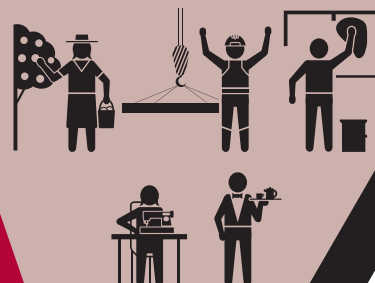


Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitskräfte aus der EU oder Drittstaaten

Zusammenfassung



Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union umfasst Rechte, die gleichermaßen für Arbeitskräfte aus EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten gelten. Die wichtigsten dieser Rechte betreffen die Würde des Menschen (Artikel 1), das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit (Artikel 5), die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten (Artikel 15), die Nichtdiskriminierung (Artikel 21), das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst (Artikel 29), den Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 30), gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Artikel 31), das Verbot der Kinderarbeit und den Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Artikel 32), den Verbraucherschutz (Artikel 38) sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47).

Die schwere Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte ist weit verbreitet, bleibt jedoch häufig unbemerkt. Die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher machen sich nicht bewusst, dass die Produkte, die sie in Supermärkten und Geschäften kaufen, oder die Dienstleistungen, die sie in Hotels und Restaurants in Anspruch nehmen, womöglich von ausgebeuteten Arbeitskräften hergestellt bzw. erbracht werden. Ausbeutung findet in zahlreichen Wirtschaftszweigen statt und betrifft die unterschiedlichsten Gruppen von Arbeitskräften. So werden beispielsweise Frauen und Männer aus Rumänien in Ungarn bei der Kartoffelernte ausgebeutet, Frauen aus Ländern südlich der Sahara in Frankreich als Au-pairs, portugiesische Männer in den Niederlanden im Straßenbau, nordkoreanische Männer als geringqualifizierte

Arbeitskräfte auf polnischen Werften und Obstpflücker aus Bangladesch und Pakistan im Süden Griechenlands. Allen diesen Menschen ist häufig gemeinsam, dass sie einen Stundenlohn von 1 EUR oder weniger erhalten, an sechs oder sieben Tagen pro Woche zwölf Stunden oder mehr täglich arbeiten, in menschenunwürdigen Unterkünften leben müssen und keinen Anspruch auf Urlaub oder Krankenurlaub haben.

Sowohl die massiven globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte als auch die zunehmende globale Mobilität begünstigen die schwere Ausbeutung von Arbeitskräften. Durch die wirtschaftliche Lage in ihren Heimatländern sind immer mehr Menschen gezwungen, im Ausland zu arbeiten. Häufig sind sie bereit, Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, die weit hinter den geltenden gesetzlichen Standards zurückbleiben, aber noch immer besser sind als die Armut und Arbeitslosigkeit, vor der sie geflohen sind. Durch ihren Umzug ins Ausland geraten sie in aller Regel in eine Situation, in der sie sozial und wirtschaftlich noch stärker gefährdet sind als zuvor. Sie sind sozial isoliert, weil sie die Sprache nicht beherrschen und außerhalb ihres Arbeitsplatzes keine Kontakte haben, die geltenden Gesetze nicht kennen oder nicht wissen, wen sie um Hilfe bitten können. Alle diese Faktoren verschärfen das Risiko der Ausbeutung.

Diese Zusammenfassung untersucht die Forschungsergebnisse der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zu den unterschiedlichen strafrechtlich relevanten Formen der schweren Ausbeutung von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten.

Gesetzliche Bestimmungen über schwere Formen der Arbeitsausbeutung

Arbeitsausbeutung betrifft sowohl EU-BürgerInnen als auch Drittstaatsangehörige. Das in Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen wird sowohl EU-BürgerInnen als auch Drittstaatsangehörigen gewährt, und zwar unabhängig davon, ob sie sich rechtmäßig oder irregulär in der EU aufhalten.

Der Begriff „schwere Arbeitsausbeutung“ bezeichnet alle Formen der Ausbeutung von Arbeitskräften, die nach den Rechtsvorschriften des EU-Mitgliedstaats, in dem die Ausbeutung stattfindet, strafbar sind. Der Schwerpunkt dieser Forschungsarbeit liegt auf der Ausbeutung am Arbeitsplatz und den damit verbundenen Risiken. Die Art und Weise, wie Arbeitskräfte ihre Heimatländer verlassen oder ins Ausland gebracht und dort ausgebeutet werden, wird dabei nicht untersucht.

Schwere Arbeitsausbeutung ist nicht immer eine Folge von Menschenhandel, bei dem zum Zwecke der Ausbeutung mit illegalen Mitteln bestimmte Handlungen begangen werden. Die Ausgebeuteten werden auch nicht unbedingt zur Arbeit gezwungen – sie sind Opfer von Ausbeutung, weil sie unter Bedingungen arbeiten, die weit hinter dem zurückbleiben, was vor dem Gesetz als akzeptabel gelten kann.

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Zugang zur Justiz

Ein bulgarisches Paar erntete Obst und Gemüse in einem landwirtschaftlichen Betrieb in Frankreich. Sie wurden von einem bulgarischen Arbeitgeber entsandt, waren rechtmäßig im Rahmen eines in ihrer Muttersprache verfassten Arbeitsvertrags beschäftigt und hatten in Frankreich einen regulären Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus. Trotzdem waren ihre Wohn- und Arbeitsbedingungen von extremer Ausbeutung geprägt und sie wurden nur für sechs Wochen entlohnt, obwohl sie fünf Monate täglich 15 bis 16 Stunden gearbeitet hatten (zudem wurden ihnen die Kosten für ihre Flugtickets vom Lohn abgezogen). Sie brachten ihren Fall vor die Nationale Kommission für die Bekämpfung des Menschenhandels, die bei der örtlichen Niederlassung des Zentralen Amtes für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität den Antrag stellte, die Angelegenheit zu untersuchen und eine weitere Arbeitsausbeutung durch den bulgarischen Arbeitgeber zu unterbinden.

Arbeitsausbeutung reicht von schwerem Missbrauch wie Sklaverei bis hin zu Handlungen, die keine strafrechtlich relevante schwere Arbeitsausbeutung darstellen. Als „schwere Arbeitsausbeutung“ gilt auch der in Artikel 9 Absatz 1 der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie (2009/52/EG) aufgeführte Tatbestand der Beschäftigung von Arbeitskräften in einer irregulären Situation unter „besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen“. Nach Artikel 2 der Richtlinie sind dies Bedingungen, „die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen rechtmäßig beschäftigter Arbeitskräfte stehen – zum Beispiel indem sie die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitskräfte gefährden und die Menschenwürde verletzen“. Dieser Wortlaut steht im Einklang mit Artikel 31 der Charta der

Datenerhebung und Gegenstand der Erhebung

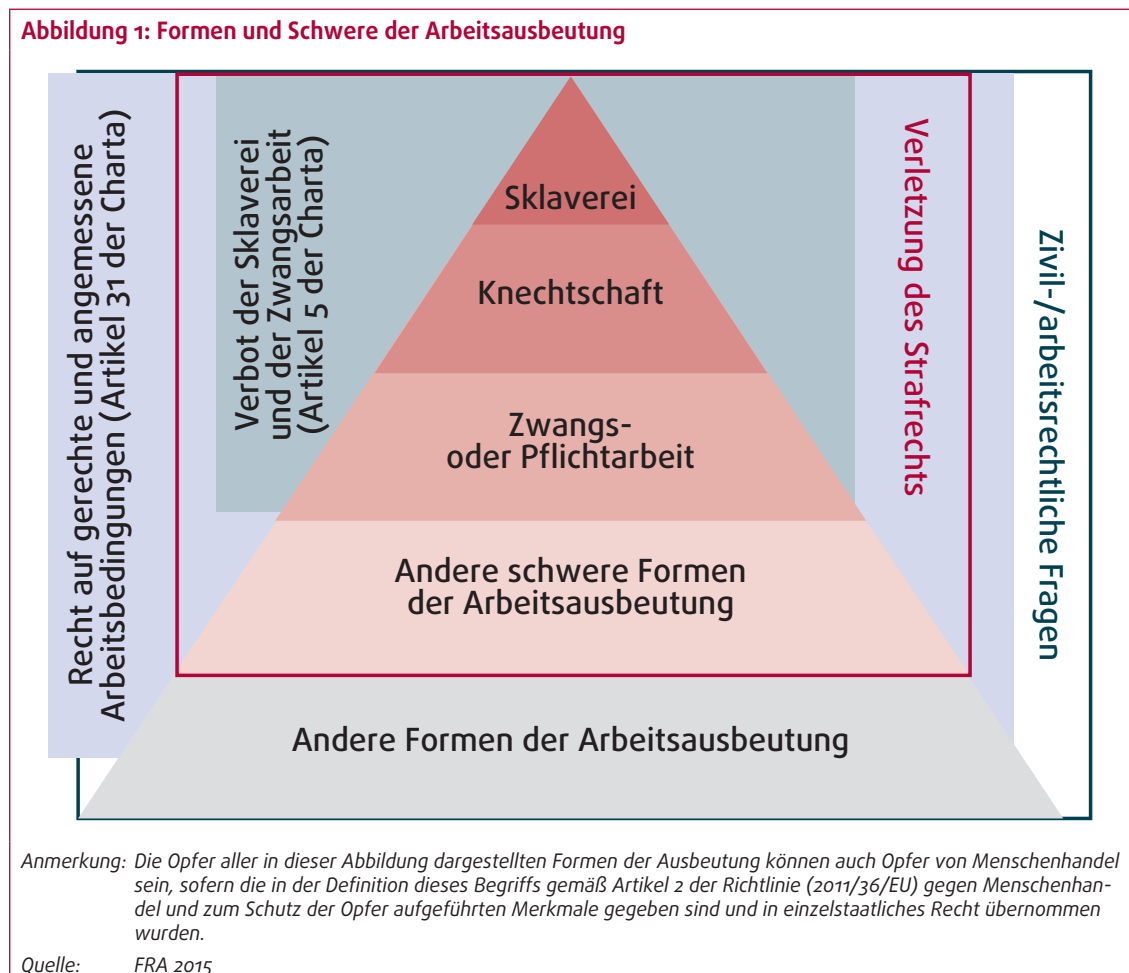
Diese Forschungsarbeit der FRA ist die erste ihrer Art: Im Rahmen einer umfassenden Sekundär- und Feldforschung untersuchte die FRA alle strafrechtlich relevanten Formen der Ausbeutung von Arbeitskräften aus EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten. Im Zuge der Sekundärforschung wurde der rechtliche und institutionelle Rahmen der schweren Arbeitsausbeutung in allen 28 EU-Mitgliedstaaten beleuchtet, während sich die Feldforschung auf 21 EU-Mitgliedstaaten erstreckte (Dänemark, Estland, Lettland, Luxemburg, Rumänien, Slowenien und Schweden wurden mitunter aufgrund der knappen verfügbaren Ressourcen nicht erfasst). Dabei wurden verschiedene geografische Regionen sowie unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Rechtstraditionen abgedeckt. Im Zuge der Feldarbeit wurden 616 Sachverständige verschiedener Berufsgruppen befragt, deren Tätigkeit den Bereich der Arbeitsausbeutung berührt. Hierzu zählten beispielsweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsaufsichts- und Polizeibehörden, Richterinnen und Richter sowie Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände. Darüber hinaus wurden 24 Fokusgruppengespräche geführt, an denen unterschiedliche Fachleute aus der Praxis teilnahmen.

