



Brüssel, den 20. Januar 2022
(OR. en)

13484/21

Interinstitutionelles Dossier:
2020/0011(NLE)

LIMITE

JUR 613
SOC 631
EMPL 473
ANTIDISCRIM 96
GENDER 110
SAN 648
FREMP 254
ILO 2

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst

Betr.: Beschluss des Rates zum Übereinkommen (Nr. 190) der IAO gegen
Gewalt und Belästigung
– Zuständigkeit der EU für die Ratifizierung des Übereinkommens

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 22. Januar 2020 einen Vorschlag für einen *Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Gewalt und Belästigung (Nr. 190 von 2019) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren* vorgelegt, der sich auf Teile des Übereinkommens bezieht (im Folgenden „Kommissionsvorschlag“ oder „Vorschlag“)².

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² COM(2020) 24 final. Es handelt sich dabei um den ersten Rechtsakt der Union, den die Kommission im Zusammenhang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 190 vorgeschlagen hat. Die Kommission hat weder eine Empfehlung zur Aufnahme von Verhandlungen über dieses Übereinkommen im Interesse der Union noch einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über seine Unterzeichnung vorgelegt. Die Kommission fungierte jedoch während der gesamten Verhandlungen als Koordinatorin der Standpunkte der Mitgliedstaaten. Sie leitete die internen Koordinierungssitzungen der Union und spielte eine aktive Rolle bei der Festlegung des gemeinsam vereinbarten Kurses.

2. Der Kommissionsvorschlag ist von der Gruppe „Sozialfragen“ in drei Sitzungen erörtert worden.³ Im Anschluss an diese Beratungen hat der Vorsitz den Text überarbeitet⁴, und der AStV hat ihn an drei Terminen erörtert⁵.
3. Auf Antrag einiger Delegationen auf der Tagung des AStV vom 18. Dezember 2020 hat der Vorsitz den Juristischen Dienst des Rates ersucht, die Zuständigkeiten der EU in Bezug auf das Übereinkommen über Gewalt und Belästigung (Nr. 190 von 2019)⁶ (im Folgenden „Übereinkommen“) zu analysieren und die rechtlich gangbaren Wege für seine Ratifizierung aufzuzeigen. Mit dem vorliegenden Gutachten wird diesem Ersuchen entsprochen. Berücksichtigt wird dabei das aktuelle Gutachten 1/19 des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2021 zum Übereinkommen von Istanbul⁷, das seit 2019 erwartet worden war.

II. HINTERGRUND

4. Die Internationale Arbeitskonferenz hat das Übereinkommen im Juni 2019 auf ihrer 108. Tagung (Jubiläumstagung) zusammen mit der Empfehlung Nr. 206⁸ angenommen.
5. Das Übereinkommen ist das erste internationale Rechtsinstrument, das Normen für die Bekämpfung von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz enthält. Seine 20 Artikel sind in acht Kapitel unterteilt. In den Kapiteln I und II wird der Geltungsbereich festgelegt, und Kapitel III legt die zentralen Grundsätze dar. Die wichtigsten operativen Bestimmungen des Übereinkommens sind in Kapitel IV enthalten; sie betreffen Schutz und Prävention im Zusammenhang mit Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt. Kapitel V sieht Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen vor. In Kapitel VI geht es um Sensibilisierung, Kapitel VII legt die möglichen Methoden für die Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens fest, und Kapitel VIII enthält Bestimmungen über seine Ratifizierung und sein Inkrafttreten.

³ Am 4. und 18. Februar sowie am 4. März 2020.

⁴ Dok. ST 6533/20.

⁵ Am 11. März sowie am 9. und 18. Dezember 2020.

⁶ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_729964.pdf

⁷ Gutachten 1/19 des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2021, *Übereinkommen von Istanbul*, EU:C:2021:832. Siehe auch den informatorischen Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates in Dokument ST 13800/21 vom 11. November 2021 zu diesem Gutachten des Gerichtshofs.

⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_729970.pdf

6. Im Oktober 2019 hat der Rat Schlussfolgerungen zur Unterstützung der Erklärung zum hundertjährigen Jubiläum der IAO angenommen, in denen er die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission aufrief, „ihre Bemühungen zu verstärken und im Einklang mit der Erklärung zum hundertjährigen Jubiläum der IAO geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um (...) Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu beseitigen“⁹.
7. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Gutachtens haben zehn Mitglieder der IAO (zwei von ihnen sind EU-Mitgliedstaaten) mit der Ratifizierung des Übereinkommens begonnen.¹⁰ Das Übereinkommen ist am 25. Juni 2021 in Kraft getreten.
8. Gemäß IAO-Verfassung können internationale Organisationen (wie die EU) nicht Vertragsparteien der IAO werden. Die EU kann daher ihre Zuständigkeit in Bezug auf IAO-Übereinkommen nur im Wege der Ratifizierung durch ihre Mitgliedstaaten ausüben, die befugt sind, im Interesse der EU zu handeln.¹¹

⁹ Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Die Zukunft der Arbeit: Die Europäische Union unterstützt die Erklärung zum hundertjährigen Jubiläum der IAO“, 25. Oktober 2019, Dok. ST 13436/1/19 REV 1.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810

¹¹ Siehe Gutachten 2/91 vom 19. März 1993, IAO, EU:C:1993:106, Rn. 5.

Seit 2005 hat der Rat die Mitgliedstaaten ermächtigt, fünf IAO-Übereinkommen¹² und ein IAO-Protokoll, die zum Teil in Zuständigkeitsbereiche der EU fielen, im Interesse der EU zu ratifizieren.¹³

9. In dem vorliegenden Gutachten wird untersucht, ob und in welchem Umfang die EU in Bezug auf das Übereinkommen zuständig ist und welcher Art eine solche Zuständigkeit der EU ist (Abschnitt III). Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Analyse werden ferner die rechtlich zulässigen Optionen für die Ratifizierung des Übereinkommens geprüft (Abschnitt IV).

¹² Entscheidung 2005/367/EG 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 2007/431/EG 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 2010/321/EU 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); Beschluss 2014/52/EU des Rates vom 28. Januar 2014 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation von 1990 (Übereinkommen Nr. 170) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (ABl. L 32 vom 1.2.2014, S. 33); Beschluss 2014/51/EU des Rates vom 28. Januar 2014 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte der Internationalen Arbeitsorganisation von 2011 (Übereinkommen Nr. 189) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren (ABl. L 32 vom 1.2.2014, S. 32).

¹³ Beschluss (EU) 2015/2071 des Rates vom 10. November 2015 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, der Internationalen Arbeitsorganisation hinsichtlich der 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 (ABl. L 301 vom 18.11.2015, S. 47); Beschluss (EU) 2015/2037 des Rates vom 10. November 2015 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 (ABl. L 298 vom 14.11.2015, S. 23).

III. RECHTLICHE ANALYSE DER ZUSTÄNDIGKEIT DER EU IN BEZUG AUF DAS ÜBEREINKOMMEN

A. RECHTLICHE KRITERIEN

1. Bestehen einer Zuständigkeit der EU

10. Nach dem in Artikel 5 EUV verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung kann die EU nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben.
11. In den vier in Artikel 216 AEUV genannten Fällen verfügt die EU über die Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte.¹⁴ Im Fall des Übereinkommens – dessen Abschluss weder explizit in den Verträgen noch in einem verbindlichen Rechtsakt der EU vorgesehen ist – kann die EU über Außenkompetenz für den Abschluss verfügen, soweit dies „zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich“ ist oder weil der Abschluss „gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte“.
12. Der Gerichtshof hat das rechtliche Kriterium der Notwendigkeit, eines der Vertragsziele zu verwirklichen, nicht streng geprüft. Er hat erläutert, dass wenn der Abschluss einer Übereinkunft „im Rahmen der Politik der Union (...) zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich“ ist, die Außenkompetenz der Union „nicht an die Voraussetzung geknüpft (ist), dass zuvor Unionsvorschriften erlassen wurden, die beeinträchtigt werden könnten“.¹⁵

¹⁴ Artikel 216 Absatz 1 AEUV lautet wie folgt: „Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.“

¹⁵ Urteil vom 5. Dezember 2017 in der Rechtssache C-600/14, *Deutschland gegen Rat (OTIF)*, EU:C:2017:935, Rn. 52 und 67.

