



# ILO-NACHRICHTEN 2-2005

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

Herausgeber: ILO-Vertretung in Deutschland, Karlplatz 7, 10117 Berlin  
Tel 030/280.926.68 Fax 030/280.464.40 Email:berlin@ilo.org Internet:<http://www.ilo.org/berlin>

## Neue ILO-Studien über Zwangsarbeit und Menschenhandel weltweit und in Deutschland

Von Nicola Liebert

Mit der Studie "Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit" hat die ILO im Mai ihren sechsten Gesamtbericht im Rahmen des Folgemechanismus zur ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vorgelegt. Es ist zugleich der zweite Bericht, der sich dem Thema Zwangsarbeit widmet. Zeitgleich veröffentlichte die ILO zudem auch eine Studie, die sich speziell mit dem Problem des Menschenhandels in Deutschland befasst. Denn es lässt sich leider feststellen, dass Zwangsarbeit, insbesondere in Form von Ausbeutung der Arbeitskraft, und das damit verwandte Phänomen Menschenhandel Praktiken sind, die nicht automatisch im Zuge sozialer und wirtschaftlicher Modernisierung verschwinden. Sie sind auch keineswegs nur ein Problem von Entwicklungsländern. Vielmehr sind durch zunehmende internationale und innerstaatliche Wanderungsbewegungen Menschen in allen Ländern betroffen, auch in der Bundesrepublik.

Mit diesen Untersuchungen versucht die ILO, einen weiteren Beitrag zur Erreichung des Ziels einer fairen Globalisierung zu leisten, denn es hat sich gezeigt, dass Zwangsarbeit und insbesondere Menschenhandel durchaus eine negative Begleiterscheinung des Globalisierungsprozesses sein kann. Doch belegen zahlreiche ermutigende Beispiele, dass sich diese, wenn der Wille und das ausreichende Problembewusstsein vorhanden sind, verhindern lassen.

Erstmals hat die ILO in dem aktuellen Bericht das Problem der Zwangsarbeit mit

konkreten Zahlen unterfüttert. Mindestens 12,3 Millionen Männer, Frauen und Kinder weltweit arbeiten demnach gegenwärtig unter Zwang oder sklavenähnlichen Bedingungen. Der Autor der Studie "Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland", Norbert Cyrus, setzt für die Zahl der Opfer von Menschenhandel in Deutschland eine Größenordnung von 15.000 an, betont aber, dass genaue Zahlen auf Grund der illegalen Natur der Sache natürlich schwer zu erheben sind.

Ebenfalls zum ersten Mal konnte die ILO vorsichtige Schätzungen über die Profite vorlegen, die mit Zwangsarbeit gemacht werden. Mindestens 44 Milliarden US-Dollar streichen skrupellose Geschäftemacher demnach im Jahr ein. Die höchsten Profite werden aus dem weltweiten Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und der sexuellen Ausbeutung gezogen.

Weltweit beziffert die ILO die Zahl der Opfer von Menschenhandel auf 2,4 Millionen und die dadurch erzielten Profite mit 32 Milliarden Dollar jährlich, - weit mehr, als bislang angenommen. Im Schnitt entspricht das mehr als 13.000 Dollar pro Zwangsarbeiter. Die Hälfte dieser Gewinne wird in Industrieländern eingestrichen, wo die ILO die Zahl der Zwangsarbeiter auf 360.000 schätzt.

Wichtig ist dabei eine klare Abgrenzung der Begriffe Zwangsarbeit und Menschenhandel. Eine möglichst genaue Definition von Zwangsarbeit ist vor allem deswegen wichtig, weil es sonst für die Exekutive schwierig ist, die Straftaten zu ermitteln und zu verfolgen.

<b>Von geschleusten Zwangsarbeitern jährlich durchschnittlich erwirtschafteter Gewinn (geschätzt)</b>			
	<b>Gewinn pro Zwangsarbeiter durch sexuelle Ausbeutung (US-\$)</b>	<b>Gewinn pro Zwangsarbeiter durch andere wirtschaftliche Ausbeutung (US-\$)</b>	<b>Gesamtgewinn (Million US-\$)</b>
<b>Industrieländer</b>	67.200	30.154	15.513
<b>Transformationsländer</b>	23.500	2.353	3.422
<b>Asien</b>	10.000	412	9.704
<b>Lateinamerika</b>	18.200	3.570	1.384
<b>Afrika süd.d.Sahara</b>	10.000	360	159
<b>Naher Osten</b>	45.000	2.340	1.508
<b>Welt</b>			<b>31.654</b>

**Methodologie der Schätzungen:** Bei sexueller Ausbeutung gemäß der Vorgehensweise der OECD durch Schätzung des durchschnittlichen Umsatzes (Anzahl der Kunden multipliziert mit dem pro Kunden gezahlten Preis) abzüglich der Kosten für Vorleistungen. Bei anderer wirtschaftlicher Ausbeutung wurde stellvertretend für den Gewinn in arbeitsintensiven Niedrigtechnologiesektoren die durchschnittliche Wertschöpfung pro Arbeitnehmer in der Landwirtschaft aus den World Development Indicators der Weltbank zu Grunde gelegt.

gen. So besteht die Gefahr eines Teufelskreises: ohne eindeutige Gesetzgebung keine Verfolgung, ohne Verfolgung keine ausreichende Publizität, und ohne diese wiederum keine Verschärfung der Gesetze.

