



INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

## ILO-Nachrichten 2 - 2001

Herausgeber: ILO-Vertretung, Hohenzollernstr. 21

53173 Bonn, Tel 0228/36 23 22, Fax 35 21 86

E-mail: [bonn@ilo.org](mailto:bonn@ilo.org) Internet: <http://www.ilo.org/bonn>

### Vor 50 Jahren wurde Deutschland wieder Mitglied der ILO

Festakt in Berlin

**Am 4. Juli 2001 würdigten die Bundesregierung, die Sozialpartner und die Internationale Arbeitsorganisation im Beisein von Mitgliedern des Bundestages zusammen mit einer interessierten Öffentlichkeit in einem Festakt die Wiederaufnahme Deutschlands in die ILO am 12. Juni 1951. Diese war durch Beschluß der 34. Internationalen Arbeitskonferenz erfolgt und hatte die 18jährige Abwesenheit Deutschlands - bedingt durch den Austritt unter der Hitler-Regierung - beendet.**

Wie schon 1919, als das im Ersten Weltkrieg schwer geschlagene Deutschland durch Beschluß der ersten Internationalen Arbeitskonferenz Mitglied der Organisation geworden war, war es auch nach dem 2. Weltkrieg die ILO, die dem Land als einer der ersten den Weg in die Völkergemeinschaft öffnete. Vor allem die Arbeitnehmerseite war bestrebt, die deutschen Kollegen nicht dauerhaft im Abseits stehen zu lassen. Es waren aber auch die sozialstaatliche Kompetenz Deutschlands und die lange Tradition der Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung der Arbeits- und Sozialbeziehungen (Dreigliedrigkeit als Strukturprinzip), die dieses Land für die ILO interessant und bedeutsam machten.

Von großem Interesse für die ILO war des weiteren die wirtschaftspolitische Konzeption der sozialen Marktwirtschaft, die Deutschland bei seinem Wiedereintritt einbrachte - handelte es sich doch um einen ordnungspolitischen Entwurf, der persönliche und wirtschaftliche Freiheit mit sozialer Gerechtigkeit in Einklang zu bringen versuchte.

Deutschland hat seine Mitgliedschaft in der ILO immer ernst genommen und sich stets um konstruktive Mitarbeit bemüht. Deutschland ist nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler. Neben seinem Beitrag zum ordentlichen Budget finanziert Deutschland eine Reihe von Projekten im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit der ILO (multilaterale Entwicklungshilfe). Dazu gehört vor allem das ILO-Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit (International Programme on the Elimination of Child Labour - IPEC), für das die Bundesregierung seit 1992 beträchtliche Mittel zur Verfügung stellt. War Deutschland zunächst Initiator und in der ersten Zeit auch alleiniger Finanzier, so sind inzwischen weitere Länder hinzugekommen und haben dem Programm erhebliche Schubkraft verliehen. Deutschland war das erste Land, das der ILO nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa Sondermittel für die sozialpolitische Flankierung der Umstrukturierungsprozesse in diesen Ländern gewährte. Auch hier folgten andere Länder diesem Beispiel. Deutschland hat bisher 76 von 183 Übereinkommen ratifiziert. Damit liegt es in der Spitzengruppe.

Dies alles wurde von den Rednern in der Festveranstaltung gewürdigt. Aber man dachte auch darüber nach, wie die ILO den kommenden Herausforderungen gerecht werden kann. Insbesondere die Notwendigkeit, die soziale Komponente im Rahmen der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zu vertreten und zu stärken, wurde von allen mit Nachdruck unterstrichen. (Die Redebeiträge werden in einer Publikation dokumentiert).