Des Weiteren hat der Gerichtshof die Voraussetzung, wonach die Verwirklichung eines Vertragsziels erforderlich ist, auf der Grundlage der Feststellung als erfüllt angesehen, dass die Ausübung auswärtigen Handelns zu einem Ziel der Verträge beigetragen hat.¹⁶

13. Unter diesem Punkt muss nicht näher auf das vierte Kriterium eingegangen werden, das die Möglichkeit betrifft, dass gemeinsame Vorschriften beeinträchtigt oder deren Anwendungsbereich geändert werden könnten. Dieses Kriterium ist auch ein Element der rechtlichen Prüfung der Art der Zuständigkeit der EU und wird im Folgenden behandelt.

2. Art der Zuständigkeit der EU

14. Soweit die EU über Außenkompetenz verfügt, kann es sich dabei um eine ausschließliche oder eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit handeln.
15. In Bereichen, die in die ausschließliche Außenkompetenz der EU fallen, dürfen die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der EU-Organe keine internationalen Verpflichtungen eingehen, es sei denn, sie werden von der EU dazu ermächtigt (Artikel 2 Absatz 1 AEUV).¹⁷

Dagegen verfügt der Rat in Bereichen, in denen die Zuständigkeiten der EU nicht ausschließlich, sondern geteilt sind, über einen Ermessensspielraum in Bezug auf den Umfang, in dem diese potenzielle Zuständigkeit von der EU auszuüben ist.¹⁸ Soweit diese geteilte Zuständigkeit von der EU nicht ausgeübt wird, können die Mitgliedstaaten ihre Außenkompetenz weiterhin wahrnehmen (Artikel 2 Absatz 2 AEUV).

¹⁶ Urteil in der Rechtssache C-600/14, *OTIF*, a. a. O., Rn. 60.

¹⁷ Gutachten 2/91 vom 19. März 1993, *IAO*, a. a. O., Rn. 25 und 26; Urteil vom 5. November 2002 in der Rechtssache C-471/98, *Kommission gegen Belgien*, EU:C:2002:628, Rn. 95; Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache C-22/70, *Kommission gegen Rat (AETR)*, EU:C:1971:32, Rn. 22; Urteil vom 4. September 2014 in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2014:2151, Rn. 66 und 67; Urteil vom 20. November 2018 in den verbundenen Rechtssachen C-626/15 und C-659/16, *Kommission gegen Rat (Weddell-Meer)*, EU:C:2018:925, Rn. 111.

¹⁸ Siehe unter anderem Urteil in der Rechtssache C-600/14, *OTIF*, a. a. O., Rn. 68; Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-626/15 und C-659/16, *Weddell-Meer*, a. a. O., Rn. 126-127; Urteil vom 30. Mai 2006 in der Rechtssache C-459/03, *Kommission gegen Irland*, EU:C:2006:345, Rn. 95-96.

16. In Bezug auf das Übereinkommen ist darauf hinzuweisen, dass sich keine seiner Bestimmungen auf Angelegenheiten bezieht, für die die EU gemäß Artikel 3 Absatz 1 AEUV von vornherein eine ausschließliche Zuständigkeit hätte.¹⁹ Soweit die EU über Außenkompetenz verfügt, kann sich deren ausschließlicher Charakter daher nur aus Artikel 3 Absatz 2 AEUV ergeben.²⁰ Im Fall des Übereinkommens scheint nur der dritte in Artikel 3 Absatz 2 AEUV dargelegte Fall relevant. Dementsprechend fallen die Bestimmungen des Übereinkommens in die ausschließliche Außenkompetenz der EU, soweit sie „gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern“ können.
17. „Für die Beurteilung, ob (...) Verpflichtungen (...) im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV ‚gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern (können)‘, ist die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zugrunde zu legen, wonach diese Gefahr besteht, wenn die Verpflichtungen in den Anwendungsbereich der gemeinsamen [EU-]Regeln fallen (...).“²¹ Die Feststellung einer solchen Gefahr setzt keine völlige Übereinstimmung zwischen dem von den völkerrechtlichen Verpflichtungen erfassten Bereich und dem Bereich der Unionsregelung voraus.²² Auch kann ein weitgehend dem EU-Recht unterliegender Bereich zu einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU führen.²³

¹⁹ Artikel 3 Absatz 1 AEUV lautet wie folgt: „Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit in folgenden Bereichen: a) Zollunion, b) Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, d) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, e) gemeinsame Handelspolitik.“

²⁰ Artikel 3 Absatz 2 AEUV lautet wie folgt: „Die Union hat ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.“

²¹ Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017, *Singapur*, EU:C:2017:376, Rn. 180; Urteil in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat*, a. a. O., Rn. 68; siehe auch Urteil in der Rechtssache C-22/70, *AETR*, a. a. O., Rn. 22 sowie 30 ff.

²² Siehe unter anderem Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014, *Haager Übereinkommen*, EU:C:2014:2303, Rn. 71-72; Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-626/15 und C-659/16, *Weddell-Meer*, a. a. O., Rn. 113.

²³ Dieser Beurteilung müssen Geltungsbereich, Art und Inhalt der betreffenden Vorschriften zugrunde liegen. Auch muss die absehbare künftige Entwicklung des Unionsrechts in dem betreffenden Bereich berücksichtigt werden. Siehe Gutachten 3/15 vom 14. Februar 2017, *Marrakesch*, ECLI:EU:C:2017:114, Rn. 107-108; Urteil vom 26. November 2014 in der Rechtssache C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, Rn. 31-33; Gutachten 1/13, *Haager Übereinkommen*, a. a. O., Rn. 73-74; Urteil in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat*, a. a. O., Rn. 70; Gutachten 1/03 vom 7. Februar 2006, *Lugano*, EU:C:2006:81, Rn. 126; Gutachten 2/91, *IAO*, a. a. O., Rn. 22 und 25-26.

Durch die Feststellung, dass ein Bereich weitgehend von EU-Regeln erfasst wird, erübrigt sich jedoch nicht die Notwendigkeit, den von dem Übereinkommen erfassten konkreten Bereich abzugrenzen, der unter Berücksichtigung von Artikel 3 Absatz 2 AEUV zu prüfen ist.²⁴

18. Erstens kann nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs „eine interne Zuständigkeit nur dann eine ausschließliche externe Zuständigkeit begründen, wenn sie ausgeübt wird“.²⁵ Gibt es keine interne Zuständigkeit, kann es auch keine implizierte ausschließliche Zuständigkeit der EU geben. Bestimmungen des Primärrechts stellen keine „gemeinsamen Regeln“ im Sinne des dritten in Artikel 3 Absatz 2 AEUV genannten Falls dar.²⁶
19. Zweitens kann die Schlussfolgerung, dass die Union gemäß dem dritten in Artikel 3 Absatz 2 AEUV genannten Fall ausschließliche Zuständigkeit für Bestimmungen in einer internationalen Übereinkunft besitzt, nur anhand einer „umfassenden und konkreten Analyse“ des Verhältnisses zwischen der Übereinkunft und dem betroffenen Unionsrecht gezogen werden.²⁷ Ein verallgemeinernder Ansatz genügt den Standards der Rechtsprechung bei einer solchen Analyse nicht.²⁸ Wie das Gericht hervorgehoben hat, obliegt es der betroffenen Partei, „die Ausschließlichkeit der Außenkompetenz (...) nachzuweisen, auf die sie sich berufen möchte“.²⁹
20. Ein dritter Punkt, der im Zusammenhang mit dem Übereinkommen zu betrachten ist, betrifft die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Mindestanforderungen. Nach dieser Rechtsprechung besteht in der Regel keine Gefahr einer Beeinträchtigung, wenn ein internationales Übereinkommen Mindeststandards in einem Bereich festlegt, in dem das Unionsrecht auch nur Mindeststandards vorsieht. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die IAO gemäß ihrer Verfassung nur Mindeststandards festlegen kann.

²⁴ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Dok. ST 13795/16, Nummer 20.

²⁵ Gutachten 2/92 vom 24. März 1995, *OECD*, EU:C:1995:83, Rn. 36; Gutachten 1/94 vom 15. November 1994, *WTO-Abkommen*, EU:C:1994:384, Rn. 89.

²⁶ Gutachten 2/15, *Singapur*, a. a. O., Rn. 234.