Das ILO-Übereinkommen Nr. 29 von 1930 definiert Zwangsarbeit als "jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat". Menschenhandel wiederum haben die Vereinten Nationen im Jahr 2000 in ihrem Protokoll von Palermo zur Bekämpfung des Menschenhandels definiert. Demnach impliziert Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit die "Anwerbung, Beförderung, Annahme, Beherbergung oder Verbringung von Personen in Beschäftigungsverhältnisse, die diese Person nicht freiwillig eingeht oder auf Grund von Drohung oder Nötigung nicht verlassen kann." Wenn also Migration oder Verbringung von Menschen mit Nötigung, Überredung oder Täuschung zum Zweck der Ausbeutung einhergeht, dann spricht man von Menschenhandel.

Nach wie vor gibt es verschiedene traditionelle Formen der Zwangsarbeit, wozu etwa

Schuldknechtverhältnisse in Lateinamerika oder sklavereiähnliche Praktiken in manchen Staaten Afrikas zählen. Hinzu kommt Zwangsarbeit, die vom Staat selbst abverlangt wird, wie etwa immer wieder aus Myanmar (Birma) berichtet wird. Gemeinsam sind diesen Praktiken die zwei für die ILO-Definition von Zwangsarbeit entscheidenden Elemente: Unfreiwilligkeit und Androhung von Strafe. Hinzu kommen neuere Formen der Zwangsarbeit, die sich vor allem in Form von Menschenhandel manifestieren. Opfer von Zwangsarbeit werden teilweise gar nicht oder nur unzureichend entlohnt, etwa weil sie als irregulär eingeschleuste Migrantinnen anfällig für Erpressung und Ausbeutung sind. Haben sie vorher Kredite aufgenommen, geraten sie häufig in Schuldknechtschaft und werden damit dauerhaft in Abhängigkeit gehalten.

### **Die Kehrseite der Globalisierung**

Die Globalisierung hat bestimmte Formen der Zwangsarbeit, vor allem den Menschenhandel, sogar noch verschärft. "Zwangsarbeit ist die Kehrseite der Globalisierung. Ihre Abschaffung ist zwingend nötig, um eine faire Globalisierung und menschenwürdige Arbeit für alle zu erreichen", fordert ILO-

Generaldirektor Juan Somavia. Ein Grund für das Auftreten von Zwangsarbeit in einer globalisierten Wirtschaft ist nicht nur die zunehmende Migration, in der sich Menschen immer wieder in Abhängigkeit von Schleusern bringen und dadurch anfällig für Ausbeutung werden.

Ein anderer Faktor ist zum Beispiel, dass Lieferanten Kosten auf Arbeitsvermittler abwälzen, indem sie von diesen fordern, Arbeitnehmer zu so niedrigen Kosten anzubieten, dass der Einsatz von Zwangsmethoden wahrscheinlich wird. Die ILO hat in der Tat Belege für dieses Vorgehen gefunden: Vermittler akzeptieren teilweise so geringe Gebühren pro vermittelter Arbeitskraft, dass nationale Arbeitsgesetze unmöglich eingehalten werden können.

Die ILO sieht sich zudem als Anwalt derer, die aus wirtschaftlicher Not ihr Land verlassen haben und in die Hände krimineller Geschäftemacher gefallen sind. In ihrem Bericht über Menschenhandel in Deutschland hat die ILO mehr als vierzig Fälle dargestellt, in denen Migranten unter Anwendung von Zwang zu unwürdigen Bedingungen und teil-

weise unter Vorenthaltung des Lohns gearbeitet haben. Dies verstößt gegen grundlegende Menschenrechte und die Kernarbeitsnormen der ILO.

Menschenhandelsopfer sind nicht nur im Sexgewerbe anzutreffen, sondern auch auf dem Bau, in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in Schlachthöfen, Textilbetrieben oder in Privathaushalten. Auf der Nachfrageseite kann Outsourcing an skrupellose Geschäftemacher kombiniert mit fehlender rechtlicher Verantwortung der Auftraggeber oder Kunden zu solcher Art von Ausbeutung beitragen. Bei hohem Angebot von und wachsender Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften führen immer höhere Einwanderungsbarrieren dazu, dass immigrationswillige Menschen besonders leicht Menschenhändlern zum Opfer fallen.

Für die Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland macht die ILO-Studie einige konkrete Vorschläge. Beispielsweise sollten die bestehenden Gesetze konsequenter zum Einsatz gebracht werden - etwa die Bestimmungen gegen Lohnbetrug, sittenwidrige Geschäfte, Nöti-

### Beispiele von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland

**Portugiesische Arbeitnehmer** in Restaurants erhielten nur einen Vorschuss ausgezahlt. Wenn sie die Auszahlung ihres Lohns forderten, wurden sie bedroht oder entlassen. Ein Mann hatte für fünf Monate Arbeit so nur 75 Euro erhalten. Der ihn betreuende Sozialarbeiter wurde vom Arbeitgeber angegriffen und schwer verletzt.

**Polnische Leiharbeiter** auf einem Bauprojekt der öffentlichen Hand wurden mit dem Versprechen 5,24 Euro Stundenlohn angeworben. Angesichts hoher unbezahlter Überstunden belief sich der tatsächliche Lohn aber auf rund zwei Euro. Dazu wurden überhöhte Kosten für Fahrtkosten und Unterkunft abgezogen. Wer nicht unterschrieb, dass er höhere als die tatsächlichen Lohnzahlungen erhielt, wurde mit sofortiger Kündigung bedroht.

**Einer Marokkanerin**, die mit dem Versprechen einer Ausbildung in Deutschland mit falschen Papieren zu einer Familie in Deutschland gebracht wurde, hatte dort im Haushalt zu arbeiten unter der Androhung, sie andernfalls bei der Ausländerpolizei anzuzeigen. Als sie sich der Forderung nach Sexarbeit verweigerte, wurde sie angezeigt, gegenüber ihrer Familie als Prostituierte diffamiert und kam in Abschiebehaft.

