



Brüssel, den 21.3.2013
COM(2013) 152 final

2013/0085 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über menschenwürdige
Arbeit für Hausangestellte, 2011, der Internationalen Arbeitsorganisation
(Übereinkommen Nr. 189) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren**

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

Mit diesem Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, das Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) („Übereinkommen Nr. 189“ oder „Übereinkommen“) zu ratifizieren.

Das Übereinkommen Nr. 189 wurde bei der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz am 16. Juni 2011 angenommen und soll im September 2013 in Kraft treten. Mit ihm werden die weltweit geltenden Mindestanforderungen an den Arbeitsschutz für Hausangestellte festgelegt.

Bis Dezember 2012 hatten drei Vertragsstaaten der IAO das Übereinkommen Nr. 189 ratifiziert, das zu den Übereinkommen gehört, die von der IAO als zeitgemäß eingestuft und daher aktiv gefördert werden.

Die Europäische Union (EU) setzt sich sowohl intern als auch in ihren Außenbeziehungen für die Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit ein. Arbeitsnormen sind ein zentrales Element im Konzept menschenwürdiger Arbeit. Mit der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen setzen die Mitgliedstaaten somit ein deutliches Zeichen und unterstützen die Kohärenz der EU-Politik zur Verbesserung der Arbeitsnormen weltweit.

Zudem forderte die Kommission die Mitgliedstaaten im Rahmen der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels¹ auf, alle einschlägigen internationalen Instrumente, Abkommen und völkerrechtlich verpflichtenden Übereinkünfte zu ratifizieren, da hierdurch die Bekämpfung des Menschenhandels effizienter, besser koordiniert und kohärenter gestaltet werden kann. Zu diesen Instrumenten gehört auch das Übereinkommen Nr. 189.

Daher ist es notwendig, dass alle rechtlichen Hindernisse auf EU-Ebene beseitigt werden, damit die Mitgliedstaaten das Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte ratifizieren können, dessen Inhalt dem Besitzstand der Union nicht widerspricht.

Die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 189 haben zum Ziel, zur Bekämpfung des Missbrauchs und der Ausbeutung von Hausangestellten beizutragen. In Artikel 1 des Übereinkommens werden Hausangestellte definiert als Personen, die im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses hauswirtschaftliche Arbeit (Arbeit, die in einem oder mehreren Haushalten oder für einen oder mehrere Haushalte durchgeführt wird) verrichten. Gemäß dem Übereinkommen haben die IAO-Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, um Gewalt und Kinderarbeit bei der Beschäftigung von Hausangestellten zu verhindern. In Artikel 3 sind die beschäftigungsbezogenen Grundrechte von Haushaltsangestellten verankert: Demzufolge hat jedes Mitglied die in dem Übereinkommen dargelegten Maßnahmen zu ergreifen, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu achten, zu fördern und zu verwirklichen. Die IAO-Mitglieder haben insbesondere folgende Maßnahmen zu ergreifen:

¹ Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012–2016 (COM (2012) 286 vom 19.6.2012).

- Festlegung eines Mindestalters für Hausangestellte und Schutzmaßnahmen für Hausangestellte unter 18 Jahren;
- Verhütung von Missbrauch und Gewalt;
- Gewährleistung fairer Beschäftigungsbedingungen und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen;
- Vorschriften, um zu gewährleisten, dass Hausangestellte im Einzelnen über ihre Beschäftigungsbedingungen informiert werden;
- Regulierung der Einstellung von Wanderarbeitnehmern und Gewährleistung der Freizügigkeit;
- Vorschriften zur Gleichbehandlung von Hausangestellten und anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, was Vergütung und Leistungen angeht;
- Regulierung und Überwachung privater Arbeitsvermittler;
- Schaffung eines eigenen Beschwerdeverfahrens.

Das Übereinkommen Nr. 189 betrifft Bereiche des EU-Rechts, die bereits umfassend geregelt sind.

Es behandelt in erster Linie Aspekte der Sozialpolitik, für die das EU-Recht bereits Mindeststandards vorschreibt: Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz, die schriftliche Erklärung, Arbeitszeit, Einwanderung und Leiharbeit.²

Es befasst sich außerdem mit Aspekten der Gleichbehandlung, in denen das EU-Recht Mindeststandards vorsieht: Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Mutterschutz.³

Ferner behandelt das Übereinkommen Fragen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der Zusammenarbeit in Asyl- und Einwanderungsfragen, in denen das EU-Recht bereits Mindeststandards vorschreibt: Menschenhandel, Sanktionen gegen Arbeitgeber.⁴

Artikel 8 des Übereinkommens betrifft zudem den Schutz ausländischer Hausangestellter (Migrantinnen und Migranten), wozu auch Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen des EU-Rechts gehören.⁵

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Entfällt.