²⁷ Gutachten 1/03, *Lugano*, a. a. O., Rn. 124 und 133; Urteil in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat*, a. a. O., Rn. 74-75; Schlussanträge des Generalanwalts vom 8. September 2016, Gutachten 3/15, *Marrakesch*, ECLI: EU:C:2016:657, Rn. 129-132; Urteil in der Rechtssache C-66/13, *Green Network*, a. a. O., Rn. 44; Gutachten 1/13, *Haager Übereinkommen*, a. a. O., Rn. 74.

²⁸ Eine detaillierte Analyse der Rechtsprechung zu dieser Thematik ist dem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Dokument ST 13795/16 zu entnehmen.

²⁹ Urteil in der Rechtssache C-114/12, *Kommission gegen Rat*, a. a. O., Rn. 74-75; Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-626/15 und C-659/16, *Weddell-Meer*, a. a. O., Rn. 115. Vgl. die Begründung des Kommissionsvorschlags COM(2020) 24 final, Abschnitt 4 (Seite 5), in der auf Artikel 3 Absatz 2 AEUV verwiesen wird, ohne dies weiter zu vertiefen.

Die Rechtsprechung zu Mindeststandards sollte jedoch nicht mechanisch angewandt werden, und es ist zu prüfen, ob den Mitgliedstaaten sowohl nach dem Unionsrecht als auch nach dem Völkerrecht tatsächlich ein gewisser Spielraum bleibt.³⁰ Eine genaue Analyse der einschlägigen Bestimmungen ist erforderlich, um festzustellen, ob „*die einheitliche und kohärente Anwendung der [Unions]vorschriften und das reibungslose Funktionieren des mit diesen errichteten Systems*“ auf dem Spiel steht.³¹ Diese rechtliche Prüfung ist nach dem aktuellen Gutachten 1/19 des Gerichtshofs weiterhin relevant.³²

B. ANALYSE DES ÜBEREINKOMMENS

21. In dem Vorschlag werden Umfang und Art der von der EU auszuübenden Zuständigkeit nicht genau präzisiert, und auch in dem überarbeiteten Text, der dem AStV vorgelegt wurde³³, ist dies nicht der Fall.
22. Der Juristische Dienst hat daher die im Zusammenhang mit dem Übereinkommen relevanten Zuständigkeiten unter Berücksichtigung der in Abschnitt A zusammengefassten Parameter analysiert. In dem vorliegenden Gutachten wird das Ergebnis dieser Analyse dargelegt und i) im Hinblick auf das Bestehen einer Zuständigkeit der EU auf die einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens eingegangen sowie ii) die Art der Zuständigkeit der EU im Lichte der bestehenden gemeinsamen Regeln untersucht.

1. Bestehen einer Zuständigkeit der EU

23. Hauptziel des Übereinkommens ist es, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie andere Personen in der Arbeitswelt³⁴ vor Gewalt und Belästigung³⁵ zu schützen, die während, im Zusammenhang mit oder infolge der Arbeit auftreten³⁶.

³⁰ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Dokument ST 13795/16, Nummer 26.

³¹ Siehe: Gutachten 1/03, *Lugano*, a. a. O., Rn. 128 und 133.

³² Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O. In seinem Gutachten ist der Gerichtshof nicht Generalanwalt Hogan gefolgt, der die Auffassung vertreten hatte, dass eine solche zusätzliche Analyse nicht erforderlich sei (siehe Schlussanträge des Generalanwalts vom 11. März 2021, EU:C:2021:198, Rn. 99). Das Gutachten des Gerichtshofs enthält hierzu keine speziellen Erwägungen.

³³ Dok. ST 6533/20.

³⁴ Artikel 2 des Übereinkommens.

³⁵ Gemäß der Definition in Artikel 1 des Übereinkommens.

³⁶ Artikel 3 des Übereinkommens.

24. Die Ziele des Übereinkommens werden verfolgt, indem darin Maßnahmen zum Schutz vor und Verhinderung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt vorgesehen sind.³⁷ Kapitel I enthält eine weit gefasste, allerdings nur auf die „Arbeitswelt“ bezogene Definition des Begriffs „Gewalt und Belästigung“. In ähnlicher Weise wird in Kapitel II der Geltungsbereich des Schutzes unter Bezugnahme auf „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie andere Personen in der Arbeitswelt“ festgelegt. Nach Kapitel III (Zentrale Grundsätze) müssen die Mitglieder, die das Übereinkommen ratifizieren, einen integrierten Ansatz zur Verhinderung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt verfolgen. Die Mitglieder sind verpflichtet, entsprechende Handlungen zu verbieten und Politiken zur Bekämpfung von Gewalt und Belästigung anzunehmen, zusammen mit den flankierenden Maßnahmen, die solchen Politiken als Eckpfeiler dienen, wie die Einrichtung von Überwachungsmechanismen und die Bereitstellung von Abhilfemaßnahmen, Sanktionen, Unterstützung für Opfer usw.
25. Die wichtigsten Bestimmungen zur Umsetzung dieser zentralen Grundsätze sind in Kapitel IV (Artikel 7 bis 9) über Schutz und Prävention im Zusammenhang mit Gewalt und Belästigung enthalten. Artikel 7 verpflichtet die Mitglieder zur Definition und zum Verbot von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt. In den Artikeln 8 und 9 sind konkrete Maßnahmen festgelegt, die die Mitglieder der IAO zur Verhinderung von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz zu treffen haben, unter anderem indem Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu entsprechenden Maßnahmen verpflichtet werden.
26. Die Bestimmungen über Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen, die für die ordnungsgemäße Umsetzung der oben genannten Schutz- und Präventionspolitik erforderlich sind, sind in Kapitel V enthalten. Kapitel VI sieht weitere flankierende Maßnahmen in Form von Leitlinien, Schulungen und Sensibilisierung vor.
27. Vor diesem Hintergrund gehört das Hauptziel des Übereinkommens zu den Zielen, die die EU im Rahmen der Vertragsbestimmungen über die Sozialpolitik verfolgen soll. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist eines der in Artikel 151 AEUV festgelegten Ziele. Da Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz ein gesundes Arbeitsumfeld beeinträchtigen können, ist die EU gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a AEUV (Verbesserung der Arbeitsumwelt und des Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer) befugt, Maßnahmen zu erlassen, um solche Verhaltensweisen zu definieren und zu verbieten.

³⁷ Artikel 7, 8, 9 und 10 des Übereinkommens.

28. Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a AEUV kann alle Elemente einer weit gefassten Definition des Begriffs „Gewalt und Belästigung“ im Sinne des Übereinkommens beinhalten. Er erfasst somit auch den engeren Begriff der geschlechtsspezifischen Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz sowie jede andere Form der Belästigung, die als eine Form der Diskriminierung verstanden wird.³⁸ Darüber hinaus verfügt die EU über zusätzliche Zuständigkeiten, insbesondere gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe i, Artikel 157 Absatz 3 oder Artikel 19 AEUV, die einen spezifischeren und begrenzteren Anwendungsbereich haben und Belästigung, die als eine Form der Diskriminierung verstanden wird, mit abdecken können.
29. Weitere Zuständigkeiten der EU können für bestimmte Nebenelemente des Übereinkommens als relevant angesehen werden. Obwohl das Übereinkommen beispielsweise nicht vorschreibt, dass Belästigung in der Arbeitswelt als strafrechtlich relevant eingestuft wird, und es daher nicht erforderlich ist, die Zuständigkeiten der EU in diesem Bereich abzustecken, verfügt die EU – soweit die Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen im Rahmen des Übereinkommens grundsätzlich das Strafrecht betreffen könnten – über bestimmte Zuständigkeiten hinsichtlich der Rechte des Einzelnen in Strafverfahren und die Rechte der Opfer von Straftaten.³⁹ Analog ist die Privatsphäre der Opfer von Belästigung grundsätzlich auch durch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁴⁰ geschützt. Allerdings stellen solche Zuständigkeiten der EU – auch wenn sie für bestimmte Nebenelemente relevant sein können – nicht auf das Hauptziel des Übereinkommens ab.
30. Die Analyse der wichtigsten Bestimmungen bestätigt daher die Schlussfolgerung, dass der Gegenstand des Übereinkommens in die Zuständigkeit der EU und insbesondere unter Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a AEUV fällt und zur Verwirklichung der Ziele des Vertrags beitragen würde.
31. Des Weiteren sind die folgenden spezifischen Anmerkungen zu den für die Prüfung der Zuständigkeit relevanten Bestimmungen zu beachten.