**Frauen aus Nigeria** und Ghana wurden mit dem Versprechen legaler Beschäftigung in Deutschland angeworben. Die gegenüber den Menschenhändlern aufgelaufenen Schulden mussten sie in Bordellen abarbeiten. Weigerten sie sich, wurden nicht nur sie bedroht, sondern auch mittels als psychologischer Druck eingesetzter Voodoo-Praktiken ihre Angehörigen im Heimatland.

gung, Erpressung, Freiheitsberaubung oder Körperverletzung. Die Haftungsbestimmungen der Hauptauftraggeber beziehungsweise Kunden, die wissentlich mit Zwangsarbeit erbrachte Dienstleistungen oder Güter in Anspruch nehmen, sollten zudem kodifiziert werden. Hilfreich wären Anlaufstellen, wo Kunden etwa von Prostituierten anonym den Verdacht auf Zwangsarbeit melden könnten. Arbeitsverträge im Rahmen von Saisonarbeits- und Werkvertragsabkommen etwa mit osteuropäischen Ländern sollten stärker überwacht werden. Für informelle Beschäfti-

#### **Indizien für Zwangsarbeit**

- Fehlende Einwilligung
- Sklaven- oder Schuldknechtschaftsstatus auf Grund von Abstammung
- Verschleppung oder Entführung
- Verkauf einer Person
- Einsperren am Arbeitsort
- Bewusst herbeigeführte Verschuldung
- Täuschung und falsche Versprechen über die Natur der Arbeit
- Einbehaltung und Nichtzahlung von Löhnen
- Einbehaltung von Ausweisen
- Arbeitsbefehl bei gleichzeitig Strafan drohung u.a. von
  - körperlicher oder sexueller Gewalt gegen die Person oder Angehörige Freiheitsentzug
  - finanziellen Strafen
  - Denunzierung bei Behördung und Abschiebung
  - Entlassung bzw. Ausschluss von künftiger Beschäftigung
  - Entzug von Nahrung, Unterkunft oder von bestimmten Rechten und Privilegien
  - Versetzung an einen Arbeitsplatz mit noch schlechteren Bedingungen

gungsverhältnisse, etwa im Fall von Haushaltshilfen, sollten Mindeststandards für Entlohnung und Arbeitsbedingungen eingeführt werden. Des Weiteren empfiehlt die ILO die Ausweitung des Entsendegesetzes über die bisher erfassten Branchen hinaus, um für entsandte ausländische Arbeitnehmer gleiche Entlohnung wie für deutsche zu gewährleisten. Opfer von Menschenhandel sollen auch aus dem Heimatland heraus ihre Lohnansprüche gerichtlich durchsetzen können. Sinnvoll wäre überdies eine stärkere Einbindung und Verantwortung von Arbeitgebern und Gewerkschaften. Die Arbeitgeberverbände müssten ihre Mitglieder daran hindern, Arbeitnehmer direkt oder über den Umweg von Zulieferern oder Nachunternehmern illegal oder unter minderwertigen Arbeitsbedingungen zu beschäftigen. Gewerkschaften sollten die Möglichkeit erhalten, sich auch um irregulär beschäftigte Wanderarbeitnehmer zu kümmern.

#### **Konsequenter Schutz der Opfer**

Gleichzeitig ist jedoch klar, dass Strafverfolgung allein das Problem nicht umfassend bekämpfen kann - schon gar nicht, wenn sie zu einer Kriminalisierung der Betroffenen führt. Verstöße der Opfer von Menschenhandel gegen das Aufenthaltsrecht des jeweiligen Staates sollen nach Auffassung der ILO nicht als Straftat gewertet werden, um eine Kooperation der Betroffenen mit den Behörden nicht zu verhindern. Die Benachrichtigungspflicht von öffentlichen Stellen gegenüber den Ausländerbehörden sollte abgeschafft werden.

Ergänzend zur Strafverfolgung muss national wie international ein konsequenter Opferschutz gewährleistet sein. Überdies müssen auch die strukturellen Ursachen von Zwangsarbeit und Menschenhandel angegangen werden. In Ländern, in denen Schuldknechtschaft nach wie vor auftritt, wären Mikrofinanzierungsprogramme hilfreich, mit denen einerseits Familien vor einem Abgleiten in die

Schuldknechtschaft bewahrt und ehemalige Schuldarbeiter rehabilitiert werden können.

Auf internationaler Ebene sind langfristige Präventionsprogramme nötig, mit denen die Armut der betroffenen Bevölkerungsgruppen bekämpft und Migration in legale Bahnen gelenkt werden kann, fordert das ILO-Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit. Mit legalen und gut überwachten Migrationsangeboten würde skrupellosen Menschenhändlern die Grundlage entzogen. Die ILO hat, in Zusammenarbeit mit Regierungen und Sozialpartnern, in zahlreichen Ländern Ansätze entwickelt, mit denen Menschen aus Zwangsarbeit befreit und entschädigt werden können. So unterhält sie unter anderem in der Ukraine Projekte gegen Menschenhandel, die auf Prävention, Möglichkeiten legaler Migration sowie die Wiedereingliederung der Opfer von Menschenhandel ausgerichtet sind.

Ohne die gezielte Zusammenarbeit von Strafverfolgungs-, Arbeits- und Einwanderungsbehörden sowie internationale Kooperation dürften Zwangsarbeit und Menschenhandel angesichts der zunehmenden Globalisierung nicht in den Griff zu bekommen sein, so die Schlussfolgerung der ILO. Es gibt ermutigende Anzeichen, dass sich die ILO-Mitgliedsstaaten des Problems annehmen, beispielsweise durch nationale Aktionspläne wie in Brasilien und Pakistan, durch finanzielle und technische Hilfe für die Verbesserung der Arbeitsgesetze und ihrer Durchsetzung in Entwicklungs- und Transformationsländern, durch bilaterale Handelsabkommen, die auf das Problem der Zwangsarbeit explizit eingehen, oder durch die Verabschiedung einschlägiger Gesetze. So wurde auch in Deutschland das Gesetz gegen Menschenhandel zu Beginn des Jahres verschärft, was die ILO ausdrücklich begrüßt. Es sieht nun strengere Strafvorschriften gegen Menschenhandel nicht nur zum Zweck der Prostitution vor, sondern auch zum Zweck der Ausbeutung der

Arbeitskraft etwa auf dem Bau oder als Haushaltshilfen.