² Richtlinie 89/391/EWG, Richtlinie 94/33/EWG, Richtlinie 91/533/EWG, Richtlinie 2003/88/EG, Richtlinie 2011/98/EU, Richtlinie 2008/104/EG.

³ Richtlinie 2000/78/EG, Richtlinie 2000/43/EG, Richtlinie 2006/54/EG, Richtlinie 92/85/EWG.

⁴ Richtlinie 2011/36/EG, Richtlinie 2009/52/EG.

⁵ Artikel 45 AEUV, Verordnung (EG) Nr. 492/2011.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Gemäß den Regeln für die Zuständigkeiten in den Außenbeziehungen, die der Gerichtshof der Europäischen Union aufgestellt hat⁶, und insbesondere den Regeln hinsichtlich des Abschlusses und der Ratifizierung eines Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation⁷, können die Mitgliedstaaten nicht eigenständig und ohne vorherige Genehmigung des Rates beschließen, das Übereinkommen zu ratifizieren, wenn Teile davon in den Zuständigkeitsbereich der Union fallen.

Gleichzeitig kann die Europäische Union selbst keine IAO-Übereinkommen ratifizieren, da nur Staaten Vertragsparteien sein können.

Fällt der Gegenstand eines Abkommens oder einer Vereinbarung teilweise in die Zuständigkeit der Union und teilweise in die der Mitgliedstaaten, ergreifen die Organe der Union und die Mitgliedstaaten daher alle notwendigen Maßnahmen, um die Zusammenarbeit bei der Ratifizierung des Übereinkommens und bei der Umsetzung der sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen bestmöglich zu gewährleisten.⁸

In den letzten zehn Jahren wurden drei IAO-Übereinkommen angenommen, deren Gegenstand teilweise in die Zuständigkeit der Union fiel; der Rat ermächtigte daher die Mitgliedstaaten, im Interesse der Union auch die Teile zu ratifizieren, die in die Zuständigkeit der Union fallen.⁹ Die Kommission hat ferner einen Vorschlag für eine solche Entscheidung des Rates betreffend das Übereinkommen Nr. 170 über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit¹⁰ angenommen.

Speziell in Bezug auf das Übereinkommen Nr. 189 sind verschiedene Aspekte der Sozialpolitik sowie der Gleichbehandlung, der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und in Zusammenhang mit Asyl- und Einwanderungsfragen, die Gegenstand des Übereinkommens sind, bereits in einem Maße geregelt, dass die Mitgliedstaaten hier in ihren Außenbeziehungen nicht länger souverän handeln können.¹¹ Artikel 153 AEUV ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die entsprechenden EU-Rechtsvorschriften, die in der Regel sehr viel ausführlicher sind als die allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens Nr. 189. Es besteht kein Widerspruch zwischen den allgemeinen Grundsätzen des Übereinkommens und

⁶ AETR-Urteil des Gerichtshofs vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Slg. 1971, 263; s. a. Artikel 3 Absatz 2 AEUV, in dem diese Grundsätze festgeschrieben sind.

⁷ Gutachten 2/91 des Gerichtshofs vom 19. März 1993 über das Übereinkommen Nr. 170 über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit, Slg. 1993, I-1061.

⁸ Gutachten 2/91 des Gerichtshofs (ebd.), Randnummern 36, 37 und 38.

⁹ Im letzten Jahrzehnt nahm der Rat drei Entscheidungen bzw. Beschlüsse an, mit denen die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung von ILO-Übereinkommen ermächtigt wurden: Entscheidung des Rates vom 14. April 2005 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über Ausweise für Seeleute (Übereinkommen Nr. 185) im Interesse der Europäischen Gemeinschaft zu ratifizieren (ABl. L 136 vom 30.5.2005, S. 1); Entscheidung des Rates vom 7. Juni 2007 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Seearbeitsübereinkommen 2006 der Internationalen Arbeitsorganisation im Interesse der Europäischen Gemeinschaft zu ratifizieren (ABl. L 161 vom 22.6.2007, S. 63); Beschluss des Rates vom 7. Juni 2010 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 2007 (Übereinkommen Nr. 188) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (ABl. L 145 vom 11.6.2010, S. 12).

¹⁰ COM(2012) 677 vom 20. November 2012.

¹¹ Gutachten 2/91 des Gerichtshofs (ebd.), Randnummern 25 und 26.

dem EU-Recht, und die Bestimmungen des Übereinkommens sind nicht mit dem im EU-Besitzstand niedergelegten Mindestanforderungen in diesem Bereich unvereinbar.

Aus Artikel 19 Absatz 8 der Verfassung der IAO lässt sich ableiten, dass das Übereinkommen Mindeststandards setzt, was bedeutet, dass die nationalen Durchführungsvorschriften strengere Normen als die des Übereinkommens vorsehen können.