## **Zwangsarbeit: Seit langem verboten und geächtet, aber nicht ausgerottet**

ILO-Bericht zeichnet ein erschreckendes Bild neuer Formen und Varianten

Der Bericht mit dem Titel "Schluß mit der Zwangsarbeit" (Stopping Forced Labour) wurde im Rahmen der Folgemaßnahmen zur ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erstellt. Die Befunde sollen die Basis für ein systematisches Angehen und eine gezielte Bekämpfung der aufgezeigten Mißstände bilden. Gefordert sind natürlich in erster Linie jene Mitgliedstaaten, in denen Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit festgestellt worden sind. Die ILO - das schreibt die o.g. Erklärung ausdrücklich fest - wird sie dabei unterstützen. Dies dürfte ein schwieriges Unterfangen werden. Denn das dokumentierte Ausmaß von Zwangsarbeit weltweit hat doch überrascht und ist "zutiefst irritierend" - so Generaldirektor Somavia. Nach seinen Worten gibt es keine Entschuldigung für Zwangsarbeit im 21. Jahrhundert. Sklaverei, Unterdrückung und Ausbeutung der verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft - hauptsächlich Frauen, Kinder und Minderheiten - dürften keinesfalls der Vergangenheit zugeschrieben werden; sie sind heute wie damals existent, häufig nur in neuem Gewand.

### **Der normengeschichtliche Hintergrund**

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts waren Sklaverei und Sklavenhandel weltweit geächtet. Damit war jedoch die Zwangsarbeit keineswegs beseitigt. In weiten Teilen der Welt fuhren insbesondere die Kolonialmächte fort, außerhalb des Mutterlandes Arbeitskräfte für den Ausbau der Infrastruktur, die Beschäftigung in Bergwerken, auf Plantagen und für weitere schwere Arbeitsformen mit verschiedenen Zwangsmitteln zu rekrutieren. Dies gab Anlaß zu einer lebhaften internationalen Diskussion - auch in den Gremien der ILO - und führte schließlich im Jahre 1930 zur Annahme des "Übereinkommens über die Zwangs- und Pflichtarbeit" (Nr. 29) durch die 14. Internationale Arbeitskonferenz. Obwohl primär darauf gerichtet, die einheimische Bevölkerung in den Kolonien von ihren Zwangsverpflichtungen zu befreien, erhielt die Grundforderung, alle Formen der Zwangsarbeit sofort oder so schnell wie möglich zu beseitigen, Gültigkeit für "jedes Mitglied" der ILO (bei Ratifikation).

Im Sinne des Übereinkommens gilt als Zwangs- oder Pflichtarbeit "jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird, für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat". Als Ausnahmen werden anerkannt: Arbeiten oder Dienstleistungen aufgrund der Gesetze über die Militärdienstpflicht, übliche Bürgerpflichten, Arbeiten und Dienstleistungen aufgrund gerichtlicher Verurteilungen und in Fällen höherer Gewalt (Feuersbrünste, Erdbeben, Überschwemmungen u.a.m.) sowie kleinere Gemeindearbeiten zum Wohle der Gemeinschaft.

Der Zweite Weltkrieg und die Zeit danach brachten eine neue Welle der Zwangsarbeit, die vornehmlich politisch motiviert war (Bestrafung politischer Gegner) oder der konsequenten Durchsetzung wirtschaftlicher Ziele durch totalitäre Regime diente. Eine Analyse der vorfindlichen Formen der Zwangsarbeit durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) deckte die Schwächen des Übereinkommens

Nr. 29 auf. Ein allgemein gefaßtes Verbot der Zwangsarbeit war offensichtlich nicht geeignet, Zwangsmaßnahmen von Regierungen zu unterbinden, wenn diese der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung ihrer Regime dienten.

Das von der 40. Internationalen Arbeitskonferenz 1957 verabschiedete "Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit" (Ü105) - eher eine Ergänzung als eine Neufassung von Ü29 - wird an entscheidender Stelle konkret: Es verpflichtet die Mitgliedstaaten, die "Zwangs- und Pflichtarbeit zu beseitigen und in keiner Form zu verwenden

a) als Mittel politischen Zwanges oder politischer Erziehung oder als Strafe gegenüber Personen, die gewisse politische Ansichten haben oder äußern oder die ihre ideologische Gegnerschaft gegen die bestehende politische, soziale oder wirtschaftliche Ordnung bekunden;

b) als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung;

c) als Maßnahme der Arbeitsdisziplin;

d) als Strafe für die Teilnahme an Streiks;

e) als Maßnahme rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung."