Zentrale Forderung der ILO ist die Schaffung einer globalen Allianz gegen Zwangsarbeit, die sich an den sehr erfolgreichen Maßnahmen gegen Kinderarbeit orientieren könnte. Dazu gehören Allianzen von Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, mit akademischen und politischen Institutionen, Nichtregierungs- und Entwicklungsorganisationen. Das Bündnis der OSZE gegen Menschenhandel, mit seiner Kombination von Fachtagungen und medienwirksamen politischen Veranstaltungen unter Teilnahme der verantwortlichen Regierungsmitglieder könnte hierbei als nützliches Modell dienen. Vorbereitend sollen dazu Treffen der Mitgliedsgruppen der ILO mit anderen wichtigen nationalen und internationalen Akteuren, insbesondere auch den internationalen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen, am Sitz der ILO in Genf stattfinden. Angestrebt wird der Start einer konzertierten internationalen Initiative schon für das Jahr 2006.

**Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit.** *Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Genf 2005, 105 Seiten*

**Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland.** *Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation von Norbert Cyrus, aus dem Englischen von Martina Niessen. Genf 2005, 98 Seiten*

## **Zwangsarbeit in Myanmar: ILO-Verwaltungsrat spricht sich für Maßnahmen gegen Regierung aus**

Von Kathrin Juds

Das Problem der Zwangsarbeit in Myanmar, über das bereits in den ILO-Nachrichten 1-2005 ausführlich berichtet wurde, beschäftigt weiterhin den ILO-Verwaltungsrat. Auf seiner 292. Sitzung im März 2005 diskutierte er einen Bericht, den der Verbindungsoffizier der ILO in Rangun und eine vom ILO-Generaldirektor berufene, hochrangige Delegation vorgelegt hatten.

Seit vielen Jahren verstößt die Regierung von Myanmar (ehemals Birma) gegen das Verbot der Zwangsarbeit, obwohl sie sich durch die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 29 dazu verpflichtet hat, "den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen".

So wurden zahlreiche Fälle der Zwangsrekrutierung und Zwangsarbeit dokumentiert, die seitens der Regierungs-, insbesondere der Militärbehörden, angeordnet wurden. Auch ist Myanmar seiner Berichtspflicht hinsichtlich der Anwendung seiner bereits ratifizierten Übereinkommen jahrelang nicht nachgekommen. Infolgedessen verabschiedete die ILO auf der 88. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2000 eine Resolution im Rahmen des Artikels 33 der ILO-Verfassung. Die Resolution beinhaltet unter anderem, dass die Regierung von Myanmar ab sofort von der technischen Unterstützung und der Teilnahme an sämtlichen Tagungen und Konferenzen ausgeschlossen sein sollte. Ferner wurden die Mitglieder der ILO dazu aufgefordert, ihre Beziehungen zu Myanmar zu überdenken und Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Myanmar aus dem fortgesetzten Einsatz von Zwangsarbeit keinen Vorteil ziehen kann. Seitdem reisten mehrere hochrangige Teams nach Myanmar, um die Haltung der Regierung von Myanmar zur Abschaffung der Zwangsarbeit zu bewerten sowie deren Bereitschaft, zur Erreichung dieses Ziels mit der ILO zu kooperieren, abzu-

schätzen. Die im Jahr 2000 eingeleiteten Sanktionen wurden ein Jahr später wegen sich abzeichnenden Verbesserungen zurück gestellt.

Das Fazit des jüngsten Berichts, der die Ergebnisse des Aufenthalts einer hochrangigen Delegation im Februar 2005 enthält, wurde nun auf der Verwaltungsratsitzung im März vorgestellt. Daraus geht hervor, dass die Regierung von Myanmar die Zusammenarbeit mit den ILO-Delegierten erheblich behinderte. Waren die Regierungsbehörden von Myanmar in vollem Umfang über das Vorhaben der hochrangigen Delegation im Vorhinein unterrichtet worden und signalisierten sie zunächst Kooperationsbereitschaft, wurden die vereinbarten Treffen nach Ankunft der Delegation kurzfristig abgesagt. Dies führte dazu, dass das hochrangige Team seinen Besuch vorzeitig abbrechen musste. Zahlreiche Fragen blieben unbeantwortet. Viele Delegierte verurteilten auf der Verwaltungsratsitzung das Vorgehen der höchsten Regierungsstellen von Myanmar, die nicht Willens waren, die einmalige Gelegenheit eines Besuchs einer hochrangigen Delegation zu nutzen, um einen Dialog zu den fraglichen Themen in glaubwürdiger Weise wieder aufzunehmen.

Der Verwaltungsrat stimmte einmütig dafür, nicht länger auf Verbesserungen zu warten. Er beschloss, den aktuellen Stand der Entwicklung in Myanmar an Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie andere internationale Organisationen zu übermitteln mit dem Ziel, angemessene Maßnahmen im Sinne der Resolution von 2000 zu treffen. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen berät bis zur nächsten Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2005, ob weitere Schritte eingeleitet werden müssen.

