



Übersetzung

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 59.255/VR
vom 10. Mai 2016

über

einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft
'zur Zustimmung zu dem Protokoll Nr. 29 der internationalen
Arbeitsorganisation von 2014 zum Übereinkommen über
Zwangsarbeit, 1930, geschehen zu Genf am 11. Juni 2014'

Am 12. April 2016 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Vize-Ministerpräsidentin, Ministerin für Kultur, Beschäftigung und Tourismus der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die auf fünfundvierzig Tage verlängert wurde (*), ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets 'zur Zustimmung zu dem Protokoll Nr. 29 der internationalen Arbeitsorganisation von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, geschehen zu Genf am 11. Juni 2014' abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von den vereinigten Kammern am 10. Mai 2016 untersucht. Die Kammern setzten sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Präsident, Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO und Wouter PAS, Staatsräte, Marc RIGAUX und Christian BEHRENDT, Beisitzer, Colette GIGOT und Greet VERBERCKMOES, Kanzler.

Die Berichte wurden von den Herren Xavier DELGRANGE, Erster Auditor-Abteilungsleiter, und Jonas RIEMSLAGH, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 10. Mai 2016 abgegeben.

(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von dreißig Tagen auf fünfundvierzig Tage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85*bis* von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

*

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

TRAGWEITE DES DEKRETVORENTWURFS

1. Der der Gesetzgebungsabteilung zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft zielt darauf ab, dem in Genf am 11. Juni 2014 von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer hundertdritten Sitzung angenommenen Protokoll 'zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930' (nachstehend: „das Protokoll“) zuzustimmen.

2. Da die gemäß Artikel 1 Paragraphen 1 und 2 des Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit ¹ vorgesehene Übergangszeit abgelaufen ist und da die Artikel 3 bis 24 nicht mehr anwendbar sind ², zielt das Protokoll darauf ab, zusätzlich zu den Bestimmungen dieses Übereinkommens, die weiterhin gültig bleiben,³ und zu dem in Genf am 25. Juni 1957 von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer vierzigsten Sitzung angenommenen Übereinkommen 'über die Abschaffung der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 105)'^{4 5} Maßnahmen aufzuerlegen, damit „Zwangs- und Pflichtarbeit in allen ihren Formen und Ausprägungen“ ⁶ beseitigt wird.

UNTERSUCHUNG DES ÜBEREINKOMMENS

ZUSTÄNDIGKEIT

3. In ihrer Sitzung vom 23. September 2014 hat die mit dem Zusammenarbeitsabkommen vom 8. März 1994 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen 'bezüglich der Bestimmungen für den Abschluss von

¹ Belgisches Staatsblatt vom 31. Juli 1943.

² In diesen Bestimmungen des Übereinkommens wird das Prinzip des Verbots von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Artikel 3 bis 7) verankert, für das eine bedingte Milderung vorgesehen wird (Artikel 8 bis 24).

³ Im vorliegenden Fall, Artikel 2, in dem der Begriff „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ definiert wird.

⁴ Belgisches Staatsblatt vom 10. Februar 1961.

⁵ In den Artikeln 1 und 2 dieses Übereinkommens (Nr. 105) wird vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, die dieses Übereinkommen unterzeichnet haben, sich verpflichten, die Zwangs- oder Pflichtarbeit zu beseitigen und in keiner Form zu verwenden (Formen, die übrigens in Artikel 1 dieses Übereinkommens erwähnt werden).

⁶ Absatz 6 der Präambel des Protokolls.

gemischten Verträgen' eingesetzte Arbeitsgruppe "gemischte Verträge" Folgendes beschlossen:

„Madame Even (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale) signale que le Protocole ne modernise pas seulement la Convention 29 de 1930 mais introduit aussi de nouvelles obligations. Elle est d'avis que le Protocole a un caractère mixte (État fédéral/Communautés/Régions) e.a. vu les dispositions relatives à l'éducation, aux agences d'interim et des centres d'accueil (articles 2 et 3).

Vu ce qui précède le président propose la décision suivante :

– le caractère mixte (État fédéral/Communautés/Régions) du Protocol to the Forced Labour Convention 1930 (Protocol to Convention 29) est arrêté.

Cette proposition de décision est approuvée“.

Die Gesetzgebungsabteilung teilt diese Schlussfolgerung.

