

SCHLUSS MIT DER ZWANGSARBEIT

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

SCHLUSS MIT DER ZWANGSARBEIT

Gesamtbericht

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

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
89. Tagung 2001

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 92-2-711948-5
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2001

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.

Inhalt

Zusammenfassung	vii
Einleitung	1
Teil I. Zwangs- und Pflichtarbeit: Ein dynamisches Gesamtbild.....	7
1. Wandlungen der Zwangsarbeit	9
2. Sklaverei und Menschenraub: Ein anhaltendes Problem.....	17
3. Pflichtteilnahme an öffentlichen Arbeiten	20
4. Zwangsarbeit in der Landwirtschaft und entlegenen ländlichen Gebieten: Praktiken der Zwangsrekrutierung.....	22
5. Hausangestellte, die Zwangsarbeit verrichten	31
6. Schuldknechtschaft und ihre Beseitigung	33
Schuldknechtschaft definieren: Begriffliche und grundsätzliche Probleme	33
Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Beseitigung der Schuldknechtschaft	35
Schätzungen	36
Schuldknechtschaft beseitigen: Praktische Erfahrungen.....	39
7. Ein Extremfall: Vom Militär auferlegte Zwangsarbeit	47
8. Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel: Die Kehrseite der Globalisierung	51
9. Zwangsarbeit in Gefängnissen: Dilemmas unserer Zeit	65
Teil II. Von der IAO geleistete Unterstützung der Bemühungen zur Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit: Bisherige Erfahrungen	71
1. Einleitung.....	73
2. Internationale Maßnahmen gegen Zwangsarbeit: Der Kontext der Tätigkeit der IAO	75
3. Zwangsarbeit und ländliche Arbeitskräfte: Erfahrungen der Vergangenheit weisen den Weg in die Zukunft.....	80
4. Technische Unterstützung und technische Zusammenarbeit der IAO im Bereich der Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit..	85
5. Mitwirkung der Sozialpartner	98
6. Bewertung der Wirksamkeit: Abschließende Kommentare.....	103

Teil III. Auf dem Weg zu einem Aktionsplan gegen die Zwangsarbeit	105
1. Ein konzertierter Aktionsplan ist notwendig	107
2. Der Umfang eines IAO-Aktionsplans gegen Zwangsarbeit: Allgemeine Betrachtungen	108
3. Zwangsarbeit: Eine gemeinsame globale Verantwortung	111
4. Spezifische Themen für künftige Maßnahmen	112
Thematische Forschungen und Analysen	112
Zwangsarbeit und Menschenhandel.....	113
Beseitigung der Zwangsarbeit durch ländliche Entwicklung..	114
Arbeitsaufsicht und Gesetzesvollzug	115
Statistiken.....	116
Die Arbeit im Haushalt ins Rampenlicht rücken	117
Erreichen der anfälligen Personengruppen: Herausforderung für die Sozialpartner.....	117
Ein Sonderprogramm gegen Schuldknechtschaft	117
5. Abschließende Bemerkungen	119
Vorgeschlagene Diskussionspunkte	119
Anhänge	121
1. Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen	123
2. Folgemaßnahmen zur Erklärung (Ablaufdiagramm) Unterstützung der Bemühungen um die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.....	128
3. Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr.29 und 105 und der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte im Zusammenhang mit der Beseitigung aller Firmen von Zwangs- oder Pflichtarbeit	129
4. Internationale Instrumente, die für die Zwangsarbeit von Belang sind	135

Zusammenfassung

Die Zwangsarbeit wird allgemein verurteilt. Dennoch zählt die Beseitigung der zahlreichen Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit – alte und neue Formen, von der Sklaverei und Schuldknechtschaft bis zum Menschenhandel – noch immer zu den schwierigsten Herausforderungen, mit denen sich örtliche Gemeinwesen, nationale Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und die internationale Gemeinschaft konfrontiert sehen. Um dieser Negation der menschlichen Freiheit und den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Zwangsarbeit entgegenzutreten, sind multidimensionale Lösungen erforderlich¹.

Schluß mit der Zwangsarbeit ist der zweite Gesamtbericht, der im Rahmen des neuen Förderungsinstruments der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), der Folgemaßnahmen zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998, ausgearbeitet wurde. Der Bericht gibt einen Überblick über die vielfältigen Formen von Zwangsarbeit, die heute in der Welt anzutreffen sind, und über die unterschiedlichen Reaktionen, die dieses Phänomen hervorruft, wobei das Ziel darin besteht, eine größere Unterstützung für seine Beseitigung zu mobilisieren. Am Ende des Berichts wird ein von den Mitgliedsgruppen der IAO zu erörterndes und zu billigendes konkretes Aktionsprogramm vorgeschlagen, das eine ganzheitliche Vorgehensweise vorsieht, um dieser abscheulichen Praxis ein Ende zu setzen.

In Teil I des Berichts werden anhand einer ausführlichen Auswertung des vorhandenen Datenmaterials die häufigsten, heute noch vorhandenen Formen von Zwangsarbeit untersucht. Weltweit wurde dem Problem der Zwangsarbeit vor allem deswegen verstärkte Aufmerksamkeit zuteil, weil insbesondere an ein Land (Myanmar) wiederholt internationale Appelle gerichtet wurden, die dort noch immer bestehenden Probleme dieser Art zu korrigieren. Der Frauen- und Kinderhandel – hauptsächlich für Prostitution und häusliche Dienste sowie für Arbeit unter ausbeuterischen Bedingungen – hat ebenfalls in den letzten Jahren weltweit dramatisch zugenommen. In Nordamerika führten verschiedene Fälle ausbeuterischer Arbeit, die in den Medien große Aufmerksamkeit erregten, zu hohen Strafen und einem größeren Problembewußtsein der Öffentlichkeit. Hinzu

¹ Wie im Bericht erläutert, hat der Begriff „Zwangsarbeit“ eine bestimmte juristische Bedeutung, und daher darf er nicht mit landläufigen Bezeichnungen zur Beschreibung schlecht bezahlter, gefährlicher oder allgemein ausbeuterischer Arbeit verwechselt werden.

kommt, daß Millionen von Menschen in vielen Ländern Südasiens und Mittel- und Südamerikas unter Bedingungen der Schuldklaverei leben und arbeiten.

In *Schluß mit der Zwangsarbeit* wird, beginnend mit den zwanziger Jahren, ein Überblick über den geschichtlichen Hintergrund der Antwort der IAO und der Vereinten Nationen auf das Problem der Zwangsarbeit gegeben. Im Anschluß an Tätigkeiten, die auf Ersuchen des Völkerbunds durchgeführt wurden, nahm die IAO das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, an. In den fünfziger Jahren wurde anderen Formen von Zwangsarbeit, die zur Bestrafung politischer Ansichten dienten oder ein Überbleibsel des damals noch weit verbreiteten Agrarfeudalismus darstellten, erneut Aufmerksamkeit geschenkt. Die Vereinten Nationen reagierten 1956 mit einem Übereinkommen zur Abschaffung der Sklaverei, während die IAO das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, annahm. Doch trotz der einheitlichen Verurteilung in diesen und anderen Instrumenten bestand die Praxis fort.

Der Bericht enthält zu jeder Kategorie von Zwangsarbeit Informationen zu den unterschiedlichen Faktoren, die sie beeinflussen. In verschiedenen Fällen ist es der IAO und anderen internationalen Organisationen gelungen, die Praxis zurückzudrängen oder völlig zu beseitigen. Der Bericht weist nach, daß es gestützt auf eine Kombination aus politischem Willen und abgestimmten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, verschiedener Ministerien, der Sozialpartner und nichtstaatlicher Organisationen durchaus möglich ist, der Zwangsarbeit ein Ende zu setzen.

Wie im Bericht festgestellt, gibt es in einigen Ländern Afrikas noch immer Sklaverei. Zwangsarbeit in Form von Zwangsrekrutierung ist in zahlreichen Ländern Lateinamerikas und in Teilen der Karibik sowie anderswo anzutreffen. Vor allem eingeborene Bevölkerungsgruppen leiden unter dieser Form des Mißbrauchs. Eine als Beispiel dienende eingehende Untersuchung der Situation in drei Ländern der Region (Brasilien, Dominikanische Republik, Haiti) zeigt, wie es bei Verknüpfung der Unterstützung der IAO mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen gelingen kann, das Problem zurückzudrängen. Hinsichtlich der afrikanischen Ausprägung des Problems – unfreiwillige gemeinschaftliche und dörfliche Arbeiten – ist festzustellen, daß bestimmte Regierungen, die nach Erlangung der Unabhängigkeit an die Macht gekommen sind, in diesem Bereich die koloniale Gesetzgebung und Praxis fortsetzen.

Haushaltshilfen sind oft in Situationen der Zwangsarbeit gefangen; durch physischen oder rechtlichen Zwang, durch Drohungen, Gewalt oder durch Taktiken wie die Zurückbehaltung von Ausweispapieren oder Löhnen werden sie daran gehindert, die Wohnung des Arbeitgebers zu verlassen. Diese Praxis, von der fast ausschließlich Frauen und Kinder betroffen sind und die oft in engem Zusammenhang mit dem Menschenhandel und der Arbeitsmigration steht, existiert in zahlreichen Ländern.

In *Schluß mit der Zwangsarbeit* nimmt die Analyse der in Südasiens noch immer existierenden Schuldknechtschaft viel Raum ein. Dieses hauptsächlich in der Landwirtschaft und bestimmten Industriezweigen anzutreffende Phänomen bindet Millionen von Männern, Frauen und Kindern überall auf dem Subkontinent durch einen Teufelskreis der Verschuldung an ihre Arbeit. Der Bericht gibt zunächst einen Überblick über die 25jährige Erfahrung Indiens mit Bemühungen, das Problem durch unterschiedliche Initiativen zu beurteilen und zu beseitigen. So hat die im Staat Andhra Pradesh erprobte Lösung, früher in Schuldknechtschaft befindlichen Arbeitskräften Produktionsmittel und Darlehen zur Verfügung zu stellen, zu positiven Ergebnissen geführt, da männlichen Tage-

löhnern so Gelegenheit geboten wurde, der Schuldknechtschaft zu entfliehen. Eine unbeabsichtigte Konsequenz war die Zunahme der Anzahl von Frauen, die der Schuldknechtschaft anheimfallen, da sie zunehmend die Verantwortung für die Zahlung der Familienschulden übernehmen. Daher wird im Bericht die Frage gestellt, warum Frauen von ihrem Vater oder Ehemann die Schulden und somit die Schuldknechtschaft, nicht jedoch immer sein Land erben können.

Bezugnehmend auf Pakistan verweist der Bericht auf gravierende Fälle von Mißbrauch unter grundbesitzlosen Pachtbauern in der Sind-Region, die von der Menschenrechtskommission Pakistans dokumentiert worden sind. Bei Befragungen von etwa 1.000 Arbeitern zeigte sich, daß drei Viertel von ihnen Opfer physischen Zwangs wie privater Gefängnisse gewesen waren und daß rund 90 Prozent der Kinder gezwungen waren, zu arbeiten. Die Menschenrechtskommission Pakistans hat Land erworben und temporäre Lager eingerichtet, in denen Familien Zuflucht suchen können.

Im südwestlichen Nepal gibt es seit Jahrzehnten ein klassisches Beispiel semifeudaler Schuldknechtschaft. Ganze Familien, die in der Regel derselben eingeborenen Volksgruppe angehören, sind in einem Teufelskreis der Schuldknechtschaft gefangen; die Regierung hat dies kürzlich gesetzlich verboten und die IAO um Unterstützung bei der praktischen Beseitigung dieses Phänomens gebeten.

Der Einsatz von Zwangsarbeit durch das Militär und andere staatliche Stellen – angeblich für Entwicklungszwecke – hat in Myanmar zu einer Situation geführt, die große Aufmerksamkeit erregt. Mit einem Beschluß, der in der 80jährigen Geschichte der Organisation einzigartig ist, haben die Mitgliedsgruppen der IAO nach Artikel 33 der Verfassung in diesem Zusammenhang die Initiative ergriffen. Unter anderem führte dies dazu, daß an die Mitgliedstaaten, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und andere internationale Organisation appelliert wurde, ihre Beziehungen zu diesem Land zu überprüfen.

In *Schluß mit der Zwangsarbeit* wird auch ausführlich das in letzter Zeit zunehmend wichtige Phänomen des Menschenhandels erörtert. Dabei handelt es sich um ein wahrhaft globales Problem: Die meisten Länder der Welt sind gleichzeitig Entsende-, Transit- und Aufnahmeländer oder eine Kombination davon. Zwar handelt es sich beim Menschenhandel um eine alte Praxis, eine international einheitliche Definition wurde jedoch erst kürzlich vereinbart, und zwar im Protokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das im Dezember 2000 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde. In der Definition des Menschenhandels wird auf die diesbezüglichen Elemente des Zwangs verwiesen, etwa auf Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und sklavereiähnliche Praktiken. Auch im Bericht wird eine Verbindung hergestellt zwischen dem modernen Menschenhandel und modernen Formen von Schuldklaverei.

Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen haben sich in diesem Bereich weitgehend auf das Sexgewerbe konzentriert. Prostitution wird zwar gelegentlich freiwillig, meistens jedoch – und wenn Minderjährige beteiligt sind, praktisch immer – unter Zwang ausgeübt. Untersuchungen haben gezeigt, daß der Menschenhandel für dieses Gewerbe auf regionaler und internationaler Ebene weit verbreitet ist, oft unter Beteiligung krimineller Organisationen sowie gelegentlich unter Nutzung familiärer oder lokaler Netze. In Westafrika werden Kinder im allgemeinen verkauft, um in Haushalten (Mädchen) oder in der Landwirtschaft (Jungen) zu arbeiten, und gelegentlich werden sie auch in bewaffneten Konflikten eingesetzt.

In Europa hat der Umfang des Menschenhandels seit dem Auseinanderbrechen der ehemaligen Sowjetunion explosionsartig zugenommen. Zwar ist es schwierig, zwischen illegalen Grenzübertritten und geschleusten Migranten zu unterscheiden, es steht jedoch fest, daß die große Mehrheit der auf diesem Kontinent an derartigen Wanderungen beteiligten Menschen Männer und Frauen aus Osteuropa und dem Balkan sind. In *Schluß mit der Zwangsarbeit* wird gefordert, mehr Forschungen über die für einen solchen Mißbrauch ursächlichen Arbeitsmarktbedingungen und die Wege zu ihrer Beseitigung durchzuführen.

Im Bericht wird die auch von der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol) aufgeworfene Frage gestellt: Warum wird Drogenhandel härter bestraft als Menschenhandel? Besonders beunruhigend ist dies in Anbetracht der Tatsache, daß nur sehr wenige Täter oder Organisationen – weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite – jemals für ihr Vergehen zur Rechenschaft gezogen werden. Neue Ansätze sehen Zeugenschutzprogramme und ähnliche Maßnahmen vor, um den Opfern des Menschenhandels zu helfen.

Die Häftlingsarbeit stellt die Mitgliedsgruppen der IAO vor ein schwieriges Dilemma. Im Bericht werden zwei völlig unterschiedliche Fragen angesprochen: Die für Privatbetriebe durchgeführte Häftlingsarbeit und die vom Staat für von ihm als unsozial bezeichnete Handlungen auferlegte Häftlingsarbeit. Während die erste Form von Arbeit angesichts der Tendenz zur Privatisierung rasch an Bedeutung gewinnt, ist bei der zweiten Form in Anbetracht der abnehmenden Anzahl von Regimen, die politische Meinungsäußerungen so bestrafen, das Gegenteil der Fall. In beiden Fällen handelt es sich um Praktiken, die scharf kritisiert werden.

In Teil II von *Schluß mit der Zwangsarbeit* werden die Bemühungen der IAO und anderer internationaler Organisationen zur Verhütung oder Beseitigung dieser Formen von Zwangsarbeit und zur Rehabilitation der Opfer analysiert. Dabei konnten einige Erfolge konstatiert werden, die der Arbeit der Aufsichtsgremien der IAO, ihren Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit (oft in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen) oder der Arbeit anderer Organisationen zu verdanken sind. Der Bericht schließt mit der Feststellung, daß sich die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf dieses Problem ohne eine ganzheitliche Vorgehensweise, bei der die Stärken verschiedener Organisationen gebündelt werden, als unzureichend erweisen wird.

Unter den verschiedenen Aspekten der Zwangsarbeit ist dem Menschenhandel von Seiten internationaler Organisationen und nationaler Regierungen in letzter Zeit am meisten Aufmerksamkeit geschenkt worden. In Anbetracht der großen Bedeutung der strafrechtlichen Verfolgung haben das Zentrum für internationale Verbrechensverhütung (CICP) und das Interregionale Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege (UNICRI) gemeinsam das Globale Programme gegen Menschenhandel auf den Weg gebracht. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) führt seit 1996 gemeinsam mit der IAO in der Mekong-Subregion ein Programm durch, das die Rückkehr und Wiedereingliederung vom Menschenhandel betroffener und anderer gefährdeter Frauen und Kinder vorsieht.

Innerhalb der IAO hat sich das Internationale Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) besonders aktiv um die Behandlung der Probleme Schuldarbeit von Kindern und Kinderhandel bemüht. In Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen oder allein arbeitet IPEC intensiv mit Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und nichtstaatlichen Organisationen zusammen, um das Problembewußtsein zu verbessern, zu intervenieren,

um der Praxis ein Ende zu setzen, und die beteiligten Kinder zu rehabilitieren. Im Bericht werden Maßnahmen aufgeführt, die ergriffen worden sind, um den Kinderhandel in Afrika und Asien zu bekämpfen. So wird beispielsweise im Rahmen eines größeren Programms im Mekong-Delta versucht, Frauen und Kindern zu helfen. Die Mitwirkung von Frauen – durch Bildung, Ausbildung, Kredite und andere Werkzeuge zur sozial-ökonomischen Gleichstellung – ist bei einer effektiven Strategie zur Bekämpfung des Kinderhandels von entscheidender Bedeutung.

Mikrofinanzierungs- und -darlehensvorkehrungen können eine wichtige Rolle dabei spielen, den Teufelskreis aus Armut und Versklavung zu durchbrechen. Zusätzlich zu der spezifischen Komponente eines in Nepal von IPEC und dem InFocus-Programm Förderung der Erklärung ausgearbeiteten Projekts wird von der Abteilung Sozialfinanzen überall in Südasien ein innovativer Ansatz der IAO erprobt. Das grundlegende Ziel dieses Projekts besteht darin, durch Forschungsarbeiten, Fürsprache und Anschubfinanzierung bestehende Mikrofinanzierungseinrichtungen anzuregen, speziell für Familien, bei denen das Risiko eines Abgleitens in Schuldklaverei besteht, Spar- und Kreditprodukte zu entwickeln, zu erproben und anzubieten. Angesichts des komplexen Charakters des Problems leistet das Projekt auch Unterstützung in den Bereichen Bildung, primäre Gesundheitsversorgung und einkommenschaffende Tätigkeiten.

Zwar kommt den Folgemaßnahmen zur Erklärung eine völlig andere Rolle zu als dem Aufsichtsinstrumentarium im Zusammenhang mit der Durchführung der Übereinkommen der IAO, dieses Instrumentarium hat jedoch oft Hindernisse aufgedeckt, die in den Mitgliedstaaten die Durchführung der Zwangsarbeitsübereinkommen behindern. Dies hat wiederum dazu geführt, daß technische Hilfe zur Überwindung dieser Probleme geleistet wurde. Im Bericht sollen die Feststellungen des Aufsichtsinstrumentariums nicht wiederholt werden, er soll aber deutlich machen, wie dieses Instrumentarium dazu beigetragen hat, bestimmte Probleme sichtbar zu machen und zu lösen. Eine praktische Anwendung hat sich bei Beratungsdiensten im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Beseitigung von Zwangsarbeit im Bereich von Projekten für öffentliche Arbeiten ergeben, da diese regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, daß dort keine Zwangsarbeitspraktiken Anwendung finden. Internationale Finanzinstitutionen haben die IAO ebenfalls um Rat ersucht, wie sie den Einsatz von Zwangsarbeit in den von ihnen geförderten Programmen vermeiden können.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie einzelne Unternehmen haben konkrete Schritte unternommen, um dem Problem entgegenzutreten. Der Globale Pakt – die partnerschaftliche Vereinbarung des Systems der Vereinten Nationen mit der Geschäftswelt – enthält Informationen, wie ein Handels- oder Agrarunternehmen zu führen ist, wenn das Entstehen von Schuldklaverei vermieden werden soll. Die Gewerkschaften haben nicht nur die Aufsichtsmechanismen mit diesen Fragen konfrontiert, sie haben diesem Problem auch im Rahmen ihrer eigenen Forschungs- und Lobbyarbeit und bei der Rekrutierung neuer Mitglieder Aufmerksamkeit geschenkt.

Teil II von *Schluß mit der Zwangsarbeit* schafft die Grundlage für eine Bewertung der Wirksamkeit der von der IAO geleisteten Unterstützung. Zwar wurden insbesondere bei den im ländlichen Sektor durchgeführten Tätigkeiten schon Erfolge erzielt, es sind jedoch noch stärker konzertierte Bemühungen erforderlich, um den verschiedenen Formen von Zwangsarbeit entschlossen entgegenzutreten. In Teil III wird untersucht, wie diese Bemühungen aussehen und beim Kampf gegen diese Geißel praktisch umgesetzt werden können.

Am Ende des Berichts werden eine Reihe von Fragen für die Diskussion auf der Internationalen Arbeitskonferenz vorgeschlagen. Anhänge enthalten den Text der Erklärung und ihrer Folgemaßnahmen, ein Ablaufdiagramm, das die verschiedenen Schritte der Folgemaßnahmen darstellt, eine Tabelle der Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 29 und 105 und der im Rahmen der Erklärung zur Frage der Beseitigung der Zwangsarbeit jährlich vorgelegten Berichte sowie Informationen über internationale Instrumente, die im Zusammenhang mit Zwangsarbeit von Bedeutung sind.

Dieser erste Gesamtbericht über Zwangsarbeit ist als Aufforderung zu verstehen, ein besseres Verständnis für dieses Problem zu entwickeln und sich energisch darum zu bemühen, diesen schrecklichen Schandfleck der menschlichen Freiheit in all seinen Formen zu beseitigen.

Einleitung

1. Zwangsarbeit – ein Relikt aus längst vergangenen Zeiten? Nein, leider nicht. Sie wird zwar weltweit verurteilt, doch immer wieder erhebt sie ihr häßliches Haupt mit neuen Zügen. Traditionelle Arten der Zwangsarbeit wie Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft gibt es in manchen Gegenden immer noch, und Praktiken dieser Art, wie sie in der Vergangenheit üblich waren, sind auch heute verbreitet. Vor dem Hintergrund neuer ökonomischer Gegebenheiten entstehen heute fast überall beunruhigende Praktiken wie etwa Zwangsarbeit in Zusammenhang mit Menschenhandel.

*Alte und neue
Formen der
Zwangsarbeit
angehen*

2. Mißbräuchliche Kontrolle eines Menschen durch einen anderen ist die Antithese von menschenwürdiger Arbeit. Die verschiedenen Arten von Zwangsarbeit sehen zwar unterschiedlich aus, haben aber zwei gemeinsame Merkmale: Ausübung von Zwang und Entzug von Freiheit. In Anerkennung der Tatsache, daß dies eine Beleidigung des menschlichen Geistes ist, hat die IAO den Grundsatz der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit in ihre Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen aufgenommen¹. Der vorliegende Bericht stellt im wesentlichen zwei Fragen zu diesem Grundsatz: Welche Grundmuster sind heute bei der Zwangsarbeit festzustellen? Wie kann die IAO gemeinsam mit ihren Mitgliedsgruppen und Partnerinstitutionen zur Verhütung und Beseitigung von Zwangsarbeit beitragen?

*Zwangsarbeit ist das
genaue Gegenteil
von menschen-
würdiger Arbeit*

3. Die 1998 erfolgte Annahme der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen ließ erkennen, daß die internationale Gemeinschaft erneut entschlossen ist, Zwangsarbeit endgültig in die Geschichte zu verbannen. Die Erklärung der IAO verpflichtet alle Mitgliedstaaten, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit im Rahmen eines Katalogs von sich gegenseitig verstärkenden fundamentalen Prinzipien² „einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“. Die Erklärung fordert

*Die IAO-Erklärung
– eine Chance*

¹ Während in der Erklärung und ihren Folgemaßnahmen von der Beseitigung aller Formen von *Zwangs- oder Pflichtarbeit* die Rede ist, spricht dieser Bericht zusammenfassend von *Zwangsarbeit*.

² Daneben sind in der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit drei weitere Gruppen von Prinzipien und Rechten aufgeführt: Vereinigungsfreiheit und effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; effektive Abschaffung der Kinderarbeit, und Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Jedes dieser Rechte und Prinzipien ist alle vier Jahre Gegenstand eines Gesamtberichts; der erste Gesamtbericht erschien 2000 unter dem Titel *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, Genf, 88. Tagung, 2000.

die IAO auf, die diesbezüglichen Bemühungen der Länder zu fördern sowie auch Unterstützung seitens anderer Institutionen zu mobilisieren und damit ihre eigenen Möglichkeiten auszubauen, auf Ersuchen von Mitgliedstaaten einzugehen, die in dieser Richtung vorankommen wollen.

4. Die Beseitigung der Zwangsarbeit bietet eine einzigartige Chance, den Förderungscharakter der IAO-Erklärung und ihrer Folgemaßnahmen in die Praxis umzusetzen. Dies macht es allerdings notwendig, genauer zu verstehen, welche Erfordernisse dieses Prinzip mit sich bringt und weshalb Zwangsarbeit so unverwundlich erscheint. Als erstes „dynamisches Gesamtbild“³ zum Thema wird dieser Bericht vermutlich ebenso viele Fragen aufwerfen, wie er Antworten geben kann. Der Bericht identifiziert Grundmuster der Zwangsarbeit und erleichtert damit ein besseres Verständnis der Zusammenhänge, was wiederum die Voraussetzung für Maßnahmen ist. In Fällen, in denen technische Zusammenarbeit dem Wunsch einer Regierung, das Problem anzugehen, entgegenkommen könnte, zeigt der Bericht aussichtsreiche umfassende Ansätze für Bemühungen auf, die Welt von Praktiken zu befreien, die die menschliche und die nationale Entwicklung auf Dauer beeinträchtigen.

5. Die rechtlichen Aspekte von Zwangsarbeit sind vom IAO-Aufsichtssystem gründlich untersucht worden, insbesondere im Rahmen dreier allgemeiner Erhebungen und Jahresberichte des Sachverständigenausschusses sowie in den Diskussionen des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen sowie im Zusammenhang mit Beschwerden und Klagen im Sinne der Artikel 24 und 26 der Verfassung. Insbesondere angesichts des Mangels an statistischen Daten und sozioökonomischen Analysen des Phänomens erhebt der vorliegende Bericht keineswegs den Anspruch, alle Probleme und komplexen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit erschöpfend zu behandeln. Er stützt sich auf die einschlägigen Erkenntnisse, die die IAO und andere internationale Organisationen bei ihrer Arbeit gewonnen haben. Er fragt, aus welchen Gründen im Zusammenhang mit weltweiten ökonomischen und demographischen Trends neue Formen der Zwangsarbeit entstehen und weshalb alte Formen hartnäckig weiterbestehen. Und schließlich geht er auf bereits angelaufene Maßnahmen ein und untersucht, welche Lehren daraus für die Gestaltung eines künftigen Aktionsplans für die technische Zusammenarbeit gegen Zwangsarbeit zu ziehen sind.

Welche Lehren sind zu ziehen?

6. Der Bericht befaßt sich zunächst mit der Geschichte der Verbote von Zwangsarbeit und geht sodann auf ihre heute existierenden Hauptformen ein, nämlich

Grundmuster der Zwangsarbeit heute

- Sklaverei und Menschenraub;
- Teilnahmepflicht bei öffentlichen Arbeiten;
- Zwangsarbeit in der Landwirtschaft und entlegenen ländlichen Gegenden (Systeme der Zwangsrekrutierung);
- Hausangestellte, deren Arbeitsbedingungen Zwangsarbeit gleichen;
- Schuldknechtschaft;
- vom Militär auferlegte Zwangsarbeit;

³ Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung wird jedes Jahr unter der Verantwortung des Generaldirektors ein Gesamtbericht ausgearbeitet, dessen Gegenstand abwechselnd jeweils eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte ist. Dieser Bericht soll ein „dynamisches Gesamtbild“ der Situation vermitteln; er soll als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der von der IAO bereitgestellten technischen Unterstützung und Zusammenarbeit dienen, und er soll dem IAA-Verwaltungsrat als Grundlage für die Festlegung von Prioritäten für die technische Zusammenarbeit sowie von Aktionsplänen für die kommenden vier Jahre dienen.

- Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel; und
- manche Aspekte der Arbeit in Strafanstalten und der Resozialisierung durch Arbeit.

Manche Gruppen – z.B. Frauen, ethnische und rassische Minderheiten, Wanderarbeiter, Kinder und vor allem die Armen – sind besonders anfällig für die heutigen Formen der Zwangsarbeit. In Situationen bewaffneten Konflikts können sich die Probleme noch verschärfen. Bei manchen Formen der Zwangsarbeit ist die technische Zusammenarbeit der IAO wahrscheinlich wirksamer als bei anderen. Dies macht deutlich, daß verschiedene Institutionen und Akteure komplementär zusammenarbeiten müssen, um das politische Versagen, das Zwangsarbeit darstellt, zu beheben.

7. Das Verbot der Sklaverei und sklavereiähnlicher Systeme wie der Zwangsarbeit ist eine völkerrechtlich zwingende Norm, die keine Einschränkung zuläßt⁴. Die Staaten haben bei der Einführung gesetzlicher Vorschriften zur Beseitigung dieser Praktiken erhebliche Fortschritte gemacht und spezielle Programme gegen sie aufgestellt. Da es sich jedoch um rechtswidrige Praktiken handelt, wird ihr Vorkommen manchmal gezeugnet. Daher haben wir vor allem zwei Aufgaben: Erstens müssen wir uns die ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen klarmachen, die traditionelle Praktiken der Zwangsarbeit untergraben und neue im Keim ersticken können. Der Prozeß der Rechtsreform, den die IAO seit einigen Jahren mit beachtlichem Erfolg betreibt, ist ein Anfang, doch vieles bleibt noch zu tun.

Zwangsarbeit ist verboten, wird aber gezeugnet – und bleibt straffrei

8. Zweitens muß der Kreislauf der Straffreiheit, der die Zwangsarbeit so häufig begleitet, durchbrochen werden. Glücklicherweise gibt es auf internationaler Ebene einige neue Entwicklungen, die vielleicht dazu beitragen werden, dieses Ziel zu erreichen. Eine von ihnen ist die Tatsache, daß die Frage effektiver Regierungsführung ganz oben auf der Tagesordnung der Entwicklungsländer steht. Die bessere Durchsetzung der Gesetze, die Zwangsarbeit verbieten, ist natürlicher Bestandteil aller Bemühungen um eine Behebung von Mängeln auf Regierungsebene, die häufig mit dem Auftreten von Zwangsarbeit verbunden sind. Das Übereinkommen Nr. 29 verpflichtet die ratifizierenden Staaten, die unberechtigte Auferlegung von Zwangsarbeit unter Strafe zu stellen und das Gesetz streng anzuwenden.

9. Des weiteren eröffnet die Durchführung eines an den Grundrechten orientierten Entwicklungsansatzes durch praktische Initiativen auf Landesebene vielversprechende Möglichkeiten, mit der Abschaffung der Zwangsarbeit zugleich ein Entwicklungs- und ein Menschenrechtsziel anzustreben⁵. Dieser Ansatz verhindert Entwicklungspolitiken, -projekte und -aktivitäten, die zu Verletzungen von Rechten führen, und fördert solche, die Grundsätze wie etwa die Beseitigung von Zwangsarbeit als festen Bestandteil von Entwicklungsstrategien betrachten. Er greift die Idee auf, daß sich menschliche Entwicklung und Menschenrechte dort, wo sie gemeinsam voranschreiten, gegenseitig verstärken und damit die Fähigkeiten der Menschen erweitern.

⁴ Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd. (Zweite Phase) (Belgien gegen Spanien), 1970, Berichte des Internationalen Gerichtshofs, 3, 32 und 304 (5. Febr), abweichende Meinung von Richter Ammon; siehe auch Wiener Vertragsrechtskonvention (1969), Art. 53.

⁵ Eine ausführlichere Beschreibung des an den Grundrechten orientierten Entwicklungsansatzes wurde der vom IAA-Verwaltungsrat eingesetzten Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung im November 2000 von der Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte vorgelegt.

10. Abschließend lassen auch die jüngst angenommenen Instrumente im Bereich des internationalen Strafrechts auf eine Unterstützung des Kampfes gegen gewisse Formen der Zwangsarbeit hoffen. Extreme Fälle von Zwangsarbeit, wenn sie als Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder als Kriegsverbrechen betrachtet werden, könnten der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs unterstellt werden, sobald dessen Gründungsstatut in Kraft tritt⁶. Und mit der Annahme des Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, hat die internationale Gemeinschaft ihre Entschlossenheit bekundet, gegen Erscheinungen anzugehen, die Elemente von Zwangsarbeit enthalten können⁷.

11. Es wird nicht leicht sein, die sozioökonomischen Bedingungen, die Zwangsarbeit entstehen lassen, zu verbessern oder die Täter zu identifizieren und zu bestrafen sowie die Opfer, die zu Aussagen bereit sind, zu unterstützen und ihnen Alternativen anzubieten. Besonders schwierig wird es dann, wenn diejenigen Personen oder Einrichtungen, die anderen Zwangsarbeit auferlegen, in abgelegenen Gegenden angesiedelt sind, wenn sie auf Orts- oder Landesebene politische Ämter ausüben, oder wenn sie einem kriminellen Milieu angehören. Daß Zwangsarbeit ein höchst gravierendes Problem ist, wurde erst jüngst wieder deutlich, als die IAO einen ungewöhnlichen Gebrauch von einer ihrer Verfassungsbestimmungen machte. Im Rahmen des Artikels 33 ihrer Verfassung rief die Internationale Arbeitskonferenz ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen sowie andere zuständige internationale Organisationen auf, Maßnahmen gegen den verbreiteten und systematischen Einsatz von staatlich organisierter Zwangsarbeit in einem Land (**Myanmar**) zu ergreifen⁸.

12. In den vergangenen hundert Jahren wurde die Praxis der Zwangsarbeit zunächst mit den Kolonialregimen des frühen 20. Jahrhunderts sowie mit Überresten der Leibeigenschaft verbunden. Die Mitte des Jahrhunderts wurde dann von Konzentrationslagern, Arbeitslagern und anderen Arten der Pflichtarbeit überschattet, und deren Auswirkungen sind noch heute im Zusammenhang mit Entschädigungsforderungen an die beteiligten Länder und Firmen zu spüren. Dank der Konsolidierung demokratischer Systeme, wirtschaftlicher Liberalisierung und der erneut bekundeten Entschlossenheit, Armut und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen, gibt es heute erneut Anlaß zu der Hoffnung, daß Zwangsarbeit eines Tages der Vergangenheit angehören wird.

13. Manche Arten der Zwangs- oder Pflichtarbeit scheinen allerdings unverwundlich zu sein. Bei einigen handelt es sich um sklavereiähnliche Systeme wie die Schuldknechtschaft, die traditionell in ländlichen Gebieten auftritt, und zwar vor allem in Agrarsystemen, in denen Grundbesitzer die einzigen Kreditgeber sind. Heute gibt es jedoch auch Anzeichen für neue Formen der Knechtschaft innerhalb wie außerhalb der Landwirtschaft. Sie betreffen Wanderarbeitnehmer

Beispielloser Appell der IAO zeigt, wie ernst das Problem der Zwangsarbeit ist

Die Vergangenheit prägt die Gegenwart

Neue Formen der Knechtschaft entstehen

⁶ Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs ist im Statut von Rom geregelt, das im Juli 1998 angenommen wurde und das auch auf Vergehen wie sexuelle Sklaverei und Zwangsprostitution eingeht; in dem 2000 angenommenen endgültigen Entwurf der Auslegungsbeihilfen für die Verbrechenstatbestände heißt es, diese könnten unter bestimmten Umständen auch die Auferlegung von Zwangsarbeit einschließen. Vorbereitungsausschuß der Vereinten Nationen für den Internationalen Strafgerichtshof (PCNICC): *Finalized draft text of the Elements of Crimes* (New York, Vereinte Nationen, 2000), Dok. PCNICC/2000/1/Add. 2.

⁷ Dieses sowie ein weiteres Protokoll zum Schmuggel von Migranten auf dem Luft-, See- und Landweg ergänzen das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Das Übereinkommen und die beiden Zusatzprotokolle wurden am 15. Nov. 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und einen Monat später zur Unterzeichnung aufgelegt.

⁸ IAA: Verwaltungsratsdok. GB.279/6/1, 279. Tagung (Nov. 2000). Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000, *Provisional Record* Nr. 4, 6-4 und 8 sowie die darin erwähnten Dokumente.

und Arbeitskräfte in neuen Entwicklungsgebieten und in städtischen Haushalten, und in manchen Fällen handelt es sich dabei um Knechtschaft für einen relativ kurzen Zeitraum, nicht für das ganze Leben. Im Kern geht es um einen Mißbrauch der Kontrolle über Arbeitskräfte.

14. Paradoxerweise herrscht unter den IAO-Mitgliedsgruppen noch immer eine gewisse Unsicherheit darüber, ob bestimmte Praktiken als Zwangsarbeit zu betrachten sind oder nicht⁹. Daher werden im vorliegenden Bericht zunächst einmal die grundlegenden Elemente einer Begriffsbestimmung der Zwangsarbeit geprüft. Die soziologischen, kulturellen, ökonomischen und geschlechtsbezogenen Faktoren, die Praktiken der Zwangsarbeit fördern oder hemmen, müssen noch eingehender untersucht werden.

15. Zwar liegt die primäre Zuständigkeit für Fragen der Zwangsarbeit bei der IAO, doch ihre Beseitigung erfordert konzertiertes Handeln der gesamten internationalen Gemeinschaft. Die IAO kann und sollte sich federführend an der Auseinandersetzung mit bestimmten Aspekten dieses Problems beteiligen, wie sie es auch in der Vergangenheit schon effektiv getan hat. Dennoch ist es sowohl im Interesse der Darstellung des dynamischen Gesamtbilds der Zwangsarbeit als auch im Interesse der Vorbereitung künftiger Aktionspläne für ihre Beseitigung sehr wichtig zu sehen, wie andere internationale Organisationen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich mit diesen Problemen umgehen.

***Eine gemeinsame
Verantwortung***

16. Gleich zu Beginn sind einige Schwierigkeiten bei der Ermittlung und statistischen Auswertung von Daten zu nennen. Wie viele Menschen sind heute von Zwangsarbeit betroffen? Wo leben sie? Und welche Menschen sind am häufigsten die Opfer? Inwiefern funktioniert Zwangsarbeit unterschiedlich bei Männern, Frauen, Jungen, Mädchen, Jugendlichen, Wanderarbeitnehmern, rassischen und anderen Gruppen? Welches Profil haben jene, die unmittelbar davon profitieren, daß sie andere in Knechtschaft bringen? Zwar tauchen alle diese Fragen im vorliegenden Bericht auf, doch ist es in diesem Stadium noch nicht möglich, die Anzahl der weltweit betroffenen Menschen zuverlässig zu schätzen oder die unterschiedlichen Erfahrungen der verschiedenen Kategorien als Grundlage für gezielte Maßnahmen im einzelnen zu berücksichtigen. Weshalb? Zwangsarbeit breitet sich zunehmend in der unerlaubten Schattenwirtschaft aus. Diese Bereiche werden von staatlichen Statistiken meist nicht erfaßt. Und die vorhandenen statistischen Daten sind zu ungenau, als daß sie eine angemessene Darstellung der Zwangsarbeit erlauben würden. Der jüngste UNDP-Bericht über die menschlichen Entwicklung beschreibt zwar sieben Freiheiten als Kennzeichen menschlicher Entwicklung, doch die hier verwendeten statistischen Indikatoren erfassen keine Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit¹⁰. Die heutigen Formen der Zwangsarbeit bedürfen erheblich mehr Aufmerksamkeit und müssen sehr viel gründlicher untersucht werden, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß genauere und geschlechterbezogene Indikatoren entwickelt werden

***Erhebliche
Datendefizite***

⁹ Dieser Punkt kam in der ersten Überprüfung der Jahresberichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung zur Sprache: Die sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO stellten fest, daß in manchen Ländern Unsicherheit bezüglich der Definition von Zwangs- oder Pflichtarbeit herrscht, und sie vertraten die Auffassung, hier sei eine Begriffsklärung notwendig. Siehe IAA: *Review of annual reports under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (im folgenden: *ILO Review of annual reports under the Declaration*), Teil I, Einleitung der sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO zur Zusammenstellung der Jahresberichte, Verwaltungsratsdok. GB.277/3/1 (Genf, 2000), Abs. 91-92. Die jährlich erscheinenden Einleitungen und Zusammenstellungen sind im Internet zugänglich unter www.ilo.org/public/english/standards/decl/.

¹⁰ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung: Menschenrechte und menschliche Entwicklung* (UNO-Verlag, Bonn, 2000).

können, die bei künftigen Grundsatzentscheidungen und Maßnahmen als Grundlage dienen¹¹.

17. In künftigen Gesamtberichten über Zwangsarbeit könnte ihr Zusammenhang mit Wachstum, Armut und Ungleichheit eingehender untersucht werden. Es liegt auf der Hand, daß Zwangsarbeit den Wert der Arbeit in Frage stellt, die Humankapitalbildung untergräbt und den Teufelskreis der Armut fördert. Doch daß sie unter manchen Umständen fortbesteht, erfordert eine gründlichere Analyse ihrer Funktionsweise und ihrer Auswirkungen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene. Die Erosion qualitativ guter Beschäftigung und das Wachstum der nicht erfaßten informellen Wirtschaft fördern mit Sicherheit derartige Praktiken. Genauer zu untersuchen sind auch die möglichen negativen Synergien von Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierung und mangelnder Vereinigungsfreiheit. Es steht zu hoffen, daß dieser erste Bericht zu solchen Untersuchungen anregen wird.

18. Mit oder ohne detaillierte statistische Angaben oder gründliche sozio-ökonomische Analysen – es gibt genügend Anzeichen dafür, daß es sich um ein gravierendes Problem handelt. Im Laufe der Jahre hat die IAO dies deutlich herausgearbeitet. Glücklicherweise konnten einige traditionelle Arten der Zwangsarbeit durch Boden-, arbeitsrechtliche, bürgerrechtliche und andere soziale und rechtliche Reformen erfolgreich beseitigt werden. Die Elemente dieses Erfolgs müßten sorgfältiger untersucht werden. Im Sinne des Förderungscharakters der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO ruft der vorliegende Bericht nachdrücklich zu einer umgehenden Intensivierung internationaler und nationaler Maßnahmen auf, um Ländern in aller Welt zu helfen, die Geißel der Zwangsarbeit ein für allemal auszumerzen.

***Künftige
Möglichkeiten?***

***Ein gravierendes
Problem erfordert
ernsthafte
Maßnahmen***

¹¹ Innerhalb des IAA sind Fortschritte möglich im Rahmen der Tätigkeit des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen, der Beratungsgruppe für Statistik und des InFocus-Programms Soziökonomische Sicherheit.

***TEIL I. ZWANGS- UND PFLICHTARBEIT:
EIN DYNAMISCHES GESAMTBILD***

1. Wandlungen der Zwangsarbeit

19. Zwangsarbeit ist ein emotionsgeladenes Thema, und daher sollte sorgfältig geprüft werden, welche Begriffe zu verwenden sind. Die Massenmedien sprechen manchmal von „moderner Sklaverei“ und meinen damit in der Regel extrem schlechte Arbeitsbedingungen oder extrem geringe Löhne¹. Die wirtschaftlichen wie die nichtwirtschaftlichen Aspekte erzwungener Arbeit sind Gegenstand langwieriger Grundsatzdebatten gewesen.

Zwangsarbeit: ein präziser Begriff

20. *Zwangsarbeit* ist sowohl ein Rechtsbegriff als auch ein wirtschaftliches Phänomen. Es ist nicht möglich, das Prinzip der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit „einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“, wenn man nicht weiß, was mit dem Begriff gemeint ist. Die ausführliche Definition enthält Ausnahmen, doch der Kern der Idee ist unmißverständlich. Formuliert ist sie im ersten Übereinkommen der IAO zu diesem Thema², dem Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, Artikel 2.1: „Als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für

¹ Eine Regierung vertritt in ihrem Jahresbericht zur Erklärung die Auffassung, Arbeit könne "nicht nur durch physische Gewalt *erzwingen* werden ... sondern auch durch Hunger und Armut, die [den Arbeitnehmer] veranlassen, eine Beschäftigung für eine Entlohnung anzunehmen, die unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegt". Bericht der Regierung Indiens, ILO *Review of annual reports under the Declaration*, Teil II (Genf, 2000), Verwaltungsratsdok. GB.277/3/2, S. 200.

² Als die Erklärung angenommen wurde, erklärte der Rechtsberater des IAA, es sei im Sinne dieses Prinzips absolut gerechtfertigt, bei der Definition des Terminus auf die Begriffsbestimmung im Übereinkommen zurückzugreifen, die eine Reihe von Situationen ausschließe. IAA: *Provisional Record* Nr. 20, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998, Abs. 219. Laut Übereinkommen Nr. 29 gelten nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit: „a) jede Arbeit oder Dienstleistung auf Grund der Gesetze über die Militärdienstpflicht, soweit diese Arbeit oder Dienstleistung rein militärischen Zwecken dient; b) jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung gehört; c) jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person auf Grund einer gerichtlichen Verurteilung verlangt wird, jedoch unter der Bedingung, daß diese Arbeit oder Dienstleistung unter Überwachung und Aufsicht der öffentlichen Behörden ausgeführt wird und daß der Verurteilte nicht an Einzelpersonen oder private Gesellschaften oder Vereinigungen verdingt oder ihnen sonst zur Verfügung gestellt wird; d) jede Arbeit oder Dienstleistung in Fällen von höherer Gewalt, nämlich im Falle von Krieg oder wenn Unglücksfälle eingetreten sind oder drohen, wie Feuersbrunst, Überschwemmung, Hungersnot, Erdbeben, verheerende Menschen- und Viehseuchen, plötzliches Auftreten von wilden Tieren, Insekten- oder Pflanzenplagen, und überhaupt in allen Fällen, in denen das Leben oder die Wohlfahrt der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung bedroht ist; e) kleinere Gemeindearbeiten, die unmittelbar dem Wohle der Gemeinschaft dienen, durch ihre Mitglieder ausgeführt werden und daher zu den üblichen Bürgerpflichten der Mitglieder der Gemeinschaft gerechnet werden können, unter der Voraussetzung, daß die Bevölkerung oder ihre unmittelbaren Vertreter berechtigt sind, sich über die Notwendigkeit der Arbeiten zu äußern.“ (Art. 2.2)

die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“ Diese „Strafe“ muß sich nicht auf strafrechtliche Verfolgung, sondern kann sich auch auf den Verlust von Rechten oder Vorrechten beziehen.

21. Der Rechtsbegriff bleibt, während sich der *Kontext* von Zwangs- und Pflichtarbeit im Lauf der Zeit ändert. Auf die Gefahr einer teilweise zu starken Vereinfachung hin sollen im Folgenden die wichtigsten Anliegen der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf Zwangsarbeit in verschiedenen geschichtlichen Phasen kurz skizziert werden, damit deutlich wird, wie neue Probleme zu neuen Lösungen führen.

22. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts waren Sklaverei und Sklavenhandel weltweit geächtet. In den 20er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde zunächst vom Völkerbund das Übereinkommen über die Sklaverei (1926) und sodann von der IAO das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, angenommen. Damals ging es vor allem um die Zwangsarbeit der einheimischen Bevölkerung in den Kolonien. In weiten Teilen der Welt setzten die Kolonialherren verschiedene Zwangsmittel ein, um Arbeitskräfte für den Ausbau des Verkehrsnetzes und generell der wirtschaftlichen Infrastruktur sowie für die Arbeit in Bergwerken, auf Plantagen und für andere Tätigkeiten zu beschaffen³. Im Mittelpunkt der Diskussionen standen die anzunehmenden Schutzmaßnahmen und die Schritte, die erforderlich waren, um Zwangsarbeit so bald wie möglich abzuschaffen.

23. Die Sklaverei-Konvention des Völkerbundes verbot Sklavenhandel in jeder Form, einschließlich jedes Aktes „der Festnahme, des Erwerbes und der Abtretung einer Person, in der Absicht, sie in den Zustand der Sklaverei zu versetzen“.⁴ Die Vertragsparteien wurden aufgefordert, „alle zweckmäßigen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhüten, daß die Zwangs- oder Pflichtarbeit der Sklaverei ähnliche Zustände herbeiführt“. Der Völkerbund ersuchte die IAO, mit der Arbeit zu beginnen, die dann 1930⁵ zur Annahme des Übereinkommens Nr. 29 führen sollte, auf dessen anhaltende Aktualität erst kürzlich wieder hingewiesen wurde⁶. Dieses Übereinkommen verpflichtete zur möglichst baldigen Beseitigung des Gebrauchs aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit.

24. Die zweite wichtige Runde der Normensetzung begann in den 1950er Jahren, als die Kolonialzeit zu Ende ging und die Besorgnis angesichts des politisch motivierten Einsatzes von Zwangsarbeit wuchs. In der Zwischenkriegszeit und während des Zweiten Weltkriegs wurde die Welt Zeuge eines massiven Einsatzes von Zwangsarbeit nicht nur in den Kolonien, sondern auch in anderen Ländern. Diese Erfahrungen sind zweifellos der Anlaß für den folgenden Passus der Erklärung von Philadelphia (1944) gewesen: „Alle Menschen (...) haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“.⁷ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) bekräftigte

Der Kontext der Zwangsarbeit verändert sich

Die ersten Übereinkommen über Sklaverei und Zwangsarbeit

Die nachfolgenden Übereinkommen zu Sklaverei und Zwangsarbeit

³ IAA: *Forced labour*, Allgemeine Schlußfolgerungen aus den Berichten betreffend die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO, deren Gegenstand Zwangs- und Pflichtarbeit sind, Internationale Arbeitskonferenz, 46. Tagung, Genf, 1962.

⁴ Das Übereinkommen von 1926 definierte Sklaverei als den „Zustand oder die Stellung einer Person, an der die mit dem Eigentumsrechte verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden“.

⁵ Siehe *Forced Labour*, a.a.O., Abs. 19; N. Valticos: *International Labour Law* (Kluwer, Deventer, Niederlande, 1979).

⁶ *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil IA), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf 2001, Abs. 84-85.

⁷ Abs. II a). Die 1944 angenommene Erklärung ist zu einem Bestandteil der Verfassung der IAO geworden.

das Prinzip, daß „niemand in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden (darf)“, und das Recht „auf freie Berufswahl“⁸.

25. In den 1950er Jahren waren schwerwiegende neue Probleme zu bewältigen. Viele von ihnen waren politischer oder ideologischer Natur: Millionen von Menschen mußten aus politischen Gründen in Arbeitslagern Zwangsarbeit leisten. Zur gleichen Zeit begannen viele asiatische und lateinamerikanische Länder mit Agrarreformen und einer Umverteilung des Bodens, und dies gab der Abschaffung der Überreste des zur damaligen Zeit in den Entwicklungsländern so weit verbreiteten „Agrarfeudalismus“ – und damit der Knechtung der Arbeitenden – neue Impulse. Vor diesem Hintergrund nahmen die Vereinten Nationen 1956 das Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken an, das alle Vertragsstaaten aufforderte, Praktiken wie Schuldknechtschaft⁹ und Leibeigenschaft¹⁰ abzuschaffen. Im Jahr darauf nahm die IAO das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, an. Es forderte die Beseitigung der Zwangsarbeit als Mittel politischen Zwanges, als Maßnahme von Arbeitsdisziplin, rassistischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung; als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung, und als Strafe für die Teilnahme an Streiks¹¹.

26. In den 1950er, 1960er und 1970er Jahren tauchten neue Probleme auf, und zwar hinsichtlich der freien Wahl der Beschäftigung bzw. der Verpflichtung zur Arbeit. Während der gesamten Dauer des Kalten Krieges gaben die in den kommunistischen Ländern und in einigen gerade erst unabhängig gewordenen Staaten vor allem Afrikas geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Landstreicherei, die eine Arbeitspflicht vorsahen, Anlaß zu Besorgnis.

