

EINE GLOBALE ALLIANZ GEGEN ZWANGSARBEIT

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

EINE GLOBALE ALLIANZ GEGEN ZWANGSARBEIT

Gesamtbericht

*im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO
über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
93. TAGUNG 2005

Bericht I (B)(Rev.)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

Dieser Bericht steht auch auf der IAO-Website zur Verfügung (www.ilo.org/declaration).

ISBN 92-2-715360-8
ISSN 0251-4095

Zweite Auflage 2005

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen..

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| <i>Einleitung</i> | <i>1</i> |
| Teil I. Verständnis und Messung der Zwangsarbeit in der heutigen Zeit | 5 |
| 1. Zwangsarbeit: Definitionen und Konzepte | 5 |
| Bestimmung der Merkmale von Zwangsarbeit | 5 |
| Zwangsarbeit und Menschenhandel in der Gesetzgebung | 7 |
| Zwangsarbeit und Sklaverei | 8 |
| Innerstaatliche Zwangsarbeitsterminologie..... | 9 |
| Ein universelles Konzept mit innerstaatlichen Abweichungen..... | 9 |
| Traditionelle und neuere Zwangsarbeitsmuster | 10 |
| 2. Eine Mindestschätzung der Zwangsarbeit in der Welt | 9 |
| Typologie der Zwangsarbeit..... | 11 |
| Messung der Zwangsarbeit..... | 11 |
| Eine Globalschätzung der Zwangsarbeit..... | 12 |
| Hauptformen von Zwangsarbeit..... | 13 |
| Regionale Verteilung..... | 14 |
| Menschenhandel..... | 15 |
| Zwangsarbeiter nach Geschlecht und Alter..... | 16 |
| Teil II. Ein dynamisches Gesamtbild | 19 |
| 1. Wesentliche globale Tendenzen und Entwicklungen | 19 |
| 2. Bekämpfung der Straflosigkeit: Das Recht und seine Durchsetzung | 19 |
| Globale und regionale Entwicklungen: Ein zunehmendes Bewußtsein..... | 21 |
| Nationale Erfahrungen..... | 22 |
| 3. Zwangsarbeit und der Staat | 26 |
| Vom Staat auferlegte Zwangsarbeit: Allgemeine Erwägungen | 28 |
| Der Sonderfall Myanmar | 28 |
| Zwangsarbeit in Gefängnissen und Haftanstalten..... | 30 |

| | |
|---|-----------|
| 4. <i>Armut, Diskriminierung und Zwangsarbeit</i> | 32 |
| Schuldarbeit in Südasien | 35 |
| Lateinamerika: Konzentration auf Schuldknechtschaft und indigene Völker | 45 |
| Afrika: Zwangsarbeit im Kontext von Armut und Tradition | 49 |
| 5. <i>Zwangsarbeit, Migration und Menschenhandel</i> | 53 |
| Zwangsarbeit als Ergebnis von Migration und Menschenhandel in Zielländern..... | 57 |
| Menschenhandel zum Zweck ausbeuterischer Zwangsarbeit: | |
| Sichtung der empirischen Belege | 57 |
| Migranten und Zwangsarbeit als Hausangestellte..... | 60 |
| Menschenhandel und erzwungene sexuelle Ausbeutung..... | 61 |
| Wirtschaftssektoren, Anwerbeprogramme und erzielte Gewinne | 62 |
| Ursachen des Menschenhandels..... | 67 |
| Zwangsarbeit als Folge von Binnenmigration und innerstaatlichem Menschenhandel..... | 71 |
| Verknüpfungen zwischen Gesetzesvollzug und Opferschutz..... | 71 |
| Die Notwendigkeit der Prävention und eines besseren Migrationsmanagements | 72 |
| 6. <i>Zwangsarbeit und die globalisierte Wirtschaft: Grundsätzliche Probleme</i> | 73 |
| | |
| <i>Teil III. Globale Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit</i> | 79 |
| 1. <i>IAO-Maßnahmen gegen Zwangsarbeit</i> | 79 |
| IAO-Maßnahmen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung..... | 79 |
| Überblick über die IAO-Maßnahmen gegen Zwangsarbeit seit 2001 | 80 |
| Forschungsarbeiten, Studien und Erhebungen | 82 |
| Schaffung von Problembewußtsein und Fördertätigkeiten | 85 |
| Beratung zu rechtlichen und grundsatzpolitischen Rahmen | 89 |
| Ausbildung und Kapazitätsaufbau..... | 90 |
| Prävention und Rehabilitation auf kommunaler Ebene..... | 92 |
| Was haben wir aus der technischen Zusammenarbeit der IAO gelernt? | 95 |
| 2. <i>Vorgeschlagener Aktionsplan</i> | 96 |
| Elemente eines globalen Aktionsplans: Allgemeine Fragen..... | 98 |
| Spezifische Maßnahmen für die IAO | 102 |

Einleitung

1. Im ersten Gesamtbericht über Zwangsarbeit vor vier Jahren wurde auf die Schwere der Problematik der Zwangsarbeit in der Welt von heute hingewiesen und festgestellt, daß „häßliche neue Züge“ wie der Menschenhandel neben den älteren Formen entstehen¹. Seitdem hat die IAO sich darum bemüht, die Weltmeinung für das Ziel einer fairen Globalisierung zu gewinnen, bei der die Menschen Vorrang haben und die in der 1998 angenommenen Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verankerten Kernarbeitsnormen in vollem Umfang eingehalten werden. Eine Frontaloffensive gegen die Zwangsarbeit ist ein sehr zweckdienliches Mittel, zur Erreichung dieses weltweiten Ziels beizutragen.

2. Zu den Grundmerkmalen der heutigen Zwangsarbeit haben wir in den vergangenen vier Jahren viele neue Erkenntnisse gewonnen. Aus Sicht der IAO ist besonders wichtig, daß sie mit ihrer Anprangerung neuer Formen der Zwangsarbeit und sklavereiähnlicher Praktiken nicht mehr allein auf weiter Flur ist. Es gibt ermutigende Anzeichen eines Engagements seitens der Mitgliedstaaten der IAO, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der internationalen Gemeinschaft, die Probleme anzugehen. Zu den bedeutenden Entwicklungen gehören die ersten nationalen Aktionspläne gegen Zwangs- und Schuldarbeit, beispielsweise in Brasilien und Pakistan. Zu verzeichnen ist ein wachsendes Engagement für die Verabschiedung neuer einschlägiger Gesetze oder Maßnahmen, beispielsweise in einigen ostasiatischen Transformationswirtschaften. Es gibt mehrere regionale Aktionspläne oder Erklärungen gegen den Menschenhandel, die dessen Zwangsarbeits- und Kinderarbeitsdimensionen zunehmend anerkennen. Und nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seines Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (das Menschen-

handelsprotokoll, auch als Protokoll von Palermo bezeichnet), schicken sich etliche Staaten nunmehr an, neue Gesetze zu verabschieden oder ihr Strafrecht zu ändern, um die Zwangsarbeitsdimension des Menschenhandels anzugehen.

3. All dies sind bedeutsame Entwicklungen. Und doch sehen wir, was die tatsächliche Kenntnis und das tatsächliche Bewußtsein der modernen Zwangsarbeit angeht, offenbar nach wie vor nur die Spitze eines erschreckend großen Eisbergs. Die vor vier Jahren ausgesendeten Warnsignale dürften heute sogar noch mehr gerechtfertigt sein. Zwangsarbeit gibt es in irgendeiner Form auf allen Kontinenten, in nahezu allen Ländern und in jeder Art von Volkswirtschaft. Es gibt nach wie vor Fälle von „traditionellen“ Formen der Zwangsarbeit, wie man sie nennen könnte. Hierzu gehören tiefverwurzelte Schuldarbeitssysteme in Teilen Südasiens, die Schuldknechtschaft, von der hauptsächlich indigene Völker in Teilen Lateinamerikas betroffen sind, und die verbleibenden sklavereiähnlichen Praktiken, die heutzutage vor allem in Westafrika anzutreffen sind. Es gibt auch verschiedene Formen von Zwangsarbeit, die vom Staat entweder für wirtschaftliche oder für politische Zwecke abverlangt wird. Von Zwangsarbeit sind heutzutage auch zahlreiche Wanderarbeitnehmer betroffen, die aus ihren Herkunftsländern oder -gemeinden wegtransportiert werden.

4. Ältere Formen des Zwangs mutieren zu neueren Formen. Den Schuldarbeitssystemen Südasiens begegnet man auch heute noch auf Schritt und Tritt, und auf sie entfällt heutzutage die größte Zahl von Zwangsarbeitern. Diese Systeme haben sich jedoch während der vergangenen drei oder vier Jahrzehnte gewandelt. Sie durchdringen jetzt unterschiedliche Sektoren der informellen Wirtschaft sowie den landwirtschaftlichen Sektor, auf den früher der Löwenanteil der Schuldarbeit entfiel. Auch der Menschenhandel hat neue Formen und Dimensionen angenommen, die mit neueren Entwicklungen auf dem Gebiet der Technologie, des Transports und des grenzüberschreitenden organisierten Verbrechens zusammenhängen.

5. Zwangsarbeit ist ein emotionsgeladenes Thema, und den Regierungen widerstrebt es bisweilen, ihre Existenz innerhalb der Landesgrenzen zu untersuchen und anzuerkennen. Es ist alles andere als leicht, den politischen Willen

¹ IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf 2001, S. 1.

aufzubringen, die eingehenden Untersuchungen in die Wege zu leiten, die erforderlich sind, um Zwangsarbeitspraktiken zu ermitteln und dagegen vorzugehen. Die Opfer selbst scheuen manchmal vor Aussagen zurück, nicht nur aus Angst vor Repressalien ihrer Ausbeuter, sondern vielleicht auch weil sie befürchten, daß die Einwanderungs- und sonstigen Vollzugsbehörden Maßnahmen gegen sie ergreifen.

6. Wenn wir wirklich etwas bewegen wollen – in rechtlicher, politischer oder praktischer Hinsicht –, dann müssen wir die herausragenden Merkmale der heutigen Zwangsarbeit unbedingt verstehen. Erstens wird sie am häufigsten von privaten Akteuren und nicht unmittelbar vom Staat abverlangt. Zweitens ist eine herbeigeführte Verschuldung ein Schlüsselinstrument des Zwangs, das durch die Androhung von Gewalt oder sonstigen Strafen gegen Zwangsarbeiter oder ihre Familien noch verstärkt wird. Drittens sind Millionen von irregulären Migrantinnen und Migranten aufgrund ihres prekären Rechtsstatus besonders anfällig für Zwang, weil sie zusätzlich noch stets der Gefahr ausgesetzt sind, bei den Behörden denunziert zu werden. Die Opfer können vor der schwierigen Wahl stehen, entweder hochgradig ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu akzeptieren oder das Risiko der Abschiebung in ihre Heimatländer einzugehen, wenn sie sich zur Wehr setzen. Viertens hat eine zunehmende Zahl von Untersuchungen, insbesondere über die Lage der Zwangsarbeiter in industrialisierten Zielländern, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, eine gravierende Gesetzeslücke erkennen lassen, durch die ein Vorgehen gegen die verdeckten und oft subtilen Formen des Zwangs in der Privatwirtschaft erschwert wird.

7. Zwangsarbeit muß als Verbrechen geahndet werden. Dies ist heutzutage auch fast überall der Fall. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten der IAO hat das eine oder das andere ihrer Übereinkommen über Zwangsarbeit und meistens beide ratifiziert. In der Regel sehen die nationalen Verfassungen, die Strafgesetze und manchmal auch die Arbeitsgesetze ein völliges Verbot der Zwangsarbeit sowie der Sklaverei und sklaverei-ähnlicher Praktiken vor. Für die Auferlegung von Zwangsarbeit kann das Gesetz Strafen festlegen (obgleich diese sehr klein sein können). Zwei Probleme scheinen jedoch in der Welt ziemlich weit verbreitet zu sein. Erstens ist Zwangsarbeit bis auf sehr wenige Ausnahmen nicht genau definiert, so daß es für Vollzugsbeamte schwierig ist, die Straftat zu ermitteln und zu verfolgen. Zweitens sind infolge dieser Tatsache Zwangsarbeitsdelikte auf der Welt nur in sehr wenigen Fällen strafrechtlich verfolgt worden. So ergibt sich ein Teufelskreis: keine eindeutige Gesetzgebung, geringe oder keine Mittel für die Strafverfolgung, begrenztes Bewußtsein oder begrenzte Publizität, daher kein Drängen nach eindeutiger Gesetzgebung usw.

8. Andererseits müssen die Mitgliedstaaten mehr tun, als die Zwangsarbeit bloß zu kriminalisieren. Sie müssen auch die strukturellen Ursachen angehen, einschließlich politischer und arbeitsmarktpolitischer Fehler, die überhaupt zu Zwangsarbeit führen. Die Arbeitsmarktvorschriften bzw. die migrationspolitischen Maßnahmen sollten so gestaltet werden, daß das Risiko, daß Arbeitnehmer in Zwangsarbeitssituationen geraten, verringert wird. Derartige „weichere“ Förderungsmaßnahmen können viel zur Beseitigung der Bedingungen beitragen, die letztendlich zu Zwangsarbeit führen.

9. Dieser zweite Gesamtbericht über Zwangsarbeit hat sich die folgenden Ziele gesetzt:

- Erstens erklärt er in Anbetracht der Tatsache, daß der Begriff „Zwangsarbeit“ oft noch weitgehend mißverstanden wird, wie das Konzept im internationalen Recht definiert ist, und er erörtert einige Parameter für die Ermittlung von Zwangsarbeitssituationen in der Praxis.
- Zweitens legt er die erste globale Mindestschätzung der Zahl der Menschen in Zwangsarbeit durch eine internationale Organisation vor, aufgeschlüsselt nach geographischer Region und nach Form der Zwangsarbeit.
- Drittens zeichnet er ein dynamisches Gesamtbild der heutigen Formen von Zwangsarbeit und der Maßnahmen zu ihrer Beseitigung. Dieser Teil beginnt mit einer kritischen Überprüfung der Rechtsrahmen gegen Zwangsarbeit und der Rechtsdurchsetzung in der Praxis. In den folgenden Abschnitten werden dann drei Hauptkategorien heutiger Zwangsarbeit eingehender untersucht: Zwangsarbeit, die vom Staat selbst für wirtschaftliche, politische oder sonstige Zwecke auferlegt wird; Zwangsarbeit, die mit Armut und Diskriminierung zusammenhängt, überwiegend in Entwicklungsländern; und schließlich die Zwangsarbeitsergebnisse der Migration und des Handels mit verletzlichen Arbeitnehmern in der Welt. Die Analyse verweist auf umfangreiche vorbildliche Praktiken und ein Engagement, in dieser sensiblen Frage Fortschritte zu erzielen. Im letzten Abschnitt wird erörtert, inwieweit die moderne Zwangsarbeit im Gefüge einer globalisierten Welt verankert ist.
- Viertens gibt der Bericht einen Überblick über die Unterstützung, die die IAO den Mitgliedstaaten – zum Teil zusammen mit anderen internationalen Organisationen – zur Beseitigung der Zwangsarbeit leistet. Dieser Überblick kann zum Glück positivere Töne anschlagen als der erste Gesamtbericht über dieses Thema. Die Einrichtung eines Sonderaktionsprogramms zur Bekämpfung der Zwangsarbeit hat dazu beigetragen, die Anstrengungen der IAO zu bündeln, diese Fragen stärker in das Blickfeld der Mitgliedsgruppen der IAO sowie der internationalen

Partner zu rücken und neue operative Programme auf den Weg zu bringen. Außerdem nehmen sich eine wachsende Zahl von Tätigkeiten der IAO weiterhin des spezifischen Problems des Kinderhandels an.

- Abschließend wirft dieser Bericht einen Blick in die Zukunft. Die kommenden vier Jahre werden für die Auseinandersetzung mit der Kinderarbeit von entscheidender Bedeutung sein. Wichtige Vorarbeiten sind bereits geleistet worden, und es zeichnen sich Modelle für integrierte Maßnahmen gegen die Zwangsarbeit auf innerstaatlicher Ebene ab. Eine Schlüsselbotschaft des vorliegenden Berichts lautet, daß die Beseitigung der Zwangsarbeit zwar eine ungeheure Herausforderung für alle darstellt, daß diese Herausforderung aber dennoch gemeistert werden kann. Durch ein mutiges und entschlossenes Vorgehen gegen Verbrechen und Korruption und durch die Bereitstellung der entsprechenden Mittel kön-

nen die Mitgliedstaaten und die internationale Gemeinschaft echte und meßbare Fortschritte bei der Beseitigung der verschiedenen Formen von Zwangsarbeit erzielen, die in dem Bericht dokumentiert werden.

10. Vor allem müssen die Mitgliedstaaten, die den Willen zeigen, die Zwangsarbeitsprobleme anzupacken – den geeigneten rechtlichen und politischen Rahmen festzulegen, die Verbreitung von Zwangsarbeit zu dokumentieren und umfassende Maßnahmen dagegen zu ergreifen –, belohnt werden und dürfen in keiner Weise kritisiert oder bestraft werden. In diesem Geist der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen kann der Boden für eine Verstärkung der Maßnahmen gegen ein soziales Übel bereitet werden, das in der Welt von heute keinen Platz hat. Wenn wir eine faire Globalisierung und menschenwürdige Arbeit für alle erreichen wollen, dann muß die Zwangsarbeit unbedingt ausgeremert werden.

TEIL I

Verständnis und Messung der Zwangsarbeit in der heutigen Zeit

1. Zwangsarbeit: Definitionen und Konzepte

11. Seit dem letzten Gesamtbericht zu diesem Thema hat die Erkenntnis zugenommen, daß Zwangsarbeit in ihren verschiedenen Formen alle Gesellschaften, Entwicklungs- wie Industrieländer, durchdringen kann und keineswegs auf einige wenige Teile der Welt beschränkt ist. Doch wird der Begriff der Zwangsarbeit, wie er in den einschlägigen Normen der IAO verwendet wird, immer noch nicht richtig verstanden. Vielerorts wird der Begriff immer noch hauptsächlich mit den Zwangsarbeitspraktiken totalitärer Regime in Verbindung gebracht: den krassen Mißbräuchen durch Hitlers Deutschland, Stalins Sowjetunion oder Pol Pots Kambodscha. Am anderen Ende des Spektrums können Begriffe wie „moderne Sklaverei“, „sklavereiähnliche Praktiken“ und „Zwangsarbeit“ ziemlich lose verwendet werden und schlechte und ungesunde Arbeitsbedingungen einschließlich sehr niedriger Löhne bezeichnen. Tatsächlich ist in einigen innerstaatlichen Gesetzen die verspätete Zahlung von Löhnen bzw. die Entlohnung unterhalb des gesetzlichen Minimums als zumindest ein Element einer Zwangsarbeitssituation genannt worden.

Bestimmung der Merkmale von Zwangsarbeit

12. In ihrem ursprünglichen Übereinkommen zu diesem Thema, dem Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, definiert die IAO Zwangsarbeit im Sinne des Völkerrechts 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“ (Artikel 2(1))¹. Die andere

grundlegende IAO-Urkunde, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, bestimmt, daß Zwangsarbeit niemals für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung oder als Mittel politischer Erziehung, als Maßnahme der Diskriminierung, als Maßnahme der Arbeitsdisziplin oder als Strafe für die Teilnahme an Streiks eingesetzt werden darf (Artikel 1). Dieses Übereinkommen klärt bestimmte Zwecke, für die Zwangsarbeit *niemals* auferlegt werden kann, ändert aber nicht die grundlegende Definition im Völkerrecht.

13. Zwangsarbeit kann nicht einfach mit niedrigen Löhnen oder schlechten Arbeitsbedingungen gleichgesetzt werden. Sie trifft auch nicht auf Situationen rein wirtschaftlicher Notwendigkeit zu, beispielsweise wenn ein Arbeitnehmer sich wegen des tatsächlichen oder vermeintlichen Fehlens von Beschäftigungsalternativen nicht imstande sieht, eine Stelle aufzugeben. Zwangsarbeit stellt eine schwere Menschenrechtsverletzung und Einschränkung der menschlichen Freiheit dar, wie sie in den einschlägigen IAO-Übereinkommen und in anderen internationalen Instrumenten über Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken, Schuldknechtschaft oder Leibeigenschaft definiert wird.

14. Die IAO-Definition der Zwangsarbeit umfaßt zwei grundlegende Elemente: Die Arbeit oder Dienstleistung wird unter Androhung einer Strafe verlangt und sie wird unfreiwillig verrichtet. Die Tätigkeit der Aufsichtsorgane der IAO im Verlauf von rund 75 Jahren hat zur Klärung dieser Elemente beigetragen. Bei der Strafe braucht es sich nicht um strafrechtliche Maßnahmen zu handeln,

die Arbeit von gerichtlich verurteilten Gefangenen, die unter Aufsicht der öffentlichen Behörden arbeiten, Arbeit in Fällen höherer Gewalt wie Kriegen oder Unglücksfällen und kleinere Gemeindearbeiten (Art. 2(2)).

¹ Das Übereinkommen sieht bestimmte Ausnahmen vor, insbesondere in bezug auf die Militärdienstpflicht, soweit die Arbeit rein militärischen Zwecken dient, die üblichen Bürgerpflichten,

Kasten 1.1 Ermittlung von Zwangsarbeit in der Praxis

Fehlende Einwilligung in die (Unfreiwilligkeit der) Arbeit (der „Weg“ in die Zwangsarbeit)

- „Sklaven“- oder Schuldknechtschaftsstatus aufgrund von Geburt/ Abstammung
- Verschleppung oder Entführung
- Verkauf einer Person an jemand anders
- Inhaftierung am Arbeitsort – in Gefängnis oder in privater Haft
- Psychologischer Zwang, d.h. ein Arbeitsbefehl, verstärkt durch eine glaubwürdige Androhung einer Strafe bei Nichtbefolgung des Befehls
- Herbeigeführte Verschuldung (durch Buchfälschung, überzogene Preise, Wertminderung der erzeugten Güter oder Dienstleistungen, Wucherzinsen usw.)
- Täuschung oder falsche Versprechungen hinsichtlich der Art und Bedingungen der Arbeit
- Einbehaltung und Nichtzahlung von Löhnen
- Einbehaltung von Ausweisen oder anderen wertvollen persönlichen Sachen

Androhung einer Strafe (das Mittel, um jemanden in Zwangsarbeit zu halten)

Tatsächliche oder glaubwürdige Androhung von:

- Körperlicher Gewalt gegen den Arbeitnehmer oder Familienangehörige oder enge Mitarbeiter
- Sexueller Gewalt
- Übernatürlichen Vergeltungsmaßnahmen
- Freiheitsentzug oder sonstiger Inhaftierung
- Finanziellen Strafen
- Denunzierung bei den Behörden (Polizei, Einwanderungsbehörden usw.) und Abschiebung
- Entlassung aus der derzeitigen Beschäftigung
- Ausschuß von künftiger Beschäftigung
- Ausschuß aus dem gemeinschaftlichen und sozialen Leben
- Entzug von Rechten oder Privilegien
- Entzug von Nahrung, Unterkunft oder sonstigen Notwendigkeiten
- Versetzung an einen Arbeitsplatz mit noch schlechteren Arbeitsbedingungen
- Verlust des sozialen Status

sondern sie kann auch die Form eines Verlusts von Rechten und Privilegien annehmen. Außerdem kann die Androhung einer Strafe vielfältige unterschiedliche Formen annehmen. Bei ihren extremen Formen dürfte es sich um körperliche Gewalt oder körperlichen Zwang oder sogar Todesdrohungen gegen das Opfer oder Verwandte handeln. Es kann aber auch subtilere Formen der Drohung geben, beispielsweise psychologischer Art. Zu den von der IAO untersuchten Situationen gehören Drohungen, die Opfer bei der Polizei oder den Einwanderungsbehörden zu denunzieren, wenn ihr Beschäftigungsstatus illegal ist, oder die Denunzierung bei den Dorfältesten im Fall von Mädchen, die gezwungen sind, in weit entfernten Städten der Prostitution nachzugehen. Die Strafen können auch finanzieller Art sein, darunter wirtschaftliche Strafen im Zusammenhang mit Schulden, die Nichtzahlung von Löhnen oder der Verlust von Löhnen im Verein mit Entlassungsdrohungen, falls Arbeitnehmer sich weigern, Überstunden über das in ihren Verträgen oder in der innerstaatlichen Gesetzgebung festgelegte Maß hinaus zu leisten. Arbeitgeber zwingen Arbeitnehmer manchmal auch zur Aushändigung ihrer Ausweise und können mit der Beschlagnahme dieser Dokumente drohen, um Zwangsarbeit zu verlangen.

15. Was die Wahlfreiheit angeht, so haben sich die Aufsichtsorgane der IAO mit einer Reihe von

Aspekten befaßt, darunter den folgenden: Form und Gegenstand der Einwilligung; die Rolle äußerer Zwänge oder mittelbaren Zwangs; und die Möglichkeit, eine freiwillig gegebene Einwilligung zu widerrufen. Auch hier kann es viele subtile Formen des Zwangs geben. Viele Opfer begeben sich zunächst freiwillig in Zwangsarbeitssituationen, wenn auch aufgrund von Betrug und Täuschung, nur um später feststellen zu müssen, daß es ihnen nicht freisteht, die Arbeit einzustellen. Anschließend sind sie infolge gesetzlichen, körperlichen oder psychologischen Zwangs nicht in der Lage, ihren Arbeitsplatz zu verlassen. Die ursprüngliche Einwilligung kann als irrelevant angesehen werden, wenn diese aufgrund von Täuschung oder Betrug erlangt worden ist. Kasten 1.1 enthält die Hauptelemente oder -merkmale, die zur Ermittlung von Zwangsarbeitssituationen in der Praxis verwendet werden können.

16. Zwangsarbeitssituationen können in bestimmten Wirtschaftstätigkeiten oder Industriezweigen besonders häufig anzutreffen sein, die sich für mißbräuchliche Rekrutierungs- und Beschäftigungspraktiken eignen. Eine Zwangsarbeitssituation wird jedoch durch die Art der Beziehung zwischen einer Person und einem „Arbeitgeber“ und nicht durch die Art der verrichteten Tätigkeit bestimmt, wie schwer oder gefährlich die Arbeitsbedingungen auch immer sein mögen. Auch ist die Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit der Tätig-

keit gemäß der innerstaatlichen Gesetzgebung nicht maßgeblich für die Bestimmung, ob es sich um erzwungene Arbeit handelt oder nicht. Eine Frau, die zur Prostitution gezwungen wird, befindet sich infolge der Unfreiwilligkeit ihrer Arbeit und der Drohungen, unter denen sie arbeitet, in einer Zwangsarbeitssituation, ungeachtet der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit dieser besonderen Tätigkeit. Auch braucht eine Tätigkeit nicht offiziell als „Wirtschaftstätigkeit“ anerkannt zu werden, um unter den Begriff der „Zwangsarbeit“ fallen zu können. So wird ein kindlicher oder erwachsener Bettler, der unter Zwang tätig ist, als Zwangsarbeiter angesehen.

17. Zwangsarbeit ist auch eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie sie im IAO-Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, definiert sind. Kinderarbeit läuft nicht nur dann auf Zwangsarbeit hinaus, wenn Kinder als Einzelpersonen von einem Dritten unter Androhung einer Strafe zur Arbeit gezwungen werden, sondern auch dann, wenn die Arbeit eines Kindes Teil der von der Familie als Ganzes geleisteten Zwangsarbeit ist.

Zwangsarbeit und Menschenhandel in der Gesetzgebung

18. Die weltweit steigende Besorgnis über den Menschenhandel und die Zwangsarbeit, in die er mündet, hat die Mitgliedstaaten dazu veranlaßt, dem Konzept und der Definition der Zwangsarbeit in ihrer Straf- oder sonstigen Gesetzgebung Aufmerksamkeit zu schenken. Eine grundlegende Definition des Menschenhandels, die mittlerweile nahezu universell anerkannt wird, ist in dem Menschenhandelsprotokoll von 2000 enthalten². Dieses Instrument zielt u.a. darauf ab, den Tatbestand des *Menschenhandels* von dem des *Schmuggelns* zu unterscheiden. Menschenhandel bezeichnet die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug oder Täuschung „zum Zweck der Ausbeutung“. Ausbeutung umfaßt mindestens „die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“ (Artikel 3(a) des Protokolls). Jede Vertragsstaat ist verpflichtet, die notwendigen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen zu treffen, um die in diesem definitio-

rischen Artikel genannten Handlungen als Straftaten zu umschreiben (Artikel 5(1)).

19. Das Inkrafttreten des Menschenhandelsprotokolls im Dezember 2003 hat die nationalen Regierungen und Legislativen vor einige bedeutende Herausforderungen gestellt. Zwar hat die große Mehrheit der IAO-Mitgliedstaaten eines oder beide der Übereinkommen der IAO über Zwangsarbeit ratifiziert, viele haben aber in ihrem Strafrecht nicht das spezifische Delikt der Zwangsarbeit vorgesehen, wengleich viele es in ihr Arbeitsrecht aufgenommen haben. Das Gesetz kann auch sehr allgemein abgefaßt sein, statt die unterschiedliche Art und Weise anzugeben, wie Zwangsarbeit von privaten Akteuren verlangt werden könnte, oder es sieht möglicherweise keine angemessenen Strafen für den Einsatz unterschiedlicher Formen von Zwangsarbeit vor. In manchen Fällen kann dies eine anhaltende Tendenz zur Gleichsetzung der Zwangsarbeit mit einer vom Staat auferlegten Praxis widerspiegeln, statt der Tatsache Rechnung zu tragen, daß Zwangsarbeit heutzutage überwiegend in der Privatwirtschaft anzutreffen ist.

20. Diese Entwicklungen bringen daher konzeptuelle Herausforderungen sowie Herausforderungen für die Rechtsdurchsetzung mit sich. Sie führen den Begriff der *Ausbeutung* in das Völkerrecht ein – grob untergliedert in Ausbeutung der Arbeitskraft und sexuelle Ausbeutung –, mit dem juristisches Neuland betreten wird. Und sie verpflichten alle Vertragsparteien, von denen mehrere bisher Gesetze gegen Menschenhandel angenommen haben, die lediglich die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern betreffen, Gesetze zu verabschieden oder ihre Gesetze abzuändern, um das Konzept des Menschenhandels und der Ausbeutung zu erweitern.

21. Die entsprechenden Konsequenzen werden in den nachfolgenden Kapiteln untersucht. Hier soll erstens lediglich festgestellt werden, daß die weltweite Bewegung gegen den Menschenhandel dem Verständnis der Zwangsarbeit und den Maßnahmen gegen Zwangsarbeit auf jeden Fall Auftrieb gegeben hat, und zweitens, daß sie Gesetzgebern und Entscheidungsträgern möglicherweise eine Option bietet. Lassen sich die mißbräuchlichen Rekrutierungs- und Beschäftigungspraktiken, für die Wanderarbeitnehmer besonders anfällig sind, am besten dadurch bekämpfen, daß in der innerstaatlichen Gesetzgebung der Straftatbestand der Zwangsarbeit oder derjenige des Menschenhandels vorgesehen wird? Und wann fällt eine Arbeitssituation unter diese Begriffe?

22. Dies sind nicht nur akademische Fragen, und sie können eine bedeutende Auswirkung auf die Art und Weise haben, wie Staaten die Opfer von mißbräuchlichem Zwang ermitteln und schützen, Täter bestrafen und mit den strukturellen Faktoren umgehen, die für eine wirksame Prävention und Beseitigung der Zwangsarbeit erforderlich sind. In

² Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zur Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

dem Bericht einer von der Europäischen Union im Jahr 2003 eingesetzten Sachverständigengruppe Menschenhandel ist die Ausbeutung im Rahmen der Zwangsarbeit als das „entscheidende Element“ des Menschenhandelsprotokolls bezeichnet worden. Um den Menschenhandel wirksam zu bekämpfen, empfiehlt diese Gruppe folgendes: „Die politischen Maßnahmen sollten sich auf die Ergebnisse des Menschenhandels in bezug auf Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit, einschließlich erzwungener sexueller Dienstleistungen, Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken konzentrieren – ungeachtet dessen, wie die Menschen in eine solche Lage geraten – statt auf die Mechanismen des Menschenhandels selbst (oder in Ergänzung dazu). Die Staaten sollten jede Ausbeutung von Menschen im Rahmen von Zwangsarbeit, Sklaverei oder sklavereiähnlichen Bedingungen im Einklang mit den bedeutenden Menschenrechtsverträgen, die [ihre] Verwendung verbieten, kriminalisieren.“³

23. Zur Zeit geht die Tendenz weltweit offenbar dahin, den Straftatbestand des Menschenhandels zu begründen und in den entsprechenden Gesetzen Vorschriften für die Ermittlung und Verfolgung u.a. des Tatbestands der Zwangsarbeit vorzusehen. Dies kann sich positiv auf die Bekämpfung der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern durch Zwang auswirken, vorausgesetzt, daß die Mitgliedstaaten Gesetze gegen den Menschenhandel im weitesten Sinne erlassen, indem erstens den Zwangsarbeitsdimensionen neben der sexuellen Ausbeutung volle Aufmerksamkeit geschenkt wird und zweitens ausreichende Mittel für Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung in dieser Hinsicht bereitgestellt werden. Gleichzeitig sollte der Anstoß zu neuen Gesetzen gegen Menschenhandel kein Grund dafür sein, keine Gesetze gegen Zwangsarbeit als spezifischen Straftatbestand zu erlassen. Wie später gezeigt wird, sind keineswegs alle Zwangsarbeitspraktiken, denen selbst Wanderarbeitnehmer in Zielländern ausgesetzt sind, zwangsläufig ein Ergebnis des Menschenhandels. Auch sind nicht nur Migranten die Opfer von Zwangsarbeit in den Zielländern. Erforderlich sind daher Gesetze sowohl gegen Zwangsarbeit als auch gegen Menschenhandel.

24. Das Menschenhandelsprotokoll trifft zwar bestimmte Unterscheidungen zwischen dem *Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung* einerseits und dem *Menschenhandel zwecks Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit* (und auch Sklaverei, sklavereiähnlichen Praktiken und Leibeigenschaft) andererseits, daraus sollte jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß sexuelle Ausbeutung durch Zwang keine Zwangsarbeit darstellt. Tatsächlich haben sich die Aufsichts-

gremien der IAO regelmäßig mit Zwangsprostitution und sexueller Zwangsausbeutung im Rahmen des Übereinkommens Nr. 29 beschäftigt.

Zwangsarbeit und Sklaverei

25. Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Zwangsarbeit, Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken und Leibeigenschaft? Inwieweit handelt es sich dabei um die gleichen oder unterschiedliche Formen von Menschenrechtsverletzungen? Unser erster Gesamtbericht über Zwangsarbeit gab einen ausführlichen Überblick über die historischen Umstände, unter denen die beiden Haupturkunden der IAO über Zwangsarbeit und die Hauptinstrumente der Vereinten Nationen über Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken angenommen wurden⁴. Diese Analyse wird im vorliegenden Bericht nicht wiederholt. Es bedarf jedoch einiger Anmerkungen, um den Boden für die Prüfung der verschiedenen Formen von Zwangsarbeit in späteren Kapiteln zu bereiten.

26. Sklaverei ist eine Form von Zwangsarbeit. Sie ist mit der absoluten Kontrolle einer Person über eine andere oder vielleicht einer Gruppe von Personen durch eine andere gesellschaftliche Gruppe verbunden. Sklaverei wird in dem ersten internationalen Instrument zu diesem Thema im Jahr 1926 als der Zustand oder die Stellung einer Person definiert, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse ausgeübt werden (Artikel 1(1))⁵. Gewiß wird eine Person, die sich in einem Zustand der Sklaverei befindet, gezwungen zu arbeiten, dies ist aber nicht das einzige kennzeichnende Merkmal der Beziehung. Außerdem ist der Zustand ein Dauerzustand, der oft auf Abstammung beruht, kein befristeter Zustand. In diesem ersten Instrument, das zu einer Zeit angenommen wurde, als die Kolonialmächte in großem Umfang Zwangsarbeit verlangten, wurden die Vertragsparteien dazu verpflichtet, „alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, daß die Zwangsarbeit oder Arbeitspflicht der Sklaverei ähnliche Verhältnisse herbeiführt“ (Artikel 5). Das vier Jahre später angenommene IAO-Übereinkommen Nr. 29 verbot Zwangsarbeit allgemein, einschließlich der Sklaverei.

27. Danach kam die massive Auferlegung von Zwangsarbeit zu ideologischen oder politischen oder sonstigen Zwecken, insbesondere während und nach dem Zweiten Weltkrieg. Nachdem das Weltgewissen wachgerüttelt worden war, verabschiedete die IAO das Übereinkommen Nr. 105

³ Europäische Kommission: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Brüssel, 22. Dez. 2004), S. 53.

⁴ IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001 (insbesondere S. 9-12).

⁵ Sklaverei-Übereinkommen des Völkerbunds von 1926.

von 1957, dessen Schwerpunkt auf der vom Staat auferlegten Zwangsarbeit liegt. Unterdessen nahmen die Vereinten Nationen ihr Zusatzabkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken an, das sich mehr auf strukturelle Fragen wie Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft konzentriert, die damals in Entwicklungsländern vorherrschten, die viele Staaten aber durch Land-, Pacht- und sonstige Sozialreformen beseitigen wollten. Diese „sklavereiähnlichen Praktiken“ umfassen eindeutig Situationen, in denen Einzelpersonen oder gesellschaftliche Gruppen gezwungen sind, für andere zu arbeiten. Es gibt offensichtliche Überschneidungen zwischen Zwangsarbeitssituationen und sklavereiähnlichen Praktiken. Schuldknechtschaft oder „Schuldklaverei“ ist ein besonders eklatantes Merkmal der heutigen Zwangsarbeitssituationen.

Innerstaatliche Zwangsarbeitsterminologie

28. Auf innerstaatlicher Ebene können eine Reihe unterschiedlicher Begriffe verwendet werden, um die unterschiedlichen Formen des Zwangs zu erfassen, die diese Länder beseitigen wollen. In den südasiatischen Ländern Indien, Pakistan und bis zu einem gewissen Grad Nepal gibt es sehr komplizierte Definitionen von „Schuldarbeit“ in den Gesetzen, mit denen diese besondere Zwangspraxis beseitigt werden soll. Die meisten Schuldarbeiter fallen unter die IAO-Definition der Zwangsarbeit, doch gibt es wohl bestimmte Ausnahmen. In Brasilien ist der bevorzugte Ausdruck für die Zwangsrekrutierungs- und Beschäftigungspraktiken in entlegenen Gebieten „Sklavenarbeit“; alle Situationen, die durch diesen Ausdruck abgedeckt werden, dürften unter die IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit fallen.

Ein universelles Konzept mit innerstaatlichen Abweichungen

29. Ein wesentliches Prinzip, das Maßnahmen gegen Zwangsarbeit zugrunde liegt, besteht darin, daß diese Praxis als ein schweres Verbrechen behandelt werden muß. Wie in dem ersten einschlägigen Übereinkommen der IAO klar festgestellt wird, ist die illegale Auferlegung von Zwangsarbeit unter Strafe zu stellen, und die Mitglieder, die das Übereinkommen ratifizieren, sind verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die ergriffenen Strafmaßnahmen wirksam sind und streng vollzogen werden (Artikel 25). Und doch muß man einer grundlegenden Tatsache ins Auge sehen. Zwangsarbeit mag fast universell als ein Verbrechen anerkannt werden, sie wird aber kaum jemals strafrechtlich verfolgt, zum Teil deshalb, weil es schwierig ist, die verschiedenen Tatbestände, die Zwangsarbeit darstellen, in innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu artikulieren.

30. Die Herausforderung besteht darin, ein universelles Konzept zu erarbeiten, das einige grundlegende Prinzipien der Freiheit bei der Arbeit und Garantien gegen Zwang anerkennt, es gleichzeitig aber einzelnen Ländern ermöglicht, diejenigen Fragen gesetzlich zu regeln, die für sie in Anbetracht ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten von besonderer Bedeutung sind. In allen Gesellschaften besteht ein Risiko flagranter Formen von Zwangsarbeit, bei denen sowohl die einzelnen Opfer als auch die einzelnen Täter ermittelt werden können. In solchen Fällen müssen die Täter mit der vollen Härte des Gesetzes als Verbrecher bestraft werden. Die Opfer müssen durch Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Programme unterstützt werden, und sie müssen in den Genuß von geeigneten Rehabilitationsmaßnahmen kommen und Arbeit mit angemessener Entlohnung erhalten.

31. Je mehr die IAO ihre Untersuchungen, Analysen und Sensibilisierungsmaßnahmen zu Fragen der Zwangsarbeit in verschiedenen Regionen der Welt verstärkte, desto mehr sah sie sich mit einigen grundlegenden Tatsachen konfrontiert. Es gibt ein breites Spektrum von Arbeitsbedingungen und Arbeitspraktiken, die von extremer Ausbeutung einschließlich Zwangsarbeit an einem Ende bis zu menschenwürdiger Arbeit und der vollen Einhaltung der Arbeitsnormen am anderen Ende reichen. In jenem Teil des Spektrums, in dem Zwangsarbeitsbedingungen angetroffen werden können, ist die Linie, die Zwangsarbeit im streng gesetzlichen Sinn des Wortes von extrem schlechten Arbeitsbedingungen trennt, manchmal sehr schwer zu bestimmen. Selbst in dem Bereich, der gesetzlich als Zwangsarbeit definiert ist, können Arbeitgeber auf vielfältige Art und Weise Arbeitnehmern den Zugang zur vollen Ausübung ihrer Menschen- und Arbeitsrechte und insbesondere zu Mindest- oder marktüblichen Löhnen verwehren, indem sie eine Reihe von Zwangs- und Täuschungsmechanismen anwenden. Dies trifft gleichermaßen auf Industrieländer, Entwicklungsländer und Transformationswirtschaften zu. Die jeweiligen Abhilfemaßnahmen hängen von der Natur und vielleicht auch von der Schwere der angewendeten Zwangsmechanismen ab. Eine umfassende rechtliche Prüfung dieser Fragen – inwieweit diese oft subtilen Formen von Zwang oder Nötigung zu Zwangsarbeit im Sinne der einschlägigen IAO-Übereinkommen führen – fällt in den Zuständigkeitsbereich der Aufsichtsgremien der IAO. Eine allgemeine Übersicht über die Urkunden über Zwangsarbeit wird zur Erörterung auf der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2007 ausgearbeitet werden.

Traditionelle und neuere Zwangsarbeitsmuster

32. Die Fragen, ob und inwieweit heutzutage neue Zwangsarbeitsmuster entstehen, sind hochgradig relevant. Eine Frage lautet, ob die Einzelpersonen und gesellschaftlichen Gruppen, die heute am meisten für Zwangsarbeit anfällig sind, andere sind als in der Vergangenheit. Eine zweite Frage lautet, ob die Zwangsmechanismen im Wandel begriffen sind. Sicher gibt es erdrückende Beweise dafür, daß Frauen und auch Kinder tendenziell am anfälligsten für die Zwangsarbeitsergebnisse des Menschenhandels sind und daß von den Menschenhändlern neue Formen des Zwangs angewendet werden.

33. Die Unterscheidung zwischen „älteren“ und „neueren“ Zwangsarbeitsmustern ist gewiß nicht unanfechtbar. Die tatsächlichen Formen der Zwangsarbeit im Sinne der IAO-Definition weisen wohl nur geringe Abweichungen auf. In diesem Bericht wird argumentiert, daß ältere Ausprägungen der Zwangsarbeit zu neueren Formen mutieren, wie im Fall der Schuldarbeit in Asien, von der heutzutage neue Industriezweige und Sektoren und manchmal unterschiedliche Bevölkerungsgruppen einschließlich Frauen und Binnenwanderarbeitnehmern betroffen sind. In dieser Hinsicht können sich die älteren Schuldarbeitssysteme und neuere Ausprägungen des Menschenhandels eindeutig überschneiden.

34. Die „traditionelleren“ Formen sind aber dennoch in älteren Überzeugungen, Gebräuchen oder Agrar- und sonstigen Produktionsstrukturen verwurzelt, was manchmal eine Hinterlassenschaft der Kolonialzeit ist. Sie können auch auf seit langem bestehende Formen der Diskriminierung verletzlicher Gruppen zurückzuführen sein, seien es Stammes- und Kastenminderheiten in Asien oder indigene Völker Lateinamerikas. Solche traditionelle Formen bestehen auch in denjenigen Teilen Afrikas, in denen Sklaverei und Sklavenraub seit langem dokumentiert sind und in denen die Hinterlassenschaft der traditionellen Sklaverei anhaltende Diskriminierung und Zwangsbeschäftigungspraktiken zur Folge haben kann.

35. Die „modernen“ Formen, soweit sie mit der Globalisierung und neueren Migrationstendenzen

in Zusammenhang stehen, können eindeutiger auf das Streben nach illegalen finanziellen Gewinnen durch eine Reihe von Akteuren zurückgeführt werden, von denen manche Verbindungen zum organisierten Verbrechen haben. Die modernen Formen sind global, da sie in allen Regionen anzutreffen sind. In Industrieländern sind Fälle von Wanderarbeitnehmern in Schuldknechtschaft in der Landwirtschaft und in anderen arbeitsintensiven Sektoren, darunter Baugewerbe, Bekleidung, Verpackung und Lebensmittelverarbeitung dokumentiert worden. Ein besonders abscheuliches Beispiel ist der Handel mit Kindern durch kriminelle Netze zur Zwangsbettelei, zum Drogenhandel oder zur sexuellen Ausbeutung. In den Transformationswirtschaften Ost- und Südosteuropas ist wirtschaftliche Zwangsausbeutung unter Wanderarbeitnehmern aus dem Transkaukasus und Zentralasien beobachtet worden; sie findet auch in der Landwirtschaft und im Bergbau Zentralasiens statt. Kennzeichnend für heutige Zwangsarbeits-situationen sind Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Entzug der Ausweise und Drohungen, alle Migranten, die sich über unzulängliche Lebens- und Arbeitsbedingungen beschwerten, bei den Einwanderungsbehörden zu denunzieren.

36. Auch in Entwicklungsländern kann man heutzutage neben den älteren modernere Merkmale von Zwangsarbeits-situationen feststellen. Dazu gehören der Binnen- sowie der grenzüberschreitende Menschenhandel, wobei der Kinderhandel in bestimmten Regionen ein besonders alarmierendes Ausmaß angenommen hat, und sogar Zwangsüberstundenarbeit in Verbindung mit Entlassungsdrohungen. Ein seit langem bestehendes Problem, das mit neuen Zwangsformen verbunden ist, ist die Behandlung von Hausangestellten. Im Haushalt tätige Kinder und Erwachsene, von denen viele aus ländlichen Gebieten in die Städte von Entwicklungsländern ziehen, werden schon seit langem von lokalen Arbeitgebern zu Zwangsarbeit genötigt. Heute ist die wachsende Zahl von Migranten in Haushalten im Mittleren Osten und anderswo, die ihre Ausweise aus-händigen und unter Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit an einen Haushalt gebunden sind, hochgradig anfällig für Zwangsarbeit.

2. Eine Mindestschätzung der Zwangsarbeit in der Welt

37. Heutzutage sind mindestens 12,3 Millionen Menschen weltweit Opfer von Zwangsarbeit. Davon werden 9,8 Millionen von privaten Akteuren ausgebeutet, unter ihnen mehr als 2,4 Millionen in Zwangsarbeit als Folge des Menschenhandels. Weitere 2,5 Millionen werden vom Staat oder von rebellierenden Militärgruppen zur Arbeit gezwungen.

38. Dies sind die Hauptergebnisse einer IAO-Schätzung, die eigens für diesen Bericht vorgenommen worden ist. In Ermangelung zuverlässiger nationaler Schätzungen hat die IAO ihre eigene Methodologie entwickelt, die auf einer großen Anzahl von gemeldeten Fällen oder „Spuren“ beruht. Das Ergebnis ist eine Mindestschätzung, die eine untere Grenze der Gesamtzahl von Zwangsarbeitsopfern in der Welt darstellt. Diese Methode erbringt keine verlässlichen Landesschätzungen, die nur durch systematische und eingehende nationale Felduntersuchungen beschafft werden können⁶.

Typologie der Zwangsarbeit

39. Der erste Gesamtbericht über Zwangsarbeit zielte auf die Entwicklung einer ersten Typologie ab. Folgende Kategorien wurden aufgeführt: Sklaverei und Menschenraub; Teilnahmepflicht bei öffentlichen Arbeiten; Zwangsarbeit in der Landwirtschaft und entlegenen ländlichen Gegenden; Hausangestellte, deren Arbeitsbedingungen Zwangsarbeit gleichen; Schuldknechtschaft; vom Militär auferlegte Zwangsarbeit (unter besonderer Berücksichtigung von Myanmar); Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel; und Zwangsarbeit in Gefängnissen. Diese erste Typologie bezog sich entweder auf die *Sektoren*, in denen Zwangsarbeitssituationen vorkommen können (wie Landwirtschaft oder Haushaltsarbeit), oder auf die allgemeinen *Modalitäten*, denen zufolge Personen in Zwangsarbeitssituationen geraten können (wie Versklavung, Menschenhandel oder Schuldknechtschaft).

40. Für die Zwecke der Gesamtschätzung werden die Zwangsarbeitssituationen in drei Haupttypen eingeteilt (siehe Abbildung 1.1):

- *vom Staat auferlegte Zwangsarbeit* umfasst drei im ersten Gesamtbericht zu diesem Thema im Jahr 2001 beschriebene Haupt-

kategorien, nämlich vom Militär auferlegte Zwangsarbeit, Teilnahmepflicht bei öffentlichen Arbeiten und Zwangsarbeit in Gefängnissen. Die letztgenannte Kategorie umfasst nicht nur Zwangsarbeitslager, sondern auch in modernen halb- oder vollprivatisierten Gefängnissen auferlegte Arbeit. Aus praktischen Gründen ist auch von Rebellengruppen auferlegte Zwangsarbeit in diese Kategorie aufgenommen worden;

- *durch private Akteure auferlegte Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung* umfasst Frauen und Männer, die unfreiwillig der Prostitution oder anderen Formen kommerzieller sexueller Tätigkeit nachgehen oder die der Prostitution freiwillig nachgehen, aber nicht aufhören können. Darunter fallen auch alle Kinder, die zu kommerziellen sexuellen Tätigkeiten gezwungen werden;
- *von privaten Akteuren auferlegte Zwangsarbeit zur wirtschaftlichen Ausbeutung* umfasst jegliche Zwangsarbeit, die von privaten Akteuren zur Ausbeutung, mit Ausnahme der kommerziellen sexuellen Ausbeutung, auferlegt wird. Darunter fallen u.a. Schuldarbeit, Zwangsarbeit im Haushalt oder Zwangsarbeit in der Landwirtschaft und in entlegenen ländlichen Gebieten.

41. Neben dieser allgemeinen Typologie wurde zwischen gehandelten und nicht gehandelten Zwangsarbeitern unterschieden.

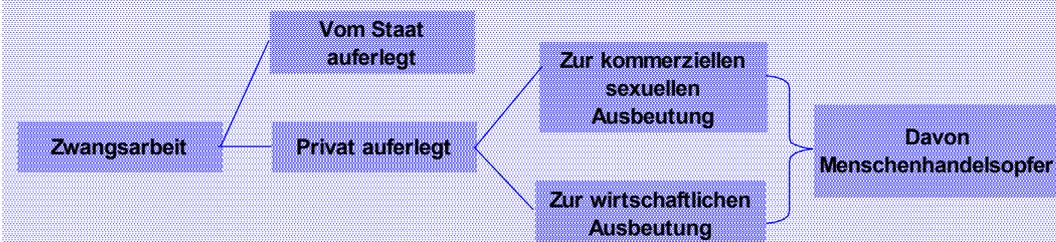
42. Eine differenziertere, mehr Kategorien umfassende Typologie wäre wünschenswert gewesen, warf aber in diesem Stadium zu viele Schwierigkeiten auf. Erstens liegen allgemein nur spärliche Daten zur Zwangsarbeit vor. Daher hätte eine große Anzahl von Kategorien die Datenanforderungen übermäßig belastet (mehr Kategorien hätten weniger Daten in jeder Kategorie bedeutet). Zweitens sind die vorliegenden quantitativen Angaben nicht ausreichend detailliert. In vielen Fällen beziehen sich die empirischen Informationen auf Gesamtzahlen, die mehr als einen Wirtschaftssektor oder eine Wirtschaftstätigkeit abdecken. Bisher gibt es keine objektive Basis, anhand deren die Gesamtzahlen nach Wirtschaftssektoren aufgeschlüsselt werden könnten.

Messung der Zwangsarbeit

43. Globalschätzungen werden üblicherweise abgeleitet, indem nationale Schätzungen zu regionalen und dann globalen Zahlen zusammengefasst werden. Dieser Direktaggregationsmethode gehen häufig Schritte voraus, um Unterschiede in den nationalen Konzepten und Definitionen zu harmo-

⁶ Auf die Schwierigkeit, genaue, zuverlässige nationale Statistiken zu beschaffen, wurde auch in einem Bericht der National Academy of Sciences der Vereinigten Staaten hingewiesen: *Monitoring international labor standards: Techniques and sources of information* (Washington, D.C., The National Academies Press, 2004).

Abbildung 1.1. Eine Typologie der Zwangsarbeit zur statistischen Schätzung



nisieren und mögliche fehlende Daten zu berücksichtigen. Dieser Ansatz wird von der IAO seit den siebziger Jahren allgemein zur Ableitung von Globalschätzungen und -projektionen der Erwerbsbevölkerung und in letzter Zeit zur Erstellung von Global- und Regionalschätzungen der Kinderarbeit und der Unterbeschäftigung verwendet.

44. Im Fall der Zwangsarbeit sind die vorliegenden nationalen Schätzungen oft disparat; sie betreffen ein oder zwei besondere Formen der Zwangsarbeit und werden allgemein auf der Grundlage von Sekundärinformationen berechnet. Die Definition und Methodologie, die für diese Zwangsarbeitsschätzungen verwendet werden, werden in den meisten Fällen nicht angegeben, und in einigen Fällen sind sogar das Datum oder der Zeitraum, auf die sich beziehen, unklar. Oft werden sie einfach abgeleitet, indem ein Bruchteil einer allgemeineren Schätzung zugrunde gelegt wird, beispielsweise indem davon ausgegangen wird, daß die kommerzielle sexuelle Zwangsausbeutung 10 Prozent der Gesamtzahl der in der Prostitution tätigen Menschen betrifft. Daher müssen zuverlässige und allgemein anerkannte nationale Schätzungen, die auf speziellen Datenerhebungsinstrumenten und einer unmittelbaren Befragung der Opfer selbst beruhen, noch entwickelt werden.

45. In Ermangelung fundierter und allgemein anerkannter nationaler Schätzungen beschloß die IAO, eine eigene Methodologie zu entwickeln, die sich auf Spuren von Zwangsarbeit stützt und bei der bestätigte Meldungen von Zwangsarbeitsfällen analysiert und gezählt werden. Diese Methodologie beruht auf der sogenannten „zweistufigen Stichprobenziehung“ aus gemeldeten Zwangsarbeitsfällen und führt zu Mindestschätzungen, die untere Grenzen der Gesamtzahl der Opfer von Zwangsarbeit in der Welt liefern. Die technischen Aspekte der Methodologie werden kurz in

Kasten 1.2 beschrieben und ausführlicher in einem getrennten Dokument erläutert⁷.

Eine Globalschätzung der Zwangsarbeit

46. Die IAO-Globalschätzung der Anzahl der Opfer von Zwangsarbeit beträgt 12,3 Millionen.

47. Diese Zahl sollte als die geschätzte globale Mindestanzahl von Personen interpretiert werden, die derzeit Zwangsarbeit im Sinne der IAO-Übereinkommen Nr. 29 und 105 leisten. Setzt man diese Schätzung zur derzeitigen Weltbevölkerung in Beziehung⁸, so ergibt sich, daß auf je 1.000 Einwohner mindestens zwei Zwangsarbeitsopfer kommen. In bezug auf die Welterwerbsbevölkerung insgesamt⁹ entspricht die Mindestschätzung rund vier Personen je 1.000 Erwerbstätige. Diese Zahl ist bedeutsam, stellt aber kein unüberwindliches Problem dar, wenn der Wille zu seiner Lösung vorhanden ist.

48. Die Zahlen stellen eine Mindestschätzung der Zwangsarbeit dar, weil entschieden wurde, bei der Auswahl der zugrundeliegenden Informationsquellen sehr vorsichtig zu sein und die Daten, soweit wie möglich, einem strengen Validierungsprozeß zu unterziehen. Die Zuverlässigkeit der Zahlen spiegelt zwangsläufig auch die Qualität und die Quantität der vorliegenden Informationen wider; sie sind beispielsweise weniger zuverlässig in Regionen, in denen das Bewußtsein für Zwangsarbeit schwach ausgeprägt ist oder in denen die Meinungsfreiheit beschränkt ist. Möglich ist auch, daß manche Zwangsarbeits-situationen überhaupt nicht erfaßt sind. Daher muß diese erste globale Schätzung als Teil eines laufenden

⁷ P. Belser; M. de Cock; F. Mehran: *ILO minimum estimation of forced labour in the world* (erscheint demnächst).

⁸ Vereinte Nationen: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, Bd. II: Sex and age distribution of populations, ST/ESA/SER.A/223 (New York, 2003), S. 39.

⁹ Berechnet auf der Grundlage von IAA: *Economically active population estimates and projections (1950-2010)*, Vorläufige 5. Aufl., unter http://laborsta.ilo.org/default_page.html.

Kasten 1.2
Methodologie der IAO-Mindestschätzung der Zwangsarbeit

In Ermangelung zuverlässiger und allgemein anerkannter nationaler Schätzungen stützt sich die Methodologie der IAO auf eine besondere statistische Methode, die als *doppelte Stichprobenziehung* aus den gemeldeten Fällen von Zwangsarbeit bezeichnet wird. Dieses Stichprobeverfahren, das in der statistischen Fachliteratur als „Capture-Recapture“ bezeichnet wird, ist ursprünglich zur Schätzung von Wildtierbeständen entwickelt worden, wird jetzt aber auch auf viele Arten von schwer bestimmbarer Menschenpopulationen angewendet, darunter auch die Zahl der Opfer von Kriegsverbrechen. In ihrer einfachsten Form besteht diese Methode in der Ziehung von zwei unabhängigen Listen (Capture und Recapture), wobei jede eine Zufallsstichprobe der zu schätzenden Population darstellt. Dann wird die Zahl der Personen auf jeder der beiden Listen sowie die Zahl der Personen auf beiden Listen gezählt. Die sich daraus ergebenden drei Zahlen bilden die Grundlage für die Schätzung der Größe der Zielpopulation insgesamt.

Im vorliegenden Zusammenhang wurde das Doppelstichprobenverfahren angewendet, indem die IAO zwei Forscherteams einsetzte, die unabhängig voneinander arbeiteten, mit gleichem Arbeitspensum und in vergleichbaren Umfeldern. Die beiden Teams wurden in der Erstellung zwei unabhängiger Listen von *bestätigten Meldungen von Zwangsarbeitsfällen* unter Verwendung einer Vielzahl von IAO- und Nicht-IAO-Quellen unterwiesen (darunter Berichte von internationalen Organisationen, Regierungen, der Polizei, Gewerkschaften, lokalen und internationalen nichtstaatlichen Organisationen, Hochschulen, der Medien und sonstiger Quellen). Ein bestätigter gemeldeter Fall von Zwangsarbeit wurde definiert als eine Information aus einer Originalquelle auf einer Seite oder einem Bildschirm, die die folgenden vier Elemente enthielt: eine als Form von Zwangsarbeit im Sinne der Übereinkommen Nr. 29 oder Nr. 105 der IAO anerkannte Tätigkeit; eine numerische Ziffer, die die Anzahl der bestimmten oder bestimmbarer beteiligten Personen angibt; ein geographisches Gebiet, in dem die Tätigkeit den Angaben zufolge stattgefunden hat; und ein entsprechendes Datum oder Zeitintervall, das in den Zeitraum 1995-2004 fällt.

Die beiden Listen wurden in getrennten Datenbanken gespeichert, von denen jede nach geographischer Region und allgemeiner Form von Zwangsarbeit organisiert war. Für jede Kategorie wurde die Zahl der bestätigten, gemeldeten Fälle von Zwangsarbeit, die von jedem Team ermittelt wurden, sowie die Zahl der von beiden Teams ermittelten Fälle gezählt. Diese Zahlen wurden dann zur Berechnung der Gesamtzahl der gemeldeten Fälle von Zwangsarbeit während des zehnjährigen Bezugszeitraums nach Kategorie verwendet. Es ist gezeigt worden, daß unter bestimmten Annahmen diese Zahl, multipliziert mit der durchschnittlichen Zahl der Opfer je Fall, eine Schätzung der Gesamtzahl der Personen in Zwangsarbeit zu einer gegebenen Zeit liefert, einschließlich nicht gemeldeter wie auch gemeldeter Fälle.

Es muß unterstrichen werden, daß diese Methodologie aus einer Reihe von Gründen zu einer strikten Mindestschätzung der Zwangsarbeit führt, insbesondere wegen der Beschränkung auf glaubwürdige Quellen und bestätigte Angaben. Durch die sieben, den Forschern bekannten Sprachen wurde ihre Suche nach geographisch verstreuten Quellen ebenfalls eingeschränkt. Schließlich wurde im gesamten Verlauf der Studie allgemein alles getan, um in Zweifelsfällen Vorsicht walten zu lassen.

Quelle: P. Belsler et al., *ILO minimum estimation of forced labour in the world*, a.a.O. Siehe auch S. K. Thompson: *Sampling*, Kap. 18: „Capture-recapture sampling“ (New York, John Wiley and Sons, 1992).

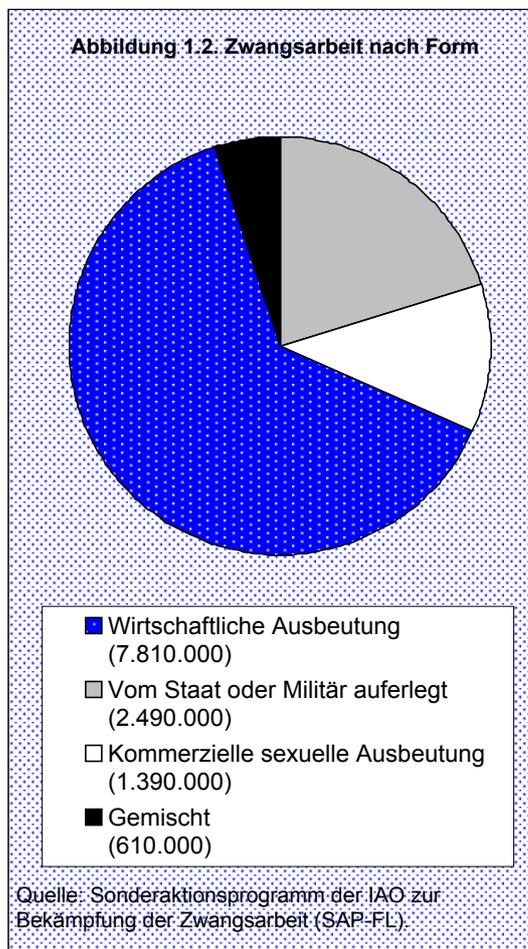
Prozesses zur Beschaffung von mehr und besseren Informationen über Zwangsarbeit gesehen werden. 49. Wie alle Schätzungen ist auch diese Global-schätzung mit Fehlern behaftet. Ein Aspekt ist der Stichprobenfehler. Er ergibt sich aus der Tatsache, daß die Schätzung eine Verallgemeinerung auf der Grundlage einer Stichprobe darstellt. Würden unterschiedliche Stichproben zu unterschiedlichen Zeitpunkten untersucht werden, so würde die jeweilige Schätzung zweifellos jedes Mal etwas anders ausfallen. Die hier gewählte Doppelstichprobenmethode liefert glücklicherweise nicht nur eine Schätzung der Zwangsarbeit weltweit, sondern auch eine Schätzung des induzierten Stichprobenfehlers. Dieser Stichprobenfehler oder „Standardfehler“, wie er in der Fachsprache der Statistik heißt, wird in diesem Zusammenhang auf rund 2,5 Millionen veranschlagt. Somit sollten

unterschiedliche Stichproben der gemeldeten Fälle mit hoher Wahrscheinlichkeit zu globalen Schätzungen der Zwangsarbeit im Bereich zwischen 9,8 und 14,8 Millionen führen.

Hauptformen von Zwangsarbeit

50. Abbildung 1.2 zeigt die Verteilung der globalen Mindestschätzung der Zwangsarbeit aufgeschlüsselt nach ihren Hauptformen. Weltweit wird nur 20 Prozent der gesamten Zwangsarbeit unmittelbar vom Staat oder vom Militär abverlangt. Der Rest wird von privaten Akteuren auferlegt, die verletzte Menschen ausnutzen. Die kommerzielle sexuelle Zwangsausbeutung macht 11 Prozent aller Fälle aus, und der größte Teil – 64 Prozent – wird von privaten Akteuren zwecks wirt-

schafflicher Ausbeutung auferlegt. Rund 5 Prozent leisten Formen von Zwangsarbeit, die nicht eindeutig bestimmt werden konnten.



Regionale Verteilung

51. Tabelle 1.1 zeigt die Ergebnisse aufgeschlüsselt nach Regionen. Sie bestätigt, daß Zwangsarbeit ein wirklich globales Problem ist und eine erhebliche Anzahl von Menschen in entwickelten wie Entwicklungsländern und in allen Regionen der Welt betrifft. Die Zahlen sind am größten in der asiatisch-pazifischen Region, gefolgt von Lateinamerika und der Karibik und Afrika südlich der Sahara. In diesen Regionen spiegeln die Zahlen das hartnäckige Überleben – und oft den Wandel – der traditionellen Formen der Leibeigenschaft wider. Aber auch in Industrie-, Übergangs- und mittelöstlichen Ländern sind die Zahlen beträchtlich. Wie in diesem Bericht durchweg

festgestellt wird, erfassen die Zahlen in diesen Regionen im wesentlichen das Entstehen neuer Formen von Zwangsarbeit, die mit der Globalisierung, der Migration und dem Menschenhandel in Zusammenhang stehen.

52. Abbildung 1.3 zeigt die Verbreitung von Zwangsarbeit im Verhältnis zur Größe der Bevölkerung in den verschiedenen Regionen. Asien und der Pazifik, Lateinamerika und die Karibik und Afrika südlich der Sahara sind mit jeweils 3, 2,5 und 1 Opfer von Zwangsarbeit je 1.000 Einwohner nach wie vor die drei Regionen mit der höchsten Verbreitung von Zwangsarbeit im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung. Darauf folgen der Mittlere Osten und Nordafrika (0,75 Person je 1.000 Einwohner), die Transformationswirtschaften (0,5 Person je 1.000 Einwohner) und die Industrieländer (0,3 Person je 1.000 Einwohner).

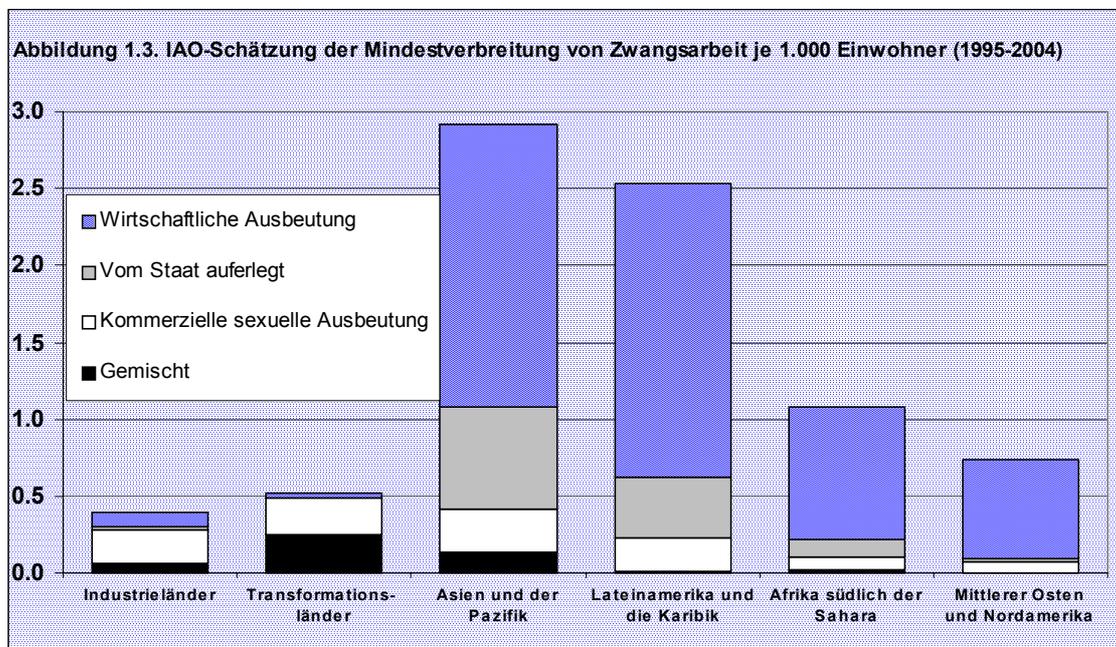
53. Nahezu zwei Drittel der gesamten Zwangsarbeit in Asien und im pazifischen Raum wird privat zwecks wirtschaftlicher Ausbeutung auferlegt, wobei es sich überwiegend um Schuldknechtschaft in der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftstätigkeiten handelt. Rund 20 Prozent der gesamten Zwangsarbeit in Asien und im pazifischen Raum wird vom Staat auferlegt und ist in einigen wenigen Ländern der Region konzentriert, darunter Myanmar. Auf Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung entfällt weniger als 10 Prozent der gesamten Zwangsarbeit in dieser Region. Ein ähnliches Zwangsarbeitsmuster weisen Lateinamerika und die Karibik auf, wo die privat auferlegte Zwangsarbeit zwecks wirtschaftlicher Ausbeutung die dominierende Form ist (75 Prozent), gefolgt von staatlich auferlegter Zwangsarbeit (16 Prozent) und Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung (9 Prozent). Auch in Afrika südlich der Sahara dient der größte Teil der Zwangsarbeit der wirtschaftlichen Ausbeutung (80 Prozent), gefolgt von staatlich auferlegter Zwangsarbeit (11 Prozent) und Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung (8 Prozent).