3.1. Das Protokoll enthält verschiedene Bestimmungen mit einer relativ ausgedehnten Tragweite, sodass es nicht leicht ist von vornherein, zu bestimmen, wem es zukommt, der Föderalbehörde oder den zuständigen föderierten Gebietskörperschaften, für deren Durchführung zu sorgen. Es handelt sich um die folgenden Artikel oder Teile eines Artikels:

– Artikel 1 Paragraphen 1 und 2 des Protokolls, der wie folgt lautet:

„1. Bei der Umsetzung seiner aus dem Übereinkommen entstehenden Verpflichtungen zur Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit hat jedes Mitglied wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anwendung zu verhindern und zu beseitigen, um den Opfern Schutz und Zugang zu geeigneten und wirksamen Rechtsbehelfen und Abhilfemaßnahmen, wie zum Beispiel Entschädigung, zu gewährleisten und um die für Zwangs- oder Pflichtarbeit Verantwortlichen zu bestrafen.

2. Jedes Mitglied hat in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine innerstaatliche Politik und einen innerstaatlichen Aktionsplan zur wirksamen und dauerhaften Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu entwickeln, unter Einbeziehung systematischer Maßnahmen der zuständigen Stellen und gegebenenfalls in Koordinierung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie mit anderen in Betracht kommenden Gruppen.“.

– Artikel 2 f) des Protokolls, der wie folgt lautet:

„Die zur Verhütung von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu treffenden Maßnahmen haben zu umfassen: [...]

f) die Bekämpfung der zugrunde liegenden Ursachen und Faktoren, die die Risiken von Zwangs- oder Pflichtarbeit erhöhen.“

3.2. Auf jeden Fall bezieht sich das Protokoll ziemlich erheblich auf das Arbeitsrecht, das zum Zuständigkeitsbereich der Föderalbehörde gehört⁷. Dasselbe gilt für die Auswirkungen, die es beispielsweise im Bereich des Sozialversicherungsrechts, des Aufenthaltsrechts für Wanderarbeitnehmer oder der Regelungen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung haben können.

4.1. Einige der Bestimmungen im Protokoll können sich jedoch auf Zuständigkeiten der Gemeinschaften beziehen.

Dies gilt für Artikel 2 des Protokolls, dem zufolge die von den Vertragsparteien zu treffenden Maßnahmen „a) die Aufklärung und Unterrichtung der Menschen, insbesondere derjenigen, die als besonders anfällig gelten, um zu verhindern, dass sie zu Opfern von Zwangs- oder Pflichtarbeit werden“ umfassen. Auch wenn diese Bestimmung nicht mit sich bringt, dass solch eine Regelung über das Unterrichtswesen⁸ verwirklicht wird, ist es nicht ausgeschlossen, dass dieses – zumindest teilweise – der Fall sein könnte. Aus dieser Bestimmung, in Verbindung mit Absatz 10 der Präambel des Protokolls, dem zufolge festzustellen ist, dass „eine zunehmende Zahl von Arbeitnehmern Zwangs- oder Pflichtarbeit in der Privatwirtschaft verrichtet, [...] bestimmte Wirtschaftssektoren besonders anfällig sind und [...] bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern einem höheren Risiko ausgesetzt sind, zu Opfern von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu werden, insbesondere Migranten“⁹, folgt, dass die zu treffenden Maßnahmen auch zum Kompetenzbereich der Gemeinschaften hinsichtlich der „Aufnahme- und Integrationspolitik gegenüber Einwanderern“¹⁰ gehören.

In Artikel 2 b) des Protokolls werden unter den von den Vertragsparteien zu treffenden Maßnahmen „die Aufklärung und Unterrichtung der Arbeitgeber, um zu verhindern, dass sie in Zwangs- oder Pflichtarbeitspraktiken verwickelt werden“ ebenfalls erwähnt, was mit sich bringt, dass zu diesem Zweck auf die ebenfalls zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften gehörende Berufsausbildung zurückgegriffen wird¹¹.

⁷ Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 12 des Sondergesetzes 'zur Reform der Institutionen' vom 8. August 1980 (nachstehend: „SGRI“).

⁸ Im Sinne von Artikel 127 § 1 Nr. 2 der Verfassung und, was die Deutschsprachige Gemeinschaft betrifft, Artikel 130 § 1 Nr. 3 der Verfassung.

⁹ Siehe ebenfalls Artikel 2 d) des Protokolls, in dem insbesondere auf Wanderarbeitnehmer hingewiesen wird.

¹⁰ Artikel 5 § 1 II Nr. 3 des SGRI, der durch Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 'über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft' auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt wird.

¹¹ Artikel 4 Nr. 16 des SGRI, der durch Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 'über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft' auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt wird.