Neue Probleme

27. In diesen Jahren wurden in den Entwicklungsländern wichtige soziale Reformen in Angriff genommen, insbesondere Bodenreformen und Reformen der Pachtverhältnisse, die oft von einer Ausweitung der Arbeitnehmerrechte und einigen sozialen Leistungen begleitet waren. Die Bodenreformen und die Reformen der Pachtverhältnisse, die häufig darauf abzielten, die großen feudalen Besitzungen aufzuteilen und den früheren Pächtern oder Landarbeitern die Eigentumsrechte zu übertragen, haben erheblich dazu beigetragen, die in den traditionellen landwirtschaftlichen Betrieben Lateinamerikas weit verbreitete Pflichtarbeit abzubauen. Ähnliche Reformen gab es in Asien, doch sie scheinen in manchen Teilen dieses Kontinents weniger praktische Erfolge bei der Beseitigung von Systemen der Schuldknechtschaft gehabt zu haben. Zielsetzung war es überall, Dienste und unbezahlte Arbeit abzuschaffen, denen sich die Modernisierer sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus humanitären Gründen wider-

⁸ Art. 4 und 23 (1).

⁹ Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als Schuldknechtschaft „eine Rechtsstellung oder eine Lage, die dadurch entsteht, daß ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenigen einer seiner Kontrolle unterstehenden Person verpfändet, wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistungen nicht zur Tilgung der Schuld dient, oder wenn diese Dienstleistungen nicht sowohl nach ihrer Dauer wie auch nach ihrer Art begrenzt und bestimmt sind“ (Art. 1 a)).

¹⁰ Im gleichen Übereinkommen wird Leibeigenschaft definiert als „die Lage oder Rechtsstellung eines Pächters, der durch Gesetz, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung verpflichtet ist, auf einem einer anderen Person gehörenden Grundstück zu leben und zu arbeiten und dieser Person bestimmte entgeltliche oder unentgeltliche Dienste zu leisten, ohne seine Rechtsstellung selbständig ändern zu können“ (Art. 1 b)).

¹¹ Der vollständige Text der materiellen Bestimmungen der Übereinkommen Nr. 29 und 105 erscheint in Anh. 4.

setzten, und sie im Interesse von mehr sozialer Gerechtigkeit und höherer Produktivität durch freie Lohnarbeitssysteme zu ersetzen.

28. Der Zeitgeist jener Jahre wird deutlich, wenn die „volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung“ in den 1960er Jahren als eines der Hauptziele der Politik genannt wird¹². Der Grundsatz eines Verbots von Zwangsarbeit wurde 1966 auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verankert. Man begann die Frage zu stellen, bis zu welchem Grad Zwang in Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen sowohl der entwickelten als auch der Entwicklungsländer zulässig sei.

29. In den 1980er und 1990er Jahren schärfte sich das Bewußtsein für geschlechtsspezifische Fragen. Es wurde deutlicher, inwiefern vor allem Frauen in Zwangsarbeit geraten konnten, wobei die Skala von der Tätigkeit als Hausangestellte bis hin zur Vermittlung in das Sexgewerbe reichte. Bei geschlechtsspezifischen Analysen sollte untersucht werden, in welchen Situationen eher Männer Gefahr laufen, in Zwangsarbeit zu geraten, wie etwa bei bestimmten Arten von Arbeit und bestimmten Arten von Gefängnisarbeit.

30. Dank der weltweiten Bemühungen um die Bekämpfung der ausbeuterischen Kinderarbeit sind bereits Praktiken der Zwangsarbeit – von Hausarbeit in den Städten der Industrie- und Entwicklungsländer bis hin zu Schuldarbeit in Ziegelöfen – bekannt geworden, die die Öffentlichkeit schockiert haben. Es ist kein Zufall, daß zu den im Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, verbotenen Praktiken auch „alle Formen der Sklaverei und alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie der Verkauf von Kindern und der Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangsarbeit und Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten“ gehören¹³. Diese Urkunde beleuchtet neue Methoden, Kinder zur Zwangsarbeit zu bringen, und sie läßt auch traditionelle Formen der Ausbeutung wie das inzwischen verbotene *trokosi*¹⁴ nicht außer acht.

31. In den letzten Jahren ist auch die Vorherrschaft der Bretton-Woods-Institutionen bezüglich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen, der Struktur- anpassung, der Strategien zur Armutsbekämpfung, der Dezentralisierung staatlicher Aufgaben und verwandter Themen deutlich geworden. Ob diese grundsätzlichen Rezepte die Situation im Hinblick auf verschiedene Formen der Zwangsarbeit verbessert oder verschlechtert haben, ist umstritten, da keine ernstzunehmende Untersuchung zu diesem Thema vorliegt. Engere Zusammenarbeit zwischen dem IAA und den internationalen Finanzinstitutionen dürfte Gelegenheit bieten, genauer zu untersuchen, wie die Abschaffung von Zwangsarbeit zur Entwicklung beiträgt. Die jüngsten Äußerungen der Weltbank zu „solider Regierungsführung“ und zu der Notwendigkeit, „den Armen Gehör zu verschaffen“, eröffnen sicherlich neue Möglichkeiten für eine Beseitigung aller Formen von

***Größeres
Bewußtsein für
geschlechtsspezifische
Fragen und
Kinderarbeit***

***Der Ansatz der
internationalen
Finanzinstitutionen***

¹² Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964. In dieser Zeit gab es eine Flut neuer Normen zu aktiver Arbeitsmarktpolitik, einschließlich der Erschließung des Arbeitskräftepotentials und des Ausbaus der Sozialpolitik, sowie Urkunden zur Förderung der Rechte von Pächtern und Teilpächtern sowie zu Verbänden ländlicher Arbeitskräfte.

¹³ Art. 3 a). Die in diesem Übereinkommen und dem Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, verankerten Prinzipien und Rechte sind Thema des nächsten Gesamtberichts, der auf der 90. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 zur Diskussion stehen wird.

¹⁴ Ghana berichtete, dieser Brauch, wonach ein Mädchen Eigentum eines Fetischpriesters wird und für ihn arbeiten muß, um ein von einem Mitglied seiner Familie begangenes Vergehen zu sühnen, werde in Ghana seit 1998 strafrechtlich verfolgt (Bericht der Regierung, ILO *Review of Annual Reports under the Declaration*, Teil II (Genf, 2000), Verwaltungsratsdok. GB.280/3/2).

Zwangsarbeit im Rahmen einer gesunden und nachhaltigen Entwicklung. In der Tat haben die Institutionen der Weltbankgruppe auf den Rat des IAA hin Richtlinien herausgegeben, die verhindern sollen, daß ihre eigenen Auftragnehmer Praktiken der Zwangsarbeit anwenden¹⁵. Auch die Interamerikanische Entwicklungsbank hat kürzlich Unterstützung für die grundlegenden Arbeitsnormen einschließlich des Verbots von Zwangsarbeit zu erkennen gegeben¹⁶.

32. Als zwingende völkerrechtliche Norm ist das Verbot der Sklaverei und sklavereiähnlicher Praktiken ein von der gesamten internationalen Gemeinschaft anerkanntes Prinzip. Was die Ratifikationen der einschlägigen IAO-Urkunden anbetrifft, so hat der Grundsatz der Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit, wie er in den Übereinkommen Nr. 29 und 105 formuliert ist, sehr breite internationale Anerkennung gefunden. Es handelt sich um die Kernübereinkommen mit dem höchsten Ratifizierungsgrad (Abbildung 1)¹⁷. Ein so weitgehender Konsensus wird der Entschlossenheit, die alten und neuen Formen dieser Praktiken auszurotten, sicherlich förderlich sein.

Deutlicher Konsens in Grundsatzfragen

33. Die Erklärung der IAO befaßt sich mit Prinzipien und Rechten, nicht mit spezifischen Bestimmungen aus Übereinkommen. Im Zusammenhang mit Zwangsarbeit bieten eine Reihe von IAO-Urkunden Orientierungshilfen für die Schaffung von Voraussetzungen zur Förderung der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit. Diese reichen von der Förderung frei gewählter Beschäftigung bis hin zur Ermutigung solider Rekrutierungsmethoden (siehe Anhang 4).

34. Da es bei Zwangsarbeit im Kern um Nötigung geht, ist das Prinzip ihrer Beseitigung ungeachtet dessen anzuwenden, ob die Täter offiziell handeln, also in staatlichem Auftrag, oder inoffiziell als Privatpersonen. Die beiden IAO-Übereinkommen zur Zwangsarbeit wurden zu einer Zeit angenommen, als der Staat weltweit als Hauptbeteiligter bei der Auferlegung von Zwangsarbeit betrachtet wurde; dennoch schloß ihr Geltungsbereich auch Situationen ein, in denen nichtstaatliche Akteure eine Rolle spielen konnten¹⁸. Vor dem Hintergrund internationaler Besorgnis angesichts mancher heutiger Aspekte der Zwangsarbeit sind die Träger solcher Praktiken häufig nicht der Staat und seine Behörden, sondern eher Privatpersonen oder Firmen, die vom Staat und seinen Vollstreckungsbehörden nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ob er aber unmittelbar Handelnder ist oder das Verhalten von Personen, die seiner Gerichtsbarkeit unterstellt sind, duldet – der Staat ist verantwortlich dafür, wenn Zwangsarbeit nicht verhütet oder bestraft wird. Gegenwärtige Entwicklungen im Völkerrecht bieten weitere Unterstützung für rechtliche Maßnahmen. Mit Hilfe inner-

Staatliche und nichtstaatliche Akteure

¹⁵ Die Internationale Finanz-Corporation und die Multilaterale Investitionsagentur haben sich zu diesem Schritt entschlossen. Siehe z.B. die Grundsatzklärung der IFC, März 1998, unter www.ifc.org/enviro/enviro/childlabor/child.htm [besucht am 12. Jan. 2001].

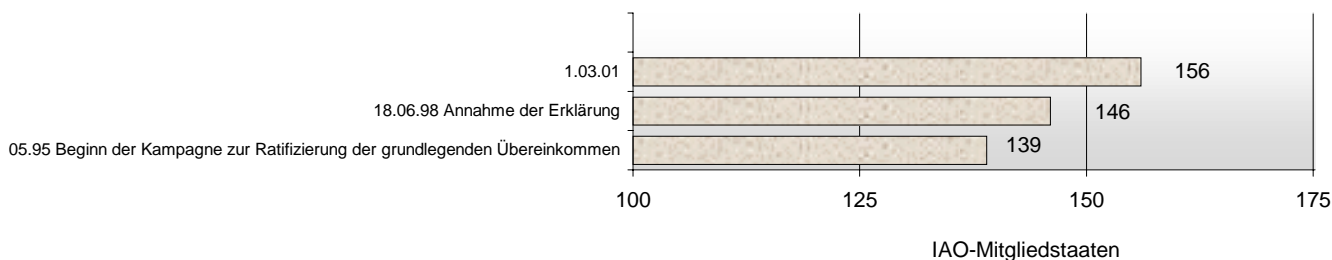
¹⁶ Die Interamerikanische Investitions-Corporation und die Privatsektorabteilung der Interamerikanischen Entwicklungsbank haben 1999 entsprechende Richtlinien angenommen.

¹⁷ Bis zum 1. Februar 2001 hatten lediglich zehn der 175 Mitgliedstaaten der IAO (Äquatorialguinea, Armenien, China, Kasachstan, Kiribati, Republik Korea, Mongolei, Nepal, São Tomé und Príncipe, Vietnam) weder das Übereinkommen Nr. 29 (zu diesem Zeitpunkt 155 Ratifikationen) noch das Übereinkommen Nr. 105 (zu diesem Zeitpunkt 152 Ratifikationen) ratifiziert. Einzelheiten siehe Anh. 3.

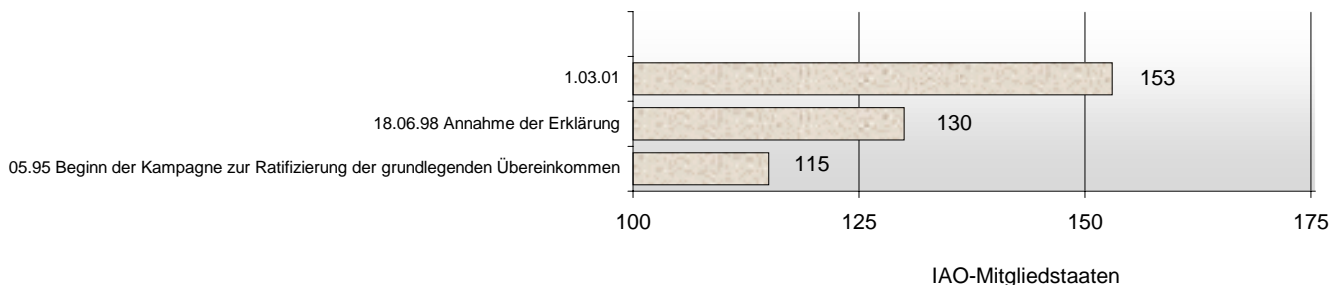
¹⁸ Das Übereinkommen Nr. 29 sieht vor, daß die zuständige Stelle Zwangsarbeit zum Vorteil von Einzelpersonen oder privaten Gesellschaften und Vereinigungen weder auferlegen noch zulassen darf. Es sieht ferner vor, daß die unberechtigte Auferlegung von Zwangsarbeit unter Strafe zu stellen ist und daß alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, daß die ergriffenen Strafmaßnahmen wirksam sind und streng vollzogen werden.

Abbildung 1.1 Ratifizierungsfortschritte

Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930



Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957



staatlicher Gesetze spielen Staatsanwälte und Gerichte eine wichtige Rolle bei der Bestrafung von Personen, die Zwangsarbeit verlangen, und bei der Entschädigung ihrer Opfer (siehe Kasten 1.1).

35. Eine weitere wichtige Entwicklung der jüngsten Zeit ist weniger ermutigend: die rapide Zunahme der Anzahl von Menschen, die über Grenzen und auf andere Kontinente geschleust und dann zu Tätigkeiten in Ausbeuterbetrieben, als Hausangestellte und sogar in der Prostitution gezwungen werden¹⁹. Dies ist häufig eine Form moderner Schuldknechtschaft, wenn die Beteiligten – und manchmal auch ihre Angehörigen – die für die illegale Beförderung und Einwanderung geliehenen Summen zurückzahlen müssen. Die internationale Besorgnis über den Menschenhandel ist nichts Neues, aber der Umfang des Problems ist neu.

36. Ähnliche Arten von Zwang werden auch bei anderen Tätigkeiten benutzt, und zwar vornehmlich im ländlichen Bereich. Nachdem ein Geldbetrag vorgestreckt worden ist, gibt es verschiedene Methoden, den Arbeitnehmer daran zu hindern, das Arbeitsverhältnis zu beenden oder sogar den Arbeitsplatz zu verlassen. Derartige Zwangsmaßnahmen sind durchaus nicht neu. Seit langem ist es in den ländlichen Gebieten einiger Entwicklungsländer üblich, daß Anwerber armen Landbewohnern Vorschüsse zahlen, damit sie für die Ernte oder für städtische Haushalte als billige Arbeitskräfte verfügbar sind. Daß Hausangestellten ihre Ausweise abgenommen werden, damit sie nicht wegen harter Arbeit und extrem langer Arbeitszeiten weglaufen, wird seit langem als Mißbrauch verurteilt.

**Besonders gefährdet:
Landbewohner und
Hausangestellte**

¹⁹ Die Tatsache, daß das IAA anerkennt, daß Menschen zur Prostitution als wirtschaftlicher Tätigkeit gezwungen werden können, bedeutet in keiner Weise, daß es dies billigt.

Kasten 1.1

Gerichte auf seiten der Opfer von Zwangsarbeit: Einige Fälle von Millionen

Das Oberste Gericht von Bombay (Indien) verurteilte die Leiter einer Fischverarbeitungsfirma, die eine Frau wie eine Zwangsarbeiterin behandelt hatten: Sie wurde auf dem Betriebsgelände festgehalten und sogar wieder zurückgeschleift, als sie zu fliehen versuchte. Sie war aus einer ländlichen Gegend in die große Stadt gekommen. Im Zusammenhang mit ihrem Fall wurde der Betrieb geprüft, und es kamen andere Fälle von Zwangsarbeit zum Vorschein. Die Frau erhielt eine Entschädigung, und das Gericht verfügte eine ständige Überprüfung der Firma sowie für einen Arbeitnehmerverband freien Zugang zum Betrieb.

In den Vereinigten Staaten hat ein Bundesgericht Schlepper wegen Einschleusung von Ausländern und Nötigung von rund 70 Arbeitskräften aus Thailand zu Zwangsdienstbarkeit verurteilt. Die Frauen, die aus armen Familien stammten und kaum Schulbildung hatten, waren in einer nicht deklarierten Bekleidungsfabrik festgehalten worden, die von hohen Mauern mit Bandstacheldraht umgeben war und rund um die Uhr bewacht wurde. Die Täter wurden zu Gefängnisstrafen von bis zu sieben Jahren verurteilt, und die Opfer erhielten eine Entschädigung in Höhe von 4,5 Millionen US-Dollar.

Es ist zwar ermutigend, daß die Opfer von Zwangsarbeit vor Gericht Recht bekommen, aber der Weg bis dahin ist lang und erfordert sehr viel Ausdauer. Es wäre besser, es gar nicht erst zu Zwangsarbeit kommen zu lassen.

37. Beunruhigend ist, daß solche Praktiken in einer modernen Lohnwirtschaft überleben und sich in manchen Fällen sogar ausbreiten. Wenn entlegene Gegenden eines Landes zwecks Entwicklung der Land- oder Forstwirtschaft oder des Bergbaus erschlossen werden, lockt man Arbeitskräfte aus ärmeren Gegenden mit Geldzahlungen dorthin, und so kann oft eine Art Schuldknechtschaft entstehen. Einige Regierungen mußten spezielle Programme aufstellen, um die Opfer in abgelegenen ländlichen Gebieten aus der Abhängigkeit zu befreien. Dennoch ist es trotz innerstaatlicher gesetzlicher Vorschriften zur Bestrafung der Täter nur in seltenen Fällen gelungen, die Täter zu verurteilen.

38. Die oben beschriebenen Formen von Zwangsarbeit können auf unterschiedliche Versäumnisse der Arbeitsmärkte und der Finanzmärkte und auf Informationsdefizite zurückgeführt werden. Wenn der Staat nicht in der Lage ist, seine eigenen Gesetze durchzusetzen, dann kann dies durch eine verschärfte Arbeitsaufsicht teilweise ausgeglichen werden. Doch wenn Zwangsarbeit vermittels verschiedener Formen krimineller Aktivität rechtswidrig und gewaltsam gefordert wird, dann übersteigt eine angemessene Reaktion ganz eindeutig die Möglichkeiten der für Beschäftigungsfragen zuständigen Behörden. Die zweite Internationale Konferenz über Frauenhandel und illegale Einwanderung, die im November 2000 von Interpol veranstaltet wurde, forderte eine Reihe grenzüberschreitender Maßnahmen zwecks wirksamerer Strafverfolgung der Schuldigen. Sie stellte auch eine beunruhigende Frage: Warum werden bei Drogenhandel schwerere Strafen verhängt als bei Menschenhandel? Und wenn die Opfer des Menschenhandels selbst wie Kriminelle behandelt werden, dann ist kaum zu erwarten, daß sie Anzeige erstatten.

39. Bei anderen Formen moderner Zwangsarbeit kann allerdings eine Verantwortung des Staates bestehen, die unmittelbarer ist als seine Zuständigkeit für die Strafverfolgung. Der Einsatz von Zwangsarbeit zur Bestrafung von politisch Andersdenkenden und von Personen, die das Recht auf Vereinigungsfreiheit wahrnehmen, gehört noch nicht der Vergangenheit an. Nichtdemokratische Regime können Zwangsarbeit für den Ausbau der Infrastruktur einsetzen. Für Angehörigen bestimmter Berufsgruppen kann ein Staat wie etwa **Irak** die Kündigungsmöglichkeiten einschränken. Wenn Auszubildende ihre Berufsausbildung nicht bezahlen können, sehen sie sich manchmal veranlaßt, einen künftigen Arbeitgeber um die Finanzierung zu ersuchen und die Schulden dann bei ihm abzarbeiten.²⁰ Und es gibt auch Umstände und Bedingungen, unter denen

***Weshalb wird
Drogenhandel
strenger bestraft als
Menschenhandel?***

²⁰ B.C. Amoussou, *Etude nationale pour l'identification des obstacles de la mise en oeuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail au Bénin* (Cotonou, 2000), S. 32.

Menschen, die nach ihrer Verurteilung durch die Justiz inhaftiert worden sind und die in einer staatlich verwalteten oder privat geführten Vollzugsanstalt Arbeit für Privatfirmen oder Privatpersonen verrichten – ein Problem, das auch Fragen nach den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt aufwirft. Alle diese Vorgänge sind Bestandteil des dynamischen Gesamtbilds der Zwangsarbeit.

40. Aufgrund des Förderungscharakters der Erklärung werden in diesem Bericht strukturelle Anliegen, die mit einem künftigen technischen Hilfsprogramm in Angriff genommen werden könnten, in den Mittelpunkt gestellt. Deshalb wird hier eine thematische Typologie der Zwangsarbeit zugrundegelegt, auch wenn manche Probleme in bestimmten Regionen besonders akut sind. In allen Teilen der Welt sind mehr Daten, die auch geschlechtsspezifische, ethnische und rassische Aspekte berücksichtigen, sowie gründlichere Untersuchungen der verschiedenen Formen der Zwangsarbeit und ihres Zusammenhangs mit der Entwicklung erforderlich. Der Bericht unterstreicht Maßnahmen einzelner Länder und zwischenstaatlicher Organisationen, die die Probleme der Zwangsarbeit effektiv identifizieren und angehen. Ausgehend von diesen Maßnahmen können mögliche Elemente eines Aktionsprogramms ausgemacht werden, das auf eine weltweite Abschaffung der Zwangsarbeit abzielt.

***Strukturelle Anliegen
im Mittelpunkt***

2. Sklaverei und Menschenraub: ein anhaltendes Problem

41. Der Raub von Menschen für Zwangsarbeit ist in der heutigen Welt sicherlich nicht so verbreitet wie in den Zeiten vor der Ächtung der Sklaverei. Relativ seltene Fälle sind dennoch entdeckt worden, und zwar vor allem in Teilen Afrikas. Hier werden drei Beispiele vorgestellt – **Liberia, Mauretanien und Sudan** –, obwohl es Menschenraub auch in anderen von Konflikten zerrissenen Gesellschaften gibt. Menschenraub kann wie in Mauretanien im Zusammenhang mit traditionellen Rivalitäten auftreten oder wie in Liberia oder Sudan und anderswo im Kontext erbitterter bewaffneter Konflikte. Die Freilassung und Wiedereingliederung ehemaliger Sklaven wird damit zu einem entscheidenden Element nationaler Aussöhnung. Wenn der Teufelskreis der Zwangsarbeit während eines Konfliktes durchbrochen wird, dann kann möglicherweise auch dessen Verlauf beeinflusst werden, denn die Früchte dieser Arbeit tragen vielleicht dazu bei, die Kampfhandlungen fortzusetzen. Werden beispielsweise die internationalen Maßnahmen zwecks Einstellung des Handels mit Diamanten, die von Bergleuten gewonnen werden, welche von Konfliktparteien in **Sierra Leone** zu dieser Arbeit gezwungen werden, greifen und zu einem dauerhaften Frieden und der baldigen Freilassung der Sklaven beitragen?

42. In **Mauretanien** haben Mitglieder von arabischen und Berberstämmen von jeher schwarze Sklaven aus dem Süden des Landes in den Norden gebracht, wo sie schwere landwirtschaftliche und Hausarbeiten verrichten mußten. Während einige von ihnen bereits in der Kolonialzeit freigelassen wurden und andere fliehen oder sich freikaufen konnten, gab es zur Zeit der Unabhängigkeitserklärung 1961 noch immer schätzungsweise mehrere hunderttausend Sklaven. Die neue Verfassung schaffte die Sklaverei ab. Eine weitere Erklärung verkündete im Juli 1980 die Abschaffung der Sklaverei. Es gibt jedoch keine Regierungsstelle, die den Auftrag hätte, die Bekämpfung der Sklaverei zu koordinieren, und es gibt keine ausreichende Überwachung der Lage freigelassener Sklaven; daher wurden noch 1997 Hinweise vorgelegt, denen zufolge Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken fortbestehen²¹.

Das Problem des Menschenraubs

Rechtliche Rahmenbedingungen müssen unterstützt werden

²¹ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen* [im folgenden: *Bericht des Sachverständigenausschusses*], Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf 2000, S. 104-105. In einer Mitteilung des Weltgewerkschaftsbundes (WGB) heißt es, trotz der Erklärung von 1980 zur Abschaffung der Sklaverei gebe es nach wie vor sklavereiähnliche Praktiken.

43. Die Regierung hat darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf die Nachkommen der früheren Sklaven eine Integrationspolitik verfolgt werde; es gebe Maßnahmen zur Bekämpfung des Analphabetentums und zur Förderung des Schulbesuchs, des Zugangs zu Grund und Boden sowie zur Eingliederung in die politische Hierarchie und die staatliche Verwaltung²². Vor kurzem ist im Rahmen eines von **Frankreich** finanzierten Projekts der technischen Zusammenarbeit in Verbindung mit der Erklärung der IAO eine rechtliche und wirtschaftliche Einschätzung der Situation des Landes im Hinblick auf die vier Gruppen von Prinzipien und Rechten in die Wege geleitet worden, um der Regierung und den Sozialpartnern ein genaues Bild des gegenwärtigen Standes der Dinge zu verschaffen und zu zeigen, welche Maßnahmen erforderlich sein könnten.

44. Im **Sudan** gibt es insofern einige historische Parallelen zu **Mauretanien**, als auch hier herkömmliche Formen der Sklaverei auf alte Spannungen zwischen den Völkern im Süden und denen im Norden des Landes zurückgeführt werden können. Ein Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen sprach von „uralten Mustern der Rivalität und Konfrontation“ zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen; während der Kampfhandlungen „haben beide Seiten von jeher Gefangene gemacht, die sie dann zu Sklaven machten, sofern sie nicht – oder bis sie – gegen Lösegelder freigelassen wurden“²³. Es ist besorgniserregend, daß diese Praktiken seit Beginn des gegenwärtigen Bürgerkriegs im Sudan wieder aufgelebt sind.

Wiederaufleben in Zeiten bewaffneter Konflikts

45. Im Mai 2000 schätzte das UNICEF die Anzahl der seit Beginn des Konflikts im Sudan (1983) geraubten Menschen auf insgesamt 5.000 bis 10.000. In den vergangenen zwei Jahren haben sowohl der Weltgewerkschaftsbund (WGB) als auch der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) angesichts wiederholter Berichte über Menschenraub und Sklaverei Alarm geschlagen²⁴.

46. Die Regierung des Sudan hat infolge der Vorwürfe, sie habe arabischen Stammesangehörigen erlaubt, in dem vom Krieg erschütterten Süden des Landes Zivilisten zu entführen und zu Sklaven zu machen, im Mai 1999 einen Ausschuß für die Beendigung des Raubs von Frauen und Kindern (CEAWC) eingesetzt (siehe Kasten 2.1). Die Außenministerien Kanadas und des Sudan organisierten im Januar 2000 eine Untersuchungsmission, um zu prüfen, inwieweit in diesem afrikanischen Land die Sicherheit der Menschen gewährleistet ist. Der Bericht der Mission identifizierte amtliche und nichtamtliche Personen, die Menschenraub begangen haben.²⁵ Dem IAA liegen Hinweise darauf vor, daß die Regierung es für wünschenswert hält, auf eine Lösung der anhaltenden Probleme zuzugehen.

47. Im Oktober 1998 übermittelte der IBFG einen von zwei liberianischen Organisationen – Focus und Kommission für Gerechtigkeit und Frieden – verfaßten Bericht über Zwangsarbeit von Kindern im Südosten **Liberias**. Darin wurde Zwangsarbeit bezeichnet als „Nebenprodukt der schweren Mißbräuche, die den Bürgerkrieg kennzeichneten“, und bei denen Ex-Kombattanten und Befehlshaber der früher einander bekämpfenden Gruppen die schwierige wirt-

Empfehlungen zur Aussöhnung in Liberia

²² Ebd., 1994, S. 114.

²³ Vereinte Nationen: *Situation of Human Rights in Sudan*, New York (Dok. E/CN.4/1999/38/Add.1, 17. Mai 1999), Abs. 62.

²⁴ *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 88. und 89. Tagung, Genf, 2000 und 2001.

²⁵ Ebd., 89. Tagung, 2001.

Kasten 2.1

Maßnahmen gegen Menschenraub im Sudan

Ziel des Ausschusses für die Beendigung des Raubs von Frauen und Kindern ist es, dem Menschenraub Einhalt zu gebieten und das Problem an der Wurzel anzugehen. Zu den Maßnahmen gehört die Zusammenstellung eines detaillierten Registers der Fälle, um eine bestimmte Anzahl von Frauen und Kindern innerhalb eines kurzen Zeitraums zu identifizieren, ihren Aufenthaltsort festzustellen und sie wieder zusammenzuführen. Der Ausschuß ist befugt, mutmaßliche Täter festzunehmen und vor Gericht zu stellen sowie Ermittlungen und Nachforschungen anzustellen. Der Ausschuß entschied sich jedoch für ein partizipatorisches Verfahren, bei dem Vertreter derjenigen Gemeinschaften hinzugezogen werden, die für den Menschenraub verantwortlich sind. Um seine Arbeit zu erleichtern, ernannte der Ausschuß hochrangige Vertreter von Armee, Polizei, Sicherheitsbehörden, Justiz und kommunalen Behörden zu Verbindungsleuten. In seinem Bericht über den Zeitraum Mai 1999 – Juni 2000 erklärte der Ausschuß, er habe 1.230 Fälle geraubter Frauen und Kinder dokumentiert, von denen 353 wieder mit ihren Angehörigen vereint worden seien²⁶. Weitere 500 Personen wurden entlassen und in Transitlagern untergebracht; diese Zahlen sind allerdings nicht unumstritten.

schaftliche Lage der Region ausnutzten. Berichten zufolge wurden verlassene Kinder von Erwachsenen als Geiseln festgehalten und zur Arbeit gezwungen.

48. Die Regierung ernannte im Mai 1998 einen Sonderausschuß, der die Vorwürfe untersuchen sollte. Der Ausschuß legte keine schlüssigen Beweise für Zwangsarbeit in der Region vor, empfahl jedoch die Einsetzung eines staatlichen Ausschusses, dessen Aufgabe es sein sollte, die vertriebenen Frauen und Kinder, die während des Bürgerkriegs gefangengenommen worden waren, ausfindig zu machen und wieder mit ihren Angehörigen zusammenzuführen; des weiteren empfahl er, den Vorwürfen von Zwangsarbeit und Geiselnahme in bestimmten Distrikten weiter nachzugehen. Um die landesweiten Aussöhnungs- und Familienzusammenführungsprogramme zu fördern, sollten die kommunalen Behörden angewiesen werden, die Bürger zu ermutigen, alle mutmaßlichen Fälle von Zwangsarbeit anzuzeigen²⁷. In einem kürzlich vorgelegten Bericht erklärte die Regierung, die Empfehlungen seien umgesetzt worden, und es stehe zu hoffen, daß der Entwurf des Gesetzes, das Zwangsarbeit unter Strafe stellen soll, bald verabschiedet werde. Sie wies darauf hin, daß die Region nunmehr durch eine Straße mit den anderen Landesteilen verbunden ist und Handel und Landwirtschaft wieder im Aufschwung sind²⁸. Wenn solche Alternativen geschaffen werden, kann die Gefahr, daß Menschen wieder in Zwangsarbeit geraten, geringer werden.

49. Das Zusammentreffen traditioneller Formen der Sklaverei mit ethnischen Spaltungen weist auf einen Zusammenhang zwischen der Beseitigung von Zwangsarbeit und der Beseitigung von gesellschaftlicher Diskriminierung hin. Neben den bereits zitierten Beispielen gibt es Hinweise, daß es im **Kongo**, wo Pygmäen und Bantus Zwangsarbeit verrichten sollen, noch traditionelle Formen der Sklaverei gibt²⁹. Die Beseitigung von Zwangsarbeit und die Beilegung von Konflikten müssen Hand in Hand gehen, denn das Verständnis des einen kann die Lösung des anderen Problems voranbringen.

***Konflikt, Ethnizität
und Zwangsarbeit***

²⁶ CEAWC: *Human Rights of Women and Children in the Sudan* (CEAWC, Khartum, 2000).

²⁷ *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2000, S. 101-103.

²⁸ Bericht der Regierung Liberias im Rahmen der ILO *Review of annual reports under the Declaration*, Teil II, 2001.

²⁹ *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2001.

3. Pflichtteilnahme an öffentlichen Arbeiten

50. In manchen Gesellschaften werden arbeitsfähige Personen zur Teilnahme in bestimmten Bereichen der kommunalen oder sogar der nationalen Entwicklung verpflichtet. Bei jeder Debatte über Zwangsarbeit und Entwicklung stellt sich unausweichlich die Frage nach der Rolle traditioneller Autoritätssysteme. Viele Gemeinschaften haben eine lange Tradition freiwilliger Gemeinschaftsarbeit, darunter auch Abmachungen zwischen Familien über gegenseitige Hilfe bei landwirtschaftlichen und anderen Aufgaben. Diese Traditionen gibt es heute vorwiegend in Afrika und Asien, sie können aber auch anderswo bestehen. Wenn jedoch solche Praktiken als „geringfügige Gemeinschaftsdienstleistungen“ oder „übliche Bürgerpflichten“ bezeichnet werden, dann sollten damit nicht Situationen verschleiert werden, bei denen es sich in Wirklichkeit um Zwangsarbeit handelt.

51. In Teilen Asiens ist die Teilnahme an öffentlichen Arbeiten Pflicht. Manchmal heißt es, diese Praxis werde in der betreffenden Kultur als Beitrag zu rascher wirtschaftlicher Entwicklung akzeptiert. Diese Auffassung wurde z.B. von der Regierung **Myanmars** vertreten, als der IAA-Untersuchungsausschuß in diesem Land den verbreiteten und systematischen Einsatz von Zwangsarbeit feststellte.

52. In ihrem ersten Bericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung wies die Regierung **Vietnams** darauf hin, daß „die Regierung und die IAO Zwangsarbeit und die Pflicht der vietnamesischen Bürger zur Teilnahme an öffentlichen Arbeiten unterschiedlich definieren“. Ein im Januar 2000 verabschiedetes Gesetz verpflichtete alle erwachsenen Männer unter 45 Jahren und alle erwachsenen Frauen unter 35 Jahren, jährlich zehn Tage lang für Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung zu stehen. Nach Kritik am Einsatz von Dienstverpflichteten im Straßenbau erließ Vietnam im Oktober 2000 neue Vorschriften, die die Zahlung von Mindestlöhnen und von Versicherungsbeiträgen für alle Personen vorsehen, die im Rahmen des Gemeinschaftsarbeitsprogramms im Straßenbau tätig sind. Das grundsätzliche Problem, nämlich der Zwangscharakter der Arbeit, bleibt dennoch bestehen.

53. Ähnliche Entwicklungen sind jüngst in **Kambodscha** beobachtet worden. Eine im Februar 1994 beschlossene Maßnahme hatte jährlich bis zu 15 Tagen Pflichtarbeit in Bewässerungsanlagen vorgesehen. Diese Vorschrift wurde im Juli 2000 durch Bestimmungen ersetzt, die alle erwachsenen Bürger aufriefen,

*Traditionelle
gemeinschaftliche
Praktiken*

*Pflichtarbeit und
wirtschaftliche
Entwicklung in Asien*

sich – allerdings freiwillig – einen Tag pro Jahr für manuelle hydrologische Arbeiten zur Verfügung zu stellen. Nach und nach wird man sich der Tatsache bewußt, daß wirtschaftliche Entwicklung nicht gefördert, sondern behindert wird, wenn Menschen unter Androhung von Strafe zu Arbeiten gezwungen werden.

54. In mehreren afrikanischen Ländern schreiben staatliche Gesetze oder kommunale Verordnungen noch immer eine Art von Zwangsbewirtschaftung oder andere Formen von Pflichtarbeit oder Pflichtdienstleistungen vor. Dies ist beispielsweise der Fall in der **Zentralafrikanischen Republik**³⁰, **Kenia**³¹ und **Sierra Leone**³² sowie auch in der **Vereinigten Republik Tansania**, wo die Verfassung von 1985 Zwangsarbeit zwar verboten, aber eine allgemeine Arbeitspflicht eingeführt hat. Die tansanische Regierung hat begonnen, auf einige der diesbezüglich vorgebrachten Bedenken einzugehen, und sie hat Gesetzesreformen angekündigt. In **Swasiland** sieht eine Verwaltungsverordnung von 1998 Pflichtarbeit im Ackerbau, bei der Bekämpfung der Bodenerosion und im Straßenbau vor und stellt Nichtbefolgung unter schwere Strafen. Die Regierung ist aufgefordert worden, die Verordnung in Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 29 zu bringen, das es ratifiziert hat.

Zwangsbewirtschaftung in Afrika

³⁰ Während ein 40 Jahre altes Gesetz (Nr. 60/109 vom 27. Juni 1960) für jede ländliche Gemeinde Mindestanbauflächen vorsieht, hat die Regierung erklärt, in der Praxis existiere die Zwangsbewirtschaftung nicht mehr.

³¹ Laut Gesetz über die Befugnisse der Häuptlinge können arbeitsfähige Männer zwischen 18 und 45 Jahren jährlich für eine Dauer von bis zu 60 Tagen zu Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erhaltung natürlicher Ressourcen verpflichtet werden. Die kenianische Regierung hat ihre Absicht erklärt, dieses Gesetz aufzuheben.

³² Zwangsbewirtschaftung kann laut Gesetz über die Häuptlingsräte verordnet werden, wengleich die Regierung erklärt hat, dieses Gesetz werde in der Praxis nicht angewandt.

4. Zwangsarbeit in der Landwirtschaft und entlegenen ländlichen Gebieten: Praktiken der Zwangsrekrutierung

55. Systeme der Verdingung und Leibeigenschaft konnten in den letzten Jahrzehnten weitgehend abgeschafft werden. Es sind jedoch andere Formen von Zwang und Pflicht festzustellen. Landarbeiter können nach wie vor in Verschuldung geraten, wenn ihnen Anwerber oder Transportunternehmer, die meist selbständige Vermittler von Arbeitskräften an Grundbesitzer und andere landwirtschaftliche Betriebe sind, Vorschüsse zahlen. In abgelegenen Gebieten haben Arbeitskräfte keine Wahl: sie müssen entweder weitere Schulden machen, um beim Grundbesitzer oder beim Vermittler Lebensmittel und andere notwendige Dinge zu kaufen, oder sie müssen Naturalien anstelle des Lohns akzeptieren (das sogenannte Trucksystem). Gegen Landarbeiter, die in derartiger Schuldknechtschaft gefangen sind, wird häufig physischer Zwang und Gewalt angewandt. Manchmal werden auch Schulden gemacht, um Mitgiften, Hochzeiten, Begräbnisse und andere Zeremonien zu finanzieren, die mit Landarbeit abgegolten werden müssen³³.

56. In entlegenen Gebieten verschärfen sich die Probleme. So sind z.B. kürzlich tropische Wälder für die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft sowie des Bergbaus freigegeben worden. Hier sind vor allem Ureinwohner und Stammesvölker von Mißbrauch bedroht. Im allgemeinen werden diese Arbeitskräfte in entfernte, häufig unwirtliche und unzugängliche tropische Gegenden verschlagen. Durch die Isolierung sind sie anfälliger für Mißbrauch und haben weniger Chancen, eine effektive Wiedergutmachung durch die für den formellen Sektor zuständigen Strafverfolgungsbehörden, Gewerkschaftsvertreter oder kommunalen Netzwerke zu erreichen. Daher sind die Probleme der Zwangsarbeit häufig mit saisonbedingter inländischer oder grenzüberschreitender Arbeitsmigration verbunden. Ganz gleich, ob die Wanderarbeiter Stellen in der Land- oder Forstwirtschaft, der Verarbeitung von Nahrungsmitteln oder anderen Stoffen oder auch in Haushalten suchen – sie laufen immer Gefahr, in Schuldknechtschaft zu geraten.

57. Es gibt zahlreiche Berichte über Zwangsarbeit auf westafrikanischen Plantagen, von der insbesondere Kinder betroffen sein sollen. So liegen z.B. Informationen vor, daß in **Côte d'Ivoire** Kinder zur Arbeit auf Plantagen gezwungen

Wiederaufkommen der Schuldknechtschaft

Isolierung fördert Mißbrauch

Auch Kinder sind betroffen

³³ B.C. Amoussou, a.a.O.

werden; dies betrifft insbesondere Kinder aus bestimmten ethnischen Gruppen des Inlands wie auch aus **Mali** und **Burkina Faso**³⁴. Auf Plantagen in **Côte d'Ivoire** arbeiten schätzungsweise 10.000 bis 15.000 Kinder aus Mali³⁵, doch die Probleme betreffen die ganze Region, so etwa **Benin** und **Togo**, wo sie ebenfalls festgestellt worden sind. In manchen Fällen ist es der Wunsch nach einem besseren Leben, der Eltern veranlaßt, ihre Töchtern anderen Familien anzuvertrauen, die sie nicht zur Schule schicken, sondern im Haushalt arbeiten lassen. Dieses System hat verschiedene Namen, z.B. *restavek* in **Haiti** und *vidomegon* in **Benin**. Teilweise ist dieser Kinderhandel grenzüberschreitend. Es ist ferner über Jungen in informellen Koranschulen Afrikas berichtet worden, die von den Lehrern, welche Religionsunterricht erteilen sollten, gezwungen worden sind, stundenlang zu arbeiten oder betteln zu gehen³⁶. Die meisten Informationen über Zwangsarbeit in ländlichen Gebieten kommen jedoch aus Lateinamerika.

58. Zwar ist die Leibeigenschaft in den ländlichen Gebieten weitgehend beseitigt, doch gibt es in Lateinamerika noch immer Gebiete mit praktisch unbezahlter Arbeit und Dienstverpflichtungen, z.B. in Teilen **Guatemalas** und **Mexikos** sowie in der Amazonasregion **Perus**. In **Mexiko** hat das Staatliche Ureinwohnerinstitut (INI) auf schwerwiegende Fälle von Mißbrauch hingewiesen, deren Opfer vorwiegend Ureinwohner waren, die in der Landwirtschaft arbeiteten. Hierbei soll auch die als *enganche* bekannte Art der Zwangsrekrutierung angewandt worden sein: Die Ureinwohner verschulden sich, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, und tragen diese Schulden durch die Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen ab³⁷.

59. Auch in den Andenländern sind eingeborene Völker besonders betroffen von Zwangsarbeit in ländlichen Gebieten. In **Peru** beispielsweise gilt dies für einen Teil des Amazonasbeckens. Der Weltgewerkschaftsbund spricht von Praktiken der Sklaverei und der Schuldknechtschaft, die eingeborene Völker vor allem im Gebiet des Atalaya und des Ucayali betreffen.³⁸ Im peruanischen Amazonasgebiet ist von der Justizbehörde, der Polizei und einer Reihe von Regierungsstellen ein gemeinsames koordiniertes Inspektionsprogramm durchgeführt worden. Hierbei wurde festgestellt, daß die meisten Ureinwohner in den Einzugsgebieten der Flüsse in der Holzfällerei beschäftigt sind und für ihre Arbeit Nahrung und Kleidung erhalten. Die Regierung hat dem IAA mitgeteilt, daß für solche Verstöße angemessene Strafen verhängt werden und daß die Arbeitsbehörden ihre Kontrollen fortsetzen. Was aber wahrscheinlich wichtiger war, sind die Landverteilungsprogramme in der Region, die in Aussicht stellen, daß der Lebensunterhalt der Ureinwohner langfristig gesichert werden kann (siehe Kasten 4.1).

Zwangsarbeit und eingeborene Völker in Lateinamerika

³⁴ Bericht des Sachverständigenausschusses, 1999 und 2001.

³⁵ UNICEF: *Report of the sub-regional workshop on trafficking in child domestic service in West and Central Africa* (Abidjan, UNICEF, S. 199).

³⁶ UNICEF/Weltbank: *Le placement des enfants au Bénin: entre tradition et "modernité"* (Abomey 2000); Bericht der Regierung Gambias, *ILO Review of annual reports under the Declaration*, Teil II, 2000; Informationen von IAA-Außendienstbüros über Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Senegal und Togo.

³⁷ Bericht des Sachverständigenausschusses, 1996.

³⁸ Um die mit ihrer Einstellung verbundenen kurz- oder längerfristigen Schulden zurückzuzahlen, sind die Arbeiter gezwungen, auf dem Gelände einer *hacienda* zu leben, ohne sie zu verlassen. Ein multisektoraler Ausschuß (eingesetzt durch die EntschlieÙung 083-88 PCM über die Lage eingeborener Gemeinschaften in Atalaya) stellte fest, daß manche Gemeinschaften durch Schuldknechtschaft an große und mittlere land- und forstwirtschaftliche Güter gebunden sind und damit unbezahlte oder nur teilweise bezahlte Arbeitskräfte stellen. Auch hier stehen *enganche*-Vorschußzahlungen am Anfang der Schuldknechtschaft.

Kasten 4.1

Eigentumsrecht an Grund und Boden: „Von der Sklaverei zur Demokratie“

Eine neuere Studie der Interamerikanischen Entwicklungsbank berichtet von einem breit angelegten Projekt in der Ucayali-Region, in dessen Rahmen Land vermessen, aufgeteilt und 1995 an über 160 Ureinwohnergemeinschaften vergeben worden ist. Es handelt sich um 1,5 Millionen Hektar von zusammenhängendem Grund und Boden, der über 20.000 Ureinwohnern zugute kommt³⁹. Unabhängige Studien zeigen, daß die Landverteilungsprogramme den Weg bereiten zu nachhaltiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, und zwar in einer Phase, die von einem Experten als „Übergang von der Sklaverei zur Demokratie“ bezeichnet worden ist⁴⁰.

60. Soweit die vorliegenden Informationen über ländliche Arbeitsmärkte in Lateinamerika erkennen lassen, ist das heutige System der Anwerbung durch Vermittler eine Weiterentwicklung der traditionellen Formen des *enganche*, die man in der Region seit Jahrzehnten kennt. Eine IAA-Studie über Saisonarbeiter in der Landwirtschaft Lateinamerikas⁴¹ zeigt, daß die Rolle der Schulden bei diesen Anwerbemethoden möglicherweise sehr viel geringer ist als früher. Für eingeborene Arbeitskräfte jedoch sind Vorschußzahlungen nach wie vor üblich, damit sie sich vor der Ernte verschulden.

61. Ähnliche Anwerbemethoden werden offenbar auch in anderen lateinamerikanischen Ländern benutzt, wo Eingeborene einen großen Teil der Saisonarbeit in der kommerziellen Landwirtschaft verrichten. Grundbesitzer beauftragen unabhängige Arbeitsvermittler (*contratistas*), in Zeiten der Knappheit Vorschüsse (*anticipios*) an Bauerngemeinschaften zu zahlen. In **Guatemala** kamen Untersuchungen Mitte der 1990er Jahre zu dem Ergebnis, daß die meisten Einstellungen auf diese Weise verlaufen waren. Manchmal erhielten Eingeborengemeinschaften selbst Vermittlungsgebühren für jeden eingestellten Arbeitnehmer, obwohl dies gesetzlich verboten ist; Vorschüsse waren weit verbreitet⁴².

62. In **Bolivien** bestehen, wie eine zur Zeit durchgeführte IAA-Studie über (Binnen-) Wanderarbeiter bei der Zuckerernte zeigt, ganz ähnliche Grundmuster; auch hier gibt es den Teufelskreis der Schuldknechtschaft. Die Verträge werden mündlich abgeschlossen, und der Arbeitsvermittler (*contratista* oder *enganchador*) hat, obwohl das Gesetz dies ausdrücklich verbietet, nach wie vor eine Schlüsselfunktion. Zuckerrohrschneider können sich zu Beginn der Ernte den Gegenwert von 40 Tonnen Zuckerrohr als Vorschuß auszahlen lassen. Da es schwierig ist, diese Schulden vor Ende der viermonatigen Ernte zurückzuzahlen, nehmen sie nach der Ernte oft ein weiteres Darlehen auf und verpflichten sich dafür, im nächsten Jahr wiederzukommen⁴³.

63. Der Zuckerrohranbau war auch der Schauplatz einer der bestdokumentierten Fälle von Zwangsarbeit in den letzten zwei Jahrzehnten: der der haitianischen Wanderarbeiter in der **Dominikanischen Republik**. Ihr Herkunftsland **Haiti** ist seit langem das ärmste Land der westlichen Hemisphäre, und die

Mißbräuchliche Praktiken bei der Rekrutierung

Haitianische Arbeitskräfte in der Dominikanischen Republik

³⁹ R. Plant und S. Hvalkof: *Land Titling and Indigenous Peoples* (Washington, D.C., Interamerikanische Entwicklungsbank, 2000).

⁴⁰ S. Hvalkof: "From slavery to democracy: The indigenous process of Upper Ucayali and Gran Pajonal", in P.G. Hierro, S. Hvalkof und A. Gray, *Liberation through Land Rights in the Peruvian Amazon* (Kopenhagen, 1998, International Work Group for Indigenous Affairs).

⁴¹ S. Gomez und E. Klein, *Los Pobres del Campo: el Trabajador Eventual* (Santiago, 1993, FLACSO/PREALC).

⁴² R. Plant: *Rebuilding Civil Society: Rural Workers' Organizations in Guatemala*, Issues in Development Discussion Paper No. 5 (Genf, IAA, 1995).

⁴³ M. Villaviciencio: *Trabajo forzoso o obligatorio entre los trabajadores de las areas rurales de Bolivia* (für die IAO ausgearbeitetes Hintergrundpapier, Okt. 2000).

Kasten 4.2

Dominikanische Republik und Haiti schließen Übereinkunft über die Vermittlung von Arbeitskräften

Die Regierungen der Dominikanischen Republik und Haitis unterzeichneten am 23. Februar 2000 eine Erklärung über die für ihre Staatsbürger geltenden Vertragsbedingungen, um unerlaubte Anwerbung und illegale Migration abzubauen. Sie fordert den Abschluß von Arbeitsverträgen, die der innerstaatlichen Gesetzgebung des Aufnahmelandes wie auch den geltenden internationalen Übereinkommen entsprechen. Die Übereinkunft sieht ferner Arbeitsgenehmigungen und Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vor. Die Parteien kommen überein, die ausländischen Arbeitskräfte dem gleichen Schutz zu unterstellen wie die inländischen. Ferner haben sie vereinbart, Aufklärungskampagnen durchzuführen, um diese Arbeiter davor zu bewahren, Opfer von Ausbeutung, Menschenhandel oder illegalen Tätigkeiten zu werden.

Bauern in den am stärksten von Erosion betroffenen und verarmten Gebieten brauchen dringend Bargeld. Im Aufnahmeland, der **Dominikanischen Republik**, lag der Zuckerrohranbau – bis zu seiner Privatisierung in jüngster Zeit – in den Händen der staatseigenen Plantagen und Zuckerfabriken, die von der Staatlichen Zuckerbehörde (CEA) betrieben wurden. Da beide Länder auf der karibischen Insel Hispaniola liegen, gibt es zahlreiche illegale Wanderungsbewegungen über ihre gemeinsame Grenze hinweg. Um die dadurch bedingten Probleme zu lösen, unterzeichneten die beiden Regierungen im Februar 2000 eine Übereinkunft (siehe Kasten 4.2).

64. Anfang der 1980er Jahre war ein IAA-Untersuchungsausschuß zu dem Schluß gekommen, daß alle Kategorien haitianischer Arbeiter Zwangsarbeit unterworfen worden waren, und daß im Fall der jährlichen Vertragsarbeiter sowohl die Regierung **Haitis** als auch die der **Dominikanischen Republik** verantwortlich waren.⁴⁴ Die Kommission berichtete, daß haitianische Arbeiter, die die Plantage, der sie zugeteilt worden waren, vor dem Ende der Erntezeit verließen, vom Arbeitgeber und von den Behörden häufig gewaltsam an ihren Arbeitsplatz zurückgebracht wurden. Noch 1996 prangerten dominikanische Gewerkschaften Praktiken der Zwangsarbeit an⁴⁵.

65. Die Regierung der **Dominikanischen Republik** hat zwecks Verbesserung der Lage damit begonnen,

- gegen Vermittler vorzugehen, die unzulässige Anwerbungen vornehmen;
- schriftliche Arbeitsverträge einzuführen;
- mit den Gewerkschaften übereinzukommen, daß Beobachter beim Abwiegen des Zuckerrohrs anwesend sind.;
- das Ticketsystem von monatlicher auf wöchentliche Basis umzustellen;
- Beamte der Arbeitsaufsicht unmittelbar den sechs fraglichen Plantagen zuzuordnen, damit sie insbesondere die Einhaltung der Arbeitszeiten und die Auszahlung der Löhne überwachen;

⁴⁴ Nach einer ersten Klage, in der beiden Regierungen 1981 die Nichteinhaltung beider IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit vorgeworfen wurde, galt diesem Fall lange die Aufmerksamkeit der IAO-Aufsichtsgremien. Die Vorwürfe bezogen sich auf verschiedene Kategorien haitianischer Wanderarbeitnehmer in der Dominikanischen Republik, namentlich auf haitianische Arbeiter mit Verträgen, die jährlich zwischen der Staatlichen Zuckerbehörde der Dominikanischen Republik und der Regierung von Haiti abgeschlossen wurden; haitianische Arbeiter, die auf der Suche nach Arbeit illegal in die Dominikanische Republik eingereist waren; in der Dominikanischen Republik ansässige haitianische Arbeiter, die zumeist keinen Rechtsstatus hatten. Siehe IAA: "Report of the Commission of Inquiry to examine the observance of certain international labour Conventions by the Dominican Republic and Haiti with respect to the employment of Haitian workers on the sugar plantations of the Dominican Republic", in *Official Bulletin*, Sonderbeilage, Bd. LXVI, Reihe B (Genf, 1983).