54. Der Mittlere Osten und Nordafrika weisen ein ähnliches Zwangsarbeitsmuster auf wie die anderen Entwicklungsregionen, obgleich die vom Staat auferlegte Zwangsarbeit einen relativ kleinen Teil ausmacht (3 Prozent). Die privat auferlegte Zwangsarbeit zwecks wirtschaftlicher Ausbeutung ist die dominierende Form der Zwangsarbeit (88 Prozent), gefolgt von Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung (10 Prozent).

Tabelle 1.1. Regionale Verteilung der Zwangsarbeit

| | Zahl der Menschen in Zwangsarbeit |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| Asien und Pazifik | 9.490.000 |
| Lateinamerika und Karibik | 1.320.000 |
| Afrika südlich der Sahara | 660.000 |
| Industrieländer | 360.000 |
| Mittlerer Osten und Nordafrika | 260.000 |
| Transformationsländer | 210.000 |
| Welt | 12.300.000 |

Quelle: SAP-FL.



55. In den Transformationswirtschaften und den Industrieländern zeigt sich ein etwas anderes Muster der Zwangsarbeit als in den Entwicklungsländern. In beiden dieser Regionen ist die Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung die dominierende Form (46 Prozent bzw. 55 Prozent)¹⁰, während der Anteil der vom Staat auferlegten Zwangsarbeit in den Transformationswirtschaften praktisch gleich null ist und in den Industrieländern weniger als 5 Prozent beträgt. Doch selbst in den Industrieländern, in denen der

Schwerpunkt bisher auf der kommerziellen sexuellen Zwangsausbeutung lag, sind rund ein Viertel (23 Prozent) der Zwangsarbeiter Opfer von nicht-sexueller wirtschaftlicher Ausbeutung.

Menschenhandel

56. Die geschätzte Mindestzahl von Personen in Zwangsarbeit zu einem gegebenen Zeitpunkt infolge von Menschenhandel beträgt 2,45 Millionen.

57. Somit sind rund 20 Prozent der gesamten Zwangsarbeit und rund ein Viertel der von privaten Akteuren verlangten Zwangsarbeit das Ergebnis von Menschenhandel. Dies zeigt, daß die auf den Menschenhandel zurückzuführende Zwangsarbeit zwar einen erheblichen Teil der Gesamtzahl darstellt, daß der größte Teil der Zwangsarbeit

¹⁰ Die Prozentsätze sind sogar noch höher (95 bzw. 71 Prozent), wenn die gemischte Form der Zwangsarbeit der Kategorie der Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung hinzugerechnet wird.

weltweit aber nicht mit dem Menschenhandel in Zusammenhang steht. Es gibt jedoch wichtige geographische Abweichungen. Die Zahlen in Tabelle 1.2 lassen darauf schließen, daß in Asien, Lateinamerika und Afrika südlich der Sahara der Anteil der gehandelten Opfer weniger als 20 Prozent der gesamten Zwangsarbeit ausmacht. In den Industrieländern, den Transformationsländern und im Mittleren Osten und in Nordafrika ist der Menschenhandel dagegen für mehr als 75 Prozent der Zwangsarbeit verantwortlich. In diesen Teilen der Welt stellt der Menschenhandel daher den Hauptweg in die Zwangsarbeit dar.

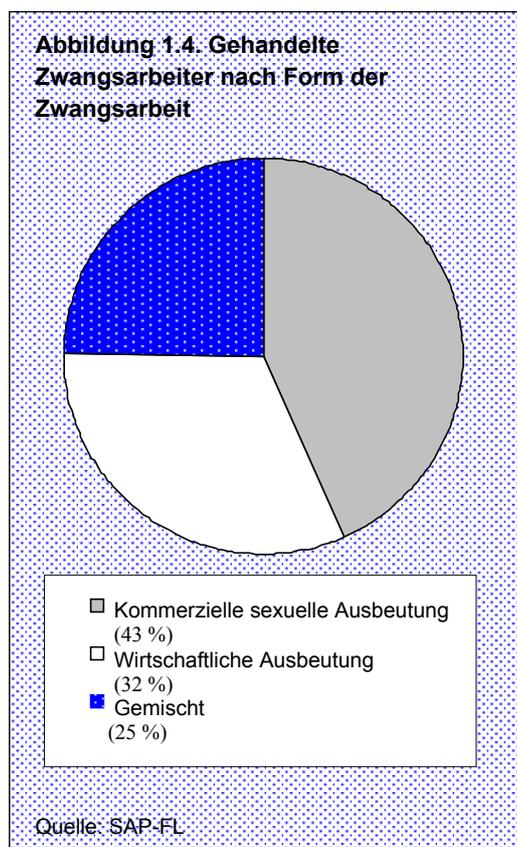
58. Gehandelte Menschen werden in der Zielregion (d.h. dort, wo sie zu arbeiten gezwungen sind) und nicht in ihrer Herkunftsregion gezählt. Die relativ niedrigen Schätzungen für Afrika oder die Transformationsländer sollten nicht die Tatsache verdecken, daß viele Menschen aus diesen Regionen in andere Regionen verbracht werden, einschließlich Industrieländern.

59. Wie in Abbildung 1.4 gezeigt, werden die meisten Menschen in Zwangsarbeit zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung gehandelt (43 Prozent), viele werden aber auch zur wirtschaftlichen Ausbeutung gehandelt (32 Prozent). Der Rest wird aus gemischten oder unbestimmten Gründen gehandelt (25 Prozent). Auch hier gibt es geographische Abweichungen, wobei der Menschenhandel zur wirtschaftlichen Ausbeutung von rund einem Viertel des gesamten Menschenhandels in Industrieländern bis zu rund 90 Prozent im Mittleren Osten und in Nordafrika reicht.

Tabelle 1.2. Regionale Verteilung der gehandelten Zwangsarbeiter

| | Zahl der Menschen in Zwangsarbeit infolge von Menschenhandel |
|--------------------------------|--|
| Asien und Pazifik | 1.360.000 |
| Industrieländer | 270.000 |
| Lateinamerika und Karibik | 250.000 |
| Mittlerer Osten und Nordafrika | 230.000 |
| Transformationsländer | 200.000 |
| Afrika südlich der Sahara | 130.000 |
| Welt | 2.450.000 |

Anm.: Die Zahlen sind gerundet und summieren sich daher nicht zu der angegebenen Gesamtzahl.
Quelle: SAP-FL.



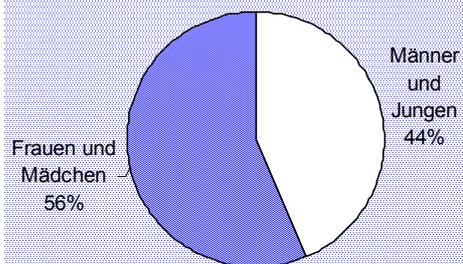
Zwangsarbeiter nach Geschlecht und Alter

60. Welche Menschen sind in Zwangsarbeit gefangen? Die Abbildungen 1.5 und 1.6 zeigen die Ergebnisse aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht, soweit die vorliegenden Quellen solche Informationen enthielten. In der wirtschaftlichen Zwangsausbeutung machen Frauen und Mädchen 56 Prozent der Opfer und Männer und Jungen immerhin 44 Prozent aus. Was die kommerzielle sexuelle Zwangsausbeutung betrifft, so sind die Opfer zu 98 Prozent Frauen und Mädchen.

61. Eine genaue Aufschlüsselung der Ergebnisse nach dem Alter war nicht möglich, da das genaue Alter der Opfer in den Quellen selten angegeben wird. Viele Quellen beziehen sich auf den Handel mit jungen Menschen ohne Angabe ihres Alters. Wir schätzen jedoch, daß Kinder zwischen 40 und 50 Prozent aller Opfer ausmachen ¹¹.

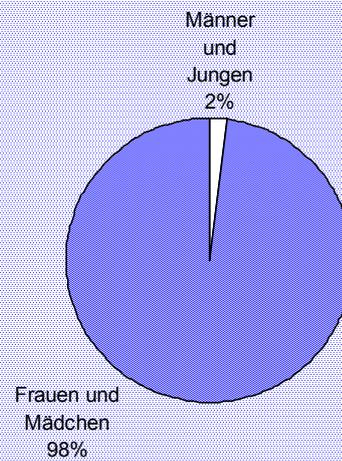
¹¹ Dies ist mit der Schätzung im Gesamtbericht von 2002 über die Kinderarbeit vereinbar, die unter Verwendung einer anderen Methodologie die Zahl der Kinder in Zwangs- und Schularbeit mit 5,7 Millionen beziffert hatte. IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, Tab. 3, S. 20.

Abbildung 1.5. Wirtschaftliche Zwangsausbeutung nach Geschlecht



Quelle: SAF-FL.

Abbildung 1.6. Kommerzielle sexuelle Zwangsausbeutung nach Geschlecht



TEIL II

Ein dynamisches Gesamtbild

1. Wesentliche globale Tendenzen und Entwicklungen

62. Ein Hauptzweck der Gesamtberichte besteht darin, die wesentlichen globalen Tendenzen während des Berichtszeitraums zu erfassen¹. Bevor auf einige Aspekte der Zwangsarbeit in verschiedenen Regionen der Welt eingegangen wird, ist es wichtig, einige allgemeine Überlegungen über Ansätze zur Beseitigung der Zwangsarbeit in Gesetzgebung und Praxis und über einige der Hindernisse anzustellen, die wirksamen Maßnahmen gegen Zwangsarbeit entgegenstehen.

63. Zwei Hauptbefunde der globalen Schätzung lauten, daß Zwangsarbeit in allen Regionen und Volkswirtschaften anzutreffen ist und daß der größte Teil der heutigen Zwangsarbeit von privaten Akteuren und nicht vom Staat auferlegt wird. Der Tatbestand der Nötigung zu Zwangsarbeit wird nur sehr selten bestraft, selbst wenn er im innerstaatlichen Recht anerkannt ist. Und wenn Fälle von Zwangsarbeit strafrechtlich verfolgt werden, sind die Strafen im Vergleich zur Schwere des Delikts oft sehr geringfügig. Meistens gibt es weder amtliche Statistiken zur Verbreitung von Zwangsarbeit noch besteht in der Gesellschaft als Ganzes ein weitverbreitetes Bewußtsein dafür, daß Zwangsarbeit ein Problem ist. Sie ist bis auf wenige Ausnahmen weiterhin

eines der am meisten verdeckten Probleme unserer Zeit.

64. Dies wirft bestimmte Fragen auf. Sind die Gesetze gegen Zwangsarbeit unzureichend, entweder weil die Strafen zu geringfügig sind, oder weil sie zu ehrgeizig sind, um eine wirksame Strafverfolgung zu gestatten? Oder liegen die Probleme eher in einer schwachen Rechtsdurchsetzung im Verein mit unzulänglichen oder unzureichend ausgestatteten Überwachungs- und Aufsichtssystemen? Entgehen die Wirtschaftssektoren, in denen Zwangsarbeit am meisten verbreitet ist, der Arbeitsaufsicht?

65. Eine zweite Gruppe von Fragen betrifft die wirksamsten Mittel zur Beendigung der Zwangsarbeit. Niemand würde bestreiten, daß Rechtsdurchsetzung ein wesentlicher Teil der Lösung ist und daß die Tatsache, daß die Täter straffrei ausgehen, zu den wichtigsten Gründen dafür gehört, weshalb Zwangsarbeitspraktiken anhalten. Und doch besteht weitgehend Einvernehmen darüber, daß Maßnahmen gegen Zwangsarbeit, einschließlich der Zwangsarbeitsergebnisse des Menschenhandels, einen integrierten Ansatz erfordern, der strenge Rechtsdurchsetzung mit Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen verbindet. Diese müssen auf einem menschenrechts- und opferzentrierten Ansatz beruhen, der die Opfer eindeutig ermittelt und angemessenen Schadenersatz für Mißbräuche sowie eine dauerhafte Wiedereingliederung in die Gesellschaft anstrebt. Wie weithin anerkannt wird, müssen die Maßnahmen und Programme aber sogar noch über diese beiden Ansätze hinausgehen. Sie müssen möglicherweise auch die strukturellen Faktoren ermitteln – vielleicht in der Funktionsweise der Boden-, Kredit- oder Arbeitsmärkte oder selbst in Aspekten der heutigen Globalisierung –, mit denen sich das

¹ „Dieser Bericht soll ein dynamisches Gesamtbild der während der vorausgehenden Vierjahresperiode verzeichneten Entwicklungen in bezug auf jede Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Unterstützung und für die Festlegung von Prioritäten für den folgenden Zeitraum dienen, und zwar in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren.“ Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, 1998.

Fortbestehen oder sogar die Zunahme der Zwangsarbeitspraktiken erklären lassen.

66. Vier Jahre sind kein langer Zeitraum, um bei einer so komplexen – und oft strukturell tiefverwurzelten – Frage wie der Zwangsarbeit signifikante Veränderungen auf globaler Ebene erwarten zu können. Der Zeitraum deckt sich mit den ersten Erfahrungen des Sonderaktionsprogramms zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL), das vom IAA-Verwaltungsrat im November 2001 als Teil der Förderungstätigkeiten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte durch technische Zusammenarbeit genehmigt wurde. Auf die Tätigkeiten des SAP-FL wird ausführlicher in Teil II eingegangen; hier sei nur gesagt, daß seine umfangreichen Forschungs- und Sensibilisierungsprogramme die verschiedenen Dimensionen der Zwangsarbeit in unterschiedlichen Kontexten veranschaulicht und einige Lücken im rechtlichen und grundsatzpolitischen Rahmen aufgedeckt haben, die einem wirksameren staatlichen Vorgehen gegen Zwangsarbeit im Wege stehen können. Unterdessen ist Maßnahmen gegen den Kinderhandel von vielen Regierungen, Sozialpartnern und anderen Akteuren, oft mit Unterstützung durch das Internationale Programm der IAO zur Beseitigung der Kinderarbeit, fortgesetzte Priorität eingeräumt worden.

67. In der Frage der strukturellen Ursachen der Zwangsarbeit gehen die Meinungen immer noch weit auseinander. In den Entwicklungsländern wird darüber debattiert, ob das Versagen der Kredit- oder Finanzmärkte oder die Agrarsysteme und ungleiche Machtverhältnisse das hartnäckige Fortbestehen von Zwangs- und Schuldarbeit in ländlichen Gesellschaften erklären. Und in allen Ländern stellt sich die besonders schwierige Frage, ob die derzeitigen Muster der Globalisierung neue Formen von Zwangsarbeit entstehen lassen oder dazu beitragen.

68. Die Bekämpfung der Straflosigkeit durch einen soliden Rechtsrahmen und eine energische Rechtsdurchsetzung ist stets eine Voraussetzung für wirksame Maßnahmen gegen Zwangsarbeit. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über neuere regionale und nationale Erfahrungen und befaßt sich mit einigen großen Dilemmas im Zusammenhang mit der Sicherstellung angemessener Strafen für die verschiedenen Ausprägungen moderner Zwangsarbeit.

69. Zwangsarbeit kann vom Staat aus verschiedenen Gründen auferlegt werden: aus politischen oder Sicherheitsgründen, zur Rehabilitation von Gefangenen oder sonstigen inhaftierten Personen, zwecks wirtschaftlicher Entwicklung und aus anderen Gründen. In Kapitel 3 werden die seit dem letzten Gesamtbericht zu diesem Thema in dieser Hinsicht eingetretenen Veränderungen untersucht und ausgehend von einer erweiterten

Wissensbasis die Zwangsarbeitsaspekte der Gefangenenarbeit erörtert.

70. In den Entwicklungsländern ist die überwiegende Mehrheit der Opfer von Zwangsarbeit arm. In vielen Fällen kann Zwangsarbeit mit Diskriminierung in Zusammenhang gebracht werden. Armut und Diskriminierung sind daher eine nützliche Ausgangsbasis für die Überprüfung der heutigen Zwangsarbeitsmuster sowie der politischen Maßnahmen und Programme einzelner Länder zur Bewältigung dieser Probleme. Kapitel 4 sollte u.a. zeigen, weshalb es einer umfassenden Kombination aus Gesetzesvollzugsmaßnahmen und sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen bedarf, um die strukturellen Probleme der Zwangsarbeit in den Griff zu bekommen.

71. In allen Ländern und Regionen sind vor allem Wanderarbeitnehmer und insbesondere irreguläre Migranten der Gefahr von Rekrutierungs- und Beschäftigungszwangspraktiken ausgesetzt. Zwar sind die Probleme nicht auf die Industrieländer beschränkt, doch verdienen die heutigen Zwangsarbeitstendenzen in diesen reicheren Ländern – und auch die Abhilfemaßnahmen – besondere Aufmerksamkeit in diesem Bericht. Mit der Analyse in Kapitel 5 soll unter anderem gezeigt werden, weshalb der Menschenhandel von so großer Bedeutung im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit ist und bei künftigen globalen Maßnahmen direkter angegangen werden muß.

72. In Kapitel 6 wird eine sehr komplexe, aber zunehmend besorgniserregende Frage erörtert, nämlich die Verbindungen zwischen Zwangsarbeit und Globalisierung. Im ersten Gesamtbericht über Zwangsarbeit wurde der Menschenhandel zutreffend als die „Kehrseite der Globalisierung“ dargestellt². Diese Perspektive ist nach wie vor von grundlegender Bedeutung, da sie die Aufmerksamkeit auf die Gefahren lenkt, die unkontrollierte Marktkräfte für die verletzlichsten Gruppen, einschließlich Migrantinnen, mit sich bringen. Der vorliegende Bericht wirft jedoch noch darüber hinausgehende Fragen auf. Über den grenzüberschreitenden Menschenhandel in die reicheren Länder hinaus gibt es Aspekte der Globalisierung, die die Gefahr von Zwangsarbeitsbedingungen in den ärmeren Ländern erhöhen, die unter großem Druck stehen, billigere Güter für die globalen Märkte herzustellen. Was muß unter diesen Umständen getan werden, um solche Gefahren abzuwenden?

² IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001. S. 51.

2. Bekämpfung der Straflosigkeit: Das Recht und seine Durchsetzung

Globale und regionale Entwicklungen: Ein zunehmendes Bewußtsein

73. Das globale Bewußtsein für Zwangsarbeit, insbesondere als Folge des Menschenhandels, hat in den vergangenen vier Jahren sicher zugenommen. Daß diese Probleme angegangen werden müssen, ist in mehreren internationalen oder regionalen Verträgen, Aktionsplänen und Erklärungen anerkannt worden. Gleichzeitig sind sich etliche Entwicklungsorganisationen – sowohl bilaterale als auch multilaterale – stärker der Notwendigkeit bewußt geworden, die Zwangsarbeit in Rahmen effektiver Entwicklungsstrategien zu bekämpfen.

74. Ein Meilenstein war das Inkrafttreten des Menschenhandelsprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität am 25. Dezember 2003³. Dies trug zur Klärung früherer Unsicherheiten hinsichtlich des Inhalts des Tatbestands des Menschenhandels und hinsichtlich der Identität der Opfer bei (siehe Teil I, Kapitel 1). Es verpflichtete auch jede Vertragspartei, den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder sexuellen Ausbeutung als Straftat zu umschreiben.

75. Sachverständigenberichte, Grundsatzserklärungen und Erklärungen regionaler und internationaler Gremien, die seitdem verabschiedet worden sind, spiegeln aber trotzdem immer noch unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des Konzepts des Menschenhandels, der geschlechtlichen Identität der Opfer oder der Hauptstützen von Maßnahmen gegen den Menschenhandel wider. Häufig wird unterschieden zwischen Ansätzen zur Lösung des Problems auf der Grundlage von „Rechtsdurchsetzung und Grenzkontrollen“ einerseits und „menschenrechts- und opferzentrierten“ Ansätzen andererseits. Es wird jedoch immer mehr anerkannt, daß wirksame Maßnahmen gegen den Menschenhandel Elemente aller dieser Ansätze umfassen müssen. Und es wird zunehmend anerkannt, daß der Menschenhandel eine Arbeitsmarktfrage ist und daß den Arbeitsmarktinstitutionen bei Maßnahmen gegen den Menschenhandel eine Schlüsselrolle zufällt.

³ Siehe die Einleitung dieses Berichts, Abs. 2. Das Übereinkommen selbst trat am 29. Sept. 2003 in Kraft und ein zweites ergänzendes Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, Luft- und Seeweg am 28. Januar 2004. Am 15. November 2004 waren 76 Staaten Vertragsparteien des Menschenhandelsprotokolls.

76. Beispielsweise wurde in der Brüsseler Erklärung vom September 2002 betont, daß im Rahmen einer umfassenden europäischen Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels die Eindämmung der „Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen, billigen Arbeitskräften und anderen Formen der Ausbeutung weiterhin im Vordergrund der langfristigen Bemühungen um eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels stehen“ muß und daß ein „globaler Ansatz zur Bekämpfung des Menschenhandels alle Formen der Ausbeutung – sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft, insbesondere Kinderarbeit, und Bettelerei angehen“ muß⁴. Im Juli 2003 nahm die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ihren Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels an, der u.a. das Augenmerk auf die umfassenderen Arbeitsdimensionen lenkte. Zu den empfohlenen Maßnahmen auf nationaler Ebene gehörten wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen, um die eigentlichen Ursachen des Menschenhandels in den Zielländern anzugehen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, Maßnahmen zur Verringerung der „unsichtbaren Ausbeutung“ umzusetzen; das „Problem der ungeschützten, informellen und häufig illegalen Arbeitsplätze [anzugehen], um einen Ausgleich zwischen der Nachfrage nach Billigarbeitsplätzen und den Möglichkeiten einer geregelten Zuwanderung zu schaffen“; und sich mit der „Schattenwirtschaft [auseinanderzusetzen], die die Volkswirtschaft unterwandert und den Menschenhandel fördert“⁵.

77. In der afrikanischen Region nahm die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) im Dezember 2001 ihre Erklärung über die Bekämpfung des Menschenhandels⁶ zusammen mit einem ersten Aktionsplan für 2002-03 an. Die Erklärung fordert die Mitgliedstaaten der ECOWAS auf, Rechtsvorschriften anzuneh-

⁴ Die Brüsseler Erklärung wurde auf der Europäischen Konferenz über die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels: Globale Herausforderung für das 21. Jahrhundert, 18.-20. Sept. 2002, angenommen, an der über 1.000 Vertreter von EU-Mitgliedstaaten, Beitrittsländern, Nachbarstaaten und anderen Staaten sowie Institutionen der EU teilnahmen. Der Rat der EU nahm am 8. Mai 2003 Schlußfolgerungen zur Brüsseler Erklärung an (*Amtsblatt der Europäischen Union*, C 137, 12. Juni 2003).

⁵ Beschluß Nr. 557 des Ständigen Rats der OSZE: Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC-DEC/557, 24. Juli 2003.

⁶ Angenommen auf der Fünfundzwanzigsten Ordentlichen Tagung der Staats- und Regierungschefs, Dakar, 20.-21. Dez. 2001.

men, durch die der Menschenhandel als Straftat umschrieben wird, Politiken und Programme zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu entwickeln und die Opfer vor weiterer Drangsalierung zu schützen. Den Boden für eine künftige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verstärkung der Grenzkontrollen ohne Einschränkung der Bewegungsfreiheit bereitend, fordert sie die Länder auch auf, eine Reihe von vorbeugenden Bildungs- und Sozialmaßnahmen zu ergreifen, um die Nachfrage nach gehandelten Personen zu entmutigen. Der Aktionsplan enthält Indikatoren und Zielvorgaben für spezifische Maßnahmen. Er erwähnt auch den besonderen Beitrag der IAO sowie anderer internationaler Organisationen im Bereich der Prävention und der Sensibilisierung.

78. In der asiatisch-pazifischen Region wurde von den Regierungen Australiens und Indonesiens der „Bali-Prozeß“ auf den Weg gebracht, um praktische Maßnahmen auf regionaler Ebene gegen den Menschenhandel und den Menschenschmuggel zu entwickeln. In den Jahren 2002 und 2003 wurden zwei regionale Ministerkonferenzen veranstaltet, gefolgt von einer Tagung hoher Beamter im Juni 2004 in Brisbane, Australien. Auch regionale Workshops haben den Ländern bei der Formulierung von Gesetzgebung und bei der Förderung der gegenseitigen Rechtshilfe Unterstützung geleistet. Der Prozeß ist daher von der Verkündung von Grundsätzen zu praktischeren Maßnahmen übergegangen, während in letzter Zeit auch eine Verlagerung des Schwergewichts von der Unterbindung des Schleusens hin zur Verhütung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer stattgefunden hat. Auf der Tagung in Brisbane wurde erneut auf die Notwendigkeit hingewiesen, sich auf die eigentlichen Ursachen des illegalen Personenverkehrs zu konzentrieren und die Nachfrageseite des Menschenhandels anzugehen. Die Teilnehmer waren sich auch über die Bedeutung der Datenerhebung bei der Verhütung des Menschenhandels einig. Schließlich wurde die Aufmerksamkeit auf den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und der Bettelei und auf die besonderen Probleme des Menschenhandels während bewaffneter Konflikte gelenkt.

Nationale Erfahrungen

79. Welche bedeutenden Entwicklungen sind während des Bezugszeitraums eingetreten und welche Lehren lassen sich daraus im Hinblick auf gute Praktiken ziehen? Dieser Abschnitt will keinen detaillierten Überblick über diese Fragen nach Ländern geben, sondern lediglich die wichtigsten herausstellen und mit ausgewählten Beispielen veranschaulichen.

80. Bei einer Untersuchung über Zwangsarbeit in Afrika⁷ wurden eine Reihe von Unzulänglichkeiten im derzeitigen gesetzlichen Rahmen etlicher Länder festgestellt. Die Definitionen sind sehr allgemein, so daß es den Strafverfolgungsbeamten und den Gerichten schwerfällt, Zwangsarbeitssituationen in der Praxis zu ermitteln. Die in der Verfassung vorgesehenen Verbote werden oft nicht durch spezifische Gesetze gestützt, so daß es für die Behörden sehr schwer ist, Anklage zu erheben, und für die Opfer von Zwangsarbeit, einen Fall vor Gericht zu bringen. In anderen Fällen kann Zwangsarbeit nach dem Arbeitsgesetz eines Landes verboten sein, wird aber möglicherweise in keinem Gesetz als Straftat bezeichnet. Separate Gesetze können unterschiedliche und sich manchmal widersprechende Definitionen von sich überschneidenden Tatbeständen enthalten, z.B. hinsichtlich Zwangsarbeit, Sklaverei, Leibeigenschaft oder Sklavenstatus und Menschenhandel; in solchen Fällen gehen die innerstaatlichen Gesetze in der Regel davon aus, daß Zwangsarbeit das leichteste dieser Delikte ist. Außerdem wird der Tatbestand des Menschenhandels in der Gesetzgebung oft so definiert, daß er nur Frauen und Mädchen betrifft, die in die Prostitution oder sonstige sexuelle Ausbeutung gehandelt werden.

81. Einige Länder haben in letzter Zeit die Definition der traditionelleren Formen der Zwangsarbeit präzisiert oder die Strafen für die Nötigung zur Arbeit verschärft. Beispielsweise geht das Gesetz Nigers von 2003 zur Abänderung des Strafgesetzbuchs⁸ speziell auf die Zwangslage von Personen ein, deren Vorfahren versklavt wurden und deren Status immer noch als „Sklavenstatus“ bezeichnet wird. Das abgeänderte Gesetz klärt auch den Tatbestand der Schuldknechtschaft und sieht eine schwere Bestrafung in Form von langen Gefängnisstrafen und hohen Geldbußen vor. Mali sieht in seinem Strafgesetzbuch von 2001 schwere Strafen für Kinderhandel vor. In Nigeria sieht ein neues Gesetz von 2003 gegen den Menschenhandel⁹ eine lebenslängliche Freiheitsstrafe für Sklavereidelikte und eine Reihe von Strafen einschließlich Geldstrafen für Tatbestände des Menschenhandels mit Minderjährigen unter 18 Jahren vor, aber eine lebenslängliche Freiheitsstrafe im Fall ihrer Einfuhr oder Ausfuhr für Zwecke der Prostitution. In den meisten Fällen

⁷ M. Dottridge: Forced labour in Africa: Concepts, categories and challenges (IAA, SAP-FL-Arbeitspapier, erscheint demnächst).

⁸ Gesetz Nr. 2003-025 vom 13. Juni 2003 zur Abänderung des Gesetzes Nr. 61-27 vom 15. Juli 1961 zur Schaffung des Strafgesetzbuchs.

⁹ Gesetz über die Durchsetzung des Verbots des Menschenhandels, 2003.

sind die Strafen für den Tatbestand der Zwangsarbeit offenbar aber sehr leicht.

82. In den meisten afrikanischen Ländern, in denen für die Arbeitsverwaltung und für die Rechtsdurchsetzung nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung stehen, ist die Bilanz der Rechtsdurchsetzung natürlich bescheiden. In Sudan beispielsweise, obwohl ein Rechtsrahmen vorhanden ist und die Behörden jetzt Tausende von Entführungen eingestehen, ist bisher noch niemand wegen Menschenraubs oder des Tatbestands der Zwangsarbeit verfolgt worden. Das neue Gesetz Nigerias gegen Menschenhandel ist vielversprechend. Es sieht die Einrichtung einer staatlichen Stelle für das Verbot des Menschenhandels und andere damit zusammenhängende Angelegenheiten (NAPTIP) vor, die für die Ausbildung von Vollzugsbeamten und anderen verantwortlich ist, um eine wirksame Durchsetzung sicherzustellen. Noch ist es zu früh, die Wirksamkeit dieser neuen institutionellen Struktur zu beurteilen.

83. In mehreren südasiatischen Ländern ist ein Rechtsrahmen gegen Schuldarbeitssysteme jetzt fest etabliert. Die Gesetze sehen in der Regel, wie in Indien und Pakistan, eine detaillierte Definition von Schuldarbeit und Schuldarbeitssystemen, Strafvorschriften für den Tatbestand der Auferlegung von Schuldarbeit und Durchführungsbestimmungen vor. Das Gesetz Indiens zur Abschaffung des Schuldarbeitssystems, 1976 (BLSA), sieht Gefängnisstrafen bis zu drei Jahren und Geldstrafen bis zu Rs. 2.000 für jeden vor, der eine Person zu Schuldarbeit zwingt und eine Schuld im voraus bezahlt. Das Gesetz Pakistans zur Abschaffung des Schuldarbeitssystems, 1992, sieht Gefängnisstrafen zwischen zwei und fünf Jahren oder eine Geldstrafe von mindestens PRs 50.000. oder beides als Strafe für die Durchsetzung oder Auferlegung von Schuldarbeit vor.

84. Im August 2004 meldete die Regierung Indiens 4.859 Strafverfolgungen aufgrund des BLSA bis zu diesem Zeitpunkt, womit Indien bei der Strafverfolgung von Zwangsarbeitsdelikten einen Spitzenplatz einnehmen dürfte. (Es ist jedoch nicht bekannt, wie viele davon eine Verurteilung zur Folge hatten)¹⁰. Doch ist die Zahl der Strafverfolgungsverfahren im Vergleich zu der Zahl der Schuldarbeiter immer noch niedrig: Aus den amtlichen Statistiken der Regierung geht hervor, daß bis zum 31. März 2004 285.379 Zwangsarbeiter ermittelt worden waren, von denen 265.417 Rehabilitationshilfe erhalten

hatten¹¹. Die übrigen 19.962 Personen standen für eine Rehabilitation nicht zur Verfügung, da sie entweder verstorben waren oder nicht ausfindig gemacht werden konnten. Die Regierungen der Einzelstaaten haben mitgeteilt, daß zur Überwachung der Lage vor Ort 527 Distriktaufichtskomitees gebildet worden sind¹². Die Bundesregierung räumt jedoch ein, daß Unklarheit darüber besteht, was Schuldarbeit bedeutet. Wenn beispielsweise Arbeiter kurzfristige Vorschüsse von ihren Arbeitgebern erhalten, weil keine formellen Finanzdienste zur Deckung ihres Kreditbedarfs bestehen, wird davon ausgegangen, daß sie freiwillig und nicht unter Zwang arbeiten¹³.

85. Dies deutet auf das anhaltende Problem der Ermittlung hin, das für die geringe Zahl von Strafverfolgungen verantwortlich ist. Indien war das erste Land, das das weitverbreitete Problem der Schuldarbeit anerkannt hat, und besitzt daher die längste Erfahrung mit dem Verständnis, der Dokumentierung und der Bekämpfung dieses Problems. Das BLSA definierte zwar das Schuldarbeitssystem, legte jedoch keine konkrete Methode zur Identifizierung von Schuldarbeitern fest. Eine entsprechende Methodologie ist von den verschiedenen Beteiligten bisher noch nicht klar und einvernehmlich festgelegt worden. Nach wie vor geht es darum festzustellen, ob Arbeitskräfte aufgrund ihrer Schuld gegenüber ihrem Arbeitgeber irgendwie gezwungen sind zu arbeiten, oder ob sie lediglich schlecht bezahlt oder sonstwie ausgenutzt werden, es ihnen aber dennoch freisteht, ihre Arbeit aufzugeben¹⁴. Schuldarbeit ist vom Obersten Gerichtshof Indiens 1982 im weiten Sinn als Nichtzahlung des Mindestlohns interpretiert worden.

86. In Pakistan liegen keine Angaben zu Strafverfolgungen vor. Nach wie vor üben zivilgesellschaftliche Gruppen und Aktivisten großen

¹¹ Ebd. Die Staaten, in denen Schuldarbeiter freigelassen und rehabilitiert worden sind, sind in der Reihenfolge der entsprechenden Zahlen: Tamil Nadu, Karnataka, Orissa, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh und Rajasthan, auf die zusammen 98 Prozent aller rehabilitierten Schuldarbeiter entfallen. Die verbleibenden 2 Prozent entfallen auf acht weitere Staaten.

¹² Ebd.

¹³ Stellungnahme der Regierung Indiens zu Bemerkungen des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG), 17. Jan. 2002.

¹⁴ In vielen Fällen erhält der Schuldarbeiter ein Entgelt, das eindeutig unter dem marktüblichen Lohnsatz für Gelegenheitsarbeit liegt. In solchen Fällen könnte der Arbeiter seinen Sklavenstatus als Gegenleistung für eine ständige Beschäftigung angesichts eines prekären Arbeitsmarkts freiwillig akzeptieren. Die Differenz zwischen dem marktüblichen Satz (d.h. den Opportunitätskosten der Arbeit) und dem tatsächlichen gezahlten Lohn kann als eine „Versicherungsprämie“ zum Schutz vor Arbeitslosigkeit betrachtet werden. So weist der Arbeiter möglicherweise zwar mehrere Merkmale der Schuldknechtschaft auf, er ist aber in Wirklichkeit nicht unfrei.

¹⁰ Nach Angaben, die nur für den Staat Uttar Pradesh vorliegen, führten insgesamt 2.421 Strafverfolgungsverfahren zu 1.228 Verurteilungen und 1.193 Freisprüchen (von der Regierung Indiens dem SAP-FL übermittelte Informationen, 31. Aug. 2004).

Druck auf die Regierung aus, damit sie die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Beseitigung der Schuldarbeit verstärkt. Angaben zufolge, die von der durch die Pakistanische Menschenrechtskommission eingesetzten Sonderarbeitsgruppe für die Provinz Sindh zusammengestellt wurden, wurden im Zeitraum zwischen Januar 2000 und Juni 2004 knapp 19.000 *hari*-Teilpächter aus der Schuldknechtschaft entlassen¹⁵. Die große Mehrheit konnte sich angeblich aus eigener Kraft befreien, während nur eine Minderheit mit Unterstützung des Hohen Gerichtshofs oder der Distriktverwaltung freigelassen wurde. Die gesetzlich erzwungenen Freilassungen erreichten 2000 und 2001 ihren Höhepunkt, sind seitdem aber offenbar dramatisch zurückgegangen, da im Jahr 2003 keine *haris* mit Hilfe des Hohen Gerichtshofs von Sindh und nur 30 mit Hilfe der Distriktverwaltung freigelassen wurden. Im Punjab wurden jedoch 2003 mehr als 350 in Schuldknechtschaft befindliche Ziegelofenarbeiter, darunter Frauen und Kinder, auf Anordnung des Hohen Gerichtshofs von Lahore freigelassen¹⁶.

87. In Pakistan ist eine wirksame Rechtsdurchsetzung offenbar durch Normenkollisionen zwischen Bundes- und Provinzrecht behindert worden. Im Januar 2002 beispielsweise wiesen Richter des Obersten Gerichts von Sindh 94 Klagen von in Schuldknechtschaft befindlichen *haris* gegen eine illegale Verhaftung und Inhaftierung durch den Grundeigentümer ab mit der Begründung, daß die Streitigkeiten nach dem Pachtgesetz von Sindh behandelt werden sollten¹⁷. Infolgedessen hat sich, wie es heißt, die Freilassung von *haris* erheblich verlangsamt, da alle neuen Klagen weiterhin vom Obersten Gericht von Sindh abgewiesen werden. Unterdessen wurden Schuldarbeitsfälle Ende 2003 und Anfang 2004 von den Richtern von Sindh aufgegriffen. In acht dieser Fälle wurde zugunsten der *haris* entschieden, was die Freilassung von insgesamt 112 Personen zur Folge hatte¹⁸. Eine neuere positive Entwicklung

¹⁵ Siehe die Website der Pakistanischen Menschenrechtskommission (HRCP) unter www.hrcp-web.org/bonded.cfm.

¹⁶ HRCP: *State of human rights in 2003* (Lahore, 2004), S. 293.

¹⁷ Verfassungsrechtliche Klage Nr. D35 von 2000. Oberstes Gericht von Sindh, Bezirksgericht Hyderabad (Abs. 36(c) des Urteils). Die Richter empfahlen außerdem, daß das Gesetz abgeändert werden sollte, „um es mit den Erfordernissen der Realität vor Ort in Einklang zu bringen“ (Abs. 36(b) des Urteils).

¹⁸ HRCP: *Abolition of bonded labour: Judiciary's potential for redress* (Lahore, nicht datiert). Von den verbleibenden Fällen wurden drei abgewiesen, und den Klägern wurde nahegelegt, das Gericht aufgrund des Pachtgesetzes anzurufen; zwei wurden aus technischen Gründen abgewiesen; zwei wurden von den Klägern zurückgezogen; drei sind anhängig; in zwei Fällen klagten die Grundbesitzer ihrerseits gegen die *haris*; und in

war die amtliche Bekanntmachung der Einsetzung von sechs Distriktaufsichtskomitees im Lauf des Jahres 2004 in der Provinz Sindh, die vielleicht den Boden für eine wirksamere Strafverfolgung und Bestrafung der Arbeitgeber von Schuldarbeitern und die Freilassung von Schuldarbeitern bereiten werden.

88. Auch asiatische Länder, die sich in einer Phase des wirtschaftlichen Umbruchs befinden, haben anerkannt, daß Zwangsarbeit für private Zwecke auferlegt werden kann. Eine 1997 in China erfolgte Novellierung des Strafgesetzbuchs sah den Tatbestand der Nötigung von Arbeitnehmern zur Arbeit vor, der mit Gefängnis bis zu drei Jahren und/oder einer Geldstrafe geahndet werden kann (Paragraph 244). Zur Zeit liegen noch keine Angaben zu Strafverfolgungen aufgrund dieses Tatbestands vor, der nur in Fällen Anwendung findet, in denen nachweislich ein Arbeitsverhältnis besteht.

89. In Lateinamerika sind die brasilianischen Erfahrungen erwähnenswert. Der Tatbestand der Zwangsarbeit ist Gegenstand den Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, die Strafen in Fällen vorsehen, in denen eine Person in einen „sklavereiähnlichen“ Zustand versetzt wird. Zwar ist bisweilen auf die geringe Zahl der Strafverfolgungen wegen Zwangsarbeitsdelikten hingewiesen worden (beispielsweise im Vergleich zur Anzahl der freigelassenen Opfer), seit Anfang 2003 sind jedoch bedeutende Änderungen eingetreten. Eine Frage, die in Brasilien lange Zeit Kopfzerbrechen bereitete, war die Frage der Zuständigkeit für Zwangsarbeitsfälle zwischen Bundes- und einzelstaatlicher Ebene und den Arbeitsgerichten. Eine weitere Sorge war, daß die Geldstrafen zu geringfügig waren, um eine wirkliche abschreckende Wirkung zu entfalten. Eine Gewerkschaft hat die Auffassung geäußert, daß die geringe Zahl der Strafverfahren hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, daß sich die Bundesjustiz wiederholt als für Zwangsarbeitsdelikte nicht zuständig erklärt hat¹⁹.

90. Seit Anfang 2003 hat die Regierung von Präsident Lula da Silva noch strengere Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und der Straflosigkeit in Brasilien ergriffen. Im Dezember 2003 wurde das Strafgesetzbuch abgeändert, um das Konzept der Versetzung einer Person in einen „sklavereiähnlichen“ Zustand aufzunehmen²⁰. Dies wird dahingehend definiert, daß eine Person

drei Fällen hinderten die Grundbesitzer die Kläger am Erscheinen vor Gericht.

¹⁹ IAA: *Application of International Labour Standards 2004*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004, S. 126.

²⁰ Abschnitt 149 des Strafgesetzbuchs, abgeändert durch Gesetz Nr. 10.803 vom 11. Dez. 2003.

Zwangsarbeit, beschwerlichen Arbeitstagen oder entwürdigenden Arbeitsbedingungen ausgesetzt oder ihre Bewegungsfreiheit aufgrund einer gegenüber dem Arbeitgeber oder seinem Vertreter eingegangenen Schuld eingeschränkt wird. Wer Arbeiter am Arbeitsplatz zurückhält, indem er sie daran hindert, ein Transportmittel zu benutzen, ihre persönlichen Dokumente oder ihren persönlichen Besitz einbehält oder eine offensichtliche Überwachung durchführt, verurteilt die gleiche Gefängnisstrafe. Außerdem sieht eine vorgeschlagene Änderung der Verfassung die entschädigungslose Enteignung von landwirtschaftlichen Betrieben vor, die nachweislich Sklavenarbeiter eingesetzt haben²¹. Die enteigneten Ländereien würden in das Agrarreformprogramm eingebracht und vorrangig für die Personen reserviert werden, die dort gearbeitet hatten. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts ist dieser Vorschlag, der von der Regierung aktiv unterstützt wird, vom Senat gebilligt worden und wird zur Zeit von der Abgeordnetenkammer geprüft.

91. Auch die Rechtsdurchsetzung ist in Brasilien verbessert worden, mit positiven Ergebnissen. Eine mobile Sonderinspektionsgruppe (GEFM) ist verstärkt worden, während im Jahr 2004 150 neue Arbeitsinspektoren vorrangigen Gebieten zugeteilt wurden, in denen Zwangsarbeit konzentriert ist. Im Jahr 2003 wurden rund 4.900 Arbeiter befreit (siehe Abbildung 2.1). Zwischen Februar 2003 und Mai 2004 leitete der Generalstaatsanwalt 633 Verwaltungsverfahren zur Überprüfung von Anzeigen wegen Sklavenarbeit ein, und es kam zu einer Reihe von Verurteilungen.

92. In den Industrieländern ist die Zwangsarbeit hauptsächlich im Rahmen neuer Gesetze gegen den Menschenhandel angegangen worden. Dies ist der Fall des Gesetzes zum Schutz der Opfer von Menschenhandel (TVPA), das von der Legislative der Vereinigten Staaten im Jahr 2000 verabschiedet wurde²². Das Gesetz begründete neue Verbrechen und verschärfte die Strafen für bestehende Straftaten, darunter Menschenhandel im Hinblick auf Peonage, Sklaverei, unfreiwillige Knechtschaft und Zwangsarbeit; und es kriminalisierte Versuche, diese Praktiken aufzunehmen. Es sah auch die Unterstützung von Opfern in den Vereinigten Staaten vor, indem es den Opfern von Menschenhandel Anspruch auf vom Bund finanzierte oder verwaltete Gesundheits- und sonstige Leistungen und Dienste gewährte; schließlich wurden bestimmte Menschenhandelsopfer, die bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung von Menschenhandelsfällen mit der Justiz zusammenarbeiten, vor der Ausweisung geschützt. Das neue

Gesetz hat angeblich zu einer fortschreitenden Zunahme der Strafverfolgungen geführt. Im März 2003 liefen nach Angaben des Justizministeriums der Vereinigten Staaten nahezu doppelt so viele Ermittlungen in Menschenhandelsfällen wie im Januar 2001. In den Haushaltsjahren 2001 und 2002 wurden mehr als doppelt so viele Menschenhandelsdelikte strafrechtlich verfolgt wie in den Jahren vor der Verabschiedung des TVPA. Trotzdem wird die Anzahl der Fälle im Verhältnis zur geschätzten Größenordnung des Problems als gering angesehen.

93. Das TVPA hat auch zu schärferen Strafen für Menschenhandel geführt, einschließlich in Fällen von Zwangsarbeit. Im November 2002 wurden die amerikanischen Strafzumessungsrichtlinien durch die Aufnahme von Delikten nach dem TVPA dauerhaft abgeändert. In einem solchen Fall nach den neuen Richtlinien im Haushaltsjahr 2003 wurden zwei Angeklagte, denen nachgewiesen wurde, daß sie ein afrikanisches Opfer in unfreiwilliger Knechtschaft gehalten hatten, zu je 108 Monaten Gefängnis und Wiedergutmachungszahlungen an das Opfer verurteilt. Außerdem hat das Justizministerium umfassende Schulungen von Vollzugsbeamten auf Bundes- und lokaler Ebene durchgeführt, um sicherzustellen, daß der Menschenhandel als solcher ordnungsgemäß untersucht und verfolgt wird und nicht als ein anderes Verbrechen wie Schleusung von Ausländern getarnt wird. Die Strafverfolgungsbehörden haben auch Bemühungen um die Einrichtung regionaler Einsatzgruppen gegen Menschenhandel in Staaten wie Kalifornien, Colorado, Florida, Georgia und Illinois und auch in New York City unterstützt²³.

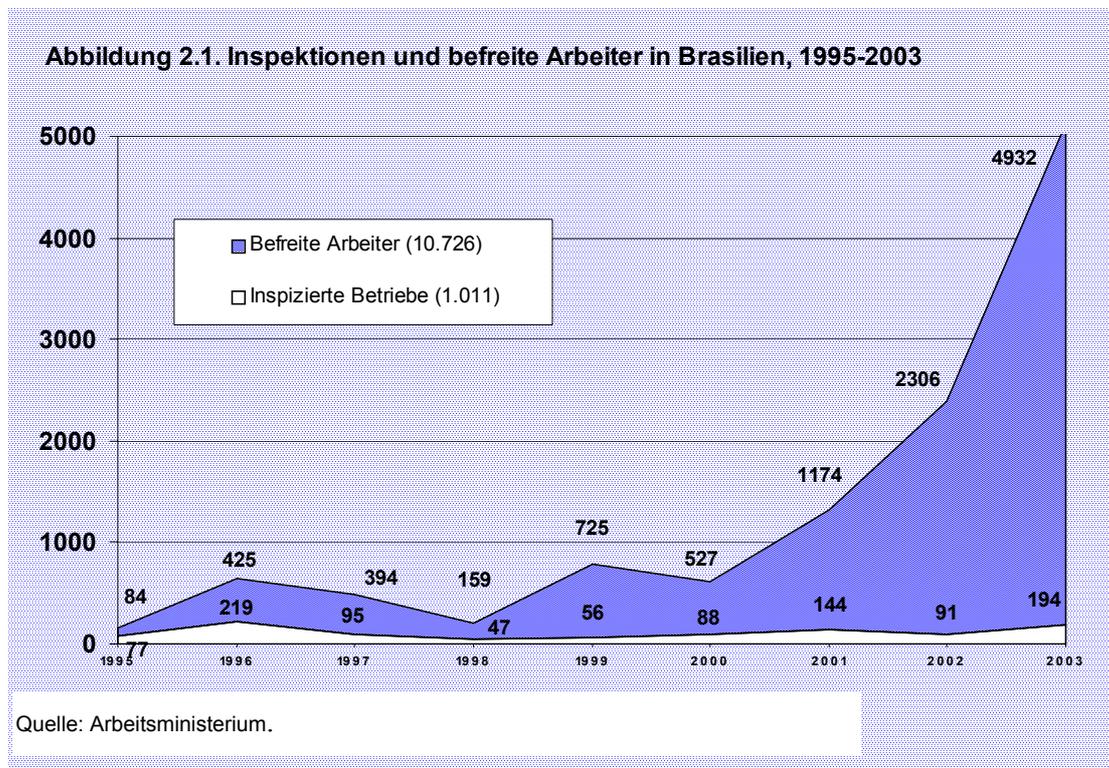
94. Im Vereinigten Königreich ist der spezifische Tatbestand der Zwangsarbeit in der Gesetzgebung nicht vorgesehen. Durch eine Reihe neuerer politischer Maßnahmen und Gesetzesreformen ist jedoch der Spielraum für die Verfolgung von Fällen von Zwangsarbeit erweitert worden, auch hier in erster Linie durch die Inanspruchnahme neuer Gesetze gegen den Menschenhandel. Die Regierung legte in einem im Jahr 2002 herausgegebenen Weißbuch ihre allgemeine Politik im Bereich der Zwangsarbeit und des Menschenhandels im Rahmen der Migration dar²⁴. Darin wird allgemein festgestellt, daß irreguläre Wanderarbeitnehmer für Ausbeutung und soziale Ausgrenzung anfällig sind aufgrund von Arbeitgeberpraktiken wie Entlohnung unterhalb des Mindestlohns und der Umgehung sonstiger Verantwortlichkeiten wie Sozialfürsorge, Sicherheits-

²¹ Entwurf einer Novelle zu Art. 243 der Verfassung (PEC Nr. 438/2001).

²² Unlängst geändert durch das Neuermächtigungsgesetz zum Schutz der Opfer von Zwangsarbeit von 2003.

²³ Justizministerium der Vereinigten Staaten, Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten und andere Bundesbehörden: „Assessment of US activities to combat trafficking in persons“ (Washington, D.C., Aug. 2003).

²⁴ Innenministerium: *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain* (London, HMSO, 2001).



vorschriften oder die Zahlung von Steuern und Versicherungsbeiträgen. In dem Weißbuch wird anerkannt, daß die Probleme im Zusammenhang mit der Beschäftigung von irregulären Migranten in der Landwirtschaft, im Gaststättengewerbe, im Reinigungsgewerbe, im Hotelgewerbe und in der Bauwirtschaft besonders akut sind, und die These vertreten, daß eine bessere Steuerung der Migration erforderlich ist, um sicherzustellen, daß legale Arbeitskräfte zur Befriedigung des Bedarfs der Wirtschaft zur Verfügung stehen. Es wurden neue Einwanderungs- und Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen sowie neue Gesetze gegen den Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft und zwecks sexueller Ausbeutung sowie gegen Menschenschmuggel angekündigt.

95. Diese Vorschläge der Regierung sind mittlerweile in die Gesetzgebung umgesetzt worden, teils durch Änderungen des Einwanderungsgesetzes und teils durch neue Gesetzgebung, durch die ein obligatorisches Registrierungssystem für die Arbeitskräftevermittler geschaffen wird, die im Vereinigten Königreich als „Gangmasters“ bezeichnet werden. Im Jahr 2002 wurde mit dem Tatbestand des Menschenhandels in die Prostitution ein neues Einwanderungsdelikt begründet²⁵, auf das im Juli 2004 ein zweiter neuer Tatbestand

des Menschenhandels zwecks Ausbeutung (der Arbeitskraft) folgte²⁶. Beide Delikte sind mit einer Höchststrafe von bis zu 14 Jahren Gefängnis bedroht, entsprechend der Strafe für den Drogenhandel, und dürften von der festen Entschlossenheit zeugen, den Menschenhandel als ein schweres Verbrechen zu behandeln. Die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes von 2004 stützen sich auf internationale Normen für das Verbot der Zwangsarbeit und nehmen ausdrücklich Bezug auf Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention über Sklaverei, Knechtschaft und Zwangsarbeit.

96. Das Gangmasters-Registrierungsgesetz, das vom Parlament ebenfalls im Juli 2004 angenommen wurde, ging auf eine Gesetzesvorlage eines Abgeordneten zurück. Es erhielt zusätzlichen Auftrieb durch den tragischen Tod von mehr als 20 irregulären chinesischen Wanderarbeitnehmern im Februar 2004 und auch durch den Befund eines parlamentarischen Sonderausschusses²⁷, daß ein freiwilliges Registrierungssystem nicht effektiv sein würde. Das Gesetz begründet ein obligatorisches Lizenzsystem für Gangmasters und Stellen-

²⁵ Das Gesetz von 2002 über Staatsangehörigkeit, Einwanderung und Asyl, S. 145.

²⁶ Das Gesetz von 2004 über Einwanderung und Asyl (Behandlung von Antragstellern usw.), S. 4.

²⁷ Unterhaus-Ausschuß für Umwelt, Lebensmittel und ländliche Angelegenheiten: *Gangmasters*, Vierzehnter Sitzungsbericht 2002-2003 (London, The Stationery Office, Sept. 2003).

vermittlungsbüros, die Arbeitskräfte für landwirtschaftliche Tätigkeiten, das Sammeln von Schalentieren und damit zusammenhängende Verarbeitungs- und Verpackungstätigkeiten vermitteln oder einsetzen. Mit der Einführung des Gesetzes wurde das Ziel verfolgt, „die ausbeuterischen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Arbeitskräftevermittler einzudämmen“. Es gilt aber allgemein für Stellenvermittlungsbüros, die im landwirtschaftlichen und Schalentiersektor tätig sind, und für Unternehmen, nicht eingetragene Vereinigungen und Partnerschaften. Es führt allgemein die vielen Unterauftragsverkehren auf, die dem Lizenzsystem unterliegen; danach macht sich strafbar, wer ohne eine Erlaubnis als Arbeitskräftevermittler tätig ist, wer eine gefälschte Erlaubnis besitzt oder wer Vollzugsbeamte bei der Ausübung ihrer Tätigkeit behindert: Alle Verstöße gegen das Gesetz werden strafrechtlich verfolgt, und das Vermögen verurteilter Arbeitskräftevermittler kann beschlagnahmt werden. Das Gesetz ist von britischen Gewerkschaftern, die seit langem die Registrierung von Arbeitskräftevermittlern gefordert hatten, als beispielhaft bezeichnet worden.

97. In mehreren anderen europäischen Ländern ist der Tatbestand der Zwangsarbeit als solcher im bestehenden Strafrecht nicht vorgesehen. Viele Länder haben jedoch entweder neue Gesetze zur Kriminalisierung des Tatbestands des Menschenhandels verabschiedet oder sind dabei, entsprechende Gesetze auszuarbeiten. Frankreich nahm im März 2003 ein umfassendes Gesetz gegen den Menschenhandel an, das alle Aspekte der Ausbeutung der Arbeitskraft und der sexuellen Ausbeutung abdeckt²⁸. Man kann davon ausgehen, daß Zwangsarbeit indirekt durch zwei Paragraphen des Strafgesetzbuchs erfaßt wird, wobei der eine Strafen für die Erlangung von Diensten vorsieht, die entweder nicht entlohnt werden oder deren Entlohnung eindeutig nicht dem Wert der verrichteten Arbeit entspricht, und der andere Strafen in Fällen vorsieht, in denen die Arbeitsbedingungen und die Unterkünfte menschenunwürdig sind²⁹. In Deutschland sehen neuere Änderungen des Strafgesetzbuchs separate Bestimmungen für die Tatbestände des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft vor (§§ 232 und 233). Änderungen des Strafgesetzbuchs der Russischen Föderation, die mit Bundesgesetz Nr. 162-FZ vom 8. Dezember 2003 eingeführt wurden, sehen Strafen für Menschenhandels- und Zwangsarbeitsdelikte vor. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts lag ein umfassenderes Gesetz

gegen Menschenhandel noch der Duma zur Beratung vor.

98. Japan schließlich hat seine Maßnahmen gegen den Menschenhandel seit Anfang 2004 ständig verschärft. Im April 2004 wurde vom Büro des Premierministers ein Koordinierungsmechanismus für Menschenhandel eingerichtet, um die Koordinierung zwischen verschiedenen Ministerien bei der Strafverfolgung von Menschenhändlern sowie die Prävention und die Rehabilitation zu stärken. Im Dezember 2004 wurde ein nationaler Aktionsplan gegen den Menschenhandel gebilligt. Im gleichen Monat kündigte die Regierung an, daß ein überarbeitetes Strafgesetzbuch neue Bestimmungen zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten würde.

²⁸ Gesetz Nr. 2003-239 vom 18. März 2003 über die innere Sicherheit (Kap. VIII – Bestimmungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zuhälterei).

²⁹ Abschnitt 225-13 und 225-14 des Strafgesetzbuchs.

3. Zwangsarbeit und der Staat

99. Die unmittelbar vom Staat auferlegte Zwangsarbeit ist zwar zahlenmäßig nicht das größte Problem, gibt aber nach wie vor Anlaß zu ernster Besorgnis. Jeder Gesamtbericht über die grundlegende Menschenrechtsfrage der Zwangsarbeit muß Fällen, in denen sie vom Staat auferlegt wird, gebührende Beachtung schenken. Die Probleme sind weitgehend die gleichen wie vor vier Jahren, als der erste Gesamtbericht zu diesem Thema auf den extremen Fall der vom Militär in Myanmar³⁰ auferlegten Zwangsarbeit einging und auch einige heutige Dilemmas der Zwangsarbeit in Gefängnissen erörterte³¹. Diese Diskussion konzentrierte sich auf zwei Hauptfragen: Gefangenearbeit, die im Rahmen unterschiedlicher Formen des privaten Unternehmertums verrichtet wird, und diejenige, die vom Staat für sogenannte antisoziale Handlungen auferlegt wird, unter besonderer Berücksichtigung des Systems der Umerziehung durch Arbeit (RETL) in China. Sorge bereitet auch weiterhin die mögliche Auferlegung von Zwangsarbeit für Entwicklungszwecke, insbesondere in Afrika.

100. In der Zwischenzeit sind an allen diesen Fronten einige wichtige Entwicklungen zu verzeichnen gewesen. Die Situation in Myanmar ist von der Staatengemeinschaft sehr aufmerksam verfolgt worden, wobei die IAO selbst eine führende Rolle bei der Anprangerung der fortgesetzten Zwangsarbeitspraktiken gespielt hat. China hat in der Zwischenzeit bedeutende Schritte zur Reform seines RETL-Systems unternommen. Es wird weiterhin ausgiebig darüber diskutiert, auch in den Industrieländern, wie die derzeitige Praxis der Vermittlung von Gefangenen an private Unternehmen mit dem Grundsatz der Ausmerzung der Zwangsarbeit vereinbart werden kann. Eine von der IAO im Juli 2004 veranstaltete Fachtagung, an der Gefängnisdirektoren, Wissenschaftler und Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden teilnahmen, gab den Anstoß zu einigen bedeutenden Überlegungen über diese Fragen³². Diese werden in dem Abschnitt über Zwangsarbeit und Gefangenearbeit weiter unten näher untersucht.

³⁰ *Schluß mit der Zwangsarbeit*, a.a.O., S. 47-50.

³¹ Ebd., S. 65-70.

³² Forschungssymposium über Gefangenearbeit und ihre heutigen Auswirkungen, Genf, 19.-21. Juli 2004.

Vom Staat auferlegte Zwangsarbeit: Allgemeine Erwägungen

101. Überwiegend scheint es so zu sein, daß die systematische staatliche Praxis, freie Bürger entweder aus wirtschaftlichen oder aus politischen Gründen zur Arbeit zu zwingen, weltweit zurückgeht. Es gibt noch Ausnahmen, wie die in bestimmten zentralasiatischen Ländern anzutreffenden Arbeitsmobilisierungskampagnen, ein Überbleibsel von Praktiken, die während der sowjetischen Ära gang und gäbe waren. In Tadschikistan und Usbekistan beispielsweise sind hauptsächlich Frauen, Kinder und Schüler von Zwangsarbeit in der Baumwollindustrie betroffen. Während der Aussaat und der Ernte werden sie zu den Baumwollfeldern gefahren und gezwungen, gegen ein geringes Entgelt oder unentgeltlich zu arbeiten. Zwang kann ausgeübt werden, indem beispielsweise Studenten die Verweisung von der Universität angedroht wird. Frauen werden von den Familien gemäß einem festgelegten Kontingent entsandt, während Kinder an dieser Zwangsarbeit im Rahmen ihres Schullehrplans teilnehmen.

102. Zwangsarbeit und Zwangsdienstleistungen können vom Staat auch im Rahmen bewaffneter Konflikte auferlegt werden. In einigen afrikanischen Ländern wurde über Zwangsverschleppungen und Zwangsverpflichtungen für staatliche und vom Staat unterstützte militärische Gruppen sowie aufständische Kräfte und über den Einsatz von Erwachsenen- und Kinderzwangsarbeit berichtet.

Der Sonderfall Myanmar

103. Der Fall Myanmar veranschaulicht weiterhin die unterschiedliche Art und Weise, wie Zwangsarbeit vom Staat und auch von den Militärbehörden für vielfältige Zwecke auferlegt werden kann. Seit der Untersuchungsausschuß zur Zwangsarbeit in Myanmar (Burma) seinen Bericht und seine Empfehlungen im Jahr 1998 veröffentlichte, hat die IAO die Lage genau verfolgt³³. Die Frage ist seitdem auf praktisch allen Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrats erörtert worden, und dieser Bericht wird das bei diesen Anlässen Gesagte nicht wieder-

³³ IAA: *Forced labour in Myanmar (Burma)*, Bericht des gemäß Art. 26 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation eingesetzten Untersuchungsausschusses zur Prüfung der Einhaltung des Übereinkommens (Nr. 29) über die Zwangsarbeit, 1930, durch Myanmar, *Official Bulletin* (Genf), Bd. LXXXI, 1998, Reihe B, Sonderbeilage, auch verfügbar unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb273/myanmar.htm>.

holen. Dennoch sind einige Merkmale dieser heutigen Zwangsarbeit auch hier erwähnenswert.

104. Das Profil dieser Zwangsarbeit ergibt sich aus den zahlreichen Klagen, die der Verbindungsbeauftragte der IAO erhalten hat (72 Klagen bis Ende 2004, von denen 38 zu weiteren Untersuchungen und Maßnahmen an die Behörden weitergeleitet worden waren). Im November 2004 wurden dem IAA-Verwaltungsrat sieben neue Fälle gemeldet³⁴. In einem dieser Fälle war ein Kind gegen seinen Willen zu einem Rekrutierungszentrum der Armee gebracht und unter Androhung einer Gefängnisstrafe gezwungen worden, Soldat zu werden. Nachdem er geflohen war, sich später aber bei seinem Bataillon gestellt hatte, wurde er zu sechs Monaten Gefängnis verurteilt, wonach er den Militärdienst fortsetzen mußte. In einer zweiten Gruppe von Fällen, an denen verschiedene Dörfer im Bezirk Bago beteiligt waren, war jedem Haushalt ein bestimmtes Arbeitssoll zugeteilt worden, das er zu erfüllen hatte, wobei mit Verhaftung gedroht wurde, falls er es nicht tun würde. Neben ihrer Arbeit mußten die Dorfbewohner auch Barzahlungen leisten, während Kraftfahrzeuge und ihre Fahrer auch für den Transport von Material requiriert wurden. Gemäß einer dritten Behauptung seitens einer Reihe von Opfern waren mehrere Jahre lang Arbeitskräfte von einem Militäreinsatzkommando im Staat Rakhine für die Bewirtschaftung von Land requiriert worden, das den Bauern zuvor für die Errichtung dieses Militärkommandos entzogen worden war. Die Bauern wurden gezwungen, dieses Land mit Hilfe ihrer eigenen Gerätschaften für das Militär weiter zu bewirtschaften.

105. In einem vierten Fall im Bezirk Hinthada, Abteilung Ayeyawaddy, waren Dorfbewohner angeblich von den Kommunalbehörden requiriert worden, um turnusmäßig rund um die Uhr Wachdienst zu leisten. In einem fünften Fall im Staat Rakhine mußten 45 Personen aus jedem Dorf jeden Tag bei Kiesbeschaffungs- oder Brückenbauprojekten mitarbeiten. Die moslemischen Dorfbewohner waren besonders betroffen, es wurden aber auch buddhistische Dorfbewohner angefordert. In einem sechsten Fall im Bezirk Ramree im Staat Rakhine sind mehrere Jahre lang Arbeitskräfte aus 40 Dörfern für jährliche Straßenreparaturarbeiten requiriert worden. Die Polizei drohte den Dorfbewohnern, daß Maßnahmen gegen sie ergriffen würden, wenn sie ihre Arbeitskraft nicht zur Verfügung stellten; und im März 2004 war ein Student von den Kommunalbehör-

³⁴ Idem: *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29): Report of the Liaison Officer a.i.*, Verwaltungsratsdok. GB.291/5/1, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004, Abs. 14.

den wegen angeblicher Arbeitsverweigerung strafrechtlich verfolgt worden.

106. Was die tatsächliche Praxis angeht, so sind in den zentralen Landesteilen von Myanmar zwar Verbesserungen zu verzeichnen, doch wird Zwangsarbeit in verschiedener Form nach wie vor auferlegt, insbesondere in entlegenen Gebieten unter Leitung der Armee. Was die rechtliche Situation angeht, so ist das Fortbestehen von Zwangsarbeit nicht auf Form und Inhalt der abgeänderten Verwaltungsanweisungen zurückzuführen, die die Auferlegung von Zwangsarbeit verbieten. Tatsächlich scheint die Bereitschaft der Bevölkerung, dieses Rechtsmittel in Anspruch zu nehmen, zuzunehmen. Aber das gesetzliche Verbot der Zwangsarbeit ist nicht wirksam umgesetzt worden³⁵.

107. Der IAO ist es gelungen, eine ständige Präsenz vor Ort durch die Ernennung eines Verbindungsbeauftragten zu etablieren, der regelmäßige Kontakte mit hohen Regierungsbeamten unterhält. Die Verwaltungsanweisungen, die die Zwangsarbeit verbieten, sind in sechs ethnische Sprachen übersetzt worden (wenngleich es immer noch keine Beweise dafür gibt, daß sie in den betreffenden ethnischen Gebieten umfassend verbreitet oder ausgehängt worden sind)³⁶. Verhandlungen führten im Mai 2003 zu Einvernehmen über einen Gemeinsamen Aktionsplan zwischen der Regierung und der IAO. Dieser sollte folgendes vorsehen: Sensibilisierungsmaßnahmen und Verbreitung von Informationen zur Abschaffung der Zwangsarbeit; die Einrichtung eines unabhängigen Facilitators mit der Aufgabe, möglichen Opfern von Zwangsarbeit in Myanmar bei Bemühungen um Schadenersatz behilflich zu sein; und ein Pilotprogramm in einer speziellen Schwerpunktregion, wo das Verbot der Zwangsarbeit streng durchgesetzt und mit Hilfe eines von der IAO unterstützten arbeitsintensiven Straßenbauprojekts die Durchführbarkeit dieses Ansatzes ohne Rückgriff auf Zwangsarbeit nachgewiesen würde³⁷. Anfang 2005 ist die IAO noch nicht imstande, mit der Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans zu beginnen.

³⁵ Idem: *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention 1930 (No. 29): Report of the Director-General*, Verwaltungsratsdok. GB.291/5/2, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004, Abs. 11 und 12.

³⁶ Idem: *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention 1930 (No. 29)*, Verwaltungsratsdok. GB.GB.289/8, 289. Tagung, Genf, März 2004, Abs. 10.

³⁷ Idem: *Special sitting to examine developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*, in *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

108. Unterdessen sind andere Verfahrensvorkehrungen geschaffen worden. Sieben Feldbeobachtungsteams (FOTs) führen Feldbesuche durch, um die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 29 zu beaufsichtigen und Zwangsarbeitsvorwürfe zu untersuchen. Ein Durchführungsausschuß in Yangon überprüft die Probleme und Fortschritte, und die Regierung hat etliche Seminare für lokale Bedienstete zur Durchführung des Übereinkommens veranstaltet. Der Verbindungsbeauftragte der IAO hat mehrfach entlegene Gebiete besucht, um sich persönlich ein Bild von der Situation zu machen, ohne Einmischung seitens der Behörden, und gelegentlich auch, um FOTs bei Feldbesuchen zu begleiten. Die Methoden, die die FOTs bei ihren Ermittlungen anwenden, wurden grundsätzlich als vernünftig angesehen. Die Tatsache aber, daß kein Fall von Zwangsarbeit aufgedeckt wurde, hat jedoch ernste Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Mechanismus entstehen lassen. Dies unterstreicht die Tatsache, daß zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts kein wirklicher Durchbruch im Hinblick auf wirksame Maßnahmen gegen Zwangsarbeit in Myanmar erfolgt ist.