Ü29 und Ü105 zählen heute zu den acht Kernübereinkommen (Menschenrechtsübereinkommen) der ILO, deren Inhalt, unabhängig von einer Ratifikation, "in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen" ist (s. ILO-Erklärung, 1998). Weitere Urkunden der ILO befassen sich indirekt mit Fragen der Zwangsarbeit. Dazu gehören:

- Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik (Nr. 122, 1964), welches von den Mitgliedstaaten eine aktive, auf volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung abzielende Politik verlangt,

- die Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker - insbes. Nr. 169, 1989 -, das unter Strafandrohung verbietet, jemanden zwangsweise zu irgendwel-

chen Dienstleistungen zu verpflichten, oder Arbeitnehmer, die diesen Völkern angehören, Zwanganwerbungssystemen zu unterwerfen,

- die Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (insbes. Nr. 97, 1949, und 143, 1975), welche den Wanderarbeitnehmern die kostenlose Unterstützung der Arbeitsverwaltung zusichert und Maßnahmen gegen heimliche Wanderungen zwecks Aufnahme einer illegalen Beschäftigung vorsehen,

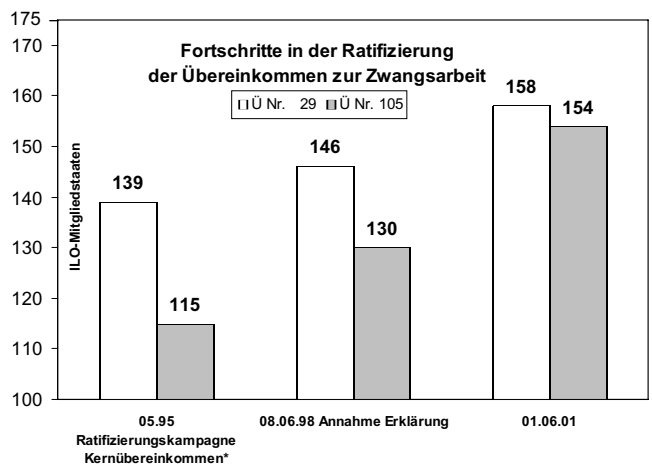
- Übereinkommen über den Lohnschutz (Nr. 95, 1949),

- Übereinkommen über private Arbeitsvermittlung (Nr. 81, 1997),

- Übereinkommen über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte (Nr. 141, 1975),

- Übereinkommen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 141, 1999).

Die beiden ILO-Übereinkommen zur Zwangsarbeit wurden in einer Zeit angenommen, als der Staat und seine Organe der Hauptbeteiligte bei der Auferlegung von Zwangsarbeit war; gleichwohl schloß der Geltungsbereich auch Verhältnisse ein, in die nichtstaatliche Akteure involviert waren. Denn bei Zwangsarbeit handelt es sich im Kern um Nötigung, ein Tatbestand, der unabhängig von der juristischen Zuordnung des Verursachers zu ahnden ist.



\* sie betreffen Vereinigungsfreiheit, Diskriminierungsverbot, Verbot von Kinderarbeit, Verbot von Zwangsarbeit

Heute ist eine deutliche Verschiebung in Richtung Privatsektor (Personen oder Firmen) erkennbar. Dabei handelt es sich einmal um kriminelle Machenschaften, die von den Ermittlungsbehörden nicht aufgedeckt worden sind. Daneben bedient sich bei der Zwangsarbeit aber auch mancher Staat, um selbst nicht in Erscheinung zu treten und in die öffentliche Diskussion zu geraten, privater Personen und Institutionen, die von ihm gedeckt und im Zweifel nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Wer immer auch Akteur oder Veranlasser sein mag - letztlich trifft die Verantwortung immer den Staat, wenn Zwangsarbeit nicht verhütet, aufgedeckt und bestraft wird.