Was die Regeln für den Schutz und die Gleichbehandlung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angeht, besteht kein Widerspruch zwischen der Herangehensweise des Übereinkommens und den Mindestanforderungen des EU-Besitzstandes in diesem Bereich, was bedeutet, dass die EU-Rechtsvorschriften strenger sein können als die IAO-Normen und umgekehrt.¹²

Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 189, der den Schutz ausländischer Hausangestellter (Migrantinnen und Migranten) betrifft, könnte möglicherweise mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Konflikt geraten, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt¹³. Allerdings besteht das Hauptziel des Übereinkommens nicht darin, eine Frage zu regeln, die in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Union fällt. Zudem gilt gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Übereinkommens die Bestimmung, der zufolge vor dem Passieren von Landesgrenzen ein schriftliches Stellenangebot vorliegen muss, nicht in Gebieten regionaler Wirtschaftsintegration. Diese Schutzklausel verhindert eine mögliche Unvereinbarkeit des Übereinkommens mit dem Besitzstand der Union zur Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Artikel 45 AEUV und der Verordnung Nr. 492/2011. Folglich sind die Bestimmungen des Übereinkommens in dieser Frage nicht mit dem Besitzstand der Union unvereinbar.

Zweck dieses Vorschlags ist es daher, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, diejenigen Teile des Übereinkommens Nr. 189, die in die Zuständigkeit der Union fallen, im Interesse der Union zu ratifizieren.

Der Vorschlag beruht auf Artikel 218 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der analog gilt, in Verbindung mit Artikel 153 AEUV, der die Hauptrechtsgrundlage für die EU-Rechtsvorschriften zum Schutz und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bildet.

¹² Gutachten 2/91 des Gerichtshofs (ebda.), Randnummer 18.

¹³ Artikel 45 AEUV, Verordnung (EG) Nr. 492/2011.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, der Internationalen Arbeitsorganisation (Übereinkommen Nr. 189) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 153 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v und Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments¹⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission fördern die Ratifizierung internationaler Arbeitsübereinkommen, die von der Internationalen Arbeitsorganisation als zeitgemäß eingestuft werden, als Beitrag zu den Bemühungen der Europäischen Union zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle sowohl in der Union als auch außerhalb, wozu der Schutz und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als wichtiger Bestandteil gehören.
- (2) Die meisten Vorschriften des Übereinkommens Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) („Übereinkommen“) werden größtenteils vom Besitzstand der Union in den Bereichen Sozialpolitik¹⁵, Gleichbehandlung¹⁶, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen¹⁷ sowie Asyl und Einwanderung¹⁸ abgedeckt.

¹⁴ ABl. C vom , S. .

¹⁵ Dazu gehören die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Richtlinie 94/33/EG über den Jugendarbeitsschutz, die Richtlinie 92/85/EWG über den Mutterschutz, die Richtlinie 91/533/EWG über die Unterrichtung der Arbeitnehmer, die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG und die Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit.

¹⁶ Dazu gehören die Richtlinie 2000/78/EG zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die Richtlinie 2006/54/EG zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Mutterschutz-Richtlinie 92/85/EWG.

¹⁷ Dazu gehört die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

¹⁸ Dazu gehören die Richtlinie 2009/52/EG über Sanktionen gegen Arbeitgeber und die Richtlinie 2011/98/EU über eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis.

- (3) Die Bestimmungen des Übereinkommens, die den Schutz ausländischer Hausangestellter (Migrantinnen und Migranten) betreffen, können möglicherweise in Konflikt mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit geraten, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt.¹⁹
- (4) Somit fallen Teile des Übereinkommens in den Zuständigkeitsbereich der Union, und die Mitgliedstaaten dürfen in Bezug auf diese Teile keine Verpflichtungen außerhalb des institutionellen Rahmens der Union eingehen²⁰.
- (5) Die Europäische Union selbst kann das Übereinkommen nicht ratifizieren, da nur Staaten Vertragsparteien des Übereinkommens sein können.
- (6) In dieser Situation müssen die Mitgliedstaaten und die Organe der Union zusammenarbeiten, um das Übereinkommen ratifizieren zu können.
- (7) Daher sollte der Rat die Mitgliedstaaten, die an das EU-Recht über Mindestanforderungen im Bereich der Arbeitsbedingungen gebunden sind, ermächtigen, das Übereinkommen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten werden hiermit ermächtigt, in Bezug auf die Teile, die gemäß den Verträgen in die Zuständigkeit der Union fallen, das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, der Internationalen Arbeitsorganisation (Übereinkommen Nr. 189) zu ratifizieren.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*

¹⁹ Artikel 45 AEUV, Verordnung (EG) Nr. 492/2011.

²⁰ Gutachten 2/91 des Gerichtshofs vom 19. März 1993, Slg. 1993, I-1061, Randnummer 26.