109. Der Fall Myanmar zeigt somit, daß es unmöglich ist, echte Fortschritte im Kampf gegen die Zwangsarbeit zu erzielen, wenn ein Klima der Straflosigkeit und der Repression gegen Personen herrscht, die Zwangsarbeitsmißbräuche anprangern, und es am politischen Willen fehlt, gegen die militärischen und örtlichen Behörden vorzugehen, die selbst wirtschaftliche Vorteile aus den Zwangsarbeitspraktiken ziehen.

Zwangsarbeit in Gefängnissen und Haftanstalten

Gefangenearbeit ohne ordnungsgemäße Verurteilung

110. Das Augenmerk gilt nach wie vor dem RETL-System in China³⁸, dessen Reform mehr und mehr erwogen wird. Amtlichen Angaben des Justizministeriums zufolge waren Anfang 2004 rund 260.000 Personen im Rahmen des RETL-Systems in Haft, verteilt auf rund 220 verschiedene Zentren. Etwas über die Hälfte von ihnen sind angeblich wegen Drogenabhängigkeit inhaf-

³⁸ Eine ausführliche Beschreibung findet sich in *Schluß mit der Zwangsarbeit*, a.a.O., S. 68-69. RETL ist eine administrative Maßnahme, die von Verwaltungsausschüssen, die von Organen der öffentlichen Sicherheit dominiert werden, gegen Personen verhängt wird, deren Handlungen als nicht schwerwiegend genug angesehen werden, um strafrechtlich geahndet zu werden, aber als zu schwerwiegend, um im Rahmen normaler administrativer Zwangsmaßnahmen behandelt zu werden. Das System ist durch das Fehlen eines gerichtlichen Verfahrens, die Schwere der Bestrafung bis zu drei Jahren Haft und den unbestimmten Umfang der erfaßten Vergehen gekennzeichnet.

tiert, die übrigen hauptsächlich wegen Vergehen wie Diebstahl und Prostitution.

111. Auswärtige Beobachter haben in letzter Zeit eine Zunahme der Zahl der RETL-Häftlinge festgestellt aufgrund der steigenden Verbrechensraten, was das formelle Strafrechtssystem einer erhöhten Belastung aussetzt, und aufgrund einer stetigen Zunahme der Zahl und des Umfangs der sozialen Proteste und Unruhen in China. Ferner ist festgestellt worden, daß die schrittweise Erweiterung der Rechte der Beklagten im Rahmen des formellen Strafrechtssystems die Polizei dazu veranlaßt, stärker auf administrative Haft zurückzugreifen³⁹.

112. Die Reform des RETL-Systems ist während des Berichtszeitraums in China ausgiebig diskutiert worden. Es ist von chinesischen Juristen sowie von internationalen Beobachtern als im Widerspruch zu anderen in den letzten Jahren verabschiedeten inländischen Gesetzen stehend erachtet worden. Im März 2004 hat China seine Verfassung abgeändert, um anzuerkennen, daß der Staat die Menschenrechte achtet und schützt. Unterdessen traf eine Kongreßeingabe, mit der die Rechtmäßigkeit des RETL angefochten wurde, beim ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses ein, der die Reform des Systems in den Fünfjahres-Gesetzgebungsplan aufnahm. Es ist eine Sonderarbeitsgruppe eingesetzt worden, um ein Ersatzsystem der Bestrafung durch die Gesellschaft zu erarbeiten.

113. Seit Anfang 2003 leistet die IAO Unterstützung zur Reform des RETL durch technische Seminare in China und durch Studienreisen im Ausland⁴⁰.

Zwangsarbeit und Gefangenearbeit

114. Im Mittelpunkt des vorausgegangenen Gesamtberichts über Zwangsarbeit standen die Fragen, die sich in dem in letzter Zeit geführten Dialog zwischen bestimmten Mitgliedstaaten und den Aufsichtsgremien der IAO ergeben haben – nämlich der Grundsatz der Beseitigung der Zwangsarbeit in privaten Gefängnissen bzw. von Gefangenen, die privatwirtschaftlichen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Es ist auch nützlich, über einige allgemeinere Fragen nachzudenken. Inwieweit besteht heutzutage Übereinstimmung über die grundlegenden Zwecke der Gefangenearbeit? Inwieweit können und sollten *alle Gefangenen* gegen mißbräuchliche Zwangsarbeitssituationen geschützt werden? Und welche Rolle können die Arbeitsaufsichtsdienste, von den Arbeitsinspektoren bis zu den Arbeitgeber- und

³⁹ Congressional-Executive Commission on China: *Annual Report 2004* (Washington, D.C., US Government Printing Office, 5. Okt. 2004), S. 17.

⁴⁰ Mehr Einzelheiten finden sich in Teil III.

Arbeitnehmerverbänden, bei der Zusammenarbeit mit den Strafvollzugsbehörden diesbezüglich spielen?

115. Wahlfreiheit ist eine komplizierte Frage, was Gefangene angeht. Von Gefangenen wird im allgemeinen erwartet, daß sie arbeiten, mit bestimmten Ausnahmen. Man kann auch die These vertreten, daß inhaftierte Personen, die noch nicht verurteilt worden sind, das Recht (aber nicht die Pflicht) haben sollten zu arbeiten, soweit es möglich ist⁴¹. Eine andere Frage sind Mindestnormen des sozialen Schutzes. Die Menschen von heute könnten es wohl kaum mit ihrem Gewissen vereinbaren, daß Gefangene lange Zeit zusammengekettet werden und körperliche Schwerstarbeit leisten, um für ein Verbrechen zu büßen. In der modernen Strafrechtslehre wird Arbeit überwiegend als Teil eines Vollzugssystems angesehen, das auf die Resozialisierung der Straftäter abzielt, um sie auf eine spätere Wiedereingliederung in ein Leben als freie Bürger vorzubereiten.

116. Es ist vielleicht merkwürdig, daß weltweit der Art und Weise, wie der Grundsatz der Beseitigung der Zwangsarbeit auf verurteilte Gefangene und andere Inhaftierte angewendet werden könnte, so wenig Beachtung geschenkt worden ist. Die Urkunden der IAO sehen Ausnahmen vom Verbot der Zwangsarbeit im Fall von Gefangenen vor, die von einem Gericht ordnungsgemäß verurteilt worden sind. In administrativer Haft befindliche Personen sind von Zwangs- oder Pflichtarbeit befreit; und es gibt spezifische Schutzgarantien für Gefangene, die Einzelpersonen, privatwirtschaftlichen Unternehmen oder Vereinigungen zur Verfügung gestellt werden, einschließlich derjenigen, die in privaten Strafanstalten einsitzen. Von den rund 8 Millionen anerkannten Gefangenen weltweit – abgesehen von denjenigen, die sich in administrativer oder sonstiger Haft befinden – sitzen jedoch nur rund 150.000 in privaten Gefängnissen ein, und zu denjenigen, die für private Arbeitgeber arbeiten könnten, liegen keine Angaben vor. Wie steht es mit den übrigen? Inwieweit sind die Arbeitsbedingungen aller Gefangenen, gleich ob sie für private oder öffentliche Interessen arbeiten, ein legitimes Anliegen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen?

117. Um zu konstruktivem Nachdenken über diese Fragen anzuregen, untersuchte die im IAA im Juli 2004 veranstaltete technische Konsultation über die Zwangsarbeitsdimensionen der Gefangenenarbeit u.a. die folgenden grundlegenden Fragen: Zwecke der Gefangenenarbeit; internationale Rechtsgrundsätze und Gefangenenarbeit; Mindestschutzgarantien für Gefangene; Aufsichts- und Überwachungsansätze; und Orientierungshilfe

durch die IAO zu diesen Fragen. Die mögliche Rolle der IAO wird in Teil III im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen künftigen Aktionsplan zu Zwangsarbeit dargestellt. Die weiteren hervorstechenden Punkte dieser Konsultation werden nachstehend zusammengefaßt.

Die grundlegenden Zwecke der Gefangenenarbeit

118. Offenbar besteht Einvernehmen darüber, daß die Arbeit ein wesentlicher Teil des Vollzugssystems ist und dem Gefangenen nutzen und ihn nicht bestrafen sollte. Sie ist nur ein Aspekt der allgemeineren Vollzugsordnung, bei der es im Kern darum geht, Sicherheit zu gewährleisten, gleichzeitig aber den Schutz der Gefangenen zu garantieren.

119. Es gibt eindeutige Anhaltspunkte dafür, daß viele Gefangene, vorbehaltlich bestimmter Bedingungen, arbeiten möchten. Arbeit bietet Abwechslung vom Nichtstun, das häufig als das größte Problem in Gefängnissen bezeichnet wird. Gefängnisunruhen können oft auf den Mangel an angemessenen Arbeitsmöglichkeiten zurückgeführt werden. Die in letzter Zeit in bestimmten Ländern festgestellte Zunahme der Inhaftierungsquoten hat diese Probleme noch verschärft, was wiederum bedeutet, daß es möglicherweise nicht genügend Tätigkeiten für die Gefangenen gibt. Im schlimmsten Fall kann Gefangenenarbeit eintönig und repetitiv sein und von den Gefangenen selbst tatsächlich als Teil der Strafe angesehen werden. Sie kann aber auch mit anspruchsvolleren Aufgaben für externe Auftraggeber verbunden sein und kann die Resozialisierung nach der Freilassung erheblich erleichtern. Es besteht jedoch allgemein das Problem, daß Arbeit und Berufsausbildung in Gefängnissen in der Regel nicht an die Möglichkeiten auf dem externen Arbeitsmarkt angepaßt sind. Zwar soll die Arbeit der Ausbildung dienen, es wäre aber naiv zu glauben, daß ein Gefangener allein aufgrund dieser erworbenen Qualifikationen nach der Freilassung einen Arbeitsplatz erlangen kann. Für die Gefängnisverwaltungen besteht die Herausforderung darin sicherzustellen, daß die Gefangenen übertragbare Qualifikationen erwerben, damit sie nach der Freilassung auf gleichberechtigter Grundlage mit freien Arbeitskräften konkurrieren können.

120. Umstritten ist nach wie vor, inwieweit Gefangene nicht nur als Teil ihrer Resozialisierung, sondern auch für wirtschaftliche Zwecke arbeiten sollten. In mehreren Ländern, in denen das Schwergewicht auf die Kostenwirksamkeit von Strafrechtsreformen gelegt worden ist, wird die Gefangenenarbeit als ein Mittel angesehen, um die Kosten der Inhaftierung zu bestreiten.

⁴¹ In einigen Schweizer Kantonen beispielsweise kann ein Untersuchungshäftling verlangen, daß er in ein Gefängnis für verurteilte Gefangene geschickt wird, so daß er arbeiten kann.

Mindestschutznormen für Gefangene

121. Die IAO behandelt Aspekte der Gefangenenarbeit im Übereinkommen Nr. 29. Diese Urkunde war jedoch nicht dazu bestimmt, die Gefangenenarbeit umfassend zu regeln. Sie verbietet zwar Gefängniszwangsarbeit zu privatem Nutzen, enthält aber keine Bestimmungen über Arbeit in staatlichen Betrieben und nimmt das Recht des Staates, Zwangsarbeit aufzuerlegen, von ihren Bestimmungen aus. Andere Instrumente des internationalen Rechts (die in der Regel nicht verbindlich sind) gehen unmittelbarer auf die Problematik der Gefangenenarbeit ein⁴².

122. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, mit der Menschenwürde in Einklang stehende Mindestnormen für alle Gefangenen bei der Arbeit zu gewährleisten, die sie vor wirtschaftlicher Ausbeutung schützen. Dies erfordert zumindest Mindestnormen in Bezug auf Löhne, Arbeitsschutz und die Aufklärung über Arbeitnehmerrechte. „Menschenwürdig Arbeit für Gefangene“ kann ein konzeptueller Ansatzpunkt sein. Natürlich kann dies nicht in der gleichen Weise wie für Arbeitnehmer im freien Markt definiert werden. Gefangenenarbeit kann beispielsweise nie als völlig frei oder freiwillig bezeichnet werden. Man sollte vielleicht von „freiwilligem Zwang“ sprechen, wobei die Gefangenen verpflichtet sind, irgendeine Form von Tätigkeit auszuüben, aber die Möglichkeit haben, unter einer Reihe von Tätigkeiten, darunter Fortbildung, Ausbildungslehrgänge oder Arbeit, zu wählen oder diese auszuhandeln.

123. Wichtig ist, die Arbeitsbedingungen und auch die einschlägigen Vorschriften in einen nationalen Zusammenhang zu stellen. In vielen Entwicklungsländern müssen die Gefangenen arbeiten, um ihre Grundbedürfnisse zu erfüllen. Da die Lebensbedingungen oft dem Existenzminimum entsprechen, besteht der Hauptanreiz für die Gefangenen zu arbeiten, überwiegend in der Landwirtschaft, darin, ihre unmittelbaren Grundbedürfnisse zu befriedigen. In den reicheren Industrieländern – wo der Staat verpflichtet sein kann, für die Verpflegung und Kleidung der Gefangenen und für Annehmlichkeiten wie Heizung aufzukommen – stellen sich möglicherweise andere Fragen.

⁴² Beispielsweise die Standard-Mindestregeln der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen, die vom Ersten Kongreß der Vereinten Nationen über Verbrechenverhütung und die Behandlung von Straftätern, der 1955 in Genf stattfand, angenommen und vom Wirtschafts- und Sozialrat mit seiner Resolution 663 C (XXIV) vom 31. Juli 1957 und 2076 (LXII) vom 13. Mai 1977 gebilligt wurden. Ein interessantes regionales Beispiel sind die Europäischen Gefängnisvorschriften, Empfehlung Nr. R (87) 3, die vom Ministerausschuß am 12. Febr. 1987 auf der 404. Tagung der Ministerstellvertreter angenommen wurden.

124. Eine Schlüsselfrage betrifft die Festsetzung von Löhnen und Sozialleistungen. In Frankreich handeln die Gefängnisverwaltungen seit Ende der achtziger Jahre mit privaten Unternehmen die Arbeitsregelungen für Gefangene auf der Grundlage des Mindestlohns aus. Es wird jetzt davon ausgegangen, daß das Produktivitätsniveau der Gefangenen in Frankreich das höchste in Europa ist, vergleichbar mit dem Niveau des freien Markts. Die Privatunternehmen und die Gefangenen tragen auch zu den Zahlungen für die Soziale Sicherheit bei, darunter Gesundheits- und Mutterschaftsleistungen, Rentenbeiträge und Arbeitsunfallentschädigungen.

Aufsichts- und Überwachungsansätze

125. Der Überwachung des Arbeitsregimes der Gefangenen, ob in öffentlichen oder privaten Betrieben, kommt natürlich große Bedeutung zu. Art und Ausmaß der Überwachung hängen oft vom Standort des Gefängnisses, von der Art der jeweiligen Arbeit und von der Sicherheitseinstufung der Gefangenen ab. Das Aufsichtssystem Australiens beispielsweise arbeitet autonom und ist unmittelbar dem Parlament verantwortlich. Das Aufsichtsmodell setzt Normen auf der Grundlage der Übereinkommen der IAO sowie anderer internationaler Rechtsvorschriften und des Fallrechts. Es erstreckt sich auf Umweltnormen, betriebliche Sicherheit und Gesundheit und Fragen der Nichtdiskriminierung. Eine einzigartige Besonderheit des englischen Strafvollzugssystems⁴³ ist der Beauftragte für Gefängnisse und Bewahrung, an den Gefangene Beschwerden gegen den Strafvollzugsdienst richten können.

126. In vielen Ländern gibt es keinen wirklichen Unterschied zwischen den Aufsichtsvorkehrungen für öffentliche und private Gefängnisse. Im Vereinigten Königreich beispielsweise benötigen Vollzugsbeamte, die in privaten Gefängnissen Dienst tun, eine behördliche Erlaubnis. In einigen Fällen übt der Staat jedoch nur geringe Aufsicht über die Leitung von privaten Gefängnissen aus. Vor allem in Fällen, in denen Gefangene als Auszubildende in privaten Werkstätten außerhalb der Gefängnisse arbeiten, gibt es oft keine Überwachung durch Aufseher. Die Vollzugsbehörden betonen zwar, daß die Arbeit nur ein Aspekt des Gefängnisregimes und seiner Aufsichtsdienste ist, es bestehen jedoch Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit der Arbeitsaufsichtsdienste mit den Vollzugsbehörden und deren Schulung in Angelegenheiten, die allein das vollzugliche Arbeitswesen betreffen.

⁴³ Es wird hier auf England und Wales Bezug genommen; in verschiedenen Teilen des Vereinigten Königreichs gibt es unterschiedliche Vollzugssysteme.

Fragen für den privaten Sektor

127. Hinsichtlich der Einbeziehung des privaten Sektors stellen sich zwei Hauptfragen. Die erste betrifft die Privatisierung von Gefängnissen. Die zweite betrifft die Rolle, die der private Sektor bei der Bereitstellung von Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle Gefangenen spielen kann.

128. Häufig wird die Auffassung geäußert, daß die Privatisierung von Gefängnissen aus den Volkswirtschaften von heute nicht mehr wegzudenken ist. Angesichts der starken Zunahme der Zahl der Strafgefangenen in einigen Ländern hat der private Sektor oft das Kapital für die Errichtung neuer Gefängnisanlagen bereitgestellt. Darüber, ob eine solche Tendenz wünschenswert ist, gehen die Meinungen eindeutig auseinander. In Deutschland beispielsweise hat ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1998 zur Entlohnung von Strafgefangenen bekräftigt, daß Gefangenenarbeit nur unter der Verantwortung der Strafvollzugsbehörden und unter öffentlicher Aufsicht verrichtet werden darf⁴⁴. In der Debatte über Gefängnisse und Gefangenenarbeit heutzutage geht es jedoch weniger um die Vorteile oder Nachteile der Privatisierung von öffentlichen Diensten – eine Frage, die über das Thema des vorliegenden Berichts hinausgeht –, als vielmehr um die Gewährleistung von Mindestgarantien für die in allen Arten von Strafanstalten inhaftierten Personen.

129. Was die zweite Frage betrifft, werden Besorgnisse sowohl von Arbeitnehmer- als auch von Arbeitgebervertretern geäußert. Die Arbeitnehmer vertreten nachdrücklich die Auffassung, daß private Unternehmen nicht von Gefangenenarbeit profitieren sollten, es sei denn, es handelt sich um menschenwürdige Arbeit, die unter Bedingungen verrichtet wird, die einem freien Arbeitsverhältnis nahe kommen, ohne künstliche Unterdrückung von Lohnkosten. Die Arbeitgeber können auf die erheblichen Schwierigkeiten verweisen, die mit der Festsetzung eines fairen Lohns für Gefangene verbunden sind, wenn die tatsächlichen Kosten der Ausbildung oder der Festlegung von Arbeitsschutznormen für Gefangene manchmal höher liegen als die entsprechenden Kosten im freien Markt. Es wird auch darüber geklagt, daß die durchschnittliche Produktivität der Gefangenen im allgemeinen niedrig ist.

130. Eine zusätzliche und verständliche Sorge vieler privatwirtschaftlicher Unternehmen ist, daß in Gefängnissen hergestellte Waren ihrem Ruf schaden könnten. In manchen Fällen kann eine transparente Kennzeichnung von in Gefängnissen hergestellten Erzeugnissen die Entscheidungen der

Konsumenten beeinflussen⁴⁵. Doch stehen die Unternehmen vor einer Reihe von Fragen, zu denen nur wenige Informationen vorliegen. Oft lassen sich die genaue Art der Arbeit, die Arbeitsschutznormen, die Höhe der Entlohnung oder der freiwillige Charakter der Arbeit nur schwer feststellen. Solche Probleme im Zusammenhang mit der Lieferkette haben Unternehmen oft davon abgeschreckt, sich Material aus Gefängnissen zu beschaffen. Hier könnte Abhilfe geschaffen werden, indem die Gefängnisse dazu ermutigt werden, öffentliche Informationen beispielsweise über Websites zu verbreiten, in denen die im Gefängnis aufrechterhaltenen Standards und das Niveau der den Gefangenen gebotenen Berufsausbildung beschrieben wird.

Die Notwendigkeit von Forschung und Information

131. Vor allem stellte die IAO-Tagung fest, daß es handfesterer Informationen als Richtschnur für fachlichen Rat und Vorschriften bedarf. Die IAO wurde aufgefordert, ein Forschungsprogramm über – u.a. – die Größenordnung und die wirtschaftlichen Dimensionen der Gefangenenarbeit, die Auswirkungen der verschiedenen Arten von Arbeit auf das Wohl und die Qualifikationen der Gefangenen, die empirische Bedeutung von Einwilligung, die empirische Realität der Arbeitsbedingungen, gute Praktiken bei der Gefangenenarbeit in privatisierten Gefängnissen und schlechte Praktiken ausbeuterischer Gefängniszwangsarbeit sowie über die Elemente eines fairen und akzeptablen Gefangenenarbeitsmodells in Angriff zu nehmen. Diese Vorschläge kommen in dem in Teil III enthaltenen Aktionsplan zum Ausdruck.

⁴⁴ BverfG, 2 BvR 441/90 vom 1. Juli 1998.

⁴⁵ Beispielsweise vermarkten etliche Strafvollzugsanstalten in den deutschen Bundesländern handwerkliche Erzeugnisse, die in Gefängniswerkstätten und im Rahmen von Ausbildungsprogrammen hergestellt worden sind, unter dem Markennamen Häftling. Erzeugnisse, die von Bekleidung bis zu Haushaltswäsche reichen, werden unter dem Etikett „im Gefängnis hergestellt“ vermarktet. Die Verkaufserlöse werden auf die Vollzugsanstalt, die Regierung und die Häftlingsgesellschaft aufgeteilt, um die Vermarktungs- und Vertriebskosten zu decken.

4. Armut, Diskriminierung und Zwangsarbeit

132. Bisweilen wird die These vertreten, daß Armut eine der Hauptursachen von Zwangsarbeitsvorkehrungen ist und daß Zwangsarbeit nur durch Beseitigung der Armut ausgemerzt werden kann. Umgekehrt können Armut und extreme Armut aber auch eine unmittelbare Folge von Zwangsarbeit sein. Die ärmsten und verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft können zur Arbeit gezwungen oder dazu verleitet werden, eine Schuld einzugehen, zu deren Rückzahlung sie oder selbst ihre Nachkommen nicht imstande sind, selbst wenn sie sehr lange sehr hart arbeiten. So sehen sie sich in einem Kreislauf der Armut gefangen, aus dem sie sich nicht befreien können.

133. In manchen Fällen kann das Fortbestehen von Zwangsarbeit das Ergebnis sehr lang anhaltender Formen von Diskriminierung bestimmter ethnischer und Kastenminderheiten sein. In Asien war und ist Schuldarbeit besonders stark verbreitet unter den aufgelisteten Kasten (Scheduled Castes) und aufgelisteten Stämmen (Scheduled Tribes) in Indien, unter indigenen Minderheiten in Westnepal und unter Nichtmuslimen in Pakistan. In ganz Afrika scheinen die heutigen Zwangsarbeits- und sklavereiähnlichen Praktiken ein besonderes Problem in denjenigen Ländern zu sein, in deren jüngerer Vergangenheit Sklaverei eine Rolle gespielt hat und in denen die Abkömmlinge von Sklaven dem Vernehmen nach immer noch diskriminiert werden. In Lateinamerika sind die Hauptopfer von Zwangsarbeit wie vor Jahrhunderten die indigenen Völker. Bisweilen sind dies die indigenen Gruppen, die in bisher isolierten Regionen leben, deren relativ neue Besiedlung eine Nachfrage nach billigen Arbeitskräften gefördert hat und in denen der Staat praktisch nicht präsent ist und daher keinen Schutz gegen Zwangsarbeit bieten kann. Manchmal ist Zwangsarbeit auch den indigenen Völkern auferlegt worden, die schon seit langem in die Volkswirtschaft und die Gesellschaft integriert sind, wenngleich sie gegenüber dem Rest der Bevölkerung des Landes extrem benachteiligt sind.

134. In allen diesen Regionen sind während der vergangenen 50 Jahre Sozialreformen durchgeführt worden, um Sklavenarbeit auszumerzen, darunter Leibeigenschaft und unbezahlte Arbeit in traditionellen Agrarsystemen. Im ersten Gesamtbericht über Zwangsarbeit wurde ein recht ausführlicher Überblick über diese Reformen gegeben. So konnte beispielsweise durch Boden- und Pachtreformen in Asien und Lateinamerika die Leibeigenschaft in ländlichen Gebieten, die in diesen Regionen bis in die fünfziger Jahre sehr

weit verbreitet war, offenbar weitgehend beseitigt werden.

135. Gleichzeitig haben aber solche Boden- und Pachtreformen im Verein mit der Ausweitung arbeitsrechtlicher Vorschriften auf die ländlichen Gebiete das Entstehen neuer Formen oder Ausprägungen von Zwangsarbeit nicht verhindern können. Außerdem besteht ein wesentliches Merkmal der heutigen Formen von Zwang darin, daß die Opfer häufig durch Verschuldung in diese Zwangsarbeitssituationen geraten. Es gibt noch andere gemeinsame Merkmale. Frauen, häufig junge Frauen oder sogar Mädchen, scheinen mehr und mehr Opfer von Zwangsarbeit in der Entwicklungswelt zu werden. Außerdem sind von Zwangsarbeit entweder innerhalb oder außerhalb der Herkunftsländer der Opfer unverhältnismäßig stark jene betroffen, die ihren Lebensunterhalt fern von ihren Gemeinwesen verdienen wollen. Die Opfer können landwirtschaftliche Saisonarbeitskräfte sein, die über Hunderte oder Tausende von Kilometern in ihrem eigenen Land transportiert werden, um während eines vielleicht begrenzten Zeitraums bei der Ernte zu helfen. Von solchen Formen der Zwangsrekrutierung und der Schuldknechtschaft waren Migranten betroffen, die von ärmeren indischen Staaten wie Bihar in das reichere Punjab zogen, um dort in der gewerblichen Landwirtschaft zu arbeiten; oder indigene Arbeitskräfte, die aus verarmten Hochlandregionen in die neuen Zonen der gewerblichen Landwirtschaft in Lateinamerika gezogen sind. Ähnliche Muster sind in Ländern des südlichen Afrika festgestellt worden, bisweilen verbunden mit grenzüberschreitender Migration.

136. Zwangsarbeit ist auch in städtischen und stadtnahen Gebieten anzutreffen, oft in kleineren Betrieben in der verdeckten informellen Wirtschaft, aber auch in relativ großen Betrieben. Ein Merkmal neuerer Tendenzen der Schuldarbeit in Südasien ist ihre zunehmende Verbreitung in vielen Industriezweigen außerhalb des Agrarsektors. Es gibt zahlreiche Berichte über Zwangsarbeitspraktiken in Montagewerken innerhalb von Ausfuhr-Freizonen. Diese sind häufig mit der Anforderung verbunden, unter Androhung einer Strafe wie Entlassung unbezahlte Überstunden zu leisten. Aus Transformationsländern wird außerdem berichtet, daß von früheren Staatsbetrieben entlassene Arbeitskräfte Praktiken der Zwangsrekrutierung und Zwangsbeschäftigung im neu entstehenden Privatsektor ausgesetzt werden.

137. Die unterschiedliche Art der Zwangsarbeit in Entwicklungsländern muß so umfassend wie mög-

lich verstanden werden, damit entsprechende Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen werden können. Die Beseitigung der Zwangsarbeit setzt u.a. voraus, daß die Fesseln der Leibeigenschaft durchtrennt werden, die Menschen daran hindern, für ihre Arbeit bezahlt zu werden und sonstwie an der modernen Marktwirtschaft teilzuhaben. Sie setzt aber auch die Schaffung von Systemen des sozialen Schutzes voraus, um die Marktkräfte zu mäßigen, die die Menschen, oft entwurzelte ehemalige Landbewohner, in neue Zwangsarbeits-situationen in städtischen Gebieten treiben können. Das Ganze ist somit weitgehend eine Arbeitsmarktfrage, die die Annahme und Durchsetzung wirksamer Arbeitsgesetze erfordert.

138. Schließlich müssen Fragen der individuellen und sozialen Verantwortung angegangen werden. Bedauerlicherweise können selbst kommunale oder nationale Behörden manchmal von der Zwangsarbeit profitieren, die armen Dorfbewohnern und Bauern abverlangt wird. Es ist bereits auf den Extremfall Myanmar hingewiesen worden, wo die Politik des Staates es den örtlichen Behörden gestattet, auf die Zwangsarbeit der Armen zurückzugreifen und davon zu profitieren. Es gibt viele weniger bekannte Fälle auf der Welt, in denen die lokalen Machtstrukturen eine solche Ausbeutung erleichtern. Regierungsbeamte, Richter und Polizei-beamte, die im Einverständnis mit den lokalen Eliten handeln, können alle ein gemeinsames Interesse am Überleben von Zwangsarbeitspraktiken haben, durch die extreme Armut perpetuiert wird.

139. Wie wichtig es ist, Zwangs- und Schuldarbeit im Rahmen von Strategien und Programmen zur Verringerung der Armut anzugehen, sollte auf der Hand liegen, vor allem dort, wo ein eindeutiger Zusammenhang zwischen extremer Armut und der Verbreitung von Zwangsarbeit nachgewiesen worden ist. In den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut (PRSPs) von Nepal und Pakistan beispielsweise wird die Beseitigung der Schuldarbeit als ein vorrangiges Anliegen dargestellt. Die Beseitigung der Zwangsarbeit wird auch das Erreichen der spezifischen Zielvorgaben erleichtern, die in den Millenniums-entwicklungszielen der Vereinten Nationen festgelegt sind.

140. In diesem Kapitel werden einige der Schlüsselfragen erörtert, die angegangen werden müssen, wenn die Ausmerzung von Zwangsarbeit zu einem zentraleren Ziel der Programme zur Verringerung von Armut werden soll. Bewertet werden die Wissensbasis, die während des Berichtszeitraums aufgebaut worden ist, sowie bestimmte gesetzliche und politische Maßnahmen, die von nationalen Regierungen oder anderen betroffenen Akteuren ergriffen worden sind.

Schuldarbeit in Südasien

Soziale Zusammensetzung der Schuldarbeiter und allgemeine Merkmale der Armut

141. Es ist zweckmäßig, die asiatische Schuldarbeit an den Anfang der Analyse zu stellen, in Anbetracht der sehr großen Zahl der betroffenen armen Menschen und der eindeutigen Zusammenhänge zwischen Zwangsarbeit und langanhaltenden Diskriminierungsmustern. In Indien deuten Angaben aus mehreren Staaten darauf hin, daß die Opfer von Schuldarbeit in der Landwirtschaft, der Ziegelherstellung, im Bergbau und in anderen Sektoren überwiegend den aufgelisteten Kasten und aufgelisteten Stämmen angehören. In Nepal gehören die Opfer des *kamaiya*-Systems der Schuldarbeit in den westlichen Landesteilen hauptsächlich den indigenen Völkern der Tharu an. In Pakistan ergab eine vor kurzem durchgeführte Erhebung über befreite Schuldarbeiter, daß die Mehrheit jener, die den schlimmsten Ausbeutungsbedingungen ausgesetzt waren, entweder den niedrigeren Kasten oder einer religiösen Minderheit angehörten⁴⁶. Dies deckt sich mit anderen Befunden, wonach die schlimmste ländliche Ausbeutung in der dichtbevölkerten, bewässerten Zone östlich von Hyderabad stattfindet, wo es eine große Hindu-Minderheit und eine bedeutende Klasse reicher Grundbesitzer gibt, daß Schuldarbeit aber weniger wahrscheinlich in den leichter zugänglichen Gebieten sowie unter der muslimischen Bevölkerung im oberen Teil der Provinz Sindh ist, wo die schwächeren Gruppen durch die Stammes- und Klantraditionen geschützt werden⁴⁷.

142. Zwischen Armut und Schuldarbeit besteht ein enger Zusammenhang. Die Schuldarbeiter fallen zweifellos unter die 522 Millionen armen Menschen in Südasien⁴⁸. In der wissenschaftlichen Literatur besteht allgemein Einvernehmen darüber, daß Arbeiter oft Schuldarbeitsverträge eingehen, um akute Armut oder Hunger abzuwenden. Daten der IAO zeigen, daß Schuldarbeiter auch in Armut *verbleiben*, solange sie Schuldarbeit leisten.

⁴⁶ Pakistanische Menschenrechtskommission (HRCP): *Abolition of bonded labour: the testimony of freed „haris“* (Lahore, nicht datiert).

⁴⁷ Siehe K. Lieten und J. Breman: „A pro-poor development project in rural Pakistan: An academic analysis and a non-intervention“, in *Journal of Agrarian Change* (Oxford), Bd. 2, Nr. 3, Juli 2002, S. 331-355.

⁴⁸ Die Schätzung der Armut findet sich in Weltbank: *World Development Report 2000-2001: Attacking poverty* (New York, Oxford University Press, 2001), S. 22.

Kasten 2.1 Geschlechterfragen und Schuldarbeit

Den besonderen Problemen von Frauen und Mädchen in Schuldarbeitssituationen ist in der Vergangenheit wenig Beachtung geschenkt worden. Dies spiegelt ihre untergeordnete Stellung in den patriarchalischen Gesellschaften Südasiens wider – in denen Frauen dreifach benachteiligt sind, durch ihr Geschlecht, durch ihre Zugehörigkeit zu niedrigen Kasten oder sonstigen Gruppen mit geringem Status und aufgrund der Tatsache, daß sie sich in Schuld- oder sonstwie ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen befinden. Gleich ob sie mittelbar oder unmittelbar an Schuldarbeit beteiligt sind, Frauen scheinen unverhältnismäßig mehr zu leiden als Männer. *Mittelbare* Schuldknechtschaft ist kennzeichnend für traditionelle Vorkehrungen im Landwirtschaftssektor und auch in der Ziegelherstellung: Frauen (und Kinder) werden durch den männlichen Haushaltsvorstand verdingt und werden nicht als eigenständige Arbeitskräfte anerkannt. Sie werden übermäßigen Arbeitsbelastungen ausgesetzt und müssen oft (im Fall der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte) auch im Haus des Grundbesitzers Haushaltsarbeit als Teil der Schuldenrückzahlung leisten. Dort sind sie besonders anfällig für körperlichen und sexuellen Mißbrauch. Frauen können „gekauft und verkauft“ werden, wenn die Grundbesitzer übereinkommen, die Schuld zu übertragen, ohne daß die betroffenen Frauen vorher gefragt werden.

Die *unmittelbare* Schuldknechtschaft von Frauen scheint zuzunehmen. Berichten zufolge werden Frauen in der gewerblichen Landwirtschaft zunehmend als Schuldarbeitkräfte gesucht, zum Teil deshalb, weil das Bewußtsein der Männer zugenommen hat und sie immer weniger bereit sind, selbst zu Schuldarbeitern zu werden. Auf den Baumwoll-Hybridsaatfarmen von Andhra Pradesh, Indien, beispielsweise zeichnen sich kurzfristige Formen von Schuldarbeit ab, von denen speziell Frauen und Mädchen betroffen sind. Frauen finden sich auch zunehmend in Schuldverhältnissen in informellen Gewerbebranchen wie in der Teppichknüpferei, der Beedi-Herstellung, der Edelsteinschleiferei und der Fischverarbeitung, wobei sie oft zu Hause oder in abgelegenen Werkstätten arbeiten. In all diesen Fällen ist es keineswegs klar, daß die Frau selbst die Entscheidung trifft, Schuldarbeit zu leisten. Wie in den meisten Entscheidungsbereichen auf der Ebene des Haushalts und darüber hinaus dürften auch hier die Männer mehr zu sagen haben.

Es gibt auch weiterhin Formen der Zwangsprostitution, wie im *chukri*-System in Bangladesch und Indien, wo die jungen Prostituierten im allgemeinen ein Jahr lang oder sogar noch länger unentgeltlich arbeiten, um die dem Bordell-eigentümer angeblich geschuldeten Beträge für Verpflegung, Kleidung, Make-up und den Lebensunterhalt zurückzuzahlen.

Neuere Erkenntnisse aus Tamil Nadu, Indien, werfen zusätzliches Licht auf die geschlechtsspezifischen Dimensionen der Schuldarbeit. Die Ausgaben für geschlechtsspezifische gesellschaftliche Zeremonien (Pubertäts- und Hochzeitsfeiern) sind der Hauptgrund dafür, daß Familien sich verschulden, gefolgt von Ausgaben für die Gesundheit von Müttern und Kindern. Während Geldverleiher Frauen als „weiches Ziel“ für Darlehen zu Wucherbedingungen ansehen, zahlen die Arbeitgeber den männlichen Familienmitgliedern Vorschüsse, die dann die ganze Familie arbeiten lassen. Probleme im Zusammenhang mit der Schuldenrückzahlung sind mit der zunehmenden Gewalt gegen Familienangehörige in Zusammenhang gebracht worden. Die Trunksucht, insbesondere von Männern, ist ebenfalls ein zunehmendes Problem, das dazu führt, daß noch größere Löcher im Familienhaushalt entstehen und daß noch mehr Darlehen und Vorschüsse in Anspruch genommen werden.

Quellen: IAA: Rapid assessments of bonded labour in different sectors in Pakistan, DECLARATION-Arbeitspapiere Nr. 20-26 (Genf, 2004); L. Da Corta; D. Venkateshwarlu: „Transformations in the age and gender of unfree workers on hybrid cotton seed farms in the Andhra Pradesh“, in *Journal of Peasant Studies* (London), Bd. 28, Nr. 3, Apr. 2001, S. 1-36; I. Guérin: *Taking stock of micro-finance progress*, Südasiatisches Projekt gegen Schuldknechtschaft, IAO/SEP (Entwurf, Februar 2004).

Muster der Schuldarbeit: Neuere Entwicklungen

143. In Indien sind in den letzten Jahren bedauerlicherweise nur wenige eingehende und sektorspezifische Erhebungen durchgeführt worden. In etlichen indischen Staaten sind die Ärmsten der ländlichen Bevölkerung mehr und mehr auf Lohnarbeit angewiesen und scheinen besonders anfällig für Schuldarbeit aufgrund von Verschuldung zu sein. Die Landwirtschaft des Punjab ist eine der am stärksten entwickelten in Indien. Lokale Arbeitskräfte, darunter Angehörige aufgelisteter Kasten, die aufgrund besserer Lese- und Schreibkenntnisse ihre Erwartungen höher geschraubt haben, sind zunehmend durch Wanderschuld-

arbeiter ersetzt worden, die über Agenten im Staat Bihar angeworben werden. Obgleich vor zehn Jahren diese besondere Form der Knechtschaft als rückläufig angesehen wurde, hat die Nationale Menschenrechtskommission (NHRC) in letzter Zeit Beschwerden sowohl von Wanderarbeitnehmern als auch von lokalen Arbeitskräften erhalten⁴⁹. Neben dem Landwirtschaftssektor ist

⁴⁹ M. Singh: „Bonded migrant labour in Punjab agriculture“, in *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 15. März 1997. Das Problem der Knechtschaft unter Wanderarbeitkräften in Punjab ist in mehreren Berichten und Beschwerden von Jai Singh von den Volunteers for Social Justice herausgestellt worden; siehe J. Singh: „Incidence and magnitude of bonded

Kasten 2.2

Schuldarbeit aus der Arbeitgeberperspektive: Der Fall des Distrikts Ranga Reddy in Andhra Pradesh

Nach einer vor kurzem durchgeführten Erhebung über Grundbesitzer-Arbeitgeber bestehen die traditionellen Formen der Knechtschaft in diesem Gebiet nicht mehr, weil die Nachfrage nach männlichen Arbeitskräften in nichtlandwirtschaftlichen Bereichen zugenommen hat und Schuldknechtschaft gesetzlich verboten worden ist. Die Zahl der „landwirtschaftlichen Jahresarbeitskräfte“, die beschäftigt werden, um die Tagelöhner zu beaufsichtigen und sich um das Vieh zu kümmern, scheint ebenfalls erheblich zurückgegangen zu sein. Für die Grundbesitzer besteht das Problem heutzutage darin, Arbeitskräfte zu finden, die bereit sind, solche Tätigkeiten auszuüben – sie sind auf die wenigen Familien angewiesen, die unbedingt Geld brauchen, da andere einfach nicht bereit sind, diese Art von Vertrag einzugehen. Eine Verbesserung der Vertragsbedingungen, um die Tätigkeit attraktiver zu gestalten, wird von den Grundbesitzern nicht als mögliche Lösung in Betracht gezogen. Dies hat zur Folge, daß ihr Land unzureichend genutzt wird. Die Arbeitgeber weisen darauf hin, daß ihnen der Unterschied zwischen Schuldarbeitern, die freigelassen und rehabilitiert werden können, und anderen landwirtschaftlichen Jahresarbeitskräften nicht immer klar ist. Sie argumentieren, daß sie solche Arbeitskräfte nur anziehen können, wenn sie ihnen miteinander verknüpfte Arbeits- und Kreditverträge bieten. Sie sind sich zwar darüber im klaren, daß der Druck, Veränderungen vorzunehmen, zunimmt, für sie bedeutet eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Arbeitsbedingungen aber eine weitere Gefährdung ihres sozialen und wirtschaftlichen Status, wogegen sie sich mit allen Kräften wehren.

Im gleichen Gebiet durchgeführte Fallstudien zeigen jedoch, daß die „jeetham“-Schuldarbeitsverträge und die aufreibenden Arbeitsbedingungen, die oft damit verbunden sind, fortbestehen, wenn auch in geringerem Umfang.

Quellen: S. Subrahmanyam et al.: *Labour and financial markets from employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hyderabad, Indien, Zentrum für Wirtschafts- und Sozialstudien, nicht veröffentlichtes Dokument, Dezember 2003) (die Studie umfaßte 150 Arbeitgeber in 21 Dörfern sowie Fallstudien und Gruppendiskussionen in den Stichprobendörfern); R.S. Arunachalam, J. Viswanathan (Hrsg.): *Thirty bonded labour case studies* (nicht veröffentlichtes Dokument).

eine erhebliche Verbreitung von Schuldarbeit in Industriezweigen wie Bergbau, Ziegelherstellung, Fischverarbeitung, Edelsteinschleiferei und Teppichknüpferei und in gefährlichen Industrien wie Gerbereien und Herstellung von Feuerwerkskörpern festgestellt worden.

144. Aus mehreren Staaten liegen Angaben vor, daß in der Ziegelherstellung die Opfer hauptsächlich den aufgelisteten Kasten und aufgelisteten Stämmen angehören. Die Anwerbung erfolgt über Mittelspersonen, die Vorschüsse bieten, wobei die Arbeitskräftevermittler eine Provision durch informelle Lohnabzüge erhalten. Die Arbeitskräfte erhalten einen Teil ihrer Löhne wöchentlich oder monatlich, während der Rest am Ende der Saison angepaßt wird. Dadurch werden der Arbeiter und seine Familie während der Saison an den Ziegelofen gebunden, und durch das Weiterlaufen der Vorschüsse von einer Saison zur nächsten werden die Arbeitskräfte an Ort und Stelle gehalten. Die Arbeitszeiten sind lang, und die Zahlungen liegen unter dem gesetzlichen Minimum. Oft wird Zwang angewendet, um die Arbeitskräfte zu disziplinieren und Proteste gegen die häufigen Vertragsbrüche einzudämmen.

labour in Punjab“, in K. Gopal Iyer (Hrsg.) und NHRC: *Migrant labour and human rights in India* (Neu-Delhi, Kanishka Publishers, 2003).

Unlängst wurden 47 Arbeitskräfte von der Polizei aus einer Ziegelfabrik im Distrikt Moga im Punjab befreit. Alle erklärten, daß sie ihren Lohn für die letzten vier Monate nicht erhalten hätten und daß es ihnen nicht gestattet gewesen sei, die Ziegelfabrik zu verlassen. Die Razzia wurde durchgeführt, nachdem zwei Arbeiter eine Klage beim Obersten Gericht von Punjab und Haryana eingereicht hatten⁵⁰. In Tamil Nadu wurden im Jahr 2003 47 Schuldarbeiter aus zwei Ziegelfabriken im Distrikt Kancheepuram befreit. Mehrere schwerwiegende Fälle sind auch in Uttar Pradesh bekanntgeworden⁵¹. In einer weiteren Klage wurde behauptet, daß 50 Schuldarbeiter in

⁵⁰ „Bonded labourers freed in Punjab“, in *Sify News*, 11. Febr. 2004, unter Sify.com.

⁵¹ Unter den 20 Schuldarbeitern, die aus einer Ziegelei in Ghaziabad befreit wurden, waren neun Muslime (NHRC-Fall Nr. 112/24/2002-03). Die Arbeiter waren aus ihrem Heimatdistrikt Baghpat angelockt worden, um in der Ziegelei zu arbeiten, und hatten je Rs 2.000 als Vorschuß erhalten. Nachdem sie mit der Arbeit begonnen hatten, wurde ihnen weniger als die Hälfte der zugesagten Löhne gezahlt, ihre Bewegungsfreiheit wurde durch bewaffnete Aufseher eingeschränkt, und einen Monat lang erhielten sie überhaupt keinen Lohn. Als sie dagegen protestierten, wurden sie geschlagen, und es wurde ihnen gedroht, daß sie in den Ofen geworfen würden. Die NHRC hat die Rehabilitation der Arbeiter überwacht.

einer Ziegelfabrik im Distrikt Bhind in Madhya Pradesh festgehalten würden⁵².

145. In Teilen Indiens gehören die Schuldarbeiter in Bergwerken ebenfalls überwiegend den aufgelisteten Kasten und aufgelisteten Stämmen an. Ein Beispiel ist der an Bodenschätzen reiche Staat Rajasthan, wo der Bergbau mehr als 3 Millionen Menschen Arbeit bietet, von denen rund 95 Prozent den oben genannten sozialen Gruppen angehören. Hier sind die Bergwerke in der Regel Kleinbetriebe, die von der Regierung gepachtet werden und ausschließlich von manuellen Arbeitskräften unter Einsatz einfachster Technologie ausgebeutet werden. Ein kleiner Prozentsatz der Arbeitnehmer kommt aus den Dörfern im Bergbauggebiet, die große Mehrheit sind aber Migranten, die ihren Heimatgebieten verbunden bleiben. Eine im Jahr 2000 durchgeführte Umfrage unter Sandstein-Bergbauarbeitern in Jodhpur zeigte, daß die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer Migranten sind und daß das Vorschußsystem weit verbreitet ist. Die Löhne der Frauen betragen rund die Hälfte derjenigen der Männer. Insgesamt 97 Prozent der Arbeiter waren verschuldet, wobei sich die meisten von ihnen in Schuldknechtschaft befanden. Die Schulden werden von einem Familienmitglied an ein anderes weitergegeben oder von einer Generation an die nächste und können dazu führen, daß der Arbeiter an einen anderen Unternehmer „verkauft“ wird⁵³.

146. In der indischen Teppichknüpfindustrie arbeitet, wie berichtet wird, ein hoher Prozentsatz von Kindern unter Bedingungen strenger Knechtschaft. Die Struktur dieses Industriezweigs hat sich in den letzten zehn Jahren erheblich gewandelt, wobei sich die Produktion in Richtung Heimarbeit verlagert hat, was eine Überwachung der Arbeitsbedingungen erschwert. Neuere Studien enthalten daher sehr stark abweichende Schätzungen der Schuldarbeit. Es gibt immer noch häufige Berichte über die Identifizierung und Freilassung von Kinderschuldarbeitern aus den Kerngebieten der Teppichherstellung.

147. Der Fall Tamil Nadu in Indien veranschaulicht, wie die Wissensbasis schrittweise erweitert werden kann, wenn sich die Zentralregierung und die Regierungen der Einzelstaaten, die beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und andere Gruppen der Zivilgesellschaft entsprechend engagieren. Im Jahr 1995 setzte der Oberste Gerichtshof einen Ausschuß ein mit der Aufgabe, den Inhalt einer früheren Erklärung der Regierung des Staates zu überprüfen, daß es in Tamil Nadu

nur vereinzelte Fälle von Schuldarbeit gebe⁵⁴. In einem ausführlichen Bericht auf der Grundlage einer großangelegten Erhebung kamen die Kommissionsmitglieder zu dem Ergebnis, daß es über 1 Million Schuldarbeiter gebe, verteilt auf mehr als 23 Distrikte und 20 Berufe, von denen 10 Prozent Kinderschuldarbeiter seien. Schuldarbeiter aus den aufgelisteten Kasten und Stämmen und den am meisten zurückgebliebenen Kasten machten 76 Prozent der Gesamtzahl aus. Die Knechtschaft beruhte praktisch immer auf Verschuldung. In letzter Zeit hat sich die Aufmerksamkeit auf Probleme in Reismühlen in dem Staat gerichtet. In einem Gebiet befanden sich mehr als 1.000 aus anderen Distrikten von Tamil Nadu zugewanderte Familien in Schuldarbeit, die das Mühlengelände nicht verlassen durften.

148. In Nepal stand bisher das *kamaiya*-System im Westen des Landes fast ausschließlich im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, es gibt jedoch zunehmende Beweise dafür, daß ähnliche Probleme im gesamten Land bestehen. Die Zahl der allein von Schuldarbeit in der Landwirtschaft betroffenen Personen ist von unabhängigen Analysten auf rund 200.000 geschätzt worden⁵⁵, ein Vielfaches der Zahl der bisher identifizierten *kamaiyas*.

149. Pakistan hat sich fest dazu verpflichtet, gegen Schuldarbeit vorzugehen. Im Jahr 2001 billigte das Bundeskabinett eine Nationale Politik und einen Nationalen Aktionsplan zur Abschaffung der Schuldarbeit und zur Rehabilitation von befreiten Schuldarbeitern (NPPA), der die Verpflichtung der Regierung zur Abschaffung der Zwangs- und Schuldarbeit darlegt, die Komponenten einer nationalen termingebundenen Strategie zur Erreichung dieses Ziels festlegt und auch eine nationale Erhebung vorsieht. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit der Durchführung einer zuverlässigen und breitangelegten nationalen Erhebung verbunden sind, beschloß das Ministerium für Arbeit, Arbeitskräfte und Pakistanis in Übersee, zunächst mit Unterstützung der IAO eine Reihe von Schnelleinschätzungen von Schuldarbeitsvorkehrungen in zehn verschiedene Wirtschaftssektoren sowie eine kleine Stichprobenerhebung über Teilpächter (*haris*) und Ziegelofenarbeiter durchzuführen⁵⁶. Dies könnte die

⁵⁴ Eidesstattliche Erklärung der Regierung von Tamil Nadu in Klage Nr. 3922 von 1985. Siehe Oberster Gerichtshof Indiens: *Report of the Commission on Bonded Labour in Tamilnadu* (Madras, 31. Okt. 1995).

⁵⁵ S. Sharma; R. Sharma: *Findings on debt bondage: Long-term farm labour systems in Kavre Palanchok and Sarlahi Districts, Nepal*, Südasiatisches Programm gegen Schuld-knechtschaft, Programm Sozial orientierte Finanzdienstleistungen (Genf, IAA, 2002).

⁵⁶ Bonded Labour Research Forum in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit, Arbeitskräfte und Pakistanis in Übersee, der Regierung Pakistans und der Internationalen

⁵² NHRC-Fall Nr. 60/12/03-04.

⁵³ Mine Labour Protection Campaign (MLPC): *Bonded labour in small-scale mining, Jodhpur, Rajasthan, India* (nicht veröffentlichtes Dokument).

Grundlage für eine spätere nationale Erhebung liefern und würde auf kürzere Sicht das Verständnis der Art und Merkmale der Schuldarbeit in den betreffenden Sektoren vertiefen.

150. Die Erhebung über Ziegelofenarbeiter im Punjab und Teilpächter in Sindh veranschaulicht einige Täuschungs- und Zwangsmuster im Schuldverhältnis. Rund 40 Prozent der Ziegelofenarbeiter und 45 Prozent der Teilpächter hatten keine Ahnung von den Berechnungen ihrer Gläubiger in bezug auf die Schuld, deren Bedingungen vom Arbeitgeber oder Grundbesitzer einseitig diktiert wurden. Viele bestätigten, daß es ihnen nicht freistehe, sich eine andere Beschäftigung zu suchen, solange ihre Schulden nicht bezahlt seien. Zwischen einem Fünftel und einem Drittel berichteten auch von verbalem oder physischem Zwang seitens des Grundbesitzers oder Arbeitgebers. Analphabetismus der Haushalte war ein Schlüsselindikator sowohl für Armut als auch Knechtschaft. Im Fall der Ziegelofenarbeiter ging der niedrige Kastenstatus eindeutig mit einer größeren Verbreitung von Knechtschaft einher. Im Fall der Teilpächter war dieser Zusammenhang weniger deutlich, wengleich eine frühere Erhebung zu dem Ergebnis gekommen war, daß die verletzlichsten Teilpächter nichtmuslimischen Gemeinschaften aus den unteren Kasten angehörten⁵⁷.

151. In den zehn untersuchten Sektoren wurde festgestellt, daß das Problem der schuldgebundenen und auch Zwang und Mißbrauch unterliegenden Arbeit nicht nur in der Landwirtschaft und der Ziegelherstellung erheblich war, sondern auch im Bergbau, in der Teppichknüpferei und in der Hausarbeit. Dies sind alles arbeitsintensive Sektoren. Probleme sind auch in der Seefischerei und im Baugewerbe, insbesondere in entlegenen Gebieten, festgestellt worden.

152. Durch die Ermittlung einiger unterschiedlicher Merkmale je nach Sektor haben die pakistanischen Studien dazu beigetragen aufzuzeigen, wie schwierig es ist, die oft tiefverwurzelten Zwangsmuster zu beseitigen. In der *Landwirtschaft* war die Schuldarbeit am meisten unter den Teilpächtern in Teilen der Provinzen Sindh und Punjab verbreitet, im Punjab wurde sie aber auch in schwerer Form in einer Gruppe ständig beschäftigter landwirtschaftlicher Arbeitskräfte entdeckt (*seeris*). In diesen Fällen gehörten die Schuldarbeiter gewöhnlich den untersten Kasten

bzw. Nichtmuslimen als den schwächsten sozialen Gruppen an, ein Umstand, der noch durch die Tatsache verstärkt wurde, daß sich ihre Unterkünfte auf dem Besitz des Grundbesitzers befanden (so daß Ausweisungsdrohungen ein sehr wirkungsvolles Mittel der Arbeitsdisziplin waren). Rücksichtslose Grundbesitzer oder Arbeitgeber stellen ein besonderes Risiko für die Frauen dar. Von den mehr als 1.000 Haushalten, die im Rahmen einer Erhebung über befreite *haris* in ihren Lagern in der Nähe von Hyderabad befragt wurden, berichteten mehr als die Hälfte von Fällen sexuellen Mißbrauchs von Frauen durch die Grundbesitzer. Es scheint jedoch, daß keineswegs alle *haris* schlecht behandelt werden. Viele Grundbesitzer weisen darauf hin, daß sie keine andere Wahl haben, als den *haris* Darlehen zu gewähren, um sich Arbeitskräfte zu beschaffen, und daß sie eine Lösung dieses Problems begrüßen würden. Interessanterweise ergaben sich bei den Einschätzungen kaum Anhaltspunkte für Schuldarbeit in denjenigen Teilen des Landes, in denen die Stammessysteme dazu dienen, potentielle Mißbräuche abzuschwächen. Gelegenheitsarbeiter in der Landwirtschaft nahmen oft kleine Vorschüsse, diese wurden aber im allgemeinen nach Ablauf des Vertrags von den Löhnen zurückgezahlt⁵⁸.

153. In der *Ziegelindustrie* erhielten praktisch alle ungelerten und angelernten Arbeitskräfte Vorschüsse von den Eigentümern der Ziegelöfen über Arbeitskräftevermittler, die als *jamadars* bekannt sind. Für die große Zahl der lokalen Arbeitskräfte und auch die zunehmende Zahl der afghanischen Flüchtlinge halten sich die Vorschüsse normalerweise in rückzahlbaren Grenzen. Im Fall der *pathera*-Migrantenfamilien mit geringem Status⁵⁹ sind die Schulden dagegen in der Regel sehr viel höher. Sie können wegen der niedrigen Stücklohnsätze nicht zurückgezahlt werden, die eindeutig unter den gesetzlich vorgeschriebenen Lohnsätzen für diesen Sektor und auch unter dem Mindestlohn liegen. Außerdem wird die Arbeit von Frauen, Kindern und Jugendlichen selten anerkannt und nicht gesondert entlohnt. Binnenmigranten, die von ihren örtlichen Gemeinschaften und sozialen Unterstützungssystemen weit entfernt sind, und die Arbeitskräfte, die mit ihren Familien auf dem Gelände der Ziegeleien leben, sind besonders anfällig für Ausbeutung⁶⁰. Die meisten

Arbeitsorganisation: *Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan* (2004). Die Untersuchungen sind auch als DECLARATION-Arbeitspapiere Nr. 20-26 herausgegeben worden (Genf, IAA, 2004). Bundesamt für Statistik, Regierung Pakistans; IAA: *Survey of bonded labour in two sectors in Pakistan: Brick kiln workers (Punjab) and sharecroppers (Sindh), 2002* (nicht veröffentlichtes Dokument).

⁵⁷ Lieten und Breman, a.a.O., S. 341, Fußn. 10.

⁵⁸ G. M. Arif: *Bonded labour in agriculture: A rapid assessment in Punjab and North West Frontier Province, Pakistan*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 25 (Genf, IAA, 2004) S. 14.

⁵⁹ Die Männer, Frauen und Kinder, die ungebrannte Ziegel formen, einschließlich der Zubereitung des Tons.

⁶⁰ Es ist interessant festzustellen, daß Migranten aus Afghanistan offenbar weniger hochgradig ausbeuterischen Schuldarbeitssituationen ausgesetzt gewesen sind. Dies kann zum Teil

verschuldeten Arbeitskräfte sind davon überzeugt, daß sie bei einem Fluchtversuch aufgespürt und zur Rückkehr gezwungen würden⁶¹.

154. Im *Bergbau und in Steinbrüchen* erhalten die vermittelten Arbeitskräfte erhebliche Vorschüsse von einem Arbeitskräftevermittler⁶². Am höchsten sind sie im Fall der Kohlebergwerke von Balochistan, wo die Arbeitsbedingungen am härtesten sind und wo es unbedingt erforderlich ist, für die Bergwerke, in denen qualitativ hochwertige Kohle gefördert wird, erfahrene Arbeitskräfte zu halten. Die meisten Arbeitskräfte wandern aus der benachbarten North-West Frontier Province (NWFP) zu. Es wird davon ausgegangen, daß bis auf die lokalen Bergarbeiter alle Bergarbeiter Vorschüsse nehmen, die von den Monatslöhnen zurückgezahlt werden sollen, wenngleich in manchen Fällen die Löhne einbehalten werden, bis die Kohle verkauft worden ist. Durch die Beträge, die für Güter des täglichen Bedarfs in Rechnung gestellt werden, und durch gelegentliches „Frisieren“ der Bücher erhöhen sich die Vorschüsse, so daß sich das vertraute Muster aufgelaufener Schulden, die zu Schuldknechtschaft führen, ergibt. Es steht den Bergleuten nicht frei, sich anderswo eine Beschäftigung zu suchen. Denjenigen, die versuchen wegzulaufen, wird mit Arrest und körperlicher Gewalt gedroht, und in manchen Fällen werden sie auch tatsächlich so bestraft⁶³.

155. In einigen Industriezweigen sind es besonders die Kinder, die stark in Mitleidenschaft gezogen werden. Dies scheint in der *Teppichknüpferei* der Fall zu sein, wo sich nur 8 Prozent der befragten Arbeitnehmer in Schuldknechtschaft befanden. Diejenigen Arbeitskräfte, die hohe Vorschüsse genommen hatten, für die hohe Zinssätze berechnet wurden, waren harten Bedingungen einschließlich sehr langer Arbeitszeiten und Schikanen seitens der Arbeitgeber ausgesetzt. Die schlimmsten Fälle ereigneten sich, wenn Eltern Vorschüsse auf die Arbeit von Kindern akzeptierten, die die Hälfte der älteren Arbeitskräften gezahlten Löhne erhielten und außerdem länger arbeiten mußten. Sie mußten auf dem Betriebs-

darauf zurückzuführen sein, daß sie eine hohe Verschuldung vermeiden, und auch darauf, daß die Unterstützungsnetze in den Dörfern, in denen sie ansässig sind, wirksam funktionieren.

⁶¹ Pakistan Institute of Labour Education and Research (PILER), *Unfree labour in Pakistan: Work, debt and bondage in brick kilns*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 20 (Genf, IAA, 2004).

⁶² Die Vorschüsse betragen Schätzungen zufolge zwischen PRs. 5.000 und 50.000.

⁶³ A. Saleem: *A rapid assessment of bonded labour in Pakistan's mining sector*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 20 (Genf, IAA, 2004).

gelände wohnen und durften es nicht verlassen, bis die Schuld voll zurückgezahlt worden war⁶⁴.

156. Erwähnt werden sollten auch die *Haushalts-Schuldarbeiter*. Die pakistanische Einschätzung ergab eindeutige Hinweise darauf, wobei hauptsächlich Frauen und Kinder in ländlichen Gebieten betroffen sind. Die Löhne werden gewöhnlich in Naturalien gezahlt und sind extrem niedrig. Das System des *parchi charhana* bedeutet, daß die Hausangestellte dem Arbeitgeber alle während ihrer Tätigkeit beschädigten Güter ersetzen muß, so daß rasch Schulden auflaufen können. Hausangestellte klagen immer wieder über sexuelle Belästigung und körperliche Gewalt. Da sie im Haushalt leben, stehen sie praktisch 24 Stunden lang zur Verfügung. In ländlichen Gebieten gibt es wichtige Zusammenhänge zwischen der Schuldarbeit von Hausangestellten und der Schuldarbeit in landwirtschaftlichen Pachtbetrieben allgemeiner, da die ländlichen Hausangestellten oft Familienangehörige von Teilpächtern sind, die den Grundbesitzern gegenüber verschuldet sind. In der Einschätzung dieses Sektors wurde folgendes festgestellt:

Wenn eine Familie sich gegenüber einem Grundbesitzer verschuldet, geben ihre Mitglieder ihre Arbeitskraft und die Kontrolle über ihr Leben ihrem Arbeitgeber preis. Da er ihre Arbeitskraft als Gegenleistung für ihre Schuld nutzt, übt er das Recht aus zu entscheiden, wer bei ihm arbeitet und welche Mitglieder der Familie er bei seinen Verhandlungen mit anderen Grundbesitzern einsetzen möchte [...]. Eine Hausangestellte kann auch von einem Grundbesitzer an einen anderen „verschenkt“ werden. Sobald die Hausangestellte, normalerweise ein Mädchen, dem neuen Dienstherrn untersteht, muß sie Hausarbeit leisten und kann auch für sexuelle Dienstleistungen in Anspruch genommen werden. Die Angestellte darf ohne die Erlaubnis des Arbeitgebers nicht zu einem anderen Haus gehen oder anderswo arbeiten⁶⁵.

Jüngste Erfahrungen mit der Wiedereingliederung: Indien, Nepal und Pakistan

157. Die indische Regierung hat der Wiedereingliederung von Schuldarbeitern nach ihrer Befreiung beträchtliche Priorität eingeräumt. Arbeitneh-

⁶⁴ Z. Mueen Nasir: *A rapid assessment of bonded labour in the carpet industry of Pakistan*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 23 (Genf, IAA, 2004).

⁶⁵ Collective for Social Science Research, Karachi: *A rapid assessment of bonded labour in domestic work and begging in Pakistan*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 22 (Genf, IAA, 2004), S. 14.

merorganisationen konnten mit Unterstützung anderer Gruppen der Zivilgesellschaft und nicht-staatlicher Organisationen ebenfalls gewisse Erfolge verzeichnen. Die gemachten Erfahrungen deuten jedoch auf potentiell schwerwiegende Probleme der Dauerhaftigkeit hin, wenn für die Wiedereingliederung unzureichende Mittel bereitgestellt werden und die Ansätze auf lange Sicht kein alternatives Einkommen zum Bestreiten des Lebensunterhalts bieten. Es hat eine beunruhigende Zahl von Fällen gegeben, in denen befreite Personen unter solchen Umständen in die Schuldknechtschaft zurückgefallen sind.

158. Die indische Bundesregierung stellt im Rahmen des Zentral finanzierten Programms einen Zuschuß für jeden befreiten Schuldarbeiter bereit, von dem ein kleiner Teil sofort nach der Ermittlung ausgezahlt wird⁶⁶. Die Politik der Regierung richtet sich auch auf den Anschluß an andere derzeit bestehende Wiedereingliederungsprogramme. Die Regierungen der Bundesstaaten wurden angewiesen, das Programm mit anderen laufenden Programmen zur Armutsbekämpfung und zur ländlichen Entwicklung sowie Sonderprogrammen für Dalits und Adivasi abzustimmen⁶⁷. Über jüngere Fortschritte bei der Wiedereingliederung sind nur begrenzt Informationen verfügbar. Ein neueres Urteil des Obersten Gerichtshofs verwies darauf, daß es weiter notwendig sei, die Aufmerksamkeit auf die Wiedereingliederung von Schuldarbeitern und damit zusammenhängende Aspekte zu richten, die nach Meinung des Gerichts bislang unzureichend berücksichtigt worden sind⁶⁸. Das Gericht empfahl konkret eine stärkere Einbeziehung des privaten Sektors und nichtstaatlicher Organisationen mit Unterstützung und Überwachung von Seiten des Staates⁶⁹. Die

⁶⁶ Bis zum 31. März 2003 war im Rahmen des Programms Unterstützung von der Zentralregierung im Umfang von ungefähr 650 Millionen Rupien geleistet worden. (Bericht der indischen Regierung zum Übereinkommen 29 für den Zeitraum vom 1. Juni 2002 bis zum 31. Mai 2003.) Die von der Zentralregierung bereitgestellten Mittel werden auf der Ebene der Bundesstaaten im Verhältnis von 50:50 aufgestockt. Jeder ermittelte Schuldarbeiter in einem Haushalt hat Anspruch auf die Wiedereingliederungsunterstützung; in der Praxis erhält jedoch oft nur der Haushaltsvorstand den Zuschuß.

⁶⁷ Kommentare der indischen Regierung vom 10. Dez. 2001 zu vom IBFG vorgebrachten Beobachtungen.

⁶⁸ 2004 Indlaw SC 382. Public Union For Civil Liberties gegen den Bundesstaat Tamil Nadu und andere. 5. Mai 2004. Schriftliche Eingabe (zivil) 3922 von 1985. Die ursprüngliche Eingabe betraf die schlechte Situation von Wanderschuldarbeitern aus Tamil Nadu, die in Madhya Pradesh ausgebeutet wurden. Sie wurde später auf die Probleme von Schuldarbeitern in allen Bundesstaaten und Unionsterritorien ausgedehnt.

⁶⁹ In der Entscheidung wurden die Regierungen der Bundesstaaten und Unionsterritorien zudem angewiesen, innerhalb von sechs Monaten Wachsamkeitsausschüsse auf Bezirks- und Unterbezirksebene zu gründen, angemessene Vorkehrungen zur Wiedereingliederung befreiter Schuldarbeiter zu treffen,

Nationale Menschenrechtskommission hat die Regierungen der Bundesstaaten aufgefordert, Schuldarbeiter durch tragfähige genossenschaftliche Programme wiederenzugliedern.

159. Neuere Einschätzungen nichtstaatlicher Organisationen in Tamil Nadu zeichnen ein uneinheitliches Bild. Es hat einige erfolgreiche Fälle von Wiedereingliederung gegeben. In anderen Fällen konnten befreite Schuldarbeiter aufgrund mangelnder Anleitung ihre Wiedereingliederungszuschüsse nicht wirksam verwenden, sind in die Schuldknechtschaft bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber zurückgefallen oder haben die Wiedereingliederungsunterstützung, auf die sie Anspruch hatten, nicht erhalten⁷⁰. Dennoch gibt es Berichte über erfolgreiche Bemühungen der Regierung und nichtstaatlicher Organisationen. Ein Beispiel betrifft die Stammesangehörigen der *Kol*, die in Allahabad im Bundesstaat Uttar Pradesh im Abbau arbeiten. Mit Unterstützung sowohl der Verwaltung auch als örtlicher Organisationen erhielten die Stammesangehörigen in einer Reihe von Dörfern Abbaurechte, überwand den Widerstand der Bauunternehmer und konnten ihr Einkommen binnen kurzer Zeit fast verdreifachen, wodurch sich das Ausmaß der Schuldknechtschaft in dem Gebiet drastisch verringerte. In ähnlicher Weise erhielten elf aus der Schuldknechtschaft befreite Familien im Bezirk Shivpuri im Bundesstaat Madhya Pradesh Pachtrechte an einem Steinbruch. Dies resultierte sowohl in höheren Einkommen für die Arbeitnehmer als auch in hohen Pachteinnahmen für die Regierung. Die Bezirksverwaltung führte parallele Unterstützungsprogramme durch, einschließlich der Zuteilung von Grund und Boden in Verbindung mit der Bereitstellung von Geräten und einer Schule⁷¹.