### **Die heutigen Hauptformen der Zwangsarbeit**

**Sklaverei und Menschenraub** Der Raub von Menschen zum Zwecke der Zwangsarbeit ist heute sicherlich nicht so verbreitet wie in der Zeit vor Ächtung der Sklaverei. Aber immer wieder werden derartige Fälle aufgedeckt mit Schwerpunkt Afrika (Liberia, Mauretanien, Sierra Leone, Sudan, Kongo). Alle Staaten und Regionen, in denen diese Form des Menschenhandels vorkommt, haben eines gemein: sie beherbergen zerrissene Gesellschaften. Oft liegt die Wurzel in uralten Mustern der Rivalität und Konfrontation zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen, die z.B. bei Kampfhandlungen ihre Gefangenen seit jeher zu Sklaven machten (z.B. Sudan). Und in einem Land wie Mauretanien wurden schon immer schwarze Sklaven aus dem Süden des Landes nach Norden gebracht, wo sie in den von Arabern und Berbern besiedelten Gebieten schwere Feldarbeit und häusliche Dienste verrichten mußten. Hinweise auf Zwangsarbeit von Pygmäen und Bantus im Kongo lassen ebenfalls auf ethnische Spaltungen schließen.

#### **Pflichtteilnahme an öffentlichen Arbeiten**

In manchen Gesellschaften werden arbeitsfähige Personen zur Teilnahme an kommunalen

oder nationalen Entwicklungsprojekten verpflichtet. So sind in Vietnam alle erwachsenen Männer unter 45 Jahren und alle erwachsenen Frauen unter 35 Jahren gesetzlich verpflichtet, jährlich 10 Tage lang für die Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung zu stehen. Eine ähnliche Situation gibt es in Kambodscha. In Teilen Asiens ist die Teilnahme an öffentlichen Arbeiten Pflicht, und in mehreren afrikanischen Ländern schreiben staatliche Gesetze oder kommunale Verordnungen immer noch eine Art von Zwangsbewirtschaftung des Bodens oder andere Formen von Pflichtarbeit vor. Die Regierungen betroffener Länder sind nicht immer davon zu überzeugen, daß diese Art der Erledigung öffentlicher Aufgaben Zwangsarbeit darstellt. Der gemeinschaftliche Arbeitseinsatz wird vielmehr als Element des kulturellen Erbes und des gesellschaftlichen Zusammenhalts dargestellt, der im übrigen allgemein akzeptiert werde. In Wirklichkeit soll eine solche Deutung das Vorhandensein verbreiteter und systematisch eingesetzter Zwangsarbeit bagatellisieren und verschleiern.

Ein Extremfall ist Myanmar, wo ein radikales Militärregime mit rücksichtsloser Härte und Willkür die Zivilbevölkerung - insbesondere grundbesitzlose Tagelöhner und andere ärmere Schichten der Bevölkerung - zu Zwangsarbeit heranzieht. Besonders betroffen sind auch die ethnischen und religiösen Minderheiten. Nachdem sich die Machthaber nach vielen Interventionen der ILO uneinsichtig zeigten, hat diese nach Art. 33 der Verfassung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die die Regierung zum Einlenken und zur Umkehr veranlassen sollen.

**Zwangsarbeit in der Landwirtschaft in entlegenen ländlichen Gebieten: Praktiken der Zwangsrekrutierung** Die Systeme der Verdingung und der Leibeigenschaft auf dem Lande konnten in den letzten Jahrzehnten weitgehend abgeschafft werden. Es haben sich jedoch andere Formen von Zwang und Pflicht herausgebildet, durch die Menschen in

eine Verschuldungsfalle bis hin zu andauern der Schuldknechtschaft geraten können. So zahlen die für einen Grundbesitzer tätigen selbständigen Anwerber oder Transportunternehmer den arbeitsuchenden Landarbeitern nicht selten Vorschüsse, mit denen diese die Kosten der Arbeitsaufnahme und die Zeit bis zur ersten Lohnzahlung überbrücken. In abgelegenen Gebieten haben die Arbeitskräfte keine Wahl: entweder müssen sie weitere Schulden machen, um beim Grundbesitzer oder Vermittler das Lebensnotwendige zu kaufen, oder sie müssen Naturalien anstelle des Lohnes akzeptieren (sog. Trucksystem). Gegen Landarbeiter, die in eine solche Schuldknechtschaft geraten sind, wird häufig physischer Zwang ausgeübt und Gewalt angewendet - was in abgelegenen Gebieten wegen der schweren Erreichbarkeit der staatlichen Ordnungsinstanzen fast immer ungeahndet bleibt. Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Erschließung bislang kaum genutzter Regionen - insbesondere der Urwälder - sind vermehrt die Ureinwohner und die Stammesvölker von dem Mißbrauch betroffen. Die geschilderten Praktiken sind vor allem in Süd- und Mittelamerika weit verbreitet. Hervorzuheben und anzuerkennen ist, daß sich eine Reihe von Staaten ernsthaft und mit Nachdruck um die Beseitigung der Mißstände bemüht - zu nennen ist hier etwa Brasilien.

