückgegriffen wird, besteht das Problem nach wie vor und gibt weiterhin Anlass zu Beschwerden. Die Regierung räumte dies ein und leitete zusammen mit der IAO eine gemeinsame Strategie zur vollständigen Abschaffung aller Formen von Zwangsarbeit bis spätestens 2015 ein; ferner stimmte sie einem detaillierten Aktionsplan zur Umsetzung dieser Strategie zu.

3.4. Schlussfolgerungen des IAO-Ausschusses für die Anwendung der Normen

10. Am 4. Juni 2012 verabschiedete der Ausschuss für die Anwendung der Normen (CAS) auf seiner Sondersitzung zur Prüfung der Entwicklungen bezüglich der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 29 durch die Regierung von Birma/Myanmar die Schlussfolgerungen zu Birma/Myanmar. Der CAS nahm die Bemerkungen des CEACR sowie den Bericht des IAO-Verbindungsbeamten zur Kenntnis. In seinen Schlussfolgerungen begrüßte der CAS

- a) die Fortschritte, die bei der Erfüllung der 1998 ausgesprochenen Empfehlungen des Untersuchungsausschusses erzielt wurden. Der Ausschuss hielt fest, dass die Regierung in dieser Hinsicht seit seiner Sitzung im vergangenen Jahr viele wichtige Schritte unternommen habe;
- b) den von der Regierung und der IAO mit besonderer Sorgfalt ausgearbeiteten ausführlichen Aktionsplan. Der Ausschuss betonte, dass allen Sozialpartnern und gesellschaftlichen Gruppen bei der Priorisierung und Unterstützung der beschleunigten Anwendung der Elemente des Plans, die für die unmittelbare Umsetzung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses am maßgeblichsten sind, eine aktive Rolle zukomme;
- c) die Äußerung des Regierungsvertreters, dass eine Kultur der Straflosigkeit nicht geduldet werde und der Präsident Maßnahmen gefordert habe, mit denen die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien im ganzen Land gewährleistet würde. Der Ausschuss vertrat die Ansicht, dass die Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung von Zwangsarbeit weiter verstärkt und die neu angenommenen Rechtsvorschriften effektiv angewandt werden sollten, damit eine umfassende Rechenschaftspflicht vor dem Gesetz gewährleistet ist. Der Ausschuss geht davon aus, dass wirksame und abschreckende Strafen für den Rückgriff auf Zwangsarbeit in allen Bereichen verhängt würden, und forderte die Regierung auf, die Auswirkungen der gemeldeten Maßnahmen zu prüfen, damit diese erforderlichenfalls verschärft werden könnten.

11. Gleichwohl äußerte der Ausschuss weiterhin Bedenken angesichts der Verfassungsvorschrift, in der „für von der Union im Interesse der Öffentlichkeit rechtmäßig auferlegte Pflichten“ eine Ausnahme vom Zwangsarbeitsverbot vorgesehen ist. Der Ausschuss begrüßte die Erklärung des Regierungsvertreters, die Verfassung könne im Einklang mit dem Willen des Volks geändert werden, und zeigte sich zuversichtlich, dass Maßnahmen ergriffen würden, um sicherzustellen, dass jegliche im Verfassungs- und Gesetzesrahmen vorgesehene Ausnahme von den Bestimmungen über Zwangsarbeit strikt auf die wenigen im Übereinkommen Nr. 29 enthaltenen Ausnahmen beschränkt sei.

3.5. Resolution der Internationalen Arbeitskonferenz

12. Am 13. Juni 2012 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) nach Kenntnisnahme der am 4. Juni vom CAS angenommenen Schlussfolgerungen und in der Meinung, dass eine Beibehaltung der bestehenden Maßnahmen nicht mehr dazu beitragen werde, die gewünschte Einhaltung der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses zu erreichen, die Resolution betreffend die gemäß Artikel 33 der ILO-Verfassung angenommenen Maßnahmen zu Myanmar (Resolution concerning the measures on the subject of Myanmar adopted under article 33 of the ILO Constitution) und beschloss:
- a) die in Absatz 3 b) der Resolution von 1999 erwähnte Einschränkung der der Regierung von Birma/Myanmar seitens der IAO gewährten technischen Zusammenarbeit oder Hilfe mit sofortiger Wirkung aufzuheben, damit die IAO die Regierung, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den verschiedensten Fragen, die unter das Mandat der IAO fallen, unterstützen kann;
 - b) die in Absatz 3 c) der Resolution von 1999 erwähnte Maßnahme aufzuheben, um der Regierung von Birma/Myanmar die Teilnahme an Konferenzen, Symposien und Seminaren der IAO unter gleichberechtigter Behandlung der Sozialpartner aus Birma/Myanmar in derselben Weise wie allen anderen Mitgliedern zu ermöglichen;
 - c) die in Absatz 1 b) der Resolution von 2000 enthaltene Empfehlung an die Mitglieder, ihre Beziehungen zu Birma/Myanmar zu überprüfen, um dafür zu sorgen, dass im Rahmen dieser Beziehungen nicht auf Zwangsarbeit zurückgegriffen wird, mit sofortiger Wirkung für ein Jahr auszusetzen. Die IAK wird diese Empfehlung 2013 anhand der ihr bezüglich der Abschaffung der Zwangsarbeit in Birma/Myanmar zur Verfügung stehenden Informationen erneut prüfen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

13. Gestützt auf die vorstehenden Informationen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es die von Birma/Myanmar erzielten Fortschritte bei der Einhaltung der IAO-Empfehlungen rechtfertigen, die Verstöße gegen die im IAO-Übereinkommen Nr. 29 niedergelegten Grundsätze nicht mehr als „schwerwiegend und systematisch“ zu betrachten.
14. Daher wird empfohlen, dass Birma/Myanmar die allgemeinen Zollpräferenzen wieder eingeräumt werden.
15. Die Kommission sollte die einschlägige Entwicklung in Birma/Myanmar weiterhin überwachen und entsprechend der geltenden Verfahren reagieren, nötigenfalls auch mit erneuten Rücknahmeverfahren.