



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Februar 2015  
(OR. en)

6426/15

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
2014/0258 (NLE)  
2014/0259 (NLE)

---

SOC 91  
EMPL 43  
MIGR 11  
JAI 103

#### A-PUNKT-VERMERK

---

des Generalsekretariats des Rates  
für den Rat

---

Nr. Komm.dok.: 13157/14 - COM(2014) 559 final + 13158/14 - COM(2014) 563 final

---

Betr.: Vorschlag für einen BESCHLUSS 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 justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren

Vorschlag für einen BESCHLUSS 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

- *Grundsätzliche Einigung*

---

1. Am 12. September 2014 hat die Kommission dem Rat die beiden obengenannten Vorschläge übermittelt, die auf zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen beruhen (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Sozialpolitik), um die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren.

2. Das Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit (Übereinkommen 29), 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ist eines der acht grundlegenden Übereinkommen der IAO, die zusammengenommen die Kernarbeitsnormen darstellen. Im Juni 2014 hat die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 103. Tagung ein Protokoll und eine Empfehlung zum Übereinkommen 29 angenommen.

Diese neuen Normen zielen darauf ab, die Bekämpfung neuer Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu intensivieren und Fortschritte bei der internationalen Zusammenarbeit und der Hilfe für die Opfer zu erzielen. Für alle Mitglieder der IAO, die das Protokoll ratifizieren, wird es ein völkerrechtlich bindendes, mit dem Übereinkommen verknüpft Instrument sein.

3. Dieses Protokoll umfasst Aspekte, die in die Zuständigkeit der EU fallen. Mit den Beschlüssen werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, das obengenannte Protokoll für diese Aspekte zu ratifizieren, und somit rechtliche Hindernisse für die Ratifizierung des Protokolls durch die Mitgliedstaaten beseitigt.
4. Am 20. Februar 2015 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter die Beschlussentwürfe in der Fassung der Dokumente [6424/15](#) und [6425/15](#) bestätigt und vereinbart, diese Beschlussentwürfe an den Rat weiterzuleiten, damit er sie als A-Punkte grundsätzlich billigt.
5. Die Vorschläge bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlaments.
6. Die folgenden Delegationen haben Erklärungen abgegeben oder Vorbehalte aufrechterhalten:
  - [CZ](#), [IE](#) und [UK](#) gaben Erklärungen für das Protokoll des AStV (siehe Protokoll über die 2530. Tagung des AStV) und das Protokoll des Rates (siehe Anlagen I, II und III) ab.
  - [MT](#) gab eine Erklärung für das Protokoll des Rates (siehe Anlage IV) ab, der zufolge sie sich bei der Abstimmung über diese Beschlüsse der Stimme enthalten wird.
  - [DE](#), der sich [EL](#), [HU](#) und [RO](#) anschlossen, gab eine Erklärung für das Protokoll des Rates in Bezug auf die Rechtsgrundlage ab (siehe Anlage V).

- HU hielt an ihrem allgemeinen Prüfungsvorbehalt fest.
  - UK hält an einem Parlamentsvorbehalt fest, der sie daran hindert, den Beschlüssen zuzustimmen.
7. Der Rat wird ersucht, die grundsätzliche Einigung über die Beschlussentwürfe in der Fassung der Dokumente 6424/15 und 6425/15 als A-Punkt zu billigen.

Vorbehaltlich dieser Billigung wird der Text nach Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen dem Europäischen Parlament zur Zustimmung unterbreitet. Daran anschließend wird der Vorschlag vom Rat angenommen.

---

**Erklärung der Tschechischen Republik**

Die Tschechische Republik möchte unterstreichen, dass sie das obengenannte Protokoll voll und ganz unterstützt und daher den Erlass der beiden betreffenden Ratsbeschlüsse nicht ablehnen wird.

Aus rechtlicher Sicht möchte die Tschechische Republik allerdings ihre Zweifel bezüglich einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU und der Notwendigkeit des Erlasses der vorgeschlagenen Beschlüsse zum Ausdruck bringen, und zwar insbesondere unter Berücksichtigung des Wortlauts des Artikels 82 Absatz 2 und des Artikels 153 Absatz 2 AEUV (beide Bestimmungen erlauben dem Europäischen Parlament und dem Rat die Festlegung von Mindestvorschriften oder -anforderungen) sowie des Gutachtens 2/91, in dem der Gerichtshof speziell im Zusammenhang mit der IAO festgestellt hat, dass die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Übereinkommens die durch die EU erlassenen Vorschriften nicht berühren, wenn sowohl mit dem Übereinkommen als auch mit den Rechtsvorschriften der EU Mindeststandards festgelegt werden.

---

**Erklärung Irlands**

Irland möchte jedoch klarstellen, dass nach seinem Dafürhalten der Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation in Bezug auf die Artikel 1 bis 4 des Protokolls im Hinblick auf Fragen im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren, insofern nur für Bereiche gilt, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, als gemeinsame Vorschriften der EU durch das Protokoll berührt werden.

---

**Erklärung des Vereinigten Königreichs**

Das Vereinigte Königreich möchte erklären, dass es das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, befürwortet und beabsichtigt, das Protokoll zu ratifizieren.

Das Vereinigte Königreich möchte seine Auffassung zu Protokoll geben, dass sich aus dem Protokoll keine ausschließliche externe Zuständigkeit der Union für die Aspekte ergibt, auf die in dem *Beschluss 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 justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren*, Bezug genommen wird. Es war daher nicht erforderlich, dass die Mitgliedstaaten in einem Maße ermächtigt werden, das sie in die Lage versetzt, das Protokoll im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren. Die Mitgliedstaaten hätten deshalb imstande sein sollen, die Ratifizierung des Protokolls eigenständig in Erwägung zu ziehen.