**Hausangestellte, die Zwangsarbeit verrichten** Dieser Bereich ist diffus und undurchsichtig. Er dürfte aber ein erhebliches Gewicht besitzen - mit zunehmender Tendenz. Natürlich ist Hausarbeit als solche keine Zwangsarbeit. Aber sie kann leicht dahin ausarten, etwa wenn Schuldknechtschaft oder Menschenhandel im Spiel sind oder wenn der Angestellte physisch daran gehindert wird, das Anwesen seines Beschäftigers zu verlassen oder seine Ausweispapiere einbehalten werden. Immer wieder macht das schlimme Schicksal weiblicher Hausangestellter Schlagzeilen, vor allem im Nahen und Mittleren Osten. In vielen Fällen geht es um Gewalt bis hin zu Folter und Vergewaltigung. Ein

besonders trauriges Kapitel sind die Schicksale der Millionen Kinderarbeiter - Jungen wie Mädchen - die in privaten Haushalten quasi verschwinden.

**Schuldknechtschaft** Eine noch immer weit verbreitete Form der Zwangsarbeit ist die Schuldknechtschaft. Bei einem Schuldklaven handelt es sich um einen Arbeiter, der aus einer wirtschaftlichen Notsituation heraus - z.B. Verschuldung durch Inanspruchnahme eines Darlehens oder Vorschusses - unter Bedingungen der Knechtschaft eine Dienstleistung erbringt. Dadurch ist der Arbeitnehmer (oder seine Angehörigen und Erben) für eine festgesetzte oder unbestimmte Zeit bis zur Tilgung der Schulden an den Gläubiger gebunden. Grundlegende Voraussetzung für die Beseitigung solcher sklavereiähnlichen Abhängigkeitsverhältnisse sind gesetzliche Regelungen, die Knechtschaften dieser Art für rechtswidrig erklären und den involvierten Grundbesitzern und anderen Arbeitgebern empfindliche Strafen androhen. In der Regel sind noch ergänzende Maßnahmen für die befreiten Schuldklaven erforderlich, um sie so in das sozio-ökonomische Gefüge einzugliedern, daß sie nicht alsbald erneut in eine Situation der Knechtschaft geraten.

Schuldknechtschaft ist besonders in Südost-Asien weit verbreitet. Einige Länder - so Indien und Pakistan - haben schon seit längerem (1976 bzw. 1992) Gesetze zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft erlassen, und es gibt auch durchaus ernsthafte Bemühungen zur Verbesserung der Situation. Tatsache ist aber auch, daß die Schuldknechtschaft keineswegs verschwunden ist; sie hat sich sogar über die traditionelle Landwirtschaft mit ihren feudalen Besitzstrukturen - ihrem ursprünglichen und eigentlichen Zentrum - hinausbewegt und ist auf dem Vormarsch in der modernen kommerziellen Landwirtschaft, vornehmlich unter den Gelegenheits- und Wanderarbeitern.

Nach jüngsten Erkenntnissen tritt sie bereits außerhalb des Agrarsektors auf, und zwar vor

allem im Bergbau, in der Ziegel- und Lederherstellung, beim Fischfang und der Teppichknüpferei. Diese Ausbreitung und die damit verbundene größere Vielfalt konkreter Formen der Abhängigkeit machen die Bekämpfung der Mißstände nicht leichter. Häufig gelingt es den Inspektoren und staatlichen Ordnungsinstanzen schon nicht, die Frage zu klären, ob es sich um "freie" oder "unfreie" Arbeitsbeziehungen handelt oder der Tatbestand der Schuldknechtschaft erfüllt ist.