Zudem wurden anhand von Informationen, die Sachverständige in den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellt hatten, etwa 217 Fallbeispiele für schwere Formen der Arbeitsausbeutung zusammengetragen. Diese Fallbeispiele basieren auf realen Erfahrungen von Arbeitskräften mit Ausbeutung. Eine konkrete rechtliche Einordnung der beschriebenen Sachverhalte ist aufgrund fehlender Informationen in den meisten Fällen nicht möglich. Einige könnten jedoch auf Menschenhandel hinauslaufen.

Grundrechte der EU, dem zufolge Arbeitskräfte das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen haben. Mit anderen Worten bezeichnet der Begriff „schwere Arbeitsausbeutung“ Arbeitssituationen, die erheblich hinter den vorgegebenen – gerechten und angemessenen – Arbeitsbedingungen

zurückbleiben, wie sie im Arbeitsrecht und anderen Rechtsvorschriften insbesondere bezüglich Entlohnung, Arbeitszeiten, Urlaub, Gesundheit und Sicherheit sowie einer fairen, respektvollen Behandlung der Arbeitskräfte festgelegt sind.

Abbildung 1: Formen und Schwere der Arbeitsausbeutung



Untersuchung der Risikofaktoren

Diese Forschungsarbeit der FRA soll die Organe und Mitgliedstaaten der EU dabei unterstützen, schwere Arbeitsausbeutung zu verhindern, Situationen zu überwachen, in denen schwere Arbeitsausbeutung stattfindet, und dafür zu sorgen, dass die Opfer ihr Recht auf Zugang zur Justiz tatsächlich wahrnehmen können. Im Einzelnen werden die folgenden Aspekte untersucht:

- Faktoren, die dazu führen, dass Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten Gefahr laufen, im Aufnahmeland Opfer schwerer Arbeitsausbeutung zu werden (Risikofaktoren);
- Maßnahmen der Organe und Mitgliedstaaten der EU zur Eindämmung dieser Risikofaktoren durch

- Prävention;
- Überwachung, unter Einbeziehung des bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmens, um Fälle von Arbeitsausbeutung aufzudecken, insbesondere mittels Arbeitsplatzkontrollen durch Arbeitsaufsichtsbehörden und andere Behörden;
- Maßnahmen, die den Zugang der Opfer nachgewiesener Arbeitsausbeutung zur Justiz gewährleisten, indem diese gezielte Unterstützung, Informationen über ihren Fall und über Opferrechte erhalten, wirksame Ermittlungen durchgeführt werden, eine effektive Strafverfolgung stattfindet und abschreckende Sanktionen verhängt werden.

Die Risikofaktoren werden danach differenziert, ob sie sich aus dem rechtlichen und institutionellen Rahmen, der Situation der Arbeitskräfte, den besonderen Merkmalen des Arbeitsplatzes oder dem Verhalten des Arbeitgebers/der Arbeitsgeberin ergeben (siehe Abbildung 2).

Angesichts der mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen verbundenen Gefahren haben die Mitgliedstaaten diesbezügliche Sorgfaltspflichten. Arbeitskräfte aus anderen Ländern, die – aufgrund des

Zusammenwirkens mehrerer Risikofaktoren – dem ernst zu nehmenden Risiko schwerer Ausbeutung ausgesetzt sind, haben Anspruch auf Schutzmaßnahmen der zuständigen Behörden. Sobald mehrere Risikofaktoren zusammenkommen, sind die Mitgliedstaaten gemäß dem EU-Recht verpflichtet, Kontrollen zur Ermittlung von Fällen von Arbeitsausbeutung durchzuführen, die Opfer zu schützen, Rechtsbehelfsmechanismen bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass Täter zur Rechenschaft gezogen werden.



Wichtigste Ergebnisse und faktengestützte Grundrechtsberatung

Prävention

Sensibilisierung und Förderung eines Klimas der Nulltoleranz gegenüber Arbeitsausbeutung

Die befragten Fachleute nahmen eine gesellschaftliche Grundhaltung in der europäischen Allgemeinbevölkerung wahr, der zufolge die Arbeitsausbeutung von Menschen aus anderen Ländern tolerierbar ist. Es wird gemeinhin davon ausgegangen, dass

diese Arbeitskräfte freiwillig – wenn auch infolge ihrer Armut und Ausgrenzung – dazu bereit sind, unter ausbeuterischen Bedingungen zu arbeiten. Die Tatsache, dass die Fachkräfte, die in einschlägigen Situationen eingreifen, keine klare Vorstellung von schwerer Arbeitsausbeutung haben, trägt weiter dazu bei, dass ausbeuterische Arbeitsverhältnisse nicht erkannt oder nicht ernst genommen werden.

Diese Toleranz gegenüber Arbeitsausbeutung steht in deutlichem Kontrast zur Rechtslage. Sowohl das EU-Recht als auch die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten zahlreiche Bestimmungen,

nach denen schwere Formen der Arbeitsausbeutung eine Straftat darstellen. Allerdings sind diese Vorschriften offenbar nicht umfassend und kohärent genug. Die Untersuchungen der FRA – insbesondere die Befragungen der Sachverständigen und die Fallbeispiele haben gezeigt, dass Ausbeutung im häuslichen Bereich, wie beispielsweise von Reinigungskräften oder in der Betreuung von Kindern und älteren Menschen, in der Öffentlichkeit mittlerweile als ein Graubereich wahrgenommen wird, in dem die Grenze zwischen moralisch akzeptablen und inakzeptablen Praktiken verschwimmt.

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Öffentlichkeit für die Tatsache sensibilisieren, dass Menschen aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittländern Opfer schwerer Arbeitsausbeutung werden. Sie sollten ihre Bemühungen intensivieren, ein Klima der Nulltoleranz gegenüber der Ausbeutung dieser Arbeitskräfte zu schaffen, und dabei auch die Ausbeutung in Privathaushalten ins Auge fassen.

Gezielte Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen

In mehreren EU-Mitgliedstaaten berichteten die befragten Sachverständigen, dass es aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Formen von Arbeitsausbeutung und der auf sie anwendbaren Rechtsvorschriften unklar ist, was genau eine strafrechtlich relevante Form schwerer Arbeitsausbeutung darstellt. Sie wiesen auf Schwierigkeiten bei der Anwendung der unterschiedlichen Rechtskategorien sowie beim Verständnis der verschiedenen Formen schwerer Arbeitsausbeutung von Menschen aus anderen Ländern und ihrer grundlegenden Ursachen hin. Bessere einschlägige Kenntnisse und eine bewussteren Wahrnehmung der zahlreichen Formen schwerer Arbeitsausbeutung würden es den Mitarbeitern der Arbeitsaufsichts- und Polizeibehörden erleichtern, derartige Fälle zu ermitteln.

Den befragten Sachverständigen zufolge erstrecken sich die Aufgaben der Behörden sowohl auf die Migrationskontrolle als auch auf die Anerkennung und Unterstützung der Opfer schwerer Ausbeutung, was dazu führen kann, dass sie widersprüchlichen Funktionen und Anforderungen gerecht werden müssen. Die MitarbeiterInnen der Arbeitsaufsichts- und Polizeibehörden sollten dahingehend instruiert und geschult werden, dass sie den Grundrechten der Opfer Vorrang vor Fragen der öffentlichen Ordnung einräumen, wenn sie mit Fällen schwerer Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen in einer irregulären Situation konfrontiert sind.

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sich die MitarbeiterInnen von Einrichtungen, die mit Arbeitsausbeutung in Berührung kommen, der unterschiedlichen Formen schwerer Arbeitsausbeutung und ihrer grundlegenden Ursachen bewusst und darin geschult sind, angemessen zu reagieren. Die MitarbeiterInnen der Arbeitsaufsichts- und Polizeibehörden sollten dahingehend instruiert und geschult werden, dass sie den Rechten der Opfer schwerer Arbeitsausbeutung Vorrang vor Zielsetzungen im Bereich der Migrationssteuerung einräumen.