160. Im Bezirk Ranga Reddy des Bundesstaats Andhra Pradesh wurde erfolgreich ein von befreiten Schuldarbeitern bewirtschafteter genossenschaftlicher Agrarbetrieb eingerichtet. 1985 hatte die Regierung 18 befreiten Schuldarbeiter zu Wiedereingliederungszwecken je einen Morgen zuge-

innerhalb von sechs Monaten einen detaillierten Plan zur Wiedereingliederung befreiter Schuldarbeiter entweder durch sie selbst oder mit Beteiligung privater oder nichtstaatlicher Organisationen aufzustellen, für den Fall, daß die Bundesstaaten private oder nichtstaatliche Organisationen beteiligen möchten, einen Plan zur Aufteilung der Mittel nach dem modifizierten Zentral finanzierten Programm einzureichen und Vorkehrungen zu treffen, um die Bezirksverwaltungen und andere Behörden/Ausschüsse auf ihre Pflichten nach dem Gesetz zur Abschaffung des Schuldarbeitersystems aufmerksam zu machen.

⁷⁰ Im Jahr 2004 durchgeführte informelle Befragung von 698 zwischen 1997 und 2002 in 6 Bezirken von Tamil Nadu ermittelten und befreiten Schuldarbeitern.

⁷¹ R.S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern*, für die IAO ausgearbeitetes Papier (unveröffentlichtes Dokument, ohne Datum).

teilt. Eine kleine nichtstaatliche Organisation in dem Gebiet half den Empfängern, einen genossenschaftlichen Agrarbetrieb zu gründen und landwirtschaftliche Beratung zu erhalten. Später konnten sie bei der Finanz-Corporation für Dalits (*Scheduled Caste Finance Corporation*) einen Kredit für das Bohren eines Bohrbrunnens aufnehmen, was ihnen die Bewässerung der Flächen ermöglichte, so daß sie zwei Ernten pro Jahr einbringen konnten. Fünfzehn Jahre später war der Kredit vollständig zurückgezahlt, und jede Familie erwirtschaftet jetzt ein ausreichendes Einkommen. Sie planen mittlerweile weitere Einkommenssteigerungen durch Milchwirtschaft. Die Dorfbewohner berichten stolz, daß es keine Schuldknechtschaft mehr gibt, ihre Kinder die Schule besuchen und deshalb selbst nie in Schuldknechtschaft fallen werden⁷².

161. Im Bundesstaat Karnataka setzt sich die nichtstaatliche Organisation Jeeta Vinukti Karnataka (Jeevika) seit 1998 für die Interessen und die Wiedereingliederung von Schuldarbeitern ein. Sie half bei der Gründung einer Gewerkschaft für Schuldarbeiter und landlose Landarbeiter, die jetzt in sieben Bezirken über etwa 20.000 Mitglieder verfügt. Jeekiva hat den Zugang zu staatlichen Armutsbekämpfungsprogrammen unterstützt, agrarische Wiedereingliederungsmaßnahmen und Spar- und Kreditselbsthilfegruppen gefördert, diese in Kontakt zu örtlichen Banken gebracht und Überbrückungsklassen eingerichtet, um Kinder in Schuldknechtschaft und andere arbeitende Kinder in staatliche Grundschulen einzugliedern⁷³.

162. In Nepal wurden beträchtliche Fortschritte bei der Ermittlung von *kamaiya*-Formen von Schuldknechtschaft und der Durchführung von Wiedereingliederungsprogrammen erzielt. 2002 wurde ein Gesetz zum Verbot der *kamaiya*-Arbeit öffentlich bekannt gegeben. Es zielt darauf ab, die notwendigen Voraussetzungen für das Verbot des *kamaiya*-Systems und die Wiedereingliederung befreiter *kamaiyas* zu schaffen. Das Gesetz spezifiziert die Rolle der Wiedereingliederungs- und Überwachungsausschüsse für befreite *kamaiyas* in diesem Zusammenhang. Dazu zählt, von der Regierung verabschiedete Wiedereingliederungsprogramme durchzuführen, zu überwachen, ob *kamaiya*-Arbeitnehmer verpflichtet werden, Empfehlungen zur Bereitstellung erforderlicher Kredite für einkommensschaffende Unternehmungen an die Regierung und Finanzinstitutionen abzugeben sowie Aktivitäten in so unterschiedlichen Bereichen wie Wohnsituation, Bildung und beruflicher Qualifizierung zu koordinieren. Das Ministerium für Bodenreform

und -verwaltung hat seitdem die allgemeinen Entwicklungsprogramme koordiniert, was die Bedeutung widerspiegelt, die dem Zugang zu Grund und Boden für die erfolgreiche Wiedereingliederung beigemessen wird.

163. Bis 2004 hatten mehr als 90 Prozent der als landlos oder obdachlos eingestuften *kamaiyas* kleine Parzellen erhalten⁷⁴. Ihnen wurde jedoch nicht unbedingt Land in ihren Heimatdörfern zugewiesen, sondern dort, wo die Bezirksverwaltung verfügbaren Grund und Boden zur Verteilung fand. Für den Bau von Wohnraum wurde zudem ein fester Unterstützungsbetrag pro Familie ausgezahlt. Mindestens 2.000 Personen haben an Qualifizierungsmaßnahmen in Landwirtschaft und anderen Tätigkeiten teilgenommen, was in einem gewissen Umfang Zugang zur Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft eröffnet hat. Früheren *kamaiyas* sind auch öffentliche Infrastrukturprogramme etwa für den Straßenbau im ländlichen Raum und für Bewässerungsanlagen zugute gekommen. Zahlreiche nichtstaatliche Organisationen, von denen mehrere bereits vor der Abschaffung des *kamaiya*-Systems Programme in der Region unterhielten, haben ebenfalls Unterstützungsprogramme für frühere *kamaiyas* durchgeführt. Manche verfolgen integrierte Ansätze, die auf eine Reihe von Bereichen einschließlich Bildung, Gesundheit, Sicherung des Lebensunterhalts, Unterkunft und Infrastruktur in den Ansiedlungsgebieten sowie Interessenvertretung und Organisierung abzielen. Andere konzentrieren sich auf Einzelaspekte. Nur sehr wenige der Organisationen scheinen jedoch das Hauptaugenmerk auf die Erwerbstätigkeit zu richten.

164. Die Erfahrungen in Nepal in den letzten drei Jahren machen einige der Schwierigkeiten wirksamer Wiedereingliederung deutlich, wenngleich vor dem Hintergrund innerer Unruhen, die eigene Probleme geschaffen haben. Einerseits mußten rasch Maßnahmen ergriffen werden, weil jede Verzögerung des Eingreifens zur Lösung der Probleme den Boden für intensivere Aktivitäten von Rebellen Gruppen bei den befreiten *kamaiyas* bereitet hätte. Andererseits haben die Aufständischen die Bewegungsfreiheit und die Ressourcenflüsse stark eingeschränkt, was es erschwerte, mit Maßnahmen die ausgewählten Zielgruppen zu erreichen.

165. Von Bedeutung ist, daß sich die nepalesische Regierung der Wiedereingliederung der *kamaiyas* mit Nachdruck verschrieben hat, was auch durch die besondere Berücksichtigung in den Haushalten der letzten Jahre verdeutlicht wird. Die ursprüngliche Befreiung der *kamaiyas* aus der Schuld-

⁷² Persönliche Darstellung eines Mitarbeiters des IAA.

⁷³ K. Kamal Prasad: *Jeevikas approach and experiences in rehabilitation of bonded labour in Karnataka* (unveröffentlichter Bericht, 23. Juni 2004).

⁷⁴ 13.461 frühere *kamaiya*-Haushalte wurden als landlos oder als obdachlos erfaßt. Ministerium für Landreform und -verwaltung: *A report on abolition of kamaiyas and their rehabilitation programme* (Kathmandu, Juli 2004) (in Nepali).

knechtschaft scheint gelungen zu sein. Der Einsatz der Zentralregierung und der Bezirksregierungen ebnete den Weg für die Geberunterstützung sowie für Maßnahmen einer beträchtlichen Zahl zwischen- und nichtstaatlicher Organisationen. Die Landvergabe hat – auch wenn es dabei gewisse Verzögerungen gab – gewiß dazu beigetragen, die Anfälligkeit und das Risiko des Rückfalls in das alte System zu vermindern. Dennoch gibt es Hinweise darauf, daß frühere *kamaiyas* angesichts fehlender Alternativen zur Sicherung des Lebensunterhalts jetzt in Arbeits- und Pachtbeziehungen eintreten, die zumindest einige Elemente der früheren Ausbeutung aufweisen. Berichten zufolge haben fast ein Drittel der befreiten *kamaiyas* begonnen, Flächen von Grundbesitzern zu pachten. Etwa die Hälfte dieser Pächter stellen als Entgeltform den Grundbesitzern ihre Arbeitsleistung kostenlos zur Verfügung. Außerdem bestehen Probleme im Zusammenhang mit Kinderarbeit weiter oder entstehen neu. Sowohl die Unsicherheit im Hinblick auf Beschäftigungschancen für Erwachsene als auch die Pachtbedingungen für Grund und Boden sind die wahrscheinlichsten Gründe für das Fortbestehen dieses Problems. Es wird die Sorge geäußert, daß die umfangreiche Unterstützung befreiter *kamaiyas* bei anderen armen und entrechteten Gruppen ein Gefühl der Diskriminierung auslösen kann. Das kann besonders dort der Fall sein, wo die *kamaiyas* auf Land außerhalb ihrer Heimatdörfer angesiedelt wurden, was auch zu einem Konkurrenzkampf um Infrastruktur wie Schulen, Gesundheitsdienste und Trinkwasserversorgung führen kann.

166. In Pakistan wurden im Rahmen eines von der IAO unterstützten Projekts einige wichtige erste Schritte unternommen. Seit April 2002 arbeitet das Nationale ländliche Unterstützungsprogramm (NRSP) in sieben Lagern nahe Haiderabad in der Provinz Sindh, in die *hari*-Familien geflohen sind, die früher in Schuldknechtschaft waren und ihren Pachtherren entkommen konnten. Eine Auswertung einer kleinen Stichprobe zeigt, daß es sich bei der großen Mehrheit dieser Familien um sozial marginalisierte Hindus oder Christen aus niederen Kasten oder anderen Minderheiten handelt. Das übergeordnete Ziel des Projekts besteht darin, etwa 750 befreite *hari*-Familien in die Lage zu versetzen, sich eine dauerhafte Existenzgrundlage zu schaffen und zu verhindern, daß sie in die Schuldknechtschaft und andere ausbeuterische Arbeitsbeziehungen zurückfallen.

167. Die Bedingungen in diesen Lagern sind schlecht. Alle Bewohner leben mit wenigen Besitztümern in provisorischen Unterkünften und gelten als illegale Siedler, die jederzeit ausgewiesen werden können. Nur wenige verfügen über Bildung oder marktfähige Qualifikationen außer Erfahrungen in der Landwirtschaft, es herrscht

chronische Unterbeschäftigung, und das Einkommen stammt hauptsächlich aus der Tätigkeit als Tagelöhner und Wanderarbeiter. Viele haben sich Geld geliehen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten, wenngleich bislang nur wenige in die Schuldknechtschaft zurückgefallen sind⁷⁵. Sie nehmen jedoch Kredite zu hohen Zinssätzen von Geldverleihern oder von Ladenbesitzern oder Tuchhändlern auf, die überhöhte Preise für auf Kredit gekaufte Waren verlangen⁷⁶. Mikrofinanz- und andere Dienstleistungen werden durch Selbsthilfegruppen (SHG) in den Lagern erbracht, die jeweils mehr als 1.000 Frauen und Männer in getrennten Gruppen umfassen und deren anfänglicher Schwerpunkt auf Ersparnissen liegt. Die Maßnahmen umfassen kostenlose Gesundheitsversorgung, die so populär ist, daß sie sich als hervorragender Einstiegspunkt für andere Aktivitäten erwiesen hat. Dazu zählen die Ausbildung in Ressourcenmanagement auf Gemeinschaftsebene und Buchführung, die Stärkung des Gemeinwesens durch Theater, Filme und Gruppendiskussionen, informelle Bildung für Kinder, Lehrerausbildung und Bereitstellung von Lernmaterialien sowie Berufsausbildung in vor Ort marktfähigen Fertigkeiten als Voraussetzung für die Selbstständigkeit.

168. Ein besonders innovatives Element war ein neues Pachtsystem für Agrarland. Lagerbewohner, die über einen Grundtitel und eine ständige Adresse verfügen, können wesentlich leichter einen Personalausweis erhalten, der für die Inanspruchnahme einer Reihe von Rechten und Leistungen unerlässlich ist. Deshalb wurde ein Programm entwickelt, in dessen Rahmen ein 20 Morgen großes Stück Land gekauft und an die Teilnehmer verpachtet wurde. Die Kosten sollten im Lauf eines Jahres durch ein besonderes Kreditprodukt zurückgezahlt werden. Das Stück Land wurde in 400 Parzellen in drei Größen eingeteilt, um den unterschiedlichen Bedürfnissen und Präferenzen von Familien Rechnung zu tragen, und es wurde eine Basiserschließung vorgenommen. Lagerausschüsse wirkten an der Auswahl der Familien für die freiwillige Umsiedlung mit. Bis Ende 2004 waren etwa 50 Familien an

⁷⁵ Vom NRSP im Oktober 2003 durchgeführte kleinere Studie „Creating a safety net for former bonded labourers in Hyderabad, Pakistan“ (unveröffentlicht). Einer Studie der Pakistanischen Menschenrechtskommission (HRCP) zufolge hatten 23 von 100 befragten *haris* davon gehört, daß ein *hari* in die Schuldknechtschaft zurückgefallen war. In den meisten Fällen waren die Betroffenen entführt oder zur Rückkehr gezwungen worden. Viele Lagerbewohner treibt die Furcht vor einem ähnlichen Schicksal um. HRCP: *Abolition of bonded labour*, a.a.O. Interessanterweise hatte keiner der Befragten je von Wachsamkeitsausschüssen gehört und würde sich wegen Wiedereingliederungshilfe eher an eine nichtstaatliche Organisation wenden.

⁷⁶ Guérin, a.a.O., S. 15.

den neuen Standort umgezogen. Ein Antrag des NRSP und der Provinzregierung von Sindh an den Schuldknechtschaftsfonds auf finanzielle Unterstützung für den Bau fester Häuser ist in Bearbeitung. An dem Standort wird eine Gemeinschaftsschule betrieben, und das Projekt bemüht sich um die Gründung weiterer Selbsthilfegruppe und die Aufnahme anderer Tätigkeiten einschließlich der Beantragung von Personalausweisen.

169. Die Erfahrungen des NRSP machen die Bandbreite des Einsatzes für marginalisierte und diskriminierte Gruppen wie befreite *haris* deutlich, die gewöhnlich von den üblichen Entwicklungsprogrammen ausgeschlossen sind. Trotz Analphabetentum, fehlender Geschäftserfahrungen und vergangener Unterdrückung haben sich die Lagerbewohner als fähig erwiesen, sich zu organisieren, zu sparen und kleine einkommenschaffende Aktivitäten in die Wege zu leiten. Die Tatsache, daß gerade befreite Familien die Lager anstreben, macht deutlich, daß in ihren Herkunftsgebieten dringend Präventionsmaßnahmen ergriffen werden müssen.

Integriertes Aktionsprogramm gegen Schuldknechtschaft: neuere Ansätze und größte Herausforderungen

170. Der erste Gesamtbericht forderte eine ganzheitliche Vorgehensweise zur Beseitigung der Schuldknechtschaft in Asien unter Einbeziehung eines breiten Spektrums von Maßnahmen und Institutionen. Gewisse Fortschritte können seit 2001 verzeichnet werden. In Pakistan verabschiedete das Bundeskabinett bereits im September 2001 das Nationale politische Handlungskonzept und den nationalen Aktionsplan zur Abschaffung der Schuldknechtschaft und zur Wiedereingliederung befreiter Schuldarbeiter (NPPA). Das politische Handlungskonzept beschreibt in klaren Worten die Entschlossenheit der Regierung zur Abschaffung von Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft und die Bestandteile einer nationalen Strategie zum Erreichen dieses Ziels. Der Aktionsplan präzisiert die Aktivitäten, den zeitlichen Rahmen sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten der jeweiligen Partnerorganisationen. Das politische Handlungskonzept stellt einen kühnen Schritt dar, weil es die Verbreitung von Schuldknechtschaft insbesondere in der Landwirtschaft und in Ziegelbrennereien bestätigt und die Regierung zu konkretem und umfassendem Vorgehen an einer Reihe von Fronten verpflichtet.

171. Die zentralen Elemente der Strategie und des Aktionsplans sind wie folgt:

- Gründung eines gesellschaftsübergreifenden Nationalen Ausschusses für die Abschaffung der Schuldknechtschaft unter dem Vorsitz des Arbeitsministers und mit Beteiligung von Vertretern von Arbeitnehmern, Arbeitgeberern

sowie der Zivilgesellschaft zur Überwachung der Umsetzung des Plans

- Umstrukturierung und Aktivierung von Wachsamkeitsausschüssen auf Bezirksebene unter der Leitung des Bezirks-Nazim⁷⁷, der gemeinsam mit der Justiz und anderen Behörden für die Umsetzung des Gesetzes über die Abschaffung der Schuldknechtschaft, 1992, auf der lokalen Ebene und insbesondere für die Freilassung und Wiedereingliederung von Schuldarbeitern zuständig ist
- Registrierung aller Ziegelbrennereien
- Eine Kampagne zur Bewußtseinsbildung in der Bevölkerung, bei Amtsträgern und Umsetzungsbehörden über Probleme im Zusammenhang mit der Schuldknechtschaft sowie über gesetzliche Bestimmungen und politische Gegenmaßnahmen
- Durchführung einer nationalen Erhebung des Ausmaßes von Schuldknechtschaft
- Schaffung von Rechtshilfebüros
- Durchführung eines Programms für ein Unterstützungspaket für befreite Schuldknechte und ihre Familienangehörigen sowie für ihre Wiedereingliederung einschließlich Bildung und Berufsausbildung, Mikrokrediten und Förderung der Selbständigkeit.

172. Der Plan berücksichtigt die wichtige Rolle, die bei diesen Aktivitäten Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen und Organisationen auf Gemeinschaftsebene zukommen soll. Selbst vor der Verabschiedung des NPPA und gemäß den Regeln für die Abschaffung der Schuldknechtschaft von 1995 hatte die pakistanische Regierung einen Fonds für die Bildung arbeitender Kinder und die Wiedereingliederung befreiter Schuldarbeiter eingerichtet, der landläufig als Schuldknechtschaftsfonds (BLF) bezeichnet wird. Der Fonds wurde ursprünglich mit 100 Millionen pakistanischen Rupien ausgestattet, die von der Gemeinwohlfonds *Bait-ut-Maal* zur Verfügung gestellt wurden⁷⁸. Damit waren zumindest prinzipiell ausreichend Mittel für die Umsetzung des Plans vorhanden. Außerdem sieht der Plan Beiträge aus anderen Quellen einschließlich des Arbeitnehmerfürsorgefonds, Geberorganisationen inklusive der IAO und Spenden von Philanthropen und Arbeitgeberorganisationen vor. Die Beschreibung von Schuldknechtschaft als vorrangiges Problem im pakistanischen Strategiepapier zur Verringerung von Armut sollte die Aussichten verbessern, daß

⁷⁷ Der Bezirks-Nazim ist der gewählte Direktor der Bezirksverwaltung entsprechend dem 2000 verabschiedeten Plan zur Machtdezentralisierung.

⁷⁸ Eine staatliche Fürsorgekasse, die durch eine nach islamischem Recht erhobene Steuer finanziert wird.

Gebermittel in beträchtlichem Umfang zur Lösung des Problems bereitgestellt werden⁷⁹.

173. Die Umsetzung des NPPA ging zunächst zur langsam voran. Dies war zum Teil auf administrative Hindernisse für die wirksame Auszahlung des Schuldknechtschaftsfonds zurückzuführen. Auf einer Sitzung im Januar 2004 besprach der Nationale Ausschuß die Fortschritte bei der Umsetzung des NPPA. Es wurden Beschlüsse mit dem Ziel gefaßt, den Prozeß mit neuem Leben zu erfüllen. Sie betrafen die Gründung von Rechts-hilfebüros, die Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums für befreite Schuldarbeiter und eine Verpflichtung auf die baldige Ernennung und Ausbildung von Wachsamkeitsausschüssen.

174. In Indien gab es auf Bundesebene einige Initiativen für die bessere Anwendung bestehender Gesetze und politischer Handlungskonzepte einschließlich der vom Obersten Gerichtshof und der Nationalen Menschenrechtskommission ergriffenen Maßnahmen. Auch auf der Ebene der Bundesstaaten konnten wichtige Entwicklungen verzeichnet werden. Beispielsweise hat die Regierung des Bundesstaats Andhra Pradesh eine zeitliche Verpflichtung zur Beseitigung der Schuldknechtschaft bis 2007 vorgeschlagen. Im November fand ein Kongreß zur Schuldknechtschaft auf der Ebene des Bundesstaates statt. Er sollte das Bewußtsein von Beamten des Bundesstaates für das Problem schärfen und als Forum für die Erörterung der erforderlichen Interventionen zur Beseitigung der Schuldknechtschaft in dem Bundesstaat dienen.

175. Wenngleich dies positive Entwicklungen sind, steht Südasiens immer noch vor der Aufgabe, die anhaltenden und oft schwerwiegenden Probleme der Schuldknechtschaft vollends in den Griff zu bekommen. Es bestehen sehr reale Probleme des Rückfalls befreiter Opfer in die Schuldknechtschaft, wenn diese auf dem freien Arbeitsmarkt einfach nicht überleben können. Außerdem werden wirksame Gegenmaßnahmen immer noch durch anhaltende Kontroversen erschwert, was sich in uneinheitlichen Gerichtsurteilen zu der Frage widerspiegelt, was genau Schuldknechtschaft ausmacht. Die Kombination von Lohnvorschüssen und Nichtzahlung des Mindestlohns gemäß nationalen Rechts gegen die Schuldknechtschaft erweitert den Geltungsbereich des Gesetzes potentiell auf viele Millionen Landarbeiter, Kleinpächter und Arbeitnehmer im informellen Sektor, die sich in irgendeiner Weise gegenüber ihren Grundbesitzern oder Arbeitgebern verschuldet haben.

176. Wenngleich Maßnahmen gegen die gesamte Spannbreite von Schuldknechtschaftssystemen unverzichtbar sind, dürfte es aus diesen Gründen

notwendig sein, die Aufmerksamkeit auf die schlimmsten Fälle zu konzentrieren. Darunter können fallen: generationenübergreifende Langzeitschuldnechtschaft, wovon besonders Frauen und Kinder betroffen sein können, Fälle offener Anwendung von körperlicher Gewalt und Zwang sowie Wirtschaftsbereiche oder geographische Gebiete, in denen die Schuldknechtschaft Familien am weitesten unter die Armutsgrenze getrieben hat. Die Prioritäten werden von den Regierungen gemeinsam mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie anderen Akteuren der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene festgelegt werden müssen. Für die nationalen und internationalen Organisationen, die sich der Beseitigung extremer Armut bis zum Jahr 2015 widmen, ist dies jedoch möglicherweise die größte Herausforderung in der heutigen Welt.

Lateinamerika: Konzentration auf Schuldknechtschaft und indigene Völker

177. Der erste Gesamtbericht lenkte bereits die Aufmerksamkeit auf Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit, von denen insbesondere die indigenen Völker Lateinamerikas betroffen sind⁸⁰. Eine Reihe lateinamerikanischer Regierungen hat seitdem beschlossen, gegen die Zwangsarbeit, vor allen in ihrem jeweiligen Agrarsektor, vorzugehen. Auf der Grundlage der Erfahrungen in Brasilien haben die Regierungen von Bolivien, Guatemala, Paraguay und Peru in Zusammenarbeit mit der IAO einleitende Untersuchungen durchgeführt. Von diesen haben konkret die Regierungen von Bolivien und Peru beschlossen, gemeinsam mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen neue politische Handlungskonzepte zur Bekämpfung der Zwangsarbeit zu entwickeln.

178. Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, daß die Zwangsarbeit in der heutigen Zeit ausschließlich die indigenen Völker Lateinamerikas oder abgelegene ländliche Gebiete betrifft. Auf einer Reihe von Arbeitsseminaren in mittelamerikanischen und Anden-Ländern im Jahr 2002, die das Nachdenken über aktuelle Probleme der Zwangsarbeit und ihre Ursachen anregen sollten, wurden auch andere Bereiche ausgemacht, die Anlaß zur Sorge bieten. Dazu zählten Zwangsarbeitsbedingungen in privatisierten Bergwerken, Mißbrauch der Militärdienstpflicht, Zwangsarbeitsbedingungen (einschließlich erzwungener Überstunden) in *Maquiladora*-Montagewerken in Exportproduktionszonen, Zwangsarbeit bei Hausangestellten und – allgemeiner – Kausalitätszusammenhänge zwischen extremer Armut, Diskriminierung, einer Lockerung der Arbeitsgesetze und neuen Mustern der Zwangsarbeit. Ungeachtet

⁷⁹ Regierung von Pakistan: *Accelerating economic growth and reducing poverty: The road ahead*, Strategiepapier zur Verringerung von Armut (Dez. 2003), S. 102.

⁸⁰ *Schluß mit der Zwangsarbeit*, a.a.O. (insbesondere S. 23/24).

dessen konzentrieren sich die folgenden Absätze auf Zwangsarbeitssituationen, von denen indigene Völker in ausgewählten Ländern betroffen sind, in denen sich die Wissensbasis im Berichtszeitraum verbreitert hat.

179. Indigene Völker in Lateinamerika sind häufig sowohl Diskriminierung als auch Armut ausgesetzt. Im Gesamtbericht des IAA über Diskriminierung am Arbeitsplatz von 2003 stand zu lesen, daß „in Lateinamerika die Armut der Eingeborenen auf die Diskriminierung der eingeborenen Bevölkerung im Arbeitsmarkt und auf die Einschränkungen beim Zugang zu und bei der Kontrolle über Land zurückgeführt werden kann“⁸¹. Im bolivianischen Strategiepapier zur Verringerung von Armut von 2001 wurde ebenfalls auf das Vorhandensein eines „hohen Maßes von Diskriminierung und wahrscheinlich Segregation“ in einem Land aufmerksam gemacht, dessen Bevölkerung sich überwiegend aus Indigenen in ländlichen Gebieten zusammensetzt und in dem sich der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze auf mehr als 80 Prozent beläuft⁸².

180. Trotz der vielen positiven Maßnahmen, die in einigen dieser Länder zur Verringerung von Armut und Diskriminierung ergriffen wurden, halten sich in ländlichen Gebieten hartnäckige Nester der Zwangsarbeit. Überwiegend indigene Landarbeiter sind in beträchtlicher Zahl in Schuldknechtschaft gefangen, zumeist als Folge von Lohnvorschüssen, die den Arbeitnehmern von Arbeitsvermittlern gezahlt wurden. Dies trifft insbesondere für die Chaco-Region Paraguays und Boliviens sowie im Amazonas-Urwald Boliviens und Perus zu. Das Ausmaß, in dem indigene Völker in diesen Regionen Zwangsarbeit verrichten müssen, hängt eindeutig von dem Grad ab, zu dem sie in ihrem traditionellen Lebensraum Kontakt mit Siedlern von außerhalb haben, und

auch von dem Arbeitskräftebedarf in diversen Industriezweigen. Seit deutlich mehr als einem Jahrhundert gibt es Berichte über die Versklavung von Indigenen in Teilen des Amazonas-Gebiets, beispielsweise während des Kautschuk-Booms. In anderen Fällen scheint die Zunahme der Zwangsarbeit allerdings eher ein neuzeitliches Phänomen zu sein.

181. Warum Indigene in abgelegenen Gebieten besonders anfällig für Zwangsrekrutierung und Schuldknechtschaft sind, ist relativ klar. Eine schwache Präsenz des Staates in Verbindung mit niedrigen Investitionen in Bildungsdienstleistungen und andere Einrichtungen (von kulturell einseitigen Curricula ganz zu schweigen) führt dazu, daß sie angesichts geringer Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten schlecht für den Umgang mit Außenseitern gerüstet sind, die sie leicht durch Betrug in die Schuldknechtschaft locken können. Eine andere Ursache für die Anfälligkeit Indigener ist, daß sie nicht über offizielle Ausweispapiere verfügen, was sie für die nationalen Behörden „unsichtbar“ macht. Außerdem wird es dadurch für sie so gut wie unmöglich, Zwangsarbeit zur Anzeige zu bringen und Abhilfe schaffende Maßnahmen zu verlangen. Obwohl viele lateinamerikanische Staaten ihre Verfassungen ergänzt oder spezielle Gesetze verabschiedet haben, um indigenen Grund und Boden oder territoriale Gebiete abzugrenzen sowie die Natur- und Umweltressourcen darin zu schützen, ist die Umsetzung so ehrgeiziger Gesetze auf gravierende Schwierigkeiten gestoßen. Gleichzeitig kann der zunehmende Kontakt mit einer monetären Wirtschaft indigene Völker und insbesondere die sogenannten „isolierten Gemeinschaften“ im Amazonas-Tiefland zur leichten Beute skrupelloser Arbeitsvermittler machen.

182. Eine in Paraguay⁸³ durchgeführte Untersuchung konzentrierte sich auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen Indigener in der Chaco-Region. Die Verfasser befragten wichtige Informanten und trafen sich mit kleinen indigenen Gruppen. Weitere Daten lieferte eine Sichtung anthropologischer Studien und der indigenen Volkszählung von 2002. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Indigene über schlechte Arbeitsbedingungen und Bezahlung unterhalb des

⁸¹ *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, S. 34, Abs. 96.

⁸² Eine ähnliche Korrelation zwischen Ethnizität, Diskriminierung und Armut wurde in anderen lateinamerikanischen Ländern mit einer beträchtlichen indigenen Bevölkerung ermittelt. Die Weltbank stellte in Peru fest, daß die Armutsquoten im Hochland und in den Waldgebieten fast doppelt so hoch sind wie in den Küstenregionen und indigene Völker eine hohe Armutsquote von 70 Prozent aufweisen. In der Entwicklungsstrategie der Weltbank für das Land wird der Begriff Diskriminierung vermieden. Sie weist jedoch darauf hin, daß „diejenigen, die nur Guarani sprechen, deutlich niedrigere Einkommen haben“ (Weltbank: *Country assistance strategy for the Republic of Paraguay 2004/2007*) (Washington D.C., 2003), S. 18. Auch das Armutsgutachten zu Guatemala (GUAPA) ergab, daß 76 Prozent der Indigenen arm waren und Armut durch ethnische Ausgrenzung erklärt werden konnte (Weltbank: *Poverty in Guatemala*, Bericht Nr. 24221-GU (20. Febr. 2003), S. ii-iii).

⁸³ E. Bedoya Garland; A. Bedoya Silva-Santisteban: *Peonaje por deudas y marginación en las estancias ganaderas del Paraguay* (unveröffentlichtes Dokument, 2004), von der Regierung in Auftrag gegebene Studie nach einem Ersuchen des IAA-Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, um Informationen zum möglichen Einsatz von Zwangsarbeit gegen indigene Chaco. Nachdem der IAA-Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen um Informationen zum möglichen Einsatz von Zwangsarbeit gegen Indigene im Chaco gebeten hatte, kam diese Studie auf Bitte der Regierung zustande.

Mindestlohns berichten. Viele behaupten, für dieselbe Arbeit viel weniger zu erhalten als ihre „weißen“ Kollegen. Am stärksten ist die Diskriminierung auf den großen und abgelegenen Viehfarmen der Chaco-Region, auf denen sowohl Gelegenheitsarbeiter als auch Festangestellte beschäftigt werden. Die Befragungen lassen darauf schließen, daß die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes selten eingehalten werden und es nicht ungewöhnlich ist, daß indigene Arbeitnehmer für mehrere Monate Arbeit mit einer Hose, einem Hemd und einem Paar Stiefeln entlohnt werden. Frauen werden manchmal überhaupt nicht entlohnt.

183. Diskriminierung liefert die Erklärung für das Fortbestehen von Schuldknechtschaft auf den großen Viehfarmen des Chaco. Das Arbeitsgesetz schreibt vor, daß die Farmer den Arbeitnehmern einen Mindestlohn zahlen und sie mit „Fleisch, Milch und anderen Grundnahrungsmitteln in ausreichender Qualität, Menge und Vielfalt versorgen, um die angemessene Ernährung des Arbeitnehmers und seiner Familie zu gewährleisten“ (Abschnitt 169). In der Praxis sind die von den Arbeitgebern bereitgestellten Nahrungsmittel jedoch häufig unzureichend und überteuert. Die Arbeitnehmer haben keine andere Wahl, als zusätzliche Nahrungsmittel im Laden (*almacén*) der Farm zu kaufen. Weil die Löhne so niedrig und die Preise in den Läden künstlich so hoch angesetzt sind, müssen indigene Arbeitnehmer auf Kredit kaufen und weiter auf der Farm arbeiten, um ihre Schulden abzubezahlen. Zwangsarbeit im Chaco beruht auch auf der ungleichen Bodenverteilung und schwacher institutioneller Kapazität, die zu Straflosigkeit der Täter beiträgt. Angesichts fehlender nennenswerter Gewerkschaften zur Verteidigung der Arbeitnehmerinteressen liegt die Einhaltung der Arbeitsbestimmungen vollständig im Ermessen der Arbeitgeber.

184. In Bolivien konzentrierten sich die Forschungsarbeiten auf Zwangsarbeit in der Landwirtschaft in der Chaco-Region sowie in den Tropengebieten von Santa Cruz und im nördlichen Amazonas-Gebiet⁸⁴. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der indigenen Guarani-Völker in der bolivianischen Chaco-Region ähneln denen in Paraguay. Der Lohn für Männer beträgt gewöhnlich zwischen ein und zwei US-Dollar täglich; Frauen wird die Hälfte bezahlt und arbeitenden Kindern gar nichts. Ein offizieller Bericht einer Interministeriellen Kommission hatte 1999 bereits Leibeigenschaft und andere Formen der Arbeitsausbeutung im Chaco dokumentiert und enthielt umfassende Belege für die Schuldknechtschaft von Indigenen nach der Zahlung von Vorschüssen in bar und in Naturalien. Insgesamt könnte es auf

den großen Farmen im Chaco heute immer noch mehrere tausend indigene Guarani geben, die Zwangsarbeit verrichten müssen. Bisweilen halten regionale starke Männer (*caciques*) ganze Gemeinschaften durch Schuldknechtschaft und offene Gewaltanwendung gefangen. In der jüngsten Zeit haben bestimmte Maßnahmen jedoch erste positive Auswirkungen gehabt. Erstens haben die Ständige Versammlung für die Menschenrechte in Bolivien und das Vizeministerium für Menschenrechte mit Unterstützung der schweizerischen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ein Büro in der Region eröffnet. Zweitens haben nichtstaatliche und indigene Organisationen eine Kampagne mit dem Ziel gestartet, die am stärksten ausgebeuteten Arbeitnehmer zu befreien, ihnen kleine Parzellen zur Verfügung zu stellen und indigene Arbeitnehmer über ihre Rechte aufzuklären.

185. Die schlimmsten Formen von Zwangsarbeit wurden im Chaco dokumentiert. Eine von der IAO finanzierte Feldstudie zeigte jedoch, daß es Schuldknechtschaft auch in anderen Landesteilen gab und davon möglicherweise wesentlich mehr Menschen betroffen sind als im Chaco selbst. Die Studie deckte auf, daß in den Regionen von Santa Cruz und im nördlichen Amazonas-Gebiet Vermittler vor Beginn der Ernte Arbeitnehmer an ihren Herkunftsorten anwerben, indem sie ihnen Lohnvorschüsse anbieten, die durch Arbeitsleistung während der Ernte zurückgezahlt werden müssen. Dies verpflichtet die Arbeitnehmer für einen relativ kurzen Zeitraum. In vielen Fällen bleiben die letztlich gezahlten Löhne jedoch unter dem zugesagten Niveau und werden zum Teil auch willkürlich vom Arbeitgeber zurückbehalten, was dazu führt, daß die Arbeitnehmer in betrügerischer Weise in die Verschuldung getrieben werden, weil man sie zwingt, Werkzeuge und Dinge des täglichen Bedarfs zu überhöhten Preisen zu kaufen. Wer diese Schulden nicht vollständig zurückzahlen kann, wird gezwungen, entweder im nächsten Jahr zurückzukehren oder weiterzuarbeiten, bis die Schulden als abbezahlt gelten.

186. In Peru haben sich die Forschungsarbeiten auf Zwangsarbeit im Amazonas-Becken konzentriert, die auch hier die Folge des als *enganche* bezeichneten, illegalen Systems der Arbeitsvermittlung ist⁸⁵. Die *patrones* (Unterauftragnehmer) richten ihre Arbeitslager im Wald ein und werben im Normalfall vor allem in weit entfernten Städten zwischen zehn und 40 Arbeitnehmer an, die Lohnvorschüsse in Höhe von 10 bis 20 Prozent ihres Gesamtlohns erhalten. Sobald sie sich einmal in dem Lager befinden, schrumpft ihr Saldo

⁸⁴ Ebd.: *Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia*, DECLARATION-Arbeitspapier (erscheint demnächst).

⁸⁵ Ebd.: *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana*, DECLARATION-Arbeitspapier (erscheint demnächst).

ständig, weil notwendige Werkzeuge und Dinge des täglichen Bedarfs zu überhöhten Preisen gegen ihren Lohn aufgerechnet werden. Wenn sich Arbeitnehmer der Täuschung bewußt werden und zu fliehen versuchen, setzen die *patrones*, die gewöhnlich bewaffnet sind, eine Reihe von Methoden einschließlich Todesdrohungen, Einschränkung der Bewegungsfreiheit und Einbehaltung des Lohns ein, um die Arbeitnehmer zum Bleiben zu zwingen. Von solchen Zwangsarbeitsbedingungen könnten bis zu 20.000 Arbeitnehmer betroffen sein, von denen viele in Begleitung ihrer Frauen und Kinder sind.

187. Es wurde festgestellt, daß indigene Gemeinschaften in den Wäldern des Amazonas ebenfalls mit Formen von Zwangsarbeit konfrontiert sind. Die *patrones* leisten anfängliche Vorschüsse in Form von Nahrungsmitteln oder anderen Gütern im Austausch gegen eine bestimmte Menge Holz. Bei der mildesten Form der Täuschung nutzen die *patrones* die Unkenntnis der Arbeitnehmer über den wirklichen Wert dieser Güter aus und setzen beträchtlich überhöhte Preise dafür an. Bei einer schwerwiegenderen Form greift der Patron auf eine Praxis zurück, die „*castigo de maderá*“ genannt und bei der das Holz falsch gemessen und unterbewertet wird. Mitglieder der Gemeinschaft müssen entweder größere Mengen Holz liefern oder ohne Bezahlung in nahegelegenen Holzschlaglagern arbeiten. Solche durch Betrug zustande gekommenen Schulden können indigene Arbeitnehmer für Jahre oder sogar über Generationen hinweg in Schuldknechtschaft halten, wobei in solchen Fällen auch von den Ehefrauen und Kindern kostenlose Arbeitsleistung erwartet wird.

188. Diese Formen der Zwangsarbeit in ländlichen Gebieten gehen mit nicht nachhaltigem Umgang mit der Umwelt einher. Die Wälder des Amazonas scheinen die Zwangsarbeit quasi anzuziehen. Die Kombination von Arbeitskräftemangel, geographischer Isolation und fehlenden staatlichen Schutzinstitutionen machen aus diesem Gebiet eine Brutstätte für den Menschenhandel mit ungeschützten Arbeitnehmern und ihre Ausbeutung. Viele Betroffene werden von skrupellosen Farmern zur Entwaldung von Gebieten eingesetzt, die sie rechtswidrig annektiert haben. Bisweilen findet dieser Holzeinschlag innerhalb nationaler Schutzgebiete unter der Aufsicht indigener Gemeinschaften statt und umfaßt auch die Fälschung von Dokumenten, die die Holzentnahme autorisieren, oder von Konzessionen. Diese Praxis erschöpft eine der kostbarsten Naturressourcen Lateinamerikas.

189. Eine ähnliche Situation herrscht in Brasilien vor, wo das Vorhandensein sogenannter Sklavenarbeit (*trabalho escravo*) seit 1995 offiziell anerkannt ist. Der Begriff „Sklavenarbeit“ bezeichnet sich verschlechternde Arbeitsbedingungen und die Unmöglichkeit, aufgrund durch

Betrug zustande gekommener Schulden und der Anwesenheit bewaffneter Wachen den Arbeitgeber zu verlassen. Dies ist in der Tat das Hauptmerkmal von Zwangsarbeit im ländlichen Raum Brasiliens, wo Arbeitnehmer durch Zwang gewaltsam ihrer Bewegungsfreiheit beraubt werden, bis sie solche durch Betrug zustande gekommenen Schulden zurückzahlen können. Seitdem wurden mit Unterstützung der IAO zunehmend rigorose Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ergriffen.

190. Schätzungen zufolge sind bis zu 25.000 Personen solchen Bedingungen von „Sklavenarbeit“ unterworfen, vor allem in den Amazonas-Bundesstaaten Pará und Mato Grosso. Viele von diesen Arbeitskräften, bei denen es sich überwiegend um Männer handelt, werden von *gatos* genannten Vermittlern verkauft, die Arbeitswillige in Großstädten im Nordosten Brasiliens mit hoher Armut und Unterbeschäftigung anwerben. Die *gatos* versprechen gutes Geld für harte Arbeit. Interessierte, die sich vertraglich verpflichten, werden gewöhnlich über Hunderte Kilometer an abgelegene Orte gebracht, wo sie auf Farmen oder in Holzfällerlagern arbeiten sollen. Zu den Tätigkeiten, die die Betroffenen an Orten verrichten mußten, an denen Zwangsarbeit festgestellt wurde, zählten Viehhüten (80 Prozent) und Feldarbeit (17 Prozent).

191. Wenn die Arbeitnehmer an ihrem Ziel eintreffen, müssen sie feststellen, daß sie in Schuldknechtschaft geraten sind und daraus nicht mehr entkommen können. Man sagt ihnen gewöhnlich, daß zur Rückzahlung der Transportkosten Lohnabzüge vorgenommen würden, worüber sie zuvor nicht informiert wurden. In anderen Fällen werden die Arbeitnehmer zuerst zu Sammelpunkten gebracht, wo sie mehrere Tage oder sogar Wochen auf den Weitertransport an ihren Einsatzort warten müssen und wo sie durch die Kosten für Unterbringung, Essen und Trinken sowie andere Dinge weitere Schulden anhäufen. Schuldknechtschaft findet sich vor allem in den abgelegensten Regionen, wo die Arbeitenden durch Isolation, Drohungen, Gewalt und bisweilen sogar Morde am Entkommen gehindert werden. Die Abgelegenheit führt auch dazu, daß die Arbeitenden gar keine andere Wahl haben, als Dinge des täglichen Bedarfs einschließlich Nahrungsmitteln von ihren Arbeitgebern zu kaufen, wobei dafür häufig überhöhte Preise verlangt werden.

Gegenmaßnahmen in Lateinamerika: Beispiele aus Brasilien, Bolivien und Peru

192. Wenn die Ursachen von Zwangsarbeit tief in den sozialen, wirtschaftlichen und auch ethnischen Strukturen eines Kontinents verwurzelt sind, werden zur Beseitigung der Probleme Mehrfachstrategien benötigt. In Lateinamerika herrscht ein geringerer Bevölkerungsdruck als in Asien und

folglich ein geringerer Druck auf Grund und Boden und die natürlichen Ressourcen. Auf dem Kontinent wurde zudem zwischen den fünfziger und den siebziger Jahren eine Reihe modernisierender Boden-, Pacht-, Arbeits- und Sozialreformen durchgeführt, die viel zur Beseitigung der damals in ländlichen Gebieten weitverbreiteten sklavereiähnlichen Arbeitssysteme beigetragen haben. Die Erschließung neuer Gebiete für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung scheint jedoch weitere Muster von Zwangsarbeit entstehen zu lassen, auf die nun dringend das Augenmerk gerichtet werden muß.

193. Mit der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans für die Beseitigung der Sklaverei im März 2003 und seiner anschließenden Umsetzung hat sich Brasilien an die Spitze der Länder gestellt, die die Probleme offensiv und öffentlichkeitswirksam angehen. Die Mehrfachstrategie umfaßt massive Bewußtseinbildung, Koordinierung der staatlichen Aktivitäten, Eintreten für ein neues Gesetz mit härteren Strafen für Rechtsbrecher einschließlich der Beschlagnahme ihres Besitzes, deutlich umfangreichere Maßnahmen zur Befreiung von Opfern von Zwangsarbeit in abgelegenen Gebieten durch den Einsatz mobiler Polizeieinheiten und anderer Vollzugsorgane des Straf- und Arbeitsrechts sowie eine kontinuierliche Intensivierung der strafrechtlichen Verfolgung. Brasilien muß allerdings seine lobenswerten Gesetzesvollzugsmaßnahmen zur Bekämpfung der Straflosigkeit durch effektive Präventions- und Wiedereingliederungsstrategien ergänzen. Ein erster Schritt wurde mit dem Gesetz getan, das die Auszahlung des staatlichen Anteils an den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung an die aus der Sklavenarbeit geretteten Arbeitnehmer sicherstellt⁸⁶. In den Herkunftsgebieten der Opfer von Zwangsarbeit können Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eng mit den örtlichen Behörden und Gruppen der Zivilgesellschaft an der Entwicklung von Wiedereingliederungsprogrammen zusammenarbeiten, die einen wirklich tragfähigen Lebensunterhalt sichern.

194. Wenngleich in Bolivien und Peru das Vorgehen weniger weit fortgeschritten sind, haben beide Regierungen 2004 den wichtigen Schritt getan, sich zur Bekämpfung der Zwangsarbeit zu verpflichten. Nach einem dreigliedrigen Arbeitseminar zur Zwangsarbeit im September 2004 gab der bolivianische Arbeitsminister offiziell die Absicht der Regierung bekannt, mit Unterstützung der IAO eine Strategie zur Beseitigung der Zwangsarbeit zu entwickeln und umzusetzen. In Peru teilte die Regierung auf dreigliedrigen Treffen zur Validierung der Erkenntnisse aus den

oben erwähnten Forschungsarbeiten ihre Bereitschaft zur Entwicklung eines konkreten politischen Handlungskonzepts zur Beseitigung der Zwangsarbeit mit.

Afrika: Zwangsarbeit im Kontext von Armut und Tradition

195. Eine Sichtung neuerer Trends in Afrika muß einige Besonderheiten dieses Kontinents berücksichtigen. Erstens erhalten dort, wo extreme Armut der Regelfall ist, viele Arbeitnehmer nur eine geringe oder gar keine monetäre Bezahlung, sondern werden überwiegend durch minderwertige Nahrungsmittel und Unterkunft oder durch Bezahlung in anderen Naturalien entlohnt. Die verspätete Zahlung oder Nichtzahlung von Löhnen ist weit verbreitet, und die Löhne entsprechen selten einem gesetzlich festgelegten Mindestlohn. Es kann schwierig sein, festzustellen, wann allgemeine Verstöße gegen Arbeitsverträge in Verbindung mit schlechten Konditionen und Arbeitsbedingungen in tatsächliche Zwangsarbeit ausarten.

196. Zweitens führt der Stellenwert von Verwandtschaftsverhältnissen und „Tradition“ in wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen in Afrika dazu, daß man sich darauf berufen kann, um von Mitgliedern der Großfamilie, von Mitgliedern der Gemeinschaft mit niedrigerem Status und sogar von den Abkömmlingen früherer Sklaven unbezahlte Dienstleistungen zu fordern. Die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen ist auch hier nicht gegeben, aber der Zwang und die Strafen, die damit verbunden sind, können so diffus sein, daß die Opfer (und sogar die Täter) sie nicht mit Zwangsarbeit per se verbinden. Sie können als „naturgemäß“ und sozial legitimiert gelten. Religiöse Überzeugungen und die Androhung übernatürlicher Vergeltung können ebenfalls zum Tragen gebracht werden.

197. Drittens ist es in manchen afrikanischen Ländern zu Zwangsarbeit im Zusammenhang mit gravierender politischer Gewalt gekommen. Durch den Zusammenbruch von Staatsführung und Rechtsstaatlichkeit entstehen Bedingungen, die dazu führen, daß gegen Zwangsarbeit nicht vorgegangen wird.

198. Viertens ist Kinderarbeit in Afrika häufiger als in allen anderen Regionen und mit tiefer und verbreiteter Armut verknüpft. Wenn kleine Kinder über eine „soziale“ oder Landesgrenze hinweg aus ihrem heimatlichen Umfeld entfernt werden, nimmt ihre normale Abhängigkeit von Erwachsenen drastisch zu und macht sie um so anfälliger für Zwangsarbeit. In vielen Teilen Afrikas besteht eine starke Tradition, Kinder von zu Hause fortzubringen. Die derzeitigen Belege lassen darauf schließen, daß in Afrika der Anteil von Zwangsarbeitern im Kindesalter höher ist als in anderen Regionen auf der Welt.

⁸⁶ Gesetz Nr. 10.608 vom 20. Dez. 2002 zur Abänderung des Gesetzes Nr. 7998 vom 11. Jan. 1990 zur Regelung des Programms für die Arbeitslosenversicherung.

199. Menschen geraten in Afrika auf verschiedenste Weise in die Zwangsarbeit. In gewissen afrikanischen Ländern kommt Geburt und Abstammung bei der Bestimmung des Status von „Sklaven“ offensichtliche Bedeutung zu. Von Zwangsarbeit Betroffene stammen häufig aus vom Gros der Bevölkerung abweichenden ethnischen oder religiösen Minderheiten. Zwangsarbeit kann auch von örtlichen Autoritäten einschließlich traditioneller Stammeshäuptlinge auferlegt werden.

200. Das Vermächtnis des Sklavenhandels macht es für Machthaber und die breite Öffentlichkeit besonders schwierig, moderne Formen von Zwangsarbeit zu erkennen. Die Konzepte von Zwangsarbeit und Sklaverei beschwören ja gerade Bilder aus einer Vergangenheit auf einem Kontinent herauf, auf dem Zwangsarbeit bis zum Ende der kolonialen Ära verbreitet war. Solche Faktoren können dazu beitragen, den Mangel an neueren Forschungsarbeiten zu dem Thema und die Schwierigkeiten ihrer Durchführung zu erklären. Die Ergebnisse von der IAO in Auftrag gegebener neuerer Untersuchungen machten deutlich, daß die einheimischen Forscher und die von ihnen befragten Personen große Schwierigkeiten hatten, das Konzept zu verstehen und Zwangsarbeit von extrem ausbeuterischer, aber dennoch „frei gewählter“ Arbeit zu unterscheiden. Während die heute noch bestehenden Überreste von Sklaverei in Westafrika von Anthropologen relativ intensiv untersucht wurden und der grenzüberschreitende Handel mit Frauen und Kindern in den letzten Jahren weit oben auf der politischen Agenda stand, wurde anderen möglichen Erscheinungsformen von Zwangsarbeit wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Infolgedessen bestehen nach wie vor große Verständnislücken im Hinblick auf die Zwangsarbeit in Afrika und die Frage, wie man sie am wirksamsten bekämpfen kann.

Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Sklaverei und Sklavenstatus

201. Die Verknüpfung zwischen herkömmlicher Sklaverei und möglicher heutiger Zwangsarbeit ist zweifellos ein heikles Thema in Afrika. Vor allem in den westafrikanischen Sahelländern Benin, Burkina Faso, Guinea, Kamerun, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad wurde zumindest eine gewisse Besorgnis über angebliche anhaltende sklavereiähnliche Praktiken oder die Diskriminierung von Abkommen von Sklaven zum Ausdruck gebracht.

202. Der schwierigen Lage von Abkömmlingen von Sklaven in Westafrika, insbesondere solcher Personen, die weiterhin von Diskriminierung und Ausbeutung bei der Arbeit betroffen sind, wurde im letzten Jahrzehnt viel Aufmerksamkeit gewidmet. In neueren Berichten läßt sich im Gegensatz zu früheren, bisweilen reißerischen Darstellungen

des Problems die Tendenz feststellen, solche Fälle in ihren sozialen Kontext einzubetten. Anthropologen haben sowohl Verbesserungen bei der Behandlung von Abkömmlingen von Sklaven als auch anhaltende Ausbeutung beobachtet. Organisationen vor Ort haben beträchtliche Anstrengungen zur Unterstützung dieser Gruppen unternommen; Gleiches gilt für Gewerkschaften. Die Regierungen ihrerseits haben je nach den besonderen Umständen im jeweiligen Land auf unterschiedliche Weise reagiert.

203. Die Untersuchungen haben sich auf Hirtengruppen konzentriert, bei denen Personen mit mutmaßlichem Sklavenstatus relativ isolierten nomadischen Haushalten angehören. Sie können als Gesinde im Haushalt arbeiten, Vieh hüten oder Aufgaben in der Landwirtschaft wahrnehmen. In einigen Ländern scheinen Frauen stärker betroffen zu sein als Männer und die gleichen Arbeiten zu erledigen wie früher Sklaven: Wasser holen, Essen zubereiten und Vieh hüten. Von Abkömmlingen von Sklaven – ob Männer, Frauen oder Kinder – kann jedoch ein breites Spektrum von Dienstbarkeiten sowohl im Haushalt als auf dem Feld gefordert werden⁸⁷. Berichten zufolge bestehen die Probleme bei bestimmten ethnischen und linguistischen Gruppen fort, bei denen sich die markanten Statusunterschiede zwischen Sklaven und Sklavenbesitzern selbst in der vorkolonialen Zeit bis heute gehalten haben⁸⁸. In manchen Fällen führt Diskriminierung aufgrund der Abstammung nicht unmittelbar zur Auferlegung von Zwangsarbeit, ist jedoch mit anderen Praktiken verbunden, die die Abhängigkeit der Abkömmlinge von Sklaven von ihrem Herrn aufrechterhalten und folglich ihre Alternativen drastisch beschränken. Die Beispiele umfassen das Verbot, Besitz zu erben oder in größerem Umfang Vieh zu besitzen und Frauen zu heiraten, die nicht von Sklaven abstammen⁸⁹. Mit Drohungen und

⁸⁷ In Niger mittels Diskussionen in Fokusgruppen eingeholte Forschungsergebnisse wiesen auf ein breites Spektrum von Dienstbarkeiten hin, wofür die Befragten eigenen Angaben zufolge durchschnittlich 16 Stunden täglich aufwendeten. Die Untersuchung unterschied zwei verschiedenartige Formen zeitgenössischer Dienstbarkeit in Niger: erstens ein „aktives“ System ökonomischer Diskriminierung auf der Grundlage einer Rassenideologie bei den Tuareg und den arabischen Wanderhirtengemeinschaften und zweitens ein mehr „passives“ System sozialer und politischer Diskriminierung, das überwiegend, jedoch nicht ausschließlich in seßhaften Gemeinschaften praktiziert wird. Siehe A.R. Sékou; S. Adji: *Etude sur le travail forcé en Afrique de l'Ouest: Le cas du Niger*, DECLARATION-Arbeitspapier (erscheint demnächst).

⁸⁸ Zum Beispiel die Fula oder Fulani in allen westafrikanischen Ländern, die Tuareg oder Kel Tamasheq in Burkina Faso, Mali und Niger, die Toubou in Niger sowie im Tschad und die arabisch sprechende Gemeinschaft in Mauretanien.

⁸⁹ Neuere Belege aus unterschiedlichen afrikanischen Ländern machen deutlich, daß Abkömmlinge von Sklaven, die heute nicht irgendwelchen Formen von Zwangsarbeit unterworfen

anderen Strafen wird demnach versucht zu verhindern, daß Abkömmlinge von Sklaven entkommen. Diverse soziale und psychologische Faktoren wie Furcht vor übernatürlicher Vergeltung wegen Vernachlässigung der religiösen „Pflicht“, weiter für denselben Dienstherrn zu arbeiten, oder Angst vor der unbekanntem Welt jenseits der vertrauten Grenzen des Haushalts des traditionellen Herrn können jedoch ebenfalls zum Tragen kommen.

204. Untersuchungen der IAO in Niger haben gezeigt, wie die *Bella* Nachkommen der schwarzen Sklaven der Tuaregs, ihre Lage fatalistisch so einschätzen, daß sie Besitz ihrer Herren und in allem von diesen abhängig sind⁹⁰. Die Sichtweise der „Herren“ war ebenfalls bemerkenswert: Sie klagten zum Teil über die Belastung fortbestehender sozialer Verpflichtungen gegenüber früheren Sklaven.

205. Die Ergebnisse solcher Untersuchungen bleiben jedoch umstritten: Manche Regierungen und Abkömmlinge von Gruppen, die früher Sklaven hielten, behaupten, daß es solche Praktiken nicht mehr gibt. Sie verweisen darauf, daß Personen heute die freie Wahl haben, den Haushalt zu verlassen, dem sie traditionell angeschlossen waren. Die massive Abwanderung in die Städte nach langen Dürreperioden hat ebenfalls die traditionelle Abhängigkeit der „Sklaven“ von ihren „Herren“ aufgehoben. Von anderer Seite wird allerdings behauptet, daß solche Beziehungen bisweilen auch in der neuen städtischen Umgebung fort dauern. Insgesamt konnten nicht genügend aufgeschlüsselte Daten über den ökonomischen oder sozialen Status von Abkömmlingen von Sklaven gesammelt werden, um sicher ermitteln zu können, ob bedeutsame Formen des Mißbrauchs weiterbestehen.

206. In der Realität existiert wahrscheinlich ein breites Spektrum von Situationen, die von hochgradig ausbeuterisch bis relativ harmlos reichen. Die Untersuchungen und die ergriffenen Maßnahmen haben sich bislang vorwiegend auf Mauretanien und Niger konzentriert, und dem Thema wurde in anderen Sahelländern relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Ohne Frage muß der Dialog zu diesem heiklen Thema fortgesetzt werden – mit dem Ziel eines vor Ort erzielten Konsenses darüber, welche traditionellen Praktiken Zwangsarbeit ausmachen, wie man solche Fälle ermittelt und wie die Probleme am wirksamsten bekämpft werden können.

207. Einige in der jüngsten Zeit erzielte Fortschritte können erwähnt werden. In Niger hat der aktive Einsatz des Verbands der traditionellen

Führer von Niger (ACTN) im Kampf gegen Zwangsarbeit mit Unterstützung der IAO zu einem ersten Programm für Arbeitsseminare und Rundfunksendungen mit dem Ziel der Bewußtseinsbildung geführt. In Mauretanien hat zwischen der Regierung und den Aufsichtsgremien der IAO ein ausführlicher Dialog zu diesen Themen stattgefunden. Die Regierung berichtete über von ihr ergriffene Maßnahmen im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Sozialstrategie zur Armutsbekämpfung und ihren Beitrag bei der Bekämpfung der Überbleibsel von Sklaverei und der Verhinderung von Zwangsarbeit. Derweil haben Arbeitnehmerorganisationen weiter auf die besondere Situation von Personen im Haushalt ihres früheren Herrn aufmerksam gemacht, denen die Bewegungsfreiheit und die Freiheit, sich anderswo Arbeit zu suchen, verwehrt werden. Es scheint, daß mehr Frauen als Männer nomadischen Haushalten angeschlossen bleiben, wo sie mehr oder weniger die gleichen Dienstbarkeiten wie frühere Sklaven erledigen: Wasser holen, Speisen zubereiten und in der Nähe des Haushalts Vieh hüten. Eine weitere Sorge, die Arbeitnehmerorganisationen wiederholt gegenüber der Regierung geäußert haben, gilt der Möglichkeit, daß frühere Sklaven ihre Rechte auf den Grund und Boden verlieren, zu dem sie früher Zugang hatten, um ihren Bedarf an Nahrungsmitteln zu decken. Die Organisationen haben deshalb auf ein Programm zur gezielten Unterstützung früherer Sklaven gedrängt, das folgende Punkte umfassen soll: umfassende Entwicklungsprogramme in den Dörfern früherer Sklaven, Programme zur Schaffung grundlegender Infrastruktur, Stipendien für Kinder und zudem eine große Kampagne zur Bewußtseinsbildung im Hinblick auf herausragende Probleme und die Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. Nach einer Reise nach Mauretanien zur Aufnahme direkter Kontakte schlug der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen auf seiner Sitzung im November-Dezember 2004 vor, daß die Regierung mit Unterstützung der IAO eine Informations- und Bewußtseinsbildungskampagne durchführt, um die gesamte Bevölkerung einschließlich der Teile, bei denen die größte Gefahr besteht, daß sie Opfer von Zwangsarbeit werden, zu sensibilisieren.

Zwangsarbeit und Diskriminierung während und nach Konflikten

208. Das Beispiel Sudan macht sehr klar deutlich, wie im Kontext eines Bürgerkrieges eine Verknüpfung zwischen Zwangsarbeit und Diskriminierung auf ethnischer Grundlage zustande kommen kann. Die Zwangsarbeit von Männern, Frauen und Kindern im Sudan, die im Laufe des im Mai 2004 offiziell beendeten Bürgerkrieges im Süden des Landes entführt wurden, gab weiterhin Anlaß zu beträchtlicher internationaler Sorge. Die *Dinka-*

sind, sich diskriminiert fühlen, wenn sie Töchter aus Familien heiraten wollen, denen ein „höherer“ sozialer Status zuerkannt wird. Dottridge, a.a.O.

⁹⁰ Sékou; Adjji, a.a.O.

Gemeinschaften im Norden der Provinz Bahr el-Ghazal waren Ziel von Überfällen, bei denen sowohl Vieh als auch Menschen in Teile von Süddarfur und West-Kordofan entführt wurden⁹¹. Nach ihrer Ankunft ließen die Pastoralgemeinschaften der *Baggara* die Entführten Vieh und Ziegen hüten oder gaben sie an andere weiter. Im Laufe der Zeit sind manche mehr oder weniger selbsthaft geworden, und Berichten zufolge wurden viele Mädchen mit Männern aus der örtlichen Gemeinschaft verheiratet.

209. 2002 besuchte eine Gruppe namhafter Persönlichkeiten den Sudan, um ihre Lage zu untersuchen⁹². Sie berichtete über ein breites Spektrum des Mißbrauchs entführter Personen einschließlich der Auferlegung von Zwangsarbeit, schwerwiegenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, körperlichem oder psychischem Mißbrauch in vielen Fällen sowie in einigen von Zwangsheiraten und sexuellen Beziehungen zu Frauen und Mädchen. Die Empfehlungen der Gruppe umfaßten die Verabschiedung eines wirksamen politischen Rahmenkonzepts für die Rückführung und Wiedereingliederung entführter Personen, Unterstützung indigener Konfliktbeilegungsmethoden, die strengere Durchsetzung bestehender Gesetze, garantiertes sicheres Geleit für alle Rückkehrwilligen in ihre Herkunftsgebiete und verbesserte Programme zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den betroffenen Gebieten⁹³.

210. Im Mai 2004 unterzeichnete die Regierung des Sudan Friedensprotokolle mit Rebellengruppen einschließlich eines Protokolls zur Teilung der Macht, das Bestimmungen zur Abschaffung der Sklaverei enthält. Mit diesen Vereinbarungen verbanden sich Hoffnungen, daß ihre Umsetzung offene Probleme lösen würde. Ende 2004 gab es jedoch anhaltende Berichte über Entführungen und Sklaverei, insbesondere in der Region südlich von Darfur, wo die Entführung von Frauen und Kindern Milizengruppen zugeschrieben wurde. Während der von der Regierung eingesetzte Ausschuß für die Beendigung des Raubs von Frauen und Kindern (CEAWC) Anklagen bei Gericht für die beste Maßnahme zur Beendigung solcher Entführungen hält, hat die

Regierung darauf verwiesen, daß Stammesgruppen den CEAWC gebeten haben, nur gerichtlich vorzugehen, wenn ihre eigenen gütlichen Bemühungen scheitern. Die Herausforderung besteht darin, solche Schlichtungsvereinbarungen auf Stammesebene in einem Rahmen friedlicher Koexistenz zu fördern und gleichzeitig sicherzustellen, daß Entführer, die Zwangsarbeit ausnutzen, nicht straflos bleiben.

211. Aus anderen Ländern lagen verbreitet Berichte über die Zwangsrekrutierung von Personen unter 18 Jahren zum Dienst unter Waffen sowohl durch Regierungsarmeen als auch durch Rebellengruppen vor⁹⁴. Während sich in manchen Fällen ältere Kinder freiwillig rekrutieren lassen, geht die Rekrutierung in einem großen Teil der Fälle mit Zwang und Einschüchterung einher. Die Zahl der in ganz Afrika betroffenen Kinder erreichte Berichten zufolge vor einigen Jahren mit etwa 120.000 einen Höchststand⁹⁵. Die Lord's Resistance Army (LRA) hat im Norden Ugandas wiederholt Kinder entführt und sie gezwungen, eine Reihe von Aufgaben wahrzunehmen, die vom aktiven Kampf bis zu diversen unterstützenden Funktionen reichen, wozu für Mädchen auch zählt, LRA-Kommandeuren als „Ehefrau“ zu dienen. Manchen Schätzungen zufolge wurden insgesamt bis zu 20.000 Kinder entführt⁹⁶. Manchen jungen Leuten ist es gelungen, aus LRA-Lagern zu entkommen. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und andere Organisationen haben sie bei der Rückkehr und der Wiedereingliederung in ihre Herkunftsgemeinschaften unterstützt; eine beträchtliche Zahl wird jedoch nach wie vor vermißt. Es wird kaum bezweifelt, daß alle Entführten Opfer von Zwangsarbeit und anderen Formen des Mißbrauchs sind.

212. Berichten zufolge ist es auch nach Konflikten zu Zwangsarbeit einschließlich von Kindern gekommen, beispielsweise in Guinea, Liberia und Sierra Leone, und zwar vor allem in Diamanten- und Goldminen⁹⁷.

Zwangsarbeit und Tradition: andere Aspekte

213. Es trafen auch Berichte über andere angebliche Zwangsarbeitssituationen ein: über Menschen, die von traditionellen politischen Autoritä-

⁹¹ Rift Valley Institute Slavery and Abduction Project: *The Sudan Abductee Database: Project summary*, Juli 2003. Diesem Bericht zufolge gelten mehr als 11.000 Entführte weiterhin als vermißt.

⁹² Die Gruppe namenhafter Persönlichkeiten umfaßte Experten aus Frankreich, Großbritannien, Italien und den Vereinigten Staaten. Sie wurde sowohl von der Regierung als auch von der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung/-armee (SPLM/A) unterstützt. Siehe *Slavery, Abduction and Forced Servitude in Sudan*, Bericht der Internationalen Gruppe namhafter Persönlichkeiten (Außenministerium der Vereinigten Staaten, Büro für afrikanische Angelegenheiten, 22. Mai 2002), S. 7. <http://www.state.gov/p/af/rls/rpt/10445.htm>.

⁹³ Ebd., S. 12-16.

⁹⁴ Siehe insbesondere Berichte der Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, z.B.: Siehe: *Child Soldiers: 1379 Report* (London, 2002).

⁹⁵ IAA: *Wounded childhood: The use of children in armed conflict in Central Africa* (Washington D.C., Apr. 2003).

⁹⁶ Nach Schätzungen von Human Rights Watch wurden zwischen Juni 2002 und März 2003 etwa 5.000 Kinder entführt, verglichen mit lediglich etwa 100 im Jahr 2001. Human Rights Watch: *Stolen children: Abduction and recruitment in northern Uganda*. (New York), Jg. 15, Nr. 7 (A) (März 2003).

⁹⁷ M. Dottridge, a.a.O.

ten einschließlich Häuptlingen zur Arbeit gezwungen werden – wie in Swasiland, Dienstbarkeiten, die einer sozialen oder ethnischen Gruppe von einer anderen abverlangt werden – wie den in den Urwäldern lebenden Pygmäen in der Zentralafrikanischen Republik, die ihre Forstprodukte an Nicht-Waldbewohner abliefern müssen, die die „Kontrolle“ darüber haben⁹⁸, Zwangsarbeit von Frauen in polygamen Ehen⁹⁹, Menschen, die von religiösen Autoritäten zur Arbeit gezwungen werden, u.a. im *trokosi*-System in Ghana¹⁰⁰, und der Einsatz von *talibé*-Kindern zum Betteln in verschiedenen westafrikanischen Ländern¹⁰¹.

214. Mehrere Untersuchungen zur letztgenannten Praxis in Westafrika haben aufgedeckt, daß sie wie andere Traditionen, gemäß denen Kinder ihren Lebensunterhalt selbst verdienen müssen, manipuliert wurde und in Ausbeutung und Mißbrauch ausartete. Beispielsweise sollen im Jahr 2003 Jungen zwischen 10 und 15 Jahren sowie manche junge erwachsene Männer von Burkina Faso ins benachbarte Mali gebracht worden sein, um ihren religiösen Studien nachzugehen. Dort schickte

⁹⁸ Anti-Slavery International: *Enslaved peoples in the 1990s: Indigenous peoples, debt bondage and human rights* (Kopenhagen, 1997), S. 23. In solchen Fällen könnte jedoch argumentiert werden, daß nicht die Arbeit der ausgebeuteten Menschen erzwungen ist, sondern der Verkauf der Produkte aus dieser Arbeit.