### **Menschenhandel und Zwangsarbeit**

Menschenhandel ist zu einem weltweiten Problem geworden; er ist eine besonders häßliche Kehrseite der Globalisierung. Sein Ursprung liegt überwiegend in den ärmeren Ländern bzw. den am stärksten notleidenden Regionen dieser Länder. Die wichtigsten Bestimmungsziele sind die städtischen Zentren der reichen Länder und die Hauptstädte von Entwicklungs- und Transformationsländern. So unterschiedliche Staaten wie Albanien, Nigeria, Thailand oder Ungarn können gleichzeitig Herkunfts-, Ziel- oder Transitland sein.

Obwohl Menschenhandel allgemein als ein besonders verabscheuungswürdiges Delikt gilt, sind die dafür vorgesehenen Strafen zumeist auffällig mild - z.B. wesentlich geringer als für den Drogenhandel.

Menschenhandel ist ein komplexes Phänomen und schon von der Definition her nicht leicht zu fassen. Weitgehend einig ist man sich, daß Tatbestände wie Drohung, Zwang, Gewalt und andere Ausprägungen von Nötigung vorliegen müssen; aber auch Betrug, Täuschung, Mißbrauch von Macht oder das Ausnutzen besonderer Notlagen können kennzeichnend sein. All dies muß zu Beginn des Vorganges durchaus noch nicht ersichtlich sein. Nicht selten wird die Vereinbarung mit einem Anwerber oder Schleuser auf freiwilliger Basis getroffen, allerdings zumeist auf der Grundlage irrealer Vorstellungen oder falscher Versprechungen im Hinblick auf eine legitime Beschäftigung im Ausland. Bald lassen die Menschenhändler jedoch ihre Maske

fallen. Die Opfer müssen erkennen, daß die in Aussicht gestellte legale Arbeit in Restaurants, Bars, Nachtclubs, Fabriken, Plantagen oder privaten Haushalten lediglich der Köder in einer Ausbeutungsfalle gewesen ist. Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch Einbehalt der Dokumente, Veräußerung der noch nicht beglichenen Schulden an andere Menschenhändler oder Arbeitgeber, Nichtzahlung versprochener Löhne, Androhung von Gewalt gegenüber dem Opfer selbst oder den zurückgebliebenen Familienangehörigen - das sind jene Folterinstrumente, die den Arbeiter schließlich zum Schuldklaven machen. Viele Länder haben den Ernst der Lage erkannt und sind dabei, Initiativen zur verstärkten Bekämpfung und Ahndung des Menschenhandels zum Zwecke der Zwangsarbeit zu ergreifen. Dennoch bleibt - so der Bericht - dieser Bereich eine "Wachstumsindustrie".

**Zwangsarbeit in Gefängnissen** Häftlingsarbeit ist nicht immer verbotene Zwangsarbeit (s. Ausnahmekatalog in Ü29). Wird sie unter menschenwürdigen Bedingungen ausgeführt, kann sie "eine therapeutische Funktion erfüllen, zur Aufrechterhaltung der Fähigkeiten beitragen und Häftlingen ein Mindesteinkommen verschaffen oder es ihnen ermöglichen, die Opfer ihrer Verbrechen zu entschädigen" (Bericht des ILO-Ausschusses für die Durchführung der Normen, 1998).

Häftlingsarbeit kann sehr verschiedene Ursachen und Anlässe haben und in den unterschiedlichsten Formen ausgeführt werden. So kann sie als Sühne für als unsozial eingestufte Handlungen auferlegt werden. Diese Kategorie, die z.B. in China noch Anwendung findet, ist mit der Abnahme der Zahl politischer Regime, die auf diese Weise abweichende politische Meinungen abstrafen wollen, auf dem Rückzug.

Dagegen ist Häftlingsarbeit im Kontext privatwirtschaftlicher Betätigung weltweit auf dem Vormarsch. Man findet Häftlinge von der Landwirtschaft und Viehzucht bis hin zur Herstellung von Computerkomponenten und

bei Flugbuchungen. Häftlinge können innerhalb der Haftanstalt Waren herstellen, die auf dem offenen Markt an Private verkauft werden, sie können - z.B. im Rahmen eines Projektes zur vorzeitigen Entlassung - tagsüber außerhalb des Gefängnisses für eine Privatfirma arbeiten und abends zurückkehren, sie können mit ihrer Arbeit im Gefängnis den Betrieb ihrer Haftanstalt, die von einer Privatfirma geführt wird, unterstützen. In einigen Staaten werden in den Gefängnissen sogar Stellenvermittlungsbörsen organisiert.