## Die informelle Wirtschaft: Potenziale und Perspektiven auf dem Weg zur Formalisierung

Von Varupi Jain

Die Mehrheit der Arbeiter in einem Land wie Indien arbeiten unter Arbeitsbedingungen, die nicht dem ILO-Leitbild von "decent work" entsprechen. Mit diesem Begriff sind Arbeitsplätze gemeint, die nicht nur menschwürdige Bedingungen aufweisen, sondern die überdies hinreichend produktiv sind, um den Beschäftigten ein ausreichendes Einkommen zu ermöglichen. Die große, unbeantwortete Frage ist, ob diese Bedingungen in der informellen Wirtschaft so lange herrschen dürfen, bis die Mehrheit der Firmen aus der informellen in die formelle Wirtschaft überführt werden kann.

Die ILO setzt sich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer im Sinne von decent work ein. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht die Leistungsfähigkeit und Produktivität der Arbeiter, und dadurch können sich auch die Wachstumschancen der Firmen erhöhen. Im Rahmen dessen setzt sich die ILO auch für die Implementierung der Kernarbeitsnormen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ein. Diese Implementierung ist in der formellen Wirtschaft viel einfacher als im informellen Sektor, der von diesen Standards weit entfernt ist.

Schlechte Arbeitsbedingungen, Bezahlung unterhalb des Mindestlohns und fehlende Kranken- und Sozialversicherung sind Aspekte, die die Produktivität der informellen Wirtschaft verhindern und ihre Rolle als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung begrenzen. Das ist der Hauptgrund, warum Maßnahmen zur Förderung der Privatwirtschaft die informellen Zielgruppen nur am Rande berücksichtigt haben - diese Zielgruppe wird meistens nicht als die wirtschaftlich dynamische Gruppe betrachtet. Das ist bedauerlich, weil dadurch nicht nur die wirtschaftlichen Potenziale der informellen Wirtschaft

begrenzt, sondern auch die Arbeitsbedingungen der Arbeiter kaum verbessert werden.

Es lässt sich aber zunehmend feststellen, dass die informelle Wirtschaft nicht nur die Ärmsten umfasst, die dort ihre Existenz zu sichern versuchen. Immer mehr Mikro- und Kleinunternehmer wollen ganz bewusst informell bleiben, weil Informalität viele vermeintliche Vorteile für die Unternehmer mit sich bringt, die aber als rein egoistisch zu charakterisieren sind, wie zum Beispiel Steuerflucht, unregulierte Arbeitszeiten, niedrige Einstiegsbarrieren, Umgehung von Gesetzen und Kernarbeitsnormen, formlose Einstellung und willkürliche Entlassung von Arbeitern usw. Solche oftmals menschenverachtenden Arbeitsbedingungen sind für die ILO nicht hinnehmbar. Es muss daher darum gehen, durch geeignete Fördermaßnahmen die Regeln des formellen Sektors auch hier zu implementieren. Von der Einhaltung der Arbeitsnormen und vom sozialen Dialog profitieren letztlich auch die Unternehmer, wollen sie ihre Zukunftsfähigkeit nicht aufs Spiel setzen. Die Unternehmen des informellen Sektors haben das Potenzial, wachstumsorientiert und konkurrenzfähig zu werden, wenn mit sinnvollen Fördermaßnahmen unterstützt werden. Durch ihre Quantität, Qualität und Vielfältigkeit stellen diese Unternehmen einen gigantischen Pool für wirtschaftliches Wachstum dar - was wiederum langfristig diese Unternehmen aus der informellen in die formelle Wirtschaft führen kann.

Die Frage ist, ob man, bis es so weit ist, unwürdige Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft zulassen darf. Die Antwort der ILO lautet: Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen duldet keinen Aufschub, denn sie kann das ökonomische Potenzial dieser Wirtschaft unterstützen und den Formalisie-

rungsprozess beschleunigen. Die ILO erkennt die vielen Möglichkeiten zur Schaffung von decent work, die auch die informelle Wirtschaft bietet. "Der Fokus auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiter der informellen Wirtschaft ist wichtig.[...] Es ist eine Herausforderung der kommenden Zeit, die Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft durch den Formalisierungsprozess zu verbessern und gleichzeitig ihr Potenzial zu bewahren, für diejenigen Arbeitsplätze zu schaffen, die sonst arbeitslos wären."<sup>1)</sup> Wegen der Größe und Heterogenität der informellen Wirtschaft in den meisten Entwicklungsländern sind pauschale Aussagen kaum möglich. Aufgrund dessen soll Indien als ein Fallbeispiel dienen.

### Die informelle Wirtschaft Indiens

Die informelle Wirtschaft Indiens ist groß. "In Indien finden fast 93 Prozent der Arbeiter ihren Unterhalt in der informellen Wirtschaft, und nur die Hälfte der formellen Arbeiter ist in Gewerkschaften vertreten. Informalität in Indien ist deshalb ein Oxymoron weil sie in den offiziellen Daten auftaucht. Die informelle Wirtschaft ist viel zu groß, um ignoriert zu werden."<sup>2)</sup> Viele Aspekte der informellen Wirtschaft Indiens fallen im Vergleich zum informellen Sektor anderer Nationen auf: Absolut gesehen ist es ihre Größe und Wichtigkeit, relativ gesehen ist es ihre zunehmende Sichtbarkeit in offiziellen Statistiken und in der Politik. Daher ist es kein Wunder, dass in Indien die weltweit größte Gewerkschaft informeller Arbeiter ihren Ursprung hat - die Self Employed Women's Association (SEWA). Die informelle Wirtschaft ist auch der Überlebenssektor für Millionen Men-

schen in Indien, wo die Ärmsten ihren Unterhalt finden. "Die Größe und der Verlauf informeller Wirtschaft in Indien verneint die neoliberale Ansicht über die informelle Wirtschaft, nämlich dass diese bei wirtschaftlichem Wachstum schrumpft."<sup>3)</sup> Zwei Gruppen innerhalb der informellen Wirtschaft Indiens können identifiziert werden: die Ärmsten der Armen und diejenigen, für die Informalität eine rationale Entscheidung ist. Die erste Gruppe hat kaum mit 'decent work' zu tun, weil die Frage für sie nicht lautet, ob ihre Arbeit 'decent' ist, sondern ob sie ihnen die nächste Mahlzeit ermöglicht. Trotz dieser Tatsache könnte diese Zielgruppe von Maßnahmen profitieren, deren Anliegen es ist, auch in informelle Arbeitssituationen Kernarbeitsnormen zu implementieren.