In Artikel 3 des Protokolls wird bestimmt, dass „[j]edes Mitglied [...] wirksame Maßnahmen zu ergreifen [hat] zur Ermittlung, zur Befreiung, zum Schutz, zur Erholung und zur Rehabilitation aller Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie zur Bereitstellung anderer Formen von Hilfe und Unterstützung.“ Diese den Vertragsparteien auferlegte Verpflichtung könnte mit den personenbezogenen Angelegenheiten¹², unter denen beispielsweise der Politik der Leistungen im Bereich der geistigen Gesundheitspflege in anderen Pflegeanstalten als Krankenhäusern, der Familienpolitik, einschließlich aller Formen von Hilfe und Unterstützung für Familien und Kinder, der Sozialhilfepolitik, usw. in Verbindung gebracht werden.

4.2. Zudem bezieht sich das Protokoll ebenfalls auf Angelegenheiten, die zum Zuständigkeitsbereich der Regionen und folglich der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehören, die auf ihrem Gebiet bestimmte Zuständigkeiten der Wallonischen Region in der Angelegenheit Beschäftigung ausübt¹³.

So gilt dies für Artikel 2 c) ii) des Protokolls, dem zufolge die „Bemühungen, um sicherzustellen, dass [...] die Arbeitsaufsichtsdienste und die sonstigen Dienste, die für die Durchführung dieser Gesetzgebung verantwortlich sind, gestärkt werden“ zu den von den Vertragsparteien zu treffenden Maßnahmen gehören. Aufgrund von Artikel 6 § 1 IX Nrn. 3 (und 4) des SGRI sind die Regionen für die Kontrolle (und die Aufsichtsdienste) im Bereich Beschäftigung gewisser Kategorien ausländischer Arbeitskräfte zuständig¹⁴.

Artikel 2 d) des Protokolls bezieht sich auf „den Schutz von Personen, insbesondere Wanderarbeitnehmern, vor möglichen missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken während des Anwerbungs- und Vermittlungsverfahrens“, was voraussetzt, dass die Regionen die Zuständigkeit in der Angelegenheit Arbeitsvermittlung¹⁵ ausüben.

¹² Artikel 5 § 1 des SGRI, der durch Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 'über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft' auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt wird.

¹³ In Durchführung von Artikel 139 der Verfassung bestimmen der durch das Dekret vom 17. Dezember 2015 abgeänderte Artikel 1 Absatz 1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 6. Mai 1999 'zur Ausübung der Befugnisse der Wallonischen Region in den Angelegenheiten Beschäftigung und Ausgrabungen durch die Deutschsprachige Gemeinschaft' und der durch das Dekret vom 15. Dezember 2015 abgeänderte Artikel 1 Absatz 1 des Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 10. Mai 1999 'zur Ausübung der Befugnisse der Wallonischen Region in den Angelegenheiten Beschäftigung und Ausgrabungen durch die Deutschsprachige Gemeinschaft', dass die Deutschsprachige Gemeinschaft ab dem 1. Januar 2016 im deutschen Sprachgebiet alle Befugnisse der Wallonischen Region in der in Artikel 6 § 1 IX Nrn.1 bis 7 und Nrn. 9 bis 13 des SGRI erwähnten Angelegenheit Beschäftigung ausübt.

¹⁴ Parl. Dok., Senat, 2012-2013, Nr. 5-2232/1, S. 109.

¹⁵ Artikel 6 § 1 IX Nr. 1 des SGRI.

5. Aus dem gemischten Charakter des Protokolls ergibt sich, dass auch die Unterzeichnung der Französischen Gemeinschaftskommission der Region Brüssel-Hauptstadt erforderlich ist, da sie in Durchführung von Artikel 138 der Verfassung, die Befugnisse der Französischen Gemeinschaft ausübt¹⁶.

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS EINES ZUSTIMMUNGSDEKRETS

1. In der Begründung ist über die Dekrets- und Verordnungsbestimmungen, die in der Deutschsprachigen Gemeinschaft bereits für die Beachtung der ihr als Vertragspartei gemäß dem Protokoll obliegenden, völkerrechtlichen Verpflichtungen sorgen, nicht die Rede¹⁷. Die Begründung ist in diesem Punkt zu ergänzen.

Sollten im Rahmen der zu treffenden Maßnahmen noch bestimmte Maßnahmen getroffen werden, so kommt es dem Verfasser des Vorentwurfs zu, den Inhalt und eventuell die Verabschiedungsfrist dieser Maßnahmen ebenfalls in der Begründung zu präzisieren.