⁹⁹ Eine neuere Untersuchung in Niger läßt darauf schließen, daß Frauen geheiratet werden, um ihre Arbeitsleistung in der Landwirtschaft auszubeuten. Die Ehen werden kurz vor der Regenzeit eingegangen, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft am höchsten ist, um sich die Arbeitsleistung der Frauen zu sichern (in einem erwähnten Fall heiratete ein Mann gleich acht Frauen). Gelegentlich werden solche Verbindungen bisweilen am Ende der Zeit mit dem höchsten Arbeitskräftebedarf prompt wieder aufgelöst. A. R. Sékou, S. Adji: a.a.O.

¹⁰⁰ Beim Volk der Ewe im Südosten Ghanas schickten Familien, die für einen Frevel büßen wollten, eine Frau oder ein Mädchen zu den Hütern von Kultstätten, für die sie gewöhnlich lebenslang sexuelle und häusliche Dienste erbringen müssen. Mehr als ein Jahrzehnt bemühten sich die ghanaischen Behörden und eine Reihe nichtstaatlicher Organisationen, die vom UN-Entwicklungsfonds für Frauen (UNIFEM) und anderen Stellen unterstützt wurden, diese Praxis auszumerzen. 1998 wurde in Ghana das Gesetz Nr. 554 zur Abänderung des Strafgesetzbuchs verabschiedet, das es unter Strafe stellte, eine Person „rituellen oder aus dem Gewohnheitsrecht abgeleiteten Dienstbarkeiten“ zu unterwerfen. Das neue Gesetz konnte die Praxis jedoch nicht beseitigen, wengleich Frauen in beträchtlicher Zahl befreit wurden und Unterstützung erhielten, um sich zu erholen und sich eine neue Existenz in einem anderen Beruf aufzubauen. Einer Schätzung zufolge wurden bislang mehr als 1.000 Frauen befreit.

¹⁰¹ In vielen Ländern müssen Jungen, die Religionsschulen besuchen, von der Menge Almosen erbitten, um ihre Bildung oder die Bildungseinrichtung zu finanzieren. Berichten zufolge ist diese Praxis bei christlichen Gemeinschaften im äthiopischen Hochland sowie in vielen muslimischen Gemeinschaften vom Sudan bis zum Senegal üblich. Die muslimischen Schüler werden im französischsprachigen Westafrika als *talibés* bezeichnet.

man sie dann zur Vollzeitarbeit auf Reisfarmen am Oberlauf des Niger. Ihr gesamter Verdienst wurde ihrem Lehrer ausgehändigt¹⁰². Solche Fälle weisen darauf hin, daß in irgendeiner Weise geregelt werden muß, welche Formen des Geldsammelns oder anderer einkommenschaffender Tätigkeiten von Schülern in jedem nationalen Kontext als akzeptabel gelten.

Lücken im Verständnis der Zwangsarbeit in Afrika

215. Der obige Überblick behandelte die mehr oder weniger umfangreich dokumentierten Probleme im Zusammenhang mit Zwangsarbeit. Angesichts des Umstands, daß sich die internationale Gemeinschaft im letzten Jahrzehnt auf die Kinderarbeit konzentriert hat, ist es nicht verwunderlich, daß Zwangsarbeit von Kindern mehr Aufmerksamkeit gewidmet wurde als der von Erwachsenen. Nach wie vor bestehen große Lücken in unserem Verständnis von Zwangsarbeit. All dies erfordert mehr Bewußtseinbildung und Erörterung bei den Regierungen und auch den Sozialpartnern, um dem Ausmaß Rechnung zu tragen, in dem sich in der Praxis neue Probleme auftun können.

216. Ende 2004 fand in Jaunde eine Veranstaltung zu diesem Zweck statt, bei der Gewerkschafter aus Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, der Republik Kongo, Kamerun, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik versuchten, die zentralen Merkmale moderner Formen von Zwangsarbeit in dieser Region zu ermitteln¹⁰³. Zu den identifizierten Problembereichen zählten Sklaverei und Entführungen, Schuldklaverei, Zwangsarbeit im Haushalt, kommerzielle sexuelle Ausbeutung, erzwungene Überstunden unter Androhung von Entlassung, unbezahlte Pflichtarbeit von öffentlichen Bediensteten und Menschenhandel. Ein potentieller Problembereich besteht darin, daß im Rahmen der Binnenmigration in afrikanischen Ländern aus ländlichen Gebieten in ländliche Gebiete oder Städte oder innerhalb der grenzüberschreitenden Migration innerhalb Afrikas Erwachsene in der informellen Wirtschaft im ländlichen Raum oder in Städten von Zwangsarbeit betroffen werden können. Die Verbreitung von Schuldknechtschaft und anderen Formen des Mißbrauchs aufgrund der erhöhten Anfälligkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ihr heimatliches Umfeld verlassen haben, ist nicht bekannt. Ferner müssen die Arbeitsverhältnisse in der kommerziellen Land-

¹⁰² C.O. Diallo: *Trafic d'enfants – Le marabout pris en flagrant délit*, in *L'Essor*, 3. Juli 2003, zitiert bei M. Coulibaly; A. Diarra: *Etude sur le travail forcé au Mali* (Bamako, Okt. 2003), PAMODEC/BIT, S. 49/50.

¹⁰³ Séminaire sur les normes internationale du Travail et les Procédures constitutionnelles, 29. Nov.-1. Dez. 2004.

wirtschaft genauer untersucht werden, um herauszufinden, ob systematische Lohnvorschüsse oder andere Entlohnungssysteme bei vermittelter Arbeit, insbesondere von Wanderarbeitern, zu Zwangsarbeit führen. Im größeren Rahmen bedarf es genauerer Untersuchungen der Arbeitsverhältnisse in der informellen Wirtschaft, um zu ermitteln, inwiefern dort Probleme im Zusammenhang mit Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft bestehen¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Erste Untersuchungen der IAO in Madagaskar deuten beispielsweise darauf hin, daß es bei Straßenhändlern in Großstädten, die ihre Personalausweise an ihre Lieferanten abgeben müssen, zu Schuldknechtschaft und Zwangsarbeit kommt. Wenn sie die Abzahlungstermine für die gelieferten Waren nicht einhalten, müssen sie entweder umsonst arbeiten (beispielsweise als Nachtwächter oder Hausdiener) oder ihre Außenstände umschulden, wofür sie weitere „Vorschüsse“ aufnehmen müssen. Auf diese Weise geraten sie durch eine immer höhere ausstehende Schuldenlast effektiv in Schuldknechtschaft. Auch bei Rikschafahrern wurde festgestellt, daß sie gegenüber den Eigentümern, von denen sie ihre Rikschas mieten müssen, verschuldet sind. Zusätzlich leihen sie sich Geld für landwirtschaftliche Produktionsmittel. Viele haben Probleme mit der Zurückzahlung. *Etude sur la travail forcé: cas de Madagascar* (Entwurf, Okt. 2004), von der IAO in Auftrag gegebene Studie.

5. Zwangsarbeit, Migration und Menschenhandel

217. Es wurde festgestellt, daß zu jedem beliebigen Zeitpunkt ungefähr 2,5 Millionen Männer, Frauen und Kinder Opfer von Menschenhandel sind und allermindestens ein Drittel von diesen zu anderen wirtschaftlichen Zwecken als der sexuellen Ausbeutung gehandelt werden. Diese Erkenntnisse machen sehr deutlich, daß Maßnahmen gegen den Menschenhandel über die derzeitige Fokussierung auf die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen hinausgehen müssen. Statt dessen bedarf es eines ganzheitlicheren Ansatzes, der die übergeordneten arbeitsbezogenen Dimensionen des Menschenhandels berücksichtigt.

218. Obwohl sich die globale Allianz gegen den Menschenhandel in diesem Punkt zunehmend einig zu sein scheint, ist das Wissen über diese allgemeineren Dimensionen immer noch unzureichend. Weil die politischen Entscheidungsträger und die Gesetzesvollzugsbehörden den arbeitsbezogenen Dimensionen bislang einen so geringen Stellenwert eingeräumt haben, wurden für ihre Erforschung keine Ressourcen bereitgestellt. Zwangsläufig gibt es infolgedessen nur in sehr begrenztem Umfang offizielle Daten oder analytische Untersuchungen.

219. Die Anreize für den Menschenhandel zwischen den ärmeren und den reicheren Ländern lassen sich sehr allgemein wie folgt darstellen: Auf der Angebotsseite gibt es zunehmende Anreize für die Migration nicht nur aus dem ländlichen Raum in städtische Gebiete, sondern auch aus den weniger wohlhabenden Ländern in die wohlhabenderen. Häufig gibt es dafür gleich zwei Ursachen, nämlich sich verschlechternde Beschäftigungsmöglichkeiten und steigende Konsumtenderwartungen. In den reicheren Ländern scheint es eine anhaltende Nachfrage nach Arbeitskräften zu geben, die bereit sind, niedrige Bezahlung und unsichere, oft saisonale Arbeitsplätze in Kauf zu nehmen. Bürger der reicheren Länder reißen sich verständlicherweise nicht um die sogenannten 3D-Jobs, auf die die Adjektive schmutzig, entwürdigend und gefährlich zutreffen (engl.: *dirty, degrading, dangerous*). Weil jedoch die reicheren Länder die legale und reguläre Migration durch immer höhere Hürden erschweren, nutzen kriminelle Elemente die Chance zu großen Gewinnen. Manche Zwischenhändler verlangen exorbitante Beträge dafür, ein bestimmtes Land anstrebende Personen illegal über Grenzen zu schleusen, und andere bedienen sich eines ganzen Spektrums von Zwangs- und Täuschungsmethoden, um am Zielort weitere Summen zu erpressen. Kurz gesagt stellt der Menschenhandel eine opportunistische Reaktion auf das Spannungsfeld zwischen der wirtschaft-

lichen Notwendigkeit zur Migration und ihren politisch motivierten Beschränkungen dar.

220. Das oben gezeichnete Bild vereinfacht den Sachverhalt jedoch allzu sehr. Die genauen Verflechtungen zwischen Anwerbern, Transporteuren und Arbeitgebern in den Zielländern können schwach entwickelt sein. In der Praxis kann die Unterscheidung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel verwischt sein. Zweifellos haben viele Betroffene, die in Zwangsarbeits-situationen enden, sich selbst für die Migration entschieden und wurden auf dem Weg zu oder an ihrem Ziel zu Opfern von Zwangsarbeit.

221. Dieses Kapitel geht zuerst auf die Verknüpfungen zwischen Zwangsarbeit, Migration und Menschenhandel ein. Er stützt sich weitgehend auf die Ergebnisse eines IAO-Forschungsprogramms sowohl in Ziel- als auch in Herkunftsländern. (Kasten 2.3)¹⁰⁵. Wenngleich der Schwerpunkt anfänglich auf Europa einschließlich der Russischen Föderation und auf Zentralasien lag, werden ähnliche Untersuchungen jetzt in Entwicklungsländern wie Ghana, Indonesien, Nigeria und den Philippinen durchgeführt¹⁰⁶. Zweitens wird die Aufmerksamkeit auf die Personenkreise gerichtet, der in besonderem Maß der Gefahr des Menschenhandels zum Zweck von Zwangsarbeit ausgesetzt sind. Dazu zählen Hausangestellte, im Vergnügungssektor tätige Personen und Frauen, die in die kommerzielle sexuelle Ausbeutung gezwungen werden. Drittens werden einige strukturelle Faktoren hinter dieser sich ausbreitenden Plage moderner Zwangsarbeit einschließlich der betroffenen Wirtschaftssektoren und der Anwerbethoden untersucht. Hingewiesen wird auch auf die riesigen Gewinne in Höhe von mehr als 30 Milliarden US-Dollar, die die heutigen Ausbeuter gewöhnlich straflos mit diesen Opfern von Zwangsarbeit erzielen.

¹⁰⁵ Dieses Projekt ist auf zwei separate Anfragen zurückzuführen. Erstens stellten die Niederlande während ihrer OSZE-Präsidentschaft 2003 der IAO finanzielle Unterstützung bereit, um sowohl thematisch als auch länderspezifisch innovative Forschungsaktivitäten anzuregen. Zweitens wandte sich die deutsche Regierung mit der Bitte um Klärung der Verknüpfungen zwischen Zwangsarbeit und Menschenhandel an die IAO, weil sie das deutsche Strafrecht reformieren will – ein Vorhaben, das nur auf der Grundlage gesicherter empirischer Analysen durchgeführt werden kann.

¹⁰⁶ IPEC hat eine Reihe von Untersuchungen mit dem Ziel eines besseren Verständnisses des Menschenhandels mit Kindern zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft durchgeführt, die jedoch nicht Thema dieses Berichts sind. Nähere Informationen zu den IPEC-Aktivitäten siehe IAA: *Unbearable to the human heart: Child trafficking and action to eliminate it* (Genf, 2002).

Kasten 2.3**Forschungsdesign für die Untersuchung des Menschenhandels zum Zweck der Zwangsarbeit**

Um die Wechselwirkung zwischen der Nachfrage und dem Angebot in konkreten Wirtschaftssektoren, das Profil der von Ausbeutung durch Zwangsarbeit am stärksten betroffenen Arbeitsmigranten und die Auswirkungen geltender rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen besser zu verstehen, führte die IAO über einen Zeitraum von zwei Jahren ein Forschungsprogramm in mehreren Ländern durch. Berücksichtigt wurden die Durchgangs- und Zielländer Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Russische Föderation, Türkei und Ungarn sowie die Herkunftsländer Albanien, die Republik Moldau, Rumänien, Tadschikistan und Ukraine.

Für die Untersuchungen in den Zielländern wurden hauptsächlich qualitative Forschungsmethoden verwendet. Jede Studie basierte auf einer Überprüfung, bei der vorliegende Berichte über Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft analysiert wurden. Daran schloß sich eine Diskussion über die Wirtschaftssektoren an, auf die sich die weiteren Forschungsaktivitäten konzentrieren sollten, beispielsweise Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Hausarbeit und Pflege, Produktion unter ausbeuterischen Bedingungen, Restaurants und Catering, Vergnügungssektor und andere.

Die nationalen Forschungsgruppen wurden gebeten, Fälle von Ausbeutung durch Zwangsarbeit in unterschiedlichen Wirtschaftssektoren zu dokumentieren und dabei eng mit den Sozialpartnern und Organisationen der betroffenen Arbeitsmigranten auf Gemeinschaftsebene zusammenzuarbeiten. Sofern die Betroffenen ihr Einverständnis gaben, konnten die Forscher ein halbstrukturiertes Interview durchführen (gewöhnlich nachdem das Opfer der Zwangsarbeitssituation bereits entkommen war). Sekundäre Quellen wie Gerichtsprotokolle, Polizeistatistiken sowie Gewerkschafts- und Medienberichte wurden ebenfalls verwendet. In jedem Land führten die Forscher halbstrukturierte Interviews mit wichtigen Informanten, beispielsweise Sozialarbeitern, Polizeibeamten oder Arbeitsinspektoren.

Die Vorgehensweise in vier Herkunftsländern (Albanien, Republik Moldau, Rumänien und Ukraine) umfaßte drei Komponenten: a) einen standardisierten Fragebogen für 160 zurückgekehrte Migranten in jedem Land, b) halbstrukturierte Interviews mit wichtigen Informanten und c) Gruppendiskussionen. Die wichtigste Methode zur Zusammenstellung der Stichprobe war das Schneeballverfahren (ein Informant wird gebeten, andere für Befragungen zu empfehlen), wenngleich zurückgekehrte Migranten auch nach dem Zufallsverfahren ausgewählt wurden, indem man sie beispielsweise in der Öffentlichkeit direkt ansprach. Die Forschungsgruppen wurden gebeten, nach Möglichkeit eine identische Zahl von Frauen und Männern auszuwählen. Außerdem bemühte man sich um Informationen von einer mehr oder weniger identischen Zahl von Opfern von Menschenhandel/Zwangsarbeit und „erfolgreichen Migranten“ mit dem Ziel eines besseren Verständnisses der Anfälligkeitsfaktoren.

Der Fragebogen behandelte die folgenden Themen: demographische Merkmale, die Situation des Migranten vor der Migration, wie sie ihren Arbeitsplatz im Ausland erhielten (Anwerbung) und wie die Reise in das Zielland organisiert wurde. Außerdem ging die Befragung auf die Beschäftigungs-/Ausbeutungsbedingungen im Ausland, Formen von Zwang durch Arbeitgeber/Ausbeuter, das Wissen um mögliche Unterstützung und die Art und Weise ein, wie es dem Migranten gelang, der Zwangsarbeitssituation zu entkommen.

Insgesamt wurden 300 Fälle von Zwangsarbeit dokumentiert und in eine Datenbank eingegeben. Zu den zentralen Themen zählen Opferprofile, Anwerbemechanismen, die Verwendung von Reisedokumenten und Arbeitsgenehmigungen, Formen des Zwangs, von denen die Opfer betroffen waren, sowie die Befreiung von der Zwangsarbeit.

Insgesamt handelte es sich hierbei um Forschungsaktivitäten explorativer Art in einem sehr schwierigen Umfeld. Innovative Ansätze waren erforderlich, um in ein Themenbereich einzudringen, der der öffentlichen Sicht weitgehend verborgen bleibt und bei dem die Opfer, so man sie ermittelt hat, verständlicherweise zögern, über ihre Erfahrungen zu berichten. Da es keine wirklichen Präzedenzfälle gibt, war diese Forschungserfahrung auch für die IAO mit einem Lernprozeß verbunden. Es bleibt gewiß breiter Raum für die zukünftige Verbesserung der Vorgehensweisen in Zusammenarbeit mit Sozialwissenschaftlern, Statistikern, staatlichen Stellen, Sozialpartnern und anderen.

Quelle: B. Andrees ; M. van der Linden : „Designing trafficking research from a labour market perspective: The ILO experience“, in *International Migration*, Sonderausgabe, April 2005 (erscheint demnächst).

222. Die restlichen Teile beschäftigen sich dann mit Faktoren auf der Angebotsseite. Im Anschluß an einen Überblick über einige Ursachen des Menschenhandels einschließlich Mustern geschlechtlicher und anderer Diskriminierung steht am Ende des Kapitels die dringende Forderung nach enge-

ren Verknüpfungen zwischen dem Gesetzesvollzug und dem Opferschutz sowie nach einer besseren Migrationssteuerung als wesentlichem Aspekt der Verhütung des Menschenhandels.

Zwangsarbeit als Ergebnis von Migration und Menschenhandel in Zielländern

223. Die Gesamtergebnisse der im Kasten 2.3 beschriebenen Forschungsarbeiten können wie folgt zusammengefaßt werden. Erstens sind Zwangsarbeitssituationen gewöhnlich nicht das Ergebnis offener Anwendung von körperlichem Zwang. Ausgenommen hiervon sind Personen, die zur Sexarbeit gezwungen werden, und Angehörige bestimmter ethnischer Gruppen in der Produktion unter ausbeuterischen Bedingungen. Die Forscher haben subtilere Muster von Zwang dokumentiert, die eingesetzt werden, um Löhne zu drücken und Arbeitsleistung unter schlechten oder unsicheren Bedingungen zu erhalten. Zweitens ist, wenngleich es nützlich sein kann, Zwangsarbeit im Rahmen der Beschäftigung mit Gesetzen und politischen Handlungskonzepten zur Bekämpfung des Menschenhandels zu behandeln, die Realität komplizierter. Migranten reisen häufig aus eigenem Willen in die Zielländer ein, vielleicht mit Hilfe von Freunden und Familienangehörigen, die sich bereits dort aufhalten. Sie können aber auch dann höchst anfällig für ausbeuterische Zwangsarbeit sein, vor allem, wenn sie keine Aufenthaltsgenehmigung haben und unter der ständigen Bedrohung leben, bei den Behörden angezeigt und letztlich abgeschoben zu werden. Auf diese Weise kann Zwangsarbeit bisweilen eher eine indirekte Folge von Menschenmuggel als die direkte Folge mißbräuchlicher oder betrügerischer Anwerbung im Herkunftsland sein. In der Praxis läßt sich faktisch oft nur schwer unterscheiden, ob Personen infolge Menschenhandels oder Menschenmuggels in die Zwangsarbeit geraten sind. Drittens sind die Opfer kaum bereit, Zwangsarbeitspraktiken anzuzeigen. Weil die Schutzsysteme, insbesondere für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung von Arbeitskraft, in den meisten Ländern noch sehr schwach sind, haben die Opfer geringe Anreize für die Zusammenarbeit mit Gesetzesvollzugsbehörden. Zwangsarbeit wurde auch in Unternehmen von Angehörigen ethnischer Minderheiten dokumentiert, insbesondere in der Gastronomie und im Catering sowie in der Kleinproduktion unter ausbeuterischen Bedingungen. Wegen der eng geknüpften Gemeinschaftsnetzwerke, die die Täter schützen, sind diese Fälle besonders schwer aufzudecken.

224. Viertens haben die Forschungsarbeiten ergeben, daß abgesehen von der Sexindustrie die Landwirtschaft und die Bauwirtschaft am anfälligsten für Zwangsarbeitspraktiken sind. In der Studie über zurückgekehrte Migranten in vier ost- und südosteuropäischen Ländern wurde festgestellt, daß von 300 Opfern von Zwangsarbeit 23 Prozent in die erzwungene Sexarbeit, 21 Prozent in die Bauwirtschaft und 13 Prozent in die Landwirtschaft vermittelt worden. Die restlichen

Betroffenen (43 Prozent) waren Zwang in Sektoren ausgesetzt, die u.a. Hausarbeit und Pflege, das produzierende Kleingewerbe, Gastronomie und Catering-Industrie sowie die Nahrungsmittelproduktion umfaßten. Dieses Bild kann sich von Region zu Region ändern; zu Zwangsarbeit kommt es jedoch primär in Sektoren mit einem hohen Grad informeller Arbeitsbeziehungen und langen Zulieferketten.

225. Letzteres machten die Forschungsarbeiten deutlich, daß fehlende Informationen über Stellenangebote im Ausland und die Abhängigkeit der Migranten von privaten Vermittlern wichtige Faktoren für Zwangsarbeit sind. „Erfolgreiche Migranten“ verlassen sich häufiger auf vertrauenswürdige soziale Kontakte oder legale Kanäle, während der Großteil der Betroffenen von Zwangsarbeit skrupellosen Vermittlern zum Opfer fällt, die das fehlende Wissen angehender Migranten ausnutzen. Der eingeschränkte Zugang zu legalen Migrationskanälen hat zum Wachstum der privaten Anwerbeindustrie beigetragen, die bisweilen hart an der Grenze zum Menschenhandel arbeitet.

Menschenhandel zum Zweck ausbeuterischer Zwangsarbeit: Sichtung der empirischen Belege

226. Die Ergebnisse der globalen Schätzung für die Zielindustrieländer müssen mit Vorsicht interpretiert werden. Wenn Rechtsbrüche im Gesetz nicht klar definiert sind und primär in der Schattenwirtschaft stattfinden, erscheinen sie selbst in den fortschrittlichsten Volkswirtschaften kaum in den Statistiken. Bislang haben nur sehr wenige Länder wie die Vereinigten Staaten¹⁰⁷ oder die Niederlande¹⁰⁸ eigene Schätzungen über die Zahl der in das jeweilige Land eingeschleusten Personen veröffentlicht.

227. Über die Zahlen hinaus ist dringend ein besseres Verständnis der Arten und Erscheinungsformen heutiger Zwangsarbeit in großen Zielindustrieländern erforderlich. Wer sind die vorrangigen Opfer? In welchen Wirtschaftssektoren finden sich die meisten Probleme und warum? Welche Art von Zwang wird ausgeübt? Inwiefern können die Probleme auf Produktions- oder Konsumententrends, die Arbeitsmarktregulierung,

¹⁰⁷ In seinem Bericht *Trafficking in Persons Report* von Juni 2004 schätzte das amerikanische Außenministerium die Zahl der jährlich in das Land geschleusten Personen auf 14.500 bis 17.500.

¹⁰⁸ Der Nationale Berichterstatter für Menschenhandel veranschlagt die Zahl der Personen, die von 1995 bis 2000 von erzwungener kommerzieller sexueller Ausbeutung betroffen waren, mit 1.602. A.G. Konvinus et al: *Trafficking in human being: Supplementary figures*, zweiter Bericht des Nationalen Niederländischen Rapporteurs (Den Haag, Büro NRM, 2003), S. 4.

Methoden der Arbeitsvermittlung, die Einwanderungspolitik oder andere tiefere Ursachen wie Armut und Diskriminierung zurückgeführt werden?

228. Die deutsche Studie beschrieb 42 Fälle von Zwangsarbeit¹⁰⁹. Darunter fielen erzwungene Sexarbeit sowie die erzwungene wirtschaftliche Ausbeutung von Hausangestellten sowie Saisonarbeitern in der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft und der Gastronomie, im Schaustellergewerbe und in der fleischverarbeitenden Industrie. Die Opfer kamen aus einem breiten Spektrum afrikanischer, asiatischer, mittel- und osteuropäischer sowie lateinamerikanischer Länder. Die meisten Betroffenen stammten aus Mittel- und Osteuropa, und bei einem großen Teil handelte es sich um polnische Saisonarbeiter. Insgesamt verwiesen die deutschen Forschungsergebnisse auf eine kleine Zahl schwerer Fälle von Ausbeutung, aber eine stufenweise höhere Zahl von Formen von Zwang, bei denen es nicht zur offenen Anwendung körperlicher Gewalt oder zu Nötigung kommt. Laut dem BKA-Bericht 2003 wurden gegen mehr als die Hälfte der 824 registrierten Opfer von erzwungener Sexarbeit Gewalt angewendet. Viele der Opfer wurden bereits bei der Anwerbung getäuscht und unter Druck gesetzt¹¹⁰. Gewalt war die Ausnahme in den anderen Wirtschaftssektoren, wurde aber bis zu einem gewissen Grad in neun der 42 Fälle im IAO-Bericht angewendet, wovon vier mit sexueller Ausbeutung einhergingen. In neun der dokumentierten Fälle kam es zu einer tatsächlichen oder angedrohten Strafmaßnahme gegen Arbeitsmigranten durch die Arbeitgeber entweder in Form willkürlicher Entlassung oder durch Anzeige bei den Behörden mit dem Ziel, unterbezahlte Arbeitsleistung zu erpressen.

229. Ein Beispiel für moderne Zwangsarbeit in Deutschland ist der Fall eines afrikanischen Asylbewerbers, eines von 19 illegalen Arbeitsmigranten, die über eine Kette von Unterauftragnehmern über eine Jobbörse angeworben wurden und nie die vereinbarten Löhne erhielten. Als der afrikanische Arbeiter hartnäckig seinen Lohn forderte, wurde er zusammengeschlagen und schwer verletzt. Er erstattete Anzeige bei der Polizei, zog seine Aussage jedoch später aus Furcht vor einer Abschiebung zurück. In diesem Fall führte öffentlicher Druck auf den Hauptauftragnehmer dazu, daß den Migranten die Löhne letztlich doch gezahlt wurden. Derselbe Auftragnehmer enthielt

¹⁰⁹ N. Cyrus: *Human trafficking for sectoral and labour exploitation in Germany*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (Entwurf, 2004). Die Studie stützte sich auf persönliche Interviews (7 von 42) oder Informationen aus zweiter Hand von Dienstleistungsanbietern, auf Telefongespräche, Gerichtsakten oder die Medien.

¹¹⁰ Bundeskriminalamt (BKA): *Lagebild Menschenhandel 2003*. Die Gesamtzahl der Opfer belief sich für 2003 auf 1.235, davon 1.108 mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

zu einem späteren Zeitpunkt jedoch einer weiteren Gruppe illegaler Migranten ebenfalls faire Löhne vor¹¹¹.

230. Die russische Studie¹¹², die erste ihrer Art in dem Land, beschäftigte sich besonders damit, den Grad von Zwang zu ermitteln, der in unterschiedlichen Sektoren auf illegale Arbeitsmigranten ausgeübt wird. Auf der Grundlage von fast 450 Interviews mit Arbeitsmigranten in unterschiedlichen Landesteilen und in sieben wichtigen Wirtschaftssektoren¹¹³ traf sie eine grundlegende Unterscheidung zwischen Fällen von Zwangsarbeit, bei den alle zentralen Aspekte von Zwang im Spiel waren, und Fällen, bei denen es weniger um Zwang ging, die Arbeitnehmer jedoch daran gehindert wurden, den Arbeitsplatz aufzugeben oder zu wechseln. In den letzteren Fällen zählte zu den ermittelten Elementen von Zwangsarbeit Nötigung durch unbezahlte Überstunden, zusätzliche Aufgaben, Arbeit ohne Vergütung (beispielsweise zur Schuldentilgung), Arbeit unter Bedingungen, die mit dem Konzept von menschenwürdiger Arbeit unvereinbar waren, sowie Leben und Arbeiten bei eingeschränkter Bewegungsfreiheit, eingeschränkter Freiheit und verwehrt medizinischer Behandlung.

231. Ein zentrales Ergebnis der russischen Studie ist, daß Zwang ein wesentlicher Teil der Arbeitserfahrung vieler Migranten bildet und weniger eine Folge bewußten Menschenhandels oder einer betrügerischen Anwerbestrategie ist. Die Betroffenen entschieden sich im Allgemeinen aus freien

¹¹¹ Cyrus, a.a.O. Bei dem Unternehmen war das Verfahren für den Registereintrag noch nicht abgeschlossen, ein häufig genutztes Schlupfloch, um unfaire Arbeitspraktiken zu verfolgen.

¹¹² E. Tyuryukanova: *Forced Labour in the Russian Federation Today* (IAO – Moskau und SAP-FL, Entwurf 2004). Für das Projekt wurden aus bestimmten Gründen drei konkrete Regionen ausgewählt: Zentralrußland einschließlich Moskaus und des Großraums Moskau wurde ausgewählt als größtes Aufnahmezentrum für Migranten aus GUS-Ländern und darüber hinaus. Die Provinz (*kraj*) Stavropol und Teile der Provinz Krasnodar im südeuropäischen Rußland wurden als Gebiete ausgewählt, die für ihre rigorose Anti-Einwanderungspolitik bekannt sind. Die Großstadt Omsk und die Gebiete (*oblastej*) im Transural wurden wegen ihrer umfassenden Erfahrungen und des hohen Bewußtseinsgrads für Probleme im Zusammenhang mit dem Menschenhandel ausgewählt.

¹¹³ Die Studie konzentrierte sich auf die Bauwirtschaft, das Kleingewerbe (beispielsweise Bäckereien und Nähereien), Handel auf Märkten, Personaldienstleistungen (einschließlich als Hausangestellte und Pflegekräfte), Dienste und Unterhaltung, Sexarbeit sowie „nicht genehmigte Aktivitäten“. Diese Sektoren wurden ausgewählt, weil bekannt ist, daß darin ein hoher Prozentsatz an Arbeitsmigranten beschäftigt wird. In Moskau wurden 158 Migranten befragt, in der Region Stavropol 144 und in Omsk 140. Anschließend wurden in jeder der ausgewählten Regionen zehn Informanten für Tiefeninterviews ausgewählt, weil sie ein anderes Element oder eine neue Form der Ausbeutung der Arbeitskraft oder von Zwangsarbeit beschreiben konnten.

Stücken zur Migration. Die „Spirale der Täuschung“ setzte zu einem späteren Zeitpunkt im Zielgebiet ein¹¹⁴. Zuerst wurden die Papiere eingezogen und Löhne nicht ausbezahlt. Dann wurden die Betroffenen Zwang, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und körperlicher Gewalt ausgesetzt. In einem Fünftel aller Fälle behielten die Arbeitgeber die Pässe ein. 18 Prozent der Opfer in Moskau, 15 Prozent in der Region Stavropol und 7 Prozent in Omsk gaben zudem an, unter Schuldknechtschaftsbedingungen zu arbeiten (wobei die Höhe der Schuld gewöhnlich einen Monatslohn deutlich überstieg). Etwa 16 Prozent der befragten Migranten in Moskau (allerdings geringere Prozentsätze anderenorts) bestätigten, daß ihnen für den Fall, daß sie versuchen sollten, ihre aktuellen Arbeitgeber zu verlassen, eine Bestrafung angedroht wurde.

232. Korruption und Gangstertum spielen ebenfalls eine wichtige Rolle dafür, daß illegale Arbeitsmigranten anfällig bleiben. Bei einer IAO-Erhebung mit 101 männlichen tadschikischen Arbeitsmigranten in der russischen Bauindustrie behaupteten alle Befragten, wiederholt von Gesetzesvollzugsbehörden unter Druck gesetzt worden zu sein. Ein Arbeitnehmer ohne Wohnsitz ist ständig von Abschiebung bedroht. Dies hat zur Entstehung eines kriminellen Gewerbes geführt, das diese Arbeitnehmer erpreßt und schikaniert, um ihnen Geld abzunötigen. Außerdem bieten mehr als 1.000 Unternehmen in Moskau befristete Genehmigungen an, die gewöhnlich gefälscht sind, wodurch sie diese Migranten zur leichten Beute korrupter Beamter der Gesetzesvollzugsbehörden machen. Bei Verstößen gegen die Meldegesetze zieht die Polizei den Paß ein, der nur gegen eine Gebühr zurückerstattet wird. Wird diese nicht gezahlt, wird der Paß dem Arbeitsvermittler ausgehändigt, der den Arbeitnehmer dann zwingt, für seine Rückgabe zu bezahlen¹¹⁵.

233. Die Studie in Frankreich konzentrierte sich insbesondere auf die Anwerbung, den Transport sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen illegaler chinesischer Migranten¹¹⁶. Wenngleich es

zahlreiche Sensationsberichte über die „Schlangenköpfe“ (Menschenhändler) im chinesischen organisierten Verbrechen gab, liegen – wenn überhaupt – nur wenige „harte“ Studien zu den Mechanismen des chinesischen Menschenhandels und Menschenschmuggels vor. In Ländern wie – u.a. – Frankreich und Italien hat die Zahl illegaler chinesischer Migranten in den letzten zwei Jahrzehnten drastisch zugenommen. Manche mischen sich unter die einheimische Erwerbsbevölkerung. Ein großer Teil der chinesischen Einwanderung erfolgt jedoch unabhängig von den örtlichen Arbeitsmärkten in ethnische Enklaven, in die schwer einzudringen ist. Die Migranten bemühen sich möglicherweise kaum, die Landessprache zu erlernen, kennen die nationale Rechtslage vielleicht nicht oder wissen nichts über mögliche Unterstützung. Deshalb ertragen sie immens lange Arbeitszeiten und beschwerliche Arbeitsbedingungen ohne Entschädigung.

234. Hohe Verschuldung ist der wichtigste Faktor für die schwerwiegende Ausbeutung der Arbeitskraft der meisten chinesischen Migranten. Die Arten und Weisen der Verschuldung und die Rückzahlungsmethoden sind jedoch bereits komplex. Viele Migranten verlassen China mit einem Freund oder Verwandten, der den ersten Kontakt zum Agenten der Menschenschmuggler oder Menschenhändler herstellt und Geld vorstreckt. Eine Reihe dieser gemeinhin als „Schlangenköpfe“ bezeichnete Agenten können an dem Menschenschmuggel und Menschenhandel beteiligt sein und in manchen Fällen den Migranten auch Geld vorstrecken. Manchmal wird die Gebühr während der Reise erhöht, oder die Migranten werden unterwegs eingesperrt gehalten, bis sie ihre Schulden bezahlt haben. Am Zielort ist eine tägliche Arbeitszeit von 15 Stunden nicht ungewöhnlich, ebensowenig Beispiele für physischen Zwang. Dennoch ist die Verbindung zwischen den Schlangenköpfen entweder in China oder im Ausland und Arbeitgebern in den chinesischen ethnischen Enklaven komplex. Manche Migranten werden nach ihrer Ankunft eingesperrt, bis zumindest ein Teil der Schuld von ihren Familien in der Heimat zurückgezahlt wurde. In anderen Fällen arbeiten zahlungsunfähige Migranten für einen Arbeitgeber, der den Lohn zur Deckung der „Reisekosten“ unmittelbar an den Menschenhändler abführt. Es ist immer noch unmöglich, die formellen Verbindungen zwischen den Menschenschmugglern oder Menschenhändlern und den Arbeitgebern in den Enklaven zu verallgemeinern als eine Situation, in der chinesische Arbeitgeber die Anfälligkeit ihrer Landsleute ausnutzen.

235. Die Ausbeutung der Arbeitskraft chinesischer Migranten geht gewöhnlich mit heimlichen

¹¹⁴ Von den Befragten, die eine gewisse Kenntnis über ihre zukünftige Beschäftigung in der Russischen Föderation hatten, gaben 15 Prozent an, getäuscht worden zu sein, und 39 Prozent, daß die ihnen gemachten Versprechungen nur „zum Teil eingehalten“ wurden. Zwei Drittel sagten, daß die Arbeitsbedingungen nicht ihren Erwartungen entsprachen. 63 Prozent bestätigten jedoch, daß ihnen im Hinblick auf die Organisation der Reise keine Täuschung widerfahren war, und 74 Prozent, daß sie von Seiten von Arbeitsvermittlern weder Zwang noch Bedrohungen oder Druck ausgesetzt waren.

¹¹⁵ IAA: *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia* (unveröffentlichtes Dokument, ohne Datum).

¹¹⁶ G. Yun und V. Poisson: *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France* (IAO SAP-FL 2004, unveröffentlichtes Dokument). Die Studie basierte auf 59 halbstrukturierten Interviews und zehn detaillierten Fallstudien zu neun

illegalen chinesischen Migranten (in einigen Fällen einschließlich ihrer Familien) und einem chinesischen Unternehmer.

Anwerbethoden einher. Weil jedoch immer mehr chinesische Staatsbürger Arbeit im Ausland suchen, gibt es Befürchtungen, daß diejenigen, die durch legale Kanäle auswandern, ebenfalls Zwangspraktiken unterworfen werden könnten. Dies ist beispielsweise seit ein paar Jahren Anlaß für wachsende Sorge in Israel. Seit Ende der neunziger Jahre, als in der damals boomenden Bauwirtschaft Arbeitskräftemangel herrschte, wurden immer mehr chinesische Arbeitskräfte in das Land gebracht. Daran waren sowohl israelische als auch chinesische Arbeitsvermittler beteiligt, die alles in allem beträchtliche Gebühren von mehreren tausend US-Dollar pro Vertragsarbeiter erhoben. Die chinesischen Arbeitnehmer erhielten dann Arbeitsgenehmigungen für einen festen Zeitraum, die an einen konkreten Arbeitgeber gebunden waren. Wiederholt gab es Beschwerden über bestimmte Praktiken im Zusammenhang mit dieser Form von Vermittlung und Beschäftigung. Beispielsweise wurden Löhne teilweise zurückgehalten und ebenso Ausweispapiere¹¹⁷.

236. In solchen Fällen muß ein besserer Gesetzesvollzug auf der Grundlage klarer rechtlicher Rahmenbedingungen stets Teil der Lösung sein. Es ist jedoch unrealistisch, anzunehmen, daß allein ein verschärfter Gesetzesvollzug gegenüber einer begrenzten Menge von Arbeitgebern, die aus der Ausbeutung von Arbeitskraft Gewinne ziehen, Probleme beseitigen kann, die in die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen dieser Länder tief eingewurzelt sein können. Eine Reihe von Faktoren verleitet die Produzenten zu größtmöglichen Kostensenkungen, wobei die Belastungen vor allem den Arbeitnehmern aufgebürdet werden.

Migranten und Zwangsarbeit als Hausangestellte

237. Die Tätigkeit als Hausangestellte wird selten als produktiv anerkannt; die Zahl der so beschäftigten, überwiegend weiblichen Arbeitsmigranten ist jedoch beträchtlich. Die IAO hat die häufig mißbräuchlichen und ungeschützten Arbeitsbedingungen von Hausangestellten in einer Reihe von Zielländern und insbesondere in den arabischen Staaten, in Asien und in Westeuropa dokumentiert¹¹⁸. Das IAA veröffentlichte zudem 2004

eine Gesamtanalyse der Kinderarbeit in Privathaushalten einschließlich ihrer ausbeuterischsten Formen¹¹⁹. Hausangestellte sind wegen der ungeschützten Art ihrer Tätigkeit und der persönlichen Beziehung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern besonders anfällig für Zwangsarbeit. Die Tätigkeit als Hausangestellte findet in Privathaushalten statt, die gewöhnlich von der Arbeitsmarktregulierung ausgenommen sind. Obwohl Arbeitskontrollen in allen Beschäftigungssituationen vorgeschrieben sind, sind Privathaushalte in der Praxis für Arbeitsinspektoren tabu. Eine von der IAO durchgeführte Sichtung der nationalen Gesetze in 65 Ländern ergab, daß nur 19 von diesen spezielle Gesetze oder Bestimmungen für die Tätigkeit von Hausangestellten erlassen haben¹²⁰. Diese Gesetze bieten Hausangestellten oft weniger Schutz als anderen Kategorien von Arbeitnehmern. Bislang wurden nur sehr wenige Arbeitgeber, die Mißbrauch begangen hatten, oder Vermittler, die am Menschenhandel mit Hausangestellten beteiligt waren, strafrechtlich verurteilt.

238. Als Hausangestellte tätige Arbeitsmigranten sind aufgrund ihrer unsicheren Rechtsstellung im Aufnahmeland in einer besonders prekären Situation. In einigen Ländern im Nahen Osten wurden ausländische Hausangestellte extrem harten Bestrafungen wie Steinigen und Prügelstrafe ausgesetzt. Sie wurden inhaftiert und nach einer kurzen Verhandlung für schuldig befunden. Viele, darunter Arbeitsmigranten aus Sri Lanka, den Philippinen und Indonesien, starben unter unklaren Umständen. Als Hausangestellte tätige Arbeitsmigranten werden in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt und sind isoliert. In Hongkong, China, und Singapur wurden seit dem Jahr 2000 mehrere Fälle schwerwiegender Mißhandlungen von als Hausangestellte tätigen Arbeitsmigranten durch ihre Arbeitgeber gemeldet und strafrechtlich verfolgt, darunter mindestens ein Fall von Mord.

239. Die Aussicht auf eine Tätigkeit als Hausangestellte wird auch als Deckmantel genutzt, um Frauen in ein Beschäftigungsverhältnis im Ausland zu locken, wobei man sie über die tatsächliche Art der Arbeit täuscht. Im Rahmen von For-

¹¹⁷ Wie in anderen Ländern gibt es einen Ort, wo sich Hilfsarbeiter in der Hoffnung auf eine Einstellung aufhalten. In Tel Aviv ist dies die Kreuzung der Jabontinsky- und der Aaronowitz-Straße, die umgangssprachlich als „Sklassenmarkt“ bezeichnet wird.

¹¹⁸ S. Esim; M. Smith (Hrsg.): *Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers* (Beirut, IAO-Regionalamt für arabische Staaten, Juni 2004); S. Al-Najjar: *Women migrant domestic workers in Bahrain*, Papiere zur internationalen Migration Nr. 47 (Genf, IAA, 2002); R. Jureidini: *Woman migrant domestic workers in Lebanon*, Internationales

Arbeitspapier Nr. 48 (Genf, IAA, 2002); IAA: *Domestic workers in Asia; Vulnerability to forced labour and trafficking, DECLARATION-Arbeitspapier* (erscheint demnächst); N. J. Sayres: *An analysis of the situation of Filipino domestic workers* (Manila, IAO-Subregionalamt, unveröffentlichtes Dokument, Juni 2004). Siehe auch A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation* (Genf, IAA, 1998).

¹¹⁹ IAA: *Helping hands or shackled lives: Understanding child domestic labour and responses to it* (Genf, 2004).

¹²⁰ J.-M. Ramirez-Machado: *Domestic Work, conditions of work and employment: A legal perspective*, Reihe Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen Nr. 7 (Genf, IAA, 2003).

schungsaktivitäten der IAO wurden zahlreiche Fälle von Frauen dokumentiert, die ihre Heimat in der Annahme verließen, sie würden im Ausland als Hausangestellte arbeiten und dann in die sexuelle Ausbeutung gezwungen wurden. In anderen Fällen werden Hausangestellte Opfer von Menschenhandel unter dem Deckmantel von Zwangsehen oder Au-Pair-Systemen, die ursprünglich zum kulturellen Austausch eingerichtet wurden. Im Fall eines 21jährigen Au-Pair-Mädchens aus Rumänien, das nach schweren Mißhandlungen 2003 in Deutschland Selbstmord beging, wurde der Arbeitgeber zu einer Gefängnisstrafe verurteilt. Die junge Frau war durch eine in Rumänien ansässige Internet-Agentur für Au-Pair-Mädchen vermittelt worden¹²¹.

240. Für viele Frauen ist eine Tätigkeit als Hausangestellte die einzige reguläre oder irreguläre Form, um im Ausland Arbeit zu finden und der Armut in ihrem Herkunftsland zu entkommen. Beispielsweise sind viele Frauen aus der Republik Moldau als Migrantinnen in die Türkei gegangen, um dort als Hausangestellte oder Pflegekräfte zu arbeiten. Eine große Zahl von ihnen trägt auf diese Weise zum Einkommen ihrer Familien bei. Manche werden jedoch auch Opfer skrupelloser Vermittler und Arbeitgeber, die sie täuschen, ihre Ausweispapiere einbehalten und ihre Bewegungsfreiheit einschränken. Manche haben auch über sexuelle Schikanie oder angedrohte körperliche Gewalt berichtet¹²². 2003 räumte die Regierung den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften und erstmals auch an Hausangestellten ein und führte eine Arbeitsgenehmigung ein, die nicht wie in vielen arabischen Staaten an einen konkreten Arbeitgeber oder „Bürgen“ gebunden ist.

241. Täuschung und Mißbrauch von Hausangestellten wurden auch bereits bei der Vermittlung ausgemacht. Das gegenwärtige System der Vermittlung aus vielen südostasiatischen Ländern in den Nahen Osten ist „formeller“ geworden, aber es gibt immer noch Schlupflöcher, die die Vermittlung auf eine Stufe mit Menschenhandel stellen. Zwischen der Vermittlungsagentur und dem Arbeitgeber wird oft ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen. Manche Verträge sehen Strafen für Hausangestellte vor, die ihr Beschäftigungsverhältnis vorzeitig verlassen, was die Betroffenen nötigen kann, in einer mißbräuchlichen Situation zu verharren. Außerdem mischen Vermittlungsagenturen häufig bei der Ausbildung von Hausangestellten vor der Migration mit, wo Mißbrauch verbreitet ist.

242. Die Einstellung der Arbeitgeber verstärkt die verletzliche Position der Hausangestellten. Arbeit-

geber ziehen Migranten als Hausangestellte vor, weil sie anspruchloser und im Hinblick auf die Arbeitszeit flexibler sind.

243. Der gewerkschaftlichen Organisation von Hausangestellten sind viele Hürden gesetzt. In manchen Ländern ist es für Hausangestellte gesetzlich verboten, sich zu organisieren. Außerdem ist es für Gewerkschaften schwierig, Hausangestellte zu erreichen¹²³. Erstens ist das Zahlenverhältnis von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern genau umgekehrt wie im Normalfall, denn es gibt im allgemeinen eine Arbeitnehmerin für mehrere Arbeitgeber. Zweitens variieren die Arbeitszeiten von Fall zu Fall, und viele Hausangestellte haben keinen freien Tag in der Woche, an dem Versammlungen stattfinden könnten. Drittens ist es denjenigen, die am dringendsten der Unterstützung bedürfen, häufig nicht gestattet, den Haushalt zu verlassen, so daß sie heimlich Kontakt mit der Außenwelt aufnehmen müssen.

Menschenhandel und erzwungene sexuelle Ausbeutung

244. Viele Opfer erzwungener sexueller Ausbeutung wurden durch Täuschung in diese mißbräuchliche Behandlung gelockt, nachdem sie sich ursprünglich vertraglich zu anderen wirtschaftlichen Aktivitäten verpflichtet hatten. In manchen Ländern ist es üblich, daß Migrantinnen ein „Entertainment-Visum“ für die Unterhaltungsindustrie beantragen. Solche Visum-Arrangements wurden in den letzten Jahren heftig kritisiert, weil sie einen legalen Deckmantel für den Menschenhandel von Frauen in die sexuelle Ausbeutung bieten. Aus Japan und Australien ist bekannt, daß Frauen im Rahmen solcher Visum-Arrangements legal einreisen und erwarteten, in Tanzclubs zu arbeiten, später jedoch gezwungen wurden, Sexarbeit zu leisten. Andere gängige Anwerbethoden für die erzwungene sexuelle Ausbeutung umfassen irreführende Anzeigen in den Medien, Menschenhändler, die sich als Freunde oder Verwandte ausgeben, und Ehevermittlungen.

245. Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter und Rasse sowie die Isolation bei der Tätigkeit in Hotels, Privathäusern oder auf bestimmte Bezirke beschränkten Bordellen sind wichtige Faktoren, die zur sexuellen Ausbeutung von Frauen beitragen. Auf der Nachfrageseite ergab eine Befragung von 175 Kunden von Prostituierten in Ländern einschließlich Italiens, Japans und Schwedens, daß die Nachfrage nach ausländischen eingeschleusten Prostituierten einem komplexen Muster folgt. Bestimmte Gruppen von

¹²¹ N. Cyrus, a.a.O.

¹²² A. Icdyugu; S. Köser Akcapar: *The labour dimensions of irregular migration and human trafficking in Turkey* (unveröffentlichtes Dokument, 2004).

¹²³ IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000, S. 31/32, Abs. 76.

ausländischen Prostituierten gelten als am unteren Ende des Sexmarkts arbeitend, wogegen einheimische Prostituierte als teurer wahrgenommen werden. Auf die Frage, wie sie reagieren würden, wenn sie auf eine unfreie Prostituierte stießen, die ein Opfer von Menschenhandel ist, gab nur die Hälfte der Befragten an, den Fall der Polizei zu melden. Andere räumten offen eine Präferenz für junge und unfreie Frauen ein, weil sie als gefügiger eingestuft werden¹²⁴.

246. In der Sexindustrie haben in den letzten Jahren eine starke Diversifizierung und Globalisierung stattgefunden. Technologische Entwicklungen wie das Internet sowie die Zunahme von Tourismus, Hostessenagenturen und Medien, die sexuelle Dienstleistungen inserieren, haben zur wachsenden Nachfrage nach kommerziellem Sex beigetragen. Manche Regionen wie Südosteuropa haben sich nach Krieg und wirtschaftlichem Niedergang zu einem Umschlagplatz für den Menschenhandel mit Frauen entwickelt. In vielen Fällen kam es zu einem hohen Grad an Gewaltanwendung einschließlich Entführung, Hungernlassen und Einsperren von Betroffenen. Neuere Berichte lassen jedoch vermuten, daß die Menschenhändler ihre Strategien an den strengeren Gesetzesvollzug angepaßt haben und subtilere Formen von Zwang einsetzen, die schwieriger zu ermitteln sind¹²⁵.

247. In Asien ist das wirtschaftliche Gefälle in der Größeren Mekong-Subregion eine treibende Kraft für den Menschenhandel mit Frauen und Kindern aus Myanmar, Kambodscha und der Laotischen Demokratischen Volksrepublik nach Thailand. Vietnamesische Frauen und Kinder wurden zur sexuellen Ausbeutung nach Kambodscha und zum Heiraten sowie als Hausangestellte nach China verkauft¹²⁶. Zu den wichtigen Zielländern des Menschenhandels in die Zwangsprostitution aus Indonesien und den Philippinen zählen Australien, Hongkong (China), Japan, die Republik Korea und Taiwan (China).

248. Japan ist ebenfalls ein wichtiges Zielland für den Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung von Opfern aus aller Welt¹²⁷. Die meisten Betrof-

fenen stammen aus Südostasien, Lateinamerika und neuerdings aus Osteuropa. Wenngleich Prostitution in dem Land verboten ist, wird sie in der „eingeschränkten Sexindustrie“ angeboten. Mächtige Gruppen des organisierten Verbrechens kontrollieren die Sexindustrie und stehen auch im Mittelpunkt des Menschenhandels. IAO-Forschungsarbeiten haben die eingesetzten Anwerbemechanismen und Zwangsformen erhellt. Häufig haben die Opfer auf scheinbar seriöse Stellenanzeigen geantwortet und wurden über die wirkliche Art der von ihnen erwarteten Aktivitäten getäuscht. Japan hat jüngst eine Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung solcher Formen von Ausbeutung ergriffen. Dazu zählten der strenge Vollzug der Regeln für Entertainment-Visa, finanzielle Unterstützung der Opfer für die Rückkehr nach Hause und intensivierte Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern.

Wirtschaftssektoren, Anwerbesysteme und erzielte Gewinne

Wirtschaftssektoren

249. „Harte“ Forschungsaktivitäten zu den Nachfrageaspekten des Menschenhandels einschließlich der Wirtschaftssektoren und der erzielten Gewinne stehen bedauerlicherweise noch weitgehend aus. Ein Arbeitskräftemangel in bestimmten Sektoren oder Gebieten in den Zielländern ist ein offensichtlicher Faktor für die Zunahme der illegalen Migration. Zu den weiteren Zugfaktoren zählen das Vorhandensein einer nicht näher bezeichneten informellen Wirtschaft, in der solche Migranten leicht Arbeit finden können. Die Krisenanfälligkeit der angebotenen Stellen kann ebenfalls eine Erklärung liefern. Der Trend zum Einsatz von Unterauftragnehmern mit komplexen und häufig unregelmäßigen Auftragsketten ist ebenfalls ein wichtiger Faktor. Die Vergabe von Unteraufträgen kann Zugriffsmöglichkeiten auf ein Heer flexibler und billiger Arbeitskräfte ohne direkte Beteiligung an illegalen Beschäftigungspraktiken eröffnen¹²⁸.

250. Die meisten Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit betreffen Personen in den Grauzonen der formellen Wirtschaft, die in illegalen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten oder illegal eingewandert sind. Die am häufigsten erwähnten Sektoren sind Landwirtschaft und Gartenbau, Bauwirtschaft, Bekleidungs- und Textilindustrie mit ausbeuterischen Produktionsbedingungen, Catering und Gastronomie, Arbeit als

¹²⁴ B. Anderson; J. O'Connell Davidson: *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*, IOM-Reihe Migrationsforschung Nr. 15 (Genf, IOM, 2003).

¹²⁵ Counter-Trafficking Regional Clearing Point: *First Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe* (Wien, Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Südosteuropa gegen Menschenhandel (SPTF), Internationale Organisation für Migration (IOM), Internationale Katholische Kommission für Migration (ICMC), 2003).

¹²⁶ IPEC-Mekong-Subregionalprojekt zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels unter <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/index.htm>.

¹²⁷ Die IOM schätzt die Zahl der ausländischen Sexarbeiterinnen auf 150.000. Siehe: *Trafficking in Migrants, Quarterly Bulletin* Nr. 5, Juni 1997.

¹²⁸ Für einen Überblick über diese Probleme in Europa siehe G. Van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 31 (Genf, IAA, 2004).

Hausangestellte, der Vergnügungssektor und natürlich die Sexindustrie. Je mehr Forschungsaktivitäten durchgeführt werden, desto offensichtlicher wird es jedoch, daß Anwerbungs- und Beschäftigungspraktiken mit Anwendung von Zwang auch Arbeitsmigranten in anderen und eher zum wirtschaftlichen Mainstream gerechneten Sektoren einschließlich Nahrungsmittelindustrie, Gesundheitsversorgung und Gebäudereinigung betreffen können. Dies gilt überwiegend für die Beschäftigung im privaten, aber auch für die im öffentlichen Sektor wie bei Dienstleistungen im Gesundheitswesen.

251. Ein Großteil der Agrarproduktion war stets nur mit Saisonarbeitern während der Erntezeit zu bewältigen. Seit langem bestehende Probleme betreffen schlechte Unterbringung und zu lange Arbeitszeiten. Die meisten Saisonarbeiter sind heutzutage Migranten, teils ohne Aufenthaltsgenehmigung, teils im Rahmen von zwischen der Regierung und den Arbeitgebern ausgehandelten Saisonarbeitsprogrammen. Komplexe Ketten von Verträgen und Unterverträgen sind ebenfalls ein wichtiges Merkmal, beispielsweise im Gartenbau und in der Nahrungsmittelindustrie. Der sich wandelnde Konsumentengeschmack hat zu einer erhöhten Nachfrage nach einem ganzjährigen Angebot vieler Erzeugnisse beim Handel geführt und zweifellos Auswirkungen auf Arbeitsmarkttrends gehabt. Sehr kurzfristig kann eine bestimmte Zahl von Arbeitskräften benötigt werden, die für einen sehr kurzen Zeitraum sehr hart arbeiten sollen. Und angesichts des immensen Wettbewerbs über Kosten besteht die reale Gefahr, daß skrupellose Unternehmen am unteren Ende der Lieferkette Zwangsarbeit gebrauchen.

252. Ein Merkmal von Zwangsarbeit in der Landwirtschaft ist, daß am oberen Ende dieser Vertragsketten große Erzeuger- und Handelsunternehmen betroffen sein können. In den Vereinigten Staaten haben einige Vermittler landwirtschaftlicher Arbeitskräfte, denen Zwangspraktiken unterstellt wurden, manchen der größten Zitrusfarmer Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt. In Großbritannien litt der Ruf einiger großer Supermarktketten durch ihre angeblichen Verbindungen zu Chefs von Arbeiterkolonnen, sogenannten *gangmasters*, denen Zwangsmaßnahmen vorgeworfen werden. Arbeitgeberverbände haben daraufhin gefordert, das Problem anzugehen, entweder durch Regulierung oder durch Programme zur Deckung des Bedarfs an Saisonarbeitern in der Landwirtschaft. Die Sonderprogramme wurden jedoch ebenfalls kritisiert, entweder weil die Bewerber für den Zugang zu solchen Programmen bezahlen müssen oder weil sie von dem Unternehmen, an das sie vermittelt wurden, an andere Unternehmen weitervermittelt werden können. Die Programme ermöglichen jedoch zumindest bis zu einem gewissen Grad die Überwachung der

Arbeitsbedingungen und schaffen damit ein Stückweit Schutz vor Zwangsarbeit.

253. Die Bauwirtschaft weist ebenfalls Merkmale auf, die zu einer Nachfrage nach billigen und flexiblen Arbeitskräften beitragen. Die großen Unternehmen sind heute entweder multinationale Konglomerate oder haben ihre Belegschaft durch umfangreiche Ausgliederung verkleinert. Den Kern der Industrie bilden heute eher kleine und mittelgroße Unternehmen, die Unteraufträge an eine Kette aus mehreren Einheiten vergeben. Große Projekte können auch von im Ausland registrierten Unternehmen abgewickelt werden, deren Beschäftigungspraktiken die Bedingungen in ihrem Stammland widerspiegeln. Gleichzeitig spielen Arbeitsvermittler eine immer größere Rolle bei der Bereitstellung von Kurzarbeitskräften an die Unternehmen. Die Bauindustrie kann nicht verlagert werden und ist berüchtigt für ihre Krisenanfälligkeit. Sie umfaßt zudem harte und potentiell gefährliche Arbeit, so daß für Kleinunternehmer Kürzungen der Ausgaben für Sicherheit und Krankenversicherung mit beträchtlichen finanziellen Vorteilen verbunden sind.

254. Ein Merkmal der Bauindustrie in Europa und anderenorts ist, daß Zwangsarbeitspraktiken bei der Vermittlung in sowohl informelle Tätigkeit als auch Schwarzarbeit, aber auch bei vorschriftsmäßigen Verträgen für internationale Arbeitsvermittlung vorkommen können. Der Zusammenbruch der sozialistischen Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa hat das Reservoir an billigen und flexiblen Arbeitskräften beträchtlich vergrößert. Arbeitsmigranten gehen aus der Ukraine nach Portugal, aus Polen nach Deutschland oder aus Rumänien nach Israel, und zwar im Rahmen regulärer als auch irregulärer Verträge. Wenn im Ausland angeworbene Arbeitnehmer ohne Kündigungsrecht an einen Arbeitgeber gebunden sind oder rechtswidrige Lohnabzüge vorgenommen werden, kann eine Zwangsarbeitsituation vorliegen. Gewerkschafter und andere Interessenvertreter haben die Klärung dieser Fragen verlangt, um zu gewährleisten, daß für Bauarbeiter die Arbeitsgesetze in ihrem Einsatzland gelten.

255. Die Textil- und Bekleidungsindustrie, die einfach verlagert werden kann, bietet ein anderes Bild dar. In den Industrieländern war sie in den letzten Jahren stark dem globalen Wettbewerb ausgesetzt und hat mit einer grundlegenden Veränderung der Beschäftigungsmuster reagiert. Seit Mitte der neunziger Jahre hat beispielsweise Europa als weltweiter Exporteur von Textilien gegenüber Asien ständig an Boden verloren. Viele Unternehmen wurden verlagert, und diejenigen, die überlebt haben, mußten hoch flexible Produktionsmethoden in einem Sektor anwenden, in dem der Schlüssel für erfolgreichen Wettbewerb niedrige Arbeitskosten und rasche Anpassung an die Konsumentennachfrage war. Der Sektor scheint

sich für „ethnische Nischen“ anzubieten, in denen Migranten Schwarzunternehmen mit eigenen Betriebsregeln gründen können, die die nationalen Bestimmungen umgehen und sehr lose Verbindungen zur formellen Wirtschaft haben.

256. Es ist zweifellos ein Anlaß für große Sorge, wenn sich Zwangsarbeitspraktiken in Großunternehmen und auch im öffentlichen Sektor verbreiten können. Es gibt zahlreiche Belege dafür, daß Arbeitsmigranten in ihrem Herkunftsland mit der Zusage eines festen Gehalts und einer bestimmten Stelle im Zielland angeworben wurden, nach der Ankunft jedoch einen Vertrag mit gänzlich anderen Bedingungen erhielten. Unter solchen Umständen können für Arbeitnehmer im Gesundheitswesen und anderen Sektoren während des Anwerbeverfahrens und der Reise konstant Schulden auf Video aufgezeichnete Interviews, Visa, Flugtickets und andere Posten auflaufen. Nach der Ankunft bringt man sie möglicherweise in zuvor ausgewählten Unterkünften zu überdurchschnittlichen Kosten unter. Wenn die Löhne geringer ausfallen als angenommen, können sie in eine Situation geraten, die der Schuldknechtschaft im rechtlichen Sinne des Wortes entspricht oder daran heranreicht. Es ist alarmierend, daß bisweilen private Vermittlungsagenturen gleichzeitig als Geldverleiher mit hohen Zinsen, Reisebüro oder sogar Wohnungsvermittler im Zielland agieren. Dubiose Praktiken dieser Art von Agenturen, die zwar vorschriftsmäßig angemeldet sind, aber dennoch an der Grenze zu Kriminalität und Menschenhandel arbeiten, können zu einem weiteren Anstieg der Zwangsarbeit sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern beitragen.

Anwerbepysteme in Herkunfts- und Zielländern

257. Vermittler spielen eine wichtige Rolle an beiden Ende des Menschenhandelszyklus. Opfer von Zwangsarbeit sind häufig davon abhängig, daß ihnen obskure Vermittler bei der Organisation der Reise und der Stellenvermittlung helfen. In Abbildung 2.2 werden die Mittel verglichen, mit denen Opfer von Zwangsarbeit und erfolgreichen Migranten eine Beschäftigung im Ausland finden. Gemäß dieser Studie über zurückkehrende Migranten aus Ost- und Südosteuropa fanden zwar Opfer von Zwangsarbeit und erfolgreiche Migranten eine Beschäftigung durch soziale Beziehungen (38 bzw. 42 Prozent); ein größerer Anteil der Opfer von Zwangsarbeit (35 Prozent) als der erfolgreichen Migranten (10 Prozent) fand jedoch eine Arbeit durch Vermittler. Menschenhändlernetzwerke für die Sexindustrie arbeiten etwas anders als die Agenturen, die Migranten zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft anwerben. Mitglieder der letztgenannten Netzwerke gehen im allgemeinen weniger raffiniert vor als die kriminellen Organisationen, die das Sexge-

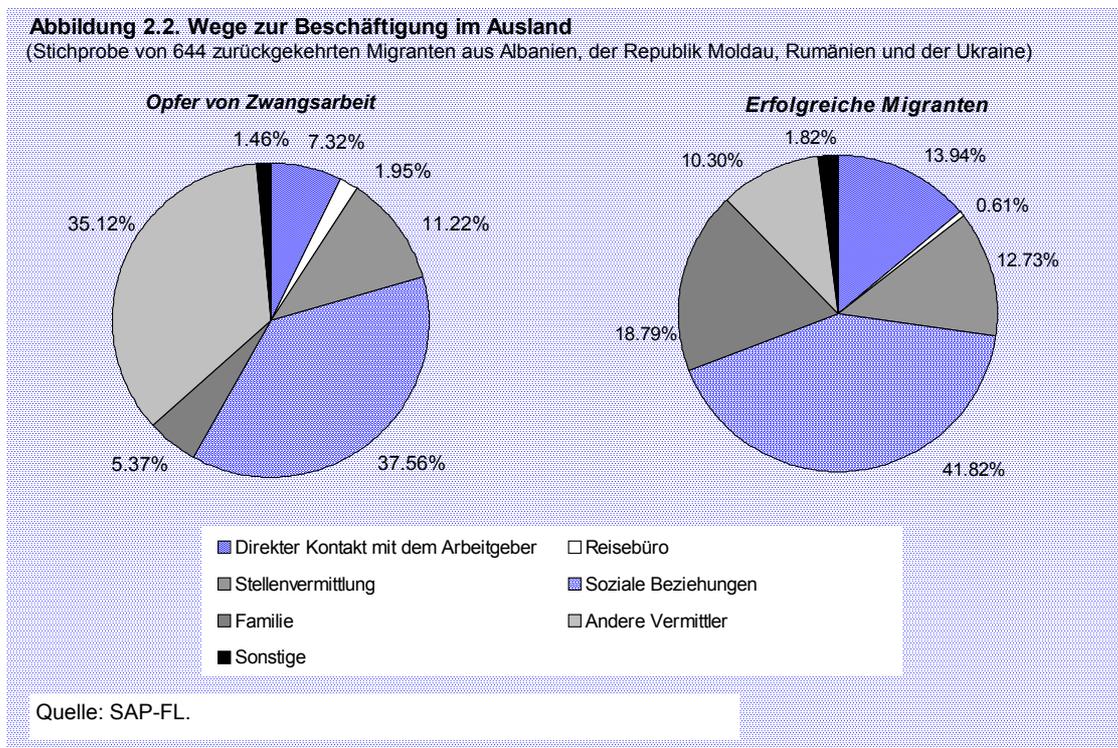
werbe beherrschen. Menschenhandel mit Arbeitskräften läuft häufig unter einem legalen Deckmantel ab, beispielsweise durch private Vermittlungsagenturen, Vertragsarbeit oder sogar den Mißbrauch von Saisonarbeitsprogrammen.

258. Wengleich die Vermittlung von Arbeitsplätzen im Ausland als legales Geschäft behandelt werden sollte, kann sie, wenn rechtliche und administrative Regelungen fehlen, in den schlimmsten Fällen einen Deckmantel für Menschenhandel darstellen. Wo die Überwachung schwach ist und Branchenstandards fehlen, können Agenturen den schnellen Profit anstreben und Arbeitsmigranten überhöhte Gebühren abverlangen. Häufig täuschen sie die Betroffenen über die wahre Art der Arbeit, informieren sie nicht über ihre Rechte und statten sie mit gefälschten Papieren aus. Diese Agenturen können unter verschiedenen Deckmännern auftreten, beispielsweise als Reisebüro, Modelagentur, Künstler- oder Heiratsvermittlung.

259. Ein Beispiel dafür, wie manche Vermittlungsagenturen zum Rad im System des Menschenhandels werden können, ist das bereits genannte „Gangmaster-System“ in Großbritannien. Gangmasters spielen eine wichtige Rolle bei der Vermittlung von Gelegenheitsarbeitern in der britischen Agrar- und Gartenbauindustrie. Der Begriff beschreibt auch private Arbeitsvermittlungsagenturen, wengleich die Unterschiede nicht immer vollkommen klar sind. Schätzungen zufolge arbeiten in Großbritannien etwa 600 Gangmasters. Der Ausschuß für Umwelt, Ernährung und Ländliche Angelegenheiten des britischen Parlaments hat mehrere Vorfälle vermerkt, bei denen Gangmasters die Rechte der von ihnen vermittelten Arbeitnehmer schwerwiegend mißbraucht haben¹²⁹. Probleme entstehen durch überhöhte Abgaben für Transport, Visa und Unterbringung sowie durch die Praxis des Austauschs von Verträgen.

260. Das folgende Beispiel veranschaulicht, wie über Vermittlungsagenturen Schuldknechtschaft zustande kommen kann. Eine „Gang“ holte für illegale Fabrikarbeit zwischen 2002 und 2003 osteuropäische Arbeiter ins Land. Ihnen wurden ursprünglich Arbeitsgenehmigungen versprochen; statt dessen erhielten sie unterwegs gefälschte Pässe. Sie versuchten daraufhin, der Kontrolle der Gang zu entkommen, wurden jedoch so gravierend bedroht, daß sie gezwungen waren, dabei zu bleiben. Bei der Ankunft wurden sie über ihre Arbeitsbedingungen informiert. Sie sollten sieben Tage in der Woche arbeiten und sowohl die Kosten für ihren Transport nach Großbritannien als auch für Essen und Unterkunft während ihres Aufenthalts in dem Land zurückzahlen. Nach

¹²⁹ House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee: *Gangmasters*, a.a.O.