Die andere Zielgruppe innerhalb der informellen Wirtschaft hat die Stufe der Überlebenssicherung überschritten. Hier handelt es sich um Mikro- oder Kleinunternehmer, die (allerdings begrenzt) etablierte Strukturen für Produktion und Verkauf haben. Sie haben ihre Fähigkeiten erkannt, diese produktiv angewendet - und damit die ersten erfolgreichen Schritte auf dem Weg zum Unternehmertum gemacht. Da diese Firmen meist nicht mehr wachsen, sind sie die richtige Zielgruppe für Strategien, die die private Wirtschaft fördern. An dieser Stelle sollte betont werden, dass zwei verschiedene aber verbundene Interventionen gebraucht werden: kurzfristig gesehen sollen die Arbeitsbedingungen im informellen Sektor verbessert werden. Langfristig gesehen soll das unternehmerische Potenzial der ökonomisch dynamischeren Gruppe innerhalb des informellen Sektors unterstützt werden, um den Einstieg in den formellen Sektor zu beschleunigen. Hier ist ein Blick auf die Gruppen innerhalb der informellen Wirtschaft angebracht, die ökonomisch wei-

---

1) ILO: Global Employment Trends Brief, February/ 2005

2) Adam, Christopher and Harriss-White, Barbara: From Monet to Mondrian: Questioning informal economic activity in field research and simulation models, January 2004 (<http://www.ncaer.org/Upload/others/110/informal.pdf>).

---

3) Alter Chen, Martha: Rethinking the informal economy <http://www.india-seminar.com/2003/531/531%20martha%20alter%20chen.htm>

ter entwickelt sind. Die erste Untergruppe besteht aus etablierten Unternehmern, die weiter expandieren wollen, ihre Ware auch außerhalb ihrer Städte verkaufen oder sogar exportieren möchten. Sie haben eine Vision, aber brauchen Hilfe auf dem Weg dorthin. Die zweite Untergruppe umfasst Unternehmer, die einen gewissen Erfolg erreicht, aber aktuell keine Wachstumsabsichten haben. Entweder wollen sie sich nicht weiter entwickeln, oder sie haben keine Zeit und Gelegenheit dazu gehabt. Auch hier sind wachstumsorientierte Entwicklungsinterventionen wichtig. Die dritte Untergruppe ist mit ihrem begrenzten Erfolgsstand zufrieden. Ihr Unternehmen wächst nicht mehr, und sie haben sich bewusst entschlossen, auf dem jetzigen Niveau zu arbeiten. Dies kann auf begrenzten Ehrgeiz zurückgeführt werden oder auf die Annehmlichkeit der bestehenden Arbeitssituation: Sie können informell Waren herstellen und verkaufen, einen Gewinn dabei erzielen und gleichzeitig für die formelle Wirtschaft typische Belastungen vermeiden (Steuer, Anmeldung, Behördengänge usw.). In diesem Fall könnten Maßnahmen zur Förderung der Privatwirtschaft dazu beitragen, ein Bewusstsein für die Vorteile der Expansion und Formalität zu generieren.

### **Der Weg in die Zukunft**

Was diese Untergruppen gemeinsam haben, sind die fehlenden Kernarbeits- und Sozialnormen. Die mangelnde Beschäftigung mit diesen Normen behindert wirtschaftliches Wachstum und den Eintritt in den formellen Sektor. Die Decent Work Agenda zu unterstützen und die Implementierung der Kernarbeitsnormen sicherzustellen ist ein wichtiges Ziel. Hinderlich dabei ist jedoch, dass die Mehrheit der Arbeiter in einem Land wie Indien immer noch unter Bedingungen arbeiten, die von diesen Normen weit entfernt sind. Diese Tatsache muss stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden. Bis die Mehrheit der Firmen aus dem informellen in den formellen Sektor überführt wird, muß das Ziel der Entwicklungsmaßnahmen sein, die Arbeitsbe-

dingungen innerhalb des informellen Sektors zu verbessern. Zusätzlich soll die Gründung von Vereinigungen und Assoziationen in der informellen Wirtschaft unterstützt werden. Diese Strategie dient nicht dazu, den informellen Sektor zu unterstützen oder zu legitimieren, sondern ihn pro-aktiv anzuerkennen. Damit die informellen Arbeiter überhaupt eine Chance auf Entwicklung haben, sollen die Maßnahmen auf jenen Ebene anfangen, auf denen sich die Zielgruppe zur Zeit befindet. Erst dann besteht die Möglichkeit für Firmen, formell zu werden und dabei nicht nur zur wirtschaftlichen Dynamik beizutragen, sondern auch decent work und andere Regulationen einzuhalten. Die Mikro- und Kleinunternehmer, die informell bleiben, sollen mit Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unterstützt werden, die sie auch mit Fragen der Innovation und Expansion konfrontieren.