Die Europäische Polizeiakademie (EPA) und die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) werden ersucht, die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Schulungsprogrammen zu unterstützen, in denen die Fähigkeit von StrafverfolgungsbeamtInnen und ArbeitsinspektorInnen verbessert wird, Fälle schwerer Arbeitsausbeutung zu ermitteln und zu untersuchen und im Rahmen ihres Eingreifens die Grundrechte der ausgebeuteten Arbeitskräfte aus anderen EU-Staaten oder Drittstaaten zu respektieren. Diese Maßnahmen könnten durch die EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels unterstützt werden.

Die wirksame Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist von wesentlicher Bedeutung und sollte auf einem gemeinsamen Verständnis der durch Arbeitsausbeutung entstehenden Probleme, der betroffenen Grundrechte und der erforderlichen Maßnahmen basieren.

Appell an Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft, auf Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zuzugehen und sie aufzuklären

Für viele der Befragten ist es von zentraler Bedeutung, dass Arbeitskräfte bereits vor ihrer Ankunft über die Arbeitsbedingungen und ihre Rechte in dem jeweiligen Zielland informiert sind oder spätestens bei ihrer Ankunft entsprechend aufgeklärt werden. Diesbezüglich ist es als vielversprechende Entwicklung zu betrachten, dass beispielsweise in Österreich, Deutschland, Irland und den Niederlanden Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NRO), die mit Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten in Kontakt kommen, wichtige Aufgaben wahrnehmen.

Darüber hinaus ist eindeutig die positive Tendenz erkennbar, dass die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten, in die ausländische Staatsangehörige umzuziehen

beabsichtigen, bereits im Vorfeld über ihre Arbeitnehmerrechte informieren. Gleichmaßen erhalten Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten bei der Ankunft in ihrem Zielland von der Botschaft ihres Heimatlandes einschlägige Informationen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 11 der Saisonarbeitnehmer-Richtlinie (2014/36/EU) verpflichtet sein werden, Drittstaatsangehörige im Zuge der Ausstellung von Genehmigungen zum Zwecke der Saisonarbeit ebenfalls schriftlich über ihre Rechte und Pflichten gemäß dieser Richtlinie, einschließlich der jeweiligen Beschwerdeverfahren, zu unterrichten.

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Gewerkschaften und andere private Organisationen dazu ermutigen Arbeitskräfte sowohl vor ihrer Abreise als auch bei der Ankunft in ihrem Zielland aufzuklären.

Zudem sollten die Aufgaben der Botschaften im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen vor der Abreise oder bei der Ankunft ins Auge gefasst werden.

Transparente Arbeitsverhältnisse

Die befragten Sachverständigen erachteten die mangelnde Transparenz der Arbeitsverhältnisse als einen Faktor, der das Risiko der Ausbeutung verschärft. Häufig sind die Arbeitsverträge in einer Sprache abgefasst, die die Betroffenen nicht verstehen, in vielen Fällen haben sie keinerlei schriftlichen Vertrag oder verlieren den Überblick über den ihnen geschuldeten Lohn, weil sie die komplexe Rechtslage nicht verstehen – beispielsweise wenn ArbeitsvermittlerInnen im Spiel sind oder Unteraufträge vergeben werden – oder die ArbeitgeberInnen auf Praktiken zurückgreifen, die sie über ihre Situation im Unklaren lassen. Die Betroffenen sollten dafür sensibilisiert werden, dass eine mangelnde Transparenz der Beschäftigungsverhältnisse ein Signal für potenzielle schwere Arbeitsausbeutung darstellt; dies könnte beispielsweise mittels Sensibilisierungskampagnen oder durch die Botschaften erfolgen, die Visa für Drittstaatsangehörige ausstellen.

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die grundlegenden Bedingungen und Umstände der Arbeitsverhältnisse über den gesamten Beschäftigungszeitraum hinweg transparent, gut dokumentiert und verständlich sind. Insbesondere

- *sollten alle Arbeitskräfte einen schriftlichen Vertrag in einer Sprache erhalten, die sie verstehen, und in dem zumindest die grund-*

genden Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses festgehalten werden;

- *die Lohnzahlungen sollten in transparenter Weise und regelmäßig erfolgen, mindestens aber einmal monatlich und nicht erst am Ende der Saison oder eines Projekts.*

Informationsrecht der VerbraucherInnen und Informationspflicht der Unternehmen

In EU-Mitgliedstaaten, in denen Produktkennzeichnungen weit verbreitet sind, waren die Sachverständigen geteilter Meinung über die Vorteile dieser Verfahren. Zwar waren viele der Auffassung, dass die Befähigung der VerbraucherInnen, fundierte Entscheidungen zu treffen, ein wirksames Instrument zur Prävention von Arbeitsausbeutung darstellt, jedoch betonten andere, eine solche Kennzeichnung sei nicht immer vertrauenswürdig und müsse verbessert werden. Nach Artikel 5 der Richtlinie über Verbraucherrechte (2011/83/EU) müssen VerbraucherInnen über die wesentlichen Eigenschaften der von ihnen erworbenen oder in Anspruch genommenen Waren oder Dienstleistungen unterrichtet werden. VerbraucherInnen, denen humane Arbeitsbedingungen ein Anliegen sind, sollten das Recht haben, entsprechend informiert zu werden, wenn sie im Begriff stehen, ein Produkt zu erwerben, bei dem ein ernst zu nehmendes Risiko besteht, dass es unter ausbeuterischen Bedingungen hergestellt wurde.

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Irreführung von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Der Inhaber der Marke „Happy Egg“, der im Vereinigten Königreich große Supermärkte mit Eiern beliefert, verkaufte nachweislich Eier, die von ausgebeuteten litauischen Arbeitskräften gesammelt wurden. Das Unternehmen behauptete, „alles in seiner Macht stehende zu tun, um seine Betriebe zu wahrhaft glücklichen Orten zu machen“. Jedoch stellte sich heraus, dass der Arbeitsvermittler (*Gangmaster*), der die Arbeitskräfte bereitstellte, diese körperlich misshandelte, ihren Lohn kürzte und sie in überfüllten Unterkünften zusammenpferchte. Zwar verlor der Arbeitsvermittler seine Gewerbelizenz, ein Strafverfahren wurde jedoch nicht eingeleitet.

Unternehmen sind demnach verpflichtet, Informationen offenzulegen, die es den VerbraucherInnen gestatten,

die grundrechtlichen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit eines Anbieters zu beurteilen. Einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Transparenz der „nichtfinanziellen Informationen“ über Unternehmen stellt die Änderung der Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen (2014/95/EU) dar, die von den Mitgliedstaaten bis zum 6. Dezember 2016 umgesetzt werden muss. Nach Maßgabe der geänderten Richtlinie sind große Unternehmen und Gruppen verpflichtet, Angaben über „Arbeitnehmerbelange“ bereitzustellen, einschließlich einer Beschreibung der in Bezug auf diese Belange verfolgten Konzepte und ihrer Ergebnisse, der wesentlichen Risiken und der Handhabung dieser Risiken sowie der wichtigsten Leistungsindikatoren. Gemäß Artikel 2 der Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen verfasst die Kommission „unverbindliche Leitlinien zur Methode der Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen, einschließlich der wichtigsten allgemeinen und sektorspezifischen nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, um eine relevante, zweckdienliche und vergleichbare Angabe nichtfinanzieller Informationen durch Unternehmen zu erleichtern.“

Stellungnahmen der FRA

Die Organe und Mitgliedstaaten der EU sollten VerbraucherInnen die Möglichkeit geben, eine fundierte Einschätzung des Risikos vorzunehmen, dass eine angebotene Ware oder Dienstleistung unter ausbeuterischen Bedingungen hergestellt bzw. erbracht wurde. Die Auskunftserteilung könnte beinhalten:

- *Einrichtung wirksamer und zuverlässiger Zertifizierungs- und Kennzeichnungssysteme für Waren von Unternehmen, welche die Arbeitnehmerrechte wahren;*
- *Aufbau öffentlicher Register, in denen alle wegen Arbeitsausbeutung verurteilten ArbeitgeberInnen und ArbeitsvermittlerInnen erfasst werden, sofern sie keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen haben, um das Auftreten weiterer Fälle von Ausbeutung zuverlässig zu unterbinden.*

Durch die Bereitstellung von Leitlinien und die Berichterstattung über die Umsetzung der geänderten Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen hat die Europäische Kommission die Möglichkeit, ein angemessenes Augenmerk auf die Offenlegung von Informationen über die Strategien zur Gewährleistung gleicher Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sowie über die Garantien zur Eindämmung der Risikofaktoren für ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu legen, die auf allgemeiner und sektorspezifischer Ebene zur Anwendung kommen. Dabei könnten in erster Linie jene Wirtschaftsbereiche im Fokus stehen, die besonders anfällig für Arbeitsausbeutung sind.

Garantien im Rahmen von Vergabeverfahren

Die befragten Sachverständigen berichteten über Fälle von Arbeitsausbeutung im Rahmen von Projekten, die von öffentlichen Einrichtungen in Auftrag gegeben wurden. Derartige Vorkommnisse sind auch Gegenstand mehrerer Fallstudien. Dies verdeutlicht die Verantwortlichkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie der Mitgliedstaaten, der Kofinanzierung ausbeuterischer Praktiken vorzubeugen.