⁴⁵ Siehe *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 1998; dort wird auf Stellungnahmen zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 105 Bezug genommen, die von mehreren dominikanischen Gewerkschaften unterbreitet worden waren.

IAA-Aufsichtsverfahren enthüllten Praktiken

- mit Hilfe der IAO und unter besonderer Berücksichtigung der bisherigen Schwierigkeiten die Arbeitsgesetzgebung zu revidieren.

Im Jahr 2000 war festzustellen, daß die Anzahl der Haitianer, die auf der Basis von Jahresverträgen zur Ernte in die Dominikanische Republik kamen, zugunsten einer Welle von Wanderarbeitern ohne Papiere zurückgegangen war. Den meisten Berichten ist zu entnehmen, daß der unmittelbare Zwang, dem haitianische Wanderarbeiter ausgesetzt sind, in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Das kann daran liegen, daß die Zuckerindustrie als Devisenquelle an Bedeutung verloren hat, und es kann auch an ihren strukturellen Veränderungen liegen⁴⁶. Doch manche der Veränderungen sind sehr weitgehend dadurch möglich geworden, daß der IAO und ihren Mitgliedsgruppen daran gelegen war, das Problem zu identifizieren und sich für die Beseitigung der Zwangsarbeit auf dieser karibischen Insel einzusetzen. Der politische Wille der beteiligten Regierungen war von ausschlaggebender Bedeutung für die Fortsetzung ihrer Bemühungen als Teil der Entwicklungsarbeit.

Zwangsarbeit in den ländlichen Gebieten Brasiliens

66. Zwangsarbeit konzentriert sich auf einzelne Sektoren. Die Regierung **Brasiliens** gehört erkennbar zu denjenigen, die das Problem ernst nehmen. Vorwürfe wegen Zwangsarbeit haben in Brasilien im vergangenen Jahrzehnt großes Echo gefunden. In vielen Fällen sind die Praktiken auf den Mißbrauch des Arbeitskräftevermittlungssystems zurückzuführen, denn in diesem Land wird vielfach von Arbeitskräftevermittlern (*empreiteiros* oder *gatos*) Gebrauch gemacht. Seit den 1980er Jahren haben brasilianische Gewerkschaften und internationale Gewerkschaftsorganisationen wiederholt erklärt, in Brasilien müßten Tausende von Arbeitenden, darunter auch Kinder und Jugendliche, in verschiedenen Wirtschaftssektoren Zwangsarbeit verrichten.

67. Fälle von Zwangsarbeit sind im wesentlichen im Bergbau und bei der Waldrodung, bei der Herstellung von Holzkohle und bei verschiedenen saisonabhängigen landwirtschaftlichen Tätigkeiten wie der Ernte von Zuckerrohr, Baumwolle und Kaffee sowie der Aussaat von Grassamen festgestellt worden. Es gibt verschiedene Arten von Saisonarbeit. Zunächst sind die Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesstaaten innerhalb Brasiliens zu nennen, bei denen die Arbeitskräfte von *gatos* (Vermittlern) in Gegenden angeworben werden, in denen große Armut herrscht und die unter saisonaler Arbeitslosigkeit oder Dürre leiden. Sie werden mit Lastwagen oder Bussen an ihre Hunderte oder Tausende von Kilometern entfernten Arbeitsplätze gebracht.

68. Zweitens gibt es die ungelerten Landarbeiter, in Brasilien *peao-de-trecho* genannt, die in den Teufelskreis der Schuldknechtschaft geraten sind, den Kontakt zu ihren Angehörigen verloren haben und ständig unterwegs sind von einer ausbeuterischen Arbeitssituation zur anderen. Sie werden abhängig von Wohnheimen, in denen sie zwischen ihren Jobs leben und in denen hoher Alkoholkonsum verbreitet ist. Diese Wohnheime dienen als Anlaufstellen für die Arbeitsvermittler, und sie machen gemeinsame Sache mit den *gatos*. Die Wohnheime können die Schulden der Arbeiter an die *gatos* verkaufen, und diese bringen die Arbeiter auf die Farmen. Diesen Teufelskreis zu durchbrechen hat sich als besonders schwierig erwiesen. Viele von denen, die aus einer Zwangs-

⁴⁶ Die dominikanische Regierung berichtet, daß viele Wanderarbeitnehmer haitianischer Staatsangehörigkeit heute im Bau- und Landwirtschaftssektor tätig sind.

arbeit freigekommen sind, hatten keine andere Wahl, als in die Wohnheime zurückzugehen und ähnliche Angebote der *gatos* anzunehmen.

69. An dritter Stelle ist die Mitarbeit ganzer Familien in der Holzkohleproduktion zu nennen. In Holzeinschlaggebieten lassen sich Familien nieder, die Meiler errichten und das Holz zu Holzkohle verarbeiten, welche für die Herstellung von Roheisen und Stahl an Zwischenhändler verkauft wird. Aufgrund der Abgeschiedenheit dieser Gebiete sind die Familien in bezug auf Ernährung und Transport auf Mittelsmänner angewiesen, und dies wiederum schafft die Voraussetzungen für Betrug und Schuldknechtschaft. Die Mobilität der Köhler erschwert die Kontrolle ihrer Arbeitsbedingungen.

70. Besonders anfällig für Zwangsarbeit sind schließlich Eingeborene, wenn sie sich außerhalb ihrer Gemeinschaften aufhalten. Obwohl sie in **Brasilien** einen sehr viel geringeren Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung stellen als in einigen der Nachbarländer, geben ihre Anwerbungsbedingungen den Arbeitsaufsichtsdiensten Anlaß zu Besorgnis.

*Eingeborene
Bevölkerungsgruppen
besonders gefährdet*

71. Das Hauptmerkmal der Zwangsarbeit in den ländlichen Gebieten Brasiliens ist die Nutzung des Verschuldungsmechanismus, um die Arbeitskräfte auf den Farmen festzuhalten, bis sie ihre (oft durch Betrug zustande gekommenen) Schulden abbezahlt haben. Es handelt sich um eine heimliche und illegale Tätigkeit, die aufgrund verschiedener Faktoren – darunter nicht zuletzt die ungeheure Weite des Landes und die schwierigen Verkehrsverbindungen – nicht leicht zu bekämpfen ist. Die Landarbeiter werden u.a. dadurch unter Druck gesetzt, daß man ihnen die Kosten für Beförderung, Verpflegung und Werkzeug als Schulden berechnet und daß man ihre Ausweise und Arbeitsgenehmigungen einbehält; des weiteren werden sie durch bewaffnete Aufseher physisch bedroht und bestraft, und einige sind bei Fluchtversuchen getötet worden.

72. Darüber hinaus hatten laut Arbeitsaufsicht des Bundes rund 80 Prozent der aus Zwangsarbeit befreiten Personen keine amtlichen Papiere, Geburtsurkunden oder Ausweise. Daher ist es sehr wahrscheinlich, daß sie in keiner amtlichen Bevölkerungsstatistik berücksichtigt sind und von den staatlichen Sozialprogrammen nicht erfaßt werden. Außerdem sind sie in der Regel nicht alphabetisiert.

73. Es gibt amtliche Statistiken über die in Brasilien von der Bundesarbeitsaufsicht bei Razzien aus Zwangsarbeitssituationen befreiten Arbeitskräfte. Natürlich können sie das Problem nicht in allen seinen Dimensionen erfassen. Tabelle 4.1 gibt über die Tätigkeit der Mobilen Sonderarbeitsinspektionseinheit in den Jahren 1995-2000 Aufschluß; angegeben sind die Anzahl der Aktionen, der geretteten Arbeiter und der Verhaftungen.

*Umfang der
Zwangsarbeit:
Statistisches Material*

74. Zwischen 1980 und 1991 dokumentierte die Brasilianische Vereinigung der Arbeitsinspektoren (AGITRA) 3.144 Fälle von Personen, die auf 32 Farmen im Süden des Bundesstaates Pará Zwangsarbeit verrichteten. Die AGITRA wies damals darauf hin, daß die Zwangsarbeit im Land sprunghaft ansteige, während die Arbeitsaufsicht verkümmere. Trotz der Mängel der amtlichen Statistiken ist zu vermuten, daß die Gesamtzahl derer, die Zwangsarbeit verrichten, in den vergangenen zehn Jahren gesunken ist. Bei Aktionen zur Befreiung von Arbeitern aus Situationen der Zwangsarbeit bei Rodungsarbeiten in den Wäldern beispielsweise sind heute deutlich weniger anzutreffen als früher. Die zahlreichen Hindernisse, die zu überwinden sind, bevor auf eine Beschwerde hin gehandelt wird, dürften erklären, weshalb amtliche Statistiken über gerettete Arbeiter den Umfang des Problems möglicherweise erheblich unterschätzen.

Tabelle 4.1 Brasilien: Aktionen der Mobilen Sonderarbeitsinspektionseinheit, 1995-2000

Jahr	Anzahl der Aktionen	Anzahl der Razzien, bei denen Arbeitnehmer befreit wurden	Anzahl der befreiten Arbeitnehmer	Anzahl der Verhaftungen
1995	12	3	150	11
1996	28	3	288	0
1997	21	1	220	0
1998	18	6	119	2
1999	19	7	639	2
Jan.-Juli 2000	11	4	418	0
Insgesamt	109	23	1.834	15

Quelle: Ministerium für Arbeit und Beschäftigung, Brasilien, August 2000.

75. Die Regierung **Brasilens** hat seit Anfang der 1990er Jahre eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Zwangsarbeit im agrar- und forstwirtschaftlichen Bereich im Amazonasbecken und in anderen abgelegenen Regionen zu bekämpfen. 1992 lief ein Programm zur Beseitigung der Zwangsarbeit (PERFOR) an, in dessen Rahmen verschiedene Einrichtungen Übereinkünfte zur Zusammenarbeit unterzeichneten. 1995 leitete die interministerielle Exekutivgruppe für den Abbau der Zwangsarbeit (GETRAF)⁴⁷ ein systematischeres Aktionsprogramm ein.

76. Eine weitere Initiative der Regierung im Hinblick auf Anzeigen wegen Zwangsarbeit war die Schaffung einer Mobilen Sonderarbeitsinspektionseinheit auf Bundesebene. Sie wurde eingesetzt, nachdem bekannt geworden war, daß regionale Inspektionsteams von Politikern unter Druck gesetzt worden waren, damit sie Beschwerden nicht angemessenen behandelten. Die Sicherheit der Arbeitsinspektoren vor Ort, die Vorwürfen wegen Zwangsarbeit nachgehen wollten, galt als stark gefährdet.

77. Die Mobile Sondereinheit wurde daher dem Referat für Arbeitsaufsicht im Arbeitsministerium angegliedert⁴⁸. Die regelmäßige Auswertung der Aktionen dieser Einheit zeigt, daß es zwei Hauptfaktoren für Effizienz gibt:

- Zentralisierung der Organisation und
- absolute Geheimhaltung der Planung.

Alle Versuche einer Dezentralisierung haben sich als Mißerfolg erwiesen, denn die Informationen über geplante Razzien erreichten die Grundbesitzer immer so rechtzeitig, daß sie die Arbeiter wegbringen oder die Situation vertuschen konnten.

78. Die Ermittlungstätigkeit der Mobilen Sonderarbeitsinspektionseinheit des Bundes ist für Behörden auf kommunaler und einzelstaatlicher Ebene zum Vorbild geworden. Die Gemeinde Vila Rica im Bundesstaat Mato Grosso do Sul setzte eine Kommission ein, der Vertreter des Bürgermeisteramtes und des Gemeinderates, der landwirtschaftlichen Erzeuger und der Landarbeiterverbände

Staatliche Initiativen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

Staatliche und lokale Initiativen ergänzen Bemühungen des Bundes

⁴⁷ Der GETRAF gehören unter Federführung des Arbeitsministeriums Vertreter mehrerer anderer staatlicher Einrichtungen und der Bundespolizei an. Zu den Aufgaben der GETRAF gehört es, die wichtigsten Programme für die Verhütung der Zwangsarbeit zu koordinieren, doch ihre Aktivitäten und Sitzungen sind in den letzten Jahren offenbar zurückgegangen.

⁴⁸ Sitz des Referats ist die Bundeshauptstadt Brasilia. Gegenwärtig verfügt es über vier Regionalkoordinatoren, die die Aktionen planen und leiten. Diese wiederum wählen Arbeitsinspektoren aus Dienststellen im ganzen Land aus, die an den Aktionen teilnehmen. Es gibt zwei Arten von Aktionen: Erstens Inspektionen bestimmter geographischer Bereiche oder Sektoren, die nach Maßgabe des früheren Auftretens von Zwangsarbeit ausgewählt und in der Jahresplanung vorgesehen werden. Zweitens Dringlichkeitsaktionen, mit denen auf Anzeigen reagiert wird. Aufgrund der gegenwärtigen Mittel- und Personalknappheit hat letzteres Vorrang.

Kasten 4.3

Lokale Initiativen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit: Köhlerei im Visier

Im Bundesstaat Mato Grosso do Sul ist durch die 1993 eingesetzte Ständige Kommission für die Untersuchung, Inspektion und Kontrolle der Arbeitsbedingungen ein erheblicher Rückgang der Häufigkeit von Schuldknechtschaft in den Köhlerlagern erzielt worden. In der Kommission sind staatliche Einrichtungen, Gewerkschaften, kirchliche Gruppen und nichtstaatliche Organisationen vertreten. Sie verbindet die Untersuchung von Fällen der Schuldknechtschaft mit Bewußtseinsbildung, Mobilisierung der Bevölkerung und gerichtlichen Schritten⁴⁹. Ihr Erfolg ist darauf zurückzuführen, daß sie die Inspektion und die Durchsetzung des Gesetzes kombiniert mit koordinierten Interventionen zwecks Verbesserung des Familieneinkommens und des Schulbesuchs der Kinder. Seit 1995 wird die Kommission bei ihren Bemühungen um die Abschaffung der Kinderarbeit unterstützt vom IPEC-Programm der IAO.

angehören. Wenn die Kommission Anzeigen wegen Zwangsarbeit erhält, verhandelt sie mit Grundbesitzern und Mittelsmännern. Der drohende Einsatz der Mobilen Einheit sowie die Aussicht auf Geldstrafen erleichtern im allgemeinen die Verhandlungen. Die Mobile Einheit wird nur dann geholt, wenn die Verhandlungen scheitern. Auch die Bemühungen der Bundesstaaten um die Bekämpfung der Zwangsarbeit sind umfangreich (siehe Kasten 4.3).

79. Auch die brasilianischen Gewerkschaften haben dazu beigetragen, die Öffentlichkeit auf Zwangsarbeit aufmerksam zu machen und Unterstützung zu mobilisieren. Eine 1995-1996 vom Verband der Landarbeiter durchgeführte und vom Arbeitsministerium zusammen mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) geförderte Untersuchung über ländliche Migration hat aufgezeigt, wie leicht Wanderarbeiter in Zwangsarbeit geraten können. Im Bundesstaat Piauí bemühte sich die Landarbeitergewerkschaft von Pimenteiras Ende der 1980er Jahre nach der Befreiung von rund 50 Arbeitern, die auf einer Zuckerrohrplantage Zwangsarbeit verrichtet hatten, ein erneutes Auftreten zu verhindern. Sie handelte mit den Anwerbern der *gatos* aus, niemand werde die Stadt verlassen, ohne daß sein Name und die Nummer seines Personalausweises von der örtlichen Polizei registriert seien, und dies betraf selbst die *gatos*. Anfang der 1990er Jahre versuchte die Landarbeitergewerkschaft in Feira de Santana (Bundesstaat Bahia), eine ähnliche Überwachung der Abfahrtspunkte und der Fahrzeuge, die die Region verließen, einzurichten, nachdem Arbeiter aus dieser Gegend aus Situationen der Zwangsarbeit auf Zuckerrohrplantagen im Bundesstaat Mato Grosso do Sul befreit worden waren.

80. Auf Bundesebene wurde Mitte der 1990er Jahre, nachdem der Vorsitzende der Einheitsgewerkschaftszentrale der Arbeitnehmer (CUT) die Frage der Zwangsarbeit zu einem Thema der Medien gemacht hatte, von der CUT eine landesweite „Sklaverei-Hotline“ eingerichtet, bei der Arbeiter Zwangsarbeitsbedingungen anzeigen konnten. Die wenigen eingegangenen Anzeigen wurden zur Untersuchung an das Arbeitsministerium und die Bundespolizei weitergeleitet. Doch in Ermangelung konsequenter Maßnahmen auf lokaler Ebene und auch der Kapazitäten, um die von den Behörden beschlossenen Maßnahmen auszuführen, erzielte die Hotline nicht die erwarteten Ergebnisse und wurde schließlich eingestellt. Die CUT und ihre Mitgliedsorganisationen haben dennoch ihre Aktionen zur Zwangsarbeit in den Bundesstaaten Mato Grosso und Mato Grosso do Sul fortgesetzt. Auch zivilgesellschaftliche und religiöse Gruppen organisieren Kampagnen gegen Zwangsarbeit in Brasilien (siehe Kasten 4.4).

Aktivitäten von Arbeitnehmerverbänden

⁴⁹ Zwischen 1997 und 1998 organisierte sie mehr als 130 Inspektionsbesuche in Köhlerlagern und Zuckerrohrdestillieren und bei der Baumwoll- und der Grassamenernte, und sie nahm an zahlreichen Verhandlungen und Folgetreffen teil.

Kasten 4.4

„Augen auf bei Sklavenarbeit!“

In mehreren Bundesstaaten des brasilianischen Nordens hat die (katholische) Kirchliche Kommission für Grund und Boden ein Informationsblatt mit dem Titel „Augen auf bei Sklavenarbeit!“ verteilt. Dieser Comic zeigt, wie sklavereiähnliche Arbeitsbedingungen aussehen, und enthält die Telefonnummern des Arbeitsministeriums, der Bundespolizei und der örtlichen Landarbeitergewerkschaften. Auch die Mobile Sonderarbeitsinspektionseinheit verteilt jetzt Informationsblätter an alle Arbeiter, die sie bei ihren Razzien antrifft.

81. Die brasilianische Regierung hat kürzlich eine wirksamere Bestrafung verschiedener Aspekte „entwürdigender Arbeit“, darunter auch der Zwangsarbeit, eingeführt⁵⁰. Trotz dieser Maßnahmen sind offenbar sehr wenige der für Zwangsarbeit verantwortlichen Personen bestraft worden. Obgleich 1999 mehr als 600 Menschen von den mobilen Inspektionsteams aus Situationen der Zwangsarbeit befreit worden sind, wurden Berichten zufolge lediglich zwei Personen wegen Zwangsarbeit verhaftet. Die Regierung hat zwar strenge Strafen gefordert, doch deutet wenig darauf hin, daß dies geschehen ist. Die Straffreiheit der Verantwortlichen, die Langsamkeit der gerichtlichen Verfahren und die mangelnde Koordination zwischen den staatlichen Einrichtungen führen dann letztlich dazu, daß jene, die in **Brasilien** wie auch anderswo für die Auferlegung von Zwangsarbeit verantwortlich sind, geschützt sind. Es kommt hinzu, daß es sich in den wenigen Fällen, in denen Verantwortliche verurteilt worden sind, offenbar um Mittelsmänner oder kleine Grundbesitzer handelte, nicht jedoch um Besitzer von großen Farmen oder Unternehmen.

*Strengere Gesetze,
doch ihre
Durchsetzung ist
schwierig*

82. Die Nichteinhaltung gesetzlicher Bestimmungen, welche den in Naturalien auszahlbaren Teil des Lohns oder die Höhe des Kredits beschränken, der in dem am Arbeitsplatz befindlichen Laden des Arbeitgebers eingeräumt werden kann, führt ebenfalls manchmal zu einer Situation von Zwangsarbeit. Dies gilt z.B. für die des Lesens, Schreibens und Rechnens weitgehend unkundigen Mitglieder der Enxet-Ethnie in **Paraguay**, die in die Schuldknechtschaft von Viehfarmern geraten sind. Seit 1994 haben einige von ihnen wegen nicht ausgezahlter oder zu niedriger Löhne gegen ihre Arbeitgeber geklagt. Zwar kann die Rechtsprechung in manchen Fällen Abhilfe schaffen, die höchste Priorität jedoch muß der Schaffung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen gelten, die es gar nicht erst zu Zwangsarbeit kommen lassen.

⁵⁰ Mit Gesetz Nr. 9777 vom Dez. 1998 wurden einige Paragraphen des brasilianischen Strafgesetzbuches abgeändert, das bereits zuvor die „Auferlegung sklavereiähnlicher Bedingungen“ unter Strafe gestellt hatte. Nunmehr sind höhere Freiheitsstrafen gegen Personen vorgesehen, die das Leben oder die Gesundheit anderer dadurch gefährden, daß sie Arbeitskräfte illegal befördern in der Absicht, sie illegalen Arbeitspraktiken zu unterwerfen. Personen, die Arbeitskräfte zwingen, ein bestimmtes Produkt zu benutzen oder zu verbrauchen, oder sie verpflichten, Schulden zu machen, welche sie daran hindern, ihre Anstellung zu verlassen, wenn sie dies wünschen, werden mit Gefängnis bestraft. Weitere Strafen drohen jedem, der in betrügerischer Absicht Arbeitskräfte an anderen Orten anwirbt als dem, an dem die Arbeit verrichtet werden soll, oder der die Arbeitskräfte nicht an ihren Herkunftsort zurückbringt.

5. Hausangestellte, die Zwangsarbeit verrichten

83. Da Hausangestellte meistens in privaten Haushalten tätig sind, sind sie „ungleich mehr gefährdet als andere Arbeitnehmer⁵¹“. Selbstverständlich ist Hausarbeit als solche noch keine Zwangsarbeit. Doch sie kann es werden, wenn Schuldknechtschaft oder Menschenhandel im Spiel ist, oder wenn Angestellte physisch gezwungen sind, bei ihren Arbeitgebern zu bleiben, weil diese ihre Ausweise einbehalten haben. In vielen Ländern hat das Schicksal weiblicher Hausangestellter Schlagzeilen gemacht, und dies gilt insbesondere für Hausangestellte im Nahen und Mittleren Osten⁵². In den schlimmsten Fällen geht es um Gewalt, teilweise auch bis hin zu Vergewaltigung und/oder Folter.

84. Bei Hausangestellten aus dem Ausland verschärfen sich die Probleme⁵³. Vereinzelt – und dennoch beschämende – Fälle von Diplomaten und internationalen Bediensteten, die sich derartiger mißbräuchlicher Praktiken schuldig machten, hatten zumindest das Verdienst, daß sie die Medien auf das Los von Hausangestellten aufmerksam machten, die unter Bedingungen leben, die nicht weit von Sklaverei entfernt sind. In **Frankreich** z.B. hat das Comité contre l'esclavage moderne (Komitee gegen moderne Sklaverei), das mit dem Französischen Demokratischen Gewerkschaftsbund (CFDT) zusammenarbeitet, „etwas Verborgengehaltenes aufgedeckt und ihm einen Namen gegeben“⁵⁴. Selbst unter weniger dramatischen Umständen kann Arbeit in einer Situation der Zwangsarbeit besonders viel Schaden anrichten, so etwa in den Fällen, in denen vorwiegend Mädchen, manchmal aber auch Jungen, vor allem in Entwicklungsländern, jeden Tag viele Stunden lang in Privathaushalten schwer arbeiten müssen, anstatt in die Schule zu gehen. Dieses Phänomen ist vor allem in städtischen

Hausangestellte können Opfer von Zwangsarbeit werden

⁵¹ A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, Abteilung Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen (IAA, Genf, 1998), S. 5. Siehe auch M.-L. Vega Ruiz, „Relación laboral al servicio del hogar familiar en América Latina“, in *Relasur* (Montevideo) Nr. 3, 1994, S. 35-51.

⁵² IAA: *Migrant workers*, Bericht III (Teil IB), General Survey on the reports on the Migration for Employment Convention (Revised), (No. 97), and Recommendation (Revised) (No. 86), 1949, and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention (No. 143, and Recommendation (No. 151), 1975, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999; P. Stalker: *The work of strangers: A survey of international labour migration* (Genf, IAA, 1994), S. 109-110.

⁵³ E. Chaney und M. García Castro: *Muchachas no more* (Philadelphia, Temple, 1989); R. Torrealba: *Trabajadoras migrantes en el servicio domestico en Venezuela*, Weltbeschäftigungsprogramm, Genf, Arbeitspapier MIG WP 71S, 1992; IAA: „Filipino migrant women in domestic work in Italy“, Weltbeschäftigungsprogramm, Genf, Arbeitspapier MIG WP 53, 1991.

⁵⁴ IBFG: „Slavery in the year 2000“, in: *Trade Union World* (Brüssel), Nr. 11, Nov. 2000, S. 6.

Gebieten verbreitet, in die Kinder aus armen Gegenden gelockt worden sind; dies wird aus **Benin** (100.000 Kinder), **Côte d'Ivoire** (keine Angaben) und **Haiti** (250.000 Kinder) berichtet⁵⁵. Selbst erwachsene Hausangestellte werden mit den gleichen betrügerischen Methoden angeworben und dem gleichen Zwang unterworfen wie Landarbeiter, und sie kommen auch oft aus ländlichen Gegenden.

85. Sobald Hausangestellte mit der Arbeit beginnen, sind sie von der Außenwelt isoliert. Infolgedessen gibt es viele Möglichkeiten, die Arbeitsgesetze zu umgehen – sofern sie überhaupt für sie gelten. Denn in der Tat sind sie in vielen Fällen benachteiligt, weil sie (sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern) von der Arbeitsgesetzgebung nicht abgedeckt sind und an der Ausübung ihres Rechts auf Vereinigungsfreiheit gehindert werden⁵⁶. Diese Kombination macht es höchst schwierig für sie, sich aus Situationen zu befreien, in denen Zwangs- oder Pflichtarbeit von ihnen gefordert wird. In manchen Ländern wie der **Schweiz** sind spezielle gesetzliche Vorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen eingeführt worden, die ordnungsgemäße Arbeitsverträge für Hausangestellte vorsehen, damit ihnen ein solches Schicksal erspart bleibt⁵⁷.

⁵⁵ ILO *Review of annual reports under the Declaration*, 2001; Ministerium für humanitäre Maßnahmen und Menschenrechte (Frankreich) und IAA: *Vie d'esclaves* (Genf, 1994) (Videokassette).

⁵⁶ Der erste Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung – IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf 2000 – ging auf dieses Problem ein.

⁵⁷ A. Blackett, a.a.O.; und "Contrat-type de travail pour les travailleurs de l'économie domestique", in *Recueil systématique de la législation Genevoise* (Genf), JI 50.03, 18. Jan. 2000.

6. Schuldknechtschaft und ihre Beseitigung

Schuldknechtschaft definieren: Begriffliche und grundsätzliche Probleme

86. Eine andere, noch immer weitverbreitete Form der Zwangsarbeit ist die Schuldknechtschaft. Zunächst einmal: Was ist ein Schuldklave? Dabei handelt es sich um einen Arbeitnehmer, der aus wirtschaftlichen Gründen – vor allem aufgrund seiner Verschuldung durch ein Darlehen oder einen Vorschuß – unter Bedingungen der Knechtschaft eine Dienstleistung erbringt. Wenn diese Knechtschaft durch Verschuldung entstanden ist, dann ist der Arbeitnehmer (oder seine Angehörigen oder Erben) für eine festgesetzte oder unbestimmte Zeit bis zur Tilgung der Schulden an den Gläubiger gebunden. Daher ist eine gesetzliche Maßnahme erforderlich, die eine solche Knechtschaft für rechtswidrig erklärt und die Bestrafung derjenigen Grundbesitzer oder anderen Arbeitgeber vorsieht, die ihre Arbeiter in Knechtschaft halten. Und in der Regel sind ergänzende Maßnahmen einschließlich wirtschaftlicher Unterstützung und Wiedereingliederung notwendig, um den befreiten Arbeitnehmern zu helfen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, damit sichergestellt ist, daß sie nicht erneut in eine Situation der Knechtschaft geraten.

87. In Schuldknechtschaft befindliche Arbeitnehmer zu identifizieren bereitet vor allem in Asien gewisse Schwierigkeiten. Die rechtliche Definition eines *Schuldklaven* und eines *Systems der Schuldknechtschaft* kann in Ländern wie **Indien** und **Pakistan** als geklärt betrachtet werden, denn sie verfügen über einschlägige gesetzliche Bestimmungen. Dieser erste Schritt einer Begriffsbestimmung steht allerdings in anderen Ländern, in denen das Problem ebenfalls fortbesteht (z.B. **Nepal**), noch aus.

88. Es sind ausführliche akademische Debatten über die Frage geführt worden, ob bestimmte Formen ländlicher Arbeitsbeziehungen angesichts der landwirtschaftlichen und sozialen Veränderungen in der Region in den letzten Jahrzehnten als „frei“ oder „unfrei“ zu betrachten sind. Nach Ansicht mancher Fachleute ist Schuldknechtschaft mit traditionellen Mustern des Grundbesitzes verbunden, darunter auch der kastenbedingten oder personengebundenen Arbeit, die durch Verschuldung sichergestellt wird und sich häufig über mehrere Generationen erstrecken kann. Andere sind der Auffassung, Schuldknechtschaft sei auch ein

*Versuche einer
zeitgemäßen
Definition*

Merkmal neuerer Entwicklungen in der kommerziellen Landwirtschaft, und zwar in kleinen wie in großen Betrieben, und Gelegenheits- sowie Wanderarbeiter seien durch Schulden gebunden. Wie im Rahmen der Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung nunmehr anerkannt ist, ist eine nachhaltige Landwirtschaft nicht denkbar ohne die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Des Weiteren stand in jüngster Zeit das Auftreten von Schuldknechtschaft *außerhalb* des Agrarsektors im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, und zwar vor allem in Bereichen wie Bergbau, Ziegel- und Lederherstellung, Fischverarbeitung und Teppichknüpferei. Es geht im wesentlichen um die Frage, ob außerwirtschaftlicher Zwang in Form von physischer Einschränkung oder der Forderung, bezahlte oder unterbezahlte Arbeit zu leisten, eine ausreichende Bedingung für das Vorhandensein von Schuldknechtschaft ist, oder ob auch Faktoren rein wirtschaftlichen Zwangs zu berücksichtigen sind.

89. Auch prekäre Formen von Besitz wie etwa die Teilpacht können Probleme aufwerfen. Teilpächter erhalten einen Naturallohn in Form eines Teils der Ernte, dessen Umfang erheblich variieren kann. Bei günstigen Vereinbarungen geben sie weniger als die Hälfte der Ernte ab, ohne daß sie verpflichtet wären, Geräte, Saatgut oder andere Einsatzfaktoren zur Verfügung zu stellen. Bei weniger günstigen Vereinbarungen können sie verpflichtet sein, Einsatzfaktoren bereitzustellen, mehr als die Hälfte des Ertrags abzugeben und außerdem je nach Bedarf noch verschiedene Arten unbezahlter Dienstleistungen für den Landeigentümer zu verrichten⁵⁸. Im letzteren Fall können Teilpachtsysteme sehr viel mit der ländlichen Leibeigenschaft gemeinsam haben, die bis vor kurzem auf dem indischen Subkontinent und in anderen Entwicklungsregionen weit verbreitet war und die manchmal als Form der Schuldknechtschaft betrachtet wird.

90. Dennoch ist Teilpacht (ebenso wie manche anderen Arten von Halbpacht) nicht unbedingt gleichbedeutend mit schlechten Arbeitsbedingungen oder irgendeiner anderen Form wirtschaftlichen oder außerwirtschaftlichen Zwangs. Als im Süden Asiens in der Ära der Bodenreformen nach der Unabhängigkeit Programme eingeleitet wurden, um den Bauern den von ihnen bearbeiteten Boden zur Verfügung zu stellen, wurde angestrebt, die Pächter zu schützen und privaten Agrarbesitz durch die Festlegung von Höchstgrenzen für den Umfang individuellen Grundeigentums bis zu einem gewissen Grad einzuschränken. Die nach den 1950er Jahren in mehreren Staaten durchgeführten Bodenreformen zielten wie in **Indien** darauf ab, erstens Zwischenformen von Grundbesitz wie das *zamindari*-System abzuschaffen; zweitens den Pächtern mehr Sicherheit hinsichtlich der Verfügbarkeit des Bodens zu bieten, und drittens Höchstgrenzen für privaten Grundbesitz einzuführen. Die unmittelbaren Pächter der *zamindar*-Güter wurden die neuen Eigentümer, jedoch blieben andere komplexe Formen von Unter- und Teilpacht von den Reformen ausgenommen. Manche Untersuchungen neigten zwar dazu, Teilpacht mit der Fortschreibung „halbfeudaler“ Verhältnisse gleichzusetzen, diese Auffassung ist aber vielfach kritisiert worden. In dem Maß, wie umverteilungsorientierte Bodenreformen aus den meisten Entwicklungskonzepten verschwanden, erschienen Pacht und Teilpacht wieder in günstigerem Licht, nämlich als Stufen des „Aufstiegs“ zum vollständigen Besitz des Bodens.

Teilpacht kann unterschiedliche Formen annehmen

⁵⁸ Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) schätzt, daß Teilpächter in Asien im allgemeinen 50 oder sogar 100 Prozent der Kosten der Einsatzfaktoren plus 100 Prozent der Arbeitskosten (einschließlich eigener Arbeit) zahlen und zwischen 35 und 50 Prozent der Produktion erhalten. Siehe: *The state of world rural poverty* (Rom, IFAD, 1992).

Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Beseitigung der Schuldknechtschaft

91. Die drei in dieser Region am stärksten betroffenen Länder, nämlich **Indien, Nepal und Pakistan**, haben etliche wichtige Initiativen zur Lösung des Problems ergriffen: gesetzliche Maßnahmen, Beschaffung von statistischem Material, Prüfung von Methoden für die Freilassung und Wiedereingliederung. Darüber hinaus hat **Bangladesch** mitgeteilt, daß es neben seinen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auch die Absicht hat, die Gesetze, die die Auferlegung von Zwangsarbeit unter Strafe stellen, streng anzuwenden, und **Sri Lanka** kündigte an, daß es überprüfen will, ob die innerstaatliche Gesetzgebung mit den internationalen Normen zur Zwangsarbeit vereinbar ist⁵⁹. Drei dieser Initiativen sollen zwecks Illustration eingehender untersucht werden.

92. In **Indien** verbietet Artikel 23 der Verfassung den Menschenhandel, *begar*⁶⁰, und andere Formen der Zwangsarbeit. Nach seiner Annahme erließen zunächst die Bundesstaaten Gesetze zur Beseitigung der Schuldknechtschaft. In der Folge wurde im Februar 1976 das entscheidende Bundesgesetz, nämlich das Gesetz zur Abschaffung des Systems der Schuldknechtschaft⁶¹, angenommen. Die Umsetzung ist Sache der Bundesstaaten. Die Aufsichtskomitees, die sowohl auf Bezirks- wie auf Unterbezirksebene aufgrund des Gesetzes gebildet worden sind, haben bei der wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung, der Überwachung der Anzahl der zur Kenntnis genommenen Zuwiderhandlungen, der Ermittlung der Häufigkeit von Zuwiderhandlungen und bei der Verteidigung von Personen, die aus der Schuldknechtschaft befreit worden sind und bei denen die Schuld dann gerichtlich eingeklagt wurde⁶², eine wichtige Rolle gespielt. Die Aufsichtskomitees haben ferner Erhebungen zwecks Identifizierung und Auflistung von Arten der Schuldknechtschaft durchgeführt.

93. Anfang der 1980er Jahre wurden die Begriffe Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft in mehreren Urteilen des indischen Obersten Gerichtshofs weiter ausgelegt⁶³. Diesen Entscheidungen liegt offenbar die Annahme zugrunde, nie-

Beispiele aus drei Ländern

Indien verabschiedete sein wichtigstes Gesetz zur Schuldknechtschaft 1976

⁵⁹ Bericht der Regierung, *ILO Review of annual reports under the Declaration*, 2001.

⁶⁰ Der Begriff *begar* ist als solcher in der Verfassung nicht definiert. In einem späteren Fall erklärte der Oberste Gerichtshof, *begar* sei „eine Form der Zwangsarbeit, bei der eine Person zu Arbeit genötigt wird, jedoch kein Entgelt erhält“.

⁶¹ Es definiert *Schuldknechtschaft* als „System erzwungener oder teilweise erzwungener Arbeit, in dem ein Schuldner eine Übereinkunft mit einem Gläubiger trifft oder vermutlich trifft“ und dies zur Folge hat, daß der Schuldner bestimmte Grundrechte einbüßen kann.

⁶² Ein detaillierte Erörterung des Gesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen findet sich in L. Mishra: *Burdens of bondage* (Neu-Delhi, Manak Publications, 1997); und Y. Reddy: *Bonded labour system in India* (Neu-Delhi, Deep and Deep Publications, 1995).

⁶³ In einem Urteil von 1982 wurde der Begriff der Zwangsarbeit mit der Nichtzahlung des Mindestlohns gleichgesetzt. Das Gericht war der Auffassung, daß in Fällen, in denen eine Person einer anderen eine Arbeits- oder Dienstleistung für ein unter dem Mindestlohn liegendes Entgelt zur Verfügung stellt, diese Arbeits- oder Dienstleistung eindeutig unter den Begriff *Zwangsarbeit* im Sinne der Verfassung fällt. Volksunion für Demokratische Rechte gegen Indische Union, AIR 1982, S.C. 1473 (bekannt als „Rechtssache Asiad-Arbeiter“). In einem Urteil von 1984 entschied das Gericht in Beantwortung einer Eingabe in bezug auf Zwangsarbeit in Steinbrüchen wie folgt: „Wenn gezeigt wird, daß von einem Arbeitnehmer Zwangsarbeit gefordert wird, unterstellt das Gericht, daß er sich aufgrund eines Vorschusses oder einer anderen wirtschaftlichen Gegenleistung veranlaßt sieht, dieser Forderung nachzukommen, und daß er sich infolgedessen in Schuldknechtschaft befindet.“ Eine solche Unterstellung kann vom Arbeitgeber oder von der Regierung des Bundesstaates zurückgewiesen werden, doch wenn der Gegenbeweis nicht angetreten werden kann, geht das Gericht davon aus, daß es sich um Zwangsarbeit gehandelt hat und der Fall damit in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt. *Bandhua Mukti Morcha gegen Indische Union*, AIR 1984, S.C. 802. In einem weiteren Urteil des gleichen Jahrs entschied das Oberste Gericht, wenn eine Person gezwungen werde, ohne oder gegen ein geringfügiges Entgelt eine Arbeit zu verrichten, dann sei zu unterstellen, daß es (*Forts.*)

mand sei bereit, für weniger als den Mindestlohn zu arbeiten, es sei denn, er werde dazu gezwungen. Sie schaffen die Voraussetzungen für eine beträchtliche Zunahme der Anzahl von Personen, die im Sinne des Gesetzes zur Abschaffung der Systems der Schuldknechtschaft als Schuldklaven betrachtet werden können. Möglicherweise haben diese Entscheidungen auch andere Entscheidungen zum Thema Zwangsarbeit von Kindern beeinflusst.

94. Auch in **Pakistan** sind alle Formen von Zwangsarbeit und Menschenhandel verboten. Schuldknechtschaft wurde durch ein besonderes Gesetz verboten, als das Gesetz zur Abschaffung des Systems der Schuldknechtschaft 1992 vom gesetzgebenden Bundesorgan angenommen wurde und umgehend in Kraft trat. 1995 folgten die von der Bundesregierung beschlossenen Ausführungsbestimmungen zur Abschaffung der Schuldknechtschaft. Das Gesetz enthält zahlreiche Bestimmungen, die denen des indischen Gesetzes ähneln. Es stellt ferner die Erzwingung oder Auferlegung von Schuldknechtschaft im Sinne des Schuldknechtschaftssystems, die Unterlassung der Rückerstattung von Eigentum an den Arbeitnehmer sowie Beihilfe unter Strafe.

95. Die gesetzlich vorgeschriebenen Aufsichtskomitees auf Bezirksebene setzen sich zusammen aus gewählten Vertretern des Gebiets und Vertretern der Bezirksverwaltung, von Juristenvereinigungen, der Presse, anerkannter Sozialdienste und der für Beschäftigung zuständigen Stellen der Bundesregierung und der Provinzregierungen. Es ist ihre Aufgabe, die Bezirksverwaltung bei der Umsetzung des Gesetzes zu beraten, die Wiedereingliederung der befreiten Arbeitnehmer zu fördern, ferner zu kontrollieren, ob das Gesetz ordnungsgemäß angewendet wird, und in Schuldknechtschaft befindliche Personen in einer Weise zu unterstützen, wie sie zur Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlich ist.

96. Bis vor kurzem gab es in **Nepal** keine Initiative zur Annahme eines besonderen Gesetzes zur Schuldknechtschaft; allerdings verbietet die Verfassung von 1990 jede Form von Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit. Nachdem seit Anfang der 1990er Jahre entsprechende Forderungen aus der Zivilgesellschaft immer massiver wurden, erklärte die Regierung Nepals am 17. Juli 2000 per Kabinettsbeschluss das *kamaiya*-System mit sofortiger Wirkung für abgeschafft. Bei diesem System handelt es sich um eine langfristige Arbeitsbeziehung zwischen dem Landarbeiter und dem Grundbesitzer; betroffen ist nur die unterprivilegierte ethnische Gruppe der Tharu in der Terai-Ebene im Westen Nepals. Eine Woche später setzte die Regierung einen zentralen Koordinierungs- und Kontrollausschuß unter Vorsitz des stellvertretenden Premierministers sowie weitere Koordinierungs- und Kontrollausschüsse auf Distriktsebene ein, um die befreiten *kamaiyas* zu ermitteln und für ihre Wiedereingliederung zu sorgen⁶⁴. Die Regierung bereitet zur Zeit weitere gesetzliche und andere Maßnahmen vor.

Pakistan
verabschiedete sein
Gesetz zur
Schuldknechtschaft
1992

Im Juli 2000 verfügte
Nepal die
Abschaffung der
kamaiya-
Knechtschaft

Schätzungen

97. Die erste Schwierigkeit bei der Bestimmung der zu messenden Population ist die Tatsache, daß sowohl in Gebieten mit Schuldknechtschaft als auch dort, wo es sie nicht gibt, die gleichen Muster von Grundbesitz und Bodennutzung verbreitet sind. Eine Voruntersuchung in Pakistan, die sich mit den vorwiegend

Wie weit soll das Netz
ausgeworfen werden?

sich um Schuldknechtschaft handele, sofern nicht der Arbeitgeber oder der Staat das Gegenteil nachweisen könne. Neeraja Choudary gegen Bundesstaat Madhya Pradesh, AIR 1984, S.C. 1099.

⁶⁴ ILO *Review of Annual Reports under the Declaration*, 2000; siehe auch Verwaltungsratsdok. GB.279/LILS/4, Anh. 2, 279. Tagung (Genf, 2000).

durch Teilpachtverhältnisse geprägten Gebieten der Provinz Sind beschäftigt, zeigt einige der Schwierigkeiten, die die Ermittlung und Dokumentierung der Schuldknechtschaft bereitet⁶⁵. Es ist dort z.B. unter Teilpächtern vielfach üblich, anstelle einer Bezahlung gegenseitig Dienste zu leisten; diese als *begar* bekannte Praxis ist auch in anderen Teilen Südasiens gängig, wird dort aber anders bezeichnet. In der Regel bedeutet dies unbezahlte Arbeit des Pächters für den Grundbesitzer zu Zeiten, in denen besonders viel Arbeit anfällt – etwa Ernte oder Unkrautjäten – und die im voraus festgelegt werden kann. Hieran sind allerdings sowohl in Schuldknechtschaft befindliche als auch andere Arbeitnehmer beteiligt. Noch komplizierter wird die Angelegenheit dadurch, daß Schulden beim Grundbesitzer nicht automatisch Schuldknechtschaft bedeuten, und dies gilt auch für nichtinstitutionelle Schulden. Es ist von entscheidender Bedeutung, Quelle, Zweck und Bedingungen der Schulden festzustellen. Daher kann der Rückgriff auf Vereinfachungen – wie etwa die Gleichsetzung von Pächterschulden und Schuldknechtschaft – höchst irreführend sein. Es scheint kaum eine andere Möglichkeit zu geben als quantitative Erhebungen, bei denen mit größter methodischer Strenge gearbeitet wird und die alle hier und anderswo im vorliegenden Bericht angesprochenen Probleme berücksichtigen⁶⁶.

98. In **Indien** liegen dank der Untersuchungen auf nationaler und einzelstaatlicher Ebene einige amtliche Daten vor. Eine 1978-1979 gemeinsam von der Gandhi-Friedensstiftung und dem Nationalen Institut für Arbeit durchgeführte Erhebung schätzte die Anzahl der in Schuldknechtschaft befindlichen Personen in den zehn untersuchten Bundesstaaten auf insgesamt 2.617.000. Ein neuerer Bericht, den die Kommission für Schuldknechtschaft in Tamil Nadu dem Obersten Gerichtshof im Oktober 1995 unterbreitete, schätzte die allein in Tamil Nadu in Schuldknechtschaft befindlichen Personen auf 1.250.000.

*Amtliche und
nichtamtliche Daten*

99. Im Jahr 1998 beauftragte die Nationale Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten die Staatliche Verwaltungsakademie, eine Studiengruppe für Schuldknechtschaft einzusetzen, um verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem System der Schuldknechtschaft, darunter auch statistische Probleme, zu untersuchen⁶⁷. Diese Gruppe ging auf den Widerspruch zwischen den sehr hohen Schätzungen in der Stichprobenerhebung der Gandhi-Friedensstiftung und den sehr viel niedrigeren Schätzungen in den Erhebungen der Bundesstaaten ein⁶⁸. Die Anzahl der Fälle von Schuldknechtschaft hat sich jedoch in den Jahren zwischen 1980 und 1989 mehr als verdoppelt. Bundesstaaten wie Gujarat, Haryana und Maharashtra, die bis 1980 das Vorhandensein von Schuldknechtschaft abgestritten hatten, gaben es später zu. In diesen drei Staaten konnten die Schuldarbeiter vor allem dank der Bemühungen von NGO-Mitarbeitern identifiziert werden.

*Widersprüchliche
Zahlen*

100. Die Bundesregierung **Indiens** legt regelmäßig Statistiken über die Schuldarbeiter vor, die von den Bundesstaaten identifiziert, befreit und wiedereingegliedert worden sind. Bis März 1999 waren von den Regierungen der Bundesstaaten 290.340 Schuldarbeiter identifiziert worden; von diesen waren 243.375

⁶⁵ A. Ercelawn und M. Nauman, *Bonded labour in Pakistan: An overview* (Hintergrundpapier für das IAA, Aug. 2000).

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Studiengruppe für Schuldknechtschaft, eingesetzt von der Staatlichen Verwaltungsakademie, Mussoorie, im Auftrag der Nationalen Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten, Apr. 1991.

⁶⁸ In Bundesstaaten wie Andhra Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan, Tamil Nadu und Uttar Pradesh lagen die von den Regierungen vorgelegten Zahlen bei weniger als 15 Prozent der von der Gandhi-Friedensstiftung ermittelten Zahlen.

befreit und wiedereingegliedert worden, rund 20.000 waren verstorben oder abgewandert, und bei 17.000 war der Wiedereingliederungsprozeß noch nicht abgeschlossen. Die Maßnahmen stützten sich in vielen Fällen auf das Gesetz zur Abschaffung des Systems der Schuldknechtschaft von 1976 sowie auf Direktiven des Obersten Gerichtshofs. Die Regierung Indiens hat öffentlich bekannt, daß die Sammlung verlässlicher Daten zur Schuldknechtschaft sehr schwierig ist.

101. In **Nepal** konzentrieren sich die statistischen Erhebungen der Regierung zur Schuldknechtschaft auf das *kamaiya*-System im Westen des Landes. Ein *kamaiya* arbeitet auf der Grundlage eines mündlichen Vertrags im allgemeinen ein Jahr lang für einen bestimmten Grundbesitzer. Die Bezahlung erfolgt entweder in Naturalien in Form einer festgelegten Menge Getreide, die durch andere Nahrungsmittel wie Linsen, Ölsamen und Salz ergänzt wird, oder – auf Teilpachtland – in Form eines Anteils am Ertrag, wobei der *kamaiya* in der Regel ein Drittel des Ertrags erhält.

102. Es gibt ferner auch Verbundverträge. Mit mündlichem Vertrag über die Erbringung einer Arbeitsleistung verpflichtet sich der *kamaiya*, auch Mitglieder seiner Familie für den Grundbesitzer arbeiten zu lassen. Eine zweite Art mündlichen Vertrags bezieht sich auf ein Darlehen für Notfälle, Nahrungsmittelknappheit und sonstigen Bedarf des *kamaiya*. Ein *kamaiya* kann durch eine aufgelaufene Schuld Jahre oder Jahrzehnte an einen Grundbesitzer gebunden sein. Ein anderer Grundbesitzer kann anbieten, die Schuld zu übernehmen, wenn er den *kamaiya* in Dienst nehmen will. Bei der dritten Vertragsart geht es um die Verpachtung von Land, obwohl bei weitem nicht alle *kamaiyas* Zugang zu Grund und Boden für die eigene Nutzung haben⁶⁹.

103. Nepals erste Bodenreform in den 1960er Jahren setzte eine Höchstgrenze für den Umfang individuellen Grundbesitzes in der wichtigsten Agrarregion, wo die Tharu leben, fest. Obgleich die Reformen nur sehr begrenzt zu einer Umverteilung des Bodens führten (nur 1,5 Prozent des gesamten Ackerlandes)⁷⁰, bedeutete dies, daß die landwirtschaftlichen Betriebe, in denen Schuldknechtschaft vorhanden ist, nicht sehr groß sind. Die ethnische Gruppe der Tharu, in der das *kamaiya*-System üblich ist, zählte Anfang der 1990er Jahre rund 1,2 Millionen Menschen. Da nicht alle Schulden aufnehmen, betrifft Schuldknechtschaft nicht alle *kamaiyas*. Eine für das IAA durchgeführte Studie schätzte, daß sich rund die Hälfte aller *kamaiyas* in Schuldknechtschaft befinden, davon fast 10 Prozent über mehrere Generationen⁷¹. Einige der vorstehend erwähnten Erhebungen vermitteln das Bild eines weitgehend analphabetischen, landlosen Volkes, das sehr anfällig für einen Rückfall in die Schuldenspirale ist.

104. In Zusammenarbeit mit dem IPEC-Programm des IAA führte die Regierung 1995 eine umfassende Erhebung über das *kamaiya*-System und die Bevölkerung durch, bei der die Daten durch Hausbesuche erfaßt wurden⁷². Mitte 2000 jedoch erklärte die Regierung, die Erhebung von 1995 habe die tatsächliche Anzahl der *kamaiyas* möglicherweise unterschätzt; zur Zeit wird eine neue

Die Identifizierung von Schuldarbeitern in Nepal

Neue Erhebung über *kamaiyas* in Vorbereitung

⁶⁹ Eine ausführlichere Erläuterung findet sich in S. Sharma et al.: *The kamaiya system in Nepal* (Neu-Delhi, IAO, südasiatisches multidisziplinäres Beratungsteam, 1998).

⁷⁰ Siehe: Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), *Land tenure in Nepal: Status and main issues* (1999).

⁷¹ S. Sharma, a.a.O.

⁷² Es wurden 15.152 *kamaiya*-Familien bzw. eine Gesamtbevölkerung von 83.375 Personen ermittelt; von diesen waren 62,7 Prozent Opfer der dort als *sauki* bezeichneten Schulden.

Erhebung sowie eine Ermittlung der befreiten *kamaiyas* durchgeführt⁷³, um andere Erhebungen zu ergänzen⁷⁴. Des weiteren stellt sich die Frage, ob Schuldknechtschaft auch in Gebieten außerhalb des westlichen Nepal, wo das *kamaiya*-System festgestellt und untersucht worden ist, verbreitet ist. Es besteht Anlaß zu der Vermutung, daß in vielen vom Kastensystem geprägten ländlichen Gemeinschaften bestimmte Kasten von Schuldknechtschaft betroffen sind.