All dies wirft einmal Fragen hinsichtlich der grundlegenden Rechte bei der Arbeit und eines unfairen Wettbewerbs auf, zum anderen - insbesondere aus Gewerkschaftssicht - aber auch zur Vereinigungsfreiheit, zur Lohnhöhe oder zum Schutz der Gefangenen, vornehmlich der besonders stark vertretenen Minderheitsgruppen.

Die sich verstärkende Tendenz zur Beteiligung der Privatwirtschaft an der Häftlingsarbeit berührt die ILO grundsatzpolitisch wie ethisch. Es bleibt zu hoffen, daß die durch den Bericht beabsichtigte Diskussion gerade hier zu weiterführenden Ergebnissen führt. Dabei wäre besonders zu beachten, daß die Erklärung von 1998 unmißverständlich als Prinzip "die Beseitigung **aller** Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit" verlangt.

### **Bekämpfung der Zwangsarbeit**

In der jüngeren Vergangenheit gehörte die gezielte Bekämpfung der Zwangsarbeit nicht zu den Prioritäten der technischen Zusammenarbeit der ILO. Erst als die Kinderarbeit sowie Gleichstellungs- und Migrationsfragen in den Vordergrund des Interesses rückten und Gegenstand konkreter Projekte wurden, stieß man immer wieder auf das Phänomen Zwangsarbeit in seinen verschiedenen Ausprägungen.

Die hier im letzten Jahrzehnt auf indirektem Wege gewonnenen Einsichten trugen ganz entscheidend zur Schärfung des Problembe-

wußtseins hinsichtlich der Zwangsarbeit als solcher bei. Mit Verabschiedung der Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit haben sich zudem die Rahmenbedingungen grundlegend verändert. Nunmehr ist die ILO auch auf dem Gebiet der Zwangsarbeit verpflichtet, zielgerichtete Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit in Angriff zu nehmen. Dies ergibt sich zwingend aus der in der Erklärung verankerten Verpflichtung der Organisation, Mitglieder, die sich an sie wenden, mit allen operativen und budgetären Mitteln, einschließlich der Mobilisierung externer Gelder, mit Nachdruck zu unterstützen.

Die vorstehenden Ausführungen sollen nicht den Eindruck vermitteln, als habe das Problem Zwangsarbeit die ILO trotz der durchaus beachtlichen Aktivitäten im Normenbereich in Wirklichkeit kaum berührt. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die entsprechenden Aufsichtsgremien der ILO haben stets mit wacher Aufmerksamkeit angezeigte Fälle vermeintlicher Zwangsarbeit registriert und analysiert. Dabei haben sie sich ganz überwiegend mit der Frage befaßt, ob bestimmte Formen von Arbeitsbeziehungen von der Gesetzgebung und Praxis her mit Zwangsarbeit gleichzusetzen sind; selten wurde dagegen geprüft und erörtert, welche praktischen Maßnahmen und Unterstützungsaktivitäten nötig sein könnten, um ein konkretes Problem zu lösen. Dies muß und wird sich in Zukunft ändern.

Dabei kann es keinen Alleingang der ILO geben. Denn seit jeher war die Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit Anliegen zahlreicher internationaler Organisationen innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Abgrenzungsprobleme und Unschärfen bei der Zuständigkeit und der jeweiligen Rolle im Rahmen übergreifender Aktionsprogramme waren dabei kaum vermeidbar. So ist die ILO traditionell zuständig für die Abschaffung der Zwangsarbeit, während die Vereinten Nationen die Beseitigung

der Sklaverei für sich reklamierten. Beides ist in der Praxis kaum zu trennen und geht ineinander über. Letztlich ist aber nur wichtig, daß alle Beteiligten an der Schwelle des 21. Jahrhunderts gewillt sind, eines der schlimmsten Krebsgeschwüre der Menschheit, Zwangsarbeit und Schuldklaverei, gemeinsam zu entfernen. Gefordert sind komplementäre Verantwortlichkeiten mit Blick auf ein gemeinsames Ziel. Der jetzt vorgelegte ILO-Bericht "Schluß mit der Zwangsarbeit" könnte dabei ein wichtiger Impulsgeber sein.