³⁸ Zum Verhältnis zwischen Belästigung und Diskriminierung vgl. Artikel 6 des Übereinkommens und Absatz 7 der Präambel.

³⁹ Beispielsweise Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe c AEUV und Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57).

⁴⁰ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

Persönlicher Geltungsbereich des Übereinkommens

32. Erstens ist Artikel 2 des Übereinkommens hinsichtlich des Geltungsbereichs weit gefasst und nennt als Zweck, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie andere Personen in der Arbeitswelt zu schützen, darunter *„natürliche Personen, die die Befugnisse, Pflichten oder Verantwortlichkeiten einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers ausüben“*. Es ist somit zu prüfen, ob der Geltungsbereich über den reinen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Sinne der Vertragsbestimmungen zur Sozialpolitik hinausgeht.
33. In diesem Zusammenhang kann unterschieden werden zwischen dieser Bestimmung des Übereinkommens einerseits, die sich auf Personen bezieht, die *„die Befugnisse, Pflichten oder Verantwortlichkeiten einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers ausüben“*, und anderen Artikeln des Übereinkommens andererseits, in denen auf *„Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber“* als Personen Bezug genommen wird, die für die Verhinderung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt verantwortlich sind, und nicht als eine Kategorie von Personen, die vor solchen Handlungen zu schützen sind. Dies gilt insbesondere für eine der wichtigsten operativen Bestimmungen dieses Übereinkommens – den Artikel 9 –, wonach die Mitglieder der IAO *„Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber“* verpflichten müssen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz zu verhindern.
34. Der Juristische Dienst ist daher der Auffassung, dass die Einbeziehung von *„natürlichen Personen, die die Befugnisse, Pflichten oder Verantwortlichkeiten einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers ausüben“* in den Geltungsbereich des Schutzes im Rahmen des Übereinkommens nicht als Bezugnahme auf Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber zu verstehen ist und auch Personen in der Arbeitshierarchie erfasst, die in gleicher Weise wie andere Personen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im weiteren Sinne gleichgestellt sind, Belästigung ausgesetzt sein können. Daher ist dieses Element nicht geeignet, das Bestehen einer Zuständigkeit der EU infrage zu stellen.

Tarifverhandlungen

35. Zweitens heißt es in der dem Kommissionsvorschlag beigefügten Begründung, dass das Übereinkommen Bestimmungen enthält, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf *„Tarifverhandlungen“* fallen.⁴¹

⁴¹ Begründung der Kommission, Dok. ST 5442/20, S. 5, Abschnitt 2.2.

36. Das Übereinkommen nimmt im Rahmen von Artikel 5 (Kapitel III über die zentralen Grundsätze des Übereinkommens) und im Rahmen von Artikel 12 (Kapitel VII über die Durchführungsmethoden) auf derartige Verhandlungen Bezug.
37. Nach Artikel 5 *„achtet, fördert und verwirklicht jedes [ratifizierende IAO-]Mitglied die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, nämlich die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, und fördert menschenwürdige Arbeit“*. (Hervorhebung durch den Verfasser)
38. Diese Bestimmung bezieht sich zwar auf Kollektivverhandlungen, sie hat jedoch nur einen programmatischen Wert im Rahmen des Übereinkommens, erlegt den IAO-Mitgliedern keine konkreten Verpflichtungen auf und spiegelt Grundprinzipien des EU-Rechts wider.⁴² Darüber hinaus überträgt Titel X AEUV (Sozialpolitik) der EU Zuständigkeiten in diesem Bereich. Nach geltendem EU-Recht sind die Mitgliedstaaten bereits verpflichtet, den sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Diskriminierung und Belästigung zu fördern.⁴³
39. Nach Artikel 12 wird das Übereinkommen *„durch innerstaatliche Rechtsvorschriften sowie durch Gesamtarbeitsverträge oder andere im Einklang mit der innerstaatlichen Praxis stehende Maßnahmen umgesetzt“*. Da nur Staaten Mitglieder der IAO sind, ist die Bezugnahme auf innerstaatliche Rechtsvorschriften und innerstaatliche Praxis selbstverständlich und für die Analyse der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht relevant.
40. Vor diesem Hintergrund ist der Juristische Dienst der Auffassung, dass die Bezugnahmen auf Kollektivverhandlungen in den beiden genannten Bestimmungen des Übereinkommens nicht darauf schließen lassen, dass eine Zuständigkeit der EU in diesem Zusammenhang ausgeschlossen wäre.

⁴² Im Hinblick auf Kollektivverhandlungen siehe Artikel 28 der Charta der Grundrechte. Die übrigen Elemente des Artikels 5 des Übereinkommens unterliegen Artikel 9 AEUV bzw. den Artikeln 5, 12, 21 und 32 der Charta.

⁴³ Siehe beispielsweise Artikel 21 (Sozialer Dialog) der Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23).

41. Aus den vorstehenden Gründen kann der Schluss gezogen werden, dass angesichts des Beitrags, den das Übereinkommen zu den Zielen der EU – insbesondere im Bereich der Sozialpolitik – leistet, die EU für den Abschluss des Übereinkommens zuständig ist.

2. Art der Zuständigkeit der EU

42. Die EU hat bereits einige ihrer Zuständigkeiten in den unter das Übereinkommen fallenden Bereichen durch die Annahme abgeleiteter Rechtsvorschriften ausgeübt. Wie bereits erwähnt, müssen diese Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung des Artikels 3 Absatz 2 AEUV geprüft werden, um die Art der Außenkompetenz der EU in diesen Bereichen zu bestimmen.
43. In den unter das Übereinkommen fallenden Politikbereichen wurden mehrere EU-Rechtsakte mit dem Ziel angenommen, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung umzusetzen.⁴⁴ Diese EU-Rechtsvorschriften⁴⁵ legen lediglich Mindeststandards fest, sodass a priori nicht die Gefahr besteht, dass sie von dem Übereinkommen beeinträchtigt werden, in dem ebenfalls solche Mindeststandards festgelegt sind.
44. Bestimmungen, die diesbezüglich genauer analysiert werden sollten, betreffen die Definition des Begriffs „Belästigung“ sowie die Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen.

⁴⁴ Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (ABl. L 180 vom 15.7.2010, S. 1); Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23); Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16).

⁴⁵ Insbesondere Richtlinie 2010/41/EU, Erwägungsgrund 23; Richtlinie 2006/54/EG, Artikel 27; Richtlinie 2000/78/EG des Rates, Erwägungsgrund 28 und Artikel 8.

Definition und Verbot von Belästigung

45. In einigen der einschlägigen EU-Rechtsakte wird der Begriff „Belästigung“ wie folgt definiert: *„unerwünschte auf [bestimmte Diskriminierungsgründe] bezogene Verhaltensweisen, die bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird“*.⁴⁶
46. Nach Artikel 1 des Übereinkommens *„bezieht sich der Begriff ‚Gewalt und Belästigung‘ in der Arbeitswelt auf eine Bandbreite von inakzeptablen Verhaltensweisen und Praktiken oder deren Androhung, gleich ob es sich um ein einmaliges oder ein wiederholtes Vorkommnis handelt, die auf physischen, psychischen, sexuellen oder wirtschaftlichen Schaden abzielen, diesen zur Folge haben oder wahrscheinlich zur Folge haben, und umfasst auch geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung“*.⁴⁷
47. Bei einem Vergleich der EU-Definition mit der Definition im Übereinkommen lassen sich zwei Hauptunterschiede erkennen.
48. Erstens umfasst der Begriff „Belästigung“ in den bestehenden EU-Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich Gewalt als eine Handlung, die als Belästigung gilt.⁴⁸ Es scheint jedoch klar zu sein, dass die *„inakzeptablen Verhaltensweisen und Praktiken (...), die auf physischen, psychischen, sexuellen oder wirtschaftlichen Schaden abzielen, diesen zur Folge haben oder wahrscheinlich zur Folge haben“*, auf die in dem Übereinkommen Bezug genommen wird, der Sache nach Handlungen entsprechen, die *„bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird“*. Dieser unterschiedliche Wortlaut führt daher nicht zu einem wesentlichen Unterschied zwischen den erfassten Arten von Handlungen.