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Vergabe öffentlicher Aufträge

Im Jahr 2005 war eine Gruppe indischer Männer, die von einem saudi-arabischen Unterauftragnehmer angeworben worden war, in Malta im Rahmen eines großen, staatlich geförderten Infrastrukturprojekts beschäftigt. Sie wurden sehr schlecht bezahlt (weit unter dem gesetzlichen Mindestlohn) und hatten keinen Anspruch auf Krankenurlaub oder freie Tage. Zudem wurden ihnen die Kosten für die wenigen Lebensmittel, die sie erhielten, und für ihre nicht dem üblichen Standard entsprechende Unterkunft vom Lohn abgezogen. Ein Außenstehender informierte die Arbeitsaufsichtsbehörden, und statt die Angelegenheit vor Gericht zu bringen, übte eine Gewerkschaft über die Medien politischen Druck auf die maltesische Regierung aus, da „gegen Arbeitgeber nur geringfügige finanzielle Sanktionen verhängt wurden“. Die Gewerkschaft leistete den Arbeitskräften Rechtsbeistand und mobilisierte ihre Botschaft. Dies führte dazu, dass sie ihren vollen Lohn in Höhe der vor Ort geltenden Mindestlöhne erhielten, einschließlich bezahlter Überstunden.

Gemäß Artikel 31 der Charta sind die EU-Akteure verpflichtet, das Recht von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu wahren. Dies gilt vor allem im Hinblick auf AuftragnehmerInnen und UnterauftragnehmerInnen im Rahmen von Vergabeverfahren. Insbesondere sind die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des im Februar 2014 angenommenen Richtlinienpakets über die öffentliche Auftragsvergabe an die Bestimmungen der Charta gebunden, einschließlich ihrer Artikel 5 und 31.

Stellungnahmen der FRA

Bei der Umsetzung des im Februar 2014 angenommenen Richtlinienpakets über die öffentliche Auftragsvergabe sind die EU-Mitgliedstaaten gehalten, besonderes Augenmerk darauf

zu legen, dass keine Aufträge an Unternehmen vergeben werden, die oder deren UnterauftragnehmerInnen Arbeitskräfte ausbeuten, um zu vermeiden, dass der Arbeitsausbeutung Vorschub geleistet wird.

Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sind aufgefordert, im Rahmen der Durchführung von Vergabeverfahren mit gutem Beispiel voranzugehen und sorgfältig darauf zu achten, dass keine Arbeitsausbeutung durch UnterauftragnehmerInnen stattfindet.

Überwachung und Arbeitsplatzkontrollen

Umfassende und wirksame Kontroll- und Überwachungssysteme

Die Befragten aller Berufsgruppen erachteten die fehlende wirksame Überwachung als wichtigen Risikofaktor für schwere Arbeitsausbeutung. Die VertreterInnen der Organisationen zur Förderung der Arbeitnehmerrechte sowie der Arbeitgeberorganisationen und auch die befragten RichterInnen waren der Auffassung, dass die unzureichende Überwachung den zentralen institutionellen Risikofaktor darstellt. Die Mitgliedstaaten müssen bereit sein, verstärkt Arbeitsplatzkontrollen durchzuführen, und deren Wirksamkeit dadurch verbessern, dass dabei großes Augenmerk auf die Risikofaktoren für Arbeitsausbeutung gelegt wird. Darüber hinaus wiesen die Sachverständigen nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden und Polizei hin.

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich nach Auffassung der Sachverständigen, wenn bestimmte Tätigkeiten, wie beispielsweise landwirtschaftliche Arbeiten in privaten Betrieben oder Tätigkeiten im häuslichen Bereich, vollkommen von den Kontrollen ausgenommen sind. Bereits in ihrem 2011 veröffentlichten Bericht *MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten*, betonte die FRA, dass der rechtliche Rahmen „Inspektionen an den Arbeitsplätzen von Hausangestellten vorsehen [sollte], um sichere und würdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten“.¹

¹ FRA (2011), *MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten*: grundlegende Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, S. 9 und 30.

Angesichts der im Zuge der Feldforschung ermittelten Risikofaktoren sollte der Schwerpunkt der Überwachung auf Gruppen liegen, für die ein erhöhtes Ausbeutungsrisiko besteht, beispielsweise auf Menschen in einer irregulären Beschäftigungssituation, Saisonarbeitskräfte, Leiharbeitskräfte und Scheinselbstständigen. Die Untersuchung ergab, dass sich die Überwachung häufig nicht auf diese Gruppen konzentriert, sondern auf bestimmte Branchen beschränkt ist, die als besonders anfällig für Arbeitsausbeutung gelten. Die Forschungsergebnisse bezüglich der Relevanz der verschiedenen Risikofaktoren sollten herangezogen werden, um wirksamere und gezieltere Strategien zur Aufdeckung von Fällen schwerer Arbeitsausbeutung zu erarbeiten.

Des Weiteren ergab die Feldforschung, dass häufig dann das Risiko der Arbeitsausbeutung besteht, wenn Arbeitskräfte nicht direkt von dem Unternehmen beschäftigt werden, für das sie arbeiten, sondern von Arbeitsvermittlern oder UnterauftragnehmerInnen bereitgestellt werden (d. h. von natürlichen oder juristischen Personen, denen die Wahrnehmung der vertraglich vereinbarten Pflichten vollständig oder teilweise übertragen wird).

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Arbeitsvermittlungsbüros

In Finnland arbeiteten 68 chinesische Staatsangehörige für ein Reinigungsunternehmen. Sie wurden von einem finnischen Arbeitsvermittlungsbüro mit Unterstützung einer chinesischen Personalagentur angeworben. Daraus ergab sich eine verwirrende Situation für die Arbeitskräfte, die nicht wussten, wer die VertreterInnen der Personalagenturen oder des Reinigungsunternehmens waren. Diese unübersichtlichen Verhältnisse wirkten sich auch auf das Strafverfahren aus: Das Verfahren gegen das finnische Arbeitsvermittlungsbüro wegen erpresserischer Diskriminierung von Arbeitskräften wurde eingestellt, weil festgestellt wurde, dass dieser nicht im Namen des Arbeitgebers gehandelt hatte. Die TäterInnen wurden demnach nicht bestraft, obwohl gegen sie wegen erpresserischer Diskriminierung von Arbeitskräften und schweren Wuchers ermittelt wurde. Die Opfer erhielten weder eine Entschädigung noch eine Rückzahlung ihrer Vermittlungsgebühr und mussten einen Teil der Rechtskosten tragen.

Den Angaben der befragten Sachverständigen zufolge führt die komplexe Rechtslage dazu, dass Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten größere Schwierigkeiten haben, ihre Rechte oder die ihnen offenstehenden Rechtsbehelfe zu verstehen, und verschärft damit das Risiko, dass diese Menschen ausgebeutet werden. Dies gilt

insbesondere dann, wenn Unternehmen mit Sitz in unterschiedlichen Mitgliedstaaten involviert sind. Darüber hinaus ist es unter solchen Bedingungen schwieriger, Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte zu beurteilen. Es müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um solche komplexen Situationen zu überwachen und Verdachtsfälle zu untersuchen. Hierfür ist unter Umständen eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Behörden mehrerer Mitgliedstaaten vonnöten.

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass ein lückenloses System zur Kontrolle von Arbeitsbedingungen geschaffen wird, das hinreichend wirksam ist, um den anerkannten Standards zu entsprechen.

- *Zu diesem Zweck sind Rechtsvorschriften erforderlich, mit denen einer Behörde eindeutig die Aufgabe übertragen wird, die Arbeitsbedingungen von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten zu überwachen und eine ausreichende Zahl von Kontrollen vorzunehmen.*
- *Die MitarbeiterInnen dieser Behörde müssen dafür ausgebildet sein, gezielte und wirksame Kontrollen durchzuführen, und über Möglichkeiten verfügen, Sprachbarrieren zu überwinden. Die Behörde sollte entweder selbst über die erforderlichen Befugnisse und Mittel verfügen, um die für Strafverfahren relevanten Beweismittel sicherzustellen, oder sich auf eine wirksame Zusammenarbeit mit der Polizei stützen können.*
- *Die für die Überwachung zuständigen MitarbeiterInnen müssen dahingehend geschult sein, dass sie Risikofaktoren für schwere Arbeitsausbeutung in der Praxis erkennen und einschätzen können. Zudem sollten sie ihre Arbeit entsprechend diesen Risikofaktoren ausrichten und organisieren und ihr Risikomanagement regelmäßig überprüfen. Die strategische Ausrichtung der Arbeitsplatzkontrollen sollte auf allen verfügbaren Belegen für die einschlägigen Risikofaktoren basieren.*
- *Die EU-Mitgliedstaaten sollten bestehende Vorschriften überarbeiten, die bewirken, dass bestimmte Tätigkeiten vollkommen von den Kontrollen ausgenommen sind, insbesondere in privaten landwirtschaftlichen Betrieben und Haushalten.*
- *Die EU-Mitgliedstaaten sollten wirksamere und gezieltere Strategien erarbeiten, Fälle schwerer Arbeitsausbeutung aufzudecken und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.*
- *Die EU-Mitgliedstaaten sollten die Überwachung von Arbeitsvermittlungsagenturen intensivieren und dafür sorgen, dass die Rechtsvorschriften, die*

es diesen verbieten, von den Arbeitskräften Gebühren zu verlangen, durchgesetzt werden.