Schuldknechtschaft beseitigen: Praktische Erfahrungen

105. Die längsten Erfahrungen hat zweifellos **Indien**, wo seit der Annahme des ersten Bundesgesetzes zur Abschaffung der Schuldknechtschaft schon ein Vierteljahrhundert vergangen ist. **Pakistan** verfügt über rund zehn Jahre Erfahrung, und **Nepal** beginnt, sich ernsthaft mit dem Problem auseinanderzusetzen. Andere Länder wollen offenbar nicht zugeben, daß sie ein solches Problem haben. Aus den Erfahrungen der drei Länder, die das Problem bereits angepackt haben, lassen sich eine Reihe von Lehren ziehen.

Erfahrungen in Indien 1976-2000

106. Die Regierung **Indiens** hat der Internationalen Arbeitskonferenz ausführlich über ihre intensiven Bemühungen um die Beseitigung der Schuldknechtschaft berichtet, und zwar im einzelnen über: neue Erhebungen zwecks Ermittlung von Schuldknechtschaft; Vorkehrungen nach der Ermittlung einschließlich Ausgabe von Entlassungsausweisen; Repatriierung im Fall von Wanderarbeitern; Maßnahmen gegen die gesetzlich verantwortlichen Arbeitgeber; Wiedereingliederung der Schuldarbeiter⁷⁵.

107. Was die Wiedereingliederung anbetrifft, so ist der Pro-Kopf-Satz für Beihilfen zur Wiedereingliederung befreiter Schuldarbeiter kürzlich verdoppelt worden. Die Mittel sind aus verschiedenen Programmen (darunter Armutsbekämpfung, Beschäftigungsförderung in ländlichen Gebieten, Ausbildung für die Landjugend) abgezweigt worden, um im Interesse einer effektiven und langfristigen Wiedereingliederung einen integrierten Ansatz zu verfolgen. Darüber hinaus hat die Zentralregierung ein zentral finanziertes Programm für die Unterstützung von Schuldarbeitern aufgestellt und im Arbeitsministerium eine Abteilung eingerichtet, die die Durchführung des Programms überwacht, koordiniert und beaufsichtigt.

Sonderabteilung zur Verfolgung eines integrierten Ansatzes eingerichtet

⁷³ Ministerium für Bodenreform und -verwaltung: *Proposal on immediate action for rescue and rehabilitation of recently emancipated kamaiya labourers of western Nepal* (Kathmandu, Nepal, 2000) (unveröffentlichtes Dokument).

⁷⁴ Auf der Grundlage einer Stichprobenerhebung von circa 3.000 *kamaiyas* aus acht Distrikten Mitte 1997 berichtete das Informal Sector Service Centre (INSEC), zu diesem Zeitpunkt arbeiteten dort 26.000 erwachsene Männer, 1.500 Frauen und 5.000 Kinder im *kamaiya*-System. S. Sharma und M. Thakurathi: *A revisit to the kamaiya system of Nepal* (Kathmandu, INSEC, 1998). Laut Studie der Abteilung für Bodenreform von 1995 waren 14,1 Prozent der Tharu-Bevölkerung in den fünf erfaßten Distrikten *kamaiyas*; 62,7 Prozent der *kamaiyas* hatten sich verschuldet, und zwar durchschnittlich in Höhe von umgerechnet 75 US\$. 83,9 Prozent der *kamaiyas* waren Analphabeten, und 73 Prozent hatten kein Land, das sie bestellen konnten.

⁷⁵ In den Jahren 1998 und 1999 sind in den Bundesstaaten Bihar, Orissa, Tamil Nadu Uttar Pradesh 5.960 Schuldarbeiter im Rahmen eines von der Zentralregierung finanzierten Programms wiedereingegliedert worden. Zur gleichen Zeit wurden hohe Beamte in bestimmte Gebiete geschickt, um dort zu prüfen, wie die Regierungen der Bundesstaaten mit der Umsetzung des Gesetzes zur Abschaffung des Systems der Schuldknechtschaft von 1976 und dem Wiedereingliederungsprogramm von 1978 vorankamen.

108. Die Regierung Indiens erkennt an, daß es trotz dieser Leistungen schwierig ist, die Probleme der Schuldknechtschaft anzugehen, und daß die Bemühungen intensiviert werden müssen. Als Gründe gibt sie mangelndes Problembewußtsein sowie die Tatsache an, daß man – vor allem auf den unteren Behörden Ebenen – nicht wirklich gewillt sei, das Problem anzugehen; es komme hinzu, daß auf allen Ebenen die Mittel für eine vollkommene Beseitigung der Schuldknechtschaft fehlen.

109. Die Bestrebungen, die Schuldknechtschaft in **Indien** zu beseitigen, haben im vergangenen Vierteljahrhundert verschiedene Phasen durchlaufen. Zu manchen Zeiten standen sie weiter oben auf der wirtschaftlichen, politischen und auch rechtlichen Tagesordnung als in anderen. Nach der Annahme des Gesetzes von 1976 erhielt die Bewegung gegen Schuldknechtschaft Auftrieb dadurch, daß der Oberste Gerichtshof Anfang der 1980er Jahre eine Prozeßführung im öffentlichen Interesse förderte. Seine bahnbrechenden Urteile machten den Charakter und den Umfang des Problems deutlich. Die Einsetzung einer Fachgruppe durch die Nationale Menschenrechtskommission förderte die Ermittlung, Freilassung und Wiedereingliederung von Schuldarbeitern. 1997 wies der Oberste Gerichtshof die Nationale Menschenrechtskommission an, die Umsetzung des Gesetzes und die diesbezüglichen Fortschritte der Bundesstaaten zu beaufsichtigen und zu überwachen⁷⁶.

110. Einen wichtigen Beitrag zur Bewußtseinsbildung leistete in den 1980er Jahren auch der Beauftragte für bestimmte Kasten und Stämme. Seine Berichte enthielten in der Regel ein besonderes Kapitel zur Schuldknechtschaft und zu ihren Auswirkungen auf die Lage dieser Kasten und Stämme sowie auch Empfehlungen an die Regierung und die Gesellschaft insgesamt⁷⁷. Zwischen 1987 und 1991 setzte die Nationale Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten ferner Studiengruppen ein, die sich mit Schuldknechtschaft und der Verschuldung ländlicher Arbeitskräfte befassen sollten. Dank dieser Studien weiß man heute sehr viel mehr über Umfang, Art, Zweck und Ursachen der Verschuldung auf dem Land sowie auch über ihr Vorkommen in den besagten Kasten und Stämmen⁷⁸. Die Beseitigung der Schuldknechtschaft wird weitgehend als Entwicklungsfrage betrachtet.

111. Die Studiengruppe für Schuldknechtschaft der Nationalen Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten zeigte bei den bislang durchgeführten Wiedereingliederungsprogrammen einige Mängel auf. Zwecks Aneignung von Programmgeldern waren Personen fälschlich als Schuldarbeiter identifiziert worden. Außerdem hatten Wiedereingliederungsmaßnahmen nicht immer die Lebensbedingungen der befreiten Schuldarbeiter verbessert, denn manche von ihnen trugen auch weiterhin ihre restlichen Schulden bei den früheren Arbeitgebern ab, obwohl die Schuld dem Gesetz nach getilgt war.

112. Die Aufsichtskomitees waren zwar ein hervorragender Mechanismus für die Beseitigung der Schuldknechtschaft, doch die Studiengruppe kam zu dem Ergebnis, daß sie nicht effektiv funktioniert hatten. Im allgemeinen stellten sie

Das Oberste Gericht Indiens spielte eine Schlüsselrolle

Beauftragter für bestimmte Kasten und Stämme fördert Bewußtseinsbildung

Untersuchungsergebnisse der Nationalen Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten

⁷⁶ Anordnung vom 11. Nov. 1997 aufgrund der Verfügung Nr. 3922/85.

⁷⁷ Siehe z.B.: Report of the Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes, 29. Bericht, 1987-1989. Dieser Bericht befaßt sich u.a. mit der partiellen Umsetzung des Gesetzes, mit Landrechten und Schuldknechtschaft, Schuldknechtschaft auf Plantagen und Schuldknechtschaft im Bergbau. In den letzten zehn Jahren sind die Berichte offenbar nicht mehr regelmäßig erschienen.

⁷⁸ Study Group on Rural Labour Indebtedness, Centre for Studies in Social Sciences, Kalkutta, Nov. 1990.

Kasten 6.1

Empfehlungen der Studiengruppe für Schuldknechtschaft

1990 unterbreitete die Studiengruppe für Schuldknechtschaft der Nationalen Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten in ihrem Bericht eine Reihe von Empfehlungen. Sie empfahl insbesondere,

- (1) mit Hilfe der zentral- und bundesstaatlichen Behörden sowie NGOs, Aktivisten und Forschungseinrichtungen eine landesweite Erhebung durchzuführen, um ein genaues Bild von der Art, Häufigkeit und Verbreitung der Schuldknechtschaft in Indien zu erhalten, wobei Wanderarbeitnehmern sowie Arbeitern in nichtlandwirtschaftlichen Bereichen besondere Aufmerksamkeit gelten sollte;
- (2) durch ein landesweites Programm zur Aufklärung, Mobilisierung und Organisierung von Schuldarbeitern bewußtseinsbildend zu wirken und Druck auszuüben;
- (3) die ermittelten Schuldarbeiter bald nach ihrer Befreiung in geschützten Lagern aufzunehmen und sie auf Kosten der Regierung so lange dort zu behalten, bis konkrete Maßnahmen zu ihrer Wiedereingliederung beschlossen sind. Das Freilassungsverfahren sollte in öffentlicher Verhandlung in dem Dorf stattfinden, in dem der betreffende Arbeiter identifiziert worden ist;
- (4) die gesetzlich vorgesehene Entschädigung zu erhöhen. Die Regierung des Bundesstaats sollte dem Schuldarbeiter den noch ausstehenden Lohn zahlen und diese Summe später von seinem ehemaligen Dienstherrn einziehen;
- (5) erweiterte und verstärkte Aufsichtskomitees in verschiedene Phasen des Prozesses einzubeziehen;
- (6) die Organisierung von Schuldarbeitern auf mehreren Ebenen zu fördern und Ausbildungsprogramme aufzustellen;
- (7) als Teil der Wiedereingliederung verstärkt den Boden und andere Güter zu schützen, zu denen die Schuldarbeiter Zugang hatten. Das Verbot der Zwangsräumung sollte auf das von den betreffenden Arbeitnehmern bestellte Land sowie auf andere Güter wie Ziegelöfen ausgedehnt werden; auch sollte die Übergabe des Eigentums des Schuldarbeiters an Dritte unterbunden werden;
- (8) da Arme in ländlichen Gebieten vorwiegend deshalb in Schuldknechtschaft geraten, weil sie Schulden machen müssen, um den täglichen Bedarf zu decken, sollten die lokalen Banken angewiesen werden, befreiten und noch nicht befreiten Schuldarbeitern Konsumkredite zu gewähren;
- (9) befreiten Schuldarbeitern Beschäftigungsgarantien zu gewähren; und
- (10) sowohl agrarische als auch nichtagrarische Wiedereingliederungsmaßnahmen vorzusehen. Bei Schuldknechtschaft auf dem Land ist landwirtschaftliche Wiedereingliederung die beste Lösung.

nach wenigen Jahren ihre Tätigkeit ein und wurden dann lange Zeit nicht neu konstituiert. Die Bundesstaaten mit verbreiteter Schuldknechtschaft hatten sie noch nicht aktiviert. Darüber hinaus war die Ermittlung von Schuldarbeitern in den letzten Jahren praktisch zum Stillstand gekommen.

113. Die Studiengruppe stellte ferner fest, daß landesweit zwar mehr als 240.000 Schuldarbeiter amtlich registriert, daß jedoch lediglich 773 Verantwortliche verhaftet worden waren – und eine noch geringere Anzahl nach der Verurteilung tatsächlich bestraft wurde. Die Studiengruppe für Schuldknechtschaft formulierte eine ganze Reihe von Empfehlungen, die nach wie vor höchst aktuell sind (siehe Kasten 6.1).

114. Die Studiengruppe wies darauf hin, daß Wiedereingliederungsprogramme, die in Form von Bargeld oder bestenfalls von zeitweilig verfügbaren Produktionsmitteln vorübergehend Abhilfe schaffen, oft unerwünschte Elemente anziehen, die nur davon profitieren wollen. Nur Beschäftigungsgarantien und Ackerland können befreite Schuldarbeiter dauerhaft schützen. Die Regierung des Bundesstaats Andhra Pradesh hatte ein neuartiges Programm aufgestellt, in dessen Rahmen Ackerland erworben, mit Bewässerungsanlagen versehen und dann aus der Schuldknechtschaft befreiten Arbeitern zur Verfügung gestellt wurde. Diese Maßnahmen wurden durch Leistungen aus anderen Armutsbekämpfungsprogrammen ergänzt⁷⁹.

***Nur Beschäftigung
ermöglicht dauerhaft
Freiheit***

⁷⁹ Studiengruppe für Schuldknechtschaft, geleitet von Lal Bahadur Shastri, Staatliche Verwaltungsakademie, Mussoorie, im Auftrag der Nationalen Kommission für Arbeit in ländlichen Gebieten, Apr. 1991.

115. In bezug auf neuere Tendenzen in der Schuldknechtschaft gibt es Anzeichen dafür, daß neue Schuldknechtschaft besonders häufig in Kleinbetrieben des informellen industriellen Sektors wie etwa Ziegelöfen auftritt⁸⁰.

116. Es gibt des weiteren einige Anzeichen dafür, daß Frauen in zunehmendem Maß von Schuldknechtschaft in der Landwirtschaft betroffen sind. In einer neueren Untersuchung über Andhra Pradesh hieß es, die Inanspruchnahme staatlichen Brachlandes, Kreditkostenzuschüsse, Produktions- und Nahrungsmittelbeihilfen sowie die Schaffung von nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen kämen vorwiegend männlichen Landarbeitern zugute. Damit hätten die Arbeitgeber weniger Kontrolle über Verbrauch und Wohnsitz ihrer männlichen Arbeitnehmer, so daß die Männer Gelegenheit hätten, der herkömmlichen Schuldknechtschaft zu entkommen. Männer hätten die Rückzahlung der Schulden unmittelbar – und mittelbar – an Frauen delegiert, indem sie den Frauen mehr Verantwortung für die Versorgung der Familie zugeschoben hätten. Infolgedessen hätten sich die Frauen verpflichtet gefühlt, ungeachtet der Verdienstmöglichkeiten und der Arbeitsbedingungen eine Arbeit in der Landwirtschaft anzunehmen. Außerdem seien Frauen gezwungen worden, gebundene Kredite aufzunehmen, um die Schulden der Männer abzuführen, wenn diese untergetaucht waren, und um den Loyalitätserwartungen der Arbeitgeber gerecht zu werden und damit die Möglichkeit eines künftigen Konsumkredits offenzuhalten. Dies habe dazu geführt, hieß es in der Studie weiter, daß Frauen im landwirtschaftlichen Betrieb des Arbeitgebers oder Gläubigers zu erheblich niedrigeren gebundenen Löhnen arbeiteten und daß sie während der ganzen Saison auch unbezahlte Arbeiten verrichteten⁸¹. Es handelt sich zwar nur um die Ergebnisse einer einzigen neueren Untersuchung in einem einzigen indischen Bundesstaat, doch die These verdient eine eingehendere Analyse.

Immer mehr Frauen in Schuldknechtschaft

Erfahrungen in Pakistan 1992-2000

117. Amtliche Informationen über die Bemühungen **Pakistans** in den vergangenen zehn Jahren, die Schuldknechtschaft zu beseitigen, lassen erkennen, daß die Schuldknechtschaft von Kindern in diesem Land ein gravierendes Problem ist. Mit Unterstützung des IAA sind mehrere größere Forschungs- und Aktionsprogramme angelaufen. Ein Beispiel ist die im Mai 1997 unterzeichnete Übereinkunft zwischen der Europäischen Union und dem IAA zur Finanzierung von Projekten der technischen Zusammenarbeit mit folgenden Zielen: Aufklärung über ausbeuterische und gefährliche Praktiken der Kinderschuldknechtschaft; Erweiterung der Möglichkeiten, Kinder aus der Knechtschaft zu befreien und sie davor zu bewahren; gezielte Fürsorge für Kinder in Schuldknechtschaft und ihre Angehörigen im Rahmen umfassender Wiedereingliederungsprogramme. Gesetzesvorschriften über Kinder und Schuldknechtschaft sind ins Urdu und Sindhi übersetzt worden.

Schwerpunkt Kinder

118. Im Zusammenhang mit der praktischen Durchführung des Gesetzes zur Abschaffung des Systems der Schuldknechtschaft von 1992 und seiner Ausführungsbestimmungen von 1995 berichtete die Regierung von einer Erweiterung und Stärkung der Aufsichtskomitees. Auf der 82. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (1995) hieß es jedoch, einige dieser Ausschüsse bedürften

Die Rolle der Aufsichtskomitees

⁸⁰ Vereinte Nationen: *Contemporary forms of slavery*, Bericht der Arbeitsgruppe für die modernen Formen der Sklaverei, 25. Tagung, New York, Juni 2000.

⁸¹ L. da Corta und D. Venkateshwarlu, "Unfree relations and the feminization of agricultural labour in Andhra Pradesh, 1970-1995" in: *Journal of Peasant Studies* (Ilford, Essex, Vereinigtes Königreich), Bd. 26, Nr. 2/3, Jan./Apr. 1999.

möglicherweise einer weiteren Stärkung. Der Gesamtpakistanische Bund vereiniger Gewerkschaften (APFUTU) forderte eine unmittelbare Mitarbeit der Gewerkschaften in den Aufsichtskomitees, die von den Innenministerien der Provinzen kontrolliert werden.

119. In Ermangelung amtlicher systematischer Erhebungen sowohl des Bundes als auch der Provinzen, welche ein genaueres Bild vom Umfang und von der Intensität der Schuldknechtschaft geben könnten, ist man auf die Informationen von akademischen Forschungsinstituten angewiesen, die sich wiederum oft auf NGO-Daten stützen. Es besteht Übereinstimmung darüber, daß die Teilpächter in der Provinz Sind und die Ziegelarbeiter des Pandschab am schwersten von Schuldarbeit betroffen sind⁸². Fachleute sind auch besorgt darüber, daß Schuldknechtschaft in anderen Sektoren wie der Fischerei und der Teppichknüpferei an Bedeutung gewinnt. Es wird befürchtet, daß das rasche Wachstum des informellen verarbeitenden Sektors vor allem auf dem Land zwar die Anzahl der Arbeitslosen zurückgehen lassen, dafür jedoch zur Zunahme der Schuldknechtschaft führen könnte.

Neue Sektoren – neue Aufgaben

120. Bei den landlosen Pächtern (*haris*) im Unteren Sind wurden die härtesten Schuldknechtschaftsbedingungen festgestellt. Eine Mitte 2000 in sieben *haris*-Lagern im Sind durchgeführte Erhebung hat im wesentlichen bestätigt, daß die in Schuldknechtschaft befindlichen Landarbeiter dieser Region sehr harten Bedingungen ausgesetzt sind. Die Pakistanische Menschenrechtskommission (HRCP) dokumentierte schockierende Praktiken und berichtete 1999, allein in diesem Jahr seien 2.300 Personen aus privaten Gefängnissen freigelassen worden (siehe Kasten 6.2).

Das traurige Los der haris

121. Die ländlichen Gebiete der Sind-Ebene scheinen also ein klassisches Beispiel für das Feudalsystem zu sein; die Grundbesitzer sind sogar so weit gegangen, das Schuldknechtsystem als unverzichtbaren Bestandteil der agrargesellschaftlichen Kultur des Sind zu verteidigen. Sie sollen behauptet haben, daß für die Beziehungen zu ihren Pächtern die gesetzlichen Vorschriften zur Schuldknechtschaft nicht gelten und daß im Sinne der Pachtgesetze bei Streitigkeiten über Schulden die Mietgerichte zuständig sind. Einer der Gründe für diese Haltung mag die Tatsache sein, daß die Grundbesitzer seit einiger Zeit in wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind, u.a. deshalb, weil aufgrund von Subventionskürzungen die Produktionskosten gestiegen sind.

Das Fortbestehen feudaler Praktiken

122. Dank staatlicher Initiativen konnten befreite *haris* auf staatseigenem Land Unterkünfte errichten. Es handelt sich um provisorische Lager, deren Sicherheit vom Wohlwollen der örtlichen Behörden und der Nachbarn abhängt. Bei Maßnahmen der Entwicklungsplanung wie beispielsweise der Armutsbekämpfungsstrategie gelten in Schuldknechtschaft befindliche Personen bislang noch nicht als Zielgruppe. Aufsichtskomitees sind zwar eingesetzt worden (in einigen Fällen allerdings erstmals 1999, und auch nur in wenigen Distrikten), doch sie werden oft erst tätig, wenn Beschwerden eingegangen sind. Die Regierung hat öffentlich ihre Absicht bekundet, besondere Programme gegen Schuldknechtschaft und Kinderarbeit aufzustellen.

123. Unterdessen haben Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und andere engagierte Gruppen ihrer Besorgnis Ausdruck gegeben oder die Initiative

⁸² Die Befreiungsfront für Schuldknechtschaft (BLLF) z.B. schätzt, daß mit ihrer Hilfe zwischen Januar 1999 und Mai 2000 rund 2.000 in Schuldknechtschaft befindliche Personen und ihre Angehörigen von der Zwangsarbeit in Ziegelöfen befreit wurden.

Kasten 6.2

Mißhandlung von hari-Teilpächtern

Das Los der *hari*-Teilpächter ist hart. Bei der Mitte 2000 durchgeführten Umfrage erklärten praktisch alle der rund 1.000 Befragten, erwachsene Männer und Frauen seien zu Zwangsarbeit (*begar*) genötigt worden. Fast 90 Prozent der Kinder beiderlei Geschlechts berichteten von *begar*. Mehr als drei Viertel der Befragten äußerten, sie seien physischen Einschränkungen unterworfen worden, man habe sie etwa über Nacht eingeschlossen oder bewacht. Und fast alle *haris* in den Lagern berichteten, die Männer seien nachts von ihren Angehörigen getrennt worden. Häufig wurde auch auf die bis zu sechs oder zwölf Monate oder auch länger andauernde Inhaftierung von *haris* in privaten Gefängnissen hingewiesen, wo sie mit Ketten oder Seilen gefesselt waren, sowie auch auf sexuellen Mißbrauch von Frauen.

ergriffen, indem sie Rechtshilfe für die Freilassung von Schuldarbeitern anbieten, doch Gewerkschaftsmaßnahmen werden dadurch erschwert, daß es für Arbeitnehmer im Agrarsektor keine Kollektivverhandlungen gibt.

124. Um den vor der Schuldknechtschaft geflohenen *haris* einen Zufluchtsort zu bieten, erwarb die Pakistanische Menschenrechtskommission ein kleines Grundstück in der Provinz Sind. Fast 200 Familien – insgesamt über 1.000 Menschen – haben sich bis Mitte 2000 in diesem Lager in Sicherheit gebracht. Die *haris* bauten ihre traditionellen Unterkünfte selbst, während die Kommission Handpumpen für Trinkwasser installierte. Auch religiöse Gruppen aus der Provinz beteiligten sich am Kauf eines Grundstücks für ein *hari*-Lager und stellten Gelder für die Nothilfe zur Verfügung.

125. Solche Maßnahmen sind jedoch nur ein erster Schritt. Eine IAA-Studie kam kürzlich zu dem Schluß, daß rasches Wirtschaftswachstum, das Arbeitsplätze schafft und höhere Löhne und Urbanisierung mit sich bringt, eine der Voraussetzungen für die vollständige Beseitigung der Schuldknechtschaft in Pakistan sein wird⁸³. Zwischenzeitlich kann eine Intensivierung der Maßnahmen, die speziell auf die Schuldknechtschaft zugeschnitten sind, erheblich zu einer Verbesserung der Lage beitragen.

Erfahrungen in Nepal 1995-2000

126. Die jüngsten Erfahrungen **Nepals** im Hinblick auf die Bemühungen um die Beseitigung der Schuldknechtschaft sind einzigartig. Im Anschluß an eine Anfang der 1990er Jahre von NGOs organisierte Aufklärungskampagne, die die nepalesische Öffentlichkeit auf das *kamaiya*-System im Westen des Landes aufmerksam machte, hat sich die Regierung nachdrücklich für die Abschaffung dieses Systems und die Befreiung und Wiedereingliederung aller Betroffenen engagiert. Im Anschluß an den im Juli 2000 gefaßten Beschluß des Kabinetts, das *kamaiya*-System zu verbieten, stellte die Regierung detaillierte Pläne für ein Nothilfe- und Wiedereingliederungsprogramm für die betroffenen Familien auf; es wird zunächst als kurzfristige Krisenhilfe und anschließend als Dreijahresprogramm durchgeführt.

127. Die Regierung hat erklärt, sie sei bei ihrer Politik der *kamaiya*-Emanzipation von einem „evolutionären“ zu einem „revolutionären“ Ansatz übergegangen. Anfangs gewährte sie – anstatt die Schulden per Gesetz aufzuheben – den *kamaiyas* unterschiedliche Formen der Unterstützung, damit sie ihre Schulden zurückzahlen konnten. Ab 1995 stellte sie Mittel in Höhe von 900.000 US\$ für verschiedene Programme zur Verfügung, die sich zwecks Beseitigung des *kamaiya*-Systems auf folgende Aspekte konzentrierten: Entwicklung eines Umlauffonds für die zinsgünstige Finanzierung einkommenschaffender Tätigkeiten; Schaffung eines Fonds für die Ansiedlung obdachloser *kamaiyas*; Ausbil-

Ein Zufluchtsort

Folgemaßnahmen zum Verbot des *kamaiya*-Systems

Regierung entscheidet sich für revolutionären Ansatz

⁸³ A. Ercelawn and M. Naumann, a.a.O.

derung von Handwerkern (Zimmerleute, Maurer, Elektriker, Viehzüchter, Gärtner usw.); und Bodenverteilung. Außerdem führte das Ministerium für Bodenreform ein *kamaiya*-Lebensunterhaltsprogramm durch, das insbesondere soziale Mobilisierung, Fachausbildung sowie Kredit- und Ausbildungsprogramme förderte. Das Arbeitsministerium startete ein Fortbildungsprogramm für *kamaiya*-Haushalte, doch der begrenzte Erfolg⁸⁴ veranlaßte die Regierung, diesen Ansatz als unzureichend für die Verwirklichung vollständiger Emanzipation einzustufen.

128. Ein radikalerer Ansatz ist der Beschluß des Kabinetts, das *kamaiya*-System zu verbieten. Das Kabinett nahm auch Pläne für ein über drei Jahre laufendes und von einem zentralen Koordinierungs- und Kontrollausschuß geleitetes Nothilfe- und Wiedereingliederungsprogramm für *kamaiyas* an. Für die Durchführung auf der lokalen Ebene sind örtliche Koordinierungs- und Kontrollausschüsse verantwortlich. Die Regierung hat sich ehrgeizige kurzfristige Ziele gesetzt:

- Verabschiedung des mit Hilfe des IAA ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs zum Verbot der Schuldknechtschaft;⁸⁵
- umgehende Aktualisierung der *kamaiya*-Erhebung von 1995;
- Verteilung von Personalausweisen an alle befreiten *kamaiyas*;
- Ermittlung von staatseigenem oder öffentlichem Land zwecks Verteilung an landlose *kamaiyas*;
- Vorschläge zu Maßnahmen zur Rettung und Wiedereingliederung befreiter *kamaiyas* unmittelbar nach ihrer Identifizierung; und
- integrierte und koordinierte Durchführung staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungsprogramme.

129. Das Nothilfe- und Wiedereingliederungsprogramm wurde von der Regierung in erster Linie für Obdach- und Landlose konzipiert. Die Regierung hat um internationale Unterstützung ersucht, und das IAA hat sich bereit erklärt, verschiedene internationale Organisationen und Geber vor Ort zusammenzubringen, damit sie gemeinsam die Initiativen der Regierung unterstützen. Im ersten Stadium ähnelt die Anfangsphase des Programms den Hilfsmaßnahmen bei einer Naturkatastrophe oder einem Notstand. Sie konzentriert sich zunächst auf die Grundbedürfnisse: Nahrungsmittelhilfe; Zelte und Material für provisorische Bedachung; wichtiges Kochgerät; Planen und Decken; Medikamente und primäre Gesundheitsversorgung. Mittelfristige Wiedereingliederungsprogramme sollen billigen Wohnraum, Bildung und Gesundheitsversorgung, Trinkwasseranlagen, einkommenschaffende Projekte und Fortbildung sowie Kleinkreditprojekte fördern.

130. Angesichts der Entschlossenheit **Nepals**, die Beseitigung der Schuldknechtschaft politisch durchzusetzen, sollte das IAA Ende 2000 mit finanzieller Unterstützung der **Vereinigten Staaten** ein umfangreiches Projekt anlaufen lassen. Es wird beschäftigungsbezogene Maßnahmen unterstützen, darunter auch

***Ehrgeizige
kurzfristige Ziele***

***Wichtigste
Zielgruppen:
Obdachlose und
Landlose***

***IAA-Projekt
unterstützt
Bemühungen der
Regierung***

⁸⁴ Nur 3.736 *kamaiyas* erhielten eine Fortbildung, und lediglich 1.056 erreichten ihre Befreiung.

⁸⁵ Die materiellen Bestimmungen der Gesetzesvorlage weisen große Ähnlichkeit mit einschlägigen früheren Gesetzen Indiens und Pakistans auf. Sie sehen die automatische Auslösung aus der Schuldknechtschaft, Nichtigerklärung der Darlehens- oder Übereignungsvereinbarungen sowie Rückgabe des Eigentums vor, das der Gläubiger als Sicherheit für die Schulden erhalten hat. Die institutionellen Vorkehrungen sehen für jeden Distrikt einen Wohlfahrtsausschuß vor, dem Vertreter der Regierung und der örtlichen Behörden, ein Vertreter der örtlichen Banken sowie von der Regierung ernannte Vertreter von NGOs und Gewerkschaften angehören. Die Vorlage sieht ferner einen Wohlfahrtsfonds, ein Beschwerde- und Untersuchungsverfahren unter Vorsitz eines Fürsorgebeamten sowie Bestrafung und Entschädigung vor.

Kasten 6.3

IAA-Projekt zur dauerhaften Beseitigung von Schuldknechtschaft in Nepal

Das InFocus-Programm Förderung der Erklärungen und das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) haben gemeinsam ein Projekt aufgestellt, das zur Bewältigung der Probleme extrem armer Bevölkerungsgruppen im Westen Nepals, wo Schuldknechtschaft verbreitet ist, einen integrierten Ansatz vorschlägt. Im Mittelpunkt des von der Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie NGOs getragenen Projektes stehen der Ausbau von Kapazitäten; Unterstützung für die Durchsetzung von Mindestlöhnen in der Landwirtschaft; Aufklärung über Grundrechte; Hilfe bei der Wiedereingliederung von *kamaiya*-Familien in ihre Gemeinschaften; formelle wie informelle Bildung und Ausbildung. Das Projekt wird eng mit dem in der IAA-Abteilung Sozialfinanzen angesiedelten subregionalen Projekt zur Bekämpfung der Schuldknechtschaft durch Mikrofinanzierungsprogramme zusammenarbeiten. Das Projekt wird ebenso wie knapp zwei Dutzend andere von den Vereinigten Staaten finanziert.

Ausbildung zwecks Wiedereingliederung von schätzungsweise 75.000 früheren Schuldarbeitern, um ihnen zu helfen, nicht in andere Formen der Ausbeutung zu geraten (siehe Kasten 6.3). Das IAA wird auch daran mitarbeiten, sowohl Arbeitnehmern als auch Grundbesitzern Organisations- und Verhandlungskennnisse zu vermitteln, damit sie sich auf die Bedingungen eines freien Arbeitsmarkts einstellen können. Alle diese Bemühungen sind im Zusammenhang mit übergreifenden Maßnahmen zu sehen, die auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Arbeitnehmern in ländlichen Gebieten abzielen. Damit soll dazu beigetragen werden, ein Wiederaufleben der Schuldknechtschaft in diesem Teil der Welt zu unterbinden.

7. Ein Extremfall: Vom Militär auferlegte Zwangsarbeit

131. Im Gegensatz zu Regierungen, die einräumen, daß Formen von Zwangsarbeit existieren, und versuchen Abhilfe zu schaffen, leugnen andere Länder rundweg ab, daß ein Problem dieser Art existiert. Oft war dies der Fall, wenn Zwangsarbeit vom Militär und von verwandten Instanzen auferlegt wurde, etwa in den achtziger Jahren in **Guatemala** oder früher unter Kolonialregimen. Das wichtigste Beispiel für einen Extremfall der Zwangsarbeit aus heutiger Zeit ist **Myanmar**, wo die gravierende und weitverbreitete Zwangsarbeit die IAO veranlaßt hat, nach Artikel 33 ihrer Verfassung ungewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen.

132. In Beschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrats des IAA wurde die IAO angewiesen,

- die Situation so lange weiter zu beobachten, bis **Myanmar** seinen Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen Nr. 29, das es ratifiziert hat, nachgekommen ist;
- Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu empfehlen, ihre Beziehungen zu Myanmar zu überprüfen und geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß diese Beziehungen nicht dazu dienen, das Zwangs- oder Pflichtarbeitssystem des Landes fortzuführen oder auszuweiten;
- mit internationalen Organisationen Kontakt aufzunehmen, um sie aufzufordern, eine etwaige Zusammenarbeit mit diesem Land zu überprüfen und gegebenenfalls alle Tätigkeiten einzustellen, die direkt oder indirekt die Praxis der Zwangs- oder Pflichtarbeit begünstigen können;
- den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) zu ersuchen, in die Tagesordnung seiner Tagung im Juli 2001 einen Punkt über die Nichtbefolgung früherer Beschlüsse durch Myanmar aufzunehmen;
- einen periodischen Bericht über die Ergebnisse dieser Maßnahmen auszuarbeiten und andere internationale Organisationen fortlaufend zu informieren⁸⁶.

*Energische
Maßnahmen für
einen Extremfall*

*Die Internationale
Arbeitskonferenz und
der Verwaltungsrat
beobachten die
Entwicklung der
Situation*

⁸⁶ Verwaltungsratsdok. GB.279/6/1; GB.279/6/1(Rev1), GB.279/6/1(Add.2); GB.279/6/1 (Add.3); GB.279/6/2, 279. Tagung (2000).

133. Die Situation in Myanmar ist von den ordentlichen Aufsichtsgremien der IAO, einem Untersuchungsausschuß, der Internationalen Arbeitskonferenz und dem Verwaltungsrat des IAA ausführlich untersucht worden⁸⁷; dies soll daher hier nicht noch einmal nachvollzogen werden. Soweit sie jedoch zu dem „Gesamtbild“ beitragen, soll auf bestimmte Aspekte dieser Zwangsarbeitspraktiken eingegangen werden. Aus ihnen können einige Lehren gezogen werden, was die Förderung der Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit betrifft.

134. Der Untersuchungsausschuß der IAO fand zahlreiche Anzeichen für den weitverbreiteten Einsatz von Zwangsarbeit, die der Zivilbevölkerung in Myanmar von den Behörden und dem Militär auferlegt wird. Zwangsarbeit wurde auferlegt für Trägerdienste, den Bau und Unterhalt von Militärlagern, sonstige Arbeiten zur Unterstützung des Militärs, landwirtschaftliche Tätigkeiten, den Holzeinschlag und andere Produktionstätigkeiten für die Behörden oder das Militär, den Bau und Unterhalt von Straßen und Eisenbahnen, sonstige Infrastrukturarbeiten und eine Reihe weiterer Aufgaben⁸⁸. Gelegentlich wurde Zwangsarbeit auch zum Vorteil von Privatpersonen auferlegt.

135. Die Zwangsarbeit in Myanmar hindert Farmer, ihr Land zu bestellen, und Kinder, eine Schule zu besuchen. Am stärksten sind grundbesitzlose Tagelöhner und ärmere Schichten der Bevölkerung von Zwangsarbeit betroffen. Häufig müssen Frauen, Kinder und Ältere sowie Menschen, die eigentlich arbeitsunfähig sind, Zwangsarbeit leisten. Besonders stark sind offenbar auch die nicht burmesischen Volksgruppen, insbesondere in Gebieten mit einer starken Militärpräsenz, und die muslimische Minderheit von Zwangsarbeit betroffen⁸⁹.

136. Die wichtigsten Empfehlungen des Untersuchungsausschusses der IAO lauteten: a) die einschlägigen Gesetzestexte sind unverzüglich an das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, anzupassen; b) von den Behörden, insbesondere vom Militär, darf in der Praxis keine Zwangs- oder Pflichtarbeit mehr auferlegt werden; und c) die im Strafrecht vorgesehenen Strafen für die Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit sind strikt anzuwenden⁹⁰.

137. Neben der IAO haben auch die Vereinten Nationen die Zwangsarbeit in Myanmar in den Kontext schwerwiegender Verletzungen international anerkannter Menschenrechte eingereiht. Seit 1992 haben zahlreiche, von der Menschen-

Zwangsarbeit belastet die Bevölkerung

Die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses

Menschenrechtsverletzungen

⁸⁷ Nachdem Arbeitnehmerdelegierte auf der 83. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1996 eine Klage eingereicht hatten, setzte der Verwaltungsrat im März 1997 kraft Art. 26 der Verfassung einen Untersuchungsausschuß ein. Der Bericht dieses Ausschusses enthält ausführliche Darstellungen von Fällen von Zwangsarbeit und der Umstände, unter denen sie sich ereigneten. Aus späteren Berichten des Generaldirektors über die Maßnahmen, die die Regierung Myanmars im Anschluß an die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses seither ergriffen hat, geht hervor, daß die Probleme der Zwangsarbeit auch im Jahr 2000 weiterhin sehr gravierend waren.

⁸⁸ IAA: “Measures recommended by the Governing Body under article 33 of the Constitution – Implementation of recommendations contained in the report of the Commission of Inquiry entitled *Forced Labour in Myanmar (Burma)*”, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000, *Provisional Record* Nr. 4 S. 4/2.

⁸⁹ Im Mai 1999 übermittelte der Weltverband der Arbeitnehmer ein Schreiben einer nichtstaatlichen Organisation, in dem erklärt wurde, Zwangsarbeit habe zwar in Zentral-Myanmar abgenommen, Berichten zufolge sei sie jedoch noch immer weit verbreitet in den sieben, die burmesische Zentralebene umgebenden Regionen mit ethnischen Minderheiten. Wenn das Militär Arbeitskräfte benötigt, setzt es sich in der Regel mit dem Oberhaupt des Dorfes in Verbindung, der dann ein Rotationssystem organisiert, wobei jede Familie eine Arbeitskraft für ein Projekt zur Verfügung stellen muß.

⁹⁰ IAA: *Forced labour in Myanmar (Burma)*, Bericht des nach Art. 26 der Verfassung der IAO eingesetzten Ausschusses zur Untersuchung der Einhaltung des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, durch Myanmar, *Official Bulletin*, Bd. LXXXI, 1998, Reihe B, auch verfügbar unter <http://www.ilo/public/englis/standars/rel/gb/docs/gb/273/Myanmar.html>.

rechtskommission der Vereinten Nationen ernannte Sonderberichterstatter Fälle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, die von den Streitkräften Myanmars vorwiegend im Rahmen von Zwangsrekrutierung und Zwangsarbeit begangen worden sind. Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen beklagte im Jahr 2000 die weiterhin weitverbreitete Verwendung von Zwangsarbeit bei Infrastrukturprojekten, der Erzeugung von Nahrungsmitteln für das Militär und bei Trägerdiensten für die Armee sowie Zwangsarbeit im Zusammenhang mit dem Menschenhandel und die Rekrutierung von Kindern für Zwangsarbeitsprogramme⁹¹. 1999 hat die in der IAO herrschende Sorge über die Situation andere Organisationen, darunter die Weltbank und der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), veranlaßt, Informationen über die fortgesetzte Auferlegung von Zwangsarbeit in Myanmar bereitzustellen.

138. Die Probleme im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit in Myanmar lassen sich sinnvollerweise in zwei Kategorien einteilen: Probleme der Gesetzgebung und der andauernden Praxis. Ein ungelöstes Problem der Gesetzgebung ist die Nichtaufhebung der Gesetze Village Act (1907) und Towns Act (1907), wobei es sich in beiden Fällen um Kolonialgesetze handelt, die allgemein den Einzug von Arbeitskräften für Arbeitseinsätze ermöglichen. Doch obwohl zu einem bestimmten Zeitpunkt bereits die Auffassung vertreten worden war, diese antiquierten Gesetze besäßen keine Gültigkeit mehr⁹², wird an den jüngsten Erfahrungen in Myanmar ersichtlich, wie wichtig es ist, solche Gesetze aufzuheben.

139. Die in der Praxis vorhandenen Probleme sind möglicherweise schwieriger zu lösen. Im Fall Myanmars müssen möglicherweise einige strukturelle Faktoren untersucht werden, die die Existenz der Zwangsarbeit begünstigen, so etwa die seit langem bestehenden Strukturen der ethnischen Marginalisierung. Außerdem muß die Frage der kulturellen Akzeptanz der Erbringung unbezahlter Arbeitsleistungen durch traditionelle Gemeinschaften angegangen werden. Eine Lösung müßte diese Umstände berücksichtigen. Es wird jedoch nicht möglich sein, den Probleme der Zwangsarbeit durch spezifische und gezielte Programme der technischen Hilfe konkret entgegenzutreten, solange die Regierung nicht den Beweis erbringt, daß sie den festen politischen Willen hat, diese weitverbreitete Praxis zu beseitigen und die Auferlegung von Zwangsarbeit durch die eigenen Staatsbeamten zu untersuchen und hart zu bestrafen.

140. Da diese Praktiken in Myanmar bereits seit längerer Zeit angewendet werden, weist die Regierung Myanmars die Auffassung zurück, daß diese Tätigkeiten als Zwangsarbeit anzusehen sind; statt dessen verweist sie auf die in verschiedenen Teilen des Landes durchgeführten Programme für den Aufbau von Infrastruktur und sozioökonomische Entwicklung⁹³. Im Oktober 2000 empfing sie jedoch eine Mission für technische Zusammenarbeit, und danach hat sie neue Verordnungen und Direktiven angenommen und auf weitere Verwaltungsmaßnahmen gegen Zwangsarbeit hingewiesen⁹⁴. Jetzt stellt sich die Frage, ob sie

Die Notwendigkeit, alte Gesetze außer Kraft zu setzen

Fortdauer schwieriger Probleme in der Praxis

Die Auffassung der Regierung und jüngste Maßnahmen

⁹¹ Vereinte Nationen: Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, Resolution 2000/23 „Situation of human rights in Myanmar“; 56. Tagung, New York, 2000.

⁹² Von aufeinanderfolgenden Regierungen wurde erklärt, die aus der Kolonialzeit stammenden Regeln seien zwar noch in Kraft, die zuständigen Behörden würden die sich daraus ergebenden Befugnisse jedoch nicht mehr wahrnehmen. Angeblich arbeiteten die zuständigen Behörden schon Ende der siebziger Jahre an einem neuen Gesetz, das diese Zwangsarbeitsgesetzgebung ersetzen sollte.

⁹³ Beispielsweise in einem Schreiben, wiedergegeben in IAA: *Provisional Record* Nr. 4, 88. Tagung, a.a.O.

⁹⁴ Positionspapier der Delegation Myanmars, wiedergegeben in Verwaltungsratsdok. GB.279/6/1(Add.3).

trotz ihrer erklärten Verweigerung der Zusammenarbeit mit der IAO⁹⁵ im Anschluß an das Inkrafttreten der Maßnahmen nach Artikel 33 bereit sein wird, eine objektive Bewertung der praktischen Umsetzung und der tatsächlichen Wirkung dieser Maßnahmen durchführen zu lassen, wozu nur die IAO imstande ist.

⁹⁵ Zwar hat Myanmar das Übereinkommen Nr. 29 ratifiziert, da es jedoch nicht das Übereinkommen Nr. 105 ratifiziert hat, war es verpflichtet, über seine Bemühungen entsprechend den Folgemaßnahmen zur Erklärung zu berichten. Bis zum 1. Januar 2001 war weder für die erste noch für die zweite Berichtsperiode gemäß den Folgemaßnahmen zur Erklärung ein Bericht eingegangen.

8. Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel: Die Kehrseite der Globalisierung

141. Das allgemeinere Phänomen des Menschenhandels, das zu immer größerer Besorgnis führt, geht oft mit Aspekten der Zwangsarbeit einher. Betroffen sind Männer und Jungen, vor allem jedoch Frauen und Mädchen. Da reiche und arme Länder gleichermaßen betroffen sind, handelt es sich um ein wirklich globales Phänomen. Der Ursprung liegt oft in den ärmeren Ländern bzw. in den am stärksten notleidenden ländlichen Regionen dieser Länder. Bei den wichtigsten Zieldestinationen handelt es sich in der Regel um die städtischen Zentren der reichen Länder – Amsterdam, Brüssel, London, New York, Rom, Sydney und Tokio – und die Hauptstädte von Entwicklungs- und Transformationsländern. Die Wege des Menschenhandels sind jedoch äußerst kompliziert und unterschiedlich. So verschiedene Länder wie **Albanien, Nigeria, Thailand** und **Ungarn** können gleichzeitig Herkunfts-, Ziel- oder Transitland sein.

142. Zwar richtet sich die Aufmerksamkeit der Medien hauptsächlich auf den Menschenhandel im Sexgewerbe, dieser Handel dient jedoch oft auch anderen Zielen, etwa der Zwangsarbeit. Die Migration landwirtschaftlicher Arbeitskräfte aus Haiti in die **Dominikanische Republik** ist ein typisches Beispiel für den internationalen Menschenhandel mit Arbeitskräften. Eine ähnliche Ausübung von Zwang im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Arbeitsmigranten ist auf vielen Kontinenten festgestellt worden. Haushaltshilfen, Fabrikarbeiter sowie insbesondere Arbeitskräfte im informellen Sektor – sie alle können Opfer dieses Phänomens werden. Es wird von wirtschaftlichen Kräften getrieben, zu seiner Bekämpfung sind aber vielfältige Werkzeuge erforderlich. Der Menschenhandel ist zwar ein moralisch zutiefst zu verabscheuendes Delikt, die dafür vorgesehenen Strafen sind jedoch oft wesentlich geringer als für den Drogenhandel⁹⁶.

143. Indessen gelang es erst kürzlich, sich auf eine für effektive internationale Maßnahmen notwendige einheitliche Definition des Menschenhandels zu einigen. Gemäß dem Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende

Menschenhandel: Ein globales Problem

Die Vereinten Nationen einigten sich im November 2000 auf eine internationale Definition

⁹⁶ Interpol: Zweite Internationale Konferenz über Frauenhandel und illegale Immigration, Lyon, 28.-30. Nov. 2000.

organisierte Kriminalität⁹⁷, das im Dezember 2000 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“:

„... 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, Täuschung, Mißbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung.“

144. Im Protokoll wird ferner erklärt, daß „Ausbeutung“ u.a. umfaßt: „Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken [oder] Leibeigenschaft“ (Art. 3 a)). Zusätzlich wird festgestellt, daß die Einwilligung eines erwachsenen Opfers des Menschenhandels unerheblich ist, wenn eines der in der Definition genannten Mittel angewendet wurde. Für Personen unter 18 Jahren gilt bereits die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Empfang eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung als „Menschenhandel“. Auf den vorbereitenden Tagungen waren die Vereinten Nationen, die IAO und andere internationale Organisationen besonderes darum bemüht, in die Definition des *Menschenhandels* einen Verweis auf ihre durch Zwang gekennzeichneten Elemente aufzunehmen, etwa Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und sklavereiähnliche Praktiken.

Ausbeutung umfaßt Zwangsarbeit

145. Der Menschenhandel ist eine mitunter komplizierte Materie, die nicht nur eine Untersuchung „der Art und Weise erfordert, wie ein Migrant in das Land eingereist ist, sondern auch seiner Arbeitsbedingungen und der Frage, ob er der irregulären Einreise und/oder diesen Arbeitsbedingungen zugestimmt hat. Menschenhandel und freiwilligere Formen der nicht erfaßten Migration sollte man sich am besten als ein Kontinuum vorstellen, mit erheblichen Abweichungen zwischen den Extremen“⁹⁸. Ein Teil des Problems ist die Frage, ob der Menschenhandel als eine Form der illegalen Migration anzusehen ist, da dies auch Folgen für die Gegenmaßnahmen hat. In praktischer Hinsicht ist es letztlich so, daß Menschenhändler Menschen benutzen, um durch die ihnen auferlegte Zwangsarbeit ein Einkommen zu erzielen.

146. Wie funktioniert der Menschenhandel? In seiner einfachsten Form geht es dabei um die Verbringung von Personen zu dem Zweck, Arbeiten durchzuführen, bei denen es sich sehr wahrscheinlich um illegale Arbeiten oder um eine Beschäftigung handelt, bei der die Arbeitsbedingungen nicht den gesetzlichen Normen entsprechen. Beteiligte Personen sind Vermittler, Anwerber oder Schleuser, die aus ihrer Beteiligung vermutlich einen Gewinn ziehen.

Die Mechanik des Menschenhandels

147. Am Anfang des Prozesses oder Zyklus des Menschenhandels ist oft noch kein Zwang ersichtlich. So ist es möglich, daß die betreffende Person auf offensichtlich freiwilliger Grundlage mit einem Anwerber eine Vereinbarung trifft, ohne dabei jedoch umfassend informiert zu sein. Die am Zielort herrschenden Bedingungen umfassen jedoch oft Zwang in Form von Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Mißbrauch oder Gewalt und Betrug, oft in Form von Nichtzahlung versprochener Löhne. Die Opfer sind oft in Schuldknechtschaft oder anderen sklavereiähnlichen Bedingungen gefangen.

⁹⁷ Keines dieser Instrumente ist bisher in Kraft. Vorher war das wichtigste internationale Übereinkommen in diesem Bereich die von der Generalversammlung 1949 angenommene Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer – ein Instrument mit wesentlich engerem Geltungsbereich.

⁹⁸ J. Salt und J. Hogarth: *Migrant trafficking and human smuggling in Europe: A review of the evidence* (Genf, IOM, 2000).

148. Tatsächlich kann ein großer Teil des Menschenhandels als zeitgenössische Form von Schuldensklaverei angesehen werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um die bereits im Text angesprochene „Schuld knechtschaft“, die auf der traditionellen Leibeigenschaft in der Landwirtschaft beruht und von Generation zu Generation weiterbesteht. Die Dauer dieser Art von Sklaverei kann wesentlich kürzer sein. Das Hauptziel besteht dabei darin, auf unterschiedliche Weise Gewinne zu erzielen, von der Bereitstellung illegaler Dienste – etwa der Fälschung von Dokumenten – bis zur kriminellen Anwendung von roher Gewalt.

149. Eine effektivere Bekämpfung der Zwangsarbeitsaspekte des Menschenhandels erfordert folgendes:

- Erstens, ein besseres Verständnis dafür, wie das Phänomen erkannt werden kann, um weltweit den Weg für effektivere Politiken, Gesetze und Aktionsprogramme zu bereiten.
- Zweitens, ein besseres Verständnis für die Art und Größenordnung der Probleme. Was sind die wichtigsten Wege dieses Handels, innerhalb von Grenzen und über Grenzen hinweg? Wenn sie sich verändern (was oft sehr rasch geschieht), welche Institutionen sind davon betroffen? Wie ist das Profil der Opfer des Menschenhandels, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, sozialer Herkunft, rassischer und ethnischer Zugehörigkeit?
- Drittens, eine Untersuchung von Ursache und Wirkung. Gibt es Forschungsarbeiten über die sozialen und wirtschaftlichen Faktoren, die dem Wachstum des Menschenhandels zugrunde liegen?
- Viertens, die öffentliche Bekanntmachung der Maßnahmen, die von Regierungen, Sozialpartnern, internationalen Organisationen, religiösen Gruppen und anderen im Hinblick auf die Zwangsarbeitsaspekte des Menschenhandels getroffen werden.

Maßnahmen, die ergriffen werden sollten

Menschenhandel und Zwangsarbeit: Demographische und geschlechtsspezifische Aspekte

150. Es ist wichtig zu wissen, welche Bevölkerungsgruppen am stärksten vom Menschenhandel zum Zweck von Zwangsarbeit betroffen sind und auf welche Weise. Wie sind die Erfahrungen von Männern, Frauen, Jungen und Mädchen? Sind es immer die ärmsten Bevölkerungsschichten, die am meisten betroffen sind? Konzentrieren sich die Probleme auf bestimmte Bereiche oder auf bestimmte ethnische oder rassische Gruppen?

151. Einzelinformationen und verschiedene Fallstudien und Mediendarstellungen lassen den Schluß zu, daß Frauen und Kinder die am stärksten betroffenen Gruppen sind, während Asien und Mittel- und Osteuropa die geographischen Gebiete sind, in denen die Zwangsarbeitsdimension des Menschenhandels am deutlichsten zutage tritt. Es ist jedoch auch in Afrika und Amerika ein Problem von wachsender Bedeutung.