2. Im Titel und im einzigen Artikel des Vorentwurfs wird ein Protokoll „Nr. 29“ irrtümlicherweise erwähnt. Man schreibe „Das in Genf am 11. Juni 2014 von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer hundertdritten Sitzung angenommene Protokoll zum Übereinkommen über Zwangsarbeit“¹⁸.

3. Die der Gesetzgebungsabteilung übermittelte Akte enthält weder einen der authentischen Texte des Protokolls¹⁹, noch eine mit dem Vermerk „Übersetzung“ versehene deutsche Fassung²⁰.

¹⁶ Siehe das Gutachten 44.028/AG-AV vom 29. Januar 2008 über einen zum Gesetz vom 19. Juni 2008 ‚zur Zustimmung zum Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und zur Schlussakte, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007‘ gewordenen Vorentwurf (Parl. Dok., Senat, 2007-2008, Nr. 568/1, S. 334-371).

¹⁷ In Anbetracht der Verpflichtungen, die Belgien bei der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 105) eingegangen hat.

¹⁸ Siehe *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.staatsrat.be, unter „Technique législative“, Empfehlung Nr. 73.1. Siehe in demselben Sinne das Gutachten 58.995/4 vom 14. März 2016 über einen Dekretvorentwurf ‚zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und Bioversity International, geschlossen zu Brüssel am 3. Dezember 2012, zur Änderung des Sitzabkommens zwischen dem Königreich Belgien und dem International Plant Genetic Resources Institute, geschlossen zu Brüssel am 15. Oktober 2003‘.

¹⁹ Gemäß Artikel 12 des Protokolls sind „der französische und der englische Wortlaut dieses Protokolls [...] in gleicher Weise verbindlich“.

²⁰ Siehe *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.staatsrat.be, unter „Technique législative“, Empfehlung Nr. 209. In dem am 2. Mai 2016 abgegebenen Gutachten 59.254/4 über einen Dekretvorentwurf ‚zur Zustimmung zu dem Übereinkommen Nr. 187 der internationalen Arbeitsorganisation über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, geschlossen zu Genf am 15. Juni 2006‘ und in dem am 14. März 2016 abgegebenen Gutachten 58.995/4 über einen Dekretvorentwurf ‚zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und Bioversity International, geschlossen

Der Verfasser des Vorentwurfs wird dafür sorgen, dass dem Parlament eine authentische Fassung des Protokolls zusätzlich zu der deutschen Übersetzung unterbreitet wird²¹.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

Danièle LANGBEEN

zu Brüssel am 3. Dezember 2012, zur Änderung des Sitzabkommens zwischen dem Königreich Belgien und dem International Plant Genetic Resources Institute, geschehen zu Brüssel am 15. Oktober 2003' hat sich die Gesetzgebungsabteilung in demselben Sinne geäußert. Siehe in demselben Sinne das am 14. April 2015 abgegebene Gutachten 57.289/4 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 30. August 2015 ‚portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, conclu à Tours le 6 juillet 2005' geworden ist (Parl. Dok., Kammer, 2014-2015, Nr. 1145/1, S. 11-12), das am 17. Dezember 2007 abgegebene Gutachten 43.849/4 über einen Vorentwurf, der zur Ordonnanz vom 4. September 2008, portant assentiment à la Convention sur la protection du patrimoine culturel aquatique, adoptée le 2 novembre 2001 et faite à Paris le 6 novembre 2001' geworden ist (Parl. Dok., Parl. R.B.H., 2007-2008, Nr. A-460/1, S. 6-7), und das am 25. Mai 2005 abgegebene Gutachten 38.355/4 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 30. September 2005 ‚portant assentiment au Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, fait à La Haye le 26 mars 1999' geworden ist (Dok. Parl., Senat, 2004-2005, Nr. 1225/1, S. 42).

²¹ Ibid., Empfehlung Nr. 209, A. In dem o.a. Gutachten 59.254/4, in dem o.a. Gutachten 58.995/4, in dem am 29. Februar 2016 abgegebenen Gutachten 58.868/4 über einen Vorentwurf eines Dekrets 'zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Komitee für Militärmedizin, geschehen zu Brüssel am 2. Juni 2008' und in dem am 29. Februar 2016 abgegebenen Gutachten 58.872/4 über einen Vorentwurf eines Dekretes 'zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung, geschehen zu Brüssel am 21. Mai 2008' hat sich die Gesetzgebungsabteilung in demselben Sinne geäußert.