- *Die EU-Agenturen, darunter auch EU-OSHA, Europol (das Europäische Polizeiamt) und Eurojust (die Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit) sind gehalten, ihren Beitrag zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden zu leisten, die mit der Überwachung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung in mehrere Mitgliedstaaten betreffenden Fällen von Arbeitsausbeutung betraut sind.*

Artikel 7 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über private Arbeitsvermittler² schreibt eindeutig vor, dass diese „Arbeitsvermittler [...] den Arbeitnehmern weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten ganz oder teilweise in Rechnung stellen“ dürfen. Die Kosten für die Vermittlungsdienste sind von den Arbeitgebern zu tragen. Ausnahmen von dieser Regelung für Arbeitskräfte, die auf der Suche nach einer Beschäftigung sind, die weder komplexe Fähigkeiten erfordert noch Führungsverantwortung mit sich bringt, sind kaum akzeptabel. Sowohl die Gespräche mit Sachverständigen als auch die Fallstudien belegen jedoch, dass ArbeitsvermittlerInnen exorbitante Gebühren von Arbeitskräften verlangen und sie damit in eine Schuldknechtschaft zwingen, in der für sie ein besonders hohes Risiko besteht, ausgebeutet zu werden. Daher müssen die Tätigkeiten der ArbeitsvermittlerInnen von den Aufsichtsbehörden besonders aufmerksam beobachtet werden.

Zugang der Opfer zur Justiz

Strafrechtliche Vorschriften zum Schutz von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten vor schwerer Arbeitsausbeutung

Die Untersuchung ergab, dass die strafrechtlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Personengruppen vor schwerer Arbeitsausbeutung schützen, wobei sich dieser Schutz in einigen Fällen lediglich auf Drittstaatsangehörige in einer irregulären Situation und in anderen auf alle Arbeitskräfte erstreckt. Aus Menschenrechtsperspektive ist entscheidend, dass alle Arbeitskräfte wirksam vor Verletzungen ihres in Artikel 31 der Charta und Artikel 2 der Neufassung der

² Angenommen in Genf am 19. Juni 1997 bei der 85. Tagung der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILC).

Europäischen Sozialcharta (ESC) verankerten Rechts auf angemessene Arbeitsbedingungen geschützt werden müssen. Vor dem Hintergrund des in Artikel 20 der Charta garantierten Rechts auf Gleichheit vor dem Gesetz ist es fragwürdig, warum in manchen Fällen das Recht von Drittstaatsangehörigen in einer irregulären Situation auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen durch strafrechtliche Vorschriften garantiert wird, während eben dieses Recht im Falle von Drittstaatsangehörigen mit einem regulären Aufenthaltsstatus oder von EU-BürgerInnen nicht geschützt ist. Ebenso sollte auch der Schutz von Minderjährigen vor schwerer Arbeitsausbeutung nicht auf Drittstaatsangehörige in einer irregulären Situation beschränkt sein.

Darüber hinaus stellen einige EU-Mitgliedstaaten die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in einer irregulären Situation grundsätzlich unter Strafe, unabhängig davon, ob sie ausgebeutet werden oder nicht. Damit werden vollkommen unterschiedliche Situationen auf die gleiche Stufe gestellt, wobei das Recht der Arbeitskräfte, nicht unter ausbeuterischen Bedingungen arbeiten zu müssen, weder anerkannt noch geschützt wird.

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Migrantinnen und Migranten in einer irregulären Situation

In Italien arbeitete eine bolivianische Frau in einer irregulären Situation als Betreuerin in einem Haushalt. Sie hatte lange Arbeitstage und erhielt nur einen geringen Lohn. Ihr Arbeitgeber nutzte ihre irreguläre Situation aus, um sie einzuschüchtern.

In einem Haushalt in Spanien erledigte eine Frau aus Ecuador die Hausarbeit und betreute eine ältere Person. Sie musste extrem lange Schichten arbeiten, wurde aber nicht angemessen entlohnt. Sie bat eine NRO um Hilfe, legte jedoch keine Beschwerde ein.

In Irland arbeitete ein nigerianisches Mädchen für eine Familie und kümmerte sich um das Kind. Es war ihr verboten, Kontakt zu ihrer Familie oder anderen Personen aufzunehmen. Ihr Arbeitgeber schränkte sogar ihre körperliche Bewegungsfreiheit ein, und als sie sich beklagte, drohte man ihr, sie nach Nigeria zurückzuschicken.

In Ungarn berichteten die Befragten, dass rumänische Frauen, die als Pflegekräfte für ältere Menschen tätig sind, sehr häufig ausgebeutet werden.

In fünf EU-Mitgliedstaaten stellt die Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen in einer irregulären Situation unter besonders ausbeuterischen

Arbeitsbedingungen eine Straftat dar, die mit einer Höchststrafe von bis zu zwei Jahren geahndet wird. Dieses Strafmaß wird der Schwere der Grundrechtsverletzungen, die Opfer schwerer Arbeitsausbeutung erleiden, nicht gerecht. In anderen EU-Mitgliedstaaten beläuft sich das Strafmaß gemeinhin auf Haftstrafen von höchstens drei oder fünf Jahren.

Gemäß der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass juristische Personen für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in einer irregulären Situation unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen verantwortlich gemacht werden können, wenn eine solche Straftat zu ihren Gunsten begangen wurde. Eine ähnliche Bestimmung beinhaltet Artikel 5 der Richtlinie gegen Menschenhandel und zum Schutz der Opfer (2011/36/EU). Die gegen juristische Personen zu verhängenden Strafen sollten wirksam und abschreckend sein. Den Angaben der befragten Sachverständigen zufolge werden jedoch die in der Praxis gegen Unternehmen (als juristische Personen) verhängten Sanktionen der Schwere der in Rede stehenden Rechtsverletzungen nicht gerecht. Die praktische Wirksamkeit der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie wäre demnach einer weiteren Untersuchung wert. Darüber hinaus wird in dieser Richtlinie auf die Möglichkeit hingewiesen, ausbeuterische Arbeitgeber in eine öffentliche schwarze Liste aufzunehmen (Artikel 12 Absatz 2). Diese Option wird jedoch nur von einigen wenigen EU-Mitgliedstaaten wahrgenommen.

Stellungnahmen der FRA

Die Organe und Mitgliedstaaten der EU sollten die einschlägigen EU-Richtlinien und strafrechtlichen Bestimmungen dahingehend überarbeiten, dass allen Arbeitskräften ein gleicher und wirksamer Schutz vor schwerer Arbeitsausbeutung gewährt wird.

Es sollten umfassende und wirksame strafrechtliche Bestimmungen geschaffen werden, welche die Verantwortlichkeit von Unternehmen in ihrer Eigenschaft als juristische Personen, die als Arbeitgeber fungieren, gewährleisten. Die nationalen Rechtsvorschriften sollten gegen juristische Personen hinreichend abschreckende Sanktionen vorsehen, die wirksam zur Anwendung kommen. Darüber hinaus sollten die EU-Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften dahingehend überprüfen, ob sie die wirksame Anwendung der folgenden Maßnahmen gestatten:

- *Schließung oder Entzug der Betriebserlaubnis von Unternehmen, die wegen schwerer Arbeitsausbeutung verurteilt wurden;*
- *Möglichkeit der Veröffentlichung einer Liste der ArbeitgeberInnen, die wegen schwerer Arbeitsausbeutung verurteilt wurden.*

Erweiterung des Aufgabenbereichs der Einrichtungen, die sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassen, auf alle Formen schwerer Arbeitsausbeutung

Die Feldforschung belegt eindeutig, dass die im Bereich der Überwachung, Kontrolle, Strafverfolgung und Opferhilfe tätigen Einrichtungen sowie die Staatsanwaltschaften mehr Ressourcen aufwenden müssen, um die in diesem Bericht beschriebenen Herausforderungen zu bewältigen. Diese Investitionen in den institutionellen Rahmen sollten jedoch nicht gezielt auf eine bestimmte Form der Arbeitsausbeutung ausgerichtet sein. Vielmehr sollten sie einen weiter gefassten Ansatz verfolgen und das gesamte Spektrum der strafrechtlich relevanten Formen der Arbeitsausbeutung abdecken, von Sklaverei bis hin zu schwerer Arbeitsausbeutung im Sinne der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie. Angesichts der vielfältigen Formen schwerer Arbeitsausbeutung ist es dringend erforderlich, den Aufgabenbereich der Einrichtungen zu erweitern, die sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassen.

Sowohl die Aussagen der Sachverständigen als auch die Fallstudien belegen, dass es mit Problemen verbunden ist, wenn Hilfseinrichtungen sowie polizeiliche und staatsanwaltliche Fachdienststellen für Fälle von Menschenhandel zuständig sind, nicht aber für Fälle schwerer Arbeitsausbeutung. Dies gilt insbesondere für die Formen der Ausbeutung im Rahmen der unter Artikel 9 der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie fallenden Beschäftigungsverhältnisse. Im Hinblick auf die Opferhilfe erklärten beispielsweise die befragten Sachverständigen in zwei Dritteln der EU-Mitgliedstaaten, auf die sich die Feldforschung erstreckte, dass es in ihrem Land zu wenige Einrichtungen der Opferhilfe gibt oder diese in der Praxis ineffektiv sind. Zugleich gibt es in diesen Ländern nur sehr wenige Einrichtungen, die speziell auf Opfer von Arbeitsausbeutung ausgerichtet sind, wohingegen diese Opfer in vielen Fällen unumwunden abgewiesen werden, sofern weder Menschenhandel noch Gewalt im Spiel sind.

Aus diesen Evidenzdaten ist der Schluss zu ziehen, dass der Aufgabenbereich der Einrichtungen, die sich auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassen, auf alle strafrechtlich relevanten Formen der Ausbeutung von Menschen aus anderen Ländern ausgeweitet werden sollte. Hierunter fielen auch die Ausbeutung unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen, die Ausbeutung von Opfern von Menschenhandel durch ArbeitgeberInnen, die am Menschenhandel selbst nicht beteiligt waren, und die illegale Beschäftigung von Minderjährigen (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c bis e der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie).