152. Es wird allgemein angenommen, daß die „Feminisierung der Zwangsarbeit und des Menschenhandels“ einhergeht mit der „Feminisierung der Migration“. Zum Menschenhandel – gleich welcher Art – gibt es jedoch sehr wenige Fallstudien, bei denen es sich in der Regel um Erhebungen in kleinem Maßstab handelt, die nicht auf einer einheitlichen Methodologie beruhen. Bei den in letzter Zeit in Asien durchgeführten Erhebungen dieser Art wurde oft auf den

Charakter der „Freiwilligkeit“ des Menschenhandels in der Anfangsphase hingewiesen, da sich junge Menschen oft aktiv darum bemühen, die Dienste eines „Schleusers“ in Anspruch zu nehmen⁹⁹. In anderen Untersuchungen des Menschenhandels wurde mit Bedauern darauf hingewiesen, daß dem Phänomen in Sektoren wie der Arbeit im Haushalt, der unregulierten Industriearbeit, in der Landwirtschaft und der informellen Wirtschaft nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt wird. In Asien hat sich die Mehrzahl der Studien mit dem käuflichen Sex befaßt.

153. In einer kleinen Erhebung an unterschiedlichen Orten an der Grenze von **Thailand** mit **Laos** und **Myanmar**¹⁰⁰ wurde festgestellt, daß Zwang, Täuschung und der Verkauf von Minderjährigen fast immer Merkmale von Fällen der direkten Anwerbung in Dörfern waren. In Interviews wurden eine Reihe von Fällen aufgedeckt, in denen sklavereiähnliche Bedingungen vorherrschten, darunter einige (jedoch nicht alle) Betriebe der Sexindustrie, wo Mädchen bis zur Zahlung eines bestimmten Betrags in Schuldklaverei gehalten wurden. Außerdem entdeckte die Studie häusliche Arbeitssituationen, wo Minderjährige kein Entgelt erhielten und daran gehindert wurden, den Arbeitsplatz zu verlassen. Die Schlußfolgerung der Studie lautete, daß der Prozeß selbst in der Regel keinen ausbeuterischen Charakter hat, sondern es sich statt dessen eher um eine offensichtlich freiwillige Arbeitsmigration handelt, die von Familien, guten Freunden oder den Kindern selbst in die Wege geleitet wird. In anderen Studien wurde jedoch auf die durch Zwang gekennzeichneten Elemente des Handels hingewiesen, die Schuldklaverei im Zusammenhang mit der Zahlung der Reisekosten, deren Berechnung allein im Ermessen des Arbeitgebers liegt.

Alarmierende Anwerbungsstruk- turen in Asien

154. Forschungen in Elendsdörfern in **Nepal** kamen zu dem Schluß, daß die Situation der Menschen derart aussichtslos sein kann, daß Kinder von ihren Vätern oder anderen Verwandten an Zwischenhändler verkauft werden. Schleuser haben oft über Mittelsmänner Kontakte zu Arbeitsvermittlern am Zielort, und zu ihren Komplizen können Verwandte und Freunde sowie politische Führer gehören¹⁰¹. Besorgt über das zunehmende Ausmaß des Menschenhandels führt die Polizei in Nepal gemeinsam mit der IAO, UNICEF, UNIFEM und anderen eine Reihe von Aufklärungsprogrammen durch.

155. Was Afrika betrifft, so ist der Menschenhandel nur unzureichend dokumentiert. Es ist bekannt, daß zahlreiche junge afrikanische Frauen nach Europa verkauft worden sind, um dort im Sexgewerbe zu arbeiten. Mitte der neunziger Jahre kamen auf diese Weise viele Frauen aus Westafrika, insbesondere aus **Ghana** und **Nigeria**, nach **Italien**, in die **Niederlande** und andere europäische Länder. In **Frankreich** wurde auch über den Handel mit Frauen aus den Mahgreb-Ländern und den Ländern südlich der Sahara berichtet¹⁰².

⁹⁹ So wurde beispielsweise in Südostasien beobachtet, daß der Anteil von Mädchen, die durch Anwendung von Zwang in die Prostitution vermittelt werden, abnimmt, während die Anzahl derer, die sich freiwillig zu einer Aufnahme der Prostitution überreden lassen, zunimmt, was zum Teil auf ihre Unkenntnis der genauen Art dieser Tätigkeit und der damit verbundenen Gefahren und Stigmata zurückzuführen ist. K. Archavanatikul: *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong sub-region* (Bangkok, Juli 1998).

¹⁰⁰ C. Wille: *Trafficking in children into the worst forms of child labour in Thailand*, Asiatisches Forschungszentrum für Migration und Institut für asiatische Studien, Chulalongkorn-Universität (erster Entwurf, 2000).

¹⁰¹ Siehe: *National plan of action against trafficking in children and their commercial sexual exploitation*, Ministerium für Frauen und Sozialfürsorge und IAO/IPEC (Kathmandu, 1998).

¹⁰² Salt und Hogart, a.a.O.

156. *Innerhalb* der afrikanischen Region gestalten sich das Wesen und die Zusammensetzung des Menschenhandels jedoch anders. Die von der IAO selbst im Rahmen von IPEC durchgeführten Forschungsarbeiten haben sich zwangsläufig auf Kinder konzentriert. Aus den dabei in der westafrikanischen Region gewonnenen Erkenntnissen lassen sich jedoch Schlüsse hinsichtlich der allgemeineren Dimensionen des Menschenhandels innerhalb Afrikas ziehen¹⁰³. Die in Westafrika ermittelten Formen des Menschenhandels umfassen Entführungen, die Vermittlung zum Verkauf, die Vermittlung für einen symbolischen Betrag, die Vermittlung als Dienstleistung und die Vermittlung als Form von Unterschlagung. Außerdem gibt es Fälle von Kinderhandel im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten.

157. In Afrika werden Jungen in der Regel verkauft, um in landwirtschaftlichen Betrieben zu arbeiten, während Mädchen verkauft werden, um als Haushaltshilfen zu arbeiten. In anderen Erwerbszweigen, etwa im Straßenhandel, in Gaststätten oder in der Prostitution, sind beide Geschlechter anzutreffen. In **Côte d'Ivoire** wurde festgestellt, daß zwischen der städtischen Kinderarbeit und dem grenzüberschreitenden Menschenhandel ein Zusammenhang besteht¹⁰⁴.

158. Bei der Untersuchung von Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Kinderhandel erwies es sich als besonders schwierig, klar zu unterscheiden zwischen einer Vermittlung aus kulturellen Gründen und einer Vermittlung zur Ausbeutung der Arbeitskraft. In Afrika ist es seit langer Zeit üblich, daß Kinder bei Familienmitgliedern untergebracht werden, die in besseren wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Zwar lebt diese Tradition fort, immer mehr Kinder werden jetzt jedoch aus wirtschaftlichen Gründen ausgebeutet.

159. In Europa richtet sich die Aufmerksamkeit der Medien zwar hauptsächlich auf die von Frauen unter Zwang ausgeübte Prostitution, in einer neueren Studie wird jedoch die Behauptung aufgestellt, die größte Anzahl der Opfer des Menschenhandels seien Männer¹⁰⁵. So wurde festgestellt, daß 80 Prozent der in die **Ukraine** eingeschleusten Migranten Männer im Alter von 20 bis 40 Jahren waren. In **Polen** lag der Anteil der Männer mit 91 Prozent sogar noch höher, und 62 Prozent von ihnen waren zwischen 20 und 30 Jahre alt. Die Männer aus **Belarus, Rußland** und der **Ukraine** waren älter und die aus den arabischen Staaten jünger. Eine Studie kam zu dem Schluß, daß sich unter den aus den GUS-Ländern und anderen Teilen Europas nach **Polen** eingeschleusten Migranten mehr Frauen als Männer befanden, während bei Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten und Afrika das Gegenteil der Fall war¹⁰⁶. Es ist jedoch leicht ersichtlich, daß diese Art von Daten problematisch sind. Die Autoren räumen ein, daß sich die Angaben nicht ohne weiteres vergleichen lassen, sie sich für einige Länder auf illegale Grenzübertritte und nicht auf geschleuste Migranten beziehen können. So beziehen sich beispielsweise die Statistiken in **Belgien** und **Deutschland** in der Regel allgemein auf illegale Einwanderer ohne Angabe, ob Schleuser beteiligt sind oder nicht.

160. Wie im Fall Asiens entfällt der größte Teil der Dokumentation über den mit Zwang in Verbindung stehenden Menschenhandel in Europa auf die Rolle von Frauen im Sexgewerbe, was zweifellos darauf zurückzuführen ist, daß sich

Die unterschiedlichen Dimensionen des Menschenhandels in Afrika

Das Sexgewerbe dominiert den Menschenhandel in Europa

¹⁰³ D. Verbeet: *Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa*; IAO/IPEC, Abidjan, Juli 2000 (unveröffentlicht).

¹⁰⁴ Ebd., Informationen der Regierung von Côte d'Ivoire.

¹⁰⁵ Salt und Hogart, a.a.O.

¹⁰⁶ Ebd.

auch die Forschungsarbeiten auf diesen Bereich konzentrieren. Ein neuer Bericht über den Menschenhandel in **Bosnien und Herzegowina**¹⁰⁷ kam zu dem Ergebnis, daß dieses Land zu einer wichtigen Zieldestination für weibliche Opfer des Menschenhandels aus osteuropäischen Ländern (insbesondere aus **Moldau, Rumänien** und der **Ukraine**) geworden ist. Zwar wurde ermittelt, daß einige erwachsene Frauen freiwillig dem sexuellen Gewerbe nachgehen, die Untersuchung dokumentierte jedoch auch Fälle von Frauen, denen die Pässe weggenommen und die für ihre Dienste nicht bezahlt wurden. Nach Angaben der IOM wurden viele der Frauen für 500 bis 1.500 Euro mehrfach „verkauft und gekauft“. Dabei handelte es sich zwar in allen Fällen um unter Zwang ausgeübte Prostitution, es hieß jedoch, „das ganze Ausmaß des Problems muß erst noch ermittelt werden“ und „andere Arten von Zwangsarbeit oder Schuldklaverei sind weiterhin in den Grauzonen der Wirtschaft verborgen“¹⁰⁸. Im zur **Bundesrepublik Jugoslawien** gehörenden Gebiet des Kosovo besteht die Sorge, daß sich in der Folge des bewaffneten Konflikts, der Konzentration von Streitkräften und der wirtschaftlichen Verwerfungen, die mit derartigen Konflikten verbunden sind, Menschenhandel für sexuelle Zwecke entwickelt. Die hohen möglichen Gewinne machen diese Aktivität dort ebenso wie an anderen Orten für das organisierte Verbrechen zunehmend attraktiv.

161. Der Menschenhandel in Europa umfaßt Bewegungen von „Osten nach Osten“ sowie von „Osten nach Westen“, wobei Länder mit stärkeren Wirtschaften (vor allem **Ungarn, die Tschechische Republik** und **Polen**) für die Bürger wirtschaftlich schlechter gestellter Länder zu Zielländern werden. Andererseits können sie jedoch auch Transitländer auf dem Weg nach Westeuropa oder Nordamerika sein. Die Sorge über dieses Problem hat **Ungarn** veranlaßt, den Menschenhandel als ein eigenständiges Vergehen und als eine Verletzung der persönlichen Freiheit und Würde strafrechtlich zu ahnden¹⁰⁹. Auch **Israel** verzeichnete einen starken Zustrom von Frauen, die aus Ländern der GUS und Osteuropas sowie aus Entwicklungsländern (insbesondere aus Zentralafrika und dem südlichen Afrika) illegal ins Land gebracht wurden, um in Bordellen oder für Eskortdienste zu arbeiten. Doch selbst diejenigen, die wußten, daß sie letztlich als Prostituierte arbeiten würden, hatten weder eine Vorstellung der schrecklichen Arbeitsbedingungen noch des Teufelskreises der Schuldklaverei, in dem sie gefangen sein würden. Unzureichende Untersuchungen liegen offenbar zu der Frage vor, welche Arbeitsmarktbedingungen einen besonders guten Nährboden für diese Art des Mißbrauchs schaffen und inwieweit abnehmende Möglichkeiten für eine legitime Beschäftigung, insbesondere unter Frauen, im europäischen Menschenhandel als verstärkender Faktor gewirkt haben¹¹⁰.

162. Das Phänomen des Menschenhandels für das Sexgewerbe ist in Westeuropa wohlbekannt. So hat sich beispielsweise im Vereinigten Königreich kürzlich ein vom Innenministerium in Auftrag gegebener Bericht speziell mit dem

*Ost-Ost- und
-West-Verlauf*

¹⁰⁷ *Trafficking in human beings in Bosnia and Herzegovina*, Kurzbericht des Gemeinsamen Menschenhandelsprojekts der Mission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina und des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Mai 2000.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ L. Fehér: *Legal study on the combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution in Hungary*, Länderbericht (Wien, Boltzman-Institut, 1999), S. 36.

¹¹⁰ In Anbetracht des auch unter Frauen allgemein hohen Bildungsniveaus in dieser Region ist das Profil der Opfer des Menschenhandels völlig anders als das vieler Frauen aus Entwicklungsländern; die Situation, in die sie letztlich geraten, ist jedoch weitgehend gleich: Sie sind ihren Ausbeutern hilflos ausgeliefert.

Handel mit Frauen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung befaßt¹¹¹. In der Regel benutzen die Frauen bei der Einreise eine Kombination aus legalen und gefälschten Dokumenten. Bei der Ankunft am Zielort nimmt der Menschenhändler die falschen Papiere an sich, während der Reisepaß der Frau stets der Person übergeben wird, in deren Schuld sie jetzt steht und die für sie „bezahlt“ hat. Zwar sollte es theoretisch möglich sei, die Vorauszahlungen in drei Monaten abzuzahlen, der Zeitraum der Verschuldung kann jedoch verlängert werden. Tatsächlich können die meisten Frauen schon froh sein, wenn sie nur einen geringen Teil des von ihnen verdienten Geldes sehen, und so ist es für sie praktisch unmöglich, genug zu verdienen, um ihre hohen und wachsenden Schulden zu bezahlen.

Schattenwirtschaftliche Tätigkeiten stellen in Amerika eine Herausforderung dar

163. In Amerika liegt der Schwerpunkt der Forschungsarbeiten zum Menschenhandel auf den Vereinigten Staaten und auch dort vor allem auf dem Sexgewerbe. Doch auch andere mißbräuchliche und mit Zwang verbundene Formen des Menschenhandels in anderen Sektoren haben Aufmerksamkeit erregt, so etwa im Kleingewerbe oder in der Landwirtschaft. Eine für die Regierung in den letzten acht Jahren durchgeführte Untersuchung¹¹² über verschiedene „beispielhafte Formen des Menschenhandels und der Sklaverei“, bei der schattenwirtschaftliche Tätigkeiten in Sweatshops, bei landwirtschaftlichen Arbeiten und Haushaltstätigkeiten sowie andere Formen von Zwangsarbeit untersucht wurden, kam zu dem Schluß, daß diese Tätigkeiten unbemerkt blieben oder länger existieren konnten als der Menschenhandel im Sexgewerbe.

164. Das kürzlich in den Vereinigten Staaten angenommenen Gesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt (2000) enthält die Schätzung, daß jedes Jahr 50.000 Frauen und Kinder durch Menschenhandel in dieses Land einreisen. Berichte über Menschenhandel liegen aus mindestens 20 Staaten vor; die häufigsten Fälle wurden in Kalifornien, Florida und New York registriert. Die wichtigsten Herkunftsländer waren **China, Mexiko, die Russische Föderation, Thailand, die Tschechische Republik, die Ukraine und Vietnam**. Frauen wurden neben anderen Ländern jedoch auch **Brasilien, Honduras, der Republik Korea, Litauen, Malaysia, den Philippinen, Polen und Ungarn** eingeschleust. Die Frauen wurden in erster Linie in die Sexindustrie vermittelt, aber auch um in Hotels als Zimmermädchen zu arbeiten, in der U-Bahn oder in Bussen billigen Schmuck zu verkaufen, in Sweatshops zu arbeiten oder zu betteln. Ihr Durchschnittsalter liegt bei etwa 20 Jahren.

165. Obschon Lateinamerika vom Menschenhandel für illegale Zwecke keineswegs verschont geblieben ist, liegen nur wenige Daten dazu vor. Das Ergebnis einer kürzlich durchgeführten Studie zeigt ein typisches Bild: Falsche Versprechungen im Hinblick auf eine legitime Beschäftigung im Ausland, Bezah-

Von der Arbeit im Haushalt zum Drogenhandel

¹¹¹ L. Kelly und L. Regan: *Stopping traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK*, Police Research Series, Paper 125, Policing and Reducing Crime Unit, Home Office, Vereinigtes Königreich, Mai 2000. Eine auf einer polizeilichen Erhebung beruhende Forschungsstudie ermittelte 71 Frauen, die 1998 im Vereinigten Königreich durch Menschenhandel in die Prostitution vermittelt wurden. Es hieß, es gebe ein „verstecktes Problem des Menschenhandels“, das wesentlich größer sei als das, was mit Sicherheit dokumentiert werden könne, und es sei anzunehmen, daß im gleichen Zeitraum zwischen 142 und 1.420 Frauen durch Menschenhandel in das Vereinigte Königreich gelangt seien.

¹¹² A.O. Richard: *International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime*, Center for the Study of Intelligence (Apr. 2000), auf der Grundlage amtlicher Quellen.

lung von Reisekosten, die zu Schulden werden, Zwangsprostitution, Androhung von Gewalt gegenüber den Opfern und ihren zurückgelassenen Familien, Gefangenschaft und Beschlagnahme von Dokumenten. Bei den am stärksten betroffenen Ländern handelt es sich um **Brasilien**, die **Dominikanische Republik**, **Ecuador** und **Kolumbien**¹¹³; insgesamt ist das Phänomen jedoch weniger stark ausgeprägt als in anderen Regionen. Neben dem Sexgewerbe existiert in Nord- und Südamerika eine weitere Form von Zwangsarbeit, die zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählt: die Verwendung von Kindern im Drogenhandel. Eine verstecktere Form des Menschenhandels, die ebenfalls zu Situationen der Zwangsarbeit führt, ist die Arbeit in privaten Haushalten. Haushaltshilfen werden oft durch Vermittler angeworben, die direkte Beziehungen zum Herkunftsort und zu der Familie haben. In Lateinamerika untersucht IPEC die Strukturen der dörflichen Anwerbung von Kindern, die in Städten als Haushaltshilfe arbeiten sollen. Eine weitere Art des grenzüberschreitenden Menschenhandels, die ebenfalls mit Aspekten der Zwangsarbeit in der Region verbunden ist, betrifft den bereits genannten Fall von **Haiti** und der **Dominikanischen Republik**.

166. Somit kann festgestellt werden, daß Menschenhandel im Zusammenhang mit Zwangsarbeit zwar unterschiedliche Formen annimmt, es sich jedoch um ein weltweites Phänomen handelt. Menschen werden durch falsche Versprechungen einer legitimen Arbeit in Restaurants, Bars, Nachtclubs, Fabriken, Plantagen oder privaten Haushalten angelockt, doch sind sie erst am Arbeitsplatz eingetroffen und dort isoliert, stellen sie fest, daß ihre Freiheit stark eingeschränkt ist. Ihr Reisepaß oder ihre Reisedokumente werden ihnen weggenommen, ihre Bewegungsfreiheit ist eingeschränkt, und ihr Lohn wird solange einbehalten, bis sie die Reiskosten, die allein von den Menschenhändlern festgesetzt werden, zurückgezahlt worden sind. Und weil die Menschenhändler die Schulden der Frauen an andere Menschenhändler oder Arbeitgeber weiterverkaufen können, sind die Opfer oft in einem Teufelskreis auswegloser Schuldklaverei gefangen. Außerdem ist es möglich, daß die betroffenen Arbeitnehmer durch Sicherheitskräfte, Gewaltandrohung oder Beschlagnahme ihrer Dokumente daran gehindert werden, der Situation zu entfliehen.

Keine Region wird von der Geißel des Menschenhandels verschont

Was sind die Ursachen des Menschenhandels?

167. Eine eingehende Untersuchung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Faktoren, die dem Wachstum des Menschenhandels zugrunde liegen, würde eine separate Studie erfordern. Bei diesen Faktoren wäre zumindest an Folgendes zu denken: Armut und Verschuldung, in der Regel von ländlichen Arbeitskräften und ihren Familien; Analphabetentum und ein geringes Bildungsniveau, was die Suche nach einer menschenwürdigen Beschäftigung erschwert; geschlechtsspezifische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, die verhindert, daß Frauen einen gleichberechtigten Zugang zu einer Erwerbstätigkeit haben; traditionelle Wertvorstellungen, die Mädchen einen geringeren Wert beimessen. Die Ursachen der Zunahme des Menschenhandels sind komplex und bisher noch unzureichend erforscht.

168. Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme des Menschenhandels kann im wesentlichen darauf zurückgeführt werden, daß ein Ungleichgewicht besteht zwischen dem Angebot an Arbeitskräften und der Verfügbarkeit von legalen

¹¹³ Interpol: „Projet Gray Route“ (Lyon, 2000).

Beschäftigungsmöglichkeiten dort, wo Arbeitsuchende ein Wohnrecht haben. Theoretisch sollte es keinen Menschenhandel geben, hätten Arbeitsuchende die Möglichkeit, sich überall ohne Einschränkungen eine Beschäftigung zu suchen. Menschenhandel findet somit statt, weil der Arbeitnehmer jünger ist, als es das Gesetz vorschreibt, die Beschäftigung selbst illegal ist, die Arbeitsbedingungen schlechter sind als gesetzlich vorgesehen oder weil der Arbeitnehmer in ein Land einreisen möchte, in dem einer legalen Einreise Hindernisse entgegenstehen. Letztlich existiert Menschenhandel natürlich deswegen, weil es möglich ist, aus diesen Ungleichgewichten einen finanziellen Vorteil zu ziehen.

169. Die Zunahme des Menschenhandels wird oft damit in Verbindung gebracht, daß einige Regierungen in der Absicht, mehr Devisen zu erhalten und interne Probleme der Arbeitslosigkeit zu lindern, eine Politik betreiben, die darin besteht, die Entsendung von Arbeitskräften ins Ausland zu fördern. Natürlich kann auch extreme Armut ein Faktor sein. Andererseits gibt es Menschen, die sich auf Menschenhandel einlassen, obwohl es ihnen im eigenen Land relativ gut geht. Doch können auch sie oder ihre Familie in eine Situation der Schuldklaverei geraten. Es ist die sich so ergebende moralische und finanzielle Not-situation der Migranten, die „eine unbegrenzte Ausbeutung ihrer Arbeitskraft unter Bedingungen (ermöglicht), die der Sklaverei ähneln“¹¹⁴.

170. Im Bericht des UNDP aus dem Jahr 1999 über die menschliche Entwicklung wird der Menschenhandel zu den kriminellen Tätigkeiten gezählt, die mit zunehmender Globalisierung an Bedeutung gewonnen haben. Außerdem wird festgestellt, daß die Wirtschaftskrise in Ostasien dazu geführt hat, daß viele Frauen zu Opfern von Menschenhändlern wurden, weil sie der plötzlichen Armut entfliehen wollten¹¹⁵.

*Ein Zusammenhang
mit der
Globalisierung*

171. Bei den im Rahmen des IAO-IPEC-Programms in der asiatischen Region durchgeführten Forschungsarbeiten wurde ebenfalls ein Zusammenhang zwischen der Globalisierung und Tendenzen des Frauen- und Kinderhandels festgestellt. Die Öffnung von Grenzen und die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zwischen Ländern haben sich durch die Stärkung des Handels zwar positiv ausgewirkt, andererseits jedoch auch mehr Arbeitnehmerwanderungen ermöglicht. Während sich die Region darum bemüht, die Folgen der Wirtschaftskrise von 1997 zu überwinden, hat der grenzüberschreitende Verkehr von Menschen auf der Suche nach Arbeit mehr Möglichkeiten geschaffen für illegale Tätigkeiten, darunter Menschenhandel; ein wichtiger Faktor ist dabei die Tatsache, daß sich mit dem Menschenhandel große Profite erzielen lassen, während das Risiko, gefaßt zu werden, sehr gering ist.

172. Ein wichtiger Aspekt ist auch die geschlechtsspezifische Dimension dieser Migrationsströme und die rasche Zunahme der Frauenerwerbsquoten. Die „Feminisierung der Migration“ gilt als einer der wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Menschenhandels. Vor allem in Asien sind Frauen nicht als abhängige Personen, sondern als selbständige Wirtschaftsmigranten aufgetreten. Herkunftsländer waren vor allem **Indonesien**¹¹⁶, die **Philippinen**, **Sri Lanka** und

*Die Feminisierung
der Migration*

¹¹⁴ *Migrant Workers*, a.a.O.

¹¹⁵ Vereinte Nationen: *Violence against Women*, Bericht des Sonderberichterstatters für Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen, Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, 56. Tagung, New York, 29. Febr. 2000 (Dok. der Vereinten Nationen E/CN.4/2000/68).

¹¹⁶ So war beispielsweise 1998 bezogen auf Indonesien die Anzahl der Frauen, die im Ausland arbeiteten, etwa viermal so hoch wie die der männlichen Migranten. In Sri Lanka war die Anzahl der Frauen unter den legalen Arbeitsmigranten 1994 fast dreimal so hoch wie die der Männer; etwa 80 Prozent von ihnen waren Haushaltshilfen.

Thailand sowie in letzter Zeit auch **China**, die **Laotische Demokratische Volksrepublik** und **Myanmar**, während es sich bei den Aufnahmestationen um die Staaten des Golf-Kooperationsrats, insbesondere **Kuwait** und **Saudi Arabien**, sowie um **Brunei Darussalam**, die Sonderverwaltungsregion Hongkong, **China**, **Japan**, **Malaysia** und **Singapur** handelte.

173. Wenn die ohne Dokumente erfolgende bzw. illegale Migration ebenfalls berücksichtigt wird, dürften die Anzahl und der Anteil von Frauen noch höher sein. Es wird geschätzt, daß die Anzahl der illegalen Vertragsarbeiter aus **Indonesien** siebenmal höher liegt als die der legalen Vertragsarbeiter, und im Fall **Sri Lankas** wird geschätzt, daß lediglich 40 Prozent aller Migranten das Land auf legalem Weg verlassen¹¹⁷. Zwar ist die Zahl der weiblichen und männlichen Migranten in etwa gleich – das Wachstum der weiblichen Migration war in den meisten Teilen der Welt in den letzten Jahren höher als das der Männer –, die traditionelle Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt führt dennoch dazu, daß die Beschäftigungschancen für Frauen auf eine Tätigkeit im Haushalt, im Unterhaltungssektor, in Hotels oder Restaurants, im Verkauf oder am Fließband im Fertigungssektor beschränkt bleiben. In der europäischen Region hat die zunehmende Feminisierung der Arbeitsmigration in Verbindung mit den immer restriktiveren Einwanderungspolitiken der Aufnahmeländer zur Entstehung einer spezifischen Marktnachfrage beigetragen, der jetzt von Menschenhändlern Rechnung getragen wird.

174. Die wachsende Sorge über den Menschenhandel hat auf regionaler und internationaler Ebene vielfältige Reaktionen hervorgerufen. So hat beispielsweise der Ministerausschuß des Europarats im Mai 2000 empfohlen, seine Mitgliedstaaten sollten ihre Gesetzgebung und Praxis überprüfen, um Maßnahmen einzuführen und allgemein bekanntzumachen, die es ermöglichen:

- den Schutz der Rechte und Interessen der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zu gewährleisten;
- der Unterstützung der Opfer durch Rehabilitationsprogramme und Schutz vor Menschenhändlern absolute Priorität einzuräumen;
- die für den Menschenhandel Verantwortlichen zu verhaften, anzuklagen und zu bestrafen und Sextourismus und andere Aktivitäten, die zu Formen des Menschenhandels führen können, zu verhindern;
- den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als Teil des internationalen organisierten Verbrechens anzusehen, was somit ein koordiniertes Handeln erfordert.

Die Mitgliedstaaten wurden ferner aufgefordert, die langfristigen Ursachen des Menschenhandels zu bekämpfen, die dem Dokument zufolge „oft im Zusammenhang stehen mit den Ungleichheiten zwischen wirtschaftlich entwickelten und weniger entwickelten Ländern, indem insbesondere der soziale Status und die wirtschaftlichen Bedingungen von Frauen verbessert werden ...“¹¹⁸. In Anbetracht dessen, daß Fälle von Mißbrauch aufgedeckt wurden, hat der Europarat begonnen, Menschenrechtsinstrumente und die diplomatische Immunität

Reaktionen auf den Menschenhandel auf supranationaler Ebene

¹¹⁷ L. Lim und N. Oishi: *International labour migration of Asian women: distinctive characteristics and policy concerns* (Genf, IAA, 1996).

¹¹⁸ Europarat: *Recommendation No R(2000) of the Committee of Ministers to member States on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation*, 19. Mai 2000. In der Empfehlung wurden die Mitgliedstaaten des Europarats ferner aufgefordert, konkrete Maßnahmen im Hinblick auf Forschungsarbeiten, die Schaffung von Problembewußtsein, Ausbildungstätigkeiten, die Unterstützung von Opfern, die Zusammenarbeit zwischen Straf- und Justizbehörden und andere Fragen zu erwägen.

betreffenden Bestimmungen in Einklang zu bringen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind außerdem aufgerufen worden, ihre Definitionen der Vergehen in diesem Bereich abzustimmen und auch bei der Bestrafung eine einheitliche Politik zu verfolgen. Europol, zuständig für die Koordination von polizeilichen Tätigkeiten in Europa, hat ein Standardverfahren entwickelt, das es Mitgliedstaaten ermöglicht, bei grenzüberschreitenden Ermittlungen und der Verhaftung von Menschenhändlern Unterstützung durch gemeinsame Teams in Anspruch zu nehmen.

175. Allgemein wächst die Einsicht, daß der Menschenhandel als ein dringendes Menschenrechtsanliegen angegangen werden muß. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte läßt sich bei seinen Aktivitäten in diesem Bereich von zwei grundsätzlichen Prinzipien leiten:

- erstens, daß Menschenrechte grundsätzlich im Zentrum einer glaubwürdigen Strategie gegen den Menschenhandel stehen müssen, und
- zweitens, daß bei der Ausarbeitung und Umsetzung derartiger Strategien von der Perspektive derjenigen auszugehen ist, deren Menschenrechte am stärksten des Schutzes und der Förderung bedürfen.

176. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat die Menschenrechte in den Mittelpunkt ihres Aktionsplans zur Beseitigung aller Formen des Frauenhandels gestellt, der sich auf Zusagen stützt, die ihre Mitgliedstaaten 1991 eingegangen sind¹¹⁹. Bei zahlreichen Initiativen der Vereinten Nationen standen weiterhin Frauen und Kinder im Mittelpunkt, wobei insbesondere die Situation derjenigen berücksichtigt wurde, die zwangsweise oder durch Betrug unter mißbräuchlichen Bedingungen in der Sexindustrie im Ausland arbeiteten. Frauen und Kinder so zusammenzufassen, kann jedoch dazu führen, daß ihre jeweils separaten Probleme weniger gut verstanden werden.

177. Zusätzliche Nahrung erhält dieses Argument durch den Aspekt der Belange des humanitären Rechts, die Frauen und Kinder betreffen, die als Zivilisten Opfer von bewaffneten Konflikten sind. Die besondere Betonung der sexuellen Ausbeutung, die zweifellos Anlaß zu großer Sorge gibt, kann dazu führen, daß Formen des Menschenhandels, die zu Zwangsarbeitssituationen unter anderen Umständen führen, etwa Arbeit in illegalen Produktionsbetrieben, isolierten landwirtschaftlichen Betrieben oder privaten Haushalten, weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird. Das von der IAO angewandte Instrumentarium grundsatzpolitischer Maßnahmen, einschließlich Normen für korrekte Einstellungsverfahren und Wanderarbeitnehmer, stellt diese Fragen in einen größeren Kontext. Zweifellos müssen zu den sozioökonomischen Problemen, die dem Menschenhandel zum Zweck von Zwangsarbeit zugrunde liegen, noch mehr Arbeiten durchgeführt werden. Da es sich um eine sehr lukrative Tätigkeit handelt, ist es unwahrscheinlich, daß sie von selbst an Bedeutung verliert oder ohne stärkere internationale bzw. zwischenstaatliche Zusammenarbeit besiegt werden kann.

¹¹⁹ OSZE: „Vorgeschlagener Aktionsplan 2000 für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ (Warschau, 1999).

Die Reaktion auf den Menschenhandel: Nationale Maßnahmen

178. An der großen Anzahl nationaler Initiativen wird deutlich, welche großen Bemühungen unternommen werden, um Menschenhandel zum Zweck von Zwangsarbeit zu bekämpfen. Die existierende Gesetzgebung zum Menschenhandel befaßt sich gelegentlich mit der Prostitution¹²⁰. Weitere gesetzliche Bestimmungen sehen im allgemeinen Strafen für das Schleusen oder die Ausbeutung von Einwanderern vor. In **Belgien** stellt das Gesetz aus dem Jahr 1995 zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Kinderpornographie die Zwangsprostitution unter Strafe, und es stärkt Mechanismen der Opferhilfe durch die Einrichtung besonderer Schutzzentren. Unter Strafe gestellt wird ferner die Unterstützung der Einreise eines Ausländers, wenn dies mit Gewaltanwendung, Einschüchterung, Zwang oder Täuschung verbunden ist. Seit Annahme des Gesetzes hat die Regierung Belgiens detaillierte Jahresberichte herausgegeben, die statistische Angaben örtlicher Behörden über die Untersuchung von Arbeitsbedingungen bei Verdacht auf Zwangsarbeit und Angaben zur Nationalität der vom Menschenhandel betroffenen Personen enthalten¹²¹.

179. Gemäß dem Gesetz Nr. 40 vom 27. März 1998 wird in **Italien** das Schleusen, Kontrollieren und Ausbeuten von Einwanderern mit bis zu 15 Jahren Gefängnis bestraft, während das Gesetz für die Opfer Sozialhilfe und Integrationsprogramme vorsieht. 1998 verstärkten die **Niederlande** den Zeugenschutz, um die Strafverfolgung der Menschenhändler zu erleichtern. Seit den Opfern des Menschenhandels Anreize geboten werden, sich zu erkennen zu geben, hat die Anzahl der Strafverfahren gegen Menschenhändler erheblich zugenommen. Wie in anderen Ländern, etwa in **Österreich**, erhalten Frauen, die Opfer des Menschenhandels sind, in diesen Ländern während des Strafverfahrens gegen die angeklagten Täter ein Recht auf befristeten Aufenthalt.

180. In den **Vereinigten Staaten** sieht das Gesetz aus dem Jahr 2000 zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt ebenfalls einen Schutz für die Opfer gravierender Formen des Menschenhandels vor. Menschenhandel wird mit hohen Strafen bedroht; bei Kinderhandel zu Zweck der sexuellen Ausbeutung ist sogar eine lebenslängliche Freiheitsstrafe möglich. Für Opfer sind unabhängig von ihrem Einwanderungsstatus Hilfen vorgesehen. Außerdem sieht das Gesetz die Sammlung von Daten und eine Berichterstattung über den Menschenhandel in den Vereinigten Staaten und im Ausland vor, und es legt fest, daß Ländern, die keine eindeutigen Bemühungen zur Bekämpfung des Problems unternehmen, bestimmte Formen von Unterstützung vorenthalten werden. Der Präsident wird aufgefordert, zur Bekämpfung des Menschenhandels internationale Initiativen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Chancen der potentiellen Opfer auf den Weg zu bringen. Bereits vor Annahme dieses Gesetzes wurden eine Reihe von Menschenhändlern auf anderer rechtlicher Grundlage mit Erfolg verurteilt.

181. Verschiedene Länder Asiens haben im letzten Jahrzehnt spezielle Gesetzesvorschriften gegen Menschenhandel angenommen. In **China** wird die Entführung, der Kauf und Verkauf sowie die Zuführung von Frauen und Kindern in einem Gesetz aus dem Jahr 1997 unter Strafe gestellt. **Kambodscha** verab-

Länder handeln, um die Opfer zu schützen

Für asiatische Länder liegt der Schlüssel in der Bestrafung der Menschenhändler

¹²⁰ Die Übersicht europäischer Ansätze stammt aus: *Combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution: International Standards* (Wien, Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte, 2000).

¹²¹ Siehe beispielsweise: Service Fédéral d'Information: *Lutte contre la traite des êtres humains: Rapport annuel 1999* (Brüssel: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2000).

schiedete 1996 ein Gesetz zur Unterbindung von Geiselnahme und Menschenhandel. 1997 erließ der Premierminister von **Vietnam** eine Richtlinie zur Koordination von Maßnahmen zur Verhinderung des Menschenhandels in Form der illegalen Verbringung von Frauen und Kindern ins Ausland.

182. **Thailand** hat in den letzten Jahren eine Reihe von Gesetzesreformen angenommen, die zum Teil ausdrücklich auf die Kinderprostitution ausgerichtet sind. Seit November 1997 ist ein Gesetz über Maßnahmen zur Verhütung und Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels in Kraft¹²². Angestrebt wird, offizielle Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung zu stärken, indem auch Jugendliche im Alter unter 18 Jahren erfaßt und für die Opfer Rehabilitationsprogramme vorgesehen werden. Laut einer 1997 angenommenen Änderung des Strafrechts gilt es als sexuelles Vergehen, wenn Kinder zur sexuellen Befriedigung einer anderen Person zur Verfügung gestellt, verführt oder gehandelt werden¹²³. **Nepal** hat ebenso wie andere Länder der südasiatischen Region neue Gesetzesvorschriften zum Menschenhandel angenommen. Nach wie vor besteht ein Problem jedoch darin, daß diese Gesetzesvorschriften nicht konsequent genug angewandt werden. Viele Regierungen der Region arbeiten jetzt an Aktionsplänen, die Präventivmaßnahmen und Komponenten zur Befreiung und Rehabilitation der Betroffenen vorsehen.

183. Die **Philippinen** haben beim Schutz von Arbeitnehmern im Ausland vor Zwangsarbeitssituationen eine Führungsrolle übernommen. Eckstein der neuen Politik ist das Gesetz aus dem Jahr 1995 für Wanderarbeitnehmer und Philipinos im Ausland. Es bedroht die illegale Anwerbung mit hohen Strafen, legt für die Beschäftigung im Ausland ein Mindestalter fest und sieht die Einrichtung offizieller Fürsorgedienste für philippinische Vertragsarbeiter in den Aufnahmeländern vor.

*Ein Schutzmantel für
Arbeitnehmer im
Ausland*

184. In Anbetracht der zahlreichen Berichte über Mißhandlungen von Hausangestellten aus den Philippinen im Nahen Osten und von Beschäftigten der Unterhaltungsindustrie in anderen Teilen Ostasiens ist die Frage der Auslandsbeschäftigung in den Philippinen zu einem emotionsgeladenen, kontrovers diskutierten Thema geworden. Wie in anderen asiatischen Entsendeländern war auch hier in den letzten zwei Jahrzehnten eine deutliche Feminisierung der Auslandsmigration zu beobachten. Der Anteil von Frauen unter den im Ausland Beschäftigten, der 1975 noch bei lediglich 12 Prozent lag, stieg bis 1995 auf über 50 Prozent. Zwar war der Anteil derer gering, die offiziell als „Entertainer“ oder „Haushaltshilfe“ beschäftigt waren – 1994 lediglich 1,86 bzw. 13,58 Prozent –, verglichen mit früheren Jahren ist das jedoch ein starker Anstieg. In einem 1995 vom Arbeitsministerium der Philippinen veröffentlichten Weißbuch wurde festgestellt, daß 1994 die Mehrzahl der Neubeschäftigten in „Risikoberufen“ tätig waren, da fast die Hälfte der neuen Arbeitsverträge auf Haushaltshilfen (26,4 Prozent) und Entertainer (18,17 Prozent) entfiel. Fast 95 Prozent waren Frauen¹²⁴.

185. Nach der Gesetzgebung von 1995 darf der Staat philippinische Arbeitnehmer nur in Länder entsenden, in denen die Rechte von Wanderarbeitnehmern geschützt werden. Die illegale Anwerbung wird mit hohen Strafen bedroht, dar-

¹²² Gesetz BE 2540, 1997.

¹²³ Strafrechtsnovelle (Nr. 14) von 1997.

¹²⁴ R. Amjad: *Philippines and Indonesia: On the way to a migration transition?*. Auf der Konferenz über die Dynamik der Arbeitsmigration in Asien vorgelegtes Arbeitspapier, Nihon-Universität, Tokio, Japan, März 1996.

unter Geldstrafen sowie Freiheitsstrafen von mindestens sechs Jahren. Im Arbeitsministerium und in regionalen Ämtern wird für die Opfer illegaler Anwerbungstätigkeiten ein kostenloser Rechtsdienst eingerichtet. Die philippinische Regierung hat außerdem neue Verfahren geschaffen für die Lizenzierung privater Arbeitsvermittlungsagenturen, die Akkreditierung bzw. Evaluierung ausländischer Arbeitgeber und die Festlegung von Mindestnormen auf länder- und qualifikationsspezifischer Grundlage, vor allem für die Tätigkeiten, bei denen das Risiko von Mißbrauch am größten ist, etwa bei der Arbeit in Haushalten oder in der Unterhaltungsindustrie¹²⁵.

186. Die meisten Mitgliedstaaten der IAO wurden vor kurzem um Informationen über die Maßnahmen ersucht, die sie ergriffen haben, um die Opfer zu schützen, Polizei-, Einwanderungs- und Arbeitsaufsichtbeamte auszubilden, im Bereich des organisierten Verbrechens im Zusammenhang mit Menschenhandel zu ermitteln und Menschenhändler zu bestrafen¹²⁶. Die Ergebnisse dieser Umfrage können zusätzliche Information über die mit der Ausübung von Zwang einhergehenden Verletzungen des Grundsatzes der Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit liefern. Beim Menschenhandel zum Zweck von Zwangsarbeit handelt es sich bedauerlicherweise um eine Wachstumsindustrie – auch wenn Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierungen das Gegenteil vorziehen würden.

¹²⁵ M.A. Abrera-Mangahas: „Violence against women migrant workers: A Philippine reality check“, in *Philippine Labour Review* (Manila), Bd. XX, Nr. 2, Juli-Dez. 1996.

¹²⁶ *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2001; Allgemeine Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 29.

9. Zwangsarbeit in Gefängnissen: Dilemmas unserer Zeit

187. Den zentralen Fragen der Ausübung von Zwang, der Verhängung von Strafen und der Aufhebung von Privilegien kommt in Situationen des Freiheitsentzugs aufgrund einer Inhaftierung eine völlig andere Bedeutung zu. Einige der schwierigsten grundsätzlichen und ethischen Fragen betreffen die Häftlingsarbeit, bei der es sich nicht immer um verbotene Zwangsarbeit handelt¹²⁷. Unter menschenwürdigen Umständen ausgeführte Arbeit wird von den Arbeitgeberverbänden als vorteilhaft für Häftlinge angesehen: „Sie kann eine therapeutische Funktion erfüllen, zur Aufrechterhaltung von Fertigkeiten beitragen und Häftlingen ein Mindesteinkommen verschaffen oder es ihnen ermöglichen, die Opfer ihrer Verbrechen zu entschädigen“¹²⁸. Die Häftlingsarbeit wirft jedoch einige komplexe Fragen auf, mit denen sich die Aufsichtsgremien der IAO, die das geeignete Forum für eine solche Debatte darstellen, bereits seit geraumer Zeit befassen. Statt auf diesen Themenkomplex einzugehen, werden in diesem Abschnitt des Gesamtberichts die wichtigsten, von Regierungen in ihren Jahresberichten gemäß den Folgemaßnahmen zur Erklärung angesprochenen Fragen und die dabei deutlich werdenden Tendenzen behandelt.

188. In diesen Berichten wurde zwei völlig verschiedenen Fragen besondere Aufmerksamkeit zuteil: Häftlingsarbeit, die im Rahmen unterschiedlicher Formen des privaten Unternehmertums ausgeführt wird, und Häftlingsarbeit, die vom Staat für als unsozial angesehene Handlungen auferlegt wird. Bei der ersten Art von Häftlingsarbeit handelt es sich um eine zunehmende Tendenz, deren Triebfeder der allgemeine Enthusiasmus für die Privatisierung ist, während die zweite Form von Häftlingsarbeit mit der abnehmenden Anzahl von Regimen, die zur Bestrafung der Geltendmachung politischer Auffassungen Zwangsarbeit verhängen, an Bedeutung verliert. Beide Tendenzen sind Teil des größeren dynamischen Gesamtbilds der Zwangsarbeit in der heutigen Welt.

189. Immer mehr Länder setzen im Rahmen diverser Vorkehrungen in unterschiedlichen Bereichen – von der Landwirtschaft und Viehzucht bis zur Herstellung von Computerkomponenten und Flugbuchungen – privatisierte Häftlingsarbeit ein. Diese Entwicklung, die ihren Ausgang in Entwicklungsländern

Ethische Fragen

Formen privatisierter Häftlingsarbeit nehmen zu

¹²⁷ Siehe Übereinkommen Nr. 29, Art. 2(2)c), und Übereinkommen Nr. 105, Art. 1.

¹²⁸ IAA: Bericht des Ausschusses für die Durchführung der Normen, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, Juni 1998, *Provisional Record* Nr. 18, Abs. 93 (Erklärung der Arbeitgebervertreter).

nahm, inzwischen jedoch auch auf andere Länder übergreifen hat, hat ernste Bedenken in bezug auf „grundlegende Rechte und unfairen Wettbewerb“ ausgelöst¹²⁹. Zwar handelt es sich hierbei nicht um neue Praktiken, inwiefern sich diese Vorkehrungen auf den freien Arbeitsmarkt auswirken, muß jedoch noch ermittelt und analysiert werden. Sie nehmen mit den privaten Gefängnisdiensten, die jetzt international vermarktet werden, zu.

190. Zwischen Häftlingsarbeit und privaten Rechtsträgern kann auf vielfältige Weise eine Verbindung entstehen. Häftlinge können im Rahmen eines Bildungs- oder Ausbildungsprojekts mit einer Privatfirma zusammenarbeiten; sie können innerhalb der Haftanstalt in Fertigungsstätten Waren herstellen, die auf dem offenen Markt an private Rechtsträger verkauft werden, oder sie können im Rahmen eines Projekts zur vorzeitigen Entlassung außerhalb des Gefängnisses für eine Privatfirma arbeiten. Oft unterstützen Häftlinge durch ihre Arbeit im Gefängnis den Betrieb von Haftanstalten, die von Privatfirmen geleitet werden. Einige Häftlinge arbeiten tagsüber bei einer Privatfirma außerhalb der Haftanstalt, in die sie abends zurückkehren. Dies hat Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung der Vereinigungsfreiheit aufgeworfen¹³⁰. In den **Vereinigten Staaten** wurden in den Gefängnissen einiger Staaten Stellenvermittlungsbörsen veranstaltet, und Kurzarbeitsfirmen haben gelegentlich Arbeitskräfte in Gefängnissen rekrutiert. Diese Praktiken wurden von Arbeitnehmerverbänden scharf kritisiert. Die Gewerkschaften verweisen auf sehr niedrige Löhne und mangelnden Schutz für Gefangene, die überwiegend Minderheitsgruppen angehören.

191. Möglich sind auch Joint ventures und Zulieferbeziehungen zwischen staatlichen Behörden, privaten Rechtsträgern und den Häftlingen. So verfolgt beispielsweise das für Strafanstalten zuständige Ministerium in Malaysia ein neues Konzept, das gemeinsam mit dem privaten Sektor durchgeführte Joint ventures vorsieht, deren Zweck darin besteht, der wachsenden Anzahl von Häftlingen eine Beschäftigung zu verschaffen, sie mit modernen Technologien vertraut zu machen und ihnen marktfähige Fertigkeiten zu vermitteln, ein besseres Einkommen zu ermöglichen und Beschäftigungschancen zu bieten in der Hoffnung, daß sie nach der Freilassung leichter eine Stelle finden. Im Rahmen dieses Projekts stellt das zuständige Ministerium in **Malaysia** Arbeitskräfte und Fertigungsstätten zur Verfügung, während die Privatunternehmen Maschinen, Rohstoffe und Fachkenntnisse bereitstellen und den Vertrieb und Verkauf der Produkte übernehmen. Die teilnehmenden Firmen zahlen die Miete der Fertigungsstätten in den Gefängnissen, die Energie- und Versicherungskosten und die Entlohnung der Häftlinge. Nach Angaben der Regierung ist die Teilnahme der Häftlinge freiwillig, und bei einer Weigerung sind sie keinen Repressionen ausgesetzt. Eine solche Situation wirft jedoch Fragen nach der Freiwilligkeit und Einwilligung unter solchen Umständen auf.

192. In den **Vereinigten Staaten** haben viele Gerichtsbezirke private Haftanstalten eingerichtet und eine externe Vergabe von Häftlingsarbeit ermöglicht, wobei es sich um eine Praxis handelt, die in den letzten zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen hat. Nach Angaben der Regierung sind rund 77.000 Häftlinge (etwa 4 Prozent der Gesamtzahl) in staatlichen oder örtlichen Haftanstalten untergebracht, die sich im Besitz oder unter der Leitung von privaten, gewinnorientiert arbeitenden Unternehmen befinden. Zwar gestattet das bundesstaat-

Joint ventures

Die Notwendigkeit von Aufsicht und Kontrolle

¹²⁹ Ebd., Abs. 90 (Erklärung der Arbeitnehmervertreter).

¹³⁰ Siehe beispielsweise: „Speedrack Products Group, Ltd. vs. National Labour Relations Board“, in *Fed. Reporter*, Bd. 114, 3. Reihe, S. 1276, zur Frage, ob Häftlinge, die zur Arbeit freigestellt werden, wahlberechtigt sind, um sich als Arbeitnehmer von einer Gewerkschaft vertreten zu lassen.

liche Gefängnissystem derzeit noch nicht die Einrichtung privater Haftanstalten oder das Zurverfügungstellen von Häftlingen für die Arbeit in einem Privatunternehmen, 30 Staaten haben jedoch seit 1990 eine externe Vergabe von Häftlingsarbeit legalisiert. Die Aufsichtskompetenz über den Betrieb der privaten Einrichtungen verbleibt dabei bei den staatlichen Behörden, entweder auf der Grundlage gesetzlicher Mindestnormen oder auf der Grundlage eines Vertrags zwischen der Regierung und dem Privatunternehmen. Die Regierung der Vereinigten Staaten erklärt, daß sie bei der externen Vergabe von Häftlingsarbeit an Privatunternehmen dieselben Überwachungs- und Kontrollmechanismen einsetzt.

193. Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) hat verschiedene Aspekte dieser Systeme kritisiert¹³¹. So weist er auf Fälle hin, in denen Häftlinge, die die Durchführung von Arbeit verweigerten, die Möglichkeit auf eine vorzeitige Entlassung und Privilegien verloren und weniger Zeit außerhalb der Zelle zubringen durften. Arbeitnehmerverbände anderer Industrieländer, darunter **Australien, Deutschland, Frankreich, Neuseeland, Österreich** und das **Vereinigte Königreich**, haben ebenfalls ernste Vorbehalte hinsichtlich der Lohnsätze und/oder der Arbeitsbedingungen der Häftlinge zum Ausdruck gebracht, insbesondere wenn Privatfirmen beteiligt sind. Wie die Entwicklungsländer haben auch die Regierungen der Industrieländer gelegentlich finanzielle Gründe für diese öffentlich/privaten Regelungen angeführt.

194. In bestimmten Ländern, insbesondere in Afrika, haben Regierungen die externe Vergabe der Häftlingsarbeit mit schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen erklärt, die sich auch auf die staatlichen Haushalte für die Häftlingsversorgung auswirken. Ein Beispiel dafür ist **Madagaskar**, wo die Verordnung Nr. 59-121 Abschnitt 70 eine externe Vergabe von Häftlingsarbeit zuläßt, sofern sichergestellt ist, daß die durchgeführten Arbeiten im Interesse des Landes liegen. Von der Regierung wird eingeräumt, daß diese Praxis existiert, wenn auch in unbekanntem Ausmaß, und sie hat die IAO um Unterstützung bei der Novellierung der Gesetzgebung ersucht¹³². In anderen afrikanischen Ländern (**Côte d'Ivoire** ist ein Beispiel) ermöglicht die Gesetzgebung, daß Privatunternehmen Häftlingsarbeit zur Verfügung gestellt wird, es liegen jedoch nur wenige Informationen darüber vor, ob diese Möglichkeit tatsächlich genutzt wird.

195. Die Tendenz zu einer Beteiligung der Privatwirtschaft an der Häftlingsarbeit wirft schwierige grundsatzpolitische und ethische Fragen auf. Das Übereinkommen Nr. 29, auf dem das grundlegende Prinzip der Zwangsarbeit zum Teil basiert, sieht vor, daß die Arbeit einer verurteilten Person unter Aufsicht einer öffentlichen Behörde ausgeführt werden soll und daß der Verurteilte nicht an Einzelpersonen oder private Gesellschaften und Vereinigungen verdingt oder ihnen sonst zur Verfügung gestellt werden darf. Was sind für die Zwecke der Prinzipien der Erklärung der IAO angemessene Garantien für Häftlinge? Wenn sich ein Häftling zur Arbeit für ein Privatunternehmen bereiterklärt, anhand welcher Normen können dann die Art der Einwilligung, die Fairneß der Entlohnung, der ausreichende Umfang des Schutzes vor Unfällen und andere Fragen beurteilt werden?