⁴⁶ Siehe Richtlinie 2006/54/EG, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c; Richtlinie 2010/41/EU, Artikel 3 Buchstabe c; Richtlinie 2000/78/EG des Rates, Artikel 2 Absatz 3.

⁴⁷ In Artikel 1 des Übereinkommens heißt es weiter: *„b) bedeutet der Begriff ‚geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung‘ Gewalt und Belästigung, die gegen Personen aufgrund ihres Geschlechts gerichtet sind oder von denen Personen eines bestimmten biologischen oder sozialen Geschlechts unverhältnismäßig stark betroffen sind, und umfasst auch sexuelle Belästigung“*.

⁴⁸ Zwar gibt es weder Rechtsvorschriften der Union noch einen Legislativvorschlag der Kommission zu „Gewalt“ als solcher in der Arbeitswelt, doch wird das Thema „Belästigung“ in Arbeits- und Beschäftigungsfragen in mehreren Rechtsakten der Union aufgegriffen.

49. Zweitens wird in der Definition von „Gewalt und Belästigung“ im Übereinkommen nicht auf die Gründe für solche unerwünschten Verhaltensweisen eingegangen, während die EU-Definition des Begriffs „Belästigung“ nur auf bestimmte Gründe bezogene Verhaltensweisen umfasst. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die EU-Definition von „Belästigung“ derzeit in Rechtsakten findet, die sich auf spezifische Fragen der Nichtdiskriminierung konzentrieren (siehe Nummer 43), während es im Übereinkommen um Belästigung unter dem Gesichtspunkt des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz geht. Da in die EU-Definition von Belästigung ein Motivationselement aufgenommen wurde, ist der Begriff „Belästigung“ in den EU-Rechtsvorschriften derzeit enger gefasst als der Begriff „Gewalt und Belästigung“ im Übereinkommen.
50. Darüber hinaus sieht Artikel 7 des Übereinkommens vor, dass die Definitionen des Begriffs „Gewalt und Belästigung“ durch die IAO-Mitglieder mit der Definition nach Artikel 1 des Übereinkommens in Einklang stehen müssen, wobei die IAO-Mitglieder allerdings über einen gewissen Spielraum bei der genauen Formulierung auf nationaler Ebene verfügen.⁴⁹ Gleiches gilt für die Definitionen des Begriffs „Belästigung“ in den EU-Rechtsvorschriften, die den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Umsetzung solcher Definitionen in ihre nationalen Rechtsordnungen lassen.
51. Auch die wichtigsten operativen Bestimmungen des Übereinkommens, insbesondere die Artikel 8 und 9, sind eher allgemein gehalten und lassen den IAO-Mitgliedern einen echten Handlungsspielraum hinsichtlich der Art der geeigneten Maßnahmen, die sie zur Einhaltung des Übereinkommens anzuwenden beschließen. Auch wenn die EU einige ihrer Befugnisse in Bezug auf Teile des Übereinkommens durch die Annahme der unter Nummer 43 genannten Rechtsvorschriften ausgeübt hat, lässt nichts darauf schließen, dass diese Vorschriften durch das Übereinkommen beeinträchtigt würden.
52. Daher drohen die Bestimmungen des Übereinkommens zur Definition und zum Verbot von „Gewalt und Belästigung“ weder – im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 AEUV – bestehende EU-Regeln zu beeinträchtigen noch deren Tragweite zu verändern. Somit kann die Zuständigkeit der EU in diesem Bereich, obwohl sie ausgeübt wird, nicht als ausschließliche Zuständigkeit betrachtet werden.

⁴⁹ Nach Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens müssen die nationalen Definitionen nicht auf einer Unterscheidung zwischen „Gewalt und Belästigung“ und „geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung“ beruhen, was darauf hindeutet, dass keine Verpflichtung besteht, die Definition des Übereinkommens in ihrem genauen Wortlaut zu übernehmen.

Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen

53. Einige der Bestimmungen in Artikel 10 des Übereinkommens über Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen betreffen Bereiche, in denen die EU ihre Zuständigkeit nicht ausübt – etwa das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sich von einer Arbeitssituation zu entfernen, wenn sie hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass diese Situation aufgrund von Gewalt und Belästigung eine unmittelbare und ernste Gefahr darstellt –,⁵⁰ sowie spezielle Pflichten für nationale Stellen in Bezug auf Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt⁵¹. Nach der oben angeführten Rechtsprechung kann die Zuständigkeit der EU in diesen Fragen nicht als ausschließliche Zuständigkeit betrachtet werden.
54. Einige andere Bestimmungen in Artikel 10 betreffen Bereiche, in denen die EU durch die Annahme einschlägiger Rechtsvorschriften einige ihrer Zuständigkeiten bereits ausgeübt hat, wie etwa in Bezug auf die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, angemessene Maßnahmen zu treffen, um die innerstaatlichen Rechtsvorschriften gegen Belästigung in der Arbeitswelt zu überwachen und durchzusetzen und vorzusehen, dass Opfer Zugang zu sicheren und

⁵⁰ Artikel 10 Buchstabe g des Übereinkommens.

⁵¹ Artikel 10 Buchstabe h des Übereinkommens.

wirksamen Streitbeilegungsmechanismen haben,⁵² die Verpflichtung sicherzustellen, dass leichter Zugang zu geeigneten und wirksamen Abhilfemaßnahmen und -verfahren sowie Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen besteht,⁵³ und die Privatsphäre der Opfer zu schützen⁵⁴.

55. In diesen Bereichen besteht jedoch keine ausschließliche Zuständigkeit der EU, da nicht die Gefahr besteht, dass die angenommenen gemeinsamen Vorschriften von dem Übereinkommen im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 AEUV beeinträchtigt werden. Einige der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften sehen grundlegende Verfahrensrechte vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, stärkere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. In anderen Bereichen, insbesondere beim Schutz der Privatsphäre der Opfer, sind die EU-Rechtsvorschriften umfassender, wobei jedoch angesichts des erheblichen Handlungsspielraums, über den die IAO-Mitglieder verfügen, nicht die Gefahr der Beeinträchtigung durch die im Rahmen des Übereinkommens zu ergreifenden Maßnahmen besteht.

⁵² Artikel 10 Buchstaben a und e des Übereinkommens. Siehe z. B. Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU und Titel III Kapitel 2 der Richtlinie 2006/54/EG, in denen den Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung eine Rolle bei der Überwachung der nationalen Rechtsvorschriften zugewiesen wird, sowie – in gewissem Umfang – die Artikel 8 und 9 der Richtlinie 2012/29/EU, in denen es um gezielte Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer von Straftaten in Gerichtsverfahren geht.

⁵³ Artikel 10 Buchstabe b des Übereinkommens sowie Artikel 10 Buchstabe g in Bezug auf Vergeltungsmaßnahmen. Diese Bestimmung der IAO überschneidet sich zum Teil mit der Unionsgesetzgebung, die „Belästigung“ (im Sinne der Union) am Arbeitsplatz zum Gegenstand hat und spezifische Durchsetzungsmechanismen vorsieht (z. B. die Richtlinie 2010/41/EU, Artikel 10 und die Richtlinie 2006/54/EG, Titel III Kapitel 1). Darüber hinaus ist die Richtlinie 2012/29/EU, die Opfern von Straftaten grundlegende Verfahrensrechte gewährt, für die Opfer von Handlungen relevant, die unter die Definition von „Gewalt und Belästigung“ (im Sinne der IAO) in der Arbeitswelt fallen und auf nationaler Ebene als strafbares Verhalten eingestuft werden. Diese Rechtsvorschriften der Union sehen grundlegende Verfahrensrechte vor, sind eher allgemein formuliert und lassen den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum bei der Anwendung der Vorschriften. Außerdem stellen all diese Rechte Mindeststandards dar, und es steht den Mitgliedstaaten frei, stärkere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

⁵⁴ Artikel 10 Buchstabe c des Übereinkommens. Die Teile von Artikel 10 Buchstabe c, die sich auf die „Privatsphäre“ von Personen beziehen, überschneiden sich mit der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung), soweit personenbezogene Informationen im Zusammenhang mit Gewalt und Belästigung im Sinne dieses Rechtsakts verarbeitet werden. Während die Vorschriften der DSGVO sehr umfassend sind, ist Artikel 10 Buchstabe c des Übereinkommens auf eine allgemeine Schutzverpflichtung beschränkt, und es werden keine spezifischen Modalitäten angegeben. Artikel 10 Buchstabe c lässt somit den IAO-Mitgliedern erheblichen Handlungsspielraum in Bezug auf die genauen Maßnahmen, die in dieser Hinsicht zu ergreifen sind, und ist mit Ziel und Inhalt der DSGVO vereinbar. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die DSGVO den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, spezifische Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Beschäftigungskontext festzulegen (Artikel 88).