Stellungnahmen der FRA

Die Organe und Mitgliedstaaten der EU sollten den Aufgabenbereich der mit der Bekämpfung des Menschenhandels oder der Koordinierung einschlägiger Maßnahmen befassten Einrichtungen überarbeiten und deren Aufgabenbereich auf andere Straftaten erweitern, darunter auch auf die in der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie aufgeführten Tatbestände.

Die vorhandenen Instrumente und Mechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels – wie beispielsweise Vermittlungssysteme oder Regelungen über die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel – sollten im Hinblick auf die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf Fälle schwerer Arbeitsausbeutung ohne Bezug zum Menschenhandel überprüft werden.

Förderung der Meldebereitschaft der Opfer durch die Erteilung von Aufenthaltstiteln

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass Opfer schwerer Arbeitsausbeutung ohne legalen Aufenthaltsstatus aufgrund ihrer irregulären Situation davor zurückschrecken, sich an eine Behörde zu wenden. Die Sachverständigen nannten die Furcht, das Land verlassen zu müssen, als den wichtigsten Grund, aus dem Opfer Fälle von Ausbeutung nicht bei der Polizei melden. Gemäß Erwägungsgrund 10 der Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU) darf das Recht der Opfer auf Anerkennung als Opfer und Zugang zur Justiz nicht von ihrem Aufenthaltsstatus abhängig gemacht werden. In der Realität bleibt jedoch das Recht illegal aufhältiger Opfer schwerer Arbeitsausbeutung auf Zugang zur Justiz rein theoretischer Natur, solange ihnen keine sichere Option eröffnet wird, ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Eine solche Option würde zugleich das Funktionieren des Strafverfolgungssystems verbessern und dafür sorgen, dass die Täter in Fällen schwerer Arbeitsausbeutung nicht länger gemeinhin straffrei ausgehen.

Nach Artikel 11 der Richtlinie gegen Menschenhandel und zum Schutz seiner Opfer sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, „dass Opfer [...] Unterstützung und Betreuung erhalten“, damit sie in der Lage sind, ihre Rechte als Opfer von Straftaten in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Unterstützung und Betreuung des Opfers nicht von dessen Bereitschaft, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der strafrechtlichen Verfolgung oder beim Gerichtsverfahren zu kooperieren, abhängig gemacht wird. Diese Vorschrift

gilt jedoch „unbeschadet“ der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln. Dies ist eine weitreichende Einschränkung. In der Praxis gestattet diese Richtlinie die Erteilung von Aufenthaltstiteln (2004/81/EC) für die Opfer von Menschenhandel nur dann, wenn diese ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden eindeutig bekundet haben, und steht damit in erheblichem Widerspruch zum Recht der Opfer auf Zugang zu Unterstützungsdiensten und zur Justiz. Es ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 14 des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV Nr. 197), das mit Ausnahme der Tschechischen Republik alle EU-Mitgliedstaaten ratifiziert haben, diesen Rechten eher Rechnung trägt, indem er die Erteilung eines verlängerbaren Aufenthaltstitels auch in Fällen vorschreibt, in denen „[d]ie zuständige Behörde [...] der Auffassung [ist], dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist“.

Darüber hinaus ist der Mitteilung der Europäischen Kommission vom Oktober 2014 über die Anwendung der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln zufolge in sechs Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit des Opfers für die Erteilung eines Aufenthaltstitels unerheblich, während sieben weitere Mitgliedstaaten diesbezüglich Ausnahmen zulassen.

Offensichtlich steht die Richtlinie über die Gewährung von Aufenthaltstiteln zudem in Konflikt mit den Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten aus der Charta erwachsen. Gemäß Artikel 47 der Charta haben Opfer von Menschenhandel und anderer Formen schwerer Ausbeutung das Recht, wirksamen Zugang zur Justiz zu erhalten und diesbezüglich entsprechend ihren Bedürfnissen befähigt, gefördert und unterstützt zu werden. Die Gewährleistung dieses Rechts stellt eine unbedingte Verpflichtung der Mitgliedstaaten dar, welche nicht die Bereitschaft des Opfers zur Zusammenarbeit voraussetzen darf. Es darf nicht Sache der Opfer sein, sich zunächst das Privileg zu verdienen, unterstützt zu werden und die Erlaubnis auf Beteiligung an Verfahren zu erhalten. Vielmehr sollten die Behörden dafür verantwortlich sein, den Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Die praktische Wirksamkeit dieser Rechte darf nicht von der Bereitschaft oder Fähigkeit des Opfers abhängig gemacht werden, die Polizei oder andere Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Aufgrund dieses Konflikts könnte die Auffassung vertreten werden, dass die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln mit dem Inkrafttreten der Charta außer Kraft gesetzt wurde. Im Sinne der Rechtsstaatlichkeit und Rechtsklarheit sollte diese Frage dringend geklärt werden.

In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom Oktober 2014 über die Anwendung der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln

fasste die Europäische Kommission vorläufig eine Analyse der Frage ins Auge, inwieweit es angezeigt ist, diese Richtlinie zu ändern.³

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Bereitschaft der Opfer schwerer Arbeitsausbeutung zu fördern, sich – ohne Risiko, ausgewiesen zu werden – an eine Aufsichtsbehörde oder die Polizei wenden und über ihren Fall berichten zu können. Dies sollte auch Maßnahmen einschließen, die es den EU-Mitgliedstaaten gestatten, in Fällen schwerer Verstöße gegen die Rechte der Arbeitskräfte auf der Grundlage eindeutiger rechtlicher Bestimmungen einen Aufenthaltstitel zu erteilen.

Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten die Vorschläge in Erwägung ziehen, die unter Punkt 9 des 2012 veröffentlichten Leitfadens der FRA zu den grundrechtlichen Erwägungen beim Aufgriff von Migrantinnen und Migranten in einer irregulären Situation (Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations) im Hinblick auf Maßnahmen unterbreitet wurden, um die Bereitschaft von Opfern und Zeugen zu fördern, Straftaten zu melden, ohne befürchten zu müssen, festgehalten zu werden.

Die EU-Institutionen werden ersucht, die Überarbeitung der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 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, in Betracht zu ziehen. Aus dem Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz vor Menschenhandel gemäß Artikel 5 der Charta und dem Recht der Opfer von Menschenhandel auf Zugang zur Justiz gemäß Artikel 47 der Charta erwachsen den EU-Mitgliedstaaten unbedingte Verpflichtungen, die keinesfalls davon abhängig gemacht werden dürfen, dass das Opfer mit der Polizei zusammenarbeitet, die

³ Europäische Kommission (2014a), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2004/81/EG 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*, COM(2014) 635 final, Brüssel, 17. Oktober 2014.

Ermittlungen unterstützt oder andere Leistungen im öffentlichen Interesse erbringt. Im Zuge einer entsprechenden Änderung der Rechtsvorschriften müsste auch der Wortlaut von Artikel 11 Absatz 6 der Richtlinie gegen Menschenhandel und von Artikel 13 Absatz 4 der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie geändert werden.

Bereitstellung gezielter Opferunterstützungsdienste

Es herrscht ein allgemeiner Mangel an umfassenden Unterstützungssystemen für die Opfer schwerer Formen von Arbeitsausbeutung, wobei viele der vorhandenen Dienste bestimmte Gruppen ausschließen. Sachverständige haben bestätigt, dass nicht alle Opfer gleich behandelt werden. Vielmehr werden manche Gruppen bevorzugt, während andere, wie beispielsweise MigrantInnen in einer irregulären Situation, im Hinblick auf den Zugang zu wirksamen Unterstützungsdiensten und den Schutz in Strafverfahren benachteiligt werden.

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Zugang zu wirksamen Unterstützungsdiensten

Ein Drittstaatsangehöriger ohne legalen Aufenthaltsstatus, der im Jahr 2013 nach Belgien gekommen war, arbeitete dort im Baugewerbe. Er hatte lange Arbeitszeiten und war deutlich unterbezahlt. Da er weder die lokale Sprache beherrschte noch die belgischen Einrichtungen kannte, meldete er seinen Arbeitgeber nicht, weil er befürchtete, Arbeit und Einkommen zu verlieren und aufgrund seines irregulären Status Probleme mit den Behörden zu bekommen. SozialarbeiterInnen waren auf seine Lage aufmerksam geworden, sahen jedoch aus Gründen der Vertraulichkeit davon ab, den Fall ohne das Einverständnis des Opfers bei der Polizei zu melden. Opferhilfe wird jedoch nur anerkannten Opfern von Menschenhandel gewährt, die bereit sind, die Ermittlungen zu unterstützen.

Nach Artikel 8 der Opferschutzrichtlinie haben alle Opfer das Recht, entsprechend ihrem Bedarf kostenlos Zugang zu Opferunterstützungsdiensten zu erhalten. Diese müssen im Interesse der Opfer handeln und dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sein. Wird dieser Zugang verweigert, muss dem Opfer gemäß Artikel 47 ein wirksamer Rechtsbehelf offenstehen.