**Bedenken von
gewerkschaftlicher
Seite**

**Wirtschaftliche
Bedingungen als
Schubfaktor**

**Angemessene
Garantien**

¹³¹ Nach Angaben des IBFG sind Häftlinge bei einem Tageslohn von 0,23 bis 1,15 US-Dollar in verschiedenen Sektoren tätig, in denen international gehandelte Produkte hergestellt werden. Das *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (1947)* gestattet Ausnahmen vom freien Warenhandel bei Produkten, die in Gefängnissen hergestellt worden sind (Art. XX). Sämtliche Ausnahmen nach Art. XX dürfen nicht auf diskriminierende Weise oder als verschleierte Beschränkung des internationalen Handels angewandt werden.

¹³² Bericht der Regierung Madagaskars, *ILO Review of annual reports under the Declaration*, Teil II, 2001.

196. Da sich Häftlinge bereits in Unfreiheit befinden, besteht offensichtlich die Gefahr, daß die Zurverfügungstellung von Häftlingsarbeit mit Ausbeutung einhergeht und somit die Ausübung des freien Willens unmöglich macht. Wenn solche Praktiken Zwangsarbeit darstellen, wirken sie sich nachteilig auf die arbeitenden Häftlinge und die wirtschaftlich aktive Bevölkerung insgesamt aus. Privatisierte Häftlingsarbeit wird jedoch von einigen durchaus positiv gesehen, vorausgesetzt, den Häftlingen werden verwertbare Fertigkeiten vermittelt und ihre Teilnahme erfolgt auf wahrhaft freiwilliger Grundlage. Es erscheint sinnvoll, daß sich die Mitgliedsgruppen der IAO eingehender mit diesen Fragen befassen. Da der Mangel an Beschäftigungschancen auch eine der Ursachen für kriminelles Verhalten ist, könnte eine Behandlung der allgemeineren Arbeitsmarktfragen, mit denen die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen vertraut sind, solche Diskussionen erleichtern¹³³.

*Eine Rolle für
dreigliedrige
Diskussionen*

197. Zwar gehört es zu den Aufgaben der Aufsichtsgremien der IAO, diese Diskussion im Zusammenhang mit den Bestimmungen ratifizierter Übereinkommen fortzusetzen¹³⁴, die Erklärung fordert jedoch unmißverständlich als grundlegendes Prinzip die Beseitigung *aller* Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit. Mit zunehmender Erfahrung bei den Folgemaßnahmen zur Erklärung wird deutlicher werden, was dieses Prinzip in bezug auf das tägliche Leben bedeutet.

198. Ein zweites Problem, das sich im Zusammenhang mit den gemäß den Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Berichten ergibt, ist die Auferlegung von Zwangsarbeit in bezug auf Personen, denen der Staat eine antisoziale Einstellung unterstellt oder die ein Vergehen dieser Art begangen haben.

*Zwangsarbeit für
„antisoziale
Handlungen“*

199. Die Regierung **Chinas** hat eine Beschreibung ihres Rehabilitationsprogramms für Vergehen vorgelegt, die sie als geringfügig bezeichnet. Sie hat erklärt, daß der Grundsatz der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit in China anerkannt wird und daß es keine Zwangs- oder Pflichtarbeit gibt, außer für Personen, die zum Zweck der Arbeit interniert sind.

200. Das System der Rehabilitation durch Arbeit wird in China hauptsächlich auf der Grundlage einer Reihe vom Staatsrat zwischen 1957 und 1982 angenommener Gesetze und der vom Nationalen Volkskongreß Anfang der neunziger Jahre angenommenen Beschlüsse zum Verbot von Drogen, Prostitution und Zuhälterei angewandt. Da die Rehabilitation durch Arbeit in China nicht als Bestrafung, sondern als Zwangsmaßnahme für Bildungs- und Reformierungszwecke gilt, wird der entsprechende Beschluß nicht von einem Volksgericht gefaßt, sondern von einem der Verwaltungsausschüsse für Rehabilitation durch Arbeit, die es in Provinzen (autonome Regionen und direkt der Zentralregierung unterstellte Verwaltungsbezirke) und in großen und mittelgroßen Städten gibt, überprüft und gebilligt. Da der erste Beschluß zur Rehabilitation durch Arbeit von einem Verwaltungsausschuß gefaßt wird, gibt es auch ein außergerichtliches Berufungsverfahren.

*Rehabilitation
durch Arbeit*

¹³³ Ein Beispiel für den Versuch, dies zu tun, ist B. Western und K. Beckett: „How unregulated is the U.S. labour market? The penal system as a labour market institution“, in *American Journal of Sociology* (Chicago, 1999) Bd. 104, Nr. 4, S. 1030-1059.

¹³⁴ Auf seiner Tagung im Dez. 2000 befaßte sich der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen mit den hier dargestellten Problemen und verwies auf die Diskussion zum Zeitpunkt der Annahme des Übereinkommens Nr. 29 und Diskussionen der jüngeren Vergangenheit im Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen. *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2001, Abs. 72-146.

201. Die Regierung erklärte in ihrem jährlichen Bericht im Rahmen der Erklärung, 2000, in der Mehrzahl der Fälle belaufe sich die Dauer der Internierung für Rehabilitation durch Arbeit auf ein Jahr; eine Minderheit werde zwischen eineinhalb bis drei Jahre interniert. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Berichts gab es in **China** 284 derartige Rehabilitationseinrichtungen für 240.000 Personen. Der Grund für die Internierung war bei 40 Prozent ein Vergehen wie Diebstahl, Betrug oder Teilnahme an einem Glücksspiel; bei 20 Prozent eine Störung der öffentlichen Ordnung, etwa die Zusammenrottung von Personen mit dem Ziel, Streit anzufangen, und bei 40 Prozent wiederholte Drogeneinnahme, Prostitution oder Zuhälterei. Wegen politischer Auffassungen oder normaler religiöser Tätigkeiten würden Bürger nicht auf diese Weise interniert, berichtete die Regierung. Sie erklärte weiter, daß der Beschluß, eine Person zum Zweck der Rehabilitation durch Arbeit zu internieren, sich allein auf den illegalen Charakter ihrer Handlungen und nicht auf ethnische Zugehörigkeit, Berufstätigkeit oder religiöse Überzeugung stützen soll.

202. In Kommentaren in der Zusammenstellung der jährlichen Berichte im Rahmen der Erklärung, 2001, vertrat der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) die Auffassung, das in China praktizierte System der Rehabilitation sei nicht mit dem Grundsatz der Beseitigung aller Formen von Pflicht- und Zwangsarbeit vereinbar, u.a. deswegen, weil die Arbeit von administrativen oder anderen außergerichtlichen Gremien auferlegt werde. Der IBFG vermutet, daß der „starke Anstieg“ der Anzahl der für eine solche administrative Rehabilitation internierten Personen auf die in den letzten Jahren überall in China zu beobachtende Zunahme von Arbeiter- und Bauernprotesten zurückzuführen ist. Angeblich sind zahlreiche chinesische Arbeitnehmer nach dem chinesischen Strafrecht, u.a. nach dem Gesetz über die Bedrohung der staatlichen Sicherheit aus dem Jahr 1997, zu Freiheitsstrafen mit Zwangsarbeit verurteilt worden. Der IBFG hat auch die Frage aufgeworfen, ob bestimmte Kategorien der Bevölkerung eine Sonderbehandlung erfahren, da es Berichte gibt, denen zufolge Mitglieder inoffizieller religiöser Gruppen und Angehörige nationaler Minderheiten häufig zu Zwangsarbeit verurteilt werden.

203. Die Regierung hat erklärt, daß das System der Rehabilitation durch Arbeit seit seiner Einrichtung vor 40 Jahren eine wichtige Rolle bei der Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung und der Verhütung von Verbrechen gespielt hat. Die Rehabilitation durch Arbeit wird daher von der Regierung als eine Maßnahme angesehen, die in Anbetracht der besonderen Umstände Chinas geeignet ist, Probleme der gesellschaftlichen Sicherheit und des sozialen Friedens zu behandeln.


204. Im Rahmen einer Vereinbarung zwischen der Regierung Chinas und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte wurde im Februar 2001 in Beijing ein Arbeitsseminar über die Bestrafung geringfügiger Vergehen abgehalten. Bei dieser Gelegenheit erinnerte die Hohe Kommissarin daran, daß die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für willkürliche Inhaftierungen die Umerziehung durch Arbeit als „dem Wesen nach willkürlich“ bezeichnet hatte. Sie vertrat die Ansicht, daß eine ernsthafte Überprüfung der Praxis der Umerziehung durch Arbeit gerechtfertigt sei.

205. In diesem Teil wurde das ganze Spektrum der Situationen dargestellt, bei denen Zwangsarbeit eine Rolle spielt, von traditionellen bis zu neu entstehenden Formen. Gemeinsam ist allen diesen Situationen im Grunde eine Verneinung der Entscheidungsfreiheit und des freiwilligen persönlichen Handelns sowie die straflose Ausübung von Zwang von einem Menschen gegenüber einem anderen. Die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit erfordert Abschreckungs- und Strafmaßnahmen. Eine Plattform für sozioökonomische

*Eine andere Sicht
dieser Praxis*

*Ein Spektrum von
Situationen und
das Herausfiltern
von Prinzipien*

Entwicklung, zu deren tragenden Elementen auch die Beseitigung der Zwangsarbeit zählt, schafft eine positive Alternative zur Realisierung des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit. Vor dem Hintergrund des hier dargestellten „dynamischen Gesamtbilds“ wird im nächsten Teil ein Überblick über die Unterstützung gegeben, die in den letzten Jahren von der IAO und ihren Partnerorganisationen geleistet wurde, um das Ziel der Beseitigung der Zwangs- und Pflichtarbeit in all ihren Formen zu erreichen.



***Teil II. Von der IAO geleistete Unterstützung
der Bemühungen zur Beseitigung von
Zwangs- und Pflichtarbeit:
Bisherige Erfahrungen***

1. Einleitung

206. Abgesehen von den von der IAO in den verschiedenen Regionen durchgeführten Tätigkeiten, die *indirekt* mit dem Ziel der Abschaffung der Zwangsarbeit in Zusammenhang stehen, zählte ihre Beseitigung selbst in der jüngsten Vergangenheit nicht zu den Prioritäten der technischen Zusammenarbeit der IAO. Gleiches gilt für andere Organisationen im System der Vereinten Nationen und internationale Organisationen, die sich mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung oder mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte befassen. Kinderarbeit und Menschenhandel waren neben der Förderung von Programmen für Mikrokredite vermutlich die einzigen Bereiche, wo in den letzten Jahren konzertierte internationale Bemühungen unternommen wurden, um Formen von Zwangsarbeit zu bekämpfen. Es ist positiv zu werten, daß sich dieses Bild jetzt verändert, da im Zusammenhang mit der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit immer mehr zielgerichtete Projekte der technischen Zusammenarbeit in Angriff genommen werden.

Indirekte Ansätze zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

207. Bisher entfiel der größte Teil der Tätigkeiten der IAO im Hinblick auf die Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit auf die Aufsichtsgremien der IAO, und in bestimmten Fällen führten Beschwerden oder Klagen zu technischer Hilfe. Zwar waren die Aufsichtsgremien wachsam, was die Zwangsarbeit betrifft, ihre Tätigkeit hatte jedoch nicht oft unmittelbar Programme der technischen Zusammenarbeit zur Folge. Mit wenigen Ausnahmen haben sie sich vor allem mit der Frage befaßt, *ob* bestimmte Bedingungen der Gesetzgebung und Praxis mit Zwangsarbeit gleichzusetzen sind, und nicht geprüft, welche *praktischen Maßnahmen* und Unterstützungstätigkeiten erforderlich wären, um bestimmte Probleme zu lösen. Dies könnte erklären, warum es bisher so wenige IAO-Hilfsprojekte und -tätigkeiten gibt, die sich mit dem Konzept der Zwangs- oder Pflichtarbeit befassen.

Warum bisher so wenige Programme?

208. Dies steht in krassem Gegensatz zur Kinderarbeit; andererseits haben die konzentrierten Bemühungen in diesem Bereich die IAO und ihre Mitgliedsgruppen jedoch in die Lage versetzt, die allgemeinen thematischen Probleme der Zwangs- oder Pflichtarbeit anzugehen, die im Zusammenhang mit der Kinderarbeit deutlich geworden sind. In ähnlicher Weise hat das verbesserte Bewußtsein für Gleichstellungs- und Migrationsfragen die IAO veranlaßt, Probleme des Menschenhandels für Zwecke der Zwangsarbeit und verwandte Fragen im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit, die in den Zuständigkeitsbereich des Programms für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter

und der Abteilung Wanderarbeitnehmer fallen, anzugehen. Auch die im Rahmen des InFocus-Programms Krisenreaktion und Wiederaufbau durchgeführten Arbeiten können zu technischer Zusammenarbeit führen, die für die Beseitigung der Zwangsarbeit von Bedeutung ist.

209. Ein engeres Verhältnis zwischen den Problemen, die bei der Umsetzung der die Zwangsarbeit betreffenden Grundsätze und Rechte deutlich geworden sind, und der technischen Zusammenarbeit und den Forschungsarbeiten der IAO würde der IAO helfen, sich effektiver für die Beseitigung der Zwangsarbeit einzusetzen. Die Stärkung dieser Synergien ist das zentrale Element von Bemühungen mit dem Ziel, die Erklärung der IAO als Instrument zur Förderung der Entwicklung einzusetzen. In der Erklärung werden die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als Ausgangspunkt für die Förderungstätigkeiten der IAO angesehen, wobei Engpässe ermittelt und überwunden werden müssen und die technische Hilfe dazu dient, eine ausgewogenere soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen. Bevor weitere Schritte unternommen werden, könnte es nützlich sein, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen, um Hinweise für das künftige Vorgehen zu erhalten. Da Situationen der Zwangs- und Pflichtarbeit das Mandat einer Reihe von Gremien der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen ebenso tangieren wie das der IAO, darf sich eine angemessene erste Einschätzung nicht allein auf die Unterstützung beschränken, die von der IAO geleistet wird.

Verbesserung der Synergien zwischen aufgezeigten Problemen, Forschungsarbeiten und technischer Zusammenarbeit

2. Internationale Maßnahmen gegen Zwangsarbeit: Der Kontext der Tätigkeit der IAO

210. Im Kontext der Tätigkeit der IAO ist der Hinweis angebracht, daß sich zahlreiche internationale Organisationen, innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen, um die Beseitigung der Zwangs- und Pflichtarbeit bemüht haben. In den vierziger und fünfziger Jahren spielte der Gemeinsame Ad-hoc-Ausschuß der Vereinten Nationen und der IAO zur Frage der Zwangsarbeit eine wichtige Rolle bei der Ermittlung der seinerzeit weltweit wichtigsten Probleme der Zwangs- und Pflichtarbeit und bei den vorbereitenden Arbeiten für neue internationale Normen zur Zwangsarbeit und zu modernen Formen der Sklaverei.

211. Seither wurden bestimmte Differenzierungen zwischen Sklaverei und Zwangsarbeit vorgenommen. Was die Überwachungs- und Aufsichtsverfahren betrifft, so war die IAO hauptsächlich für die Abschaffung der Zwangsarbeit zuständig, die Vereinten Nationen hingegen für die Beseitigung der Sklaverei. In praktischer Hinsicht wurde diese Unterscheidung jedoch nicht sehr streng gehandhabt. So befaßte sich beispielsweise die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für die modernen Formen der Sklaverei 1999 mit Menschenhandel und 2000 mit Schuldknechtschaft.

212. Bei Außendienstprojekten und technischer Unterstützung im Bereich der Zwangsarbeit hat die IAO ihre Bemühungen oft mit anderen Gremien der Vereinten Nationen und internationalen Organisationen koordiniert. Gemeinsame Projekte mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) befaßten sich mit dem Kinderhandel in Afrika, während andere, gemeinsam mit UNICEF und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) durchgeführte Projekte dem Problem der Schuldknechtschaft in Asien gewidmet waren. Darüber hinaus haben diese Organisationen der Vereinten Nationen den Anstoß zu wichtigen Initiativen gegeben und in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen nationale Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangsarbeitspraktiken unterstützt. Ein Beispiel hierfür ist die Unterstützung, die UNICEF dem Ausschuß für die Beendigung von Entführungen von Frauen und Kindern im **Sudan** gewährt hat.

Komplementäre Verantwortlichkeiten auf dem Weg zu einem gemeinsamen Ziel

Vereinte Kräfte erhöhen die Erfolgchancen

213. Der neue vom System der Vereinten Nationen verfolgte Ansatz der nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung (SARD) umfaßt die ganze Bandbreite der umweltpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen, die sich auf die Landwirtschaft und die Bodennutzung beziehen. Eine der wichtigsten Funktionen des im Rahmen von SARD entwickelten Konzepts mit der Bezeichnung „der multifunktionelle Charakter der Landwirtschaft und des Bodens“ besteht darin, für ländliche Gesellschaften mehr soziale Gerechtigkeit und Einkommenschancen zu schaffen¹. Dies ist jedoch nur ohne Zwangsarbeit möglich. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) könnte bei Programmen zur Beseitigung landwirtschaftlicher Schuldknechtschaft ebenfalls als natürlicher Partner in Frage kommen, wenn man sich vor Augen hält, wie wichtig bei den Bemühungen zur Ausmerzung dieser besonderen Art von Zwangsarbeit Boden- und Pachtreformen sind.

214. Außerhalb des Systems der Vereinten Nationen hat die Internationale Organisation für Migration (IOM) bei Fragen des Menschenhandels eine wichtige Rolle gespielt, insbesondere in Europa und Asien. Die Europäische Union und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) waren in diesem Bereich in Europa und den Ländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) ebenfalls wichtige Akteure; ein weiteres Beispiel hierfür ist Interpol².

215. Es ist nicht möglich, sämtlichen Tätigkeiten dieser Organisationen im Zusammenhang mit Fragen, die Gegenstand von technischen Hilfsmaßnahmen der IAO sind, gerecht zu werden. Da die IAO jedoch nicht in einem luftleeren Raum operiert, müssen diese Tätigkeiten berücksichtigt werden.

216. Die Vereinten Nationen haben eine Reihe von Vertragsorganen eingerichtet, die die Berichte der Vertragsparteien ihrer verschiedenen Menschenrechtsübereinkünfte und -pakete entgegennehmen und analysieren. Bezüglich der die Sklaverei betreffenden Übereinkommen sind die Vertragsparteien übereingekommen – ohne daß sie durch ein ständiges Vertragsorgan dazu verpflichtet wären –, Informationen über durchgeführte Maßnahmen an den Generalsekretär zu übermitteln, der diese Informationen an den Wirtschafts- und Sozialrat weiterleitet. Anstelle eines Vertragsorgans setzte der Wirtschafts- und Sozialrat 1975 unter der Schirmherrschaft der Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte eine Arbeitsgruppe für die modernen Formen der Sklaverei (vorher Arbeitsgruppe für Sklaverei) ein.

217. Das Mandat dieser Arbeitsgruppe besteht darin, die Existenz der Sklaverei und des Sklavenhandels in allen diesbezüglichen Praktiken und Erscheinungsformen zu überwachen und sich anhand aller verfügbaren Informationen einen Überblick über die Entwicklungen im Bereich der Sklaverei zu verschaffen. Die Arbeitsgruppe hat die Praxis entwickelt, daß sie Informationen von jeder Regierung, die solche vorlegen möchte, und von nichtstaatlichen Organisationen entgegennimmt. So war ein besonderer Punkt ihrer Tagesordnung im Jahr 2000 der Schuldsklaverei gewidmet, und mit finanzieller Unterstützung des Freiwilligen Treuhandfonds der Vereinten Nationen für die modernen Formen der Sklaverei wurden Sachverständige eingeladen, um Vorträge zu halten. Die Arbeitsgruppe kann um Informationen ersuchen oder Empfehlungen annehmen, die für die IAO

Fortschritte auf dem Weg zu nachhaltiger Landwirtschaft sind nur ohne Zwangsarbeit möglich

Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für die modernen Formen der Sklaverei

¹ *The Multifunctional character of agriculture and land*. Nähere Einzelheiten siehe Konferenz der FAO/Niederlande über den multifunktionellen Charakter der Landwirtschaft und des Bodens, 12.-17. Sept. 1999 (Maastricht).

² Interpol veranstaltete vor kurzem (November 2000) eine Konferenz zum Thema Menschenhandel, an der sich zahlreiche Vertreter der internationalen Gemeinschaft beteiligten, a.a.O.

bei der Konzeption von Projekten der technischen Zusammenarbeit zur Behandlung von Zwangsarbeitsproblemen hilfreich sein können³.

218. Im letzten Jahrzehnt hat die Intensität der von der internationalen Gemeinschaft gegen den Menschenhandel ergriffenen Maßnahmen deutlich zugenommen. Gelegentlich wird dabei unterschieden zwischen dem Menschenrechtssystem einerseits und Verbrechenverhütungs- und Strafrechtssystemen andererseits, obwohl sich beide Tätigkeitsbereiche oft überlagern. Bevor auf die Tätigkeiten der IAO selbst eingegangen wird, gibt dieser Abschnitt einen kurzen Überblick über die Tätigkeiten und Ansätze anderer internationaler Organisationen, insbesondere der Organisationen und Programme des Systems der Vereinten Nationen, die sich mit Aspekten des Menschenhandels befassen, die im Zusammenhang mit der Beseitigung von Zwangsarbeit von Bedeutung sind.

219. Die Menschenrechts-Vertragsorgane des Systems der Vereinten Nationen, darunter der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der Ausschuß für die Rechte des Kindes, der Menschenrechtsausschuß (HRC) und der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), haben sämtlich dem Menschenhandel bei der Überprüfung von Berichten der Vertragsstaaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Außerdem haben sich Sonderberichterstatter mit Fragen des Menschenhandels im Zusammenhang mit Kinderprostitution und Kinderpornographie befaßt. Ferner hat die Arbeitsgruppe für die modernen Formen der Sklaverei der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in den letzten Jahren spezielle Tagungen zum Thema Menschenhandel veranstaltet.

220. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) hat im März 1999 ein Programm auf den Weg gebracht, das darauf abzielt, unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen und grundsatzpolitischen Entwicklung den Aspekt der Menschenrechte in Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu integrieren. Gemeinsam mit dem Europarat hat das OHCHR für Ost- und Mitteleuropa ein gemeinsames den Menschenhandel betreffendes Programm ausgearbeitet, bei dem der Schwerpunkt auf präventiven Maßnahmen liegt. Sein Außendienstbüro in Sarajevo hat gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen, darunter die Internationale Organisation für Migration (IOM), Tätigkeiten durchgeführt, um die Opfer des Menschenhandels zu unterstützen, die Strafverfolgung der Menschenhändler zu erleichtern und Gesetzesreformen sowie die staatliche Verantwortlichkeit in diesem Bereich zu fördern. Außerdem hat sich das OHCHR in Asien und dem Pazifik mit Maßnahmen gegen den Menschenhandel befaßt und den nationalen Menschenrechtskommissionen nahegelegt, dieser Frage Aufmerksamkeit zu widmen.

221. Im Hinblick auf Ansätze der Verbrechenverhütung und des Strafrechts hat das Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechenverhütung (UNODCCP) im März 1999 ein Globales Programm gegen den Menschenhandel auf den Weg gebracht. Ziel des Programms ist es, die Beteiligung organisierter Verbrechersyndikate an der Schleusung und dem Handel von Menschen sichtbar zu machen und effektive strafrechtliche Reaktionen auf diese Probleme zu fördern. Das Programm, das sich aus grundsatzpolitischer Forschung und zielgerichteter technischer Zusammenarbeit zusammensetzt, wurde

Zahlreiche Institutionen beteiligen sich an internationalen Maßnahmen im Bereich des Menschenhandels

Integration einer Menschenrechtsperspektive

Das Strafrecht spielt eine entscheidende Rolle

³ So hat die Arbeitsgruppe die für modernen Formen der Sklaverei beispielsweise auf ihrer 24. Tagung im Jahr 1999 Empfehlungen zu folgenden Fragen angenommen: Menschenhandel und die Ausnutzung der Prostitution anderer; Verhütung des grenzüberschreitenden Kinderhandels in all seinen Formen; die Rolle der Korruption bei der Aufrechterhaltung von Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken; Wanderarbeitnehmer; Arbeitnehmer im Haushalt; die Abschaffung der Schuldklaverei und die Beseitigung der Kinderarbeit; Zwangsarbeit allgemein.

vom Zentrum für Internationale Verbrechenverhütung (CICP) und vom Interregionalen Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege (UNICRI) ausgearbeitet. Das CICP war für die technische Zusammenarbeit zuständig, während sich das UNICRI mit der Forschungsmethodologie und -koordination befaßte. Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) hat vor kurzem in ihrem allgemeinen Sekretariat eine neue Abteilung zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet. Auf ihrer letzten internationalen Konferenz über den Frauenhandel (November 2000) sprach sie sich für eine verbesserte internationale Zusammenarbeit aus, um die strafrechtliche Verfolgung Krimineller zu erleichtern, die an Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beteiligt sind, und sie befürwortete die Ratifikation des neuen Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der dazugehörigen Protokolle.

222. Was die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auf dem Gebiet der Zwangsarbeit betrifft, so engagieren sich jetzt zahlreiche Organisationen der Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen auf unterschiedliche Weise in diesem Bereich. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat sich in seiner globalen Analyse sowie verstärkt im Rahmen seiner Länder- und Regionalprogramme mit dem Problem des Menschenhandels befaßt. So hat das Programm beispielsweise in seinem *Bericht über die menschliche Entwicklung 1999* den Frauen- und Mädchenhandel zu den kriminellen Tätigkeiten gezählt, die im Zuge der Globalisierung an Bedeutung gewonnen haben. Auf Länderebene hat das UNDP gelegentlich in diesem Bereich tätige Arbeitsgruppen der Vereinten Nationen koordiniert. Außerdem hat das UNDP ein Regionalprojekt auf den Weg gebracht, um in sechs Ländern der Mekong-Subregion den Frauen- und Kinderhandel zu bekämpfen. Das breit abgestützte Projekt verfolgt u.a. folgende Ziele: unter den verschiedenen Interessengruppen neue Gesprächs- und Aktionsmechanismen zu schaffen, die Durchführung gemeinschaftsgestützter Initiativen zur Verhütung des Menschenhandels zu unterstützen und die nationale und regionale Kapazität auf dem Gebiet des Rechts und seiner Durchsetzung zu stärken, sowohl gegen die am Menschenhandel beteiligten Täter als auch für die Verteidigung der Menschenrechte der Opfer.

223. Als weiteres Beispiel kann die Tatsache angeführt werden, daß das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) überall in der Entwicklungswelt Kampagnen durchgeführt hat, um Kinder auf die Risiken gefahrenträchtiger Arbeiten und des Sexgewerbes hinzuweisen. Eine Reihe von UNICEF-Landes- und -Regionalämtern haben Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels auf den Weg gebracht, einige in Zusammenarbeit mit der IAO. Länderansätze umfaßten Ausbildungsseminare für Strafverfolgungsbehörden über Aufklärungs- und Ermittlungstätigkeiten und die Einrichtung von Frauenabteilungen.

224. Der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) hat sich im Rahmen seiner globalen Kampagne für die Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt ebenfalls mit dem Frauenhandel befaßt. Er war besonders in Asien aktiv, wo er gemeinsam mit der IAO den für Frauenfragen zuständigen Ministerien fachliche Unterstützung gewährte und Forschungs- und Förderungsmaßnahmen finanzierte⁴.

***Die Abschaffung
der Zwangsarbeit
als zentrales
Element der
Entwicklung***

⁴ UNIFEM: *Trade in human misery: Trafficking in women and children: Asia region* (Regionalamt Süd-asien, 1998).

225. Unter den anderen internationalen Organisationen befaßt sich die Internationale Organisation für Migration (IOM) mit dem Menschenhandel als einem Unteraspekt der Migrationsproblematik. Sie hat eine Reihe von Programmen für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung der Opfer des Menschenhandels von unterschiedlichen Orten, von Teilen Europas bis nach Mittelamerika, durchgeführt. Seit 1996 leitet die IOM in der Mekong-Subregion ein Programm, das die Rückkehr und Wiedereingliederung vom Menschenhandel betroffener und in anderer Weise benachteiligter Frauen und Kinder vorsieht. Außerdem hat sie eine Reihe größerer Forschungsprojekte durchgeführt, um das Ausmaß des Menschenhandels in Europa und mögliche Präventivmaßnahmen zu untersuchen. Insgesamt hat die IOM bei konzeptuellen und analytischen Arbeiten eine wichtige Rolle gespielt, da sie bei den derzeit auf internationaler Ebene im Zusammenhang mit dem Menschenhandel relevanten Konzepten Schwächen aufgedeckt und Methodologien für ein energischeres künftiges Handeln vorgeschlagen hat.

Der Migrationsaspekt des Menschenhandels

226. Beim Menschenhandel erfordert eine effektive Vorgehensweise in Anbetracht des grenzüberschreitenden Verkehrs von Personen auch eine regionale Zusammenarbeit. Auf der Neunten Gipfelkonferenz der Südostasiatischen Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (SAARC), die 1997 auf den **Malediven** stattfand, verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs, ihre Bemühungen zu koordinieren, und sie nahmen eine EntschlieÙung an, in der die Annahme eines regionalen Übereinkommens gegen den Menschenhandel gefordert wurde. Der Textentwurf eines Übereinkommens zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels zum Zweck der Prostitution wurde ausgearbeitet. Innerhalb Europas gab es – wie schon im Bericht dargestellt – zahlreiche Initiativen gegen den Menschenhandel.

Erweiterung des Bildes um eine regionale Dimension

227. Ein weiterer Akteur ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Eine erste Zusage, den Menschenhandel zu bekämpfen, machten die in der OSZE vertretenen Länder 1991 im Dokument von Moskau. 1996 äußerte die Parlamentarische Versammlung der OECD in der Erklärung von Stockholm tiefe Sorge über die Praxis des Menschenhandels innerhalb und außerhalb der Grenzen der OSZE und erklärte, sie sehe einen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Transformation und dem Problem des organisierten Verbrechens. Sie hat vor kurzem einen Berater für Fragen des Menschenhandels ernannt und einen Aktionsplan für OSZE-Initiativen ausgearbeitet. Dabei handelt es sich um ein breitgefächertes Programm, das eine stärkere Beachtung des Menschenhandels auf politischer Ebene, die Integration von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in die regulären Hauptaufgabenbereiche, die Ausbildung von OSZE-Außendienstmitarbeitern in diesen Fragen und Rundtischdiskussionen in den wichtigsten Aufnahmeländern zur Stärkung der Unterstützung der Opfer und eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Parteien vorsieht⁵.

⁵ OSZE: Vorgeschlagener Aktionsplan 2000 für Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, a.a.O.

3. Zwangsarbeit und ländliche Arbeitskräfte: Erfahrungen der Vergangenheit weisen den Weg in die Zukunft

228. In Anbetracht dessen, daß so viele internationale Institutionen sich mit Fragen der Zwangsarbeit befassen, ist es schwierig, Überschneidungen zu vermeiden. Die wichtigste Aufgabe der IAO wird darin bestehen, die Arbeitsdimension in den Mittelpunkt zu stellen. Die bereits von der IAO und ihren Partnerinstitutionen im Bereich der ländlichen Arbeit durchgeführten Tätigkeiten lassen Rückschlüsse zu, wie Probleme der Zwangsarbeit auf integrierte Weise angegangen werden können. Besonders hilfreich sind diese Erfahrungen aus der Vergangenheit, weil Praktiken der Zwangsarbeit in ländlichen Gebieten besonders verbreitet sind.

229. In der Mitte des letzten Jahrhunderts begann die IAO, einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung sklavereiähnlicher Formen der landwirtschaftlichen Arbeit in Entwicklungsländern zu leisten. Dies kann als Teil umfassender nationaler und internationaler Bemühungen gesehen werden mit dem Ziel, im Interesse größerer sozialer Gerechtigkeit und einer verbesserten landwirtschaftlichen Effizienz rückständige Agrarsysteme zu reformieren.

230. Die konzertierten Bemühungen der IAO um eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der ländlichen Erwerbstätigen gehen – insbesondere was die eingeborenen Völker Lateinamerikas betrifft – auf die frühe Nachkriegszeit zurück. 1946 ernannte der Verwaltungsrat einen Sachverständigenausschuß, um eine weltweite Erhebung der Lebens- und Arbeitsbedingungen eingeborener Völker durchzuführen. Auf der Grundlage der Tätigkeit dieses Ausschusses erarbeitete die IAO ein umfassendes und integriertes Aktionsprogramm betreffend die Lebens- und Arbeitsbedingungen eingeborener Völker, das Forschungsarbeiten, Normensetzung und ein interinstitutionelles Aktionsprogramm vorsah. Die Organisation übernahm dabei eine führende Rolle. Die bedeutende Veröffentlichung aus dem Jahr 1953 zum Thema *Eingeborene Völker*⁶ enthielt umfangreiche Informationen über die Zwangsarbeitssysteme, die

Frühere Arbeiten der IAO zur Frage ländlicher Arbeitskräfte lassen Rückschlüsse zu

Die Beseitigung von Leibeigenschaft unter Eingeborenen durch integrierte Programme: frühe Erfahrungen in Lateinamerika

⁶ IAA: *Indigenous peoples: Living and working conditions of aboriginal populations in independent countries* (Genf, 1953).

damals in den ländlichen Gebieten Asiens und Lateinamerikas weit verbreitet waren. Sie dokumentierte die unterschiedlichen Arten von Zwang und Mißbrauch bei der Rekrutierung eingeborener und in Stämmen lebender Völker, auch das als *enganche*⁷ bezeichnete System in Lateinamerika.

231. Bei den Förderungstätigkeiten stellt das von der IAO geführte Anden-Programm eine besonders bedeutende Errungenschaft dieser Zeit dar. Am Anfang stand die Einrichtung von Aktionszentren in Bolivien, Ecuador und Peru im Jahr 1954; im folgenden Jahrzehnt wurde es auf die anderen Anden-Länder ausgedehnt. Das wichtigste Ziel bestand darin, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Eingeborenenvölker der Anden zu verbessern, um ihre Integration in das wirtschaftliche, soziale und politische Leben der Volksgemeinschaften ihrer Länder zu erleichtern. Neben der Zusammenarbeit mit verschiedenen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen arbeitete die IAO auch mit anderen internationalen Gremien zusammen, darunter das Interamerikanische Indianische Institut, die Organisation amerikanischer Staaten und die Interamerikanische Entwicklungsbank. Seinen Höhepunkt erreichte das Programm mit einem multinationalen Projekt für die Entwicklung der Andengemeinschaft in den frühen siebziger Jahren; anschließend wurde einzelnen Staaten die Verantwortung für die weitere Durchführung des Programms übertragen⁸. Diesen Programmen ist es zu verdanken, daß der Grundstein für eine Bodenreform und somit für die Zurückdrängung der Zwangs- oder Pflichtarbeit in diesen Ländern gelegt wurde.

***Partnerschaftliche
Zusammenarbeit
führte zu
Ergebnissen***

232. Zwischen 1950 und 1970, einer Zeit, in der in allen Entwicklungsländern landwirtschaftliche Reformprogramme mit Umverteilungscharakter gefördert wurden, verstärkte die IAO allgemein ihre Tätigkeiten für ländliche Arbeitskräfte und Entwicklung. Auch andere internationale Organisationen räumten in dieser Zeit der ausgewogenen Entwicklung ländlicher Gebiete und der Förderung von Umverteilungspolitik und Reformen der Grundbesitzverhältnisse einen hohen Stellenwert ein.

***Das Weltbeschäftigungsprogramm und
die ländliche
Entwicklung***

233. Die IAO leistete in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag durch die Forschungs- und Programmtätigkeiten ihres Weltbeschäftigungsprogramms. Ergänzt wurde dies durch die Annahme einer Reihe neuer Normen für den ländlichen Sektor, die sich u.a. mit eingeborenen Völkern, Plantagenarbeitern, Pacht- und Kleinbauern, den Verbänden ländlicher Arbeitskräfte und der Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft befaßten, sowie allgemeinerer Urkunden, die für benachteiligte ländliche Bevölkerungsgruppen von Bedeutung sind, etwa Urkunden über die Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik und Wanderarbeitnehmer. Implizit wurde so den verschiedenen Beziehungsgeflechten der Kontrolle, die in einem ländlichen Umfeld gleichzeitig von Bedeutung sein können, Rechnung getragen.

⁷ Das bereits früher genannte Rekrutierungssystem, wobei der Arbeitsvermittler einen Pauschalbetrag oder eine Provision für die Arbeitskräfte erhält, die er an einen landwirtschaftlichen Betrieb vermittelt.

⁸ Siehe J. Rens: „The Andean Programme“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), Bd. LXXXIV, Nr. 6, Dez. 1961, S. 423-461; und J. Rens „The development of the Andean Programme and its future“ in *International Labour Review* (Genf, IAA), Bd. LXXXVIII, Nr. 6, Dez. 1963, S. 547-563.

***Vereinigungsfreiheit,
sozialer Schutz und
Entwicklungs-
forschung und
-tätigkeiten***

234. Die Politik der IAO für landwirtschaftliche und ländliche Arbeitskräfte weist drei gesonderte Merkmale auf. Das erste betrifft das Recht auf Vereinigungsfreiheit, wobei an Regierungen appelliert wird, die Einrichtung starker und unabhängiger Verbände ländlicher Arbeitskräfte zu erleichtern⁹. Dieses Recht wird mit Leben erfüllt, wenn es in Form kollektiver Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der betreffenden Arbeitnehmer ausgeübt wird. Das zweite Merkmal ist die Ausdehnung von Elementen sozialer Schutzeinrichtungen, etwa der Arbeitsaufsicht, die anderen Arbeitnehmern zumindest formell zur Verfügung stehen, auf ländliche Arbeitskräfte. Das dritte Merkmal ist eine klare Entwicklungsorientierung, da für Genossenschaften, Pacht- und Kleinbauern und Verbände ländlicher Arbeitskräfte Forschungsarbeiten und andere Tätigkeiten durchgeführt werden¹⁰.

235. 1976 wurde von der Weltbeschäftigungskonferenz eine allgemeine Strategie zur Bekämpfung von Armut und geringen Einkommen vorgeschlagen, die sich auf die Förderung der Beschäftigung, insbesondere in ländlichen Gebieten, stützte. Die IAO führte weitreichende Forschungs- und Hilfsprogramme in folgenden Bereichen durch: Determinanten ländlicher Armut, Plantagenarbeiter, Agrarsysteme und Grundbesitzverhältnisse, Auswirkungen neuer Technologien und Rekrutierungssysteme, Frauen in der ländlichen Entwicklung, ländliche Migration, Beschäftigung und Partizipation sowie Organisation der ländlichen Armen. In Entwicklungsländern wurden eine Reihe besonderer Programme für öffentliche Arbeiten durchgeführt, die oft auf bedürftige ländliche Arbeitskräfte ausgerichtet waren¹¹.

236. Es hat den Anschein, als ob den ländlichen Bereich betreffende Anliegen auf der Liste der Prioritäten der IAO in den letzten zehn Jahren deutlich zurückgefallen sind. Dies ist jedoch nicht allein in der IAO der Fall. Seit Umverteilungspolitiken und strukturelle Reformen nicht mehr Teil der internationalen Entwicklungsagenda sind, war keine Organisation in der Lage, die strukturelle Armut, die in einigen Gebieten zunimmt, erfolgreich zu bekämpfen. Nach offiziellen Angaben leben weltweit über 95 Prozent der Armen in ländlichen Gebieten¹². Armut ist besonders verbreitet in entlegenen Gebieten, wo der Boden von schlechter Qualität ist und oft nicht genug Regen fällt oder nicht genug Wasser für Bewässerungszwecke zur Verfügung steht. Bei der Beseitigung von Zwangsarbeitspraktiken stellt die Isolation der Bevölkerung, bei der es sich oft um ethnische Minderheiten handelt, die nicht unbedingt die Landessprache sprechen, für politische Entscheidungsträger eine besondere Herausforderung dar. Doch auch der Begriff „ländliche Arbeitskräfte“ muß mit der Einschränkung gesehen werden, daß sich dahinter verschiedene Einkommensquellen und -verhältnisse verbergen können, mit denen diese Arbeitskräfte ihren Lebensunterhalt verdienen (Pacht, kleinbäuerliche Landwirtschaft, saisonale Beschäftigung, nichtlandwirt-

***Neuere
Herausforderungen
der ländlichen Armut***

⁹ Zwar befaßte sich schon früh eine Urkunde mit dieser Frage, nämlich das Übereinkommen (Nr. 11) über das Vereinigungsrecht (Landwirtschaft), 1921, im Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, wurde jedoch bekräftigt, daß die Vereinigungsfreiheit auf alle Kategorien ländlicher Arbeitskräfte anwendbar ist.

¹⁰ IAA: *Wage workers in agriculture: Conditions of employment and work*, Bericht zur Diskussion auf der Dreigliedrigen Tagung über die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen landwirtschaftlicher Arbeitskräfte im Kontext der wirtschaftlichen Umstrukturierung (Genf, 1996).

¹¹ IAA: *The challenge of rural poverty*; Bericht über den Stand der Forschung und technischen Zusammenarbeit in den Bereichen ländliche Beschäftigung, Agrarinstitutionen und -politiken, Weltbeschäftigungsprogramm, dritte Ausgabe (Genf, 1985).

¹² Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD): *Rural Poverty Report 2001*; The challenge of ending rural poverty (New York, Oxford University Press, 2001), Kap. 1, S. 1-8.

schaftliches Einkommen durch eine kunsthandwerkliche Tätigkeit oder gelegentliche Bauarbeiten usw.).

237. Auf dem Höhepunkt der Anpassungsära waren die damit verbundenen Glaubenssätze allgemein bekannt. Vor allem bestand das Ziel darin, in der Landwirtschaft die Marktkräfte zu fördern, die Märkte im Hinblick auf Boden und Arbeitskräfte flexibler zu machen und Subventionen abzubauen. Bei den auf den Entwicklungsagenden verbliebenen Landreformen lag der Schwerpunkt auf marktgestützten Konzepten. Kommunale Grundbesitzsysteme wurden allgemein als Hindernis für landwirtschaftliche Effizienz angesehen, und die Tendenz zur Förderung individuellen Grundbesitzes wurde zwar in vieler Hinsicht positiv aufgenommen, in einigen Fällen hat sie jedoch die Zahl der Landwirte ohne ausreichende Vermögenssicherheit erhöht, da ihre Parzellen zu klein waren. Es gibt Anzeichen dafür, daß einige der früheren Konzepte jetzt in Anbetracht der Sorge über die ständige Zunahme akuter ländlicher Armut erneut einer Überprüfung unterzogen werden. In einer kürzlich von der Weltbank durchgeführten Untersuchung wurden beispielsweise die Vorteile kommunaler Grundbesitzsysteme und die Bedeutung einer ausgewogeneren Vermögensverteilung anerkannt¹³. Die Schaffung von mehr sozialer Gerechtigkeit und besseren Einkommenschancen für ländliche Gesellschaften ist Teil einer nachhaltigen Landwirtschaft; dies setzt die Beseitigung der Zwangsarbeit voraus.

238. Die Landreformen wurden in den neunziger Jahren fortgeführt, allerdings mit geringerem Tempo und einer zunehmenden Marktorientierung, einschließlich wettbewerbsbestimmter Einsatzfaktoren und Dienste für neue Kleinbauern. Eines der größten Probleme bestand jedoch im Wachstum der absoluten oder fast völligen Grundbesitzlosigkeit. Vom Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung auf regionaler Ebene zum Thema Armut durchgeführte Untersuchungen bestätigen, daß in den meisten Entwicklungsländern ein unzureichender Zugang zu Grund und Boden mit geringeren Einkommen und ländlicher Armut einhergeht: Grundbesitzlosigkeit und Armutsrisiko bilden in Ländern wie **Äthiopien, Chile, China, Côte d'Ivoire, Indien, Kenia, den Philippinen, Simbabwe** und der **Vereinigten Republik Tansania** eine Einheit. Tagelöhner, insbesondere wenn sie über keinen eigenen Grundbesitz verfügen oder saisonal beschäftigt werden, gehören nach Angaben des IFAD fast überall zu den Ärmsten. Die Zugehörigkeit zu einer Eingeborengemeinschaft oder das Leben in entlegenen Gebieten weist insbesondere in Lateinamerika ebenfalls eine hohe Korrelation mit Armut auf, während in Asien die Vertreibung eingeborener Minderheiten von nutzbarem Land ein Merkmal anhaltender ländlicher Armut ist. Auf dem Land lebende Arme sind oft in einem Teufelskreis von Hindernissen gefangen, die Fortschritt unmöglich machen. Die Unterscheidung zwischen temporärer und chronischer Armut könnte sich bei Strategien zur Befreiung aus der mit Verschuldung einhergehenden Zwangs- oder Pflichtarbeit als besonders wichtig erweisen.

239. Frauen, die unverhältnismäßig oft Analphabeten sind und über geringe eigene Vermögenswerte verfügen, sind von ländlicher Armut ganz besonders betroffen; diese Tendenz nimmt weiter zu. Die Beseitigung von Barrieren, die der Kontrolle ländlicher Vermögenswerte, insbesondere von Land, durch Frauen entgegenstehen, ist beim Kampf gegen Armut von größter Bedeutung. Es ist eine grausame Ironie, daß einer Frau zwar in einigen Ländern ein Schuldknecht-

*Am bedürftigsten
sind Tagelöhner
und Landlose*

*Warum können
Frauen zwar
Schuldknechtschaft,
aber kein Land
erben?*

¹³ K. Deininger und H. Binswanger: „The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience and future challenges“, in: *The World Bank Research Observer* (Washington, D.C., Weltbank); Bd. 14, Nr. 2, Aug. 1999.

schaftsverhältnis aufgezwungen werden kann, daß sie jedoch nicht das Land erwerben oder erben kann, mit dem sie ein Einkommen erzielen und so die Verschuldung annullieren könnte. Hier spielt die geschlechtsspezifische Dimension eine wesentliche Rolle, aufgrund kultureller und politischer Faktoren sind Frauen jedoch beispielsweise in der **Laotischen Demokratischen Volksrepublik, Sri Lanka** und **Vietnam** wesentlich weniger stark benachteiligt.

240. In dem neuesten IFAD-Bericht wird festgestellt, daß das Ziel der Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015 nur dann erreicht werden kann, wenn Hilfsmaßnahmen stärker als bisher darauf ausgerichtet werden, ländliche Armut durch eine Förderung des Wachstums der Landwirtschaft und insbesondere der Nahrungsmittelproduktion, der Erträge und der Beschäftigung zu verringern. Erstaunlich ist, daß in diesem Bereich durchgeführte Studien davon ausgehen, daß die ländlichen Arbeitskräfte völlig frei agieren, was keineswegs immer der Fall ist. Sektorübergreifende Politiken im Bereich der ländlichen Arbeit könnten großen Einfluß darauf haben, ob es Menschen gelingt, Situationen der Zwangsarbeit zu vermeiden bzw. sich aus ihnen zu befreien.

***Die Freiheit der
Arbeitskräfte wird
als selbstverständlich
vorausgesetzt***

4. Technische Unterstützung und technische Zusammenarbeit der IAO im Bereich der Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit

241. Seit vielen Jahren leistet die IAO technische Hilfe im Zusammenhang mit ratifizierten Übereinkommen. Jedoch sind ihre Tätigkeiten im Bereich der Forschung und der technischen Zusammenarbeit über Zwangsarbeit eher ein Nebenprodukt der Tätigkeiten von Programmen mit anderen Hauptzielen gewesen. Hierzu zählen insbesondere Tätigkeiten in bezug auf die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die Verbesserung des Status von Wanderarbeitnehmern und weiblichen Arbeitskräften (insbesondere für Opfer des Menschenhandels), die Förderung von Mikrokreditsystemen und die grundsatzpolitische Unterstützung für zwangsarbeitsfreie Projekte für öffentliche Arbeiten. In vier Jahren sollte es möglich sein, Kriterien für die Bewertung der Wirksamkeit der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung durchgeführten Projekte der technischen Zusammenarbeit zu ermitteln, die *speziell* das Ziel verfolgen zu erreichen, daß das Problem der Zwangsarbeit der Vergangenheit angehört. Vorschläge für derartige Projekte werden in erster Linie von Mitgliedsgruppen der IAO unterbreitet, entweder direkt in den im Rahmen der Erklärung unterbreiteten Berichten, während des im Rahmen der Aufsichtsmechanismen stattfindenden Dialogs oder in Interaktion mit den IAO-Bereichsämtern und den multidisziplinären Beratungsteams.

242. Dank der im Rahmen des Internationalen Programms für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) durchgeführten Forschungs- und Projektstätigkeiten haben sich aufschlußreiche Einblicke in Praktiken der Schuldknechtschaft und des Menschenhandels ergeben. Dieses Programm erhielt einen zusätzlich Auftrieb durch die Annahme des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, in dem (u.a.) Praktiken wie Kindersklaverei, Zwangsarbeit, Kinderhandel, Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft und Prostitution angeprangert werden. Aus den bis jetzt im Rahmen des IPEC-Programms gemachten Erfahrungen können wichtige Schlüsse für die Analyse und Bewältigung des Problems der Zwangsbeschäftigungs- und Anwerbungssysteme gezogen werden, da diese sowohl bei Erwachsenen als auch bei Kindern Anwendung finden.

Bis heute wird bei dem Problem der Zwangsarbeit nur in geringem Ausmaß auf technische Zusammenarbeit zurückgegriffen

Der bedeutende Beitrag des IPEC

243. Ausgehend von früheren IPEC-Tätigkeiten war es anderen IAA-Abteilungen möglich, zwecks Planung von Programmen zur Beseitigung der Zwangsarbeit der Bevölkerung im allgemeinen Nutzen aus den Forschungen, der Datenerfassung, den Gesetzesinformationen und sonstigen Programmteilen zu ziehen. Als bestes Beispiel hierfür können die IPEC-Erfahrungen in der Region Asien dienen, die zu umfangreicheren IAO-Programmen zur Bekämpfung der Schuldknechtschaft und des Menschenhandels führten. IPEC-Tätigkeiten in der Region Afrika befinden sich noch im Anfangsstadium, dürften aber letztlich umfangreichere Aktionsprogramme zur Bekämpfung der Zwangs- und Pflichtarbeit nach sich ziehen.

244. Die IPEC-Methodologie hat sich als wertvoll erwiesen, und zwar sowohl in bezug auf die Behandlung spezifischerer Fragen der Kinderarbeit als auch hinsichtlich der letztlich für die Abstimmung über umfangreichere Sozialprogramme benötigten Daten, Konsensbildung und Mitwirkung. Die Entwicklung statistischer Methoden und Daten war ein entscheidender Faktor, der über das Ausmaß der Probleme aufklärte und den Boden für anschließende Förderungstätigkeiten vorbereitete. Im Rahmen des 1998 eingeführten Statistischen Informations- und Überwachungsprogramms zur Kinderarbeit (SIMPOC) erhielten Länder Hilfestellung bei der Sammlung qualitativ guter Daten und der Entwicklung eines Verständnisses für die Problematik der Kinderarbeit. In der IPEC-Methodologie wurden auch die Notwendigkeit von Kapazitätsaufbau sowie die Bedeutung einer Ausweitung und Stärkung von Netzwerken mit Partnern, u.a. NGOs und sonstigen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen, anerkannt. Zudem wurden umfangreiche unmittelbare Aktionsprogramme durchgeführt, um Kinder aus ausbeuterischer Arbeit herauszuholen und die Kinderarbeit durch die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen zu verhüten, nämlich Armut, Unwissenheit, unzureichende Gesetzesvollzugssysteme, Mangel an Entwicklungsmöglichkeiten und fehlende Erwerbsmöglichkeiten für Erwachsene. Eine solche Schwerpunktsetzung hat zwangsläufig die Aufmerksamkeit auf die strukturellen Gründe für die Kinderarbeit gelenkt.

245. Ferner wurden im Rahmen des IPEC einige *Schnelleinschätzungen* verschiedener Aspekte der Kinderarbeit vorgenommen, die sich u.a. auf Fragen der Zwangs- und Pflichtarbeit bezogen. Mit diesen Schnellabschätzungen sollen quantitative und qualitative Informationen in bezug auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, deren Untersuchung oft mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, eingeholt sowie das Ausmaß, die Art, die Ursachen und die Folgen jener Formen der Kinderarbeit beschrieben werden. Die derzeit durchgeführten oder vorgesehenen *Schnelleinschätzungen* nehmen auch Bezug auf die Zwangsarbeit, u.a. Kindersoldaten auf den **Philippinen**; im Haushalt tätige Kinder in verschiedenen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas; in Schuldknechtschaft gehaltene Kinder in Nepal; und Kinderhandel in **Nepal** und in den Flüchtlingslagern der Länder des Mekong-Gebiets.