**Schluss mit der Zwangsarbeit**, Bericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Recht bei der Arbeit, 142 S., 26 DM ISBN 92-2-711948-5

### **89. Internationale Arbeitskonferenz beschließt Übereinkommen über Arbeitsschutz in der Landwirtschaft**

Das neue Übereinkommen legt einen umfassenden Kranz von Arbeitsschutznormen für diesen Wirtschaftssektor fest. Sie erfassen so unterschiedliche Gebiete wie Sicherheit von Maschinen und Ergonomie, Handhabung und Transport von Materialien, Umgang mit chemischen Stoffen, Umgang mit Tieren und Schutz gegen biologische Risiken.

Besondere Bestimmungen gelten für junge Arbeitnehmer und Zeit- und Saisonkräfte. Angemessene Sozialeinrichtungen und Unterkünfte sowie eine Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sind sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, haben die Mitgliedstaaten eine in sich geschlossene Politik des Arbeitsschutzes in der Landwirtschaft festzulegen, durchzuführen und regelmäßig zu überprüfen.

Im Zuge der Beratungen zu dem neuen Übereinkommen hatte die Frage eine Rolle gespielt, warum man neben den vielfältigen Arbeitsschutzbestimmungen noch ein spezielles Sektorübereinkommen benötige. Ausschlaggebend waren zwei Faktoren: Neben dem Bergbau und dem Baugewerbe ist die Landwirtschaft der gefährlichste Wirtschaftsbereich, und zwar in Entwicklungsländern wie in Industriestaaten. Rund die Hälfte aller arbeitsbedingten Todesfälle entfällt auf die Landwirtschaft. Überdies ist dieser Bereich mit rund

### **Neuer Regionaldirektor für Europa und Zentralasien ernannt**

Zum 1. Mai 2001 trat Professor Dr. Friedrich Buttler sein Amt als Leiter des Regionalbüros für Europa und Zentralasien des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) in Genf an. Er folgt Heribert Scharrenbroich nach, der Ende 2000 aus der Organisation ausgeschieden war. Damit ist erneut ein Deutscher für diesen Bereich zuständig.

Professor Buttler, der ranghöchste deutsche Bedienstete im IAA, kann auf eine erfolgreiche berufliche Karriere zurückblicken: Nach seiner akademischen Laufbahn (u.a. als Gründungsrektor der Universität Paderborn) war er Leiter des renommierten Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und anschließend Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg. Schwerpunkt seiner Arbeit wird die sozial- und gesellschaftspolitische Begleitung der wirtschaftlichen Transformationsprozesse in den Ländern Mittel- und Osteuropas sein.

1,3 Mrd. Beschäftigten der größte Wirtschaftszweig überhaupt und weist darüber hinaus ein hohes Maß an Differenzierung auf.

### **Das besondere Buch**

**Friedrich Georg Seib: Für Wiederaufbau und Entwicklung. Erinnerungen und Erfahrungen im deutschen und internationalen Dienst.** Verlag F.W. Cordier, Heiligenstadt, 175 S., 29,80 DM, ISBN 3-929413-65-5. Rechtzeitig zum 50. Jahrestag des Wiedereintritts Deutschlands in die ILO ist dieses lesenwerte Büchlein erschienen. Friedrich Seib, der Gründungsdirektor und langjährige Leiter der ILO-Vertretung Bonn, schildert sein Leben im Dienste der ILO und anderer internationaler Organisationen. Dabei erweist sich Seib als scharf beobachtender Zeitzeuge der politischen Szenerie, lässt aber auch das persönliche und zwischenmenschliche Element nicht zu kurz kommen. Eine gewinnbringende, höchst angenehme und bisweilen amüsante Lektüre.

*Verantwortlich für den Inhalt: ILO-Vertretung Bonn*