56. Somit besteht nicht die Gefahr, dass die Durchsetzungs- und Abhilfemaßnahmen, die den operativen Bestimmungen des Übereinkommens entsprechen, bestehende EU-Regeln im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 AEUV beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern. Daher kann die Zuständigkeit der EU in diesem Bereich, obwohl sie zum Teil ausgeübt wird, nicht als ausschließliche Zuständigkeit betrachtet werden.

C. **ERGEBNIS DER ANALYSE DER ZUSTÄNDIGKEITEN**

57. Aufgrund der vorstehenden Analyse lässt sich sagen, dass sich die der EU durch die Verträge übertragene Zuständigkeit auf das gesamte Übereinkommen erstrecken kann, doch da sowohl die bestehenden EU-Vorschriften als auch die Bestimmungen des Übereinkommens Mindeststandards festlegen, droht das Übereinkommen weder bestehende EU-Vorschriften zu beeinträchtigen noch deren Tragweite zu verändern, sodass keine ausschließliche Zuständigkeit der EU für Bestimmungen dieses Übereinkommens auszumachen ist.

IV. **RECHTLICHE OPTIONEN FÜR DIE RATIFIZIERUNG DES ÜBEREINKOMMENS**

58. Da die Analyse zeigt, dass das gesamte Übereinkommen unter die geteilte Zuständigkeit – d. h. nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU – fällt, gibt es für seine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten unterschiedliche rechtliche Möglichkeiten.⁵⁵
59. Wie unter Nummer 15 erläutert, ist es eine politische Entscheidung des Rates, ob und in welchem Umfang er die potenzielle Zuständigkeit der EU ausüben will.⁵⁶
60. Je nachdem, wie diese Entscheidung ausfällt, können drei Optionen in Betracht gezogen werden:
- a) eine reine EU-Übereinkunft: Ratifizierung des Übereinkommens im Wege der Ausübung der einschlägigen Zuständigkeiten durch die EU allein;
 - b) gemischte Zuständigkeit: eine teilweise Ausübung der einschlägigen Zuständigkeiten durch die EU neben ihren Mitgliedstaaten;

⁵⁵ Es sei daran erinnert, dass die EU das Übereinkommen nicht selbst abschließen kann, wie unter Nummer 8 erläutert.

⁵⁶ Siehe das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Dok. ST 5591/21. Siehe unter anderem das Urteil in der o. g. Rechtssache C-600/14, *OTIF*, Rn. 68.

- c) keine Beteiligung der EU: nur die Mitgliedstaaten werden unter Berücksichtigung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Verträge und des EU-Besitzstands (im Einklang mit Artikel 4 Absatz 3 EUV) tätig.⁵⁷

61. Bevor diese Optionen im Folgenden näher analysiert werden, bedarf es einiger Vorbemerkungen.
62. Erstens: Sollte der Rat beschließen, alle oder einige der potenziellen Zuständigkeiten der EU in Bezug auf das Übereinkommen auszuüben, wäre das Rechtsinstrument hierfür – da die EU als solche nicht Vertragspartei des Übereinkommens werden kann (siehe Nummer 8) – ein Beschluss des Rates, mit dem die Mitgliedstaaten ermächtigt würden, das Übereinkommen (vollständig oder teilweise) im Interesse der Union zu ratifizieren.⁵⁸
63. Die verfahrensrechtliche Grundlage für einen solchen Ratsbeschluss wäre Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v AEUV. Die materielle Rechtsgrundlage müsste nach dem Bereich ermittelt werden, in dem die Zuständigkeit der EU ausgeübt wird.
64. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs in dieser Frage *„muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts, auch wenn er im Hinblick auf den Abschluss einer internationalen Übereinkunft erlassen wird, auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen der Kontext, die Zielsetzung und der Inhalt des Rechtsakts gehören“*.⁵⁹ Der Gerichtshof hat auf das *„Kriterium der überwiegenden Zielsetzungen und Komponenten“* (auch als *„Schwerpunktkriterium“* bezeichnet) verwiesen, wonach Folgendes gilt: Umfasst ein Ratsbeschluss mehrere Komponenten oder verfolgt er mehrere Zielsetzungen, *„ist die für seinen Erlass geltende Abstimmungsregel anhand seiner hauptsächlichsten oder überwiegenden Zielsetzung oder Komponente zu bestimmen“*.⁶⁰

⁵⁷ Eine ausführliche Erläuterung der Art der von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte (Union allein vs. gemischte Übereinkunft) findet sich in dem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Dokument ST 12866/19.

⁵⁸ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates in Dok. ST 15370/14, Nummern 12 und 19.

⁵⁹ Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O., Rn. 284.

⁶⁰ Zum Beispiel das Urteil vom 4. September 2018 in der Rechtssache C-244/17, *Kommission gegen Rat (Abkommen mit Kasachstan)*, EU:C:2018:662, Rn. 37 und 38.

65. Nach der Rechtsprechung gilt im Übrigen Folgendes: *„Steht dagegen fest, dass der Rechtsakt mehrere Zielsetzungen verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so dass verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, muss die Maßnahme ausnahmsweise auf die entsprechenden verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden (...). Insbesondere bei einer internationalen Übereinkunft, die mehrere Zielsetzungen verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, ist daher zu prüfen, ob die Bestimmungen der Übereinkunft, mit denen eine ihrer Zielsetzungen verfolgt wird oder die eine ihrer Komponenten darstellen, die notwendige Ergänzung für die Wirksamkeit von Bestimmungen der Übereinkunft sind, die andere Zielsetzungen verfolgen oder andere Komponenten darstellen, oder ob sie ‚von äußerst begrenzter Tragweite‘ sind (...). (...) Außerdem gehören zu den Kriterien, anhand deren sich ermitteln lässt, ob eine Zielsetzung oder eine Komponente eines Rechtsakts nebensächlich ist, die Zahl der ihr gewidmeten Bestimmungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bestimmungen des Rechtsakts sowie Inhalt und Tragweite der in diesen Bestimmungen aufgestellten Verpflichtungen (...). Der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind (...).“⁶¹*
66. Betrifft ein Rechtsakt verschiedene Zuständigkeitsbereiche, so spiegelt die materielle Rechtsgrundlage, auf die sich sein Erlass stützt, folglich nicht alle Zuständigkeiten wider, die für seinen Erlass ausgeübt werden, sondern nur diejenigen, die seinem Hauptziel/seinen Hauptzielen oder seiner Hauptkomponente/seinen Hauptkomponenten entsprechen.⁶² Der Schwerpunkt des Ratsbeschlusses zur Genehmigung des Abschlusses einer internationalen Übereinkunft könnte sich somit je nach den Zuständigkeiten, die der Rat für die EU auszuüben beschließt,⁶³ verlagern, was sich auf die anwendbaren materiellen Rechtsgrundlagen auswirken würde.

⁶¹ Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O., Rn. 285-288.

⁶² Siehe beispielsweise Gutachten 1/08 vom 30. November 2009, *GATS*, EU:C:2009:739, Rn. 166; Urteil in der Rechtssache C-244/17, *Kommission gegen Rat*, a. a. O., Rn. 45-46; Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017, *PNR EU-Kanada*, EU:C:2017:592, Rn. 90-94.

⁶³ Wie in Nummer 15 erläutert, ist die Union nicht verpflichtet, ihre potenzielle Zuständigkeit auszuüben.