Das Vereinigte Königreich ist darüber hinaus der Auffassung, dass der Entwurf des *Beschlusses des Rates betreffend Angelegenheiten im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen* eine Maßnahme gemäß Titel V des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist und daher dem den Verträgen beigefügten Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterliegt.

Das Vereinigte Königreich ist nicht der Auffassung, dass es - wie Erwägungsgrund 9 nahelegt - automatisch an der Abstimmung über diesen Beschluss teilnehmen muss, weil es an die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer und an die Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten gebunden ist.

Das Vereinigte Königreich wird daher nicht von seinem Recht gemäß Protokoll 21 Gebrauch machen, sich an dem *Beschluss 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 justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren*, zu beteiligen.

Erklärung der Republik Malta

Die Republik Malta befürwortet voll und ganz den Inhalt des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation und beabsichtigt, das Protokoll zu ratifizieren.

Die Republik Malta hat jedoch große rechtliche und verfahrensrechtliche Bedenken zu den beiden vorgeschlagenen Beschlüssen des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das IAO-Protokoll zu ratifizieren.

Die Republik Malta ist nicht der Auffassung, dass die EU aufgrund der Bereiche, die von dem Protokoll erfasst werden, eine ausschließliche Zuständigkeit hat, da es Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 153 Absatz 2 AEUV dem Europäischen Parlament und dem Rat erlauben, Mindeststandards festzulegen, und das Gericht im Gutachten [2/91](#) das Fazit gezogen hat, dass insbesondere im IAO-Kontext die Bestimmungen einer internationalen Übereinkunft von der EU angenommene Vorschriften nicht berühren, wenn sowohl mit der Übereinkunft als auch mit den Vorschriften der EU Mindeststandards festgelegt werden. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Notwendigkeit und Angemessenheit der vorgeschlagenen Ratsbeschlüsse auf. Die Republik Malta bedauert darüber hinaus, dass die Kommission zur Rechtfertigung der Notwendigkeit dieser Beschlüsse keine ausführliche Analyse der Verteilung der Zuständigkeiten vorgenommen hat und dass es im endgültigen Text an Klarheit hinsichtlich des Ausmaßes der ausgeübten Zuständigkeiten (ausschließlich oder geteilt) fehlt.

Ferner ist die Republik Malta nach wie vor nicht davon überzeugt, dass die Verwendung des Artikels 218 Absatz 6 AEUV als verfahrensrechtliche Grundlage angemessen ist, da in Artikel 218 Absatz 6 AEUV ausgeführt wird, dass der Rat "auf Vorschlag des Verhandlungsführers" einen Beschluss über den Abschluss von Übereinkünften zwischen der Union und internationalen Organisationen erlassen kann. Wird ein Verhandlungsführer benannt, so hat dies durch einen Beschluss des Rates gemäß dem zweiten Teil des Satzes in Artikel 218 Absatz 3 AEUV im zu geschehen. Hinsichtlich des genannten Protokolls ist kein Mandat für die Aushandlung und Annahme des Protokolls auf der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz durch einen Ratsbeschluss erteilt worden. Artikel 218 Absatz 6 AEUV ist daher als verfahrensrechtliche Grundlage zumindest fragwürdig.

Ungeachtet der genannten rechtlichen Bedenken hat die Republik Malta in Anbetracht der Bedeutung des Protokolls, das Malta voll und ganz unterstützt, beschlossen, sich bei der Abstimmung über die Beschlüsse der Stimme zu enthalten.

**Erklärung der Bundesrepublik Deutschland für das Ratsprotokoll, der sich die Hellenische Republik, Ungarn und Rumänien anschließen**

Die Kommission hat zwei Vorschläge für Beschlüsse des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation hinsichtlich der Teile, die (1) gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben a und b AEUV oder (2) gemäß Artikel 82 Absatz 2 AEUV in die Zuständigkeit der Union fallen, zu ratifizieren. Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v AEUV wird als verfahrensrechtliche Grundlage für die Ratsbeschlüsse genannt.

Die Bundesrepublik Deutschland betont die rechtliche und politische Bedeutung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation. Sie befürwortet ausdrücklich die Ziele des Rechtsinstruments und die Ratifizierung des Protokolls durch alle Mitgliedstaaten auch im Interesse der Union sowie die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, das Protokoll zu ratifizieren, und wird das Ratifizierungsverfahren in Deutschland so schnell wie möglich einleiten.

Allerdings gibt es zu den zugrunde liegenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen konträre Rechtsauffassungen, die noch nicht bereinigt werden konnten. Aus deutscher Sicht ist Artikel 218 Absatz 6 AEUV, der als verfahrensrechtliche Grundlage herangezogen wird, für diesen Zweck nicht geeignet. Die Bundesrepublik Deutschland ist jedoch aufgrund der rechtlichen und politischen Bedeutung des Protokolls bereit, die vorgelegten Vorschläge zu billigen und die verfahrensrechtlichen Bedenken, die in ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 23. Oktober 2014 dargelegt wurden, außer Acht zu lassen. Die Bundesrepublik Deutschland billigt daher den vorliegenden Beschluss ungeachtet ihrer rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Auslegung von Artikel 218 Absatz 6 AEUV.

Die Bundesrepublik Deutschland möchte die Gelegenheit nutzen, um zusammen mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission praktikable Wege dafür zu sondieren, wie die verfahrensrechtlichen Interessen der Mitgliedstaaten der EU als autonome Mitglieder der IAO einerseits und der Europäischen Union als Hüterin des gemeinschaftlichen Besitzstands andererseits miteinander vereinbart werden können.