Stellungnahme der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass

- *jedes Opfer schwerer Arbeitsausbeutung Zugang zu gezielten Unterstützungsdiensten hat, indem sie beispielsweise den Aufgabenbereich der Unterstützungsdienste für die Opfer von Menschenhandel auf die Bereitstellung von Unterstützungsleistungen für die Opfer anderer Formen schwerer Arbeitsausbeutung ausweiten;*
- *Mechanismen für die Vermittlung der Opfer aller Formen schwerer Arbeitsausbeutung an Unterstützungsdienste verfügbar sind;*
- *Opfer schwerer Arbeitsausbeutung nicht aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus von Unterstützungsdiensten ausgeschlossen werden;*
- *Unterstützungsdienste EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen gleichermaßen offenstehen.*

Förderung und Verbesserung der Beteiligung Dritter

Die Opfer schwerer Arbeitsausbeutung schrecken häufig davor zurück, sich an die Aufsichts- oder Polizeibehörden zu wenden und dort Meldung zu erstatten. Die Polizei ihrerseits führt nur in unzureichendem Maße proaktive Ermittlungen durch. Aus diesen Gründen könnten nach Auffassung der Sachverständigen private oder öffentliche Organisationen, welche die Opfer von Arbeitsausbeutung unterstützen oder in ihrem Namen handeln, wie beispielsweise Gewerkschaften, eine wichtige Funktion im Sinne von Artikel 13 der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie wahrnehmen. Die Ergebnisse der Forschungsarbeit belegen jedoch, dass die Beteiligung Dritter und Sammelklagen selten und oftmals gesetzlich nicht zulässig sind. Selbst wenn sie im Gesetz vorgesehen sind, kommen sie in Fällen von Arbeitsausbeutung kaum zur Anwendung. Die Beteiligung Dritter könnte auch dazu beitragen, dass die Gerichte eher in der Lage sind, Fälle effektiver zu behandeln, in denen zahlreiche Arbeitskräfte Opferstatus und Opferrechte haben. In ihrem im Jahr 2012 veröffentlichten Bericht „Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen in der EU“ unterstrich die FRA die Vorteile der Beteiligung Dritter. Es ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 25 der Saisonarbeiter-Richtlinie die Möglichkeit vorsieht, dass Dritte, die ein berechtigtes Interesse daran haben, die Einhaltung dieser Richtlinie zu gewährleisten, im Namen der Saisonarbeitskraft Beschwerde einreichen oder Verwaltungs- oder zivilrechtliche Verfahren anstrengen.

Stellungnahme der FRA

Um den Zugang aller Opfer schwerer Arbeitsausbeutung zur Justiz zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten – innerhalb des Anwendungsbereichs der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie und darüber hinaus – Dritten, darunter auch Gewerkschaften und privaten Vereinigungen zur Unterstützung von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, die Möglichkeit einräumen, zur Unterstützung oder im Namen der Opfer tätig zu werden.

Gewährleistung von Entschädigungen und Nachzahlungen an die Opfer

Um die Anliegen der Opfer zu verstehen, müssen ihre wirtschaftlichen Ziele ernst genommen werden. Die befragten Sachverständigen waren der Auffassung, dass Entschädigungen und Nachzahlungen besonders große Bedeutung haben und geeignet sind, die Bereitschaft der Opfer zu fördern, sich an die Polizei zu wenden und sich um Zugang zur Justiz zu bemühen. Allerdings belegen die Ergebnisse der Forschungsarbeit, dass es für die Opfer häufig sehr schwierig ist, eine Entschädigung von den TäterInnen zu erhalten, nicht zuletzt weil Unternehmen, die als Arbeitgeber fungiert haben, Insolvenz anmelden, oder weil die Verantwortlichen spurlos verschwinden. Aus diesem Grund sollten die Entschädigungszahlungen der TäterInnen durch staatliche Entschädigungsfonds ergänzt werden.

AUSGEWÄHLTES FRA-FALLBEISPIEL

Rechtsbehelfe für die Opfer

Mehrere litauische Frauen und Männer arbeiteten in landwirtschaftlichen Betrieben in Lincolnshire, einer für ihre Landwirtschaft bekannten Region des Vereinigten Königreichs. Ihr lettischer Arbeitsvermittler ließ sie unter erbärmlichen Bedingungen leben und arbeiten. Sie wohnten in „Schuppen“, hatten kaum Zugang zu sanitären Anlagen und nur eingeschränkten Kontakt zur Außenwelt. Sie stammten aus sehr ärmlichen Verhältnissen. Die Angelegenheit wurde von der für die Aufsicht über die Tätigkeit der ArbeitsvermittlerInnen zuständigen Behörde (Gangmasters Licensing Authority, GLA) überwacht. Ungeachtet dessen wurde kein Strafverfahren eingeleitet und den Opfern standen keine Rechtsbehelfe offen, weil die Behörde feststellte, dass die Betroffenen keine Opfer von Menschenhandel waren und somit keinen Zugang zur Justiz oder zur Unterstützung im Rahmen des nationalen Vermittlungssystems hatten.

Gegenwärtig sind jedoch in Artikel 12 der Entschädigungsrichtlinie (2004/80/EC) ausschließlich für die Opfer vorsätzlich begangener Gewalttaten nationale Entschädigungsregelungen vorgesehen, die somit in Fällen schwerer Arbeitsausbeutung nur selten greifen. Angesichts dieser Lücke verpflichtet Artikel 17 der Richtlinie gegen Menschenhandel die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Opfer von Menschenhandel Zugang zu den bestehenden staatlichen Entschädigungsregelungen erhalten. Die Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie hingegen beinhaltet keine derartige Bestimmung. Allerdings sind die Staaten verpflichtet dafür zu sorgen, dass alle Opfer von Straftaten Zugang zur Justiz haben. Infolgedessen dürfen Opfer schwerer Arbeitsausbeutung – im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c bis e der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie – nicht anders behandelt werden als Opfer von Menschenhandel.

Artikel 16 der Opferschutzrichtlinie erkennt das Recht der Opfer auf Entscheidung über Entschädigung durch den Straftäter im Rahmen des Strafverfahrens an. Zwar haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in ihren Rechtsvorschriften Ausnahmen zuzulassen, jedoch haben die Opfer nach Artikel 47 der Charta das Recht, die Weigerung eines Strafgerichts, über Entschädigungsansprüche zu entscheiden, von einem anderen Gericht überprüfen zu lassen.

Stellungnahmen der FRA

EU-Institutionen sollten in Betracht ziehen, die Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie zu ändern und eine ähnliche Bestimmung wie in Artikel 17 der Richtlinie gegen Menschenhandel aufzunehmen, der zufolge die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass Opfer von Menschenhandel Zugang zu den bestehenden staatlichen Entschädigungsregelungen haben.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Strafgerichte über alle zivilrechtlichen Ansprüche von Opfern schwerer Arbeitsausbeutung entscheiden, darunter auch über Ansprüche auf Nachzahlungen, statt die Opfer an die Zivilgerichte zu verweisen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass RichterInnen, die nicht über hinreichende Erfahrung verfügen, um über zivilrechtliche Ansprüche zu entscheiden, ZivilrichterInnen konsultieren, statt das Opfer an die Zivilgerichte zu verweisen.

Wahrung des Rechts der Opfer auf wirksame polizeiliche Ermittlungen

Opfer haben Anspruch auf gründliche und wirksame Ermittlungen, die geeignet sind, zur Identifizierung und Bestrafung der TäterInnen zu führen. Um zu verhindern, dass die TäterInnen in Fällen schwerer Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte weitestgehend ungestraft bleiben, muss die Polizei auf Anzeichen für Arbeitsausbeutung in einer Weise reagieren, die zum einen wirksam das Ziel verfolgt, die TäterInnen zur Rechenschaft zu ziehen, und zum anderen den Rechten und der prekären Situation der Opfer gerecht wird.

Die Forschung ergab, dass polizeiliche Fachdienststellen, deren MitarbeiterInnen im Bereich des Menschenhandels und der schweren Arbeitsausbeutung geschult und erfahren sind, höchstwahrscheinlich besser als die allgemeinen Polizeikräfte für einen angemessenen Umgang mit ausgebeuteten Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten geeignet wären. Sie wären häufig eher bereit, die ausgebeuteten Arbeitskräfte als potenzielle Opfer von Straftaten zu betrachten, selbst wenn diese keinen legalen Aufenthaltstitel haben. Zwar gibt es in vielen EU-Mitgliedstaaten Fachdienststellen, die für die Untersuchung von Fällen von Menschenhandel zuständig sind, jedoch haben Spanien und Belgien polizeiliche Dienststellen eingerichtet, die sich auch mit schwerer Arbeitsausbeutung befassen und als Beispiele für vielversprechende Verfahren betrachtet werden können.

Besonders wertvoll wären polizeiliche Fachdienststellen in Fällen, in denen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizeibehörden erforderlich ist. Sind UnterauftragnehmerInnen, entsandte Arbeitskräfte, Leiharbeitskräfte oder ArbeitsvermittlerInnen im Spiel oder sind Opfer oder Zeugen vor einer Aufnahme ihrer Aussage in ihre Heimatländer zurückgekehrt, ist häufig die Mitarbeit der Behörden mehrerer EU-Mitgliedstaaten vonnöten. Zwar wiesen die Sachverständigen in Spanien und Belgien auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Ermittlungen hin, jedoch berichteten insgesamt erstaunlich wenige Sachverständige über Erfahrungen mit solchen Fällen.

Stellungnahmen der FRA

Um die Wirksamkeit der polizeilichen Ermittlungen zu verbessern, sollten die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, polizeiliche Fachdienststellen einzurichten und eine enge Zusammenarbeit zwischen Aufsichts- und Polizeibehörden aufbauen, wie beispielsweise zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden und der Finanzpolizei.

Darüber hinaus sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden verbessert und auf ein Niveau angehoben werden, wie es in anderen Bereichen der organisierten Kriminalität bereits erreicht wurde.

Wie geht es weiter?

Ohne eine deutliche Intensivierung der Bemühungen um den Schutz der Arbeitsstandards besteht die Gefahr, dass diese weiter unterminiert werden. Angesichts der enormen Unterschiede im Lebensstandard und der zunehmenden Mobilität, die Arbeitskräfte veranlassen, unterdurchschnittliche Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, kann dieses Problem nicht den globalisierten Arbeitsmärkten überlassen werden. Vielmehr erfordert es eine strenge Überwachung und Kontrolle sowie strafrechtliche Bestimmungen für besonders schwere Rechtsverstöße.