Tilgung der Schulden sollten sie mindestens ein Jahr arbeiten, und zwar entweder ohne Bezahlung oder bestenfalls für ein paar britische Pfund Taschengeld pro Woche. Die Gehälter wurden auf das Bankkonto eines Gang-Mitglieds überwiesen. Die Arbeiter wurden streng überwacht, sie wurden von einem Haus zum nächsten gebracht, und ihnen war kein Kontakt zu Außenwelt gestattet. Wenn jemand gegen die Arbeitsbedingungen verstieß, wozu auch Fehlzeiten aufgrund von Krankheit gezählt wurden, wurde ein entsprechender Betrag auf ihre Schulden aufgeschlagen beziehungsweise das „Taschengeld“ gekürzt. Die Gang sicherte sich die Gewalt über die osteuropäischen Arbeiter durch Schläge und angedrohte Angriffe auf die Arbeitnehmer und ihre Familien in der Heimat.

261. Illegale Agenten in Äthiopien wenden das Mittel der Täuschung an, wenn sie Migrantinnen für Zielländer im Nahen Osten anwerben. Erhebungen bestätigen, daß diese Migranten Formen des Mißbrauchs ausgesetzt sind, die denen ähneln, mit denen geschleuste Arbeitnehmer auf der ganzen Welt konfrontiert sind und zu denen auch Ausbeutung durch Zwangsarbeit zählt¹³⁰. Obwohl die äthiopischen Behörden versucht haben, gegen solche Agenten vorzugehen, nehmen

vorwiegend Migrantinnen weiterhin solche illegalen Dienstleistungen in Anspruch. Solche Praktiken bestehen fort, obwohl die Verkündung über private Arbeitsvermittlungen Nr. 104/1998 vorschreibt, daß Vermittlungsagenturen eine Lizenz beantragen müssen, und Schutzvorkehrungen für Arbeitsmigranten enthält, indem sie die Agenturen verpflichtet, über alle Arbeitsverträge Buch zu führen, vermittelte Arbeitnehmer vor der Ausreise zu informieren und ihre Situation im Beschäftigungsland zu überwachen¹³¹.

262. In Indonesien müssen migrationswillige Personen sich an eine von 400 von der Regierung zugelassenen Agenturen wenden. Die Agenturen verpflichten die Interessenten dazu, zwischen einem und 14 Monaten in Ausbildungslagern zu leben, wo sie gezwungen werden können, unter harschen Bedingungen unfreiwillige Arbeit zu verrichten oder Dienste zu leisten¹³². Eine für vier Monate in einem Ausbildungslager in der Provinz Ost-Java gemeinsam mit tausend anderen Frauen eingesperrte Hausangestellte schilderte die strenge Abschirmung, mit der sie festgehalten wurden. Frauen, die krank wurden und nach Hause

¹³⁰ Siehe E. Kebede: *Ethiopia: An assessment of the international labour migration situation. The case of female labour migrants*, GENPROM-Arbeitspapier Nr. 3; Reihe über Frauen und Migration (Genf, IAA, 2002).

¹³¹ Abrufbar unter http://www.ethiobar.net/Archive/English/1stterm/3rdyear/hopre/bills/1997_98/procl104e.htm.

¹³² IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, a.a.O., S. 138.

Tabelle 2.1. Von geschleusten Zwangsarbeitern jährlich durchschnittlich erwirtschafteter Gewinn (geschätzt)

| | Gewinn pro Zwangsarbeiter durch kommerzielle sexuelle Ausbeutung (US-\$) | Gewinn pro Zwangsarbeiter durch andere wirtschaftliche Ausbeutung (US-\$) | Gesamtgewinn (Millionen US-\$) |
|---------------------------|--|---|--------------------------------|
| Industrieländer | 67.200 | 30.154 | 15.513 |
| Transformationsländer | 23.500 | 2.353 | 3.422 |
| Asien | 10.000 | 412 | 9.704 |
| Lateinamerika | 18.200 | 3.570 | 1.348 |
| Afrika südlich der Sahara | 10.000 | 360 | 159 |
| Naher Osten | 45.000 | 2.340 | 1.508 |
| Welt | | | 31.654 |

Quelle: SAP-FL.

zurückkehren wollten, mußten ein Pfand in Höhe von zwei Millionen Rupiahs als Garantie dafür hinterlegen, daß sie zurückkehren würden. Wer nicht länger am Vermittlungsverfahren teilnehmen wollte, mußte 3,5 Millionen Rupiahs (etwa 400 US-Dollar) Strafe zahlen. Je länger die Frauen in dem Lager blieben, desto höher verschuldeten sie sich gegenüber der Agentur. Die Macht der Agentur über die Arbeitnehmerinnen besteht auch nach der Vermittlung fort. Die betreffende Frau mußte feststellen, daß die Agentur in betrügerischer Weise den größten Teil der Löhne abgehoben hatte, die ihr Arbeitgeber auf ihr Konto überwiesen hatte, was dazu führte, daß sie nach neun Monaten Arbeit unter sklavereiähnlichen Bedingungen mit leeren Händen dastand¹³³.

263. Die politischen Ansätze zur Überwachung privater Vermittlungsagenturen und Arbeitsvermittler variieren beträchtlich. Manche Regierungen wie in den Niederlanden und in Deutschland haben die Rechtslage geändert, um privaten Vermittlern im Interesse einer größeren Arbeitsmarktflexibilität eine größere Rolle zuzuweisen. In Ländern wie den Philippinen, in denen private Vermittlungsagenturen seit langem eine einflußreiche Rolle bei der Erleichterung der Migration gespielt haben, haben die Regierungen strenge Regelungen entwickelt, um Mißbrauch zu bestrafen und migrationswillige Arbeitnehmer vor zu hohen Gebühren und irreführenden Informationen zu schützen. Länder im Übergang zur Marktwirtschaft verzeichneten eine starke Zunahme der privaten Vermittlungsagenturen, die oft gleichzeitig als Reisebüros fungierten. Die Bestimmungen und Standards zur Überwachung ihrer Tätigkeit sind immer noch schwach ausgebildet, und staatliche Stellen, Vollzugsbehörden und Arbeitgebervertreter würden Fortbildungsmaßnahmen

benötigen, um eine bessere Geschäftsführung in diesem Bereich herbeiführen und auf diese Weise die Gefahr von Menschenhandel ausschließen zu können¹³⁴.

Geschätzte Gewinne aus dem Menschenhandel

264. Wie hoch sind die Gewinne aus solchen Aktivitäten, und wer profitiert? Der Menschenhandel bringt zweifellos nicht nur den Akteuren einen Gewinn ein, die den Transport oder den Grenzübertritt organisieren, sondern auch den Arbeitgebern, die Zwangsarbeiter im Zielland ausbeuten.

265. Der in einem Jahr von eingeschleusten Zwangsarbeitern erwirtschaftete illegale Gesamtgewinn¹³⁵ beläuft sich Schätzungen zufolge auf etwa 32 Milliarden US-Dollar (Tabelle 2.1). Die Hälfte dieses Gewinns wird in den Industrieländern erzielt (15,5 Milliarden US-Dollar) und knapp ein Drittel in Asien (9,7 Milliarden US-Dollar). Weltweit entspricht dies einem Durchschnitt von etwa 13.000 US-Dollar pro Jahr für jeden Zwangsarbeiter oder 1.100 US-Dollar pro Monat.

¹³⁴ Siehe C. Ghinamaru; M. van der Linden: *Trafficking of migrant workers from Romania: Issues of labour and sexual exploitation*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 33 (Genf, IAA, 2004).

¹³⁵ Gewöhnlich ist die Wertschöpfung die Summe aus Gewinn und Löhnen. Im Fall von Zwangsarbeit fließt der größte Teil der Wertschöpfung jedoch als Gewinn in die Taschen von Menschenhändlern und Arbeitgebern.

¹³³ IAA: *Domestic work in Asia*, a.a.O.

Kasten 2.4**Methodologie zur Schätzung des jährlichen Gewinns aus der Zwangsarbeit eingeschleuster Personen**

Die erste Spalte von Tabelle 2.1 enthält Schätzwerte für den Gewinn aus der kommerziellen sexuellen Ausbeutung eingeschleuster Personen. Die Schätzung folgt der von der OECD beschriebenen Vorgehensweise zur Berechnung der Gewinne aus der Prostitution im allgemeinen: Schätzung des durchschnittlichen Umsatzes (d.h. Anzahl der Kunden, multipliziert mit dem von jedem Kunden gezahlten Preis) abzüglich der Kosten für Vorleistungen. Für diese Berechnung wurde eine Vielzahl sekundärer Quellen verwendet und die Ergebnisse mit anderen verfügbaren Schätzungen verglichen. Die zweite Spalte zeigt den Gewinn aus anderen Formen erzwungener wirtschaftlicher Ausbeutung eingeschleuster Personen. Weil der genaue Gewinn, den jeder Zwangsarbeiter erwirtschaftet, nicht ermittelt werden kann, werden hierfür stellvertretend die Daten zur durchschnittlichen Wertschöpfung pro Arbeitnehmer in der Landwirtschaft aus den *World Development Indicators* der Weltbank für das Jahr 2004 verwendet (Seite 126). Diese wird als Kennzahl für den Gewinn in arbeitsintensiven Niedrigtechnologiesektoren verwendet, in den eingeschleuste Zwangsarbeiter gewöhnlich eingesetzt werden. Die letzte Spalte enthält einfach die Gewinne, multipliziert mit der Zahl eingeschleuster Opfer von Zwangsarbeit entweder zum Zweck kommerzieller sexueller Ausbeutung oder zum Zweck anderer wirtschaftlicher Ausbeutung.

Der Schätzwert von 32 Milliarden US-Dollar mag überraschend hoch erscheinen. Eine andere häufig genannte Zahl im Schrifttum zum Menschenhandel ist der Jahresgewinn von Gangstersyndikaten, die Frauen zum Zweck der kommerziellen sexuellen Ausbeutung einschleusen, in Höhe von 5 bis 7 Milliarden US-Dollar. Sie bezog sich auf den Verdienst aus dem Transport illegaler Migranten in westeuropäische Länder und nicht auf die Höhe des Gewinns, der in einem bestimmten Zeitraum von den Menschen erwirtschaftet wird, die infolge von Einschleusung Zwangsarbeit leisten müssen. Daher kann es nicht verwundern, daß die beiden Zahlen nicht übereinstimmen.

Die Zahl von 32 Milliarden US-Dollar könnte aus zwei Gründen sogar eine konservative Schätzung sein. Erstens ist die Schätzung der Zahl der Opfer am unteren Ende angesiedelt. Zweitens ist der Schätzwert des tatsächlichen Gewinns pro Person faktisch niedriger, als er von einigen anderen informierten Quellen angegeben wird. Beispielsweise ist der geschätzte Gewinn von 67.200 US-Dollar pro eingeschleustem Opfer in Industrieländern niedriger als die Ergebnisse eines jüngeren Interpol-Berichts. Die finnische Polizei beschlagnahmte Geschäftsbücher von einem Prostitutionsring, aus denen hervorging, daß sich der Reingewinn auf ca. 85.000 Euro pro Frau belief. Der asiatische Schätzwert ist gleich einem Jahresgewinn von 10.000 US-Dollar pro Person. Dies liegt geringfügig unter einem früheren Untersuchungsergebnis von Kevin Bales, wonach eine junge Frau in einem thailändischen Bordell 14 Kunden am Tag an 30 Tagen im Monat zu einem Honorar von 5 US-Dollar pro Kunde hat. Dies ergibt einen Umsatz von 2.100 US-Dollar pro Monat oder 25.200 US-Dollar pro Jahr. Selbst wenn die Hälfte davon zur Kostendeckung aufgewendet würde, bliebe immer noch ein Jahresgewinn von 12.600 US-Dollar.

Quellen: Die Ziffern von 5 bis 7 Milliarden US-Dollar wurde 1993 von Jonas Widgren vom Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD), Wien, für ein IOM-Seminar berechnet; Weltbank: *World Development Indicators 2004* (Washington, D.C., 2004), S. 126; J. Leskinen: *Finland Report 2002: Organized pandering and prostitution in Finland*, nationale Lageberichte von Interpol (März 2003); K. Bales: *Disposable people: New slavery in the global economy* (Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1999), S. 55; alle zitiert bei P. Belsler: *Forced labour and human trafficking: Estimating the profits*, DECLARATION-Arbeitspapier (erscheint demnächst).

Ursachen des Menschenhandels**Die Verknüpfung zwischen Menschenhandel und Armut**

266. Die Migrationstheorie geht im allgemeinen davon aus, daß Arbeitsmigranten nicht aus den ärmsten Bevölkerungsschichten kommen, wenn gleich sie im Hinblick auf das Bruttoinlandprodukt pro Kopf aus sehr armen Ländern stammen können. Die Forschungsarbeiten zum Menschenhandel haben jedoch ein etwas anderes Bild aufgedeckt. Während jedes Migrationsvorhaben

Finanz- und Sozialkapital erfordert¹³⁶, haben Opfer von Menschenhandel keinen Zugang zu Kapital und werden deshalb leichte Beute krimineller Gruppen oder Individuen, die ihre Armut ausnutzen. Sie sind anfälliger als andere Migranten, weil sie sich vor der Abreise Geld von Agenten einschließlich Menschenhändlern leihen müssen, sind schlecht über legale Arbeitsmöglichkeiten im Ausland informiert, kommen viel leicht aus abgelegenen Gebieten und können sich

¹³⁶ Sozialkapital kann definiert werden als Zugang zu Informationen über Migration und den Arbeitsmarkt, sozialen Netzwerken im Ausland (Verwandte, Freunde) und anderen Unterstützungsstrukturen.

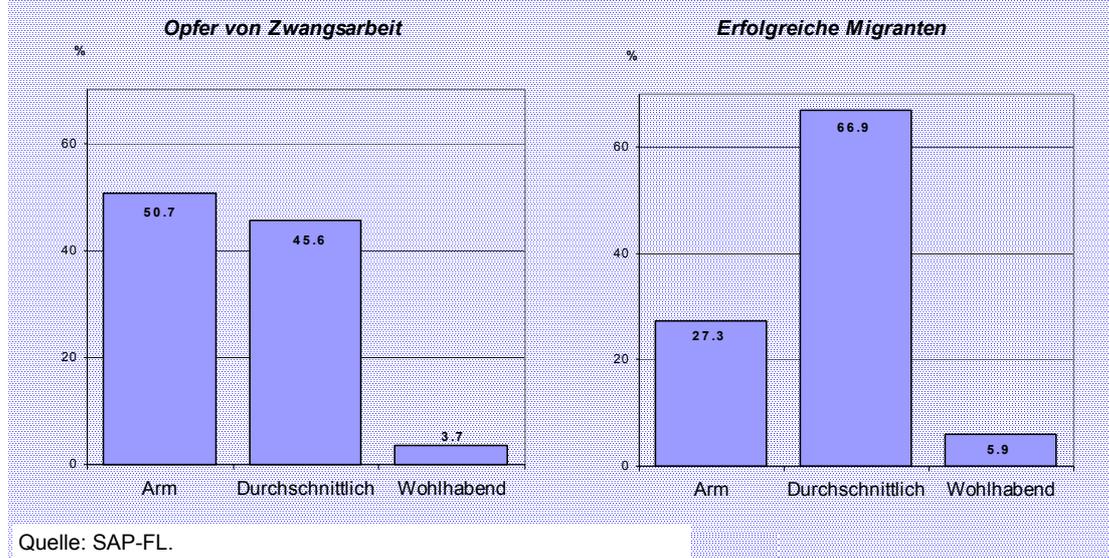
Tabelle 2.2. Die Verknüpfung zwischen Menschenhandel und Armut ¹

| Ausgewählte europäische Herkunftsländer | Ermittelte Opfer von Menschenhandel (2000 - Juni 2003) | Anteil der Bevölkerung mit weniger als 2 Dollar täglich (in %) |
|---|--|--|
| Albanien | 2.241 | 11,8 |
| Republik Moldau | 1.131 | 63,7 |
| Rumänien | 778 | 20,5 |
| Bulgarien | 352 | 16,2 |
| Ukraine | 293 | 45,7 |
| Kroatien | 3 | <2 |
| Tschechische Republik | 2 | <2 |
| Polen | 1 | <2 |
| Ungarn | 1 | 7,3 |

¹ Die Daten dienen lediglich der Veranschaulichung und sollten als Versuch zur Erklärung der Verknüpfung zwischen Menschenhandel und Armut betrachtet werden.

Quellen: Counter-Trafficking Regional Clearing Point, a.a.O., S. 10; Angaben zur Armut von der Weltbank, a.a.O, Tabelle 2.5.

Abbildung 2.3. Beurteilung der Situation vor der Migration mit dem Lebensstandard in der gleichen Region
(Stichprobe von 644 zurückgekehrten Migranten aus Albanien, der Republik Moldau, Rumänien und der Ukraine)



nicht auf soziale Netzwerke stützen. Wenngleich die vorliegenden Daten zum Menschenhandel und zu international vergleichbaren Armutsgrenzen umstritten sind, kommen die meisten Opfer von Menschenhandel zweifellos aus den ärmsten Ländern und den ärmsten Schichten der Bevölkerung dieser Länder. Armut kann jedoch nur als eine Ursache neben anderen Faktoren wie Diskriminierung, Korruption und schlecht funktionierenden Arbeitsmärkten betrachtet werden.

267. In Europa wurden Albanien, die Republik Moldau, Rumänien und die Ukraine als wichtige Herkunftsländer von Opfern von Menschenhandel ermittelt. In allen vier Ländern ist der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze vergleichsweise groß. Laut der IAO-Studie auf der Grundlage einer Stichprobe von 644 zurückgekehrten Migranten aus Ost- und Südosteuropa beschrieben Opfer von Zwangsarbeit verglichen mit im selben Gebiet lebenden erfolgreicherer Migranten ihre Situation häufiger als schlecht (51

zu 27,3 Prozent; siehe Abbildung 2.3). Tabelle 2.2 zeigt, daß Länder mit hohen Anteilen der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze einen höheren Prozentsatz an Opfern von Menschenhandel aufweisen als andere. Dies wird durch Untersuchungsergebnisse des Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (UNODC) zur weltweiten Häufigkeit von Menschenhandel bestätigt. Die Datenbank des UNODC zeigt, daß die wichtigsten Herkunftsländer in den weniger entwickelten Weltregionen wie Afrika, Asien und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) liegen, während die Industrieländer das endgültige Ziel für die meisten Opfer von Menschenhandel sind¹³⁷.

268. In einer anderen Stichprobe von 151 wahrscheinlichen und tatsächlichen Arbeitsmigranten aus Tadschikistan lebten die meisten Befragten und ihre Familien unterhalb der Armutsgrenze (gemessen in Bezug auf das monatliche Pro-Kopf-Einkommen und die Kosten eines einfachen „Warenkorbs“ – 64 US-Dollar). In den meisten Fällen deckte das Einkommen nicht einmal den Lebensmittelanteil (24 US-Dollar) im Warenkorb. In ländlichen Gebieten fielen 89 Prozent der Haushalte in diese Kategorie, in Städten 76 Prozent¹³⁸.

269. In Westafrika sind die Herkunftsgebiete von Opfern von Menschenhandel gewöhnlich diejenigen Gebiete, die nicht von Entwicklung profitiert haben und aus denen die saisonale Migration üblich ist, beispielsweise der Norden Ghanas. Sozialarbeiter berichten, daß hohem Migrationsdruck insbesondere Mädchen ausgesetzt sind, die Geld für die Hochzeitsvorbereitungen benötigen, und schwangere Frauen, die feststellen müssen, daß ihre Eltern zu arm sind, um sie in ihrem Haushalt aufzunehmen. Sie ziehen in Städte, um dort als Trägerinnen zu arbeiten, und werden oft mit Ausbeutung ihrer Arbeitskraft und sexueller Ausbeutung konfrontiert. Eine Überprüfung von 35 Studien zu Menschenhandel in Nigeria weist darauf hin, daß Opfer im Allgemeinen einen niedrigen sozioökonomischen Status haben. Viele stammen aus großen Familien und haben aufgrund finanzieller Schwierigkeiten den Schulbesuch abgebrochen. Zwar hatten viele Mädchen eine berufliche Ausbildung, der Versuch, ein Kleingewerbe zu eröffnen, schlug aber wegen fehlenden Betriebskapitals fehl¹³⁹. Eine von UNICEF unterstützte Studie zum Kinderhandel in elf Bundes-

staaten im Süden Nigerias kommt ebenfalls zu dem Schluß, daß Menschenhandel vor allem dort häufig ist, wo Armut herrscht¹⁴⁰.

270. IAO-Forschungsarbeiten in der Größeren Mekong-Subregion in Asien belegen ebenfalls diese enge Verknüpfung zwischen dem Zwang zur Migration aus ländlichen Gebieten und der Anfälligkeit für Menschenhandel. Wenngleich manche – männlichen und weiblichen – Opfer in der Tat von Verwandten oder „Freunden“ an Menschenhändler verkauft werden, findet Menschenhandel vor allem im Verlauf freiwilliger, aber schlecht vorbereiteter und auf unzureichenden Informationen beruhender Migration statt. Viele naive Kinder und junge Frauen, die wenig schulische Bildung erhalten haben, erliegen der Versuchung, auf der Suche nach Arbeit ihre Dörfer im ländlichen Raum zu verlassen. Manche mögen auch einfach das Abenteuer in der Großstadt suchen und einen neuen Start im Leben anstreben, aber die meisten versuchen der Armut zu entkommen¹⁴¹.

Diskriminierung als Ursache für Menschenhandel

271. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der ethnischen Herkunft ist ebenfalls eine wichtige Determinante für Menschenhandel. IAO-Forschungsarbeiten bestätigen die gängige Annahme, daß es sich bei der Mehrzahl der Opfer um Frauen handelt. In der Studie über rückkehrende Migranten in Ost- und Südosteuropa wurde festgestellt, daß die große Mehrzahl der erfolgreichen Migranten männlichen Geschlechts waren, während der Anteil von Frauen unter den Opfern von Zwangsarbeit 58 Prozent betrug (Abbildung 2.4). Dennoch war auch ein großer Anteil der Opfer von Zwangsarbeit männlichen Geschlechts. Sowohl männliche als auch weibliche Opfer von Menschenhandel gaben an, daß sie durch Schuldknechtschaft gehindert wurden, das Beschäftigungsverhältnis aufzugeben. Mehr Frauen als Männer nannten jedoch tatsächliche oder angedrohte Gewalt gegen ihre Familie als Hauptgrund für den Ausstieg, während Männer eher befürchten, bei den Behörden angezeigt zu werden. Zwangsarbeitssituationen zu verlassen, scheint für Frauen riskanter zu sein als für Männer.

272. Frauen sind anfälliger, weil ihre Wohnungs- und Ernährungssituation vor der Migration im allgemeinen schlechter sind als die von Männern.

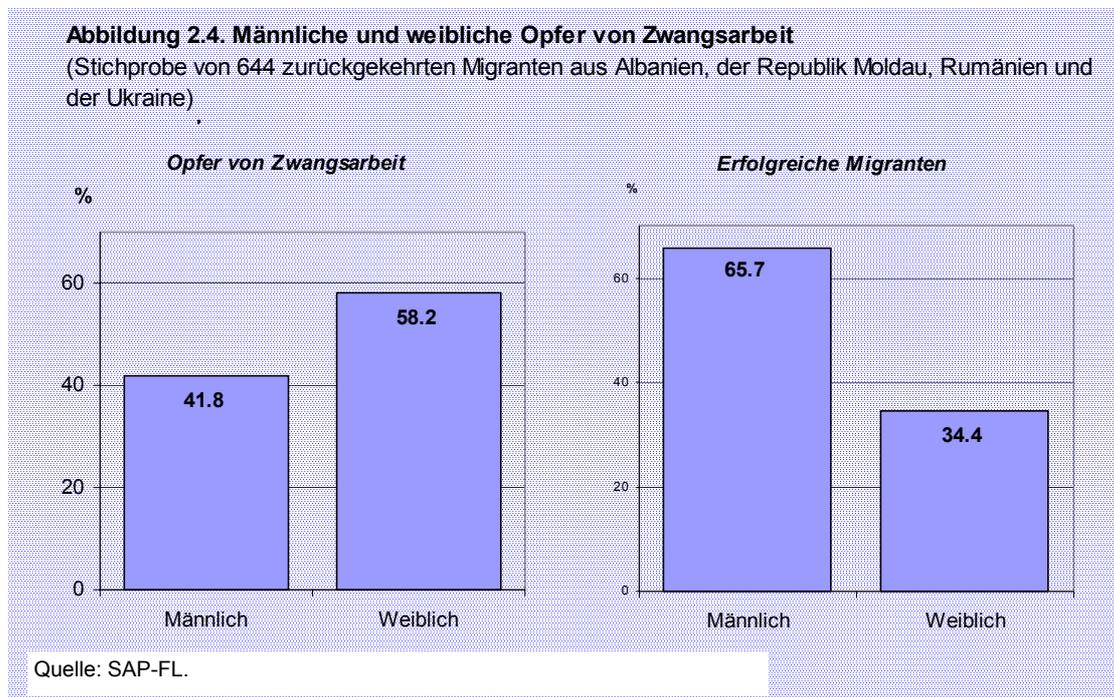
¹³⁷ K. Kangaspunta: „Mapping the inhuman trade: Preliminary findings of the database on trafficking in human beings“, in *Forum on Crime and Society*, Jahrg. 3, Nr. 1 und 2, Dez. 2003, S. 90/91.

¹³⁸ *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia, a.o.*

¹³⁹ S. Oloko: *Desk Review for the ILO on forced labour and trafficking in Nigeria* (unveröffentlichtes Dokument, 2004).

¹⁴⁰ National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and other Related Matters (NAPTIP): *Situation assessment of child trafficking in eleven southern Nigerian states, 2004*.

¹⁴¹ IPEC-Mekong-Subregionalprojekt zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels unter <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/projectoverview-theproblem.htm>.



In sehr armen Haushalten bleibt Frauen und Mädchen oft keine andere Wahl, als zur Verbesserung der Lage der Familie beizutragen, indem sie ins Ausland gehen oder unmittelbar an Menschenhändler verkauft werden. Außerdem können Männer im Ausland leichter Arbeit finden als Frauen. Frauen sind häufig nicht gut informiert und sind daher stärker als Männer auf Vermittler angewiesen, die sich dann häufig als Menschenhändler herausstellen. Sie können auch durch die allgemeine Migrationspolitik diskriminiert werden, weil bilaterale Migrationsabkommen mit der Ausnahme von Hausangestellten aus Asien gewöhnlich nur männliche Berufe abdecken¹⁴².

273. Geschlechtsspezifische kulturelle Praktiken können Frauen ebenfalls anfälliger für Menschenhandel machen. Beispielsweise haben in zentralasiatischen Republiken bestimmte traditionelle Praktiken wie arrangierte Ehen oder Zwangsheiraten junger Frauen und Mädchen zur Zunahme des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung beigetragen. Den Netzwerke der Menschenhändler können auch Frauen angehören, die sich als Freundinnen oder „Tanten“ ausgeben und andere Frauen in die erzwungene Sexarbeit im Ausland locken. Nach Forschungsarbeiten über den Menschenhandel mit nigerianischen Frauen nach Italien wurden diesen bei der Ankunft mitgeteilt, daß sie den Reiseorganisatoren 50.000

¹⁴² G. Moreno-Fontes Chammartin: “The feminization of international migration” in *Migrant workers, Labour Education* 2002/4, S. 39-47.

bis 60.000 Euro schulden. Wenngleich sich die meisten Opfer angeblich vorher über die Art der Tätigkeit im klaren sind, die sie erwartet, sind sie sich der tatsächlichen Bedingungen und der Einschränkungen ihrer Freiheit im allgemeinen nicht bewußt. Allen Frauen und Mädchen, die Anweisungen nicht befolgen oder die angebliche Schuld nicht zurückzahlen, wird übernatürliche Vergeltung angedroht; um der Drohung Nachdruck zu verleihen, müssen sich alle vor der Abreise aus Nigeria einer religiösen Zeremonie unterziehen. Die Drohungen erfolgen in Gemeinschaften sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland¹⁴³.

274. Um zu einem besseren Verständnis der Verknüpfungen zwischen Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Staatsangehörigkeit und dem Menschenhandel zu gelangen, sind weitere Forschungsarbeiten notwendig. Zwangsarbeitspraktiken, von denen Arbeitsmigranten in Zielländern betroffen waren, zeigen, wie ethnische oder rassische Stereotype die anfällige Situation primär illegaler Arbeitsmigranten verschärfen können. Vielfach ist Zwangsarbeit jedoch auch ein Aspekt der Strukturen von Unternehmen von Angehörigen ethnischer Minderheiten. Patriarchalische Beziehungen innerhalb der Gemeinschaften

¹⁴³ F. Prina: *Trade and exploitation of minors and young Nigerian women for prostitution in Italy*, (Internationales Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege (UNICRI) (unveröffentlichtes Dokument, Juli 2003).

tragen dazu bei, die Arbeitenden fügsam zu halten. In Ungarn wurde festgestellt, daß männliche Roma aus Rumänien unter Zwangsarbeitsbedingungen für einen Roma-Arbeitgeber aus Ungarn tätig waren. Nichtstaatliche Roma-Organisationen haben diese Praktiken verurteilt und gleichzeitig die Behörden aufgefordert, die tieferliegenden Ursachen zu beseitigen, die dazu führen, daß Roma Opfer von Menschenschmuggler- oder Menschenhändlernetzwerken werden¹⁴⁴.

Zwangsarbeit als Folge von Binnenmigration und innerstaatlichem Menschenhandel

275. Zwangsarbeit kann auch die Folge von Binnenmigration sein. In manchen Fällen, über die berichtet wurde, wurden die Betroffenen, viele davon Kinder, zuerst Opfer innerstaatlichen Menschenhandels, bevor sie ins Ausland geschickt wurden. Beispiele findet man in den Transformationswirtschaften Zentralasiens, wo zu den Ursachen Armut und schlechte Lebensbedingungen in den Heimatdörfern, Fabrikschließungen und mangelnde Verdienstmöglichkeiten zählen. Während Männer in die Nachbarländer gehen, ziehen Frauen die Binnenmigration vor. In Usbekistan arbeiten sie als „Mardikor-Frauen“ (Tagelöhnerinnen). Für sie ist das Risiko, Opfer von Ausbeutung und Mißbrauch einschließlich Zwangsarbeit zu werden, besonders hoch. Wegen des Fortbestehens des aus der Sowjet-Ära übernommenen Systems, das die Binnenmigration sehr erschwert, können sie sich in den Großstädten nicht anmelden. Weil sie ihre Rechte nicht wahrnehmen können, werden sie oft um ihre Gehälter betrogen und erleiden bisweilen schwerwiegenden Mißbrauch durch den Arbeitgeber. Berichten zufolge wurden *Mardikor*-Frauen in Usbekistan gezwungen, ohne Bezahlung zu arbeiten, oder sexuell mißbraucht¹⁴⁵.

276. Ein weiteres Beispiel findet sich in Afrika, z.B. im dürranfälligen Norden Ghanas, wo saisonale Migration die Regel ist. Jungen Frauen und älteren Mädchen ist es freigestellt, auf die Märkte von Kumasi und Accra abzuwandern, um dort als Trägerinnen zu arbeiten. Sie werden jedoch häufig gezwungen, ihren Verdienst abzugeben, und werden von Ladenbesitzern sexuell schikaniert, die ihnen einen Schlafplatz anbieten. Migrantinnen, die zurückkehren, können Schwierigkeiten bei der Reintegration in ihre Herkunftsgemeinschaften haben. Dies gilt insbesondere, wenn sie schwanger sind.

¹⁴⁴ Siehe OSCE: „Roma to combat humantrafficking among their own ranks“, Presseveröffentlichung, 19. Sept. 2002.

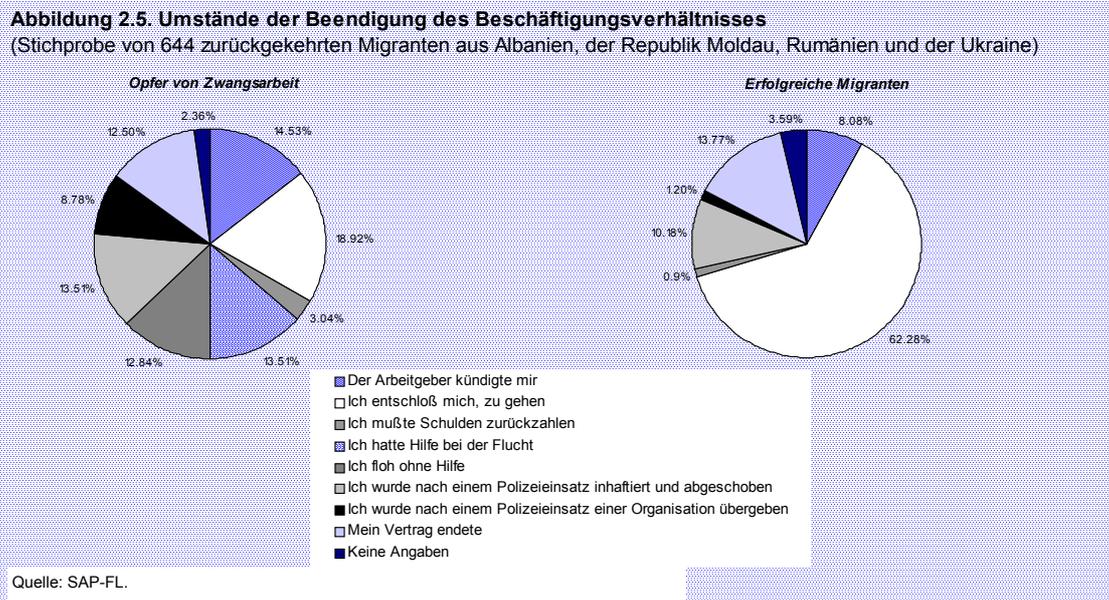
¹⁴⁵ A. Serojitdinov: *Forced labour in central Asia: Legacy and current practice*, ein für die IAO ausgearbeiteter Überblick (unveröffentlichtes Dokument).

Verknüpfungen zwischen Gesetzesvollzug und Opferschutz

277. Während im Hinblick auf neue Gesetze zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit wichtige Fortschritte erzielt wurden, ist ihr Vollzug in den meisten Ländern noch unzureichend. Trotz mancher erfolgreicher Ermittlungsverfahren und verbesserter Opferidentifizierung bleibt der Anteil der Fälle, in denen eine Strafverfolgung stattfindet, niedrig. Dies gilt für Menschenhändler und Arbeitgeber im Bereich der Ausbeutung der Arbeitskraft noch eher als im Bereich der kommerziellen sexuellen Ausbeutung. Schwacher Gesetzesvollzug kann auf mangelnde Mechanismen zum Opferschutz und fehlendes Bewußtsein für Zwangsarbeit und Menschenhandel bei den Gesetzesvollzugsbehörden und in der Justiz zurückgeführt werden. Bei den Behörden kann es widersprüchliche Auslegungen ihrer eigenen Gesetze geben, insbesondere Widersprüche zwischen dem Einwanderungsrecht (das gewöhnlich die unverzügliche Abschiebung illegaler Arbeitsmigranten vorsieht) und Gesetzen zum Schutz der Menschen- und Arbeitnehmerrechte einschließlich der Grundrechte von Opfern von Menschenhandel. Letztlich stellt die Korruption in vielen Ländern ein wichtiges Hindernis für einen effektiveren Gesetzesvollzug dar.

278. In der Studie der IAO über zurückgekehrte Migranten in Ost- und Südosteuropa (Abbildung 2.5) wurde festgestellt, daß von den befragten Opfern der Zwangsarbeit für 52 Prozent das Beschäftigungsverhältnis durch eine Flucht, die Freilassung nach einem Polizeieinsatz oder nach Abzahlung von Schulden endete. Der Umstand, daß ein gewisser Anteil (19 Prozent gegenüber 62 Prozent der erfolgreichen Migranten) die Zwangsarbeitssituation in einem eigenen Willensakt verließ, indem die Betroffenen „sich entschlossen, zu gehen“, verweist auf eine gewisse Eigeninitiative der Opfer. Dennoch riskierten viele von ihnen bei ihrem Ausstieg aus dem Beschäftigungsverhältnis Abschiebung, Lohn einbußen oder Vergeltungsmaßnahmen gegen sie selbst oder Familienangehörige.

279. Unter den herrschenden Umständen sind die Opfer kaum bereit, Zwangsarbeitspraktiken bei der Polizei oder Arbeitsinspektoren anzuzeigen, weil sie die Abschiebung und den Verlust von Löhnen befürchten, auf die sie möglicherweise Anspruch hätten. Den illegalen Arbeitsmigranten, die am wahrscheinlichsten Opfer von Zwangsarbeit werden, ist im allgemeinen bewußt, daß sie gegen Einwanderungsgesetze verstoßen haben (und in einigen Ländern auch gegen Gesetze zum Verbot der Prostitution), weshalb sie Angst haben, sich den Behörden zu offenbaren. Die Gesetzesvollzugsbehörden wiederum sind ungenügend ausgebildet, um mögliche Zwangsarbeitssituationen erkennen und Ermittlungen durchführen zu



können, außer wenn sie sich auf die Aussage potentieller Opfer stützen können. Wenngleich viele Länder identifizierten Opfern von Menschenhandel einen gewissen Schutz bieten, so geschieht dies meist nur unter der Voraussetzung, daß die Opfer als Zeugen aussagen. Dort, wo die Gesetzgebung gegen Menschenhandel noch auf sexuelle Ausbeutung beschränkt ist, erhalten Opfer im allgemeinen überhaupt keinen Schutz vor Ausbeutung durch Zwangsarbeit. Um Opfer zu ermutigen, Zwangsarbeitspraktiken anzuzeigen, sollten die Staaten die Strafen für Arbeitsmigranten, die gegen Einwanderungsbestimmungen verstoßen haben, abmildern (was in der Praxis häufig schon geschehen ist), den Geltungsbereich bestehender Opferschutzprogramme erweitern und die Zusammenarbeit zwischen Erbringern von Dienstleistungen, Gesetzesvollzugsbehörden und den Sozialpartnern fördern.

280. Nationale rechtliche und politische Ansätze variieren in bezug auf den Schutz für Opfer von Menschenhandel und ihre Reintegration. Die bestehenden Schutzmechanismen in den meisten Industrieländern gelten meist nur für Frauen und Kinder, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wurden. Manche Länder wie die Vereinigten Staaten und Italien haben ihre Gesetze bereits geändert und den Schutz auf Opfer von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und zur Zwangsarbeit erweitert. Es herrscht zunehmend Übereinstimmung, daß allen Opfern von Menschenhandel Zeit zum Nachdenken eingeräumt werden sollte, und sie, wenn sie sich anschließend zur Zeugenaussage bereit erklären, eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten sollten. Solche Maßnahmen berücksichtigen aber immer noch nicht den

möglichen Mangel an Alternativen für das Opfer nach der Abschiebung. Die Gesetzgebung in Italien beispielsweise geht noch ein Stück darüber hinaus, indem sie Schutz unabhängig von einem Gerichtsverfahren bietet¹⁴⁶. Die befristete Aufenthaltsgenehmigung schließt den Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung sowie zum regulären Arbeitsmarkt ein.

Die Notwendigkeit der Prävention und eines besseren Migrationsmanagements

281. Trotz der substantiellen Ressourcen, die für Programme in Südosteuropa aufgewandt worden sind, kam eine kürzlich durchgeführte Evaluierung ihrer Wirkung zu dem Ergebnis, daß sehr wenig getan wurde, um überhaupt zu verhindern, daß Migranten in die Hände von Menschenhändlern fallen¹⁴⁷. Abgesehen von Aufklärungskampagnen, die häufig auf das Thema Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung von Frauen beschränkt sind, bedarf es dringend umfassender Strategien, die Menschenhandel als ein Ergebnis eines schlecht gesteuerten Migrationsprozesses darstellen. Viele Herkunftsländer in Südostasien haben in dieser Richtung Fortschritte erzielt, und

¹⁴⁶ Gesetzgebenden Verordnung Nr. 286/1998 vom 25. Juli 1998 über die Regelung der Immigration und den Status von Ausländern, S. 18, Gesetz Nr. 228/2003 vom 11. August 2003 über Maßnahmen gegen Menschenhandel (zur Abänderung der Abs. 600-602 des Strafgesetzbuchs).

¹⁴⁷ B. Limanowska: *Trafficking in human beings in south-eastern Europe: 2004 update* (UNICEF, UNOHCHR, OSCE-ODIHR, erscheint demnächst).

andere Regionen können von ihren Erfahrungen profitieren.

282. In Artikel 9(2) des Protokolls zur Verhinderung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels werden einige Präventivmaßnahmen wie Forschung, Aufklärung, Kampagnen in den Massenmedien und sozioökonomische Initiativen aufgelistet, die die Signatarstaaten durchführen sollen. Die Notwendigkeit der Prävention wurde auch in einigen wichtigen regionalen politischen Handlungskonzepten berücksichtigt. In Europa beispielsweise fordert der OSZE-Aktionsplan wirtschafts- und sozialpolitische Handlungskonzepte u.a. mit dem Ziel, die Ursachen des Menschenhandels zu bekämpfen¹⁴⁸. Die Sachverständigengruppe Menschenhandel der Europäischen Kommission empfiehlt gezieltere Kampagnen zur Bewußtseinsbildung, bessere Ausbildung und wirksamere administrative Kontrollen, z.B. die Überwachung privater Vermittlungsagenturen, die Teil der Arbeitsweise des organisierten Menschenhandels sind¹⁴⁹.

283. Die Einordnung der Probleme des Menschenhandels in einen weiteren Migrationsrahmen kann die Aufmerksamkeit auf die Maßnahmen lenken, die für längerfristige Lösungen benötigt werden¹⁵⁰. In den *Herkunftsländern* können dazu zählen: Entwicklung einer klaren und in sich stimmigen Migrationspolitik, bessere funktionierende Migrationsverwaltung und -institutionen, der Abschluß bilateraler Tarifverträge, die legale Migrationskanäle – insbesondere für Migrantinnen – gewährleisten, ein Arbeitsmarktinformationssystem zu Stellen im In- und Ausland, generelle Verwendung von Musterarbeitsverträgen, eine bessere Beschäftigungs- und Berufsausbildungspolitik und als letzter Punkt die Überwachung privater Vermittlungsagenturen. Gleichermaßen können die *Zielländer* ihre Migrationspolitik überdenken, die sich häufig mehr auf repressive Mittel stützt als auf die Bedarfsaspekte, die für eine Ausweitung der ordnungsgemäßen Arbeitsmigration sprechen. Parallel dazu müssen die Gesetzesvollzugsbehörden und die Arbeitsmarktinstitutionen mit den Instrumenten zur wirksameren Überwachung ungeschützter Arbeitsmärkte vertraut gemacht werden. Dabei müssen sie eng mit den Sozialpartnern und Organisationen von Arbeitsmigranten zusammenarbeiten, um Ausbeutung und Mißbrauch zu verhindern. Die Arbeit-

geber können eine größere Rolle bei der Bekämpfung des Menschenhandels spielen, indem sie menschenwürdige Anwerbungs- und Geschäftsführungs-Standards beachten und verbreiten.

284. Bei der Beurteilung der Auswirkungen von Einwanderungssystemen auf Menschenhandel und Zwangsarbeit kann es nützlich sein, relativ strenge Systeme (beispielsweise die Schengen-Länder der Europäischen Union) mit einem weniger rigorosen Ansatz (wie in der Türkei) zu vergleichen. Einwanderungsregeln beeinträchtigen die Möglichkeiten für legale Einreise, legale Arbeit und legalen Aufenthalt. Beispielsweise können Bürger der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten als Touristen in die Türkei einreisen, wenngleich Beschränkungen für die Arbeitsaufnahme bestehen. Wenn gleich Fälle von Mißbrauch gegenüber Arbeitsmigranten dokumentiert wurden, gibt es Belege dafür, daß Menschenhändler- und Menschen-smugglernetzwerke in der Türkei eine wesentlich weniger wichtige Rolle spielen als in den Schengen-Ländern.

285. Weniger strenge Einreisebestimmungen bedeuten jedoch nicht notwendigerweise eine Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis. IAO-Untersuchungen haben gezeigt, daß viele Opfer von Zwangsarbeit legal einreisen und bei Ablauf ihres Visums einfach da bleiben. Zwangsarbeit hängt somit auch mit der illegalen Beschäftigung von Arbeitsmigranten und der ineffektiven Überwachung von Arbeitsmärkten zusammen. Die meisten IAO-Mitgliedstaaten bestrafen Ausländer, die einer illegalen Beschäftigung nachgehen, wobei die Strafen von einer Geldbuße über Haft bis zur gewaltsamen Abschiebung einschließlich des Verbots einer erneuten Einreise innerhalb einer bestimmten Zeitspanne reichen. Daher rührt die Angst illegaler Arbeitsmigranten vor einer Anzeige bei den Behörden her. Diese Maßnahmen werden jedoch eher schwach vollzogen, was zu einer hohen Zahl von illegalen Arbeitsmigranten in allen Ländern, vor allem jedoch in den großen Industrieländern, führt.

286. Um die Ausbeutung illegaler Arbeitsmigranten zu verhindern und als Reaktion auf Arbeitskräftemangel haben sich manche Länder einschließlich Italiens und Spaniens für Legalisierungsprogramme entschieden. Die Türkei hat kürzlich ein Gesetz mit dem Ziel verabschiedet, den Status ausländischer Arbeitnehmer zu regeln¹⁵¹, während sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Russische Föderation seit langem über Amnestien für illegale Arbeitsmigranten nachdenken. Solche Maßnahmen sind vielleicht keine expliziten Aspekte von Präventionsstrategien, haben jedoch Auswirkungen für wahrscheinliche und tatsächliche Opfer von

¹⁴⁸ Beschluß Nr. 557 des Ständigen Rates der OSCE: Aktionsplan der OSCE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC:DEC/557, 24. Juli 2003, S. 8-10.

¹⁴⁹ Europäische Kommission: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Brüssel, 22. Dez. 2004), Liste der Empfehlungen, Abs. 62-72.

¹⁵⁰ Siehe IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

¹⁵¹ Gesetz Nr. 4817 vom 27. Febr. 2003 über Arbeitsgenehmigungen für Ausländer.

Zwangsarbeit. Legalisierungskampagnen erfordern jedoch sorgfältige politische Planung, um unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden. Neuere OECD-Untersuchungen haben beispielsweise gezeigt, daß durch Legalisierungskampagnen legalisierte Arbeitsmigranten durch neue illegale Migranten ersetzt wurden oder in die Illegalität zurückkehrten, um ihren Arbeitsplatz zu behalten¹⁵².

¹⁵² OECD: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Paris, 2000).

6. Zwangsarbeit und die globalisierte Wirtschaft: grundsätzliche Probleme

287. Die in den letzten vier Jahren durchgeführten Forschungsaktivitäten und Maßnahmen haben dazu geführt, daß Zwangsarbeit in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen, die Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen zu ihrer Bekämpfung, ihre Ursachen, ihre Auswirkungen auf verschiedene soziale Gruppen sowie auch die Verknüpfungen zwischen Zwangsarbeit und prioritären Anliegen wie Armutsbekämpfung, Förderung der Gleichheit von Rechten und Bekämpfung der Globalisierung einschließlicher der Zunahme des globalen Wettbewerbs, der Migration und der Deregulierung der Arbeitsmärkte weiter erhellt. Aber welche Arten oder Erscheinungsformen moderner Zwangsarbeit können auf Aspekte der Globalisierung zurückgeführt werden? Und wie kann eine fairere Globalisierung bei angemessener Berücksichtigung ihrer sozialen Dimensionen zur Beseitigung dieser Formen von Mißbrauch beitragen?

288. Im ersten Gesamtbericht über Zwangsarbeit wurde der Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit als die „Kehrseite der Globalisierung“ beschrieben¹⁵³. Die verbesserte Wissensbasis hat seitdem die Verknüpfungen zwischen Zwangsarbeit und den diversen Aspekten der Globalisierung einschließlich der Zunahme des globalen Wettbewerbs, der Migration und der Deregulierung der Arbeitsmärkte weiter erhellt. Aber welche Arten oder Erscheinungsformen moderner Zwangsarbeit können auf Aspekte der Globalisierung zurückgeführt werden? Und wie kann eine fairere Globalisierung bei angemessener Berücksichtigung ihrer sozialen Dimensionen zur Beseitigung dieser Formen von Mißbrauch beitragen?

289. Die Analyse in den vorhergehenden Absätzen soll bestimmte Punkte klar machen. Zwangsarbeit in Verbindung mit Menschenhandel stellt eine der eklatantesten Formen des Versagens von Arbeitsmärkten dar – und sogar der Weltordnungspolitik mit dem Ziel, den Erfordernissen der möglicherweise anfälligsten und am wenigsten geschützten Menschen in der heutigen Welt Rechnung zu tragen. Wenngleich Menschenhandel selbst beileibe kein neues Problem ist, stellen die Mechanismen des modernen Menschenhandels die Weltgemeinschaft vor große neue Herausforderungen. Es wäre dennoch unklug, vorschnell eine zu harte Trennlinie zwischen den älteren und den neueren Problemen zu ziehen. Zwangsarbeit findet in unterschiedlichen Industriezweigen mit unterschiedlichen Verschuldungsmechanismen statt, weil bestimmte prinzipienlose Arbeitgeber die Chance zur Ausbeutung dieser billigen und anfälligen Arbeitskräfte nutzen wollen. Sowohl in den Industrie- als auch den Entwicklungsländern werden eingeschleuste Arbeitnehmer zudem gezwungen, Schulden abzuarbeiten. Und neue Formen der Zwangsbeschäftigung in einigen ostasiatischen und anderen Ländern im Übergang

zur Marktwirtschaft können ebenfalls teilweise durch Globalisierungstrends erklärt werden, beispielsweise dann, wenn Arbeitgeber im aufkommenden Privatsektor verzweifelt versuchen, Chancen auf dem Weltmarkt zu nutzen, indem sie aus einer billigen und oft ungeschützten Arbeitnehmerschaft so viel Arbeitsleistung wie möglich herauspressen.

290. Man weiß heute, daß sich Wettbewerbsdruck negativ auf die Beschäftigungsbedingungen auswirken und im Extremfall zu Zwangsarbeit führen kann. Weil die Arbeitgeber weltweit unter Druck stehen, die Kosten durch jedes verfügbare Mittel zu senken, können Händler und Zwischenhändler den intensiven Wettbewerb zwischen Lieferanten nutzen, um Gewinne aus ihnen herauszuholen. Vielen Lieferanten zahlt man Produktpreise, die kaum die Kosten decken. Wenn sie Gewinne machen wollen, müssen sie die Arbeitskosten noch weiter senken. Lieferanten mit knapp unterdurchschnittlicher Kosteneffizienz laufen bereits Gefahr, zahlungsunfähig zu werden, und eine geringe Absenkung der Arbeitskosten kann einen großen Effekt auf die Realisierung von Gewinnen haben.

291. Lieferanten können die Belastung auf Arbeitsvermittler abwälzen, indem sie von diesen fordern, Arbeitnehmer zu so niedrigen Kosten anzubieten, daß der Einsatz von Zwangsmethoden wahrscheinlich wird. Es gibt in der Tat manche Belege, daß so etwas geschieht: Vermittler akzeptieren so geringe Gebühren pro vermittelter Arbeitskraft, daß nationale Arbeitsgesetze unmöglich eingehalten werden können. In einem Fall in Großbritannien besorgte ein Arbeitsvermittler einem führende Handelsketten beliefernden Obstverpackungsunternehmen südafrikanische Arbeitskräfte. Der Auftragnehmer erhielt einen Stundenlohn pro Arbeitnehmer, der nach Auskunft des Verbandes der Arbeitsvermittler (ALP) unter dem Satz lag, den jeder gesetzestreue Arbeitsvermittler zur Kostendeckung benötigen würde.

292. In vielen Ländern ging dieser Kostendruck mit zwei anderen Trends einher, die zu Zwangsarbeit beigetragen haben: dem stärkeren Zustrom von Arbeitsmigranten und der Deregulierung der Arbeitsmärkte, die die Grenzen zwischen der formellen und der informellen Wirtschaft verwischen kann. Arbeitsmigranten können für Zwangsarbeit einfach deshalb anfällig sein, weil sie und ihre Familien wenig zu gewinnen, aber viel zu verlieren haben, wenn sie solche Situationen bei den Behörden zur Anzeige bringen. Außerdem kann der große Druck zur Deregulierung von Arbeitsmärkten und zum Personalabbau bei den Arbeitsinspektoren zu der starken

¹⁵³ *Schluß mit der Zwangsarbeit* a.a.O., S. 51.

Zunahme nicht registrierter Agenturen beigetragen haben, die jenseits der Reichweite staatlicher Kontrollen arbeiten.

293. Mit Blick auf die Arbeitsinstitutionen gilt es, sowohl diejenigen zu berücksichtigen, die für Anwerbung und Stellenvermittlung zuständig sind, als auch solche mit dem Auftrag, Arbeitnehmer vor Mißbrauch zu schützen. In den letzten Jahren wurde starker Druck ausgeübt, die öffentlichen Monopole bei der Stellenvermittlung zu beenden, was den Weg für private Beschäftigungsagenturen ebnete, denen häufig größere Effizienz nachgesagt wurde. Zwangspraktiken wurden jedoch genau da aufgedeckt, und zwar wiederum sowohl in den Entwicklungs- als auch in den Industrieländern, wo die Arbeit dieser Agenturen unzureichend überwacht wurde. Die Agenturen, die in irgendeiner Weise mit Zwang und Ausbeutung in Zusammenhang gebracht wurden, reichen von Ein-Mann-Betrieben und Vermittlern im ländlichen Raum Lateinamerikas oder Asiens über schwach regulierte Firmen in Mittel- und Osteuropa, die gleichzeitig als Reise- und Arbeitsvermittlungsbüro fungieren können, bis zu recht großen öffentlichen Institutionen in Teilen Westeuropas. Die Beseitigung solcher Praktiken stellen Arbeitgeberorganisationen weltweit und Gewerkschaften vor eine große Herausforderung. Selbstregulierung durch Arbeitgeberverbände ist ein Weg zur Lösung des Problems. Dabei müssen Mindeststandards gelten, und allen Stellenvermittlungsagenturen, die diese Standards nicht einhalten, muß die Mitgliedschaft verweigert werden. Für Fälle von schwerwiegenderem Mißbrauch müssen jedoch dringend härtere Strafen vorgesehen werden.

294. In den Entwicklungsländern bedarf es fraglos detaillierterer Untersuchungen zu in der informellen Wirtschaft vorherrschenden arbeitsvertraglichen Regelungen, um zu ermitteln, ob Probleme der Zwangsarbeit oder der Schuldknechtschaft in einem beträchtlichen Maß bestehen oder nicht, und wenn ja, wo. Die Forschungsarbeiten, die in Zusammenarbeit mit der IAO durchgeführt wurden, deuten darauf hin, daß Schuldknechtschaft und Zwangsarbeit bei Straßenhändlern in Städten, Rikschafahrern und anderen auftreten könnten, die bisweilen gezwungen werden, ihren Lieferanten ihre Personalausweise auszuhändigen. Wenn sie die Abzahlungsstermine für die gelieferten Waren nicht einhalten, müssen sie entweder umsonst arbeiten (beispielsweise als Nachtwächter oder Hausdiener) oder ihre Außenstände umschulden, wofür sie weitere „Vorschüsse“ aufnehmen müssen. Auf diese Weise geraten sie durch eine immer höhere aus-

stehende Schuldenlast effektiv in Schuldknechtschaft¹⁵⁴.

295. Die orthodoxe ökonomische Theorie fordert einen fortschreitenden Abbau von Arbeitsbestimmungen mit dem Ziel, eine reibungslosere und flexiblere Funktionsweise der Arbeitsmärkte zu gewährleisten. Paradoxiertweise ist es genau diese Deregulierung, die zu einer der schlimmsten Formen des Versagens von Arbeitsmärkten führt. Bei streng ökonomischer Betrachtung ist Zwangsarbeit ein Versagen des Arbeitsmarktes, weil sie gegen grundlegende Voraussetzungen für die effiziente Funktionsweise von Arbeitsmärkten verstößt, und zwar gegen die Freiheit von Arbeitnehmern, ihr Recht auf Wahl des Arbeitsplatzes wahrzunehmen und für eine frei gewählte Beschäftigung angemessen entlohnt zu werden. Das Recht auf Wahlfreiheit ist genauso eine Voraussetzung für effiziente Arbeitsmärkte, wie Eigentumsrechte eine Voraussetzung für effiziente Produktrechte sind. Für den Zweck dieses Berichts kann der Begriff „Versagen des Arbeitsmarkts“ jedoch allgemeiner definiert werden als gemeinsames Versagen von Arbeitsmärkten, Institutionen und Bestimmungen dabei, entweder effizientere oder gerechtere Ergebnisse herbeizuführen.

296. Es werden stets zweigleisige Ansätze benötigt, die in einer Mischung von Gesetzesvollzug und Prävention Zuckerbrot und Peitsche verbinden und sowohl die strukturellen Ursachen von Zwangsarbeit als auch die individuellen Akteure bekämpfen, die sie den Opfern auferlegen. Verbessertes Gesetzesvollzug auf der Grundlage eines klaren rechtlichen Rahmens muß immer ein Bestandteil der Lösung sein. Es ist jedoch unrealistisch, zu glauben, daß allein ein strengerer Gesetzesvollzug und ein rigoroses Vorgehen gegen eine begrenzte Zahl von Arbeitgebern, die Gewinn aus der Ausbeutung von Arbeitskraft ziehen, tief verwurzelte strukturelle Probleme beseitigen kann. Die Notwendigkeit klarer gesetzlicher Bestimmungen zur Zwangsarbeit unter Berufung auf den eher fadenscheinigen Grund zu leugnen, daß diese wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung in einer Marktwirtschaft behindern können, wäre eine nicht hinnehmbar schwache Reaktion auf das anhaltende Problem moderner Zwangsarbeit.

297. Wann und unter welchen Kriterien sollte der Schwerpunkt auf die Verfolgung einzelner Täter gelegt werden? Und wann muß man gegen die mehr systemischen Mängel oder Formen des Versagens von Arbeitsmarktinstitutionen mit einem Bezug zum anhaltenden Fortbestand oder neuem Aufkommen von Zwangsarbeitspraktiken vorgehen? Dies sind schwierige politische Dilemmas, die unter Berücksichtigung der konkreten Situa-

¹⁵⁴ Siehe beispielsweise: *Etude sur le travail forcé: Cas de Madagascar*, a.a.O.

tion jedes Landes geprüft werden müssen und zu denen bisher nur begrenzt Erfahrungen vorliegen, auf die sich die Länder stützen können. Dort, wo nationale Aktionspläne gegen Zwangsarbeit verabschiedet wurden, läßt sich erkennen, daß umfassende Ansätze angestrebt wurden.

298. Die Teilnehmer an Verhandlungen über multilaterale oder bilaterale Handelsabkommen können sich für Anreize zu einer Globalisierung ohne Zwangsarbeit stark machen. Die Konsumenten können weltweit auf höhere Arbeitsnormen dringen. Durch die Globalisierung schwinden die Möglichkeiten, Zwangsarbeit in Teilen der Produktionskette vor der Öffentlichkeit zu verbergen, rasch, und die Informationen über die Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Teilen der Welt nehmen exponentiell zu. Konsumenten in New York und Paris wollen wissen, wo ihre Kleidung, ihr Zucker oder ihre Tomaten herkommen und unter welchen Bedingungen sie produziert wurden. Die Produzenten begreifen zunehmend, daß es in ihrem wirtschaftlichen Interesse ist, die Zwangsarbeit weltweit auszumerzen.

299. Die wachsende Zahl der Handelsabkommen, die auf Zwangsarbeit und andere Arbeitsnormen eingehen, zeigt, daß die Verhandlungspartner diese Probleme angehen wollten. Das 1993 unterzeichnete North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) ist ein Zusatzabkommen zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA): Spätere bilaterale Handelsabkommen der Vereinigten Staaten gingen im Haupttext auf Zwangsarbeit und andere Normen ein. Als das amerikanische Repräsentantenhaus dem Präsidenten 2002 die Ermächtigung zur Führung von Handelsverhandlungen erteilte, forderte es die Regierung gleichzeitig auf, bei allen ihren Verhandlungen in Handelsfragen sicherzustellen, daß die Unterzeichnerstaaten ihre eigenen Arbeitsgesetze und die Kernarbeitsnormen der IAO achten¹⁵⁵. Die verschiedenen Abkommen zum allgemeinen Präferenzsystem (GSP) sowohl der Europäischen Union als auch der Vereinigten Staaten sehen Zollsenkungen für Importe aus Entwicklungsländern unter der Bedingung vor, daß diese eine Reihe von Normen einschließlich des Verbots der Zwangsarbeit einhalten. Das GSP der EU bezieht sich mittlerweile explizit auf die IAO-Übereinkommen Nr. 29 und 105 sowie auf die anderen grundlegenden Übereinkommen, die die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einbezieht.

300. Gemeinsam mit solchen bilateralen Handelsabkommen bietet eine Reihe von Industrieländern finanzielle und technische Hilfe bei der Verbesserung der Arbeitsgesetze und ihrer Anwendung an. Die IAO selbst hat für ihre Aktivitäten in

diesem Bereich beträchtliche Ressourcen für die technische Zusammenarbeit erhalten. Länder, die den Mut und den politischen Willen unter Beweis stellen, gegen die neue Zwangsarbeit vorzugehen, dürfen dafür nicht bestraft werden. Forschung und Bewußtseinbildung werden wahrscheinlich konkrete Informationen zum Thema Zwangsarbeit hervorbringen, die Handelsverhandlungen nicht beeinträchtigen sollten. Regierungen in Importländern wären gut beraten, Sanktionen oder Strafen nur bei anhaltendem oder systematischem Politikversagen durchzusetzen, nicht jedoch auf der Grundlage einzelner Fälle von Zwangsarbeit. Es wäre höchst bedauerlich, wenn Regierungen sich genötigt sähen, Zwangsarbeit abzustreiten oder zu vertuschen, weil sie Handels- oder andere Sanktionen befürchten oder sich sorgen, daß die Bekanntgabe von Informationen über Zwangsarbeit Handelsverhandlungen scheitern lassen könnten. Klauseln in Handelsabkommen sollten die Verabschiedung von Strategien gegen Zwangsarbeit in nationaler Verantwortung fördern und auf jeden Fall jedes Risiko der Unterdrückung solcher Informationen aus Furcht ihres Mißbrauchs zu protektionistischen Zwecken vermeiden.

¹⁵⁵ Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, Art. 2102.

TEIL III

Globale Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

1. IAO-Maßnahmen gegen Zwangsarbeit

IAO-Maßnahmen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung

301. Nach der Aussprache über den zweiten Gesamtbericht *Schluß mit der Zwangsarbeit* im Juni 2001 billigte der Verwaltungsrat im November 2001 einen Aktionsplan, in dem die vorgeschlagenen Maßnahmen der IAO zur Beseitigung moderner Zwangsarbeit dargestellt wurden¹. In diesem Plan wurden die einzelnen Komponenten einer umfassenden Strategie zur Beseitigung der Zwangsarbeit aufgeführt.

302. Erstens sind geeignete gesetzliche Vorschriften, z.B. Grundsätze zur Befreiung und zum Schutz von Opfern von Zwangsarbeit, und eine konsequente Bestrafung von Tätern unentbehrliche Instrumente. Zweitens ist es erforderlich, die Öffentlichkeit und die zuständigen Behörden wie Polizei und Justiz auf Zwangsarbeit aufmerksam zu machen. Drittens wird festgestellt, daß Forschungsarbeiten und Erhebungen sowohl über Art und Ausmaß des Problems als auch über die Auswirkungen bisheriger Interventionen hohe Priorität eingeräumt werden sollte. Viertens sind nachhaltige Unterstützungs- und Rehabilitationsmaßnahmen für befreite Zwangsarbeiter erforderlich, was bedeutet, daß man sich vorrangig mit der Armut auseinandersetzen muß, die zur Zwangsarbeit führt. Fünftens und letztens wird in dem Plan die Bedeutung der Prävention durch eine strikte Anwendung von innerstaatlichen Gesetzen und Vorschriften, durch Bewußtseinsbildung und Fördertätigkeiten und durch die Behandlung der

zugrundeliegenden Ursachen des Problems hervorgehoben.

303. Die Auswirkungen der im Rahmen der technischen Zusammenarbeit der IAO unternommenen Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit sind bekannt und dokumentiert². Ausgehend von den Erfahrungen des Internationalen Programms für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) wird in diesem Plan ein Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit unter der Schirmherrschaft des InFocus-Programms Förderung der Erklärung vorgeschlagen. Dieses Programm sollte „die Speerspitze künftiger IAO-Tätigkeiten sein und einen größeren Erfassungsbereich, mehr Sichtbarkeit und Kohärenz gewährleisten“. Die IAO sollte ferner mit VN-Organisationen und sonstigen in diesem Bereich tätigen Gremien zusammenarbeiten, was ihren eigenen Tätigkeiten mehr Gewicht verleihen würde. Ein derartiges Programm würde alle Bevölkerungsgruppen und alle Formen von Zwangsarbeit erfassen und sich mit den Problemen der Entwicklungsländer ebenso befassen wie mit denen der Länder mit hohem Einkommen. Es würde die Sichtbarkeit und Bedeutung der IAO-Tätigkeiten zur Beseitigung der Zwangsarbeit erhöhen und zu diesbezüglichen Maßnahmen des Amtes anregen und ihnen mehr Kohärenz verleihen.

304. Das Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL) nahm dank großzügiger Geberunterstützung für ein kleines

¹ IAA: *Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit*, GB.282/TC/5, 282. Tagung, Genf, Nov. 2001.

² Idem: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

Stammpersonal und die Betriebskosten³ Anfang 2002 die Tätigkeit auf. Da bei Abfassung dieses Berichts inzwischen fast drei Jahre seit Einführung des Programms verstrichen sind, ist es nun an der Zeit, eine erste Bewertung seiner Tätigkeiten und bisherigen Wirkungen vorzunehmen.

305. SAP-FL hat wie im Aktionsprogramm vorgesehen Beiträge zu verschiedenen IAO-Tätigkeiten zur Beseitigung der Zwangsarbeit geleistet und deren Wirkungsgrad erhöht. Hierzu zählen insbesondere die Tätigkeiten des IPEC mit dem Schwerpunkt Kinderhandel als einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit⁴, des Programms Internationale Wanderungen (MIGRANT) mit dem Schwerpunkt Schutz von Wanderarbeitnehmern allgemein, des Programms Förderung der Gleichstellung der Geschlechter (GENPROM) des Beschäftigungssektors (jetzt integriert in die Einheit Beschäftigungspolitik), die sich mit geschlechtsspezifischen Problemen im Bereich von Migration und Menschenhandel befaßt, des Programms Sozialorientierte Finanzdienstleistungen (EMP/SFP), das die Mikrofinanzierung als Instrument zur Beseitigung der Schuldknechtschaft erprobt, der Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer (ACT/EMP und ACTRAV), die sich mit der Rolle der Sozialpartner der IAO bei der Sicherung von Arbeitsnormen und Rechten bei der Arbeit befassen, und der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (NORMES), der seit jeher die Verantwortung für die Überwachungstätigkeit der Zwangsarbeits- und anderer einschlägiger Übereinkommen obliegt⁵.

306. Dieser Überblick erstreckt sich auf die seit 2001 von der IAO durchgeführten Tätigkeiten gegen die Zwangsarbeit, wobei der Schwerpunkt auf den Tätigkeiten des SAP-FL liegt. Er stellt die

wesentlichen Leistungen in diesem Zeitraum vor und zieht daraus erste Erfahrungen.

Überblick über die IAO-Maßnahmen gegen Zwangsarbeit seit 2001

307. In diesem Zeitraum ist das Problem der Zwangsarbeit auf internationaler Ebene deutlicher in den Vordergrund getreten. Dies ist u.a. auf die globale Bewegung gegen den Menschenhandel zurückzuführen, in der die IAO eine herausragende Rolle gespielt hat. Aus der Tatsache, daß bei Diskussionen über den Menschenhandel zunehmend auf die Arbeitsdimensionen des Problems eingegangen wird, ist ersichtlich, daß die IAO jetzt von den meisten internationalen und regionalen Gremien, die sich mit Menschenhandel befassen, als wichtiger Partner anerkannt wird.

308. Zu allgemeineren Problemen der Zwangsarbeit steht der IAO jetzt ein umfangreiches und stetig wachsendes Portfolio von Tätigkeiten und Projekten in verschiedenen Teilen der Welt zur Verfügung. In Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen und Sozialpartnern sind mehrere vielversprechende Initiativen ergriffen worden, so daß künftig auch andere wertvolle Modelle und Erfahrungen zur Verfügung stehen.