Der ILO-Bericht stellt daher fest, daß Entwicklungsstrategien darauf ausgerichtet sein sollen, "die Rechte zu verbessern, sozialen Schutz zu gewährleisten, und Vereinigungen und Vertretungen der Arbeiter zu unterstützen.[...] Der Formalisierungsprozess kann ermöglicht werden, wenn Kleinunternehmer einen besseren Zugang zu Kredit, Marktinformationen und Technologie bekommen.[...] Problematisch bleibt weiterhin die Regelung von Nachfrage und Angebot. Die Verringerung der Decent-Work-Defizite in der informellen Wirtschaft sowie Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen können zu produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten führen.[...] " 4) Im indischen Fall ist demnach ein zweiseitiger Ansatz nötig: Erstens müssen Kernarbeitsnormen und soziale Standards in informellen Arbeitssituationen implementiert werden. Und zweitens muss langfristig das wirtschaftliche Potenzial der informellen Unternehmer gefördert werden, um deren Formalisierungsprozess zu unterstützen.

4) ILO: Global Employment Trends Brief, 2/ 2005

ILO-Konferenz im Rahmen der Messe  
für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Düsseldorf

## **Faire Globalisierung - Sicherheit am Arbeitsplatz: Methoden, Strategien und Praktiken für nachhaltige Entwicklung**

Vom 24. bis 26. Oktober 2005 findet in Düsseldorf die größte europäische Messe für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin statt. In diesem Rahmen organisiert die ILO eine Konferenz zum Thema **“Faire Globalisierung - Sicherer Arbeitsplatz: Methoden, Strategien und Praktiken für nachhaltige Entwicklung”** in enger Kooperation mit der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Bilbao sowie dem Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG), der RWE AG und dem ILO-Büro Berlin.

Eine faire Globalisierung, wie sie die ILO anstrebt, muss auf nachhaltige Entwicklungsstrategien aufbauen, die allen Menschen einen angemessenen Lebensstandard mit entsprechenden Arbeitsbedingungen ermöglicht. Auf der Konferenz sollen unter anderem die ökonomischen Aspekte von Arbeitsplatzsicherheit und die Instrumente, mit denen soziale Gerechtigkeit in Einklang mit wirtschaftlichem Erfolg gebracht werden kann, diskutiert werden.

Eine zentrale Rolle kommt dabei Arbeitsspektoren zu, die die strategische Schnittstelle zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen darstellen. Sie haben die Möglichkeit, direkt soziale Gerechtigkeit zu fördern und durch verbesserte Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten.

Die Konferenz dient als Plattform für den internationalen Austausch fachkundiger Redner und Teilnehmer von Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen, Instituten, multinationalen Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen. Die **“Instrumente, Strategien und Methoden für nachhaltige Entwicklung”**, die in Düsseldorf zur Diskus-

sion stehen, werden integrierte und holistische Ansätze für die Arbeitsinspektion in den Fokus rücken um eine klare und kohärente Strategie als Antwort auf die Herausforderungen der Arbeitswelt im 21. Jahrhundert zu formulieren.

Das Schlüsselreferat zur Einleitung der Konferenz wird von Professor Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker, Mitglied der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (ILO), gehalten. François Biltgen, Minister für Arbeit und Beschäftigung in Luxemburg, und Dr. Maged Younes, Direktor bei der WHO, leiten die Konferenz mit Referaten zu den Zusammenhängen von Globalisierung und Sicherheit am Arbeitsplatz ein.

Seitens der Bundesregierung begrüßt Staatssekretär Rudolf Anzinger vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Teilnehmer. ILO-Exekutivdirektor Kari Tapiola wird die Strategie der ILO zu dem Themenkomplex darlegen. Vier Themenbereiche stehen im Mittelpunkt der Diskussionen:

1. Zum Themenschwerpunkt **“Faire Globalisierung - nachhaltige Entwicklungsstrategien”** wird die Ministerin für soziale Angelegenheiten und Gesundheit aus Finnland, Sinikka Mönkkäre, eine Grundsatzrede halten. Die Positionen der Sozialpartner werden in Beiträgen von Renate Hornung-Draus (BDA) und Dr. Ursula Engelen-Kefer (DGB) dargelegt.

2. Der zweite Teil des Konferenzprogramms diskutiert **“Ökonomische Aspekte von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz”** im Kontext der Wahrung sozialer Balance in Zeiten einer globalisierten Welt. In diesem Zusammenhang werden Best Practices namhafter, international agierender Unternehmen, wie BP, Dräger Safety, der Fra-

port AG und Shell AG vorgestellt. Professor Zwetsloot von der Erasmus Universität in Rotterdam wird einen Überblick zu sozialer Verantwortung der Unternehmen liefern, und Frau Tricia Tarrant von Shell wird zum Thema "Respektierung von Menschen- und Arbeitrechten im globalen Unternehmen" referieren.

3. Der Themenschwerpunkt "**Strategien für Arbeitsinspektionen im 21. Jahrhundert**" wird von international erfahrenen Arbeitsinspektoren und Koordinatoren geleitet. Die grundsätzliche Strategie der ILO im Bereich der Arbeitsinspektion stellt Gerd Albracht, Coordinator Development of Labour Inspection Systems der ILO vor. Die Möglichkeiten und Potenziale von Arbeitsinspektionen als wirksames Instrument zur

Durchsetzung internationaler Arbeits- und Gesundheitsstandards werden in diesem Themenbereich erörtert.

4. Im letzten Teil der Veranstaltung sprechen Dr. Joachim Breuer, Geschäftsführer des HVB, sowie Dr. Ivan Ivanov von der WHO zum Themenbereich "**Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und Sozialer Schutz**".

Zum Abschluss der Konferenz findet ein runder Tisch statt, an dessen Ende das Fazit der Veranstaltung in Form einer **Düsseldorfer Erklärung** verabschiedet werden soll.