67. Zweitens ist zu den Rechtswirkungen eines solchen Ratsbeschlusses festzustellen, dass Beschlüsse gemäß Artikel 288 AEUV „*in allen ihren Teilen verbindlich*“ sind. Ein solcher Ratsbeschluss ist somit ein verbindliches Instrument, im Gegensatz zu Schlussfolgerungen des Rates oder Empfehlungen der Kommission, in denen die Bedeutung seiner Ratifizierung hervorgehoben wird. Da die Mitgliedstaaten im Übrigen ermächtigt würden, das Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren, gilt dies für die EU als Ganzes. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten nach dem in Artikel 4 Absatz 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit „*alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen [ergreifen], die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben*“. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die EU und die Mitgliedstaaten sowohl beim Abschluss als auch bei der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen eng zusammenarbeiten müssen.⁶⁴ Dies gilt insbesondere dann, wenn die EU eine Übereinkunft nicht allein ratifizieren und ihre Außenkompetenz daher nur über die Mitgliedstaaten ausüben kann, die gemeinsam handeln.⁶⁵ Dementsprechend wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren, falls und soweit der Rat beschließt, die Zuständigkeit der EU auszuüben.

⁶⁴ Siehe Gutachten 2/91, *IAO*, a. a. O., Rn. 36; siehe auch Gutachten 1/08, *GATS*, a. a. O., Rn. 136; Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001, *Protokoll von Cartagena*, EU:C:2001 664, Rn. 18; Gutachten 1/94, *WTO-Abkommen*, a. a. O., Rn. 108; Urteil vom 20. April 2010 in der Rechtssache C-246/07, *Kommission gegen Schweden*, EU:C:2010:203, Rn. 73 und Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O., Rn. 248.

⁶⁵ Gutachten 2/91, *IAO*, a. a. O., Rn. 5.

A. BESCHLUSS DES RATES ZUR ERMÄCHTIGUNG DER MITGLIEDSTAATEN, DAS ÜBEREINKOMMEN ALS GANZES IM INTERESSE DER EU ZU RATIFIZIEREN

68. Der Rat könnte beschließen, die Außenkompetenz der EU in vollem Umfang auszuüben, und somit einen Ratsbeschluss annehmen, mit dem die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, das gesamte Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren.⁶⁶
69. Diese Entscheidung würde bedeuten, dass es eine reine EU-Übereinkunft gäbe. Die Mitgliedstaaten wären nach EU-Recht verpflichtet, das Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren.
70. Sollte sich der Rat für diese Option entscheiden, müsste der zuletzt im AStV erörterte Entwurf des Ratsbeschlusses⁶⁷ geändert werden:
- Erstens müsste der Hinweis darauf, dass der Beschluss nur „Teile“ des Übereinkommens betrifft, gestrichen werden;
 - zweitens müsste die materielle Rechtsgrundlage angepasst werden. Wie in Nummer 65 erwähnt, stellt die Rechtsprechung klar, dass die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Unionsrechtsakt insbesondere auf dessen Ziel und Inhalt zu stützen ist. Im Falle eines Ratsbeschlusses, der sich auf das Übereinkommen als Ganzes bezieht, ist diesbezüglich der gesamte Wortlaut dieser internationalen Übereinkunft zu berücksichtigen.

⁶⁶ Der Gerichtshof stellt in seinem Urteil in der Rechtssache *Weddell-See* klar „dass der bloße Umstand, dass ein Handeln der Union auf internationaler Bühne unter einer zwischen ihr und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit fällt, nicht die Möglichkeit ausschließt, dass im Rat die für die alleinige Ausübung dieser Außenzuständigkeit durch die Union erforderliche Mehrheit erzielt wird“ (Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-626/15 und C-659/16, a. a. O., Rn. 126 und dort angeführte Rechtsprechung). Siehe auch Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O., Rn. 248.

⁶⁷ Dok. ST 6533/20.

71. Auf der Grundlage der in Abschnitt III.B zusammengefassten Analyse des Übereinkommens wird davon ausgegangen, dass Hauptziel und Hauptzweck dieser internationalen Übereinkunft darin bestehen, die Arbeitsumwelt zu verbessern und Gesundheit und Sicherheit in der Arbeitswelt zu schützen. Da geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung lediglich eine Unterkategorie der nach dem Übereinkommen verbotenen Verhaltensweisen sind, führt ihre Anerkennung als eine Form von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz nicht zu dem Schluss, dass das Hauptziel und der Hauptzweck des Übereinkommens mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Zusammenhang stehen.
72. Angesichts der in der Rechtsprechung ermittelten Parameter ist der Juristische Dienst daher der Auffassung, dass Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a AEUV (Verbesserung der Arbeitsumwelt und Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer) die geeignete und ausreichende materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss des Rates darstellt, mit dem die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, das gesamte Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren, neben Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer v AEUV als verfahrensrechtliche Grundlage. Die Abstimmungsregel für einen solchen Ratsbeschluss wäre die qualifizierte Mehrheit.⁶⁸

B. BESCHLUSS DES RATES ZUR ERMÄCHTIGUNG DER MITGLIEDSTAATEN, TEILE DES ÜBEREINKOMMENS IM INTERESSE DER EU ZU RATIFIZIEREN

73. Die Option, dass die EU ihre potenzielle Zuständigkeit im Zusammenhang mit dem Übereinkommen teilweise ausübt, ist die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene und zuletzt im AStV erörterte Möglichkeit.
74. Dieses Vorgehen impliziert, dass im Ratsbeschluss die Bestimmungen des Übereinkommens festgelegt werden, für die die EU ihre Zuständigkeit ausüben will.

⁶⁸ Aufgrund der Kombination von Artikel 218 Absatz 8 AEUV (Abstimmungsregeln für Verfahren nach Artikel 218 AEUV) und Artikel 153 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a AEUV (materielle Rechtsgrundlage des Ratsbeschlusses) und vorbehaltlich der Zustimmung der Kommission zu einer entsprechenden Änderung ihres Vorschlags; siehe Artikel 293 Absatz 1 AEUV.

75. Nach dem derzeit im Rat erörterten Textentwurf werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, diejenigen Teile des Übereinkommens zu ratifizieren, „die gemäß Artikel 153 Absatz 2 und Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben a und i AEUV in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen“.⁶⁹ Weder werden darin die Bestimmungen des Übereinkommens (oder Teile davon) genannt, in Bezug auf die die EU ihre Zuständigkeit ausüben würde, noch wurden diese im Vorschlag der Kommission angegeben. Darüber hinaus erstrecken sich, wie oben dargelegt, die Zuständigkeiten der EU nach Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a AEUV auf den Schwerpunktbereich des Übereinkommens. Dies hat Vorrang vor den anderen Rechtsgrundlagen, die für die Annahme gesonderter individueller Maßnahmen der EU in Bezug auf einige der Elemente des Übereinkommens, die nebensächlich oder von äußerst begrenzter Tragweite sind, potenziell relevant wären.

Folglich würde bei dem Ratsbeschluss in seiner derzeitigen Form eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich des Umfangs bestehen, in dem die Zuständigkeit der EU in Bezug auf das Übereinkommen ausgeübt würde. Insbesondere ist nicht klar, ob in der Praxis eine solche Ratifizierung von lediglich Teilen des Übereinkommens im Interesse der EU letztlich nicht der Ratifizierung des gesamten Übereinkommens wie unter Option A erörtert gleichkommen würde. Nach den vorgeschlagenen materiellen Rechtsgrundlagen (d. h. Artikel 153 Absatz 2 und Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben a und i AEUV) müsste die Annahme des entsprechenden Ratsbeschlusses mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.

76. Als mögliche Alternative könnte in dem Beschlussentwurf genauer angegeben werden, für welche Zuständigkeiten der EU der Rat die Mitgliedstaaten ermächtigt, das Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren. Die Wahl der Zuständigkeiten, die die EU ausüben will, ist eine politische Entscheidung. Es können verschiedene Optionen in Betracht gezogen werden, zum Beispiel eine Ermächtigung, die auf das Maß beschränkt ist, in dem die Zuständigkeiten der EU bereits intern ausgeübt werden. Erst nach einer solchen politischen Entscheidung hinsichtlich der einschlägigen Zuständigkeiten kann die geeignete Rechtsgrundlage für die Annahme des Ratsbeschlusses festgelegt werden.

77. Unabhängig davon, auf welche Weise festgelegt wird, dass die EU ihre Zuständigkeit teilweise ausübt, macht jede ausdrückliche Bezugnahme im Ratsbeschluss auf Teile des Übereinkommens deutlich, dass dieser Beschluss zu einer gemischten Übereinkunft führt. Da sich die Ratifizierung durch die EU nicht auf das gesamte Übereinkommen erstrecken wird, wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie die übrigen Teile, die in ihre nationalen Zuständigkeiten fallen, abdecken.