309. Das Amt war in verschiedenen regionalen Foren aktiv. 2004 stellte es auf der Tagung der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für moderne Formen der Sklaverei im Rahmen einer besonderen Beratung über Zwangsarbeit seine Arbeit vor. In Europa war die IAO auf Tagungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Task Force zur Bekämpfung des Menschenhandels des Stabilitätspakts, der EU-Sachverständigengruppe Menschenhandel und der jährlichen Sachverständigentagung des Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL) vertreten. Die IAO wirkte außerdem an der Ausarbeitung einer neuen Europäischen Konvention über Maßnahmen gegen den Menschenhandel im Rahmen des Europarates mit. Sie war ein Partner im Issyk-Kul-Dialog der Internationalen Konferenz über Migrationspolitik für Zentralasien, den Kaukasus und angrenzende Staaten (wobei auch Menschenhandel und Schleusung behandelt wurde), und sie beteiligte sich am Prozeß von Bali über das Schleusen, den Menschenhandel und verwandte transnationale Kriminalität in Südostasien⁶. Die IAO setzte verschiedene nationale Koordinationsgruppen für Fragen des Menschenhandels ein und leistete einen wichtigen Beitrag zur Einrichtung des regionalen Koordinierungsforums, das dem Sekretariat des Südasiatischen Verbands für regionale Zusammenarbeit (SAARC) angeschlossen ist. In Afrika hat die IAO jetzt Gespräche mit der Wirtschaftsgemeinschaft

³ Beiträge zu den Kosten des Kernprogramms des SAP-FL und zu vor Ort durchgeführten Projekten über Zwangsarbeit wurden im Zeitraum 2001-04 von den Regierungen des Vereinigten Königreichs (Ministerium für Internationale Entwicklung und Ministerium für Arbeit und Renten), der Niederlande, Irlands, der Vereinigten Staaten (Arbeitsministerium und Außenministerium) und Deutschlands erbracht.

⁴ Auf die IPEC-Tätigkeiten zur Abschaffung der Zwangsarbeit von Kindern und insbesondere des Kinderhandels wird jedoch nur kurz eingegangen, da eine umfassendere Behandlung dieser Fragen im nächsten, für 2006 vorgesehenen Gesamtbericht über die Abschaffung der Kinderarbeit enthalten sein wird.

⁵ Die Zwangsarbeit wird in den folgenden Kernübereinkommen behandelt: Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930; Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957; Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999. Die anderen Kernübereinkommen der IAO sind für die Beseitigung der Zwangsarbeit ebenfalls relevant. Außerdem haben die folgenden Übereinkommen Einfluß auf Fragen der Zwangsarbeit: Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949; Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (Ergänzende Bestimmungen), 1975; Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997.

⁶ Siehe Teil II, Kap. 2 (Abs. 78).

Kasten 3.1
Die IAO und der Menschenhandel

Der Menschenhandel weist internationale und nationale Dimensionen auf. Der Menschenhandel mit Frauen, Kindern und auch Männern kann im Inland wie auch grenzüberschreitend stattfinden. Der Menschenhandel ist vielleicht das flagranteste Versagen von Gesellschaft und Arbeitsmarkt im Kontext der aktuellen Globalisierung. Als Teil ihrer Bemühungen, auf die sozialen Dimensionen der Globalisierung einzugehen, konzentriert sich die IAO auf die Zusammenhänge zwischen Zwangsarbeit, Kinderarbeit, illegaler Migration und Menschenhandel. Sie beschäftigt sich insbesondere mit den Arbeitsdimensionen des Menschenhandels, ein Bereich, in dem sie am meisten zu bieten hat, da bisher von Seiten vieler Regierungen, der Medien und der Öffentlichkeit diesem Thema nur unzureichend Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Sie leitet ihr Mandat gegen den Menschenhandel von einem breiten Spektrum einschlägiger Übereinkommen, insbesondere über Zwangs- und Kinderarbeit und den Schutz der Arbeitsmigranten, aber auch von einer Vielzahl anderer Instrumente über Gleichheit der Rechte, Arbeitsaufsicht, Arbeitsvermittlungsdienste und Beschäftigungspolitik etc. ab. Unabhängig davon, ob der Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der sexuellen Ausbeutung erfolgt, liegt die Stärke der IAO darin, Akteure im Bereich der Arbeit sowie Arbeitsinstitutionen bei umfassenden Aktionen zu seiner Bekämpfung einzubeziehen.

Am wichtigsten ist jedoch, daß die IAO eine Rolle bei all den für eine effektive Strategie gegen den Menschenhandel benötigten Interventionen zu spielen hat. Die meisten nationalen und internationalen Aktionspläne gegen Menschenhandel unterscheiden zwischen den verschiedenen Tätigkeiten, die zum Teil den Gesetzesvollzug, zum Teil die Menschenrechte und den Opferschutz betreffen. Es geht um Problembewußtsein, Datenerfassung, Prävention, Ermittlung und Schutz von Opfern, Gesetzesvollzug und Rückführung und Rehabilitation von Opfern.

Viele Organisationen des Systems der Vereinten Nationen haben ein Mandat, das den einen oder anderen dieser Aspekte erfaßt. Es ist klar, daß die IAO ein umfassendes Mandat und einen Kompetenzbereich hat, der alle diese Aspekte umfaßt. Hinzu kommt, daß ihre Netzwerke von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (vielfach mit eigenen regionalen und internationalen Strukturen) in einer guten Position sind, um den Herausforderungen zu begegnen, die durch den Kreislauf des Menschenhandels zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern gegeben sind. Grundsatzpolitische Erklärungen fordern zunehmend umfassende integrierte Maßnahmen dieser Art. Die IAO ist besonders gut ausgerüstet, um diese Art von Maßnahmen effektiv durchzuführen.

der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) über die Umsetzung des ersten Aktionsplans gegen Menschenhandel aufgenommen.

310. Von Seiten multilateraler Entwicklungsbanken war in diesem Zeitraum ein gewisses Interesse am Thema Zwangsarbeit festzustellen; diese Banken streben gegenwärtig eine Zusammenarbeit mit der IAO in diesem Bereich an. Die Weltbank-Abteilung Umweltschutz und Soziale Entwicklung für die Region Südasiens ergriff beispielsweise 2003 Schritte zur Festlegung einer operativen Strategie gegen Schuldarbeit und bat die IAO um Beiträge. Auf der Grundlage früherer Tätigkeiten mit der IAO zur Eingliederung ausgewählter Arbeitsnormen in ihre Kreditvergabestrategien unternahm die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) jetzt erste Schritte zur Behandlung des Problems der Zwangsarbeit. 2004 konsultierte die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) die IAO bei der Ausarbeitung interner Richtlinien zur Aufnahme von Garantien betreffend alle Kernarbeitsnormen in ihre Kreditvergabeprogramme; besondere Sorge bereitet hierbei der Menschenhandel in einigen der Länder, denen die EBRD Darlehen gewährt.

311. In der IAO selbst wurden große Anstrengungen zur Verbesserung der internen Koordination, Zusammenarbeit und des Informationsaus-

tausches über die Zwangsarbeit betreffende Fragen unternommen. Beispielsweise traf sich die Informelle Arbeitsgruppe für Fragen des Menschenhandels regelmäßig zur Koordinierung von Tätigkeiten zur Bekämpfung des Menschenhandels. Es wurden einige gemeinsame Projekte in die Wege geleitet, wobei besondere Anstrengungen zur Einbeziehung von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer unternommen wurden. Ein Beispiel ist ein neues Projekt zur Bekämpfung der Folgen des Menschenhandels und der Zwangsarbeit in Tadschikistan, Usbekistan und der Russischen Föderation.

312. Die IAO hat bei vielen nationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit Unterstützung geleistet. Am häufigsten sind Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels, die zur Zeit weltweit in mehr als 50 Ländern anzutreffen sind⁷. Weitere wichtige derzeit laufende Projekte befassen sich mit mißbräuchlichen Anwerbungs-systemen in Lateinamerika und der Schuldarbeit in

⁷ Seit 1996 wurde dem Kinderhandel und der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Im Rahmen von IPEC laufen derzeit etwa 16 spezifische Projekte zur Bekämpfung des Kinderhandels, die vielfach mehrere Länder erfassen.

Südasiens. Auf diese Bemühungen wird weiter unten detaillierter eingegangen.

313. Die vom SAP-FL und anderen IAA-Dienststellen entwickelten und in die Praxis umgesetzten Hauptelemente einer integrierten Strategie zur Bekämpfung von Zwangsarbeit sind:

- Erhebungen, Studien und angewandte Forschung zum Verständnis von Art und Ausmaß der Zwangsarbeit und der Merkmale gefährdeter und davon betroffener Gruppen;
- Informationsaustausch, Konsensbildung und Fördertätigkeiten zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit in bezug auf Zwangsarbeit und zum Erzielen politischer Zusagen zu ihrer Beseitigung;
- Beratungen über geeignete Gesetze, rechtliche Verfahren und Strafmaßnahmen in Fällen von Zwangsarbeit und über einen stützenden grundsatzpolitischen Rahmen;
- Stärkung der institutionellen Kapazität von Regierungen, Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und anderer wichtiger Akteure zur Bekämpfung von Zwangsarbeit;
- Vor Ort durchgeführte Projekte mit direkten Maßnahmen – zur Prävention von Zwangsarbeit und zur Ermittlung, Befreiung, Rehabilitation und Unterstützung von Opfern sowie zur Entwicklung, Erprobung und Dokumentierung von Instrumenten und vorbildlichen Praktiken im Hinblick auf eine umfassendere Replizierung.

314. Auf diese Elemente wird zwar im nachstehenden Überblick einzeln eingegangen, in der Praxis hängen sie jedoch zusammen. Es sind Forschungsarbeiten erforderlich, um Beiträge zur Schaffung von Problembewußtsein, zur Konsensbildung in bezug auf Probleme und Lösungen und zum Aufbau starker politischer Rahmen zu leisten. Darüber hinaus ist der institutionelle Kapazitätsaufbau Bestandteil von Aktionsprogrammen vor Ort und sollte mit der Weiterentwicklung von Gesetzen und Politiken einhergehen. Daher beinhalten die meisten Projekte einige, wenn nicht sogar alle dieser Elemente.

315. Von Anfang an muß zwei übergreifenden Anliegen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden: erstens sind angesichts der Tatsache, daß ein Großteil der modernen Zwangsarbeit Arbeitsmigranten betrifft, koordinierte grenzüberschreitende Interventionen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern erforderlich. Zweitens ist von entscheidender Bedeutung, daß für alle Interventionen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit das Prinzip der nationalen Führung und nationalen Eigenverantwortlichkeit gilt. Freiheit von Zwangsarbeit wird nur erreicht, wenn nationale Akteure auf allen Ebenen und in allen relevanten Institutionen entschlossen sind, dieser schwerwiegenden Verletzung von Menschenrechten ein Ende zu setzen.

Forschungsarbeiten, Studien und Erhebungen

316. Ein wichtiger erster Schritt zur Bewältigung möglicher Probleme ist eine Verbesserung der Kenntnisse über die Zwangsarbeit in der Praxis. Dies ist eine entscheidende Grundlage für entsprechende Sensibilisierungstätigkeiten und einen grundsatzpolitischen Dialog über Zwangsarbeit. Viele Erklärungen und Strategiedokumente haben eine bessere Datenerfassung über Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels, gefordert⁸. Die Zwangsarbeit verbirgt sich überwiegend in der informellen oder kriminellen Wirtschaft und kann nicht ohne weiteres durch konventionelle formelle Erhebungsmethoden wie Arbeitskräfte- oder Haushaltserhebungen untersucht werden. Es sind informelle, weitgehend qualitative Studien erforderlich, um zu untersuchen, auf welche Weise Opfer in Zwangsarbeit geraten, welchen Arbeitsbedingungen sie unterworfen sind und welche Faktoren sie in verschiedenen Wirtschaftssektoren als Zwangsarbeiter festhalten. Auch ist es notwendig, den Arbeitsmarkt und andere Faktoren zu analysieren, die letztlich zum Einsatz von Zwangsarbeit führen.

317. Das Verständnis der modernen Zwangsarbeit setzt zweifellos einen großen Aufwand an Zeit und Mitteln, Ausgewogenheit und Beharrungsvermögen sowie vielfach auch echten Mut voraus. Staatliche Stellen müssen zu dem Eingeständnis, daß ein solches Problem vorliegen könnte, und zu Investitionen in entsprechende Forschungsarbeiten bereit sein. Sind Arbeitsmigranten betroffen, so könnte eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderlich sein. Es liegt auf der Hand, daß ehemalige Opfer eher bereit sind, über ihre Erfahrungen zu sprechen, wenn sie nicht mehr in Reichweite ihrer Unterdrücker sind und Schutz durch die Behörden ihres Ziellandes oder -gebiets genießen bzw. in ihre Heimatgemeinschaft zurückgekehrt sind.

318. Forschungsarbeiten über Schuldarbeit in Pakistan zeigen beispielhaft, was innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne erreicht werden kann (Kasten 3.2).

⁸ So empfiehlt die Nationale Akademie der Wissenschaft der Vereinigten Staaten in ihrem Bericht *Monitoring International Labour Standards: Techniques and Sources of Information* (Washington, D.C., National Academies Press, 2004), daß „mit Unterstützung der Regierung der USA von der IAO systematische gründliche nationale Studien [...] über Zwangsarbeit vorrangig durchgeführt werden sollten, wobei eine Vielzahl von Arbeitsmarktfaktoren berücksichtigt werden sollte, die einen Einfluß auf das wirtschaftliche Umfeld der Zwangsarbeit haben (S. 159).

Kasten 3.2

Forschungsarbeiten über Schuldarbeit in Pakistan

Der Forschungsprozeß stand unter der Leitung eines Forschungsforums zur Zwangsarbeit, das mit Unterstützung der IAO vom Ministerium für Arbeit, Arbeitskräfte und Pakistaner im Ausland zusammengestellt wurde und an dem hohe Beamte der Regierung sowie Vertreter von Forschungs- und Entwicklungskreisen Pakistans teilnahmen. Laufende Unterstützung wird von einem Forschungskordinator des IAA geboten. Obgleich den nationalen Forschern Gestaltungsspielräume zur Entwicklung ihrer eigenen Methodologie für den untersuchten Sektor eingeräumt wurden, gab es bestimmte gemeinsame Elemente, z.B. folgende:

- Analyse von Sekundärinformationen, z.B. nationale Erhebungen und Volkszählungen, Berichte von nichtstaatlichen und internationalen Organisationen, Arbeitsmarkerhebungen und Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften.
- Einsatz von Instrumenten zur Erfassung qualitativer Daten vor Ort, z.B. informelle oder halbstrukturierte Befragungen, Gruppendiskussionen, Fallstudien, Befragungen von Schlüsselinformanten, Gemeinschafts- und Arbeitsplatzprofile und direkte Beobachtungen.
- Befragungen von Arbeitgebern und Grundeigentümern sowie von Vermittlern und Arbeitnehmern und ihre Angehörigen (Männer, Frauen, Jungen und Mädchen).
- Treffen mit staatlichen Bediensteten auf bundesstaatlicher, Provinz- und Distriktebene, Gewerkschaftsführern, Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen und sonstigen Schlüsselinformanten.
- Generelle Vermeidung direkter Fragen zu Leibeigenschaft und Zwang, da zum einen die Besuche vor Ort zu kurz waren, um das Vertrauen von Informanten zu gewinnen, und zum anderen die Gefahr möglicher Repressalien gegenüber Informanten wegen Erörterung dieser Probleme mit Außenstehenden auf ein Minimum reduziert werden sollte.

Eine Stichprobenerhebung des Statistischen Bundesamtes über die Landwirtschaft und die Arbeit in Ziegelöfen erbrachte quantitative Daten, welche die überwiegend qualitativen Ergebnisse der Kurzevaluierungen ergänzen. Zusammengekommen bieten die Studien das vollständigste Bild der Schuldarbeit und anderer informeller Arbeitsverhältnisse, das je in Südasien erstellt wurde, und sie trugen zur Klärung der Lage bei, wo es in der Vergangenheit zum Teil zu erheblichen Übertreibungen gekommen ist. Ein vom Arbeitsministerium im Januar 2004 ausgerichtetes nationales Seminar bot die Möglichkeit, die Ergebnisse vor einer großen Zuhörerschaft vorzustellen und zu diskutieren: Zu den Teilnehmern zählten neben IAO-Mitgliedsgruppen akademische Forscher, Menschenrechtsgruppen, nichtstaatliche Organisationen und Geberstellen. Der gesamte Prozeß trug zum Entstehen einer Dynamik bei und bot Orientierungshilfe bei der Planung von Interventionen. Es steht zu hoffen, daß andere Länder, in denen Schuldarbeit weit verbreitet ist, dem Beispiel Pakistans folgen werden. Selbst bei dokumentierten Fällen von Zwangsarbeit sind gut geplante, rigorose Forschungsarbeiten mit entsprechender Leithilfe von Seiten staatlicher Stellen nicht unbedingt als umstritten oder als Makel für das Land anzusehen.

Quelle: Bonded Labour Research Forum, in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit, Arbeitskräfte und Pakistaner im Ausland, Regierung von Pakistan und Internationale Arbeitsorganisation: *Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan* (2004). Die Studien wurden auch als DECLARATION-Arbeitspapiere Nr. 20-26 veröffentlicht (Genf, IAA, 2004).

319. Forschungsarbeiten in Nachbarländern waren in der Regel enger fokussiert. So wurden beispielsweise in Nepal in der Vergangenheit umfassende Forschungsarbeiten über das *kamaiya*-Knechtschaftssystem durchgeführt, was, wie wir gesehen haben, zu radikalen Schritten der Regierung zu seiner Abschaffung führte. Allerdings wurde im Rahmen neuer, mit Hilfe der IAO durchgeführter Forschungsarbeiten ein Blick auf mögliche Schuldarbeitsprobleme im Zusammenhang mit seit langer Zeit bestehenden Systemen der Beschäftigung landwirtschaftlicher Arbeitnehmer geworfen⁹. Derartige Forschungsarbeiten sind wichtig, um sich mit der Frage der Schuld-

arbeit in Nepal über das *kamaiya*-System hinaus auseinanderzusetzen. Im Gegensatz hierzu sind in den letzten Jahren in Indien kaum akademische Forschungsarbeiten über Schuldarbeit durchgeführt worden. Im Rahmen des IAO-Projekts für die Verhütung und Beseitigung von Schuldarbeit in Südasien (PEBLISA) wurden spezifische Forschungsarbeiten in Auftrag gegeben, z.B. über die geschlechtsspezifischen Dimensionen der Schuldarbeit und über die Perspektiven landwirtschaftlicher Arbeitgeber, beides in Andhra Pradesh¹⁰. Im Rahmen der Projektforschung ist auch

⁹ S. Sharma und R. Sharma: *Findings on debt bondage. Long-term farm labour systems in Kavre Palanchok und Sarlahi Districts, Nepal*, Südasiatisches Programm gegen Schuldknechtschaft, Programm Sozialorientierte Finanzdienstleistungen (Genf, IAA, 2002).

¹⁰ S. Subrahmanyam et al.: *Labour and financial markets from an employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hyderabad, Indien, Zentrum für Wirtschafts- und Sozialstudien, unveröffentlichtes Dokument, Dezember 2003); B. Chakravorty: *Study on bonded labour with a gender lens in Rangareddy District, Andhra Pradesh* (unveröffentlichtes Dokument, Febr. 2004).

ein „Gefährdungsindex für Schuldknechtschaft“ erstellt worden, der als Instrument für gezielte Interventionen bei den meisten Gruppen dienen soll, die dem größten Risiko einer Schuldarbeit ausgesetzt sind.

320. Anderswo in Asien durchgeführte Pionierarbeiten haben das Eis in bezug auf ein Thema, das in der Vergangenheit tabu war, gebrochen. In der Mongolei und in Vietnam gewonnene Erfahrungen zeigen beispielsweise, daß sich die zur Ratifizierung von IAO-Übereinkommen führenden Prozesse und Förderungstätigkeiten im Hinblick auf das Verständnis und die Lösung der Probleme in der Praxis ergänzen.

321. Die Regierung der Mongolei gab ihre Absicht bekannt, beide Übereinkommen über Zwangsarbeit zu ratifizieren, und bat 2001 um Unterstützung von Seiten der IAO. Aus ersten Konsultationen ging hervor, daß während der Planwirtschaft vorhandene Formen von Zwangsarbeit trotz eines entsprechenden gesetzlichen Verbots möglicherweise noch nicht vollständig verschwunden sind und daß Marktkräfte möglicherweise zum Entstehen einiger neuer Formen geführt haben. Es war vereinbart worden, eine Studie durchzuführen, in deren Rahmen Fragen wie erzwungene Überstunden in der Fertigungsindustrie sowie die Zurverfügungstellung von Häftlingen für private Unternehmen in der Textil- und Bekleidungsindustrie untersucht werden sollten. Zur Vereinbarung des Arbeitsauftrages und zur Erörterung und Validierung der Ergebnisse wurden dreigliedrige Arbeitsseminare veranstaltet. Gegenwärtig werden verschiedene Folgemaßnahmen erwogen.

322. Ein ähnlicher Prozeß wurde in Vietnam in die Wege geleitet, was die Grundlage für die Ratifizierung legte. Zur Durchführung einer umfassenden Studie über Zwangsarbeit wurde eine Interministerielle Sonderarbeitsgruppe auf hoher Ebene eingesetzt¹¹. Seit 2002 wurden eine Reihe von Arbeitsseminaren und Tagungen durchgeführt, bei denen man sich auf Parameter für die Studie einigte. Feldstudien wurden abgeschlossen, und Überprüfungen anhand von Unterlagen werden Vergleichsanalysen einschlägiger Gesetze in den einschlägigen neun Bereichen möglicher Zwangsarbeit liefern. Bisher ist es dank dieses Prozesses gelungen, ein breites Spektrum staatlicher Stellen unter der Leitung des Ministeriums für Arbeit, Behinderte und soziale Angelegenheiten (MOLISA) zu mobilisieren und so in weiten Kreisen die Einsicht reifen zu lassen, daß die Beseitigung der Zwangsarbeit und die Konsensbildung zum Begriff Zwangsarbeit in Vietnam für

¹¹ Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter des MOLISA, des Amtes des Premierministers, des Innen- und Sicherheitsministeriums, des Amtes der Nationalversammlung und des Obersten Volksgerichts an.

das Land relevant sind. Dieses Verständnis muß nun vertieft, an die politische Führung weitergegeben und in Änderungen von Gesetzgebung und Praxis umgesetzt werden.

323. Neuere IAO-Forschungsarbeiten zum Menschenhandel hatten zum Ziel, Aufschluß über den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft neben der sexuellen Ausbeutung zu gewinnen, wobei sowohl Nachfrage- als auch Angebotsfaktoren untersucht wurden. In Asien flossen Erkenntnisse über den Kinderhandel in einer Reihe von Herkunftsländern¹², die im Rahmen von IPEC bei Kurzevaluierungen gewonnen wurden, in grundsatzpolitische Beratungen und Projektgestaltungen ein. In der Größeren Mekong-Subregion zeigten Forschungsarbeiten beispielsweise, daß die meisten Opfer des Menschenhandels ursprünglich ihre Heimat freiwillig auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten verlassen, sich letztlich aber in extrem ausbeuterischen Zwangsarbeitssituationen und schlimmsten Formen der Kinderarbeit wiederfinden. Das IPEC-Mekong-Subregionalprojekt zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels¹³ befaßt sich daher mit dem Menschenhandel im größeren Rahmen der Arbeitsmigration und entwickelt bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zum Menschenhandel. Eine IPEC-Regionalstudie über die Nachfrage für Menschenhandel in Asien, die sich auf Bangladesch, Indien, Nepal, Pakistan und Sri Lanka erstreckt, wird gegenwärtig durchgeführt.

324. Im Mittelpunkt von Studien können bestimmte Zielgruppen stehen. Auf den Philippinen und in Indonesien wurden beispielsweise im Rahmen eines neuen SAP-FL-Projekts über die Mobilisierung von Maßnahmen für den Schutz von Hausangestellten vor Zwangsarbeit und Menschenhandel Situationsanalysen über im Haushalt tätige Arbeitsmigranten durchgeführt¹⁴. Die Studie über die Philippinen, ein Land, das einschneidende Maßnahmen für seine Arbeitsmigranten ergriffen hat, zeigte, daß dennoch große Lücken beim Schutz bestehen. Die in Indonesien durchgeführte Studie zeigte verschiedene Mißbräuche auf, darunter die Zwangsarbeitssituation von Migranten in Ausbildungslagern vor der Abreise, wobei es sich um einen Aspekt handelt,

¹² Bangladesch, China (Provinz Yunnan), Laotische Demokratische Volksrepublik, Nepal und Thailand.

¹³ Umfaßt China (Provinz Yunnan), Kambodscha, die Laotische Demokratische Volksrepublik, Thailand und Vietnam.

¹⁴ In das Projekt sind die Philippinen und Indonesien als Herkunftsländer, aber auch China (Sonderverwaltungsregion Hongkong), Malaysia und Singapur als Zielländer einbezogen. Ein weiteres IPEC-Projekt befaßt sich mit der Binnenarbeitsmigration von Mädchen und Frauen in fünf chinesischen Provinzen (Anhui, Guangdong, Henan, Hunan und Jiangsu).

der von den Aufsichtsorganen der IAO angesprochen worden ist.¹⁵

325. Im SAP-FL wird der Verbesserung der Kenntnisse über die Nachfrage nach Zwangsarbeit insbesondere im Zusammenhang mit dem Menschenhandel in Richtung der Industrieländer besondere Priorität eingeräumt. Die konzeptuelle Forschung warf auch ein Licht auf die wirtschaftlichen Gründe des Menschenhandels, die im Zusammenhang mit den sich wandelnden Nachfragestrukturen der Industrie stehen¹⁶. In westeuropäischen und anderen Industrieländern wurden im Rahmen von Feldforschungen das Zusammenwirken von Angebots- und Nachfragefaktoren in bestimmten Sektoren, das Profil der Arbeitsmigranten, die Opfer des Menschenhandels werden, und die Wirksamkeit von gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen untersucht¹⁷. Auf der Grundlage der Erhebungsinterviews wurde eine Datenbank über Zwangsarbeit und Menschenhandel aufgebaut. Die Forschung liefert Beiträge zu der neuen grundsatzpolitischen Diskussion über die Ausbeutung von Arbeitsmigranten, sei es aufgrund von Gesetzen über die Zwangsarbeit oder über den Menschenhandel, sowie für die Erstellung verschiedener Handbücher für IAO-Mitgliedsgruppen und andere interessierte Kreise.

326. In Afrika stießen erste Untersuchungen über Zwangsarbeit auf gewisse Schwierigkeiten. Einige Länder gingen nur zögernd auf dieses heikle Thema ein und vertraten die Auffassung, daß künftig ein thematischer oder subregionaler Ansatz ratsam wäre. Andere hingegen, u.a. Burkina Faso, Guinea, Madagaskar, Mali und Niger begrüßten die Hilfe der IAO bei Studien und leisteten Mithilfe bei ihrer Durchführung, dreigliedrigen Validierungsseminaren und einigen Folgemaßnahmen. IPEC hat in neun Ländern West- und Zentralafrikas Kurzevaluierungen des Kinderhandels durchgeführt. Die Regierungen Ghanas und Nigerias unterstützen nun ergänzende Studien im Kontext eines neuen Subregionalprojekts des SAP-FL, das zum Ziel hat, als Ergänzung der besser bekannten Lage von Kindern ein Licht auf die Strukturen des Menschenhandels mit Erwachsenen zu werfen. Grundlegende Studien in ausgewählten Gebieten beider Länder werden die

¹⁵ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004, S. 137-138.

¹⁶ G. Van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit/DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 31 (Genf, IAA, 2004).

¹⁷ In Deutschland, Frankreich (mit Schwerpunkt auf die Situation chinesischer Arbeitsmigranten), Japan, der Russischen Föderation, der Türkei und im Vereinigten Königreich wurden Studien über Zielländer durchgeführt.

Grundlage für die Planung von Programmen zur Prävention des Menschenhandels und zur Wiedereingliederung von Opfern auf Gemeinschaftsebene schaffen. In Ghana wurden staatliche Sozialarbeiter für die Untersuchung und Ermittlung von Fällen von Menschenhandel ausgebildet, so daß sichergestellt ist, daß diese Arbeit nach Beendigung des Projekts weitergeführt wird.

327. In Lateinamerika wurden in Bolivien, Brasilien, Paraguay und Peru Studien durchgeführt, um den Staat und die Sozialpartner zur Erörterung der Probleme zu veranlassen und geeignete Interventionsstrategien zu ermitteln. Als Beispiel seien die Erfahrungen in Bolivien genannt. Gemeinsam mit der Regierung wurde der Beschluß gefaßt, Forschungsarbeiten auf bestimmte Gebiete und bestimmte Fragen zu konzentrieren: Schuldknechtschaft im nördlichen Amazonas-Gebiet Boliviens, Arbeitskräfteanwerbungsmechanismen im Tiefland der Provinz Santa Cruz, und die sklavereiähnlichen Bedingungen, unter denen die Guaraní, eine indigene Bevölkerungsgruppe in der Region Chaco, leben. Die Forschungsergebnisse wurden im August 2004 auf einer dreigliedrigen Tagung in La Paz den staatlichen Stellen und Sozialpartnern vorgestellt. Im Anschluß daran bat der Arbeitsminister die IAO um technische Unterstützung bei der Planung und Durchführung einer nationalen Strategie zur Beseitigung der Zwangsarbeit. Diese Strategie wird von einer im Dezember 2004 durch eine interministerielle Konvention geschaffenen Nationalen Kommission für Zwangsarbeit umgesetzt. Zu den ersten Tätigkeiten zählten Seminare mit für die Arbeitsaufsicht zuständigen Regionaldirektoren und mit Arbeitgebern aus Sektoren, in denen Zwangsarbeit festgestellt wurde.

328. Diese Erfahrungen verdeutlichen, wie tiefreichend und vielfältig neuere Forschungsarbeiten über Zwangsarbeit sind und wie diese Forschungsarbeiten eine solide Grundlage für Folgemaßnahmen bieten können. Mit Hilfe kreativer Strategien und Verfahren ist ein gründliches Verständnis der Probleme der Zwangsarbeit möglich.

Schaffung von Problembewußtsein und Fördertätigkeiten

329. Es ist wichtig, unter staatlichen Stellen, den Sozialpartnern, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit ein Problembewußtsein für Zwangsarbeit zu schaffen, indem man die durch Studien gewonnenen Ergebnisse nutzt. Je nach gewähltem Hauptziel, nämlich den Boden für die Ratifizierung der Übereinkommen über Zwangsarbeit vorzubereiten oder Probleme bei ihrer Durchführung zu ermitteln, waren die Ansätze je nach Land oder Region verschieden. Hinzu kommt, daß Bemühungen zur Förderung politischer Veränderungen in Kreisen höherer Regie-

rungsbeamter anders ausfallen als diejenigen, die die Warnung potentieller Arbeitsmigranten vor den Gefahren mißbräuchlicher Rekrutierungsmethoden zum Ziel haben.

330. In Asien, wo die Übereinkommen über Zwangsarbeit einen niedrigeren Ratifikationsstand als anderswo aufweisen, wurde der Schwerpunkt der Sensibilisierungstätigkeiten ursprünglich auf diese IAO-Urkunden gelegt. Im Anschluß an ein 2003 in China durchgeführtes Seminar, das staatliche Bedienstete sowie Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer mit den IAO-Konzepten und -Instrumenten im Bereich der Zwangsarbeit vertraut machen sollte, wurde für hochrangige Bedienstete zuständiger chinesischer Ministerien und Institutionen eine Studienreise in verschiedene europäische Länder mit dem Schwerpunkt Zwangsarbeitsprobleme im Kontext der Bestrafung geringfügiger Rechtsverstöße veranstaltet. Auf einem 2004 durchgeführten interministeriellen Seminar wurden Folgemaßnahmen ermittelt, die zur Ratifizierung und Durchführung der Übereinkommen über Zwangsarbeit durch China führen sollten.

331. Ein in der Sonderverwaltungsregion Hongkong, China, im Februar 2003 durchgeführtes Seminar befaßte sich mit der Lage von als Hausangestellte tätigen Arbeitsmigranten innerhalb und außerhalb der Region. Diese Tätigkeit bereitete den Boden für das neue SAP-FL-Projekt über die Mobilisierung von Maßnahmen zum Schutz von Hausangestellten vor Zwangsarbeit und Menschenhandel in Indonesien, Malaysia, der Sonderverwaltungsregion Hongkong, China, und auf den Philippinen.

332. In Pakistan leistete die IAO Unterstützung bei einer im Dezember 2003 vom Verband der Eigentümer von Ziegelöfen durchgeführten Veranstaltung zur Schaffung von Problembewußtsein und zur Konsensbildung, und der Gesamtpakistanische Gewerkschaftsbund (APFTU) organisiert gegenwärtig eine Reihe von Sensibilisierungsveranstaltungen für Arbeitnehmer. Ein nationales Seminar, bei dem die Ergebnisse der Kurzevaluierungen bekanntgegeben wurden, wurde von den nationalen Medien aufmerksam verfolgt. Seither haben auch die verschiedenen Folgetätigkeiten große Medienaufmerksamkeit auf sich gezogen.

333. Im November 2003 veranstaltete die Regierung des Bundesstaates Andhra Pradesh in Indien mit Unterstützung der IAO einen Kongreß über Schuldarbeit, an dem interessierte Parteien von Seiten der Regierung, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft teilnahmen. Diese Veranstaltung führte zu wichtigen grundsatzpolitischen Empfehlungen sowie zu der Verpflichtung, einen Aktionsplan für die Beseitigung der Schuldarbeit zu erarbeiten.

334. In Südasien und in Afrika werden auf Ebenen der Gemeinschaft innovative Techniken, z.B.

Straßentheater, angewandt, um das Problembewußtsein für Schuldarbeit, Menschenhandel, Verschuldung und damit im Zusammenhang stehende Fragen zu schärfen. Derartige Strategien sind insbesondere in abgelegenen Gegenden mit Einwohnern, die weitgehend des Lesens und des Schreibens unkundig sind, besonders sinnvoll. In Nepal wird ein breites Spektrum von Medien, darunter Presseartikel, Radioprogramme in den Sprachen Nepali, Tharu und Avadhi sowie ein Video-Dokumentarfilm eingesetzt, um zur Abschaffung der Schuldarbeit und der schlimmsten Formen der Kinderarbeit aufzurufen. Für Journalisten der elektronischen und Druckmedien wurde ein Arbeitsseminar veranstaltet. Nicht alle Erfahrungen waren jedoch positiv. So stieß ein Plakatwerbefeldzug des Arbeitsministeriums der pakistanischen Provinz Sindh lokal auf einen gewissen Widerstand. 100.000 Plakate in Urdu und Sindhi wurden in fünf Distrikten der Provinz an besonders exponierten Stellen in Gerichten, Presseklubs, öffentlichen Ämtern und auf Marktplätzen angebracht. Viele von ihnen wurden jedoch angeblich auf Anweisung lokaler Landbesitzer abgerissen. Einige gewählte Vertreter des Staates, einige von ihnen mit persönlichen Interessen, waren einer Zusammenarbeit gegenüber nicht aufgeschlossen. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß solche Tätigkeiten in umfassendere Bemühungen zur Aufklärung und Sensibilisierung eingebettet werden müssen, um alle Teile der Gemeinschaft zu erfassen und zu überzeugen.

335. Obgleich der Ratifikationsstand der einschlägigen Übereinkommen in Lateinamerika hoch ist, wurde der Zwangsarbeit – mit Ausnahme Brasiliens – nur begrenzt Aufmerksamkeit geschenkt. Eine Reihe von Einführungsseminaren, die im Jahr 2002 in Bolivien, Ecuador, Guatemala und Peru (Länder mit einer großen indigenen Bevölkerung) veranstaltet wurden, hatten die Ermittlung von bisher nicht aufgedeckten Zwangsarbeitsproblemen¹⁸ zum Ziel. Zu diesen Problemen zählten die Schuldknechtschaft und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen indigener Arbeitsmigranten; Zwangsverhältnisse in privaten Bergwerken; Mißbrauch der Wehrpflicht; in einem Fall die Auswirkungen, die sich für die Anwendung des Arbeitsrechts aus der Tatsache ergeben, daß sich Großbetriebe in Militärbesitz befinden.

336. Brasilien hat hingegen eine umfangreiche, vom Kongreß im Oktober 2003 initiierte weitreichende Sensibilisierungskampagne gegen die Sklavenarbeit in die Wege geleitet (siehe Kasten 3.3). Diese mit Unterstützung der Regie-

¹⁸ Die Seminare wurden gemeinsam von der IAO und der lateinamerikanischen sozialwissenschaftlichen Fakultät (FLACSO) veranstaltet.

Kasten 3.3 Bekämpfung der Sklavenarbeit in Brasilien

Das IAO-Projekt in Brasilien hat zum Ziel, mißbräuchliche Praktiken der Rekrutierung, die zu „Sklavenarbeit“¹ führen, insbesondere im Bereich der Viehzucht und der Landwirtschaft, zu bekämpfen und zur Stärkung und Koordinierung von Maßnahmen der Mitglieder der Nationalen Kommission zur Beseitigung der Zwangsarbeit (CONATRAE) und anderer wichtiger Partner (darunter Gewerkschaften und der private Sektor) innerhalb und außerhalb der Regierung auf Bundes-, Staats- und Gemeindeebene beizutragen. Das Projekt enthält sechs Hauptkomponenten:

- Erstellung einer Datenbank über Sklavenarbeit für das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung mit Angabe der Regionen, in denen Sklavenarbeit aufgetreten ist und rekrutiert wird, der Namen der Täter, der betreffenden Wirtschaftstätigkeiten und der Fälle, in denen Arbeitnehmer in Sklavenarbeitsverhältnisse zurückfielen.
- Initiierung nationaler und regionaler Kampagnen gegen Sklavenarbeit.
- Inangriffnahme eines Nationalen Plans zur Beseitigung der Sklavenarbeit, darunter Maßnahmen zur Strafverfolgung von Tätern, Prävention und Rehabilitation von Opfern.
- Kapazitätsaufbau der im Bereich der Strafverfolgung bei Sklavenarbeit zuständigen Partner (in der Regel die bundesstaatlichen und für Arbeitssachen zuständigen Anklagebehörden, das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung, die Bundespolizei und sonstige Vollzugsbehörden) sowie Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen.
- Stärkung der Mobilen Inspektionsgruppe.
- Pilotprogramme zur Rehabilitation von Sklavenarbeitern, hauptsächlich durch einkommensschaffende Tätigkeiten, Kapazitätsaufbau und Rechtshilfe.

Seit seiner Initiierung im April 2002 hat dieses Projekt laufend an Dynamik gewonnen und seine Tätigkeiten ausgeweitet. Im ersten Jahr wurde der Sensibilisierung von Vollzugsbehörden viel Aufmerksamkeit gewidmet, um sie zu einer gemeinsamen Plattform gegen Sklavenarbeit zusammenzuschließen. Im September 2002 trafen auf einer Veranstaltung in Brasilia unter großer öffentlicher Anteilnahme Bundes- und Arbeitsrichter, Bundes- und auf Arbeitsrecht spezialisierte Staatsanwälte, Arbeitsinspektoren sowie Vertreter der Bundes- und Autobahnpolizei zusammen. Dies regte zur Einrichtung spezieller Gruppen zur Behandlung des Problems in den Bundes- und für Arbeitssachen zuständigen Staatsanwaltschaften sowie im Bundesrat der brasilianischen Anwaltskammer an, mit dem Folgeseminare veranstaltet wurden. Die Reaktion des Präsidenten des Obersten Arbeitsgerichts bestand in der Einsetzung neuer mobiler Gerichte (*varas itinerantes*) zur unverzüglichen Behandlung der schwerwiegendsten Fälle angeblicher Sklavenarbeit. Zu den gesetzgeberischen Maßnahmen zählte die Verabschiedung eines Gesetzes im Dezember 2002, das die Zahlung des staatlichen Anteils der Arbeitslosenbeiträge für von Sklavenarbeit befreite Arbeitnehmer sicherstellen soll².

Mit der Amtsübernahme der neugewählten brasilianischen Regierung Anfang 2003 erhielt das Projekt neue Impulse. Es arbeitete eng mit der Regierung bei der Erstellung des Nationalen Plans zur Beseitigung der Sklavenarbeit zusammen, der unter großer Aufmerksamkeit der Medien im März 2003 ins Leben gerufen wurde. Die Verkündung der Nationalen Kampagne zur Beseitigung von Sklavenarbeit war ein wichtiger nächster Schritt. Seither gab es eine Reihe von Initiativen der Exekutive und der Legislative mit dem Ziel, eine wirksamere Überwachung und nachdrücklichere Strafverfolgung im Falle von Sklavenarbeit zu gewährleisten. Im November 2003 wurden durch ein Bundesgesetz 269 neue Arbeitsgerichte in Gegenden mit einer starken Verbreitung von Sklavenarbeit eingesetzt³. Das Projekt unterstützte eine Initiative der Bundesregierung, eine „schwarze Liste“ von 101 Firmen zu veröffentlichen, die mit Sklavenarbeit in Zusammenhang gebracht wurden. Diesen Firmen würden in Zukunft öffentliche Mittel verweigert. Was Präventivmaßnahmen anbelangt, so wurde im August 2004 zwischen wichtigen Stahlfirmen und ihren Personalräten eine Vereinbarung geschlossen, derzufolge sich diese Firmen verpflichteten, keine Holzkohle von Unternehmen zu kaufen, deren Arbeitnehmer unter sklavereiähnlichen Bedingungen ausgesetzt sind. Auf Wunsch von CONATRAE unterstützte das Projekt auch durch eine umfassende Informationskampagne die brasilianische Regierung in bezug auf eine vorgeschlagene Verfassungsänderung, welche die Beschlagnahme des Eigentums von Personen, die Zwangsarbeit auferlegen, zuläßt. Der Erfolg der Kampagne gegen Sklavenarbeit in Brasilien läßt sich an der hohen Zahl der in den letzten Jahren von der Sklavenarbeit befreiten Arbeitnehmer ablesen.

¹ „Sklavenarbeit“ ist der von der brasilianischen Regierung gewählte Ausdruck für Zwangsarbeit.

² Gesetz Nr. 10608 vom 20. September 2002 zur Abänderung des Gesetzes Nr. 7998 vom 11. Januar 1990 zur Regelung des Arbeitslosenversicherungsprogramms.

³ Gesetz Nr. 10770 vom 21. November 2003 zur Einrichtung von Arbeitsgerichtshöfen in den vom Arbeitsrechtssystem erfaßten Regionen, Festlegung von gerichtlichen Zuständigkeiten und für andere Bestimmungen.

rung der Nationalen Kommission zur Beseitigung der Sklavenarbeit (CONATRAE) durchgeführte und von der IAO koordinierte Kampagne wurde durch freiwillige Beiträge in Höhe von mehr als 7,3 Millionen US-Dollar von Kommunikations- und Werbeagenturen finanziert. Das Kampagnematerial wurde in den 20 wichtigsten nationalen Flughäfen ausgestellt und erreichte nahezu 12 Millionen Passagiere. Im Anschluß daran wurden in Maranhão, Mato Grosso, Pará und Piauí staatliche Kampagnen zur Bekämpfung der Sklavenarbeit durchgeführt. Die Anzahl der Berichte in den Medien über Sklavenarbeitsprobleme stieg exponentiell an.

337. Der Fall Brasilien ist ein eindrucksvolles Beispiel für ein integriertes IAA-Unterstützungsprojekt mit verschiedenen sich ergänzenden Komponenten, wobei der Sensibilisierung eine besondere Rolle zukam.

338. Die Schärfung des Problembewußtseins in Industrieländern trug dazu bei, daß IAO-Mitgliedsgruppen und die Öffentlichkeit auf die Zwangsarbeit von Arbeitsmigranten aufmerksam wurden. Die Veröffentlichung und Verbreitung von Forschungsergebnissen kann ein ausgezeichnetes Mittel sein, um den Anstoß zu einer umfassenderen Diskussion und zu weiteren Maßnahmen in diesem Bereich zu geben. Auf Seminaren zur Validierung nationaler Forschungsergebnisse, die in den Jahren 2003-04 in sieben europäischen Ländern veranstaltet wurden, sind Teilnehmer über die Arbeitsdimensionen des Menschenhandels informiert worden. In der Russischen Föderation fanden Tagungen für die Arbeitgeber, die Mitglieder des Globalen Pakts sind, sowie für Arbeitnehmerverbände des Baugewerbes statt. Im Anschluß an zwei im September 2003 bzw. Oktober 2004 in Japan veranstaltete Seminare hat dort die Medienberichterstattung über Menschenhandel erheblich an Umfang zugenommen.

339. Fernsehen, Film und Video können wirksame Mittel zur Aufklärung der Öffentlichkeit über die Gefahren des Menschenhandels sein. So schilderte beispielsweise in Osteuropa der Film „Bought and Sold“, der vom IAA (IPEC und MIGRANT) erstellt und in lokale Sprachen übersetzt wurde, das Trauma von nach Westeuropa verkauften Frauen. Die zunehmende Medienpräsenz von IAA-Bediensteten – beispielsweise in der vierteiligen World-Service-Serie des BBC „Slavery Today“, die Ende 2004 ausgestrahlt wurde (und Ende 2005 wiederholt werden soll), und im französisch-deutschen Kanal ARTE im November 2003 – hatte zur Folge, daß die wichtigsten IAO-Botschaften zur Bekämpfung der Zwangsarbeit ein wesentlich größeres Publikum erreichten. Es steht fest, daß die Einbeziehung der Beseitigung der Zwangsarbeit in die vier grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die gegenwärtig aktiv durch die von IAO-DECLARATION durchgeführte Kommunika-

tionskampagne unter dem Motto „Arbeit in Freiheit“ gefördert werden, dazu dient, die wichtigen Querverbindungen zwischen den verschiedenen Rechten deutlich zu machen.

340. Abgesehen vom grenzüberschreitenden Menschenhandel mit Frauen und Kindern ist den aktuellen Fällen von Zwangsarbeit in Afrika in der Regel wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Dennoch gab es hier in einigen Fällen Fortschritte. Die ersten Tätigkeiten der IAO in Niger unter der Schirmherrschaft des PAMODEC-Programms (Programm zur Unterstützung der Umsetzung der Erklärung) hatten zur Folge, daß sich die Vereinigung der traditionellen Ortsvorsteher von Niger (ACTN) erstmalig öffentlich verpflichtete, Zwangsarbeit und Sklaverei zu bekämpfen. Zu den anschließenden Sensibilisierungsmaßnahmen zählten eine Hörfunkkampagne auf Gemeinschaftsebene, die Verbreitung von Fördermaterialien in lokalen Sprachen und drei regionale ACTN-Seminare zur Erörterung lokaler Probleme. In bezug auf den Menschenhandel hat IPEC ermittelt, daß führende Persönlichkeiten der Gemeinschaft nach einer Aufklärung über das Profil von Anwerbern und über Anwerbungsmechanismen am besten Hinweise über Menschenhändler geben können. In Ghana werden Sensibilisierungstagungen mit traditionellen Ortsvorstehern diesen Prozeß erleichtern. Im Rahmen des IPEC-Projekts zur Bekämpfung des Kinderhandels zum Zweck der Ausbeutung durch Arbeit in West und Zentralafrika (LUTRENA)¹⁹ sind in Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabun und Mali lokale Wachsamkeitsausschüsse für Kinderhandel eingerichtet worden.

341. Der Schärfung des Bewußtseins der Sozialpartner für die Notwendigkeit konzertierter Maßnahmen gegen Menschenhandel und Zwangsarbeit wurde Priorität eingeräumt. Im Januar 2003 veranstalteten SAP-FL und das Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) für Vertreter von Arbeitnehmerverbänden und die wichtigsten Auskunftspersonen in Genf eine informelle Konsultation zum Thema Zwangsarbeit, irreguläre Migration und Menschenhandel in Europa²⁰. Auf einer asiatischen Regionaltagung in Kathmandu, Nepal, die gemeinsam von IPEC, SAP-FL und ACTRAV im März 2003 abgehalten wurde, kamen Arbeitnehmervertreter aus der ganzen Region zur Erörterung von Kinder- und Zwangsarbeit zusammen²¹.

¹⁹ Erstreckt sich auf Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabun, Ghana, Kamerun, Mali, Nigeria und Togo.

²⁰ Konsultation über die Zwangsarbeitkonsequenzen der irregulären Migration und des Menschenhandels in Europa, Genf, 8.-9. Januar 2003. IAA: *Forced labour, migration and trafficking in Europe*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (unveröffentlichtes Dokument, 2003).

²¹ Arbeitnehmerkonsultation über die Rolle der Gewerkschaften bei der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit, Kathmandu, 3.-6. März 2003.

342. Das neue Projekt zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeitskonsequenzen strebt in der Russischen Föderation, Tadschikistan und Usbekistan eine aktivere Mitwirkung von Gewerkschaften bei der Behandlung dieses Problems an. Im Mittelpunkt einer im Oktober 2004 veranstalteten Tagung für Gewerkschaftsvertreter in Moskau standen Wege, wie Gewerkschaften die Beseitigung von Tadschiken und anderen irregulären Arbeitsmigranten in der Russischen Föderation verbessern können. Gegenwärtig sind Planungen für eine von Gewerkschaften in verschiedenen Teilen des Landes durchzuführende Informationskampagne im Gange.

Beratung zu rechtlichen und grundsatzpolitischen Rahmen

343. Die IAO hat sich insbesondere bemüht sicherzustellen, daß nationale Gesetze, Politiken und Programme gegen den Menschenhandel die Arbeitsdimensionen des Menschenhandels gebührend berücksichtigen. Es wurden detaillierte Richtlinien über Menschenhandel und Ausbeutung durch Zwangsarbeit, die sich insbesondere an Gesetzgeber und Vollzugsbeamte richten, erarbeitet²². In den Richtlinien wird auf die neuen vertraglichen Verpflichtungen im Bereich des Menschenhandels sowie auf die einschlägigen IAO-Urkunden eingegangen; sie erörtern die Rolle des Zivil-, Verwaltungs- und Arbeitsrechts und bieten praktische Orientierungshilfe zur Ermittlung und zum Schutz von Opfern von Zwangsarbeit und zur Strafverfolgung der Anwerber und anderer am Menschenhandel beteiligter Personen. Darüber hinaus wird die Aufgabe der unterschiedlichen Arbeits-, Vollzugs- und sonstigen Einrichtungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels diskutiert. Die Richtlinien werden bereits praktisch umgesetzt; beispielsweise wurde im Dezember 2004 auf einem Interministeriellen Seminar in Moskau eine russische Übersetzung vorgestellt, die in den Entwurf der neuen Gesetzesvorlage zur Bekämpfung des Menschenhandels einfließen soll. Auf einem Interministeriellen Seminar im November 2004 in Deutschland wurden die Richtlinien sowie die Forschungsergebnisse in Deutschland erörtert, und es wurde auf die Zwangsarbeit von irregulären Migranten in verschiedenen Wirtschaftssektoren hingewiesen.

344. In Zusammenarbeit mit anderen Sonderorganisationen unterstützte die IAO Regierungen und Sozialpartnern beim Entwurf oder der Erweiterung des Erfassungsbereichs nationaler Aktionspläne gegen den Menschenhandel in Ländern wie Albanien, der Republik Moldau, Rumä-

nien und Ukraine. Im Rahmen des von MIGRANT durchgeführten IAO-Projekts für Albanien, die Republik Moldau und die Ukraine wird die Ausarbeitung einer Politik für „sichere Migrationen“ unterstützt. Das Projekt soll außerdem sicherstellen, daß die nationalen Beschäftigungspläne den tatsächlichen und potentiellen Opfern des Menschenhandels zugute kommen. IPEC hat die Ausarbeitung zahlreicher nationaler Aktionspläne gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, darunter spezifische nationale Aktionspläne gegen den Kinderhandel, unterstützt.

345. In Nigeria erarbeitet die neu eingerichtete Nationale Stelle für das Verbot des Menschenhandels und andere verwandte Fragen (NAPTIP) gegenwärtig einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die IAO leistet technische Unterstützung. Im September 2004 veranstaltete die IAO ein nationales Seminar für interessierte Parteien, an dem Vertreter von staatlichen Stellen, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und nichtstaatlichen Organisationen aus verschiedenen Teilen des Landes teilnahmen. Zu den Empfehlungen für den Aktionsplan zählten Änderungen der Gesetzgebung, die Ausrichtung von Programmen zur Verringerung von Armut auf die am stärksten vom Menschenhandel gefährdeten Gruppen und der Aufbau eines nationalen Überwachungssystems.

346. Einige Länder orientierten sich bei der Einführung eines Lizenzierungssystems für private Stellen- oder Arbeitsvermittler und zur Überwachung ihrer Tätigkeiten an den Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997. In Nigeria wird derzeit die Arbeitsgesetzgebung mit Hilfe der IAO überarbeitet; ein dort vorgeschlagenes System zur Lizenzierung und Überwachung privater Arbeitsvermittler hat zum Ziel, heimliche Absprachen der Vermittler mit Menschenhandelsnetzen zu verhindern. Anderswo erhalten Arbeitsaufsichtsbeamte spezielle Vollmachten zur Inspektion von Arbeitsstätten, an denen Zwangsarbeit vermutet wird, und zur Verhängung von Strafen. Zum Beispiel sieht der neue Entwurf des Arbeitsgesetzbuchs der Ukraine vor, daß Arbeitsaufsichtsbeamte das Recht auf Inspektion aller Gebäude und Firmengelände haben, wenn sie einen triftigen Grund zu der Annahme haben, daß dort Zwangsarbeit vorliegt.

347. Die IAO geht das Problem des Menschenhandels auch durch die Förderung offener Migrationspolitiken an. Sie ist der Auffassung, daß eine gut organisierte Migration für Arbeitsmigranten von Nutzen sein und ihre Herkunftsländer bereichern kann. Ein Ziel von Projekten in Albanien, der Republik Moldau und der Ukraine sowie in der Größeren Mekong-Subregion ist die Verbesserung von Migrationsgesetzen und -politiken durch die Einführung der Überwachung privater Arbeitsvermittler und Verhandlungen über bilaterale

²² IAA: *Human trafficking and forced labour exploitation: Guidance for legislation and law enforcement*, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (Genf, 2005).

Abkommen über einen Arbeitskräfteaustausch. In Anbetracht des Ausmaßes des Menschenhandels von Albanien nach Griechenland und Italien hat die IAO bilaterale Vereinbarungen zur Prävention des Kinderhandels und zur Rückkehr der Opfer gefördert und für Verhandlungen über diese Vereinbarungen technische Unterstützung bereitgestellt. IPEC führt in Ost- und Südosteuropa sowie im Balkan ein Projekt zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschließlich des Kinderhandels, durch, das auf einer inklusiven Strategie im Bereich der Menschenrechte, einschließlich von Sozial- und Arbeitsrechten für Jugendliche, beruht²³.

348. In Pakistan zielt die technische Unterstützung der IAO darauf ab, die Regierung bei der Durchführung ihres Nationalen Politik- und Aktionsplans zur Abschaffung der Schuldarbeit und Rehabilitation der aus der Schuldarbeiter (NPPA) von 2001 zu unterstützen. Die IAO trug zur Formulierung des Plans bei und unterstützte anschließend zwei vom Bundesministerium für Arbeit, Arbeitskräfte und im Ausland lebende Pakistaner und den Provinzarbeitsbehörden organisierte Provinzseminare, um den Plan und seine Durchführungsvoraussetzungen besser bekannt zu machen. Seit Dezember 2003 unterstützt die IAO einen Berater für Schuldarbeit bei seiner Arbeit mit dem Ministerium. In verschiedenen Bereichen sind Fortschritte auf politischer Ebene erzielt worden, z.B. bei der Beseitigung von Hindernissen bei Ausgaben des Schuldarbeitsfonds, der Prüfung der Zusammensetzung der Nationalen Kommission für die Abschaffung der Schuldarbeit und der Unterstützung ihrer Tagungen. Im Einklang mit Veränderungen von politischen und administrativen Strukturen, durch die Entscheidungsbefugnisse in Distrikte verlagert wurden, sind Vorschläge für Änderungen des Gesetzes und der Vorschriften über das Schuldarbeitssystem (Abschaffung) unterbreitet worden.

349. In Nepal veranstaltete das IAO-Projekt für die Beseitigung der Schuldarbeit im September 2002 in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Landreform und -management in Nepalgunj in Westnepal ein Politikseminar, bei dem verschiedene Organisationen zusammentrafen, um Bemühungen zur Rehabilitation befreiter *kamaiyas* im Rahmen der generellen diesbezüglichen staatlichen Politik zu koordinieren. Das Projekt hat seither durch regelmäßige Koordinationstagungen die organisationsübergreifende Zusammenarbeit gefördert. Zu den positiven Ergebnissen zählen beispielsweise die Zusammenlegung von Mitteln der IAO, der Deutschen Gesellschaft für tech-

nische Zusammenarbeit (GTZ), von Action Aid und anderen nichtstaatlichen Organisationen zur Durchführung eines gemeinsamen Wasserversorgungs-/Irrigationsprojekts für befreite *kamaiyas*.

Ausbildung und Kapazitätsaufbau

350. Die komparativen Vorteile der IAO bestehen darin, die Kapazität von Arbeitsministerien und Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer für wirksame Maßnahmen gegen die Zwangsarbeit zu stärken. Tätigkeiten wurden den Bedürfnissen verschiedener Gruppen und Regionen angepaßt. In Europa konzentrierten sich die Bemühungen von SAP-FL zunächst auf Arbeitsinstitutionen und Arbeitsaufsichtsämter mit dem Ziel, die Zusammenarbeit mit Vollzugsbehörden, z.B. der Polizei, zu verbessern. In Rumänien wurde im April 2003 in Zusammenarbeit mit MIGRANT ein dreigliedriges Seminar in Bukarest abgehalten, das zu dem Schluß kam, daß mißbräuchliche Rekrutierungsmechanismen die Gefährdung für Menschenhandel und Zwangsarbeit erhöhen. Auf zwei Ausbildungstagungen in Bukarest, an denen Vertreter des Arbeitsministeriums, der für das organisierte Verbrechen zuständigen Polizei und der Grenzpolizei, Arbeitsaufsichtsbeamte, private Arbeitsvermittler und Gewerkschaften teilnahmen, wurde ein neues Ausbildungshandbuch über die Überwachung einer derartigen Rekrutierung für gültig erklärt. Auf einem anschließenden Validierungs- und Ausbildungsseminar für Südosteuropa im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO in Turin (das Turiner Zentrum) kamen Teilnehmer aus Albanien, der Republik Moldau, Rumänien und der Ukraine zusammen.

351. Diese Tätigkeiten bereiteten den Boden für ein neues Projekt, das den Kapazitätsaufbau zur Bekämpfung der Zwangsarbeit als Folge des Menschenhandels zum Ziel hat und sich auf ausgewählte Herkunfts- und Zielländer Europas erstreckt. Dieses Anfang 2005 von der IAO und dem in Wien angesiedelten Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) in die Wege geleitete Projekt strebt die Stärkung administrativer Kontrollen zur Ermittlung von Zwangsarbeit an. Zielgruppen sind Vollzugsbeamte, insbesondere Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte und Arbeitsinspektoren. Darüber hinaus strebt das Projekt die Stärkung der Selbstregulierungsmechanismen privater Arbeitsvermittler und ihrer Geschäftspartner sowie die Eingliederung des IAO-Moduls für die Überwachung privater Arbeitsvermittler²⁴ in nationale Ausbildungslehrpläne an.

²³ Projekte der technischen Hilfe gegen Ausbeutung der Arbeit und sexuelle Ausbeutung von Kindern, einschließlich Menschenhandel, in Ländern Zentral- und Osteuropas (PROTECT CEE).

²⁴ IAA: *Trafficking for forced labour: How to monitor the recruitment of migrant workers*, SAP-FL-Ausbildungshandbuch (unveröffentlichtes Dokument, 2003).

352. Auf nationaler und regionaler Ebene hat die IAO häufig die Einbeziehung von Arbeitsministerien und Sozialpartnern in nationale Leitungsausschüsse oder Arbeitsgruppen gegen den Menschenhandel gefördert. Arbeitsmarktinstitutionen und -informationen sowie staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten wird große Bedeutung beigemessen, und nationale Gewerkschaften werden zur gewerkschaftlichen Organisation von Arbeitnehmern des informellen Sektors aufgerufen. Auf den Philippinen sind z.B. Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Transportbranche für die Zusammenarbeit mit Hafenbehörden und der Polizei beim Abfangen vermutlicher Menschenhändler sensibilisiert worden. Eine ehrgeizige neue SAP-FL-Initiative konzentriert sich auf die Rolle von Arbeitsinstitutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb von China und von China ausgehend. Das Projekt strebt die Stärkung des rechtlichen und grundsatzpolitischen Rahmens gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel in Zusammenarbeit mit den Ministerien für öffentliche Sicherheit, Justiz und Arbeit und soziale Sicherheit sowie dem Nationalen Volkskongreß und dem Rechtsamt des Staatsrats an, bietet den für die Einhaltung von arbeitsrechtlichen und anderen Rechtsvorschriften zuständigen Beamten auf Provinzebene eine Ausbildung und hat sich die Mitwirkung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden bei der Prävention des Menschenhandels und der Ermittlung von Opfern zum Ziel gesetzt.

353. Ein in Pakistan vor kurzem erzielter Fortschritt war die Aufnahme der Frage der Schuldarbeit in das Unterrichtsprogramm der Bundesstaatlichen Rechtsakademie, der wichtigsten Institution des Landes für die Erst- und Weiterbildung von Justizbeamten. Die ersten beiden Lehrgänge fanden Ende 2004 in Islamabad und in Quetta, Provinz Baluchistan, statt. Gegenwärtig werden Pläne erarbeitet, die die Aufnahme ähnlicher Lehrinhalte in die angebotenen Ausbildungen der Nationalen Polizeiakademie, der Akademie für den öffentlichen Dienst und anderer wichtiger öffentlicher Ausbildungseinrichtungen vorsehen. Zielgruppen eines in der Provinz Punjab gegenwärtig entwickelten Ausbildungsprogramms sind die leitenden Bediensteten des Arbeitsministeriums und andere Bedienstete auf Provinz- und Distriktebene. Diese Ausbildung soll das Problembewußtsein der wichtigsten Bediensteten schärfen, damit sie durch praktische Maßnahmen vor Ort bei Bekämpfung der Schuldarbeit echte Erfolge erzielen können.

354. In Pakistan sowie in Tamil Nadu, Indien, unterstützt die IAO gegenwärtig die Gründung und Ausbildung von Wachsamkeitsausschüssen, denen auf lokaler Ebene die Hauptverantwortung für die Ermittlung, Befreiung und Rehabilitation von Schuldarbeitern obliegt. Diese Ausschüsse bedürfen oft einer Neubelebung. Im Oktober 2003

führte die IAO im Distrikt Tiruvallur von Tamil Nadu, Indien, in enger Zusammenarbeit mit der Distrikt-Finanzbehörde einen Ausbildungslehrgang für zukünftige Mitglieder des Distrikt-Wachsamkeitsausschusses und interessierte Partner von staatlicher Seite und der Zivilgesellschaft durch. Auf der Grundlage dieses Lehrgangs wurde dann ein Aktionsplan gegen Schuldarbeit für diesen Distrikt ausgearbeitet. Ein im Februar 2004 veranstaltetes Ausbildungsseminar mit Leitern der dörflichen Versammlungen (*panchayat*) zielte darauf ab, auf Gemeinschaftsebene zur Überwachung der Schuldarbeit anzuhalten. Im Projektgebiet sind bisher bereits 13 Ausschüsse auf *panchayat*-Ebene eingesetzt worden, und andere werden gegenwärtig gebildet. Ähnliche Tätigkeiten sind für das Projektgebiet in Andhra Pradesh, Indien, geplant, wo versuchsweise ein „mobiles Sondergericht“ zur Behandlung gemeldeter Fälle von Schuldarbeit vorgeschlagen wird. Tätigkeiten in Pakistan konzentrierten sich auf die Provinz Sindh, wo sechs Wachsamkeitsausschüsse in den Distrikten, die für Schuldarbeit besonders anfällig sind, eingesetzt und eine Schulung erhalten werden. In der Provinz Punjab wurde für alle Wachsamkeitsausschüsse Anfang 2005 mit IAO-Unterstützung ein Kapazitätsaufbauprogramm unter der Leitung des Arbeitsministeriums der Provinz durchgeführt.

355. Die IAO hat bereits Unterlagen zur Unterstützung der Ausbildung erstellt. Hierzu zählen das bereits genannte Handbuch zur Überwachung von Arbeitsvermittlern; die rechtlichen Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung durch Arbeit; die Informationsbroschüre von GENPROM über die Prävention der Diskriminierung weiblicher Arbeitsmigranten²⁵; der IPEC-Leitfaden über Gleichstellung der Geschlechter und Kinderhandel²⁶; das MIGRANT-Handbuch zur Entwicklung sicherer Migrationssysteme²⁷. Das Turiner Zentrum erarbeitet gemeinsam mit SAP-FL für IAO-Mitgliedsgruppen ein Ausbildungshandbuch über Zwangsarbeit. Ein wichtiges neues Produkt in Südasien wird ein „Hilfsmittelpaket“ zur Schuldarbeit sein, das Orientierungshilfe und Instrumente für unterschiedliche Interessengruppen, darunter Regierung, Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, Mikrofinanzierungsinstitutionen,

²⁵ IAA: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide* (Genf, Programm für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, 2003).

²⁶ N. Haspels; B. Suriyasam: *Promotion of gender equality in action against child trafficking – A practical guide for organizations* (Bangkok, IAA, 2003).

²⁷ M. Abella: *Sending workers abroad: A manual for low- and middle-income countries* (Genf, IAA, 1997).

nichtstaatliche Organisationen und Menschenrechtsgruppen, enthalten wird.

356. Ein weiteres Instrument zum Kapazitätsaufbau von IAO-Mitgliedsgruppen und anderen in bezug auf Zwangsarbeitsprobleme sind Projektberatungsausschüsse (PBAs) mit der Aufgabe, bei der Projektdurchführung und der Politikentwicklung Orientierungshilfe anzubieten. Beispielsweise werden in der nationalen breit abgeschützten Arbeitsgruppe des nepalesischen Schuldarbeitsprojekts Vertreter zuständiger Ministerien (z.B. das Ministerium für Landreform, Arbeit und Forstwirtschaft) sowie Sozialpartner zusammengebracht. Diese Arbeitsgruppe hat aktiv die Durchführung des Projekts in einer sehr schwierigen Umgebung unterstützt. In Nigeria und Ghana unterstehen die PBAs der Leitung des Arbeitsministeriums. Eine aktive Rolle bei der Anpassung von Projektmaßnahmen an nationale Bedürfnisse spielen auch nationale Stellen und Arbeitsgruppen, die sich auf den Menschenhandel konzentrieren, das Ministerium für Frauenfragen und die Einwanderungs- und Polizeibehörden. Es ist zweckmäßig, PBAs von Ländern zusammenzubringen, die sich an subregionalen Projekten beteiligen. So nahmen die Mitglieder von PBAs der Russischen Föderation und Tadschikistan bei einer gemeinsamen Tagung im September 2004 in Moskau einen konstruktiven Dialog auf und vereinbarten eine künftige Zusammenarbeit.

357. In Israel arbeitet die IAO mit dem israelischen Gewerkschaftsbund (Histadrut) zusammen, um die Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte, insbesondere chinesischer Migranten, als Mitglieder mit vollen gewerkschaftlichen Rechten zu fördern. Die meisten chinesischen Migranten stammen aus ländlichen Gebieten, verfügen nur über eine Grundbildung und sprechen weder englisch noch hebräisch, so daß ihre Integration in die israelische Gesellschaft schwierig ist. Ihr prekärer Rechtsstatus verstärkt ihre Isolierung und Anfälligkeit für Ausbeutung durch Zwangsarbeit. Die Histadrut bemüht sich, chinesische Arbeitskräfte besser über ihre Arbeitsrechte, ihren Rechtsstatus und die vorhandene lokale Unterstützung aufzuklären. Ende 2004 wurde mit Unterstützung des SAP-FL hauptsächlich für chinesische Bauarbeiter ein erstes Ausbildungsprogramm durchgeführt, wobei praktische Informationen über das Gewerkschaftswesen, den Schutz der Rechte, die Lage von Arbeitsmigranten in Israel und anderswo und einschlägige IAO-Übereinkommen vermittelt wurden.

Prävention und Rehabilitation auf kommunaler Ebene

358. Die Erfahrungen der IAO mit der Prävention von Zwangsarbeit und der Rehabilitation ihrer Opfer sind in den Bereichen Bekämpfung des Kinderhandels in aller Welt und Schuldarbeit, insbesondere in Südasien, am umfangreichsten. Das Problem des Kinderhandels wird im Gesamtbericht von 2006 über Kinderarbeit behandelt. Der vorliegende Bericht befaßt sich mit den IAO-Erfahrungen mit der Bekämpfung der Schuldarbeit in Südasien.