246. Von den mehr als 80 IPEC-Projekten, die sich an im Haushalt beschäftigte Kinder richten, befassen sich 32 mit Kindern, die den schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausgesetzt sind. Als Ergebnis wurden neben den bereits bekannten Fällen neue Fälle von Zwangsarbeit aufgedeckt. IPEC hat bereits erste Arbeiten in bezug auf das *restavek*-Phänomen in **Haiti** durchgeführt. *Restaveks* sind Mädchen, die als Haushaltshilfen in Privathaushalten untergebracht werden und dort unter Zwangsarbeit möglicherweise ähnlichen Bedingungen arbeiten. Die IPEC-Tätigkeiten richten sich an gefährdete oder bereits im Haushalt tätige Mädchen und sehen eine Analyse der Lage, Verhütung, Kapazitätsaufbau und Rehabilitation vor. Es wird davon ausgegangen, daß Maßnahmen dieser Art auch auf

Entscheidender Faktor: Die Entwicklung statistischer Methoden

andere Länder ausgeweitet werden, da im Haushalt beschäftigte Kinder zu den verletzlichsten und am meisten ausgebeuteten Kindern zählen. Darüber hinaus arbeitet IPEC an Projekten zur Bekämpfung des Handels mit Arbeitskräften – soweit Kinder betroffen sind – mit.

247. In neun Ländern Zentral- und Westafrikas (**Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabun, Ghana, Kamerun, Mali, Nigeria** und **Togo**) hat IPEC Ende 1999 mit finanzieller Unterstützung der Vereinigten Staaten ein subregionales Aktionsprogramm zum Kinderhandel in die Wege geleitet. Den Anstoß zu diesem Programm lieferte ein subregionales Arbeitsseminar über den Handel mit Kindern zwecks Einsatz als Haushaltshilfen, insbesondere Mädchen, das gemeinsam von der UNICEF und der IAO im Juni 1998 in **Benin** veranstaltet worden war.

Einschlägige IPEC-Tätigkeiten in Afrika

248. Ende 2000 waren in einem Bericht, in dem die Ergebnisse von acht Länderstudien zusammengefaßt wurden, die wichtigsten Tendenzen ermittelt worden. In diesem Bericht wurden die kulturellen und historischen Faktoren für die derzeitigen Systeme der Migration und Vermittlung von Kinderarbeitern, die wichtigsten Kinderhandelswege und die jeweiligen Unterschiede zwischen Herkunfts- und Zielländern sowie den Ländern geprüft, die eine Kombination von beiden sind. Der Bericht führte Gründe für die Annahme an, daß das Wirtschaftswachstum einiger afrikanischer Länder zur Verschärfung des Problems des Kinderhandels beigetragen haben könnte, wobei auch die Auflösung traditioneller Familienstrukturen als eine der Mitursachen angesehen wird. Darüber hinaus wurden soziokulturelle, wirtschaftliche, juristische und politische Faktoren ermittelt, die insofern zum Kinderhandel beitragen, als die Kinderarbeit in der Regel auf soziale Akzeptanz stößt und die Autorität des Häuptlings in den Dörfern einiger Länder de facto über dem nationalen Recht steht. Da es sich bei dem Kinderhandel um ein heikles Thema handelt und es zudem schwerfällt, zwischen einer kulturbedingten Vermittlung und einer Vermittlung zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft zu unterscheiden, ist die Untersuchung dieses Phänomens problematisch.

249. Die erste Phase des Projekts ist ganz offensichtlich positiv aufgenommen worden. Alle Regierungen haben sich zur Bekämpfung dieses Handels bereiterklärt, und in **Benin, Mali** und **Togo** haben die Regierungen oder NGOs spezifische Programme ausgearbeitet. Der Weg zu einer bilateralen Kooperation wird derzeit beschritten. So ist zwischen **Benin, Ghana, Nigeria** und **Togo** ein Abkommen über die Erleichterung der Repatriierung von Opfern des Kinderhandels abgeschlossen worden, und die meisten betroffenen Länder haben nationale Aktionspläne ausgearbeitet.

250. Zusätzlich zu seiner Tätigkeit in Nepal (siehe weiter unten) hat IPEC Tätigkeiten in bezug auf die Zwangsarbeit von Kindern in Indonesien, auf den Philippinen und in Sri Lanka durchgeführt. In Indonesien hat IPEC Hilfestellung bei der Wiedereingliederung von Kindern geleistet, die auf den *jermals* (Fischereiplattformen) arbeiteten. Es handelt sich um Kinder, die statt in die Schule zu gehen Tag und Nacht bis zu drei Monaten auf den *jermals* arbeiten müssen. In den meisten Fällen erfolgt die Anwerbung durch erwachsene Arbeitnehmer aus denselben oder nahegelegenen Dörfern; indessen gab es auch Fälle einer Zwangsrekrutierung und Entführung, denen meist die verletzlichsten Kinder wie Straßenkinder zum Opfer fielen. Im Rahmen der IPEC-Tätigkeiten werden den Kindern Beratungsdienste geboten und dem Projektpersonal Ratschläge über zweckmäßige Interventionen und Tätigkeiten erteilt. Es werden Verbindungen zu lokalen Gesundheitseinrichtungen geknüpft, und es gibt formelle oder informelle Ausbildungsprogramme, die Kindern helfen, ihre neunjährige Grundschul-

Einschlägige IPEC-Tätigkeiten in Asien

bildung abzuschließen. Ältere Kinder im arbeitsfähigen Alter werden in die Berufsbildungsprogramme des Arbeitsministeriums oder des Ministeriums für Bildung und Kultur aufgenommen. Den Eltern der arbeitenden Kinder wird ein Kredit geboten, so daß sie einkommenschaffende Tätigkeiten durchführen können. Auf den Philippinen sieht ein ähnliches Programm die Wiedereingliederung von Kindern vor, die im Bereich des Tiefseefischens und -tauchens beschäftigt waren.

251. In Sri Lanka hat IPEC ein Aktionsprogramm geplant, das die Zwangsrekrutierung von Kindern und Jugendlichen durch militante Gruppen verhüten soll. In diesem Land werden die Provinzen in den Nord- und Ostregionen durch bewaffnete Konflikte verwüstet, was zu einer Vertreibung der Zivilbevölkerung in großem Ausmaß führt. Schwerpunkte des geplanten Sarvodaya-Aktionsprogramms zur Verhütung der Kinderarbeit werden bestimmte Gebiete im Norden und Osten Sri Lankas sein, insbesondere die internen Flüchtlingslager.

252. Anfang des Jahres 2001 leitete IPEC ein Programm für die Beseitigung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in **Brasilien** und **Paraguay** in die Wege. Ziel dieses Programms ist es, Lücken in den vorhandenen Rechtssystemen in diesem Bereich zu ermitteln und dabei Empfehlungen für bessere Gesetzesvorschriften auf nationaler Ebene zu unterbreiten. Ferner sollen im Rahmen dieses Programms zuverlässige Informationen über die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern, einschließlich möglicher Kinderhandelsnetzwerke, eingeholt werden, die als Grundlage für die Planung und Durchführung staatlicher Interventionen in diesem Bereich dienen können. Das Projekt ist strategisch in Grenzgebieten der beiden Länder angesiedelt und erstreckt sich auf Foz do Iguacu in Brasilien und Ciudad del Este in Paraguay. Vorgesehen ist eine breit angelegte Kooperation zwischen den verschiedenen Sektoren der nationalen und lokalen Regierungen, den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft. Ferner hat IPEC Untersuchungen über Netzwerke für die Vermittlung von Kindern als Haushaltshilfen in der Anden-Region durchgeführt.

253. Gegen Mitte des Jahres 1997 leitete IPEC mit Unterstützung des **Vereinigten Königreichs** sein Projekt für die Bekämpfung des Kinderhandels und der Ausbeutung von Kindern zum Zweck der Prostitution und sonstiger unerträglicher Formen der Kinderarbeit in Südasiens und der Mekong-Subregion in die Wege. Die erste Phase des Projekts beinhaltete ein Forschungsprogramm über die ursächlichen Gründe für den Handel innerhalb dieser Subregion. Ein Erstbericht lieferte neue Einblicke in das Problem und Vorschläge für ein aktives Programm von Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Handels. Die Ergebnisse wurden zusammen mit einem vom IAO/IPEC vorgeschlagenen Aktionsrahmen auf einem Konsultationstreffen vorgestellt, das im Juli 1998 in Bangkok stattfand. Der Zweck dieser Tagung, an dem maßgebliche Fachleute aus **Kambodscha, China, Laos, Thailand** und **Vietnam** teilnahmen, bestand darin, das Interesse von betroffenen Gruppen an etwaigen neuen Projekten zu wecken und den Kinderhandel als grenzüberschreitendes und subregionales Problem mit dem Engagement aller fünf Länder zu bekämpfen.

254. Die zweite Phase des Projekts lief im Dezember 1999 an. In dieser Phase wird nun generell angestrebt, die Ausbeutung der Arbeitskraft von Frauen und Kindern durch die Bekämpfung des Handels in der größeren Mekong-Subregion abzubauen. Diese Phase wird jetzt von IPEC in Zusammenarbeit mit dem IAO-Programm Förderung der Gleichstellung der Geschlechter durchgeführt.

*IPEC und die
Zwangsarbeit in
Lateinamerika*

*Kinderhandel in der
Mekong-Subregion*

255. Aus einer Reihe von Gründen wurde der Beschluß gefaßt, Frauen in dieses Projekt einzubeziehen. Zunächst kann der Handel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, der insofern geschlechtsspezifisch ist, als Frauen und Mädchen in der Regel eher betroffen sind als Männer und Jungen, kaum durch die Festlegung einer Altersobergrenze angegangen werden. Für den Handel mit Frauen und jungen Mädchen gibt es in der Regel ähnliche Gründe. Zudem sind, insbesondere in marginalisierten Gemeinschaften, viele junge Mädchen unter 18 oder sogar 15 Jahren verheiratet bzw. nicht mehr im schulpflichtigen Alter und müssen einen Beitrag zu ihrem eigenen Lebensunterhalt und zu dem ihrer Familie leisten. Zweitens kommt der Einbeziehung der Frauen bei einer etwaigen Strategie zur Bekämpfung des Kinderhandels eine entscheidende Bedeutung zu. Maßnahmen zur Bekämpfung der ursächlichen Gründe des Handels, u.a. Armut und zerbrochene Familien, dürften nachhaltigere Wirkung zeigen, wenn Müttern und insbesondere den weiblichen Haushaltsvorständen, die in der Regel zu den Ärmsten der Armen zählen, spezielle Beachtung geschenkt wird. Drittens kommt den Frauen bei den Bemühungen in den Gemeinschaften eine Schlüsselrolle zu.

256. Aus diesem Grund enthält das Projekt für die größere Mekong-Subregion eine Kapazitätsaufbaukomponente, deren Ziel die Schaffung eines Umfelds ist, in dem die wirksame Bekämpfung des Handels mit Frauen und Kindern möglich ist. Auf subregionaler, nationaler und lokaler Ebene sind Koordinationsmechanismen eingerichtet worden; ferner ist Hilfestellung bei der Verbesserung der Gesetze, des Gesetzesvollzugs und der Gestaltung von Politik geboten worden. Ziel des Projekts ist die Förderung von Gesetzen, die in jedem der betroffenen Länder einen harmonischen Ansatz in bezug auf den Handel verfolgen. In den Zielgebieten wird das Projekt den Zugang zu den Diensten überwachen, die für vom Handel betroffene oder gefährdete Frauen oder Kinder von realem oder potentiell Wert sind. Ferner geht das Projekt von der Annahme aus, daß der Handel am besten dadurch verhindert werden kann, daß es Familien, und insbesondere weiblichen Familienmitgliedern, ermöglicht wird, durch produktivere Lebensgrundlagen und eine größere Palette von wirtschaftlichen Möglichkeiten mehr Kontrolle über ihr eigenes Leben zu gewinnen. Ausgewählten Interessengruppen, u.a. Mitgliedern des Justizsystems und anderen Bediensteten von Gesetzesvollzugsorganen, lokalen staatlichen Bediensteten und gemeindegestützten Organisationen, wird eine Ausbildung erteilt. In jedem Land wird ein nationaler Projektberatungsausschuß eingesetzt, der sich aus Vertretern der IAO, der Regierung, der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und von NGOs zusammensetzt.

257. Wanderarbeitnehmer, eine in der Präambel der IAO-Erklärung ausdrücklich genannte Gruppe, laufen Gefahr, letztlich in Zwangsarbeitssituationen zu geraten. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die IAO vielen Regierungen Unterstützung bei der Stärkung ihrer Kontrolle über die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern und bei der Entwicklung effizienter grundsatzpolitischer und gesetzgeberischer Rahmen¹⁴ geboten. In Asien sind im Rahmen eines vom UNDP finanzierten regionalen Programms über internationale Arbeitnehmerwanderungen (1986-93) der Informationsaustausch und -fluß zwischen 13 Ländern zu Themen wie der effizienten Auswahl, Lizenzerteilung und Regelung der Tätigkeiten privater Arbeitsvermittler, der Auflistung der Arbeitsvermittler, die sich angeblich eines standeswidrigen Verhaltens schuldig gemacht haben, der Annahme eines gemeinsamen „Modellvertrags“ und der Stärkung der Dienste

***Kapazitätsaufbau,
Gesetzesreform,
Gesetzesvollzug,
alternative
Einkommens-
möglichkeiten***

***IAO-Tätigkeiten in
bezug auf
Wanderarbeitnehmer
tragen ebenfalls zur
Bekämpfung der
Zwangsarbeit bei***

¹⁴ IAA: *Migrant Workers*, a.a.O.

von Arbeitsattachés im Ausland erleichtert worden. Ein ähnliches, aber weniger umfangreiches Programm wurde von der IAO für sechs arabische Länder Anfang der neunziger Jahre durchgeführt. Im Jahr 1994 hat die IAO ein informelles Netzwerk für ausländische Arbeitnehmer in Mittel- und Osteuropa eingerichtet, das Informationen über vorbildliche Praktiken im Bereich der Politik der Arbeitsmigration geboten hat. Ein weiteres Projekt wurde auf einer IAO-UNHCR-Regionaltagung im Jahr 1992 initiiert. Im Rahmen dieses Projekts kamen Regierungsvertreter **Algeriens, Marokkos und Tunesiens** mit Regierungsvertretern **Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens** zur Prüfung von Programmen zusammen, welche die Bewohner des Maghreb der Notwendigkeit entheben würden, ihr Land zwecks Aufnahme einer Beschäftigung im Ausland zu verlassen. In der letzten Zeit hat die IAO darüber hinaus Untersuchungen über den Handel mit Wanderarbeitnehmern in verschiedenen Ländern durchgeführt, u.a. in **Litauen, der Russischen Föderation, der Tschechischen Republik und Ungarn**, und Beiträge zu den Konsultationen geleistet, die zur Annahme der neuen VN-Instrumente über den Menschenhandel geführt haben. Binnenwanderungen in Verbindung mit Zwangsarbeit werden im Rahmen eines Projekts aufgrund der Erklärung angegangen, das von den **Niederlanden** finanziert wird.

258. In Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Wanderungen entwickelt das Programm Förderung der Gleichstellung der Geschlechter derzeit ein Handbuch über „gute Praktiken“, das zum Ziel hat, Frauen besser auf internationale Wanderungen vorzubereiten und sie vor ausbeuterischen und mißbräuchlichen Arbeitsformen zu schützen. Dieses Programm liefert spezifische Beispiele für vorbildliche Praktiken und Ansätze mit Angabe der Gründe für deren Erfolg. Es hat zum Ziel, Regierungen, IAO-Mitgliedsgruppen und sonstige Interessengruppen auf Möglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit beim Schutz der Rechte weiblicher Wanderarbeitnehmer, einschließlich des Rechts, einer Zwangsarbeit zu entfliehen, hinzuweisen.

259. Zu den IAO-Bemühungen zur Beseitigung der Schuldknechtschaft in Nepal zählt eine Reihe damit in Zusammenhang stehender Maßnahmen, die in den letzten Jahren gemeinsam mit IPEC eingeleitet wurden. Seit Aufnahme seiner Tätigkeit in Nepal im Jahr 1995 hat IPEC der Beseitigung der Schuldknechtschaft im allgemeinen und der Schuldknechtschaft der Kinder im besonderen hohe Priorität eingeräumt. Hierzu hat IPEC eine Reihe sich ergänzender Tätigkeiten durchgeführt, u.a. Forschungsarbeiten, fachliche Unterstützung bei der Erarbeitung neuer Gesetze zur Beseitigung der Schuldknechtschaft, Seminare und gezielte Projektaktivitäten in den Regionen des Landes, in denen die Schuldknechtschaft am stärksten verbreitet ist. Ausgehend von diesen umfangreichen Erfahrungen haben IPEC und das InFocus-Programm Förderung der Erklärung vor kurzem ein allgemeineres Projekt zur Bekämpfung des Systems der Schuldknechtschaft ausgearbeitet.

260. Im August 1998 haben IPEC und UNICEF gemeinsam ein Projekt mit der Bezeichnung „Auf dem Weg zur Beseitigung der Schuldknechtschaft der Kinder in Nepal“ initiiert. Das Projekt wurde von verschiedenen italienischen Gewerkschaften und dem Allgemeinen italienischen Industrieverband (CONFINDUSTRIA) unterstützt und in den Distrikten Westnepals durchgeführt, in denen Kinder in Schuldknechtschaft als *kamaiyas* in Ziegelöfen, Steinbrüchen, Hotels, Restaurants und Teppichfabriken arbeiteten. In erster Linie zielte dieses Programm darauf ab, die Fähigkeit von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und von nichtstaatlichen Organisationen zur Verhütung und Bekämpfung der Kinderarbeit zu stärken und die Schuldknechtschaft von

Weitere Tätigkeiten im Bereich des Menschenhandels, der Wanderungen und der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter

Koordiniertes Vorgehen gegen die Schuldknechtschaft in Nepal

Kindern in Gemeinschaften zu verhüten, wobei ausgewählte Kinder aus der Schuldknechtschaft herausgeholt und ihnen und ihren Familien Alternativen geboten wurden. Zielgruppe des Projekts waren Kinder im Alter zwischen sechs und 14 Jahren, die als Schuldknechte in der Landwirtschaft, in der Industrie und im Freizeitsektor arbeiteten. Besondere Aufmerksamkeit wurde Mädchen gewidmet. Die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und nichtstaatliche Organisationen haben jeweils verschiedene Komponenten dieses Projekts durchgeführt (auf Initiativen der Sozialpartner wird detaillierter weiter unten eingegangen).

261. Diese und ähnliche Projektaktivitäten sind durch Forschungen und Analysen ergänzt worden. In einer von der IAO in Auftrag gegebenen Studie wurden die Faktoren analysiert, die zum Fortbestand des Systems der Schuldknechtschaft in **Nepal** beigetragen haben, und Beiträge zur Planung einer konzertierten Strategie zur Abschaffung dieser Praxis geleistet¹⁵. Im Rahmen dieses Projekts wurde eine Strategie zur Umwandlung der *Kamaiya*-Beziehung in eine Lohnarbeitsbeziehung vorgeschlagen mit dem Ziel, die Abhängigkeit vom Arbeitgeber in bezug auf Kredite zu verringern und alternative Kreditquellen zu ermitteln. Der Regierung, den Gewerkschaften, NGOs sowie internationalen Organisationen und bilateralen Gebern wurden getrennte Empfehlungen unterbreitet, wobei im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Umstrukturierung unterschiedliche Rollen für diese verschiedenen Akteure ermittelt wurden.

262. Als Teil der Bemühungen der IAO, um die Regierung Nepals zur Beseitigung der Schuldknechtschaft zu bewegen, wurde gemeinsam mit dem Ministerium für Bodenreform und -verwaltung (MOLRM) im November 1999 ein nationales Seminar veranstaltet, auf dem ein nationaler Aktionsplan gegen die Schuldknechtschaft der Kinder ausgearbeitet werden sollte. An diesem Seminar nahmen zahlreiche nationale und internationale Organisationen, u.a. VN-Organisationen und Geberregierungen, teil. Auf dem Seminar wurde ein Rahmen für Aktionen entwickelt sowie eine Reihe von Interventionen zur Bekämpfung der Schuldknechtschaft empfohlen, u.a. Bildung, Ausbildung und einkommenschaffende Tätigkeiten, Entwicklung ergänzender politischer Maßnahmen, gesetzgeberische Tätigkeiten und die Vorbereitung der Ratifizierung einschlägiger IAO-Übereinkommen. Die IAO hat fachliche Beiträge zu der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage über die Abschaffung der Schuldknechtschaft entsprechend den IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit geleistet. Ferner hat sie für das Ministerium für Frauen, Kinder und Sozialfürsorge (MOWCSW) Lücken in den vorhandenen einschlägigen Gesetzen des Landes ermittelt¹⁶.

263. Zwecks Nutzung dieser fünfjährigen Erfahrung in **Nepal** haben IPEC, die Abteilung Sozialfinanzen und das Programm Förderung der Erklärung jetzt mit der Arbeit an Plänen für ein umfassendes Projekt zur Bekämpfung des Systems der Schuldknechtschaft begonnen. Da frühere IAO-Tätigkeiten zwar hilfreich, aber recht begrenzt und vereinzelt waren, wurden für das neue Projekt gegen Schuldknechtschaft und Schuldknechtschaft der Kinder ein ganzheitlicher ausgerichteter Ansatz und als Zielgruppe die Familien der in Schuldknechtschaft tätigen Personen gewählt. Darüber hinaus wurden durch eine vor kurzer Zeit vorgenommene Änderung des Gesetzes über Gewerkschaften und die Einführung von

Zusammenführung der zuständigen Ministerien zwecks Behandlung des Problems

Ein umfassendes Projekt im Rahmen der Erklärung berücksichtigt frühere Bemühungen

¹⁵ S. Sharma, a.a.O.

¹⁶ Unterdessen wurden in Nepal zwei getrennte Gesetzesvorlagen über Menschenhandel ausgearbeitet, eine mit Unterstützung von UNICEF, die andere mit Unterstützung der Regierung des Vereinigten Königreichs. Zur Zeit der Ausarbeitung dieses Berichts hatte MOWCSW die wichtigsten Teile dieser beiden getrennten Entwürfe in eine zusammengefaßte Fassung eingearbeitet, die dem Ministerium für Recht und Justiz zur Prüfung vorgelegt wurde.

Mindestlöhnen für landwirtschaftliche Arbeitskräfte ein Teil des erforderlichen gesetzlichen und institutionellen Rahmens geliefert, der eine ergänzende Behandlung der in der Gesetzesvorlage über Schuldknechtschaft angesprochenen Probleme ermöglicht. Das neue Projekt hat zwei Hauptkomponenten, nämlich den Aufbau von Institutionen und Kapazität, einschließlich der Stärkung der Verbände landwirtschaftlicher Arbeitskräfte, sowie die direkte Unterstützung von Schuldknechten und ihren Familien.

264. Ein weiterer Ansatz der IAO-Tätigkeiten in diesem Bereich, der Auswirkungen auf die Beseitigung der Zwangsarbeit hat, ist der Rückgriff auf Mikrofinanzierungsinitiativen zur Verbesserung des Zugangs von Schuldknechten zu Finanzmärkten. Die IAA-Abteilung Sozialfinanzen hat Pionierarbeit im Bereich der Mikrofinanzierungstechniken geleistet, um das Problem der Zwangsarbeit durch Stärkung der wirtschaftlichen Verhältnisse tatsächlicher oder potentieller Opfer anzugehen.

265. Ein ununterbrochener Dialog zwischen IAO-Mitgliedsgruppen und die Suche nach einvernehmlichen Lösungen sind Schlüsselemente dieses Ansatzes. Institutionen müssen auf das jeweilige kulturelle Umfeld und die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sein. Der Ansatz befindet sich zwar noch in einem frühen Entwicklungsstadium, ist aber für die Region Südasiens, in der ein innovatives neues IAO-Projekt den Einsatz dieser Techniken zur Durchbrechung des Zyklus der Schuldknechtschaft anstrebt, von besonderer Bedeutung gewesen. Es sind jetzt Schritte zur Entwicklung allgemeinerer Finanzkredit- und Unterstützungsprogramme in der Region Asien unternommen worden, um die Ursachen dieses Problems anzugehen, die der allgemeinen Auffassung nach in der mangelhaften Funktionsweise ländlicher Arbeits- und Finanzmärkte zu sehen sind.

266. Mit Unterstützung der Regierung der **Niederlande** leitete die IAA-Abteilung Sozialfinanzen 1999 ein sich über drei Jahre erstreckendes Projekt in die Wege, dessen Ziel die Verhütung ausbeuterischer Arbeitsformen im Zusammenhang mit der Verschuldung von Familien ist. Mikrofinanzierungssysteme sind das Hauptinstrument eines Projekts für **Bangladesch, Indien, Nepal und Pakistan**. Diese Projekt verfolgt in erster Linie das Ziel, bestehende Mikrofinanzierungseinrichtungen dazu zu veranlassen, Spar- und Darlehensprodukte zu entwickeln, zu erproben und anzubieten, die eigens auf die Familien zugeschnitten sind, bei denen die Gefahr besteht, daß sie in Schuldknechtschaft geraten.

267. Das Projekt geht von der Voraussetzung aus, daß ein besserer Zugang zu Finanzdiensten auf Dorf- oder Basisebene die vergleichsweise große Bedeutung des Landeigentümers oder Arbeitgebers als Geldverleiher verringern und somit die Bedeutung der Schulden als Ursache der Schuldknechtschaft auf ein Minimum reduzieren kann. Angesichts der Tatsache, daß die Schuldknechtschaft aufgrund des Vorhandenseins eines komplexen, nicht ausschließlich finanziellen Beziehungsgeflechts existiert, umfaßt das Projekt jedoch zudem weitere Tätigkeitsbereiche. Als Ergänzung des Hauptziels dieses Projekts, nämlich der Bereitstellung von Mikrofinanzierung, wird eine begleitende Unterstützung in den Bereichen Bildung, grundlegende Gesundheitsfürsorge, einkommenschaffende Tätigkeiten, Sensibilisierung der öffentlichen Meinung und allgemeine Stärkung der sozioökonomischen Stellung geboten.

268. Grundlage des Projekts sind frühere methodologische Arbeiten, die von der Abteilung Sozialfinanzen im Rahmen des Programms „Normen und Werkzeuge für die Abschaffung der Schuldknechtschaft (BEST)“ durchgeführt wurden, das geprüft hat, unter welchen wirtschaftlichen, finanziellen und auch kulturellen Umständen verarmte Familien der Schuldknechtschaft anheimfallen. Ziel

Der Beitrag von Mikrofinanzierungsinitiativen: Wahl des Ansatzes eines ununterbrochenen Dialogs

Förderung der Mikrofinanzierung in Südasiens

der Forschungskomponente ist es zu ermitteln, auf welche Weise die Schuldentilgung durch Arbeitsleistung in eine Schuldknechtschaft münden kann. Schwerpunkt der Forschungen sind ferner soziale Praktiken wie die Zuwendung einer Mitgift, da dies ein Hauptfaktor für die Verschuldung der betroffenen Familien sein kann. Ferner wird bei der Behandlung von Fällen einer schwerwiegenden Arbeitskräfteausbeutung der Verknüpfung zwischen einer Stärkung der wirtschaftlichen Stellung und einem stärkeren Einfluß im sozialen Dialog Aufmerksamkeit geschenkt.

269. Obgleich das Schwergewicht ursprünglich auf der Verhütung der Verschuldung lag, ist es zum Teil aufgrund einer sehr positiven Reaktion auf den vom Projekt verfolgten Ansatz in bezug auf die Schuldknechtschaft in **Indien**, **Nepal** und **Pakistan** zu einer Verlagerung des Schwerpunkts auf die Wiedereingliederung aus der Schuldknechtschaft befreiter Schuldarbeiter gekommen, um einem Rückfall in die Schuldknechtschaft vorzubeugen. In **Indien** wird das Projekt im Staat Andhra Pradesh durchgeführt. Ziel ist die Stärkung von Gruppen früherer Schuldknechte und die Unterstützung bei der Ermittlung möglicher weiterer Nester der Schuldknechtschaft. Andere indische Staaten haben ebenfalls Interesse an einer Teilnahme an diesem Projekt bekundet. In **Bangladesch**, wo es keine offizielle Erhebung über die Schuldknechtschaft gibt, wird sich das Projekt im wesentlichen auf die Fälle konzentrieren, in denen die Verschuldung der Familie zu ausbeuterischen Arbeitsformen führt. Erneute Bemühungen der Regierung **Pakistans** zur Bekämpfung der Schuldknechtschaft werden durch die Bereitstellung von Mikrofinanzierungsdiensten für die vor kurzem aus der Schuldknechtschaft befreiten Arbeitskräfte unterstützt werden. In **Nepal** wird das Projekt die Tätigkeiten des oben genannten Projekts durch die Bereitstellung von Mikrofinanzierungsdiensten für die vor kurzem freigesetzten *kamaiyas* ergänzen.

270. Eine weitere Art von IAO-Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Beseitigung der Zwangsarbeit waren Programme für öffentliche Arbeiten. Im Jahr 1995 wurde dank der Verpflichtung Nr. 3 der Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung und des Aktionsprogramms des Weltgipfels für soziale Entwicklung, die sich mit der Förderung der Vollbeschäftigung befaßt, das Interesse an IAO-Tätigkeiten im Zusammenhang mit den in den siebziger Jahren eingeleiteten beschäftigungsintensiven Infrastrukturprogrammen neu geweckt. Indem es den Nachweis dafür führte, daß der Aufbau und die Instandhaltung von Infrastrukturen mit kostenwirksamen arbeitsintensiven Methoden erfolgen kann, hat das Beschäftigungsintensive Investitionsprogramm der IAO zur Schaffung nachhaltiger Beschäftigung mit lokal zur Verfügung stehenden Ressourcen beigetragen. Das Programm leistet durch die Entwicklung von Kleinbetrieben, die Arbeitsplätze durch die Anwendung arbeitsintensiver Methoden schaffen, Unterstützung beim Aufbau von Kapazität im einheimischen Baugewerbe. Angesichts bereits früh vorgetragener Bedenken hinsichtlich des möglichen Einsatzes von Zwangs- oder Pflichtarbeit bei derartigen Programmen hat die IAO Methoden entwickelt, um die Achtung grundlegender Arbeitsnormen in das Programm aufzunehmen.

271. Ausgehend von den im Lauf der Jahre gewonnenen Erfahrungen hat das Programm allgemeine Richtlinien für Arbeitspolitiken und -praktiken aufgestellt, die u.a. spezifische Vorschläge dafür enthalten, wie sichergestellt werden kann, daß die Arbeit in beschäftigungsintensiven Projekten de facto auf Freiwilligkeit

Beschäftigungs- intensive Infra- strukturprogramme

beruht¹⁷. Hier sind u.a. die Förderung der Mitwirkung der Gemeinschaft an Projekten und die laufende Überwachung zu nennen, um das Erreichen der Programmziele zu gewährleisten, sowie eine Reihe von Garantien. Zu diesen Garantien zählen u.a. die Informierung der Arbeitskräfte über den zu erwartenden Lohn, ihre Bildung, so daß sie selbst nochmals prüfen können, daß ihnen der Lohn korrekt ausgezahlt wird; die Meldung von Verstößen; und die Wachsamkeit gegenüber Anzeichen von Zwangsarbeit, insbesondere bei Einsatz von Mittelepersonen. Die IAO hat auch jahrelang das Welternährungsprogramm über Mittel und Wege beraten, wie es Zwangsarbeit bei seinen Außendiensttätigkeiten vermeiden kann. Der IAO-Beitrag in diesem Bereich könnte z.B. in von anderen Organisationen wie der Weltbank unterstützten Projekten von Nutzen sein. Die Weltbank hat vor kurzem erneut ihr Interesse an Projekten öffentlicher Arbeiten als Schlüsselement ihrer neuen Sozialschutzstrategie zum Ausdruck gebracht.

272. Anregungen für die fachliche Unterstützung und technische Zusammenarbeit der IAO werden aus dem Dialog zwischen der IAO und ihren Mitgliedsgruppen gewonnen. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung bietet sich Regierungen die Möglichkeit, die Verhältnisse in ihrem eigenen Land zu prüfen und Ersuchen um technische Zusammenarbeit zu formulieren. Auch Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer können derartige Vorschläge unterbreiten. In ihrem ersten Bericht im Rahmen der Erklärung räumte die Regierung **Nepals** ein, daß eine traditionelle Praxis der Schuldknechtschaft bestanden habe, und beschrieb Maßnahmen, die bereits getroffen worden seien, um dagegen anzugehen. Die Regierung schaffte die Praxis dann in der Gesetzgebung ab und rief die internationale Gemeinschaft auf, zusammen mit ihr, Gewerkschaften und NGOs Schritte zu unternehmen, um die Schuldknechtschaft auch in der Praxis zu beseitigen. Die IAO und andere Geber reagierten rasch. Die zweite Runde der jährlichen Berichte ergab Wünsche nach einer Studie zur Ermittlung des Umfangs und der Art des Problems in **Madagaskar**. Vorschläge können auch vom Internationalen Arbeitsamt aufgrund seiner Forschungen, seiner normenbezogenen und seiner Fördertätigkeiten angeregt werden.

273. Angesichts der sehr hohen Zahl von Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 29 und 105 können die Aufsichtsmechanismen eine aktive Rolle spielen und Anregungen für die technische Zusammenarbeit liefern. Die Tätigkeiten, die zwei wichtige Untersuchungsausschüsse in den vergangenen zwei Jahrzehnten durchgeführt haben, zuerst im Zusammenhang mit Behauptungen in bezug auf **Haiti** und die **Dominikanische Republik** Anfang der achtziger Jahre und in letzter Zeit in bezug auf die Zwangsarbeit in **Myanmar**, wurden bereits an anderer Stelle beschrieben. Seit 1990 hat der Verwaltungsrat im Fall der beiden folgenden Länder Behauptungen, die in Beschwerden gemäß Artikel 24 der IAO-Verfassung in bezug auf die Übereinkommen über Zwangsarbeit vorgebracht wurden, für zulässig erklärt: **Brasilien** (Übereinkommen Nr. 29 und 105); **Guatemala** (Übereinkommen Nr. 29 und 105); **Irak** (Übereinkommen Nr. 105); **Myanmar** (Übereinkommen Nr. 29); und **Senegal** (Übereinkommen Nr. 105). In den meisten Fällen wurde die Aufmerksamkeit der Regierung auf Probleme der Zwangsarbeit in Gesetzgebung und Praxis sowie auf Maßnahmen gelenkt, die zur Bewältigung des Problems ergriffen werden könnten.

274. Darüber hinaus befassen sich der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen sowie der Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen regelmäßig mit einer Reihe von

Quelle für Anregungen: im Rahmen der Erklärung vorgelegte Berichte und Informationen der Aufsichtsmechanismen

Aufsichtsverfahren können zu bedeutsamen Aktionen führen

¹⁷ D. Tagjman und J. de Veen: *Employment-intensive infrastructure programmes: Labour Policies and practices* (Genf, IAA, 1998).

Problemen im Rahmen der Übereinkommen über Zwangsarbeit. Die Tätigkeit dieser Aufsichtsmechanismen kann eine umfangreiche Quelle für Maßnahmen der fachlichen Unterstützung oder technischen Zusammenarbeit sein, die Regierungen auf deren Wunsch hin dabei helfen könnten, ihrem Ziel der Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit näher zu kommen. Unter Berücksichtigung dieses Aspekts wird an dieser Stelle im Hinblick auf die Ausarbeitung entsprechender Vorschläge an einige von diesen Gremien angesprochene Themen erinnert. Dieser thematische Ansatz bei der technischen Zusammenarbeit würde ferner einen Informationsaustausch zwischen den Ländern fördern und somit die Verbreitung erfolgreicher Strategien beschleunigen.

275. Genaue Daten tragen nicht nur zur Entwicklung der effizientesten Systeme zur Bekämpfung der Schuldknechtschaft bei, sondern sind auch eine zuverlässige Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit derartiger Systeme. Die Aufsichtsmechanismen haben darauf hingewiesen, daß mehr Forschungen, grundlegende Daten, Fallstudien und bessere statistische Methodologien erforderlich sind, um die tatsächliche Verbreitung der Schuldknechtschaft in der Region Asien, insbesondere in **Bangladesch, Indien** und **Pakistan**, zu ermitteln. Ferner haben sie festgestellt, daß ein besserer Gesetzesvollzug erforderlich ist. Derartige Themen könnten möglicherweise die Grundlage für ein Programm der technischen Zusammenarbeit bilden, wobei das Schwergewicht zunächst auf statistischen Fragen und detaillierten Forschungen über die Art der Probleme in bestimmten Landwirtschafts- und Industriesektoren gelegt werden sollte.

276. So ist beispielsweise in **Indien** die Regierung mit Nachdruck dazu aufgefordert worden, eine umfassende Erhebung unter Einsatz einer gültigen statistischen und nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Methodologie durchzuführen. Die Regierung würde dabei auf die Dienste einer unabhängigen Stelle zwecks Unterstützung bei der Entwicklung der Methodologie und der Durchführung der Erhebung zurückgreifen. Ähnliche Forderungen wurden in bezug auf Statistiken über die Schuldknechtschaft von Kindern und Erwachsenen in **Pakistan** gestellt. Beide Länder wurden auch gebeten, detailliertere Informationen über Programme für die Freisetzung und Wiedereingliederung von Schuldknechten und über wirksame Vorkehrungen für das Ergreifen von Maßnahmen gegen diejenigen Personen zu liefern, die für die Einführung und den Fortbestand der Schuldknechtschaft verantwortlich sind.

277. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen ist besorgt über Behauptungen, daß in Teilen Asiens und Lateinamerikas in der Landwirtschaft, auf Plantagen und in neuen ländlichen Entwicklungsgebieten auf Zwangsarbeit zurückgegriffen wird. Daß derartigen Praktiken häufig verletzte Gruppen wie eingeborene Völker und sonstige ethnische Minderheiten zum Opfer fallen, ist bekannt. So liegen z.B. Informationen aus **Indonesien** vor, denen zufolge das Stammesvolk der Dajak Bedingungen der Schuldknechtschaft beim industriellen Holzeinschlag, auf industriellen Holzplantagen und bei sonstigen gemeinschaftsgetragenen Projekten für die Entwicklung der Gemeinwesen in Ost-Kalimantan ausgesetzt wird. Hervorgehoben wurden neben der Notwendigkeit, traditionelle Formen der Landnutzung und des Landbesitzes zu schützen, auch verstärkte Schutzmaßnahmen wie Inspektionen, Untersuchungen oder Überwachungsmaßnahmen, insbesondere in bezug auf die tatsächliche Entlohnung, den Betrieb von Firmenläden, das in diesen Läden verwendete Gutscheinsystem und sonstige Aspekte der Arbeitsbedingungen in der Forstwirtschaft.

278. In Lateinamerika führte die ständige Beachtung, die die Aufsichtsorgane der IAO der Zwangslage haitischer Wanderarbeitnehmer in der **Dominikani-**

Schuldknechtschaft in Asien: Statistiken, Freisetzungs- und Wiedereingliederungsprogramme, Durchsetzung

Zwangsarbeit in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und entlegenen ländlichen Gebieten

schon Republik schenken, zu einer Reihe von Fachberatungsdiensten und Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit in bezug auf Anwerbungsmethoden, Verstetigung der Beschäftigung auf Plantagen, Bekanntmachung von Abkommen, die zwischen den Staaten abgeschlossen wurden, Lohnzahlung und Arbeitsverträge, Freizügigkeit für Plantagenarbeiter, Nichtkonfiszierung der Ausweise haitischer Arbeitnehmer, Verbesserung der Arbeitsaufsichtsdienste und Regularisierung des Status der schon seit langem in der **Dominikanischen Republik** lebenden Haitianer. Seitdem bemüht sich die Regierung der **Dominikanischen Republik**, diese und damit im Zusammenhang stehende Probleme in enger Zusammenarbeit mit der IAO zu lösen, was zu den bereits geschilderten Ergebnissen führte.

279. In **Brasilien**, wo Behauptungen betreffend Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft in ländlichen Gebieten von der Lateinamerikanischen Arbeiter-Zentrale und vom IBFG vorgebracht worden sind, haben sich die Aufsichtsorgane mit Mängeln in der Gesetzgebung selbst und insbesondere dem unzureichenden Gesetzesvollzug befaßt. Trotz der Verschärfung der gesetzlichen Strafen für Zwangsarbeitspraktiken in letzter Zeit besteht weiterhin Besorgnis hinsichtlich der Wirksamkeit der Aufsicht und wegen der Nichtverhängung von Sanktionen, insbesondere in ländlichen Gebieten. Die Arbeitsaufsicht ist allein nicht zur Bekämpfung und Beseitigung von Fällen der Zwangsarbeit in der Lage, sondern sie muß auf die Unterstützung eines starken Justizsystems zählen können, das dazu imstande ist, Gesetzesübertretern innerhalb eines angemessenen Zeitraums schwere Strafen aufzuerlegen. Die Regierung wurde mit Nachdruck dazu aufgefordert, den Erlaß eines konsolidierten Gesetzes über Zwangsarbeit in Erwägung zu ziehen, das sowohl die zivil- als auch die strafrechtliche Verantwortung in solchen Fällen festlegt, und den Strafverfolgungsbeamten die erforderliche Befugnis gibt, Strafverfahren gegen Personen einzuleiten, die andere zu Zwangsarbeit nötigen. Derartige Maßnahmen könnten Teil einer umfassenderen Initiative der technischen Zusammenarbeit sein.

280. In **Paraguay** und **Peru** herrscht vor allem Besorgnis über die von eingeborenen Völkern verlangte Zwangsarbeit. Was **Paraguay** angeht, so hatte der Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) 1997 mitgeteilt, daß die Arbeitsbedingungen eingeborener Personen auf Viehfarmen den Schluß nahelegten, daß in großem Ausmaß auf Zwangsarbeit zurückgegriffen werde. Die Regierung wurde daraufhin aufgefordert, Informationen über den möglichen Aufbau angemessener Arbeitsaufsichtsdienste in Gebieten mit einem hohen Anteil eingeborener Völker vorzulegen. In einer Mitteilung des WVA aus dem Jahr 1997 wurde auf Zwangsarbeitspraktiken in **Peru** hingewiesen, von denen eingeborene Völker in der Amazonas-Region betroffen seien. Die Regierung wurde aufgefordert, Informationen über die von ihr vorgesehenen Maßnahmen zur Lösung des Problems und über von ihr auferlegte Sanktionen vorzulegen.

281. Die Kommentare der Aufsichtsorgane haben in vielen Fällen zur Folge gehabt, daß die betreffende Regierung weitreichende Initiativen in die Wege leitete und fachliche Unterstützung seitens der IAO erhielt. Zwecks Ermittlung neuerer Tendenzen und möglicher, auf Verbesserungen abzielender grundsatzpolitischer und projektbezogener Interventionen könnten systematischere Forschungen über die ursprünglich von den Aufsichtsmechanismen aufgeworfenen Fragen durchgeführt werden. Die IAO hat vor kurzem Forschungstätigkeiten dieser Art in **Bolivien** und **Peru** in die Wege geleitet. In **Bolivien** lag der Schwerpunkt eines von den **Niederlanden** finanzierten und unter dem Einfluß der Erklärung initiierten Projekts auf den Rekrutierungs- und Beschäftigungs-

bedingungen saisonaler Wanderarbeitnehmer in der kommerziellen Landwirtschaft im östlichen Tiefland. Die Forschungen in **Peru** konzentrierten sich überwiegend auf die Zwangsarbeitspraktiken im Zusammenhang mit dem Erzbau¹⁸.

282. In einigen Teilen Afrikas haben sich die IAO-Aufsichtsgremien mit *sklavereiähnlichen Praktiken* befaßt. Ein Beispiel hierfür ist **Mauretanien**, wo im letzten Jahrzehnt stets auf Probleme moderner Formen der Sklaverei hingewiesen wurde. In Empfehlungen zur Beseitigung sklavereiähnlicher Praktiken wurde das Schwergewicht auf Gesetzesreformen gelegt, z.B. die Ausweitung des Verbots jeder Form der Zwangsarbeit auf Arbeitsbeziehungen, die unter Umständen historisch gewachsen sind. Das jetzt im Rahmen der Erklärung in die Wege geleitete Projekt, das durch einen Beitrag **Frankreichs** finanziert wird, wird weiter ausgreifen und bei der Suche nach Wegen zur Überwindung der Hindernisse für die Beseitigung der Zwangsarbeit den sozioökonomischen Kontext berücksichtigen.

Sklavereiähnliche Praktiken in Afrika

283. Was den **Sudan** anbelangt, so wurde vielfach auf Sklaverei und Entführungen im Rahmen des bewaffneten Konflikts hingewiesen. Die Regierung hat auf die Bemühungen verwiesen, die sie derzeit zwecks Untersuchung und Lösung der anhaltenden Anschuldigungen in bezug auf Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken unternimmt, wie sie beispielsweise 1999 vom IBFG vorgelegt wurden. In Beratungen zwischen der Regierung und der IAO wird untersucht, wie die technische Zusammenarbeit einen Beitrag zur praktischen Lösung dieser Probleme leisten könnte.

284. Auf den Handel mit Kindern oder Erwachsenen ist gelegentlich in länderspezifischen Bemerkungen hingewiesen worden. Als Beispiel hierfür ist **Bangladesh** zu nennen, wo die Regierung auf eine Ausweitung des Phänomens des Menschenhandels überwiegend zum Zweck der Prostitution¹⁹ aufmerksam gemacht hatte. Fragen im Zusammenhang mit Strafen, die für die Heranziehung zur Zwangsarbeit auferlegt werden, und ihrer Durchsetzung sowie verschiedene staatliche Initiativen könnten den Anstoß zu einem Projektvorschlag geben, der eine breite Palette von Tätigkeiten umfassen würde.

Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit

¹⁸ Der Nationale Verband der Bergleute und Arbeitnehmer in der Metall-, Eisen- und Stahlindustrie Perus (FNTMMSP) hat Kommentare wegen angeblicher, als *enganche* bekannter unehrlicher Anwerbungspraktiken von Einzelpersonen, zumeist in Puno und Cuzco, vorgelegt, die Personal aus Bergwerken anwerben, welche im Besitz von Lizenzen des Nationalen Bergwerkdirektorats sind. Siehe *Bericht des Sachverständigenausschusses, 1999*. Vor kurzem wurde eine Studie über die Zwangsarbeitsaspekte im Bergbau im Altiplano Perus durchgeführt: *Trabajo forzoso en la minería artesanal de oro en el Perú – El caso de la Mina La Rinconada Puno* (Manuskript, 2000).

¹⁹ Ausschuß der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Bangladesh*, New York, 17. Tagung, 7.-25. Juli 1997.

5. Mitwirkung der Sozialpartner

285. Obgleich das Prinzip der Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit in vielen grundsatzpolitischen Erklärungen der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer unterstrichen wurde, hat diese Thematik nicht oft den Mittelpunkt ihrer eigenen Tätigkeiten gebildet. Dies kann einfach das allgemein geringe Interesse an Problemen der Zwangsarbeit in internationalen und nationalen Foren insgesamt oder eine geringe Präsenz in den Wirtschaftssektoren oder Regionen widerspiegeln, in denen dieses Phänomen am häufigsten anzutreffen ist. Was Arbeitnehmerverbände anbelangt, so wird ihre Fähigkeit, Maßnahmen gegen die Zwangsarbeit zu ergreifen, durch die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit in vielen Ländern²⁰ für in der Landwirtschaft und im Haushalt beschäftigte Arbeitnehmer erheblich behindert. Das Thema selbst steht sicher nicht in einem engen Zusammenhang mit den täglichen Anliegen der organisierten Arbeitgeber. Indessen sind sowohl seitens der Arbeitgeber- als auch seitens der Arbeitnehmerverbände in letzter Zeit Entwicklungen zu verzeichnen.

286. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz und in anderen Foren haben Arbeitgeberverbände in aller Welt die Zwangsarbeit scharf verurteilt. Die Tätigkeiten, die diese Verbände in ihren jeweiligen Ländern zur Förderung angemessener Geschäfts- und Arbeitspraktiken durchführen, könnten mit Sicherheit dazu beitragen, Fällen von Zwangsarbeit vorzubeugen. Projekte zur Stärkung dieser Verbände und zur Sensibilisierung in bezug auf Fragen der sozialen Verantwortung können somit als indirekte Unterstützung der Ziele der IAO-Erklärung und ihrer Folgemaßnahmen, natürlich einschließlich der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, gewertet werden. Arbeitgeberverbände und die IAO könnten den Arbeitgebern oder Landeigentümern Beratungsdienste bieten, die bei Aufdeckung von Fällen von Zwangsarbeit nach Alternativen suchen.

287. Der Globale Pakt, d.h. das Partnerschaftsabkommen des VN-Systems mit der Geschäftswelt, bietet Unternehmen eine einzigartige Möglichkeit zu verstehen, auf welche Weise sie unter Umständen unbeabsichtigt zum Vorhandensein der Zwangsarbeit beitragen. Ferner bietet der Pakt Informationen über die Führung eines Handels-, Dienstleistungs- oder Landwirtschaftsbetriebs in einer Weise, die das Entstehen von Schuldknechtschaft oder anderen Formen der Ver-

Trotz der scharfen Verurteilung der Zwangsarbeit war sie kein Bereich für vorrangige Maßnahmen

Die Zwangsarbeit wird von den Arbeitgebern schon seit langem scharf verurteilt

²⁰ IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O.

sklavung vermeidet. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, Druck auf Regierungen auszuüben, damit diese bestimmte Rahmenbedingungen wie die Preis- oder Steuerpolitik ändern, welche unter Umständen von der Beschäftigung von Arbeitskräften in voller Freiheit abhalten. Die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) erarbeitet derzeit für ihre Mitglieder ein Ausbildungspaket zu dem Globalen Pakt, in dem selbstverständlich auch die Frage der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit behandelt wird.

288. Von Arbeitgebern auf eigene Initiative hin eingeführte Verhaltenskodexe enthalten bisweilen direkte oder indirekte Hinweis darauf, daß Zwangsarbeit in der Versorgungskette zu vermeiden ist²¹. Im Rahmen des IAO-Programms Management und Corporate Citizenship wird einerseits der steigenden Zahl verschiedener Arten von Verhaltenskodexen nachgegangen; andererseits werden die Methoden ermittelt, die Unternehmen zur Umsetzung ihrer arbeitspolitischen Ziele anwenden, und zwar unter besonderer Beachtung der Unternehmen in Entwicklungsländern. Ein damit im Zusammenhang stehender Arbeitsbereich untersucht, wie die Einhaltung grundlegender, in internationalen Arbeitsnormen niedergelegter Prinzipien Unternehmen bei der Steigerung ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch ein verbessertes Sozialverhalten unterstützen können.

289. Manchmal schließen Unternehmen mit Arbeitnehmerverbänden Vereinbarungen über freiwillige private Initiativen ab. So gaben beispielsweise im September 2000 die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL), die Lateinamerikanische Koordination der Gewerkschaften in der Bananenindustrie (COLSIBA), der Nationale Arbeitnehmerverband der Philippinen und drei im Bananensektor tätige multinationale Unternehmen ein gemeinsames Kommuniqué heraus, in dem sich die Firmen u.a. verpflichteten, sich für die Übereinkommen über Zwangsarbeit zu engagieren. Der Internationale Bund der Bau- und Holzarbeiter (IBBH) und eine der größten Einzelhandelsketten der Möbelindustrie haben einen Verhaltenskodex über Arbeitnehmerrechte vereinbart, u.a. das Verzicht auf Zwangsarbeit, Sklaverei oder nicht freiwillig geleistete Arbeit in Gefängnissen. In diesem Verhaltenskodex wird festgelegt, daß Arbeitnehmer nicht dazu aufgefordert werden sollen, bei ihren jeweiligen Arbeitgebern Geld oder Ausweispapiere als Sicherheit zu hinterlegen²².

290. Im Zusammenhang mit der Beseitigung der Zwangsarbeit können die von Arbeitnehmerverbänden durchgeführten Tätigkeiten im wesentlichen den folgenden Kategorien zugeordnet werden: Förderarbeit, Forschungen, Organisation, Verhandlungen und Aufbau von Allianzen. Auf internationaler Ebene haben die Verbände der Sozialpartner auf der Internationalen Arbeitskonferenz und in sonstigen Foren zweifellos eine Hauptrolle bei der Aufdeckung von Fällen von Zwangs- und Pflichtarbeit gespielt. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG)²³, der Weltverband der Arbeitnehmer (WVA), der Weltgewerkschaftsbund (WGB) und andere internationale, regionale und nationale Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit aktiv von den Aufsichtsmechanismen Gebrauch gemacht haben.