Weitere Informationen, das Konferenzprogramm sowie Registrierungsunterlagen für Konferenz und Hotel erhalten Sie unter: **[www.ilo.org/labourinspection](http://www.ilo.org/labourinspection)**

## ILO-Publikationen



**Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, Bericht IV (1), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung Genf 2005, 62 Seiten, 13 Euro, ISBN 9227153667**

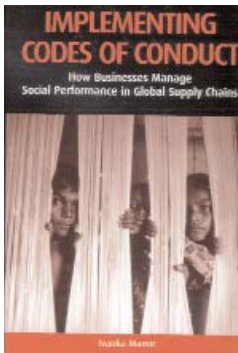
Der vorliegende Bericht befasst sich mit den Herausforderungen im Bereich des Arbeitsschutzes und erläutert die wichtigsten Strukturen und Inhalte von innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen. Diese Programme werden eingehender erläutert: Der Titel untersucht ihre Praxis anhand der 2003 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlussfolgerungen, die die Entwicklung eines Förderungsrahmens für den Arbeitsschutz durch innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme und -systeme behandeln. Kapitel IV erörtert die Elemente einer möglichen neuen IAO-Urkunde für diesen Bereich. Es folgt ein Fragebogen, in dem

die Mitgliedstaaten gebeten werden, ihre Auffassungen zum Geltungsbereich und Inhalt der möglichen Urkunde mitzuteilen. Auf der Grundlage der eingegangenen Informationen wird ein zweiter Bericht erstellt, der die eingegangenen Stellungnahmen zusammenfasst und die wichtigsten Fragen nennt, welche die Konferenz behandeln kann.

Die Aufmerksamkeit der Regierungen wird auf die Empfehlung gelenkt, die der Verwaltungsrat bereits auf seiner 183. Tagung im Juni 1971 betreffend die Verstärkung der Dreigliedrigkeit bei den gesamten Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation, an sie richtete und in der es heißt:

*"... daß sie die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer befragen, bevor sie ihre Antworten auf die Fragebogen des IAA zu Gegenständen auf der Tagesordnung der Allgemeinen Konferenz endgültig fertigstellen."*

Die Regierungen werden gebeten, in ihren Antworten anzugeben, welche Verbände befragt worden sind.



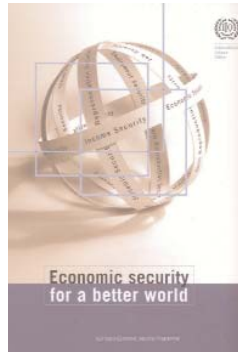
**Implementing Codes of Conduct: How business manage social performance in global supply chains.** Von Ivanka Mamic, ILO Genf 2004, 336 Seiten, 52 Euro, ISBN 9221162701

Hersteller von Sportschuhen, oftmals für Verletzungen grundlegender Arbeitsnormen auf der Anklagebank, haben größere Fortschritte in der Umsetzung arbeitnehmerfreundlicher Verhaltenskodizes gemacht, als dies im Bekleidungs- und Einzelhandelsektor der Fall ist, so die ILO-Studie **“Implementing Codes of Conduct: How business manage social performance in global supply chains”**.

Die Arbeit zum Thema Umsetzung von Verhaltenskodizes innerhalb der globalen Beschäftigungskette basiert auf Interviews mit Managern, Aktivisten, Regierungsmitarbeitern, Fabrikarbeitern und Arbeitnehmervertretern aus mehr als neunzig Unternehmen und Zulieferern in den USA, Europa, der Türkei, China, Vietnam, Thailand, Kambodscha, Sri Lanka, Guatemala und Honduras.

Damit bietet das Werk eine umfangreiche Forschung im dynamischen Prozess von multinationalen Firmen, global agierenden Beschäftigungsketten und deren Unternehmensverantwortung.

Ziel der Darstellung ist es Erfahrungen und vorbildliche Beispiele im Feld der Verhaltenskodizes aufzuzeigen. Die Studie legt allerdings auch dar, dass empirische Forschung innerhalb multinationaler Unternehmen nicht das ganze Bild der Wirklichkeit widerspiegelt. Selbst wenn eine hohe Anzahl von Mitarbeitern mit der Umsetzung von Verhaltenskodizes befasst ist und zur Verbesserung der “social performance” beiträgt, hängt das Gesamtbild auch von der Rolle der Zulieferbetriebe ab.



**Economic Security for a Better World.** Hrsg: ILO Socio-Economic Security Programme, ILO Genf 2004, 480 Seiten, 33 Euro, ISBN 9221156117

Dieses Werk bietet ein lebendiges Bild der wirtschaftlichen Sicherheit der Menschen rund um den Erdball. Ausgehend von Informationen einer globalen Datenbank mit nationalen Indikatoren zur Arbeits- und Sozialpolitik sowie Informationen aus Haushalten und Betrieben, untersucht das Buch das Ausmaß wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit in der heutigen Welt.

Um ein weltweit kohärentes Bild zu erhalten, werden Ranglisten der wirtschaftlichen Sicherheit aufgestellt, die sieben Elemente der Sicherheit von Land zu Land vergleichen (Einkommen, Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Arbeit, Qualifikation, Beruf und gewerkschaftliche Vertretung). Benutzt wurde zusätzlich ein die verschiedenen Elemente zusammenfassender wirtschaftlicher Sicherheitsindex.

Das Werk analysiert diese Faktoren in Verbindung mit der Globalisierung und untersucht, wie sie sich auf die wirtschaftliche und soziale Sicherheit der Menschen ausgewirkt haben.

Das Thema der wirtschaftlichen Sicherheit geht alle Menschen an, so unterschiedlich ihr sozialer und wirtschaftlicher Hintergrund auch sein mag. Die vorliegende Publikation beleuchtet nicht nur die gegenwärtige Situation, sondern bewertet auch eine Reihe von innovativen politischen Maßnahmen, die eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit versprechen.