⁶⁹ Dok. ST 6533/20.

78. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es unerlässlich, in einem Bereich mit gemischter Zuständigkeit eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen sicherzustellen. In einem solchen Fall könnte sich der Rat vergewissern wollen, dass unter den Mitgliedstaaten Einvernehmen darüber herrscht, in Bereichen, die nicht unter den Ratsbeschluss fallen, an das Übereinkommen gebunden zu sein.
79. Diesbezüglich ergibt sich aus dem aktuellen Gutachten 1/19 des Gerichtshofs zum Übereinkommen von Istanbul, dass der Rat dem in Artikel 218 AEUV vorgesehenen Abschlussverfahren nicht als Voraussetzung einen weiteren Schritt hinzufügen kann, indem er den Erlass seines Beschlusses über den Abschluss einer gemischten Übereinkunft von der vorherigen Feststellung einer „einstimmigen Entscheidung“ abhängig macht. Es liegt jedoch im politischen Ermessen des Rates, sich für die Fortsetzung der Beratungen zu entscheiden, bis die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an eine Übereinkunft gebunden zu sein, erzielt werden kann. Von diesem politischen Ermessen muss im Einklang mit der Geschäftsordnung des Rates und mit Artikel 218 AEUV Gebrauch gemacht werden. Mit anderen Worten: Der Rat kann abstimmen, wenn alle Verfahrensvoraussetzungen erfüllt sind, und zwar im Einklang mit den Abstimmungsregeln für Verfahrensbeschlüsse bzw. denen, die für den Gegenstand der Übereinkunft gelten.⁷⁰
80. Somit steht es dem Rat frei, innerhalb der durch das Gutachten des Gerichtshofs zum Übereinkommen von Istanbul gesetzten Grenzen die einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten anzustreben, in den Bereichen, die nicht von dem Ratsbeschluss über den Abschluss im Interesse der Union erfasst sind, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.

⁷⁰ Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O., Rn. 253-255. Eine eingehendere Analyse findet sich auch in dem informatorischen Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates in Dokument ST 13800/21 (siehe insbesondere die Nummern 5 bis 13 und Nummer 28 zur Frage der einstimmigen Entscheidung).

C. KEIN BESCHLUSS DES RATES

81. Der Rat könnte feststellen, dass im Rat nicht die erforderliche Mehrheit⁷¹ dafür besteht, die Annahme eines Beschlusses zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen im Interesse der EU ganz oder teilweise zu ratifizieren, weiterzuverfolgen.
82. Da das Übereinkommen keine ausschließliche Zuständigkeit der EU mit sich bringt, bleibt es – wenn kein Beschluss des Rates vorliegt, die Zuständigkeit der EU in Bezug auf das Übereinkommen auszuüben – Sache der Mitgliedstaaten, tätig zu werden, und es steht ihnen frei zu entscheiden, ob sie das Übereinkommen ratifizieren oder nicht, wobei sie ihren Verpflichtungen aus den Verträgen und dem EU-Besitzstand nachzukommen haben.
83. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Kommission den Abschluss des Übereinkommens im Interesse der Union vorgeschlagen hat und dass für die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gemäß der in Artikel 4 Absatz 3 EUV verankerten allgemeinen Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten bestehen, wenn die Kommission dem Rat Vorschläge unterbreitet hat, die, obgleich sie vom Rat nicht angenommen worden sind, den Ausgangspunkt eines abgestimmten Vorgehens der Union darstellen.⁷²

⁷¹ Oder Einstimmigkeit, falls die einschlägige materielle Rechtsgrundlage Einstimmigkeit erfordert.

⁷² Urteil in der Rechtssache C-246/07, *Kommission gegen Schweden*, a. a. O., Rn. 73-74.

84. Sollte sich herausstellen, dass die erforderliche Unterstützung für die Annahme eines Beschlusses gemäß den vorstehenden Optionen A oder B im Rat nicht zu erzielen ist⁷³, könnte die Rechtslage auf folgende Weise geklärt werden: i) Die Kommission könnte ihren Vorschlag zurückziehen, oder ii) der Rat könnte eine förmliche Abstimmung vornehmen, was – falls die erforderliche Unterstützung nicht erreicht werden konnte – belegen würde, dass alle Verfahrensschritte mit Blick auf die Annahme des vorgeschlagenen Beschlusses ausgeschöpft wurden⁷⁴, oder iii) der Rat könnte eine Probeabstimmung im AStV durchführen und feststellen, dass keine ausreichende Unterstützung für den Kommissionsvorschlag gegeben ist, indem er eine Erklärung für das Ratsprotokoll abgibt, wonach die Mehrheit nicht erreicht werden kann, die für die Annahme des vorgeschlagenen Beschlusses des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das betreffende IAO-Übereinkommen im Interesse der EU zu ratifizieren, erforderlich ist⁷⁵.
85. In diesem Fall sind nach wie vor verschiedene Maßnahmen auf EU-Ebene möglich, um den Mitgliedstaaten die Ratifizierung des Übereinkommens nahezu legen. Insbesondere könnte die Kommission eine Empfehlung zur Ratifizierung dieses Übereinkommens annehmen, wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall war (z. B. in Bezug auf das IAO-Übereinkommen (Nr. 182) zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit)⁷⁶. Ferner könnten Schlussfolgerungen des Rates in Erwägung gezogen werden, in denen betont wird, wie wichtig die Ratifizierung des Übereinkommens durch die Mitgliedstaaten ist.

⁷³ Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-626/15 und C-659/16, *Weddell-Meer*, a. a. O., Rn. 126; Urteil in der Rechtssache C-600/14, *OTIF*, a. a. O., Rn. 68; Gutachten 1/19, *Übereinkommen von Istanbul*, a. a. O., Rn. 250.

⁷⁴ Für eine förmliche Abstimmung müsste zunächst die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu dem Ratsbeschluss eingeholt werden, mit dem die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung im Interesse der EU ermächtigt werden.

⁷⁵ NB: In früheren vergleichbaren Situationen wurde der Kommissionsvorschlag üblicherweise durch einen Vermerk des AStV „abgewiesen“, in dem dem Rat empfohlen wurde, die Arbeit an dem Kommissionsvorschlag nicht fortzusetzen (z. B. Dok. ST 13605/13 Nummer 23, ST 7409/14, ST 12706/16). Nach dem o. g. Gutachten 1/19 zum *Übereinkommen von Istanbul* ist es jedoch ratsam, diese Praxis zu beenden und stattdessen eine förmliche Abstimmung vorzunehmen oder eine Erklärung für das Ratsprotokoll abzugeben, in der das Fehlen der erforderlichen qualifizierten Mehrheit festgestellt wird (siehe Dok. ST 13411/21 zu einem aktuellen Beispiel für die Annahme einer solchen Erklärung).

⁷⁶ Empfehlung 2000/581/EG der Kommission vom 15. September 2000 zur Ratifizierung des Übereinkommens 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 2674) (ABl. L 243 vom 28.9.2000, S. 41).

V. FAZIT

86. Der Juristische Dienst des Rates kommt zu folgendem Schluss:

- a) Das gesamte IAO-Übereinkommen fällt in die geteilte Zuständigkeit und nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU, weshalb der Rat entscheiden kann, ob und in welchem Umfang er die potenzielle Zuständigkeit der EU ausüben will;
- b) für die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens sind rechtlich verschiedene Wege möglich:
 - i) eine reine Unionsübereinkunft durch Ratifizierung des gesamten Übereinkommens durch alle Mitgliedstaaten im Interesse der EU;
 - ii) eine gemischte Übereinkunft durch Ratifizierung des IAO-Übereinkommens durch alle Mitgliedstaaten zum Teil – in Bezug auf die Zuständigkeit der EU – im Interesse der EU und zum Teil im Rahmen ihrer eigenen nationalen Zuständigkeit; in diesem Fall sollte in dem Ratsbeschluss genauer festgelegt werden, in welchem Umfang die Zuständigkeit der EU ausgeübt wird; oder
 - iii) eine Ratifizierung ohne Ausübung der Zuständigkeit der EU, wobei es Sache der Mitgliedstaaten wäre, eine Ratifizierung des IAO-Übereinkommens im Rahmen ihrer eigenen nationalen Zuständigkeit in Erwägung zu ziehen.