359. Das erste Projekt der IAO, das sich mit der Überschuldung und der Schuldarbeit in der südasiatischen Subregion befaßte, erstreckte sich auf Bangladesh, Indien, Nepal und Pakistan. Dieses Projekt wurde 2000 vom Programm Sozialorientierte Finanzdienstleistungen in die Wege geleitet und beruht auf der Einsicht, daß geeignete Mikrofinanzierungsdienste, die der besonderen Lage besonders bedürftiger Haushalte angepaßt sind, eine Hauptkomponente einer wirksamen Strategie zur Prävention der Schuldknechtschaft sein sollten. Zu jener Zeit war der Ansatz, Schuldarbeit aus der Perspektive der Prävention der Überschuldung anzugehen, für die Partnerregierungen der Subregion am ehesten akzeptabel. In jüngerer Zeit hat sich im Zuge der Zusammenarbeit von SAP-FL und SFP die Stoßrichtung der Strategie des Projekts zur Förderung der Prävention und Beseitigung von Schuldarbeit in Südasien (PEBLISA) zum Teil geändert. In Nepal befaßt sich ein gemeinsames Projekt von DECLARATION/SAP-FL und IPEC insbesondere mit der Frage der Rehabilitation früherer *kamaiya*-Familien.

360. Schuldarbeit entsteht durch ein Netz von Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, und zwar auch, jedoch nicht nur durch finanzielle Abhängigkeit. Diskriminierung und soziale Unterordnung sind die eigentlichen Ursachen. Aus diesem Grund strebt PEBLISA die Entwicklung finanzieller und nichtfinanzieller Interventionen zur Prävention von Schuldarbeit und zur Rehabilitation daraus befreiter Arbeitskräfte an. Viele Komponenten sind allen Projektbereichen gemeinsam, aber jeweils den lokalen Verhältnissen angepaßt – in erster Linie die Entwicklung und Erprobung von Mikrofinanzierungsdiensten, welche die besonderen Bedürfnisse vor allem der weiblichen Mitglieder der in Selbsthilfegruppen (SHGs) (siehe Kasten 3.4) zusammengeschlossenen Zielgruppe erfüllen, ergänzt durch verschiedene andere Interventionen zum Erreichen von mehr Eigenständigkeit in ihrem Leben in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht.

Kasten 3.4 Mikrofinanzierung und Schuldarbeit

Der Mikrofinanzierung kann in zweifacher Hinsicht große Bedeutung zukommen: Reduzierung der Abhängigkeit der Arbeitnehmer von Lohnvorschüssen ihrer Arbeitgeber und effektive Rehabilitation von ehemaligen Schuldarbeitern.

PEBLISA arbeitet mit lokalen Mikrofinanzierungsinstitutionen (MFIs) zusammen, um eine Reihe von spezifisch auf die Bedürfnisse der Haushalte zugeschnittenen Finanzdienstleistungen zu erproben, die einem höheren Risiko des Abgleitens in Schuldknechtschaft ausgesetzt sind. Diese Familien benötigen Finanzdienstleistungen zum Ausgleich von Einkommen und Ausgaben, zur Beherrschung von Risiken und unter Umständen zur Erfüllung sozialer Verpflichtungen – es handelt sich im wesentlichen darum, präventiv die Notwendigkeit eines Arbeitgeberkredits zu beseitigen.

Erfahrungsgemäß werden, zumindest im ersten Fall, vier wesentliche Finanzdienstleistungen benötigt, wobei der Schwerpunkt auf der *Mobilisierung von Ersparnissen* und nicht auf dem *Kredit* liegt :

- 1) *„Vertragssparen“*: Das Projekt legt das Schwergewicht auf die Bildung von Ersparnissen und Vermögenswerten, um im Haushalt ein Polster für Notfälle zu schaffen. Die Kunden verpflichten sich „vertraglich“, regelmäßig einen bestimmten Betrag zu sparen, sei er auch noch so klein. In der Zwischenzeit werden sie bei der Finanzplanung des Haushalts unterstützt, damit sie für einen bestimmten Zweck wie Hausbau, Schulgebühren oder religiöse Feiern einen bestimmten Betrag ansparen können.
- 2) *Liquide Ersparnisse*: Für Schuldknechtschaft anfällige Familien benötigen einen sicheren Ort, an dem sie geringe Mengen nicht benötigten Bargelds aufbewahren können. Dieser Ort muß im Bedarfsfall zugänglich sein, aber nicht so zugänglich, daß der Versuchung, Ausgaben zu tätigen, nur schwer widerstanden werden kann. In einigen Fällen werden Ersparnisse wöchentlich oder alle zwei Wochen im Verlauf von Gruppensitzungen deponiert. In anderen Fällen hingegen, wenn der Ausgabedruck am höchsten ist, erhalten Kunden abschließbare Kästen, die sie zu Hause aufbewahren, damit sie täglich etwas sparen können; die gesammelten Ersparnisse werden dann auf der Gruppensitzung deponiert.
- 3) *Einkommensschaffende Darlehen*: Bei innovativen Ansätzen für Darlehen für einkommensschaffende Tätigkeiten wird sorgfältig darauf geachtet, daß Kunden durch höhere Schulden nicht in eine noch schlimmere Situation geraten. Das Projekt experimentiert mit folgenden Ansätzen: Kleinstdarlehen, kostenlose Tilgungsaussetzungen, auf die erwartete Liquidität des Haushalts zugeschnittene Tilgungspläne und die jedem Darlehensnehmer in einer Gruppe eingeräumte Möglichkeit, Darlehenshöhe und -bedingungen individuell festzusetzen bzw. auf Wunsch überhaupt kein Darlehen in Anspruch zu nehmen.
- 4) *Notfalldarlehen*: Diese Darlehen werden zum Teil neben zu einem Darlehen für einkommensschaffende Tätigkeiten gewährt. Das Projekt strebt die Kultivierung eines Ansatzes der Tilgungsdisziplin an, wobei der Schwerpunkt eher auf Anreizen als auf Sanktionen liegt. Dem Darlehensnehmer wird großzügig eine zweite Chance eingeräumt, wenn das Problem eindeutig auf die Unfähigkeit und nicht die Unwilligkeit zur Rückzahlung zurückzuführen ist.

Neben den wichtigsten Finanzdienstleistungen bietet das Projekt auch die erforderlichen Unterstützungsdienste wie Finanzplanung für den Haushalt zur Ermittlung von Ursachen hoher Ausgaben (Mitgift, religiöse Feiern, Alkohol) und finanzielle Bildung; Schärfung des Bewußtseins für die Rechtmäßigkeit von Arbeitgeber- und Geldverleiherdarlehen; Mobilisierung der Gemeinschaft zur Reduzierung nicht nachhaltiger Ausgaben; und die Vermittlung von Fähigkeiten zur Aufnahme oder Erweiterung einkommensschaffender Tätigkeiten. Zu den anderen gegenwärtig erprobten Dienstleistungen zählen Mikroversicherung, Schuldenkonsolidierungsdarlehen und Landverpachtung.

361. Im Distrikt Ranga Reddy, Andhra Pradesh, Indien, erfolgte die Wahl der Zielgruppe anhand bestimmter Indikatoren, die eine Anfälligkeit für Schuldknechtschaft anzeigen: Dies sind die ärmsten der bedürftigen Haushalte (überwiegend *Dalits*²⁸). Die meisten Männer sind als Gelegenheitsarbeiter in der Landwirtschaft tätig, während die Frauen die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte stellen. Die Grundbesitzer ziehen es oft vor, Kinder und Jugendliche als Schuldarbeiter zu beschäftigen, da sie im allgemeinen wesentlich

geringere Lohnvorschüsse erhalten als Erwachsene. Im Rahmen des Projekts wurden Spar- und Kreditgruppen für Frauen über eine lokale *Dalit*-Organisation in Genossenschaften zusammengeschlossen, die als Mikrofinanzierungsinstitutionen in lokalem Besitz und unter lokaler Leitung fungieren. Diese Institutionen haben mehr als 2.500 Darlehen zur Deckung von Bedürfnissen in bezug auf Konsum und Einkommensschaffung gewährt. Ergänzende Komponenten sind ein Nachhilfeunterricht für Kinder, funktionale Alphabetisierung von Erwachsenen, Gesundheitsfürsorge und Sensibilisierung für Sozialfragen. Es wurden Forschungsarbeiten durchgeführt, um ein besseres Verständnis der Geschlechterdynamik

²⁸ *Dalit* ist im allgemeinen Sprachgebrauch der Ausdruck für die Kaste der Unberührbaren; wörtlich bedeutet dies „die Unterdrückten“.

sowie der Faktoren zu erwerben, die Arbeitgeber zur Anwendung von Schuldarbeit veranlassen. Neue Projektkomponenten sind z.B. Tätigkeiten mit den Wachsamkeitsausschüssen und mit Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer.

362. In Tamil Nadu, Indien, ist das Projekt im dürranfälligen Distrikt Tiruvallur aktiv, einem Gebiet, in dem die Landwirtschaft den Hauptpfeiler der ländlichen Wirtschaft bildet. Ziegelöfen, Kraftwebstühle und Reismühlen sind ebenfalls wichtige Arbeitgeber. Zielgruppe des Projektes sind mehr als 2.200 der ärmsten Familien (12 Prozent davon mit einem weiblichen Haushaltsvorstand), die überwiegend zur Kaste der Unberührbaren und zu den anerkannten Volksgruppen zählen. Diese Personen sind dem Risiko der Schuldknechtschaft ausgesetzt bzw. vereinzelt schon in die Schuldknechtschaft abgeglitten. In diesem Projektbereich haben sich individuelle Familienspardosen, in die täglich freiwillig Geld eingeworfen werden kann, als besonders populär erwiesen; vielfach wurden die angesparten Beträge mehr als verdoppelt und Männer dazu veranlaßt, Geld durch Reduzierung ihres Alkoholkonsums zu sparen.

363. Das Straßentheater wurde als Mittel eingesetzt, um zu einer Reduzierung nicht nachhaltiger sozialer Ausgaben anzuhalten. Darüber hinaus werden verschiedene Ausbildungsmaßnahmen durchgeführt, z.B. in bezug auf marktorientierte berufliche Fähigkeiten. Ein Versicherungssystem bietet Anreize für einen Schulbesuch der Kinder, und Erwachsenen wird Unterricht in funktioneller Alphabetisierung erteilt. Das zunehmende Selbstvertrauen der weiblichen Gruppenmitglieder zeigt sich daran, daß sie von den örtlichen Behörden Eigentumsurkunden für ihre Hausgrundstücke, Vorschulen für ihre Kinder und staatliche Verteilerstellen für Rationen für ihre Dörfer fordern. Aufgrund von Initiativen zur Einbeziehung von Männern in Spar- und Kreditgruppen, gemeinsame Aktionsausschüssen, eine Ausbildung in Lese-, Rechen- und Schreibfähigkeiten und beruflichen Fertigkeiten sowie in Sitzungen, auf denen die geschlechtsspezifische Aufgabenverteilung diskutiert wird, vollzieht sich bei der Geschlechterdynamik in den Haushalten allmählich ein positiver Wandel. Neue Ansätze in bezug auf die Frage, wie Spar- und Kreditgruppen in Gewerkschaftsstrukturen eingebunden werden könnten, um starke Arbeitnehmerverbände auf Dorfbasis aufzubauen, gelten als vielversprechend.

364. Die Zusammenarbeit des Projekts mit Wachsamkeitsausschüssen hat in Anbetracht neuerer Tätigkeiten in bezug auf Schuldarbeit in Reismühlen des Distrikts an Bedeutung gewonnen. Das Projekt bemüht sich, den sozialen Dialog zwischen den verschiedenen Parteien zu fördern. An einer vom Projekt geförderten Tagung Ende 2003 Tagung nahmen nahezu hundert Vertreter von Arbeitgeberverbänden aus den Sektoren Kraftweb-

stühle, Reismühlen und Ziegelöfen teil. Die Tagung führte zu einer Reihe von Entschlüssen. Sie ist der erste Schritt zur Einbeziehung von Arbeitgebern in wirksame Maßnahmen zur Regelung des Systems von Lohnvorschüssen. Zur wirksamen Beschneidung von Schuldarbeitspraktiken ist die Mitwirkung von Verbänden der Arbeitgeber und auch der Arbeitnehmer eine entscheidende Voraussetzung.

365. An anderen Orten in Tamil Nadu hat ACTRAV ebenfalls über sechs Gewerkschaftsverbände Frauenselbsthilfegruppen gegründet. Nahezu 1.200 Frauengruppen treffen sich regelmäßig, um Ersparnisse zu tätigen und Darlehen für einkommensschaffende Tätigkeiten wie Viehzucht, Weberei und Backen zu beantragen. Die Gruppenmitglieder entrichten einen nominalen Beitrag für die Gewerkschaftszugehörigkeit. Das kollektive Vorgehen kann zur Lösung vieler Probleme beitragen. In einem Fall konnte dank des kollektiven Vorgehens durch die Gewerkschaft Vereinigte Front der ländlichen Plantagen- und Bauarbeiter (UNIFRONT) erreicht werden, daß der Tageslohn weiblicher landwirtschaftlicher Arbeitnehmer um 75 Prozent erhöht wurde. In einem anderen Fall haben Arbeitnehmer im Webereisektor ebenfalls bei ihren Arbeitgebern und Auftragnehmern Lohnsteigerungen und bessere Bedingungen durchgesetzt, und sie planen jetzt die Bildung eigener Genossenschaften. Die Zusammenarbeit zwischen ACTRAV und PEBLISA dürfte durch eine gegenseitige Unterstützung und einen Erfahrungsaustausch noch weiteren Nutzen bringen.

366. In Pakistan konzentrierte sich die Feldarbeit auf die Rehabilitation aus Schuldknechtschaft befreiter oder geflüchteter *hari*-Familien, die in sieben temporären Lagern in und um Hyderabad herum in der Provinz Sindh leben. Ergänzende Tätigkeiten in der Provinz Sindh haben zum Ziel, die Umsetzung des Gesetzes über das Schuldknechtschaftssystem (Abschaffung) zu verbessern. Mit Unterstützung der IAO hat die Menschenrechtskommission Pakistans beispielsweise eine Broschüre über die Abschaffung der Schuldarbeit für die Ausbildung von Wachsamkeitsausschüssen herausgegeben, eine Reihe von Seminaren für Interessengruppen über die Rolle von Wachsamkeitsausschüssen veranstaltet und versuchsweise einen Rechtsberatungsdienst für in Schuldknechtschaft befindliche *haris* eingerichtet, die bei der Lösung ihrer Probleme den Rechtsweg einschlagen wollen.

367. Nach der gesetzlichen Abschaffung des Schuldarbeitssystems in Nepal unterstützt das Projekt Nachhaltige Beseitigung der Schuldknechtschaft (SEBL) nahezu 14.000 ehemalige *kamaiya*-Familien beim Aufbau neuer, sicherer und stabiler Lebensgrundlagen. Für die meisten von ihnen ist dies eine Lohnarbeit oder eine Pachtwirtschaft, ergänzt durch Verdienste aus Kleinst-

unternehmen. Zielgruppen des Projekts sind Erwachsene und Kinder in den fünf Distrikten der Terai-Region, in denen das *kamaiya*-System vorhanden war. Zentraler Bestandteil des Projekts für Erwachsene war die gewerkschaftliche Erfassung von Arbeitnehmern durch etablierte Gewerkschaften und ihre Unterrichtung über ihre Rechte. Zusätzlich wurden Anstrengungen unternommen, um die Einführung von Mindestlöhnen und anderen Arbeitsnormen zu fördern, ihre Durchführung zu überwachen und auf kommunaler Ebene Wachsamkeitsausschüsse einzusetzen, um zu vermeiden, daß ein Rückfall in Schuldarbeit, Kinderarbeit und andere Formen der Ausbeutung von Arbeitskräften erfolgt. Um Familien dabei zu unterstützen, ihr Einkommen durch Tätigkeiten wie Gemüseanbau außerhalb der Saison, Bienenzucht und Kleintierhaltung zu erhöhen, zu diversifizieren und zu stabilisieren, werden Berufsbildungsmaßnahmen in Verbindung mit Mikrofinanzierungsdienstleistungen angeboten. Ein innovatives Pilotprogramm für Mikrokrankenversicherung prüft gegenwärtig Gruppensysteme, die für die bedürftigsten Haushalte geeignet sind. Kinder im schulpflichtigen Alter werden entweder in die Regelschule aufgenommen, oder sie erhalten als Übergangsmaßnahme eine nichtformelle Bildung, je nach Alter und Situation. Es wird auch praktische Hilfe bei der Verbesserung der Qualität der Schulen geboten. Besondere Anstrengungen ermöglichen die Reintegration von *kamalharis* – Mädchen, die in Schuldknechtschaft in Haushalten arbeiteten – in ihre Familien und Gemeinschaften.

368. Trotz der instabilen politischen Lage ist es den Projektpartnern in Nepal gelungen, ihre Strategie anzupassen und in vielen Bereichen signifikante Fortschritte zu erzielen. Das Projekt meldet z.B., daß 45 Prozent der erwachsenen früheren *kamaiyas* jetzt eingetragene Gewerkschaftsmitglieder sind, 80 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Projektdistrikten (Frauen wie Männer) zumindest den Mindestlohn erhalten, die Alphabetisierungsrate von 38 auf 55 Prozent angestiegen ist, ein Prozentsatz, der erheblich höher liegt als der nationale Durchschnitt, nahezu 11.000 Kinder, zur Hälfte Mädchen, in Regelschulen eingegliedert wurden und Uniformen und Bücher erhielten, und mehr als 1.200 Menschen, zu 21 Prozent Frauen, eine Berufsbildung vermittelt wurde. PEBLISA bietet jetzt im ganzen Projektbereich sein Fachwissen über Mikrofinanzierung an. Da das Projekt Mitte 2005 abgeschlossen sein wird, liegt das Schwergewicht nun auf der Sicherung der Nachhaltigkeit der Auswirkungen durch die laufenden Tätigkeiten lokaler Partner.

369. In Bangladesch wurde die Existenz von Schuldarbeit bisher nicht offiziell anerkannt. Das Projekt konzentrierte sich daher auf die Überschuldung in ausgewählten Sektoren. Aus For-

schungsarbeiten ging hervor, daß es eine Schuldarbeit von Mädchen in Form kommerzieller sexueller Ausbeutung und eine Ausbeutung der Arbeitskraft im Zusammenhang mit der Überschuldung im Webereisektor gibt. Lokale Mikrofinanzierungsinstitutionen prüfen gegenwärtig die Planung und Durchführung geeigneter Mikrofinanzierungsmechanismen für diese gefährdeten Gruppen, z.B. Dienste wie das tägliche Einsammeln von Sparkapital und Notfalldarlehen. Die meisten Frauen haben sich nie zuvor an einer kollektiven Tätigkeit beteiligt und sind, da sie ein Kreditrisiko darstellen, von den wichtigsten Mikrofinanzierungsinstitutionen wie der Grameem Bank übergangen worden.

Was haben wir aus der technischen Zusammenarbeit der IAO gelernt?

370. Aus diesen intensiven IAO-Erfahrungen ergeben sich wichtige Erkenntnisse für die Bekämpfung der Zwangsarbeit. Das Amt und die Mitgliedsgruppen haben in dieser Zeit gemeinsam umfangreiche zusätzliche Kenntnisse erworben. Ein Großteil dieser Tätigkeiten wurde zum ersten Mal versuchsweise in kleinem Maßstab durchgeführt. Bei einem so heiklen Thema wie der Zwangsarbeit muß behutsam vorgegangen werden, um sicherzustellen, daß kein Partner den fahrenden Zug verläßt, und den Opfern der Zwangsarbeit muß die ihnen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden.

371. Aus den gewonnenen Erfahrungen geht klar hervor, daß nationale Interessengruppen auf jeder Stufe der Planung, Durchführung und Überwachung der technischen Unterstützung der IAO gegen Zwangsarbeit aktiv einbezogen und darüber informiert werden müssen. Eine solche Unterstützung muß fest in nationale Strategien, Prioritäten und Pläne zur Förderung von Arbeitnehmerrechten eingebettet sein, was bedeutet, daß nicht nur Regierungen auf nationaler und lokaler Ebene, sondern auch Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und sonstige Organisationen der Zivilgesellschaft zu beteiligen sind.

372. Wichtige Impulse erhalten Maßnahmen gegen Zwangsarbeit durch einen festen politischen Willen auf hoher Ebene und eine Lenkungsrolle des Staates. Dies dürfte sich auf alle anderen Ebenen innerhalb wie außerhalb der staatlichen Bereiche niederschlagen. Ohne einen solchen festen Willen können Interventionen Außenstehender oder der Zivilgesellschaft nur begrenzt wirksam sein. Dies verdeutlicht die entscheidende Bedeutung grundsatzpolitisch orientierter Förderarbeit und größerer Bemühungen zur Sensibilisierung der Zivilgesellschaft, um so effektiv eine Nachfrage nach politischen Änderungen zu schaffen. Politiken und Maßnahmen gegen Zwangsarbeit müssen fest in umfassendere Politiken zur Bekämpfung der Armut, der Arbeitslosigkeit, der

Diskriminierung und des organisierten Verbrechens eingebettet sein.

373. Eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit kommt entsprechenden Gesetzen zu. Die Vollzugsbeamten müssen mit den Bestimmungen der Gesetze und den Methoden zu ihrer Umsetzung gut vertraut sein. Verschiedene Rechtsurkunden und -verfahren müssen einander ergänzen, z.B. strafrechtliche, zivilrechtliche, Einwanderungs-, Arbeits- und Verwaltungsgesetze, im Einklang mit dem internationalen Recht.

374. Zwangsarbeit und Menschenhandel sind übergreifende Fragen, die eine interministerielle und organisationsübergreifende Zusammenarbeit durch institutionelle Koordinationsmechanismen, Arbeitsgruppen oder Ausschüsse mit einer breiten Mitgliederbasis (beispielsweise Ministerien für Arbeit, Inneres und Justiz, Frauen, Soziales, Handel und Industrie, Landreformen und Landwirtschaft usw.) erfordern. Insbesondere bei Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel sind eine Zusammenarbeit über nationale und regionale Grenzen hinweg und koordinierte Maßnahmen in den Herkunfts- und Zielländern erforderlich. Auch in den Ländern, in denen vor allem Arbeitsmigranten von Zwangsarbeit betroffen sind, sind Interventionen an Herkunfts- und Zielorten dieser Arbeitnehmer erforderlich.

375. Zur Vorbereitung geeigneter Maßnahmen ist ein gründliches Verständnis der Art und soweit möglich auch des Umfangs des zu behandelnden Problems der Zwangsarbeit unentbehrlich. Erfahrungsgemäß sind konventionelle Erhebungstechniken zur Untersuchung von Zwangsarbeit nicht geeignet. Innovative informelle Erhebungsmethoden, die weder den Verdacht derjenigen erregen, die Zwangsarbeit ausbeuten, noch die Opfer einem erhöhten Risiko aussetzen, sind angeraten. Die Methoden müssen flexibel sein, und die Befragter müssen über genügend Erfahrung verfügen. Zwangsarbeitssituationen sind in der Praxis oft sehr schwer aufzudecken und setzen tiefgehende Befragungen voraus, um ein umfassendes Verständnis für zahlreiche Faktoren zu gewinnen, die auf das mögliche Opfer einwirken. Von Zwangsarbeit sind Frauen und Männer, Jungen und Mädchen in unterschiedlicher Weise betroffen; aus diesem Grund muß bei allen Forschungsarbeiten den geschlechtspezifischen Dimensionen Rechnung getragen werden. In Anbetracht der Zusammenhänge zwischen Zwangsarbeit und anderen Formen von Diskriminierung muß darüber hinaus auch auf die Dimensionen Rasse, Religion und soziale Herkunft geachtet werden.

376. Da es sich bei der Zwangsarbeit um ein heikles Thema handelt, muß bei der Sensibilisierung und der Verbreitung diesbezüglicher Forschungsergebnisse immer mit Umsicht vorgegangen werden. Regierungen und Sozialpartner, die den Mut zur Behandlung dieser schwierigen

Probleme aufbringen, ist dafür Anerkennung zu zollen. Sie sollten von der internationalen Gemeinschaft nicht kritisiert, sondern unterstützt werden, um ihnen bei der Bewältigung etwaiger ans Licht kommender Zwangsarbeitsprobleme zu helfen.

377. Den Sozialpartnern der IAO kommt eine Schlüsselrolle zu, z.B. bei der Schaffung von Problembewußtsein für Zwangsarbeit durch ihre umfangreichen Netzwerke von mitgliedergestützten Organisationen. Arbeitgeberverbände können einen Beitrag zur Überwachung von Arbeitsvermittlungsgesellschaften leisten und so die Prävention von Zwangsarbeit und Menschenhandel unterstützen, und Arbeitnehmerverbände können mit Arbeitskräften in der informellen Wirtschaft Kontakt aufnehmen, wo Zwangsarbeitspraktiken stark vertreten sind. Was den Menschenhandel angeht, so weisen beispielsweise Gewerkschaftsorganisationen des Transportsektors ebenso wie Gewerkschaftsorganisationen in den Schlüsselsektoren, in denen irreguläre Migranten und Opfer des Menschenhandels am häufigsten beschäftigt werden, besondere Stärken auf. Die Fähigkeit von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur Übernahme dieser Rollen muß weiter verbessert werden.

378. Die Informationsverbreitung ist ein Hauptaspekt der Tätigkeiten zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsarbeit. Beispiele für gute Praxis müssen systematisch dokumentiert werden. Bei der Weitergabe und dem Austausch von Erfahrungen haben sich Studienreisen und internationale Tagungen als nützlich erwiesen. Informationen über Zwangsarbeit und Instrumente zu ihrer Bekämpfung müssen in lokalen Sprachen zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der Tatsache, daß so viele internationale Organisationen im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten in diesem Bereich tätig sind, ist es erforderlich, ein organisationsübergreifendes Lernumfeld zu schaffen, in dem ein umfangreicher Austausch von Informationen über effektive Strategien möglich ist.

379. Bei allen Präventions- und Rehabilitationsprogrammen auf Gemeinschaftsebene wird dank der aktiven Mitwirkung der lokalen Bevölkerung bei der Planung und Durchführung gewährleistet, daß Interventionen auf ihre tatsächlichen Bedürfnisse und Prioritäten zugeschnitten sind. Strategien müssen über die Symptome der Zwangsarbeit hinausgehen und deren eigentlichen Ursachen angehen, z.B. festverwurzelte soziale und geschlechtsbedingte Diskriminierung, Armut, Analphabetentum und Landlosigkeit, Versagen des Arbeitsmarkts und der Ausschluß Bedürftiger von gerechten Finanzdienstleistungen und vom Sozialschutz. Kernpunkt aller Strategien zur Beseitigung von Zwangsarbeit ist die Fähigkeit tatsächlicher und möglicher Opfer, ihre eigenen Interessen zu vertreten.

380. Eine einheitliche Strategie für alle Formen von Zwangsarbeit und Schuldarbeit ist unzweckmäßig. Die Interessen der Opfer müssen immer an erster Stelle stehen. Menschen, die brutal ausgebeutet wurden, müssen unverzüglich befreit und rehabilitiert, und ihre Ausbeuter müssen strafrechtlich verfolgt werden. Der Rechtsvollzug muß verbessert werden, damit Schuldarbeit mit abschreckenden Strafen geahnt wird und den Opfern gangbare Regreßwege offen stehen. Ohne ausreichende begleitende Unterstützung besteht die Gefahr, daß sich die Schuldarbeiter nach ihrer Befreiung in einer noch schlimmeren Lage befinden. Mit den Betroffenen müssen zunächst umfassende Rehabilitationspläne (einschließlich einer psychologischen Rehabilitation) erstellt und dann unverzüglich wirksam durchgeführt werden.

381. Kurzfristige Formen der Schuldknechtschaft (bei denen beispielsweise Lohnvorschüsse ausgezahlt werden, die innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens rückzahlbar sind) sowie Präventionsprogramme dürften eher eine Reihe integrierter Maßnahmen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe voraussetzen. Diese können die Menschen an den Punkt bringen, an dem sie in generelle Systeme der Armutsverringerung einbezogen werden können. Bei Projektmaßnahmen, insbesondere in Südasien, als Zielgruppe Frauen zu wählen, ist eine erforderliche, aber nicht ausreichende Vorgehensweise; es zeigt sich immer deutlicher, daß auch Männer einbezogen werden müssen. Nur dann können Gleichstellungsfragen wirksam im umfassenderen Kontext von Haushalt und Gemeinschaft angegangen werden. Ähnliche Erfahrungen, die bei IPEC-Tätigkeiten zur Bekämpfung des Kinderhandels in verschiedenen Regionen gewonnen wurden, verdeutlichen die Bedeutung einer derartigen gleichstellungsorientierten Strategie.

382. Es ergeben sich auch wichtige Lehren für die Rolle der Mikrofinanzierung bei der Bekämpfung von Schuldarbeit. Beispielsweise wird jetzt erkannt, daß die Mikrofinanzierung ein wertvoller Bestandteil einer integrierten Präventionsstrategie ist, für bereits in Schuldknechtschaft befindliche Menschen jedoch weniger sinnvoll ist, da deren Arbeitgeber die damit verbundenen Vorteile abschöpfen können. Die Verringerung der Nachfrage nach Schuldarbeit unter den Nutzern muß somit einhergehen mit Bemühungen, die Arbeitskräfte in die Lage zu versetzen, sich gegen Ausbeutung zu wehren. Arbeitgeber, die Schuldarbeit anwenden, können in positiver Weise in Bemühungen, dieser Praxis Einhalt zu gebieten, einbezogen werden, indem alternative Vertragsformen und produktivere Arbeitsplätze und Technologien entworfen werden.

383. Ein Grund für Zwangsarbeit sind vielfach lang andauernde Probleme der Armut, Ungleichheit und Diskriminierung. Es braucht Zeit zur Bewältigung dieser Probleme. Durch Projekte

allein kann die Zwangsarbeit nicht beseitigt bzw. können nicht über Nacht Ergebnisse erzielt werden. Echte Erfolge sind nur möglich, wenn Partner auf nationaler und internationaler Ebene Projektstrategien und -tätigkeiten in größerem Umfang replizieren. Vor allem bestätigen die Erfahrungen der IAO mit der Bekämpfung der Zwangsarbeit auf Gemeinschaftsebene erneut, daß in Armut lebende Menschen, sofern man ihnen die Möglichkeit gibt, in der Lage sind, den Ungerechtigkeiten und Schwierigkeiten in ihrem täglichen Leben entgegenzutreten. In aller Welt zeigen Opfer der Zwangsarbeit, wie widerstandsfähig sie gegenüber den Demütigungen sind, die sie erlitten haben, und daß sie noch in der Lage sind, an eine bessere Zukunft zu glauben. Vielen ist es gelungen, für sich und ihre Familien ein neues Leben aufzubauen. Hierin liegt die stärkste Hoffnung, daß die Beseitigung der Zwangsarbeit möglich ist und erreicht werden kann. Wenn konzentrierte Bemühungen vieler unterschiedlicher Partner auf nationaler und internationaler Ebene zur Unterstützung solcher Menschen unternommen werden, können reale und schnelle Fortschritte bei der Beseitigung der Zwangsarbeit erzielt werden.

2. Vorgeschlagener Aktionsplan

384. Im ersten Gesamtbericht über Zwangsarbeit wurde ein konzertiertes internationales Aktionsprogramm gegen Zwangsarbeit gefordert und deren Beseitigung als gemeinsame globale Verantwortung bezeichnet. Es wurde festgestellt, daß die IAO federführend sein könnte; ein wirksames Programm gegen moderne Formen der Zwangsarbeit setze jedoch eine starke globale Verpflichtung einer Reihe von Organisationen des Systems der Vereinten Nationen und seiner Sonderorganisationen sowie von regionalen Organen und Entwicklungsbanken voraus.

385. Dieser zweite Gesamtbericht thematisiert weitgehend dieselbe Herausforderung, geht aber gezielter vor. Wir verfügen jetzt über mehr Informationen über Zahl, Merkmale, Geschlecht und ethnische Zusammensetzung der Zwangsarbeiter in verschiedenen Weltregionen. Die Hauptbotschaften sind ziemlich klar. Wir müssen uns dem Problem der Zwangsarbeit stellen. Wir müssen die Zwangsarbeit an der Wurzel angehen, d.h. wir müssen uns mit den verschiedenen Arten von Diskriminierung, Not und Armut auseinandersetzen. Wir müssen die Fälle ermitteln, in denen Arbeitsmarktmerkmale, z.B. unzureichende Regelungen und eine schwache bzw. fehlende Arbeitsaufsicht, das Wachstum neuer Formen von Zwangsarbeit erleichtern. Wir müssen klare Gesetze erlassen, die alle betroffenen Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie die Öffentlichkeit in die Lage versetzen, die Parameter der Zwangsarbeit zu verstehen. Wir müssen Vollzugsbeamten das Mandat und die Ressourcen zur Durchführung von Gesetzen und Politiken, zur Ermittlung, zum Aufspüren, zur strafrechtlichen Verfolgung und Bestrafung von Tätern geben. Wir müssen unter Mitwirkung von Arbeitsministerien, Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und sonstigen nationalen und internationalen Partnern zeitgebundene Aktionsprogramme aufstellen. Wir müssen diese zeitgebundenen Programme durch lokale und nationale Medien breiten Kreisen bekannt machen. So kann die Welt in den kommenden vier Jahren erhebliche Fortschritte bei der Beseitigung der Zwangsarbeit erzielen. Es wäre realistisch, wenn wir die Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit bis 2015 anstreben, wobei andere Teile des internationalen Systems und nationale Regierungen in diese Bemühungen eingebunden werden sollten.

386. Die Zahl der in Zwangsarbeitsituationen gefangenen Arbeitskräfte ist insgesamt nicht so hoch, daß die Beseitigung der Zwangsarbeit ein ferner Traum bleiben muß. Die asiatische Region mit ihren vielfältigen Formen von Zwangsarbeit stellt eine besondere Herausforderung dar, der eine

entsprechende Priorität einzuräumen ist. Der Schutz indigener Völker, gefährdeter Minderheiten und auch der Kinder vor Zwangsarbeit in Lateinamerika und anderswo kann auch umfassendere Reformen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Art erforderlich machen. Armutsverringerungsprogramme müssen stärker und umfassender als bisher Probleme der Zwangsarbeit berücksichtigen. Die Beseitigung der Zwangsarbeit kann einen wirklich bedeutsamen Beitrag zum Millenniumsentwicklungsziel, bis zum Jahr 2015 extreme Armut und den Hunger zu halbieren, leisten.

Elemente eines globalen Aktionsplans: Allgemeine Fragen

Grundlegende Ziele und Zielvorgaben

387. Alle betroffenen Mitgliedstaaten sollten bis Ende der Vierjahresperiode 2005-2008 zeitgebundene Aktionsprogramme zur Beseitigung der Zwangsarbeit konzipiert und umgesetzt haben, um bis 2015 das Ziel, weltweit alle Formen der Zwangsarbeit zu beseitigen, zu erreichen.

Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit

388. Nach den früheren Erfolgen von Maßnahmen gegen Kinderarbeit ist es jetzt an der Zeit, durch die Schaffung von globalen und lokalen Partnerschaften konzertierte Maßnahmen voranzutreiben. Eine wirksame globale Allianz gegen Zwangsarbeit erfordert verschiedene Elemente. Dazu gehören Allianzen von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, mit akademischen und politischen Gemeinschaften und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft, mit dem System der Vereinten Nationen und mit anderen internationalen Gremien sowie mit bilateralen und multilateralen Entwicklungsorganisationen. Die Art dieser Allianzen wird natürlich je nach den Verpflichtungen, welche die verschiedenen Organisationen und Akteure am besten eingehen können, unterschiedlich sein. Mit ihrer Kombination von Fachtagungen und medienwirksamen politischen Veranstaltungen unter Teilnahme von Ministern könnte das Bündnis der OSZE gegen Menschenhandel als nützliches Modell dienen.

389. Nach der Aussprache über diesen Bericht auf der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 werden erste Konsultationen stattfinden, um den verschiedenen potentiellen Partnern die Möglichkeit zu geben, ihren spezifischen Beitrag zur globalen Bekämpfung der Zwangsarbeit festzulegen. Es wird vorgeschlagen, um die Optionen zu erörtern und zu einer ange-

messenen Reaktion anzuregen, eine internationale Tagung auf hoher Ebene in der IAO-Zentrale abzuhalten, um 2006 eine konzertierte Initiative gegen Zwangsarbeit in die Wege zu leiten. Auf dieser Tagung würden die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO mit anderen wichtigen nationalen und internationalen Akteuren und Organisationen zusammentreffen, denen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit zukommt. Die Tagung würde der Rolle internationaler Finanz- und Entwicklungsinstitutionen, die sich mit der Verringerung der Armut befassen, besonderes Augenmerk widmen und prüfen, wie eine Verpflichtung zur Beseitigung der Zwangsarbeit dazu beitragen kann, ihr Ziel der Armutsverringerung zu erreichen. Im Anschluß daran könnten Regionaltagungen mit dem Schwerpunkt auf den besonderen Erscheinungsformen der Zwangsarbeit in jeder Region organisiert werden.

Nationale Aktionen: Allgemeine Grundsätze und Strategien

Nationale Aktionspläne und Politiken

390. Zeitgebundene nationale Programme mit festen Vorgaben für einen bestimmten Zeitraum sind ein zweckmäßiger Mechanismus zur Behandlung eines Problems wie der Zwangsarbeit. Neben zeitgebundenen Programmen müssen Fragen der Zwangsarbeit in eine Reihe unterschiedlicher grundsatzpolitischer Rahmen auf nationaler Ebene einfließen. Hierzu sollten mindestens Armutsverringerungsstrategien und -programme, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken sowie Migrationspolitiken und Gleichstellungspolitiken und -programme zählen. Es wird vorgeschlagen, zum frühestmöglichen Zeitpunkt (unter Federführung des Arbeitsministeriums, jedoch auch unter Mitwirkung anderer in Frage kommender Ministerien) nationale Arbeitsgruppen für Fragen der Zwangsarbeit einzurichten und auch Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und andere Organisationen, die einen bestimmten Beitrag leisten können, zu beteiligen.

Gesetze und Rechtsvollzug

391. In diesem Bericht ist durchgehend auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, klare Gesetze gegen Zwangsarbeit mit ausreichend präzisen Angaben, angemessenen Strafen und wirksamen Rechtsvollzugsmechanismen vorzusehen. Obgleich die IAO-Übereinkommen über die Zwangsarbeit nun fast universell ratifiziert worden sind, sind sie noch nicht überall in leicht anwendbare gesetzliche Rahmen umgesetzt worden, die es Mitgliedstaaten ermöglichen, energische Maßnahmen gegen neue und sich wandelnde Arten von Zwangsarbeit zu ergreifen.

392. Die Gesetze müssen den nationalen Verhältnissen angepaßt werden. In Fällen von Zwangsarbeit und Menschenhandel, die eine Migration von Herkunfts- zu Zielländern beinhalten, kann es erforderlich sein, daß beide Länder bestimmte Aspekte ihrer Gesetze und Vollzugsverfahren harmonisieren. Solche Rahmen müssen auf dem Weg der Konsultation und des Dialogs unter Einbeziehung von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer aufgebaut werden und sich fest auf Menschenrechtsgrundsätze und das internationale Recht gründen. Sie sollten geeignete Mechanismen zur Ermittlung, Befreiung, zum Schutz und zur Rehabilitation von Opfern der Zwangsarbeit, Strafen für das Verbrechen der Zwangsarbeit sowie zweckmäßige und möglicherweise innovative Strukturen des Rechtsvollzugs (dies können u.a. mobile Inspektionseinheiten oder sogar mobile Gerichte sein, wenn die Zwangsarbeit zum großen Teil in entlegenen Gebieten auftritt) vorsehen. Die Gesetze sollten sich mit der Frage der Entschädigung der Opfer als Mittel zur Bekämpfung der Zwangsarbeit befassen und somit für die Opfer ein Anreiz zur Denunzierung der Zwangsarbeit und für diejenigen, die die Zwangsarbeit anwenden, ein Mittel zur Abschreckung sein.

393. Für alle mit dem Gesetzesvollzug beauftragten Personen muß ein Kapazitätsaufbau bereitgestellt werden, z.B. den Institutionen auf lokaler und Graswurzelebene. In einigen Fällen dürften bilaterale Vereinbarungen zur Behandlung besonders mißbräuchlicher Strukturen der Migration erforderlich sein. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die interinstitutionelle Koordination zwischen Arbeits- und Justizministerien, Arbeitsaufsichtsdiensten und den für die Strafverfolgung bei Zwangsarbeitsfällen zuständigen Behörden zu stärken. Die ersten Richtlinien der IAO für Gesetzgeber und den Rechtsvollzug könnten ein erstes Instrument sein²⁹. Jetzt ist zweifellos eine Intensivierung dieser Art von Arbeit in enger Absprache mit anderen zuständigen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen erforderlich.

Rehabilitationsprogramme

394. Für Länder besteht offenkundig ein dringender Handlungsbedarf in bezug auf die Einführung umfassender, auf die besonderen Bedürfnisse von Männern und Frauen, Jungen und Mädchen, die Opfer der Zwangsarbeit sind, zugeschnittener Rehabilitationsprogramme. Erfahrungsgemäß kann die Rettung und Befreiung von Zwangsarbeitern ohne geeignete Rehabilitationsmaßnahmen diese in eine noch gefährdetere Lage bringen

²⁹ IAA: *Human trafficking and forced labour exploitation*, a.a.O.

und zu einem Rückfall in Zwangsarbeit oder eine noch schlimmere Situation führen. Der Inhalt solcher Programme sollte soweit möglich in Absprache mit den vorgesehenen Nutzern festgelegt werden. Generell sollte der Ansatz darin bestehen, daß sie den Opfern eine Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben ermöglichen und sie in die Lage versetzen, ihr Leben wieder aufzubauen und sich in Freiheit und Würde eine sichere Existenzgrundlage zu schaffen. An Rehabilitationsprogrammen können sich mehrere, in enger Abstimmung arbeitende Partner beteiligen, die jeweils ihr besonderes Fachwissen und ihre besonderen Ressourcen einbringen.

Thematische Fragen und Prioritäten nach Region

395. Prioritäten für Maßnahmen müssen zwangsläufig entsprechend den Hauptmerkmalen der Zwangsarbeit von Region zu Region anders ausfallen. Der erste Gesamtbericht über die Zwangsarbeit hat bereits einige Prioritäten genannt, z.B.: Beseitigung der Zwangsarbeit durch ländliche Entwicklung; Zwangsarbeit und Menschenhandel; die Arbeit im Haushalt; und die Notwendigkeit eines Sonderprogramms gegen Schuldarbeit in Südasiens. Zu den meisten dieser Themen sind bereits Arbeiten in Angriff genommen worden.

396. In allen Entwicklungsländern muß die Arbeit über die Zusammenhänge zwischen Armut, Diskriminierung und Zwangsarbeit weiter intensiviert werden. Wo das Fortbestehen von Zwangsarbeit noch immer auf herkömmliche Praktiken und Überzeugungen zurückzuführen ist, ist es notwendig, traditionelle politische und auch religiöse Autoritäten bei Maßnahmen gegen die Zwangsarbeit einzubeziehen.

397. In Afrika ging aus Voruntersuchungen in Ländern wie Niger hervor, welche Bedeutung die Zusammenarbeit mit traditionellen Autoritäten bei der Bewältigung des kulturellen Vermächtnisses der Sklaverei hat. Die Einbindung traditioneller Führer dieses Landes hat dazu beigetragen, den Boden für klare Gesetze gegen Zwangsarbeit vorzubereiten. Solchen Modellen kommt in ganz Afrika eine große Bedeutung zu, vermutlich insbesondere in Ländern mit einem Vermächtnis von Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken. Eine Voraussetzung für wirksame Maßnahmen gegen die oft komplexen Zwangsarbeitsstrukturen auf dem afrikanischen Kontinent dürfte die Einbeziehung traditioneller Führungsstrukturen bei der Ausarbeitung von Aktionsplänen und neuen Gesetzen sein.

398. In Südasiens müssen die nationalen Regierungen und die Entwicklungs- und Gebergemeinschaft Maßnahmen gegen Schuldarbeitssysteme eine noch höhere Priorität einräumen. Dank innovativer Forschungsprogramme weiß man heute wesentlich mehr über die Art und Ursachen

des Problems, die betreffenden Sektoren und die Strategien für wirksame Maßnahmen gegen Schuldarbeit. Es hat sich gezeigt, daß die Schuldarbeit in Asien nur durch eine gut durchdachte Kombination aus Gesetzesvollzug, gerechteren Land- und Arbeitsmärkten, der Stärkung und dem Aufbau des Gemeinwesens sowie einem besseren Zugang der extrem Bedürftigen zu Kredit- und anderen Finanzdiensten beseitigt werden kann. Es gibt zahlreiche Nachweise für eine Korrelation zwischen Schuldarbeitssystemen und extremer Armut, die zeigen, daß arme und gefährdete Familien bei Fortbestehen von Schuldarbeitssystemen keine realistische Hoffnung haben können, sich aus der Armutsfalle zu befreien. Sind mehrere Millionen davon betroffen, so ist es ein wirtschaftliches, aber auch moralisches Gebot, daß Entwicklungsorganisationen, deren Strategien die Bekämpfung der Armut und die Beseitigung der extremen Armut zum Ziel haben, diese Schuldarbeitssysteme als Prioritäten für Maßnahmen von Regierungen auf allen Ebenen herausgreifen.

399. Neuere Forschungsarbeiten der IAO in Lateinamerika bestätigen die frühere Annahme, daß indigene Völker, vor allem in entlegenen Gebieten, besonders anfällig für Zwangsarbeit sind. Im Einklang mit den Grundsätzen des Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, das von vielen Ländern dieser Region ratifiziert wurde, ist somit nicht nur die volle Einbeziehung von repräsentativen Verbänden indigener Völker in Politiken und Aktionspläne gegen Zwangsarbeit erforderlich, sondern auch eine Konzentration von Armutsverringerungsprogrammen und entsprechenden Mitteln auf die Gebiete, in denen Zwangsarbeit zweifelsfrei nachgewiesen wurde. In den Fällen, in denen zugunsten indigene Völker von ihren Heimatgemeinschaften in andere Gebiete abwandern, in denen es Zwangsarbeit gibt, können sich solche Programme auf die Herkunftsfamilien und die Zielländer erstrecken. Sie sollten die Fähigkeit indigener Völker zur Aushandlung besserer Rekrutierungs- und Beförderungsbedingungen sowie besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen und eine wirksame Inspektion dieser Bedingungen am Zielort stärken. Die von internationalen Finanzinstitutionen bereits eingeleiteten Tätigkeiten, die der Armutsverringerung und der Entwicklung zugunsten indigener Völker in ihren Kreditvergabeprogrammen zunehmend Bedeutung beimessen, sollten in Zusammenarbeit mit der IAO intensiviert werden.

Zwangsarbeit, Migration und Menschenhandel

400. Gegenwärtig gibt es mehrere internationale, regionale und nationale Aktionspläne gegen den Menschenhandel. Schwerpunktmäßig befaßt sich dieser Bericht mit der Frage, wie – gemäß der

Strategie der Sachverständigengruppe Menschenhandel der EU und anderer – globale Aktionen gegen Menschenhandel durch Behandlung dieses Problems aus der Perspektive der Zwangsarbeit gestärkt werden können.

401. Bei Einbeziehung von Arbeitsministerien und -institutionen in Gesetze und Politiken zur Bekämpfung des Menschenhandels und bei deren Mitwirkung in interinstitutionellen Arbeitsgruppen, die zur Koordinierung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel eingesetzt werden, ist nationalen Aktionen gegen den Menschenhandel offenbar der größte Erfolg beschieden gewesen. Dies hat eine ausgewogene integrierte Strategie, die Gesetzesvollzug, Ermittlung und Schutz von Opfern, Prävention und Rehabilitation umfaßt, erleichtert. Der Aktionsplan sollte weiterhin Schwergewicht auf die Arbeitsdimensionen des Menschenhandels legen und zum einen gewährleisten, daß die diesbezüglichen nationalen Gesetze und Politiken den Folgen der Zwangsarbeit uneingeschränkt Rechnung tragen, und zum anderen sicherstellen, daß Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, Arbeitsgerichte, Arbeitsaufsichtsdienste und Arbeitsvermittlungsdienste sowie die Polizei und andere für die Durchsetzung des Strafrechts zuständige Stellen in Maßnahmen für den Kapazitätsaufbau nationaler Institutionen einbezogen werden.

402. In vielen Ländern ist mit dem Inkrafttreten und der bereits umfangreichen Ratifizierung des Menschenhandelsprotokolls ein wichtiger Prozeß der Gesetzesreform in die Wege geleitet worden. Alle Länder sollten in ihr Strafrecht Bestimmungen zum Menschenhandel und den sich daraus ergebenden Zwangsarbeitskonsequenzen aufnehmen. Dabei sollten sie eine Anpassung von Immigrations- und anderen Verwaltungsgesetzen unter Einbeziehung von Arbeitsrecht- und Immigration spezialisten in den Redaktionsprozeß gewährleisten. Nach der Annahme neuer Gesetze zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen intensive Ausbildungsprogramme durchgeführt werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Anwendung dieser Gesetze ist die Einführung von Schutzmechanismen, um die Opfer zu einer Zusammenarbeit anzuregen.

403. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit standen bisher vor allem die Herkunftsländer, von denen erwartet wurde, daß sie die Last des größten Teils der Maßnahmen gegen den Menschenhandel übernehmen. Eine größere Sensibilisierung in bezug auf die Auswirkungen der Nachfrage in industriellen Zielländern dürfte geboten sein. Schließlich zeugt die Tatsache, daß irreguläre Migranten in Zielländern in signifikantem Ausmaß in Zwangsarbeit ausgebeutet werden, von der dringenden Notwendigkeit eines besseren und rationaleren Migrationsmanagements. Bilaterale Migrationsvereinbarungen sind eine Lösung. 2004 erzielte die Internationale Arbeitskonferenz einen

Konsens über die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines multilateralen Rahmens für ein verbessertes Migrationsmanagement³⁰. Entsendeländer müssen ihre Kapazität zur Aushandlung derartiger Vereinbarungen stärken. Zu weiteren Präventivmaßnahmen zählen Arbeitsmarktinformationssysteme, die Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland bereitstellen, und eine bessere Überwachung staatlicher und privater Arbeitsvermittlungsdienste.

Forschungserfordernisse: Kontakte zur akademischen Gemeinschaft

404. Universitäten sowie wissenschaftliche und politische Institutionen sind Hauptakteure bei der Verbesserung der Wissensbasis über Zwangsarbeit. Unsere Forschungsarbeiten für die globale Schätzung haben gezeigt, daß es in der ganzen Welt nur sehr wenige Bücher, Dissertationen oder Fachartikel zu diesem Thema gibt. So dürften in Asien 1980 mehr Informationen über Schuldarbeit zur Verfügung gestanden haben als 20 Jahre später.

405. Wichtige Unterrichtszentren müssen es jetzt als eine Aufgabe und als Chance sehen, in Zusammenarbeit mit der IAO diesbezügliche Programme oder Kurse zu entwickeln. Dies könnte naturgemäß weltweit ein Interessenbereich für Menschenrechtszentren in Universitäten sein. Es kann ein Aspekt von Gleichstellungs- und ethnischen Studien, Arbeitsstudien, Entwicklungsstudien oder anderen Studien mit einem interdisziplinären Ansatz sein. Die wenigen Institute, die sich mit Sklaverei befassen, können zu einer Erweiterung ihres Arbeitsbereichs auf moderne Formen der Zwangsarbeit angehalten werden.

406. Hier kann nicht detailliert auf die möglichen Bereiche grundsatzpolitischer Forschung eingegangen werden, auf deren Grundlage pragmatische Lösungen vorgeschlagen werden können. Allerdings sollte schwierigen Problemen, beispielsweise einem fehlenden Konsens zu der Frage, ob derzeitige Praktiken eine Form der Zwangsarbeit sind, oder der entscheidenden Bedeutung einer umfassenderen Wissensbasis zur Ausarbeitung von Lösungen mehr Priorität eingeräumt werden. Ein Beispiel sind die Zwangsarbeitsaspekte der Häftlingsarbeit. Eine technische Konsultation der IAO hat ein Forschungsprogramm zur allgemeinen Frage der erzwungenen Häftlingsarbeit empfohlen, das sich auf Aspekte wie Umfang, Ausmaß von Häftlingsarbeit, Auswirkung verschiedener Arbeitsformen auf das Wohlbefinden und die Qualifikationen von Häftlingen, die empi-

³⁰ Schlußfolgerungen über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern der globalen Wirtschaft, in IAA: *Provisional Record* Nr. 22, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

rische Bedeutung der Zustimmung, das tatsächliche Arbeitssystem in Gefängnissen und die Elemente eines fairen und akzeptablen Häftlingsarbeitsmodells erstreckt.

Spezifische Maßnahmen für die IAO

407. Im Jahr 2001 unternahm der Verwaltungsrat mit der Einrichtung des Sonderaktionsprogramms zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL) einen entschlossenen Schritt für mehr interne Kohärenz und externe Sichtbarkeit der IAO-Tätigkeiten. Jetzt ist es an der Zeit, die Tätigkeiten gegen Zwangsarbeit im Amt selbst wie auch im Rahmen der Organisation noch stärker in den Mittelpunkt zu stellen und der IAO so die Möglichkeit zu geben, in maßgeblicher Weise und weiterhin sichtbar auf dieses Problem von wahrhaft globalem Ausmaß Einfluß zu nehmen. Wie in diesem Bericht deutlich wird, sind die Grundlagen für diese Vorgehensweise bereits vorhanden.

Zwangsarbeit, Armut und faire Globalisierung

408. In einer fairen Globalisierung kann es keinen Raum für Zwangsarbeit geben. Die Behandlung der Aspekte moderner Zwangsarbeit, die im Zusammenhang mit der Globalisierung stehen, kann ein konkreter Beitrag zum Erzielen einer fairen Globalisierung sein. Es ist notwendig, konkrete Schritte zu benennen, die von den unterschiedlichen Arten von Märkten oder Transformationswirtschaften oder von Entwicklungsländern gegen die Zwangsarbeitsprobleme ergriffen werden müssen, die mit der Globalisierung in Zusammenhang gebracht werden können. Der IAO-Aktionsplan könnte bestimmte Zielvorgaben für jedes Jahr der kommenden Vierjahresperiode benennen.

409. Eine ähnliche Strategie kann für die längerfristigen Ziele der Millenniumsentwicklungsziele bis zu 2015 verfolgt werden. Der Aktionsplan kann Ziele für verschiedene Stufen der Beseitigung der Zwangsarbeits- und Schuldarbeitsprobleme im Zusammenhang mit der strukturbedingten Armut und Diskriminierung für Zwei- oder Dreijahresperioden bis zum Jahr 2015 festlegen.

Die Rolle der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer

410. Die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in Maßnahmen gegen Zwangsarbeit ist zweifellos eine Priorität. Dies setzt konzertierte, auf gezielte Investitionen und Mittel basierende Bemühungen voraus. Arbeitgeber und ihre repräsentativen Organisationen haben ganz offenkundig ein sich auf ihr Ansehen beziehendes Interesse zu gewährleisten, daß es in ihren Lieferketten keine

Zwangsarbeit gibt. Der Zwangsarbeit ist bisher im Rahmen der wachsenden Bewegung zur Förderung sozial verantwortlicher Geschäftspraktiken nur unzureichend Aufmerksamkeit geschenkt worden. Arbeitgeberverbände können ihre eigenen zeitgebundenen Aktionsprogramme für diesen Zeitraum entwickeln. Diese Verbände können insbesondere in den mit dem Menschenhandel in Zusammenhang stehenden Sektoren wie Transport, Fremdenverkehr und Unterhaltung Verhaltenskodizes für ihre Mitglieder fördern, um bei ihren Geschäften besondere Wachsamkeit in bezug auf mögliche Zusammenhänge mit Zwangsarbeit oder geschleusten Migranten walten zu lassen. Sie können ferner eine Beeinflussung des Verhaltens nicht angeschlossener Arbeitgeber durch die Entwicklung und Verbreitung von Beispielen für gute Praxis über Arbeitsverträge und andere Vorkehrungen anstreben.

411. Die Fähigkeit der Sozialpartner der IAO, Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft zu erreichen, in der ein großer Teil der modernen Zwangsarbeit anzutreffen ist, muß weiter gestärkt werden. Ein wichtiges Mittel zur Reduzierung der Anfälligkeit dieser Arbeitskräfte für Zwangsarbeitssituationen kann die Stärkung ihrer Fähigkeit zur Selbsthilfe durch einen Zusammenschluß mit anderen Arbeitskräften sein. Diesen Arbeitnehmern ist es aufgrund der Unsicherheit oder anderer Merkmale ihrer Beschäftigung oft nicht möglich, einer offiziellen Gewerkschaft beizutreten. Allerdings können Gewerkschaftsfunktionäre und -mitglieder Verbänden oder Zusammenschlüssen bestimmter Arbeitnehmerkategorien, z.B. Haushaltshilfen und Arbeitsmigranten, ihr organisatorisches Fachwissen zur Verfügung stellen und ihnen den Zugang zu formalen Foren des sozialen Dialogs erleichtern. Der den Arbeitsmigranten mit gültigen Papieren offenstehende Rechtsweg sollte durch gewerkschaftliches Handeln auch Migranten ohne gültige Papiere zugänglich gemacht werden. Auch Gewerkschaften können in dieser Beziehung zeitgebundene Pläne aufstellen, beispielsweise ihre Tätigkeiten in jedem Jahr bis zum Jahr 2008 auf einen bestimmten Wirtschaftssektor konzentrieren.

Datensammlung über Zwangsarbeit

412. Die globale Schätzung ist nur ein Ausgangspunkt. Ihre innovative Methodologie läßt erkennen, was innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums erreicht werden kann, um anzufangen, die globalen Dimensionen der Zwangsarbeit in den Griff zu bekommen. Die eigentliche Herausforderung besteht darin, zuverlässige Statistiken über Zwangsarbeit auf nationaler Ebene auszuarbeiten, um so Bezugspunkte für die Messung von Fortschritten im Zeitverlauf zu schaffen. Für die IAO besteht eine Priorität darin, Ausbildung und Kapazitätsaufbau zu den Methodologien und

Techniken bereitzustellen, die zum Erreichen dieses Ziels eingesetzt werden können. Ausgangsbasis für derartige Bemühungen können die Staaten sein, die das Ausmaß der Zwangsarbeit anerkannt und sich selbst zu Abhilfemaßnahmen verpflichtet haben. Ein Anfang könnte im Jahr 2006 mit ausgewählten Ländern aus den Industrie-, Entwicklungs- und Transformationswirtschaften gemacht werden.

413. Auf der Grundlage der bisher durchgeführten Tätigkeiten kann die IAO darüber hinaus in Partnerschaft mit der akademischen Gemeinschaft innovative Ansätze im Bereich der qualitativen und Aktionsforschung weiterentwickeln, um ein noch besseres Verständnis für die verschiedenen Aspekte moderner Zwangsarbeit, ihrer Ursachen und Folgen und die besten Bekämpfungsmethoden zu gewinnen.

Operative Projekte

414. Die Rolle der IAO besteht darin, durch praktische operative Projekte in Zusammenarbeit mit nationalen Partnern dazu beizutragen, wirksame Methoden und Strategien zur Beseitigung der verschiedenen Formen der Zwangsarbeit zu entwickeln. Diese können anschließend von Regierungen, Sozialpartnern, nichtstaatlichen Organisationen, Entwicklungsorganisationen und anderen Akteuren angepaßt und in größerem Maßstab angewandt werden. Diese „Interventionsmodelle“ werden verschiedene zusammenhängende Komponenten enthalten und sich mit vorgelegten Grundsatz- und Rechtsfragen, dem Kapazitätsaufbau der für die Behandlung des Problems zuständigen Schlüsselinstitutionen und Präventions- und Rehabilitationsprogrammen für Opfer der Zwangsarbeit in den betreffenden Ländern befassen. Die IAO kann ihre besonderen Stärken in den beschäftigungsrelevanten Bereichen der Berufsbildung, der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Arbeitsvermittlung, der Mikrofinanzierung und der Entwicklung von Mikrounternehmen als Mittel für Prävention und Rehabilitation einbringen. Der Sozialschutz ist zweifellos ein weiterer Bereich, in dem die IAO klar einen komparativen Vorteil besitzt. Außerdem müssen innovative Mechanismen für die Arbeitsaufsicht und Überwachung in den Wirtschaftssektoren, in denen eine Anfälligkeit für Zwangsarbeitspraktiken besteht, entwickelt und erprobt werden, wobei die Erfahrungen mit neuen Ansätzen zur Überwachung der Kinderarbeit als Grundlage dienen.

415. Besonderes Gewicht wird auf die sorgfältige Dokumentierung aller Erfahrungen und die Erstellung einer Reihe benutzerfreundlicher Instrumente, Richtlinien und Materialien in vielfältiger Form und verschiedenen Medien gelegt werden, die von Partnern umfassend genutzt werden können.

416. Im Einklang mit der in diesem Bericht vorgelegten Analyse werden integrierte operative Projekte im wesentlichen in den folgenden zwei Hauptbereichen durchgeführt werden:

Zwangsarbeit, Armut und Diskriminierung in Entwicklungsländern

417. Nationale und regionale Projekte, die sich zum Teil auf bestimmte Themen konzentrieren, werden weiterentwickelt. Priorität wird Ländern oder Ländergruppen eingeräumt, die in naher Zukunft entsprechende Gesetze und zeitgebundene Aktionsprogramme annehmen. Ferner wird Mitgliedstaaten Priorität eingeräumt, die zur Entwicklung von Aktionsprogrammen in bestimmten Staaten oder Provinzen, in denen ernste Fälle von Zwangsarbeit aufgedeckt worden sind, in der Lage sind. Regierungen sollten dazu angehalten werden, eine Mitwirkung der Sozialpartner sowie lokaler Behörden und Einrichtungen der Zivilgesellschaft anzustreben. Diese Projekte sollten außendienstgestützte Elemente zur Entwicklung und zum Nachweis von Beispielen guter Praxis bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit und grundsatzpolitische Beratung umfassen, die in weitergefaßte innerstaatliche Strategien zur Verringerung von Armut und die Förderung von guter Staats- und Regierungsführung und Menschenrechten einfließt.

418. Es wird vorgeschlagen, auf der Grundlage erfolgreicher bisheriger Erfahrungen im Zeitraum 2005-08 jährlich mindestens zwei solche Projekte zu entwickeln, die so gleichmäßig wie möglich auf die Entwicklungsregionen aufgeteilt werden sollten. Tätigkeiten zur Beseitigung von Schuldarbeitssystemen, z.B. in Südasien, müßten ausgeweitet werden. Auf lokaler und Distriktebene werden weitere Projektinterventionen erforderlich sein, die sich zum Teil auf bestimmte Wirtschaftssektoren wie Reismühlen oder Ziegelöfen konzentrieren, wobei Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie Graswurzelorganisationen und lokale Behörden einbezogen werden sollten. Solche Initiativen auf lokaler oder staatlicher Ebene müssen durch vorgelagerte Tätigkeiten auf nationaler Ebene ergänzt werden, deren Schwerpunkt auf dem Kapazitätsaufbau für Vollzugsbehörden und Justiz und anderen zuständigen staatlichen Einrichtungen liegt.

419. In Afrika ist ein Regionalprogramm in den Ländern möglich und notwendig, in denen ein Vermächtnis der Sklaverei besteht und von Sklaven abstammende Familien nach wie vor mit Problemen konfrontiert sind. Der Sensibilisierung der Gesellschaft insgesamt und praktischen Maßnahmen, die gewährleisten, daß benachteiligte Gruppen einen gerechten Zugang zu Land und sonstigen Gütern zur Sicherung ihres Lebensunterhalts haben, wird besondere Priorität eingeräumt.

420. In Lateinamerika dürfte es zwar zunächst sinnvoll sein, auf nationaler Ebene (und in bestimmten Provinzen, in denen in erster Linie Indigene als Opfer der Zwangsarbeit anzutreffen sind) operative Programme für indigene Opfer der Zwangsarbeit zu entwickeln; es wäre jedoch auch ein umfassenderes Programm der regionalen Kooperation angebracht, das den einzelnen Ländern die Möglichkeit gibt, von Beispielen vorbildlicher Praxis zu lernen. Im Verlauf der Vierjahresperiode können schrittweise einige regionale oder subregionale Programme entwickelt werden. Im Mittelpunkt eines solchen Programms könnten Mexiko und Mittelamerika stehen. Ein weiteres Programm könnte sich auf die Anden-Länder konzentrieren, in denen ein großer Teil der Bevölkerung auf indigene Völker entfällt, und ein drittes Programm könnte sich auf die Länder des Amazonasbeckens erstrecken, wo Zwangsarbeit insbesondere isolierte indigene Völkern betrifft.

Zwangsarbeit, Migration und Menschenhandel

421. Die Zielrichtung der IAO-Programme in diesem Bereich sollte sich im wesentlichen aus den nationalen und regionalen Aktionsplänen zur Bekämpfung des Menschenhandels ergeben und sicherstellen, daß das Problem im Kontext der Arbeitsmigration angegangen wird. Wie bei der ersten Generation von SAP-FL-Projekten sollten in diesem Rahmen Arbeitsmarktakteure aus den Herkunfts- und den Zielländern zusammengebracht werden, um eine Lösung für den Migrationsdruck in den Herkunftsländern zu finden und die Arbeitnehmerströme in Sektoren zu lenken, in denen in Zielländern ein Arbeitskräftemangel besteht.

422. Diese Programme würden mehrere Komponenten enthalten, z.B. Sensibilisierung, Gesetzesreformen, grundsatzpolitische Beratung, Kapazitätsaufbau von Arbeitsmarktinstitutionen und Vollzugsbehörden sowie beschäftigungsorientierte Rehabilitationsmaßnahmen. In bereits laufenden Programmen hat die IAO mit Mitgliedsgruppen zusammengearbeitet, um das Migrationsmanagement zu verbessern, die Anwerbung für eine Beschäftigung im Ausland zu überwachen und das Problembewußtsein zu verstärken. Diese Tätigkeiten werden fortgesetzt, es wird aber auch mehr Gewicht auf die Verbindung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Strategien zur Armutsverringerung und die nationale Datenverwaltung über den Menschenhandel gelegt. Mehr Aufmerksamkeit wird der Prävention des Menschenhandels und der Wiedereingliederung erwachsener Opfer durch Qualifizierung, Mikrofinanzierungs- und Arbeitsvermittlungssysteme unter Nutzung des Fachwissens verschiedener IAA-Hauptabteilungen gewidmet.

423. Im Zeitraum 2005-08 wird Programmen in asiatischen, afrikanischen, osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern, in denen Forschungsarbeiten zahlreiche Fälle von Menschenhandel festgestellt haben und der politische Wille zur Behandlung des Problems vorhanden ist, Priorität eingeräumt. In diesem Zeitraum werden laufende subregionale Programme konsolidiert. Es wird vorgeschlagen, in Entsprechung entsprechender Ersuchen von Mitgliedstaaten noch mehr Herkunfts-, Transformations- und Zielländer in diese Maßnahmen einzubeziehen.

Besondere Aktivitäten im Bereich der Häftlingsarbeit und sonstiger von staatlicher Seite auferlegter Zwangsarbeit

424. Besondere Aktivitäten im Bereich der Häftlingsarbeit und sonstiger von staatlicher Seite auferlegter Zwangsarbeit werden im Licht der besonderen Art vorhandener und etwaiger neuer Probleme, die in den nächsten Jahren auftreten können, entwickelt und durchgeführt.

425. Was die erzwungene Häftlingsarbeit angeht, so sollten, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, weitere Forschungsarbeiten zum besseren Verständnis der Probleme durchgeführt werden. Zu den Tätigkeiten werden (insbesondere für Entwicklungsländer) rechts- und grundsatzpolitische Beratung, die Entwicklung neuer Richtlinien für Mindestnormen für die Arbeit in Strafanstalten als Beitrag zum umfassenderen Prozeß der Entwicklung internationaler Gefängnisvorschriften, die Ausbildung von Beamten in Strafanstalten und anderen Staatsbediensteten und die Förderung der Anwendung des Arbeitsrechts auf Strafanstalten zählen.

426. In bezug auf die staatliche Zwangsarbeit besteht das Ziel darin, gemeinsam mit Mitgliedstaaten, die dazu bereit sind, Tätigkeiten zur Lösung lang andauernder Probleme in diesem Bereich durchzuführen. Die Tätigkeiten werden vermutlich Gesetzesreformen und grundsatzpolitische Beratung, Programme zur Schaffung von Problembewußtsein und zur Sensibilisierung, institutioneller Kapazitätsaufbau, die Einführung glaubwürdiger wirksamer Rechtsmittel für Opfer sowie Pilotprojekte, die praktikable Alternativen zur Anwendung von Zwangsarbeit aufzeigen, und die wirtschaftliche und soziale Wiedereingliederung ehemaliger Zwangsarbeiter umfassen.

427. Die Tätigkeiten der IAO gegen Zwangsarbeit haben in den letzten vier Jahren ständig an Dynamik gewonnen. Dies war auch Ausdruck des wachsenden globalen Bewußtseins für das Problem und der zunehmenden Bereitschaft auf seiten der Mitgliedstaaten, sich damit auseinanderzusetzen. Jetzt ist es an der Zeit, gestützt auf aus-

reichende Mittel und unter Leitung der IAO, eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit zu bilden, um sicherzustellen, daß diese schwerwiegende Ver-

letzung der Rechte von Frauen, Männern, Mädchen und Jungen überall in der Welt endlich der Vergangenheit angehört.