„Armut und sinkender Wohlstand bilden einen fruchtbaren Boden für kriminelle Ausbeutung. [...] Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften dürfte infolge der raschen Ausweitung der globalen Verbraucherbasis erheblich steigen, was eine zunehmende Arbeitsausbeutung in den traditionell betroffenen Branchen, wie beispielsweise im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Bauwirtschaft oder im Reinigungssektor, nach sich ziehen wird. Darüber hinaus werden unter Umständen auch Branchen betroffen sein, die gemeinhin nicht mit diesem Phänomen in Verbindung gebracht werden.“

(Europol (2015), Exploring tomorrow's organised crime (Das organisierte Verbrechen von morgen), Den Haag, Europol, S. 26)

Abschließend ist festzustellen, dass insbesondere die folgenden Zielsetzungen ins Auge gefasst werden müssen.

Stärkung des Rechtsrahmens zum Schutz des Rechts der Arbeitskräfte auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen

Es muss ein EU-weiter Konsens darüber erzielt werden, dass schwere Arbeitsausbeutung nicht hingenommen werden kann und alle Arbeitskräfte Anspruch auf einen wirksamen Schutz ihrer Rechte haben. In einigen Mitgliedstaaten sind bislang ausschließlich Drittstaatsangehörige in einer irregulären Situation durch strafrechtliche Bestimmungen vor schwerer Ausbeutung geschützt. In anderen erstreckt sich dieser Schutz auf alle Arbeitskräfte. Diese Diskrepanzen sind auf das Fehlen eindeutiger und angemessener Standards zurückzuführen.

Der fehlende Konsens beeinträchtigt auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden in Fällen, in denen mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn ArbeitsvermittlerInnen oder Leiharbeitsunternehmen, entsendete Arbeitskräfte oder Unterauftragsketten im Spiel sind oder Opfer oder Zeugen in ihre Heimatländer zurückreisen, bevor ihre Aussagen aufgenommen werden können. Die Angleichung der strafrechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit würde einen normativen Konsens begründen und die Kooperation erheblich verbessern. Es sollten Möglichkeiten ausgelotet werden, um dem Beispiel der Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie folgend Artikel 83 Absatz 2 AEUV als mögliche Basis heranzuziehen, um im Rahmen der Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten vorzugeben.

Verbesserung der Aufsichtssysteme, Arbeitsplatzkontrollen und Ermittlungen

Aufsichtsbehörden, die Überwachungsaufgaben wahrnehmen, sind von entscheidender Bedeutung. In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten besteht im Hinblick auf die Arbeitsplatzkontrollen erheblicher Verbesserungsbedarf. In einigen Mitgliedstaaten wurden vielversprechende Verfahren eingeführt, welche die Wirksamkeit der Aufsichts- oder Polizeiarbeit verbessert haben. Der Schwerpunkt liegt

dabei mitunter auf der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Polizei.

Ermutigen der Opfer, Meldung zu erstatten

Zudem müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um die Opfer zu ermutigen und es ihnen zu ermöglichen, Fälle schwerer Arbeitsausbeutung bei Arbeitsaufsichtsbehörden oder der Polizei zu melden. Die EU-Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass es den Opfern attraktiver und lohnender erscheint, sich um Zugang zur Strafjustiz zu bemühen. Die Bestätigung von Ansprüchen auf Nachzahlungen und Entschädigungen im Rahmen von Strafverfahren ist nur einer der wichtigen Faktoren, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen.

Die Forschungsarbeit der FRA erfasst die zahlreichen Hindernisse für den Zugang der Opfer zur Justiz, ermittelt aber auch vielversprechende Verfahren, die darauf abzielen, die Opfer für die eigenen Rechte zu sensibilisieren und bei deren Inanspruchnahme zu unterstützen. Gewerkschaften und andere Akteure der Zivilgesellschaft sind sich ihrer wichtigen Aufgaben in diesem Bereich zunehmend bewusst.

Verstärkte Spezialisierung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in allen Bereichen der schweren Arbeitsausbeutung

Es ist wichtig zu erkennen, dass zunehmend kriminelle Netze – häufig in Form zwielfichtiger und international tätiger ArbeitsvermittlerInnen – in die schwere Arbeitsausbeutung von MigrantInnen verwickelt sind. Polizei und Staatsanwaltschaften müssen sich verstärkt darum bemühen, die TäterInnen zur Rechenschaft zu ziehen. Einige EU-Mitgliedstaaten haben polizeiliche Fachdienststellen eingerichtet, die auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern; dies sollte als vielversprechendes Verfahren anerkannt werden.

Die für die Bekämpfung des Menschenhandels geschaffenen institutionellen Strukturen sollten auch für die Eindämmung der schweren Arbeitsausbeutung herangezogen werden. Institutionelle Rahmenbedingungen und Verfahren, deren Schwerpunkt ausschließlich auf dem Menschenhandel liegt, vernachlässigen Fälle schwerer Arbeitsausbeutung, die der Definition des Menschenhandels nicht entsprechen.



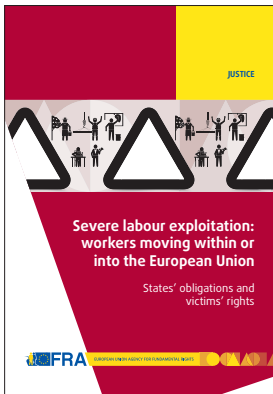
Verbesserung der Prävention, einschließlich verbindlicher Standards und zuverlässiger Kennzeichnungssysteme

Den Organen und Mitgliedstaaten der EU wird nahegelegt, verstärkt Präventionsmaßnahmen zu ergreifen. Hierzu zählen auch die Einführung von Vergabeverfahren, die eine unbeabsichtigte Finanzierung von AusbeuterInnen verhindern, sowie die Errichtung wirksamerer Systeme für die Festlegung von Standards für menschenwürdige Arbeit und die Kennzeichnung von Waren und Dienstleistungen, die diesen Standards entsprechen. Auf diese Weise könnten die VerbraucherInnen das Risiko,

Waren zu erwerben, die unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen hergestellt wurden, besser einschätzen.

Schaffung eines gesellschaftlichen Klimas der Nulltoleranz gegenüber schwerer Arbeitsausbeutung

Ein Klima der Nulltoleranz gegenüber schwerer Arbeitsausbeutung ist die Grundlage für den Schutz wichtiger Grundwerte der EU, namentlich der sozialen Rechte und der Menschenwürde aller Arbeitskräfte. PolitikerInnen, Medien und andere Akteure, deren Stimme in der Öffentlichkeit Gehör findet, müssen sich der Verantwortung bewusst sein, die mit ihrer privilegierten Position einhergeht.



Die Ausbeutung von Arbeitskräften ist kein vereinzelt auftretendes oder nebensächliches Phänomen. Aber ungeachtet ihrer weiten Verbreitung und Alltäglichkeit haben schwere Arbeitsausbeutung und ihre negativen Auswirkungen auf Drittstaatsangehörige und EU-BürgerInnen – als Arbeitskräfte, aber auch als VerbraucherInnen – bislang bei WissenschaftlerInnen kaum Beachtung gefunden. Im Rahmen der umfangreichen Feld- und Sekundärforschung der FRA wurden die unterschiedlichen strafrechtlich relevanten Formen der schweren Ausbeutung von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten erstmals umfassend untersucht. Ziel war es, die diesbezüglichen Wissenslücken zu schließen und das derzeit herrschende Klima der stillschweigenden Akzeptanz schwerer Arbeitsausbeutung in Frage zu stellen. Der Bericht ermittelt Risikofaktoren, die eine solche Ausbeutung befördern, erörtert Möglichkeiten für eine Verbesserung der Situation und beleuchtet die Herausforderungen, mit denen die Organe und Mitgliedstaaten der EU konfrontiert sind, wenn es darum geht, dafür zu sorgen, dass das Recht der Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Praxis tatsächlich gewahrt wird. Diese Forschungsarbeit soll sie dabei unterstützen, schwere Arbeitsausbeutung zu verhindern, Situationen zu überwachen, in denen schwere Arbeitsausbeutung stattfindet, und dafür zu sorgen, dass die Opfer ihr Recht auf Zugang zur Justiz wirksam wahrnehmen können.

Weitere Informationen:

Der vollständige Bericht der FRA über schwere Formen der Arbeitsausbeutung von Arbeitskräften aus den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern – *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights (2015)* – ist abrufbar unter <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

Siehe auch weitere Veröffentlichungen der FRA in diesem Bereich:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Opfer von Straftaten in der EU: Umfang und Art der Unterstützung für Opfer), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (auf Englisch); die Zusammenfassung dieses Berichts ist in 23 Amtssprachen der EU verfügbar unter <http://fra.europa.eu/de/publication/2015/opfer-von-straftaten-der-eu-umfang-und-art-der-untersttzung-fr-opfer>;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* (Legale Einreisewege in die EU für Menschen, die internationalen Schutz benötigen: ein Maßnahmenkatalog), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (auf Englisch);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Kriminalisierung von MigrantInnen in einer irregulären Situation und von Menschen, die ihnen zu Hilfe kommen), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (auf Englisch);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (auf Englisch); die Zusammenfassung dieses Berichts ist in mehreren Sprachen verfügbar unter <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sdlichen-seegrenzen-zusammenfassung>;
- FRA (2011), *MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten: grundlegende Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <http://fra.europa.eu/de/publication/2012/migrantinnen-einer-irregulren-situation-die-als-hausangestellte-arbeiten> (auf Deutsch, Englisch und Französisch).



Amt für Veröffentlichungen

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2015
Photo: © FRA

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9491-182-7, doi:10.2811/279724
PDF: ISBN 978-92-9491-149-0, doi:10.2811/99434