***Verhaltenskodexe
stellen ein weiteres
Instrument dar***

***Die wichtige
Aufpasserrolle der
Gewerkschaften***

²¹ J. Diller, „A social conscience in the global marketplace? Labour dimension of codes of conduct, social labelling and investor initiatives“, in *International Labor Review* (Genf), Bd. 138, Nr. 2, 1999, S. 99-129.

²² <http://www.ifbww.org/~fitbb/INFO PUBLS SOLIDAR/FaxNews 124.html>, am 15. Dez. 2000 konsultiert.

²³ A. Linard: *Migration and Globalisation: The new slaves* (Genf, IBFG, 1998). Der IBFG leitete 1999 eine Kampagne gegen den Einsatz von Zwangsarbeit und Sklavenarbeit ein, welche die vorläufige Aussetzung des Allgemeinen Präferenzsystems der EU in Myanmar und Pakistan forderte.

Darüber hinaus ist die Schuldnechtschaft gemeinsam von Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen wie der Anti-Slavery International angeprangert worden. Ein Großteil der Tätigkeiten der Arbeitnehmerverbände im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit betraf die Kinderarbeit, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft und der Arbeit im Haushalt.

291. Was die Internationalen Berufssekretariate anbelangt, so hat die IUL Wege zum Aufbau strategischer Allianzen mit den Sektoren in ländlichen Gebieten gesucht, in denen unbezahlte Arbeitskräfte und selbständig Erwerbstätige tätig sind. In einer von der IUL in Auftrag gegebenen Studie wurde der folgende Schluß gezogen: „Lohnarbeiter in der Landwirtschaft sind zu potentiellen Verbündeten benachteiligter ländlicher Gruppen wie Subsistenzlandwirte, Pächter und Teilpächter, Arbeitslose und Grundbesitzlose geworden ... Im letzten Jahrzehnt sind viele Bauernverbände aufgrund der Erweiterung ihrer Strukturen und der Unterstützung seitens anderer Gruppen wie Gewerkschaften und NGOs stärker geworden“²⁴.

292. Auf nationaler Ebene bietet eine Reihe von Gewerkschaftsorganisationen derzeit den Genossenschaften und Verbänden von Kleinbauern Unterstützung in Form von Dienstleistungen und Hilfestellung bei der Anpassung ihrer Strukturen. Dies geschieht z.B. in **Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Honduras, Indien, Mali, Nicaragua, Niger, den Philippinen und Togo**²⁵. Die Stärkung partizipatorischer Verbände ist Teil einer Strategie, die Arbeitnehmerverbände verfolgt haben, um dafür zu sorgen, daß die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen in Politiken für eine nachhaltige Landwirtschaft verankert wird.

293. Arbeitnehmerverbände auf nationaler Ebene haben bisweilen eine wichtige Rolle bei der Dokumentierung von Problemen der Zwangsarbeit gespielt. Ein Beispiel hierfür ist eine Veröffentlichung des Gesamtpakistanischen Arbeitnehmerverbands (APFOL) über Schuldarbeiter im Ziegelofensektor in **Pakistan**²⁶. In dieser Studie wird die Durchführung eines Urteils des Obersten Gerichtshofs von 1989 untersucht, dem zufolge die Zwangsarbeit im Ziegelofensektor und in anderen Wirtschaftssektoren abgeschafft werden sollte. Sie untersucht staatliche Initiativen zu diesem Thema und enthält auch die Ergebnisse einer Erhebung des APFOL von Ende 1997, die sich auf 74 Ziegelöfen im Gebiet von Rawalpindi und Islamabad erstreckte. Die Studie enthält eine Reihe von Empfehlungen über die Löschung der Schuld, die Notwendigkeit einer Stärkung der Aufsichtskomitees und Bildungs- und Ausbildungsprogramme. Neben der Betonung der Verantwortlichkeit des Staates wird in der Studie auch hervorgehoben, wie notwendig eine starke öffentliche Meinung im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen gegen Zwangsarbeit ist. „Die Verantwortung für die Einleitung von Initiativen und die Rettung unglücklicher Brüder in Ziegelöfen, die Sensibilisierung in bezug auf deren Misere und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung zu ihren Gunsten ruht letztlich auf den Schultern der Gewerkschaften und ihrer Verbände, da die Ziegelofenarbeiter zu den von ihnen vertretenen Gruppen zählen. Es handelt sich um eine enorme Verantwortung und eine große Herausforderung, der sich die Gewerkschaften stellen müssen“²⁷.

Arbeitnehmerverbände werden auf nationaler und lokaler Ebene tätig

²⁴ IUL: *Land and Freedom*, Kapitel über „Summary of key issues“, <http://www.iuf.org/iuf/1f/01.htm>.

²⁵ IUL: ebd.

²⁶ Gesamtpakistanischer Arbeitnehmerverband: *Bonded Brick Kiln Workers-1989 Supreme Court Judgement and After* (Islamabad, 1998, Khursheed Printers).

²⁷ Ebd.

Kasten 5.1

Begehung des Tages für die Abschaffung der Sklaverei – 2. Dezember

Der 2. Dezember ist der Internationale Tag für die Abschaffung der Sklaverei.

Anlässlich dieses Tages erklärte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, im Jahr 2000, daß „neue Formen der Sklaverei, etwa die sexuelle Ausbeutung von Kindern, Kinderarbeit, Schuldklaverei, Leibeigenschaft, Wanderarbeit, Arbeit im Haushalt, Zwangsarbeit, Sklaverei für rituelle oder religiöse Zwecke und Menschenhandel, für uns alle eine große Herausforderung darstellen.“ Er zollte allen Menschen Achtung, die sich dafür einsetzen, den verschiedenen Erscheinungsformen von Sklaverei ein Ende zu setzen. Auf der Grundlage eines Beschlusses, der zuvor auf einem zweitägigen nationalen Konsultationstreffen in Indien gefaßt worden war, an dem sich die Regierung, Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen beteiligt hatten, fanden am 2. Dezember landesweit Feierlichkeiten zur Begehung des Nationalen Tages für das Ende der Zwangsarbeit statt. Kundgebungen, Arbeitsseminare, Aufklärungskampagnen und Petitionen dienten dem Zweck, der Forderung nach einer Abschaffung der Schuldklaverei in der Praxis Nachdruck zu verleihen.

Quelle: *The Hindu*, 3. Dez. 2000. Presseveröffentlichung unter <http://www.unhcr.ch>.

294. Auch in **Indien** gibt es Anzeichen dafür, daß Gewerkschaften jetzt ihre Bemühungen zur Unterstützung der Schuldarbeiter intensivieren. In einer bedeutsamen Empfehlung der indischen Studiengruppe für Schuldknechtschaft, auf die bereits hingewiesen wurde, wird mit Nachdruck gefordert, daß Anstrengungen zur gewerkschaftlichen Erfassung von Schuldarbeitern auf lokaler wie auch nationaler Ebene unternommen werden sollten. Im September 2000 hielten Vertreter größerer indischer Gewerkschaften und soziale Aktivisten eine nationale Konsultation über Zwangsarbeit, die IAO-Erklärung und Berichterstattungsmechanismen ab. Sie faßten den Beschluß, ein permanentes beratendes Gremium zwecks Koordinierung der Bemühungen zur Abschaffung der Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft in **Indien** einzusetzen und Gewerkschaften in Sektoren zu gründen, in denen Schuldarbeiter existieren. Die Medien auf nationaler, einzelstaatlicher und lokaler Ebene wurden mit Nachdruck dazu aufgefordert, Fällen von Zwangsarbeit und den Schikanen, denen Schuldarbeitsaktivisten seitens ihrer Arbeitgeber ausgesetzt sind, angemessene Aufmerksamkeit zu widmen²⁸.

Eine nationale Konsultation über Schuldknechtschaft führt zu Aktionen

295. Was Lateinamerika anbelangt, so haben Arbeitnehmerverbände in **Brasilien** den Opfern von Zwangsarbeit Unterstützung geleistet. Diese Unterstützung fand in vielfacher Form statt, angefangen von politischer Beratung bis zu spezifischen Unterstützungsprogrammen und öffentlichen Kampagnen. In der Mitte der neunziger Jahre nahmen Vertreter von Gewerkschaften, u.a. des Bundes landwirtschaftlicher Arbeitnehmer (CONTAG), zusammen mit staatlichen Bediensteten und Mitgliedern von Menschenrechtsorganisationen am nationalen Forum gegen Gewalttätigkeit teil. Lokale Gewerkschaften waren auch an umfangreichen Sensibilisierungskampagnen beteiligt, deren Ziel die Warnung potentieller Wanderarbeitnehmer vor dem Risiko einer Abwanderung in entlegene Gebiete war.

296. Auch Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden in immer stärkerem Ausmaß zu IAO-Projekten zur Beseitigung der Zwangsarbeit hinzugezogen. So bemüht sich beispielsweise die Abteilung Sozialfinanzen im Rahmen ihres konsensorientierten Ansatzes zur Behandlung von Schuldknechtschaftsfragen um die Mitwirkung der Sozialpartner an allen ihren Projekten. Die Initiative der italienischen Sozialpartner in **Nepal**, die unter der Schirmherrschaft des IPEC-Programms für die Beseitigung der Schuldknechtschaft von Kindern im Rahmen des *Kamaiya*-Systems durchgeführt wird, enthält Komponenten, die von den Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbänden zu übernehmen sind. Dies ist ein besonders konstruktiver Ansatz; er stellt nicht nur sicher, daß die Beseitigung

Mitwirkung der Sozialpartner an IAO-Projekten

²⁸ Centre for Education and Communication: *Trade Union-NGO Consultative Body to fight for the abolition of forced labour in India*, Pressemitteilung (Neu-Delhi, 26. Sept. 2000).

dieser Formen der Schuldknechtschaft im sozialen Dialog auf nationaler Ebene bis zu einem gewissen Grad sichtbar wird, sondern bewirkt auch eine verstärkte Mitwirkung der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei der Projektdurchführung.

297. Im Rahmen dieses Projekts kamen die IAO und der Gewerkschaftskongreß Nepals (NTUC) im Mai 1999 überein, ein Aktionsprogramm zur Beseitigung der Schuldknechtschaft von Kindern in Hotels, Restaurants und der Teppichindustrie in den Distrikten Kathmandu, Lalitpur, Bhaktapur, Chitwan, Kaski und Dang durchzuführen. Zielgruppe dieses Projekts waren etwa 1.000 Kinder, sowohl Migranten als auch einheimische Kinder. Die Strategien sehen vor, Kinder aus der Arbeit herauszuholen und mittels Unterstützung für ihre Bildung, Berufsbildung und die Entwicklung von Mikrounternehmen wieder einzugliedern. Einem beratenden Ausschuß gehören u.a. Vertreter eines breiten Querschnitts der Regierung, der Industrie, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft an.

298. Im selben Jahr unterzeichneten die IAO und der Allgemeine Bund nepalesischer Gewerkschaften (GEFONT) ein Abkommen über ein weiteres Aktionsprogramm zur Beseitigung der Schuldknechtschaft von Kindern in Westnepal. Das Projekt lief im Juni 1999 mit der Bestimmung von Sozialarbeitern für jeden der fünf Distrikte und der Einsetzung von 15 Dorfentwicklungsausschüssen zur Durchführung des Programms an. Diese Ausschüsse haben Massentreffen mit der Kamaiya-Befreiungsfront (KLF) durchgeführt, um das Bewußtsein für die Schuldknechtschaft von Kindern und die Schuldknechtschaft im allgemeinen zu schärfen. Der GEFONT hat ferner fünf Gewerkschaftsseminare in verschiedenen Distrikten veranstaltet, um Maßnahmen gegen die Schuldknechtschaft zu entwickeln und zur Zahlung des Mindestlohns für landwirtschaftliche Arbeitskräfte anzuhalten. Der GEFONT war an der Kampagne für eine entsprechende Gesetzgebung und an der Ermittlung von Kamaiya-Familien für die Entwicklung von Genossenschaften beteiligt.

299. Derartige Initiativen sind zwar noch nicht weit verbreitet, zeigen jedoch, wie mit Hilfe der Mitwirkung von Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Wirkung von Projekten zur Bekämpfung der Zwangsarbeit verstärkt werden kann.

6. Bewertung der Wirksamkeit: Abschließende Kommentare

300. Es ist wichtig, in diesem ersten Gesamtbericht über die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit einige wichtige Lehren aus früheren Erfahrungen zu ziehen, vor allem aber den Blick in die Zukunft zu richten.

Lehren aus der Vergangenheit

301. Zu bestimmten Zeiten in der Vergangenheit hat die IAO unter Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden Mittel eine signifikante Rolle bei der Ausmerzung der Zwangsarbeit und der diese Arbeitsform begünstigenden Verhältnisse gespielt. Zwecks Schaffung der gesetzlichen Grundlage und des sozialen Konsenses, auf denen ein Programm von Fördertätigkeiten aufgebaut werden konnte, war ein Rahmen von Normen von entscheidender Bedeutung. In den Fällen, in denen die Probleme überwiegend auf dem Land auftraten, war es der IAO möglich, Programme für die Förderung und den Schutz der Rechte ländlicher Arbeitskräfte in die Wege zu leiten und durch spezifische Beschäftigungs- und Entwicklungsinitiativen zu ergänzen.

302. Es besteht die Gefahr, daß Mittel zu knapp zugewiesen werden und daß mehr versprochen wird, als gehalten werden kann. Das in den sechziger und siebziger Jahren durchgeführte Programm für die indianischen Stämme in den Andenländern kann als Erfolg betrachtet werden, da es trotz der recht weitgefaßten sozialen und Entwicklungsziele auf eine Zielbevölkerung in einer bestimmten Anzahl von Ländern zugeschnitten war und die Unterstützung der Regierungen und Sozialpartner der Region genoß. Die IAO war in der Lage, durch die Annahme einschlägiger neuer internationaler Normen und die Förderung der Mitwirkung einer Reihe anderer internationaler Organisationen in einem koordinierten Programm sich als eine federführende Organisation der Vereinten Nationen zu profilieren. Die ländlichen Komponenten des Weltbeschäftigungsprogramms und das vor einigen Jahren eingeführte IPEC-Programm haben ähnliche Merkmale aufgewiesen, d.h. eine Mischung aus einschlägigen Normen, Forschungstätigkeiten und technischer Zusammenarbeit mit vorgegebenen realistischen Zielen.

303. Der Kampf gegen die Zwangsarbeit hat sich als schwierig erwiesen, einmal aufgrund ihrer spezifischen Merkmale, aber auch deshalb, weil viele Regierungen das Problem nicht zugeben wollen. Das Beispiel von **Nepal**, ein Land, das vor kurzem die Zwangsarbeit für abgeschafft erklärt und um die unverzügliche Unterstützung der IAO für die Ausmerzung dieser Arbeitsform in der Praxis ersucht hat, zeigt jedoch, was in der jetzigen Lage getan werden kann, um

Fortschritte zu erzielen. Trotz des politischen Willens kann jedoch die Ermittlung eines Problems und die Sensibilisierung der Gesellschaft in bezug auf die Lösung dieses Problems eine schwierige Herausforderung darstellen.

304. Aus all dem läßt sich der Schluß ziehen, daß es eines breiten Spektrums von Maßnahmen bedarf, wobei eine Reihe von Instrumenten verwendet werden sollten. Aufgrund der Art der modernen Zwangsarbeit ist ein wirklich globales Sensibilisierungsprogramm erforderlich, das durch sorgfältige Forschungen und die Entwicklung geeigneter statistischer Methoden zur Ermittlung der Probleme und ihrer Ausmaße untermauert werden muß. Gezielte und profilierte Programme der technischen Zusammenarbeit, in spezifischen Regionen durchgeführt, könnten die folgenden Komponenten enthalten: Behandlung der strukturellen Ursachen der Zwangsarbeit; Stärkung der Berufsverbände, die die Zwangsarbeit bekämpfen; Durchführung umfangreicher Kampagnen gegen die Zwangsarbeit; und Aufbau und Stärkung der Einrichtungen der Arbeitsverwaltung und der Strafgerichtsbarkeit, die zur Unterstützung politischer Eingriffe zur Bestrafung der Täter erforderlich sind. Gleichzeitig müssen diese Initiativen in den breiteren Rahmen der menschenwürdigen Arbeit eingebettet werden, damit es erst gar nicht zu Zwangsarbeit kommt.

*Es ist ein breites
Spektrum von
Maßnahmen
erforderlich*



***Teil III. Auf dem Weg zu einem
Aktionsplan gegen die Zwangsarbeit***

1. Ein konzertierter Aktionsplan ist notwendig

305. Die Zwangsarbeit als solche ist noch nicht in den Brennpunkt des Weltinteresses geraten. Sie nimmt verschiedene Formen an, deren gemeinsame Züge auf den ersten Blick abstrakt erscheinen könnten. Dennoch macht die Zwangs- oder Pflichtarbeit beinahe täglich in Berichten über Menschenhandel, Gefangenhaltung von Arbeitskräften in Ausbeuterbetrieben und die sklavereiähnlichen Verhältnisse auf einigen Plantagen und sogar in Privathaushalten Schlagzeilen. Aufgrund des Ernstes einiger der in diesem Bericht beschriebenen Situationen ist ein internationales Aktionsprogramm angezeigt, bei dem die IAO in einigen Fällen federführend sein könnte. In diesem letzten Teil werden einige Vorschläge zur Entwicklung eines derartigen Aktionsprogramms und zu dessen Gesamtstrategie und verschiedenen Komponenten unterbreitet. Dank konzentrierter Bemühungen würde die Zwangs- und Pflichtarbeit einen der vorderen Plätze auf der Tagesordnung von Regierungen und IAO-Mitgliedsgruppen und der internationalen Gemeinschaft insgesamt einnehmen.

Konzentration der Bemühungen, dieses Problem sichtbar zu machen

2. Der Umfang eines IAO-Aktionsplans gegen Zwangsarbeit: Allgemeine Betrachtungen

306. Die erste Herausforderung besteht darin, die eigenen Mitgliedsgruppen der IAO und die internationalen Entwicklungsorganisationen in bezug auf die Zwangsarbeit in all ihren Formen zu sensibilisieren. Es handelt sich um eine komplexe, aber sehr bedeutsame Aufgabe. Damit in diesem Bereich tatsächlich Fortschritte erzielt werden, muß die Weltgemeinschaft unbedingt verstehen, daß:

- die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit eine Voraussetzung für den Erfolg umfassenderer Entwicklungsziele wie nachhaltige Landwirtschaft und Verringerung der Armut für Frauen und Männer in allen Sektoren ist;
- die Zwangsarbeit ein nach wie vor bestehendes Problem ersten Ausmaßes und nicht ein Relikt aus vergangenen Zeiten ist;
- Maßnahmen an verschiedenen Fronten erforderlich sind.

307. Ein wichtiger erster Schritt besteht darin, daß Mitgliedstaaten Hilfestellung bei der Ermittlung der Art und des Ausmaßes der Zwangsarbeit innerhalb und jenseits ihrer Grenzen erhalten. Die sachverständigen Berater haben bereits in ihrer ersten Überprüfung der im Rahmen der Erklärung vorgelegten Jahresberichte darauf hingewiesen, daß es ermutigend sei, daß einige Länder das Problem erkannt hätten. Eine derartige Offenheit verdient eine positive Reaktion. Der IAO wurde es so möglich gemacht, das neue Programm gegen Schuldknechtschaft in **Nepal** unverzüglich zu unterstützen. In der zweiten jährlichen Überprüfung wurde erneut Interesse an der Durchführung detaillierter Untersuchungen der Formen der Zwangsarbeit, deren Vorhandensein gemeldet wurde, bekundet, und auch diese sind einer Unterstützung wert.

308. Bei der Reaktion auf derartige Wünsche bietet sich der IAO nun die Gelegenheit, ein konzentriertes neues Programm für Datenerfassung und Forschung, Analyse, Sensibilisierungs- und praktische Tätigkeiten in die Wege zu leiten. Es sind noch umfangreiche analytische Aufgaben zu erledigen, um die diversen Facetten der Zwangsarbeit zu erfassen. Mehrere Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, daß sie Unterstützung sogar bei der Identifizierung der Art des Problems und bei der Vorlage einschlägiger Daten benötigen (z.B. **Madagaskar**). Die Entwicklung zweckmäßiger, den verschiedenen Wirtschaften angepaßter Erhe-

*Der erste Schritt:
Sensibilisierung
und Ermittlung
des Problems*

bungstechniken und -methodologien dürfte an sich schon eine gewaltige Aufgabe sein.

309. Es wird immer Unterschiede zwischen schrittweisen und radikaleren Ansätzen zur Ausmerzung der Zwangs- und Pflichtarbeit in verschiedenen kulturellen Umfeldern geben. Im Verlauf der Diskussion über die Schuldknechtschaft in Asien wurden gewisse Zwangslagen ermittelt. Welche Rolle kommt der Sozialfinanzierung zu, wenn Zwangsarbeitssysteme in den die Eliten schützenden wirtschaftlichen und auch politischen Strukturen tief verwurzelt sind? Was passiert, wenn eine internationale Organisation oder NGO den Freikauf von Schuldklaven oder Leibeigenen durch Rückzahlung ihrer „Schulden“ anstrebt? Welchen Nutzen bringt es, die Schuldknechtschaft per Gesetz abzuschaffen, ohne gleichzeitig flankierende Politiken zur Rettung, Wiedereingliederung und Sicherung einer alternativen Beschäftigung und des Lebensunterhalts der Betroffenen auf längere Sicht vorzusehen? Fragen dieser Art stellen sich im Zusammenhang mit der nachhaltigen Beseitigung der Zwangsarbeit in Hülle und Fülle.

310. Trotz derartiger Vorbehalte dürfte vieles für einen koordinierten Aktionsplan der IAO zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausmerzung der Zwangs- und Pflichtarbeit sprechen. Die Mitgliedstaaten halten es möglicherweise für angezeigt, die einzelnen Probleme, wie Zwangsarbeit in der Landwirtschaft, im Haushalt oder im informellen Sektor, Schuldknechtschaft, Menschenhandel für Zwecke der Zwangsarbeit und dergleichen, getrennt anzugehen. Es kann sein, daß sie zunächst einmal den Schwerpunkt auf statistische Methoden und Datenerfassung legen wollen, um das Ausmaß der Zwangsarbeit in verschiedenen Wirtschaftssektoren abzuschätzen. Es kann auch sein, daß sie zunächst einmal Unterstützung bei der Rechtsreform und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung benötigen. Vielfach dürften sie auch Hilfe bei der Stärkung der Arbeitsaufsicht und der Justizsysteme zwecks wirksamerer Verfolgung der Täter benötigen. Die Mitgliedstaaten könnten es auch für angebracht halten, Präventionsprogrammen mehr Gewicht beizumessen, die die am meisten gefährdeten Gruppen ermitteln und alternative Formen der Existenzsicherung zu entwickeln suchen. Sie können und sollten den gesetzlichen Rahmen zur Förderung von Initiativen der in Schuldknechtschaft gehaltenen Arbeitskräfte zur Bildung von Verbänden bieten. Pilot- und sektorspezifische Programme könnten den Boden für eine alternative Erwerbsgrundlage für die aus der Zwangsarbeit befreiten Personen bereiten. Unabhängig von dem jeweils gewählten Schwerpunkt sollte die Gesamtstrategie die folgenden Komponenten enthalten:

- Identifizierung des Problems (Erhebungen, Kartierung);
- Sensibilisierung (wobei die verschiedenen Teile der Allgemeinheit, die Opfer und die Täter angesprochen werden sollten);
- Prävention (zielgerichtete Warnungen, Untersuchungsmechanismen, Politiken und Maßnahmen zur Verhütung der Zwangsarbeit);
- Abhilfemaßnahmen (Freilassung, Wiedereingliederung usw.);
- Bestrafung der Täter.

311. Als Ergänzung sollte die IAO ihre Initiativen zur konkreten Umsetzung ihrer Verpflichtung, im Rahmen der Erklärung und ihrer Folgemaßnahmen technische Zusammenarbeit zu bieten, sichtbar machen. Auf Länderebene dürfte es am besten sein, sich zunächst auf eine begrenzte Anzahl von krassen Fällen zu konzentrieren, wo die Regierung den politischen Willen zur Bewältigung der Probleme unter Beweis gestellt hat. Wenn zunächst die extremen Fälle angeprangert werden, dürfte auch das Verständnis wachsen, was Zwangsarbeit

Eine mögliche Palette von Interventionen

Stärkere Sichtbarkeit der IAO-Tätigkeiten

eigentlich ist, da mit diesem Begriff bisweilen ein breites Spektrum nicht normengerechter Arbeitsbedingungen bezeichnet wird.

3. Zwangsarbeit: Eine gemeinsame globale Verantwortung

312. Ein wirksames Programm gegen moderne Formen der Zwangsarbeit setzt eine starke globale Verpflichtung seitens einer Reihe von Organisationen des Systems der Vereinten Nationen und seiner Sonderorganisationen sowie seitens regionaler Organe und Entwicklungsbanken voraus. Seit langer Zeit bestehende Probleme der Zwangs- oder Pflichtarbeit könnten im Zusammenhang mit Agrarinstitutionen stehen, die vom Standpunkt der nachhaltigen Landwirtschaft, der Produktivität und der Menschenrechte aus dringend einer Reform bedürfen. Mit dem Menschenhandel sind zwar Dimensionen der Zwangsarbeit verbunden, die die IAO unmittelbar angehen, dennoch muß er auch unter anderen Aspekten behandelt werden. Die Tätigkeiten der IAO im Bereich der Bekämpfung der Zwangsarbeit können die Bemühungen anderer Institutionen unterstützen – aber nur, wenn sie ihnen stärker bewußt sind.

313. In vielen Bereichen wird die IAO nur begrenzte Wirkung erzielen, wenn sie nicht in enger Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen handelt. Die IAO kann eine Führungsrolle in bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsaspekte dieser Probleme übernehmen, in vielen anderen Bereichen jedoch kann sie nicht allein handeln. Größere Anstrengungen sind erforderlich, um auf internationaler Ebene das Bewußtsein für die Dimensionen der Zwangsarbeit und für die Arbeitsmarktaspekte von mit der Zwangsarbeit im engen Zusammenhang stehenden Phänomenen zu schärfen. Die IAO kann Entwicklungsinstitutionen, von denen bekannt ist, daß sie derartige Praktiken bei ihren eigenen Tätigkeiten vermeiden wollen, weiterhin ihr Fachwissen im Bereich der Zwangsarbeit anbieten. Detailliertere Richtlinien könnten diesen Institutionen bei der Unterrichtung von Regierungen und privaten Auftragnehmern über Methoden von Nutzen sein, die sicherstellen, daß sie nicht ungewollt das Entstehen neuer oder den Fortbestand alter Zwangsarbeitsmuster unterstützen.

***Eine globale
Verpflichtung ist
erforderlich***

4. Spezifische Themen für künftige Maßnahmen

Thematische Forschungen und Analysen

314. Zur genauen Ermittlung der lokalen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Faktoren, die in bestimmten Ländern und unter bestimmten Voraussetzungen zur Zwangsarbeit führen bzw. diese fördern, ist ein maßgeschneidertes Forschungsprogramm erforderlich. Niemand wird behaupten wollen, daß der Einsatz von Zwangsarbeit für einen gegebenen Staat wirtschaftlich rentabel ist. In der Tat sind die Staaten verpflichtet, die Zwangsarbeit zu beseitigen. Auch die Führungskräfte der Wirtschaft insgesamt haben sich der Ausmerzungen von Zwangsarbeitssystemen verschrieben. Und dennoch können bestimmte Formen der Zwangsarbeit für kriminelle Banden und Einzelpersonen, die mit ihrem Verhalten die Grenze der Menschenwürde überschreiten, hohe Profite abwerfen. Ein besseres Verständnis der praktischen Aspekte der Zwangsarbeit könnte den Weg zu wirksameren Maßnahmen gegen die Täter ebnen. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung bieten Ländern die Möglichkeit zur Bewertung der Lage, zur Einbeziehung der Sozialpartner, zur Prüfung der nationalen Gesetze, zur Ermittlung der erforderlichen Aktionen, zur Bildung von Koalitionen zur Durchführung dieser Aktionen und zur Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen.

315. Darüber hinaus ist es wichtig, genauer aufzuzeigen, welche Bevölkerungsgruppen – aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und ethnischer Herkunft – am meisten betroffen sind. Es ist allgemein bekannt, daß Kinder für Zwangs- oder Pflichtarbeit anfälliger sind. Es gibt Gründe für die Annahme, daß Frauen und Männer gegenüber neuen und unterschiedlichen Formen des Zwangs unterschiedlich gefährdet sind. Und es liegen Nachweise dafür vor, daß eingeborene Völker und sonstige rassische oder ethnische Minderheiten für Zwangsarbeit besonders anfällig sind. Das Ausmaß der Zwangsarbeit unter derartigen Gruppen in verschiedenen Regionen sowie deren Einstellungen und Verteidigungsmechanismen müssen systematischer dokumentiert werden. Die Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, die vom 28. August bis 1. September 2001 in Durban stattfinden wird, dürfte eine zusätzliche Informationsquelle darstellen, die den derzeitigen Wissensstand über Zwangsarbeit verbessern könnte.

Von der Zwangsarbeit betroffene Gruppen stärker ins Blickfeld rücken

316. Es spricht vieles dafür, daß auch Wanderarbeitnehmer leicht in Zwangs- oder Pflichtarbeit geraten können. Schwerpunkt des operativen Programms der IAO waren bisher überwiegend die internationalen Wanderungen zur Beschäftigungsaufnahme. Auf nationaler Ebene auf verschiedenen Kontinenten dürften bestimmte Formen der Binnenwanderung, z.B. saisonale Wanderungen in der kommerziellen Landwirtschaft oder Wanderungen in Städte zwecks Arbeit im Haushalt, ganz besonders mit Schuldknechtschaft in Verbindung gebracht werden. Eine weitere Untersuchung dieser Fragen und eine Prüfung der Anwerbungs- und Repatriierungsmethoden, der Entlohnungssysteme, der Arbeitsbedingungen und Unterkünfte sowie der Vertretungs- und Abhilfeformen sind erforderlich.

317. Offenbar sind die Arbeitsmarktaspekte der Zwangs- oder Pflichtarbeit im allgemeinen nicht im Licht der derzeitigen Verhältnisse untersucht worden. Warum gibt es nach wie vor Zwangs- oder Pflichtarbeit angesichts der Armutslinderungsstrategien und offenerer Wirtschaften? Bisher wurde der Schwerpunkt auf die Push- und nicht auf die Pull-Faktoren gelegt. Warum gibt es Zwangs- oder Pflichtarbeit in manchen Kontexten von Armut, aber nicht in anderen? Auf welche Weise beeinflussen makroökonomische Konzepte wie größere Arbeitsmarktflexibilität und Anpassungspolitiken das Ausmaß der Zwangs- oder Pflichtarbeit? Was kann im Rahmen makroökonomischer und sektorspezifischer Politiken unternommen werden, um Fälle von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu vermeiden oder zu beseitigen? Welchen Einfluß hat die Durchführung von Dezentralisierungspolitiken auf die Fähigkeit der Regierung zur Verhütung, Aufdeckung und Abschaffung der Zwangsarbeit gehabt? Die im Rahmen des InFocus-Programms Sozioökonomische Sicherheit durchgeführten Forschungsarbeiten zu diesen Problemen und deren Behandlung dürften einige Hinweise liefern; indessen bleibt noch viel zu tun.

***Die Arbeitsmarkt-
dimension unter
Kontrolle bekommen***

Zwangsarbeit und Menschenhandel

318. In Anbetracht der Tatsache, daß sich so viele Menschenrechts-, humanitäre und Entwicklungsorganisationen derzeit mit verschiedenen Aspekten des Menschenhandels befassen, ist es wichtig, die spezielle Nische für die IAO zu ermitteln. Die IAO entwickelt derzeit ihre eigene Strategie und hat eine begrenzte Anzahl von Projekten in die Wege geleitet, deren Schwerpunkt die Verhütung des Menschenhandels mit gefährdeten Personen zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist. Auch die Wissensbasis erweitert sich. Die IAO könnte als Beitrag zu einer wirksameren Strafverfolgung der Täter ein umfangreicheres Programm für die Untersuchung und Dokumentierung der Verhältnisse der Personen durchführen, die für Zwecke der Zwangsarbeit in alle Regionen eingeschleust werden. Ein solcher Ansatz könnte Bemühungen zur Freilassung und Wiedereingliederung der Opfer sowohl in ihren Herkunftsländern als auch in den Ländern beinhalten, in denen sie Zwangsarbeit leisten.

***Welche Nische kann
die IAO im Bereich
des Menschenhandels
besetzen?***

319. Welche Rolle die IAO und ihre Mitgliedsgruppen angesichts des organisierten Verbrechens und gut organisierter krimineller Kartelle spielen können, stellt eine Schlüsselfrage dar. Die IAO hat mit Sicherheit eine Einflußmöglichkeit auf die Arbeitsaufsicht, und eine verbesserte Arbeitsverwaltung kann auf kreative Weise mit den Strafverfolgungsbehörden zwecks Ausmerzung mißbräuchlicher Verhältnisse in Schwarzbetrieben zusammenarbeiten. Die Ermittlungen anderer Stellen, einschließlich der Untersuchung des grenzüberschreitenden Menschenhandels, könnten durch das Fachwissen auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht sowie in anderen Bereichen unterstützt werden. Beispielsweise

hat die Regierung **Frankreichs** einen derartigen mehrere Ministerien – Justiz, Zoll, Soziale Sicherheit und Arbeit – umfassenden Ansatz zur Verfolgung von Schwarzbetrieben gewählt, die eingeschleuste Arbeitskräfte beschäftigen. Ein größerer Bekanntheitsgrad der IAO-Erklärung und der Übereinkommen über die grundlegenden Menschenrechte – und auch spezifischerer Urkunden über Wanderarbeitnehmer, Arbeitsvermittler und die Vermeidung mißbräuchlicher Entlohnungspraktiken – kann selbstverständlich ebenso von Nutzen sein wie der Informationsaustausch unter Arbeitsaufsichtsdiensten. Das massive Wachstum der Schattenwirtschaft und der starke Anstieg der Zahl anfälliger Personen, die ihr zum Opfer fallen, stellt auch für die Sozialpartner der IAO eine monumentale Herausforderung dar.

320. Obgleich die IAO bei der Ausarbeitung des neuen Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seiner beiden Protokolle über den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten eine relativ geringe Rolle gespielt hat, wird die IAO-Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit in diesen neueren Urkunden implizit anerkannt. Die Wissensbasis der IAO in diesem Bereich, die u.a. durch die Berichterstattung im Rahmen der Erklärung der IAO und im Zusammenhang mit ratifizierten Übereinkommen¹ erworben wird, könnte bei der Beendigung des Menschenhandels zum Zweck der Zwangsarbeit Hilfestellung leisten.

321. Es ist erforderlich, so klar wie möglich die spezifische Rolle der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen sowie der für die Durchsetzung des Arbeitsrechts verantwortlichen innerstaatlichen Stellen bei der Verstärkung internationaler und nationaler Bemühungen zur Bekämpfung der Geißel des Menschenhandels festzulegen, der in Zwangs- oder Pflichtarbeit mündet.

Beseitigung der Zwangsarbeit durch ländliche Entwicklung

322. Eine umfassende Strategie gegen die Zwangsarbeit muß an der Wurzel des Problems ansetzen, d.h. in vielen Fällen bei der fehlenden, üblicherweise durch Einkommen und Vermögen gegebenen Sicherheit der Leute, deren Freiheit gefährdet ist. Insgesamt gesehen dürfte dies eine gewisse Stärkung der fachlichen Kapazitäten der IAO in bezug auf die Beschäftigung auf dem Land und die ländliche Entwicklung, die Stärkung von Verbänden ländlicher Arbeitskräfte und die Schaffung von Voraussetzungen für einen echten sozialen Dialog in einem ländlichen Rahmen erforderlich machen.

323. Dieses Ziel könnte durch eine Reihe innovativer Ansätze bei der ländlichen Entwicklung verfolgt werden. Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen liegt jetzt das Schwergewicht im Zielbereich Linderung der Armut immer mehr auf Partnerschaften, wobei verschiedene Organisationen entsprechend ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich herangezogen werden. Es könnte auch

Beseitigung der Zwangsarbeit ist Teil einer nachhaltigen Entwicklung

¹ Auf seiner Tagung im Dezember 2000 forderte der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen alle Regierungen auf, in ihren kommenden Berichten im Rahmen des Übereinkommens Nr. 29 Informationen über die ergriffenen oder in Betracht gezogenen Maßnahmen zur Verhütung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung vorzulegen. Der Sachverständigenausschuß forderte Informationen über Maßnahmen an, die die aktive Untersuchung des organisierten Verbrechens in bezug auf den Menschenhandel, die Ausbeutung der Prostitution anderer und die Führung von Ausbeuterbetrieben stärken sollen, darunter Ausstattung der Strafvollzugsbehörden mit angemessenen materiellen und personellen Ressourcen, eine spezifische Ausbildung der Vollzugsbeamten zur Behandlung der Probleme des Menschenhandels und internationale Kooperation zwischen den Strafvollzugsbehörden im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels.

Verbindungen zwischen der IAO, den Vereinten Nationen und dem privaten Sektor geben, z.B. im Rahmen des Globalen Paktes. In einem solchen Fall kann die IAO die Einbeziehung einer spezifischen Komponente für die Ausmerzung der Zwangsarbeit in jedes Programm für ländliche Entwicklung anstreben, das in einem Gebiet, in dem Zwangsarbeit aufgedeckt worden ist, geplant oder in die Wege geleitet worden ist. Der Ausmerzung der Zwangsarbeit könnte im Rahmen der Verfolgung einer Politik der nachhaltigen Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hierzu könnte folgendes zählen: Sensibilisierung; rechtliche Unterstützung; Mikrokredite; Überwachung der Tätigkeiten von Anwerbungsvermittlern; und sonstige relevante Tätigkeiten. In Ländern, in denen ermittelt worden ist, daß Zwangsarbeit in erheblichem Ausmaß vorhanden ist, könnte die IAO ferner Regierungen dazu anhalten, Fragen der Zwangsarbeit bei Maßnahmen, die im Rahmen des Entwicklungshilferahmens der Vereinten Nationen (UNDAF) ergriffen werden, Beachtung zu schenken. Der UNDAF bietet den operativen Rahmen für die Koordination zwischen Gebern und Organisationen, die so gestaltet ist, daß strukturellen und sozialen Anliegen die gleiche Beachtung geschenkt wird wie makroökonomischen und finanziellen Fragen. In Ländern, in denen die Zwangsarbeit ein erhebliches Problem darstellt, muß ihre Beseitigung eine Komponente des generellen Entwicklungsrahmens sein. Ähnliches dürfte auf die IAO-Tätigkeiten zutreffen, die zur Umsetzung des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit auf Länderebene geplant sind: Sie würden eine Gelegenheit bieten, die Daten und Argumente zur Unterstützung eines derartigen Ansatzes zu entwickeln.

324. Statt die ländliche Entwicklung lediglich in Herkunftsgebieten zu fördern, könnte die IAO auch integrierte Projekte entwickeln, die sich mit folgendem befassen: dem gesamten Anwerbungszyklus; Transport; Arbeitsbedingungen am Zielort, wo das Risiko einer Zwangsarbeit besteht; und Wiedereingliederung am Herkunftsort. Dieser Ansatz eignet sich am besten für Fälle der saisonalen Arbeitsmigration in der kommerziellen Landwirtschaft, sowohl innerhalb als auch jenseits der Landesgrenzen, bei denen es Anzeichen für eine Zwangsrekrutierung und auf Zwang gegründete Beschäftigungspraktiken gibt. Dies wäre insbesondere im Fall umfangreicher Wanderungen von besonderer Bedeutung, z.B. bei Wanderungen eingeborener Arbeitnehmer in Lateinamerika zur Zucker-, Baumwoll-, Kaffee- und Obsternte. Bestimmte nationale Programme haben sich bereits um einen integrierten Ansatz für diese Probleme bemüht, z.B. diejenigen des nationalen Programms für ländliche Arbeitskräfte in **Mexiko**, das sich mit den Lebens-, Anwerbungs-, Transport- und Arbeitsbedingungen sowohl in Herkunfts- als auch in Zielgebieten sowie auch während des Wanderungszyklus befaßt. Ansätze dieser Art könnten von der IAO gut geplant und in anderen Ländern und Regionen, in denen ländliche Wanderarbeitnehmer dem Risiko eines Zwangs ausgesetzt sind, unterstützt werden.

*Erforderlich ist ein
Blick auf alle
Wanderungsetappen*

Arbeitsaufsicht und Gesetzesvollzug

325. Voraussetzung für die Ausmerzung der Zwangsarbeit ist eine besondere Wachsamkeit der Vollzugsorgane. Sonderprogramme wie diejenigen, die auf Bundesebene in **Brasilien** zur Bekämpfung der Zwangsarbeit in entlegenen und ländlichen Gebieten durchgeführt wurden, scheinen einen gewissen Erfolg erzielt zu haben. Eine wichtige Maßnahme kann zweifellos die Stärkung der Arbeitsaufsichtsdienste sein, und vorbeugende Arbeitsaufsichtsstrategien sind in

*Unkonventionelle
Unterstützung zur
Durchsetzung eines
Verbots der
Zwangsarbeit*

bezug auf die Beseitigung der Zwangsarbeit vielversprechend². Ferner dürfte die Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten in bezug auf die laufende Überwachung von Situationen, in denen Zwangsarbeit auftreten könnte, von Bedeutung sein. Indessen sind Einrichtungen des formellen Sektors in der Regel nicht dazu geeignet, behauptete Fälle von Zwangsarbeit im ländlichen und im informellen Sektor zu untersuchen. Erforderlich ist die Erforschung innovativer Maßnahmen zur Behandlung dieser Probleme in Absprache mit den Sozialpartnern. Eine Möglichkeit, die auch ein Instrument zur Mobilisierung darstellen könnte, besteht darin, Wiedergutmachung für die Opfer der Zwangsarbeit durch Prozesse im öffentlichen Interesse mit ausführlicher Berichterstattung in den Medien anzustreben. Ein anderer Weg, der beschritten werden kann, ist die Bildung von Koalitionen der Zivilgesellschaft auf breiter Basis unter Beteiligung der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer; zudem sollten Fälle von Zwangsarbeit in das Blickfeld öffentlicher Stellen wie Ombudsleute und nationale Institutionen für Menschenrechte gerückt werden. Religiöse Organisationen haben sich oft als mächtige Verbündete im Kampf gegen die Zwangsarbeit herausgestellt. Ähnliche Koalitionen können auch auf lokaler Ebene in Gebieten gebildet werden, in denen Zwangsarbeitsfälle aufgedeckt worden sind.

326. Die Initiativen müßten dokumentiert und die Lehren aus vorbildlichen Praktiken verbreitet werden. Als Beispiel sei auf das **Nepal**-Projekt verwiesen; indessen sollte es noch weitere Projekte geben, die als Vorbilder für die Planung ähnlicher Notfall- wie auch längerfristiger Programme dienen können.

Statistiken

327. Angesichts des derzeitigen Wissensstands sind in diesen Gesamtbericht keine Gesamtstatistiken über das Ausmaß der Zwangs- und Pflichtarbeit in der Welt von heute aufgenommen worden. Jedoch sollte jetzt der Versuch unternommen werden, geeignete Methodologien zur Aufdeckung von Zwangsarbeitspraktiken in Arbeitsmarktinformationen und sonstigen Statistiken zu entwickeln. Sofern keine unmittelbaren Statistiken zur Verfügung stehen, könnte entsprechendes Ersatzmaterial ermittelt werden. Zuverlässige Daten würden die Verfolgung der Fortschritte zwischen den Gesamtberichten über die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit erleichtern, die gemäß den Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung in Vierjahresintervallen vorzulegen sind.

328. Obgleich eine genauere Vorstellung von der Größenordnung der Zahl der Schuldarbeiter von großer Bedeutung ist, sind nicht nur Daten über die Angebotsseite der Gleichung erforderlich. Wenn man sich ein klares Bild von dem Profil der Personen verschafft, die andere in Schuldknechtschaft halten, so dürfte dies nützliche Hinweise zu Mitteln und Wegen liefern, wie diese Praxis dauerhaft beseitigt werden kann. In der Öffentlichkeit propagierte Statistiken über strafrechtliche Verfolgungen und die Strafen für die Täter dürften allein schon eine gewisse abschreckende Wirkung haben.

² Diese Strategie, die als Teil des IAO-Programms Sichere Arbeit entwickelt wurde, wird unter folgender Adresse erläutert: <http://mirror/public/english/protection/safework/labinsp/index.htm>.

Die Arbeit im Haushalt ins Rampenlicht rücken

329. Die Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit im Haushalt stellt eine besondere Herausforderung dar. Aber auch diese Herausforderung muß bewältigt werden. Dieses Phänomen weist wesentliche geschlechtsspezifische und Kinderarbeitsaspekte auf, da die Opfer des Menschenhandels zum Teil dieser Arbeitsform zugeführt werden. IPEC-Initiativen in diesem Bereich haben vielversprechende Ansätze entwickelt. Um eine bessere Vorstellung über die Zwangs- oder Pflichtarbeit im Haushalt zu erlangen und die besten Alternativen zur Behandlung dieses Problems in verschiedenen nationalen Kontexten sowohl im Fall von Kindern als auch im Fall von Erwachsenen zu bestimmen, könnte die IAO ihre eigenen Tätigkeiten im Bereich der Arbeit im Haushalt verstärken und andere Institutionen zu einem ähnlichen Vorgehen veranlassen.

Erreichen der anfälligen Personengruppen: Herausforderungen für die Sozialpartner

330. Was die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer anbelangt, so könnte die Behandlung des Problems der Zwangs- und Pflichtarbeit bedeuten, daß sie über ihre normalen Kunden und Mitglieder hinaus ausgreifen müssen. Bei den Opfern handelt es sich um die verletzlichen Gruppen, die schwer gewerkschaftlich zu organisieren sind – zumindest im konventionellen gewerkschaftlichen Sinne – und die fast in allen Fällen zu arm sind, um regelmäßig Beiträge entrichten zu können. Die Täter sind in der Regel Überläufer aus der Wirtschaft oder Kriminelle, die keinen Arbeitnehmerverbänden oder Handels- oder Industriekammern angehören.

331. Die Arbeitnehmerverbände haben vielfach ihre Solidarität mit den Opfern der Zwangsarbeit zum Ausdruck gebracht. Nationale Gewerkschaften haben auch wichtige Forschungsarbeiten durchgeführt und veröffentlicht, so daß die Probleme der Zwangsarbeit ihren jeweiligen innerstaatlichen Stellen zur Kenntnis gebracht wurden. Jedoch sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in diesem Bereich im allgemeinen weitaus weniger aktiv gewesen als in anderen. Die IAO könnte diese Verbände im Rahmen ihrer Unterstützungstätigkeiten dazu anhalten, sich erneut mit Nachdruck des Problems der Zwangsarbeit anzunehmen.

Ein Sonderprogramm gegen Schuldknechtschaft

332. Die IAO hat vor kurzem ihre Tätigkeiten zur Verhütung der Schuldknechtschaft und zur Rettung und Wiedereingliederung von Schuldarbeitern in einigen asiatischen Ländern intensiviert. Die Regierungen der Region haben ihre Bereitschaft gezeigt, die IAO in Programme für die Ausmerzung der Schuldknechtschaft einzubeziehen. Wichtige neue Entwicklungen sind die Einleitung eines neuen Programms und neuer Projekte im Rahmen der Erklärung sowie das regionale südasiatische Programm der Abteilung Sozialfinanzen, das das Problem der Schuldknechtschaft auf dem Weg über Mikrofinanzierungstechniken angeht. Dennoch bleibt noch viel zu tun, sowohl im Bereich der Analyse als auch im Bereich der Datenerfassung sowie in bezug auf praktische Programme für die dauerhafte Ausmerzung der Schuldknechtschaft. Im Rahmen der Folge-

maßnahmen zur Erklärung bietet sich nun eine einmalige Gelegenheit, dieses seit langer Zeit bestehende Problem, das vielleicht Millionen von Arbeitnehmern betrifft, in den Griff zu bekommen.

333. Ein effizientes Programm gegen die Schuldknechtschaft setzt einen ganzheitlichen Ansatz und die Zusammenarbeit einer Reihe unterschiedlicher internationaler Organisationen voraus. Dies kann nicht ausschließlich als Arbeitsproblem gesehen werden. Eine wirksame und bleibende Wiedereingliederung von Schuldarbeitern würde eine Reihe verschiedener Maßnahmen erforderlich machen, u.a.: Regelung von Problemen in bezug auf Grund und Boden; Datenerfassung; Bau kostengünstiger Wohnungen und sanitärer Anlagen; Gewährleistung einer stabilen und dauerhaften Beschäftigung; Durchsetzung des Mindestlohns; Bildung der Kinder von Schuldarbeitern; Schutz der bürgerlichen Rechte; Sensibilisierung der Gesellschaft insgesamt für die Rechte der Gruppen, die am ehesten in Schuldknechtschaft zu geraten drohen. Und diese Liste ist noch nicht vollständig.

334. Hier bietet sich der IAO eine echte Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit Regierungen und den Sozialpartnern in den betreffenden Ländern ein bedeutendes internationales Aktionsprogramm gegen eine soziale Geißel in die Wege zu leiten, deren wirksame Bekämpfung den Regierungen trotz ihrer gesetzgebenden und praktischen Bemühungen in den letzten drei Jahrzehnten so schwergefallen ist. Ein integriertes Programm gegen die Schuldknechtschaft würde viele unterschiedliche Ministerien und sonstige Akteure in den jeweiligen Ländern betreffen. Auf internationaler Ebene könnte die IAO selbst die Führungsrolle bei der Inangriffnahme eines umfassenden Förderungsprogramms zur Unterstützung von Regierungen bei der Ausmerzungen eines der schwerwiegendsten strukturellen Probleme der Zwangsarbeit in der modernen Welt übernehmen. Die aus einem derartigen Programm gewonnenen Erfahrungen könnten wegweisend für ähnliche Initiativen in anderen Sektoren sein, wie der Arbeit im Haushalt, wo Millionen Arme Zwangsarbeit verrichten.

Eine Reihe von Maßnahmen und Institutionen sollten sich mit der Zwangsarbeit auseinandersetzen

5. Abschließende Bemerkungen

335. Im 21. Jahrhundert gibt es keinerlei Entschuldigung für Zwangsarbeit. Die Erklärung der IAO hat die Möglichkeit geboten, uns daran zu erinnern, daß Zwangsarbeit leider immer noch – wenn auch begrenzt – in aller Welt vorhanden ist. Die Erklärung stellt eine neue Chance dar, daß die Regierungen das Vorhandensein der Zwangsarbeit anerkennen, daß die IAO die Bemühungen der Regierungen zur Ausmerzung dieser Arbeitsform fördert und daß die Sozialpartner weiterhin in diesem Bereich für die Freiheit des Menschen eintreten.

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

1. Ist es zutreffend, daß die im Bericht genannten allgemeinen Formen der Zwangsarbeit – i) die hauptsächlich in ländlichen Gebieten anzutreffende Zwangsarbeit in Form von Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft usw., ii) Zwangsarbeitssituationen im Zusammenhang mit Menschenhandel; iii) bestimmte Formen von Häftlingsarbeit – dem ganzen Umfang und der Realität aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit in der heutigen Welt Rechnung tragen?
2. Warum kommt es bei Armut unter bestimmten Umständen zu ländlicher Zwangsarbeit und zu Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel, unter anderen Umständen jedoch nicht? Welche anderen wichtigen Faktoren spielen eine Rolle?
3. Welchen Einfluß hat der relative Status von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen und verschiedenen ethnischen, rassischen und religiösen Gruppierungen und Altersgruppen innerhalb einer Gesellschaft auf ihre Anfälligkeit gegenüber einer Zwangsarbeitssituation? Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die Strategien zur Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit?
4. Was können die verschiedenen staatlichen Institutionen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit – allein und gemeinsam – tun, um den Bewußtseinsstand in den davon betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern? Um sie zu befreien? Um sicherzustellen, daß sie nicht erneut in Situationen der Zwangsarbeit geraten? Um zu gewährleisten, daß nicht andere ihren Platz einnehmen?
5. Was sind die politischen, gesetzgeberischen, verwaltungstechnischen und sonstigen Hürden, die der Bekämpfung der im Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehenden Zwangsarbeit in den Herkunftsländern entgegenstehen? In den Ländern, in die die Opfer des Menschenhandels verkauft werden? Was können die verschiedenen staatlichen Institutionen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände tun, um diese Hürden zu überwinden?
6. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen einerseits und der Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit andererseits?

7. Was waren dort, wo es gelang, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu beseitigen, die entscheidenden Faktoren dafür? Welche Arten von technischer Zusammenarbeit erscheinen im Hinblick auf die Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeitspraktiken als besonders vielversprechend?
8. Welche Nische sollte die IAO hinsichtlich des Handels mit Arbeitskräften besetzen? Sollte die Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit bei den Tätigkeiten der IAO stärker berücksichtigt werden? Wie soll dies konkret geschehen?
9. Welche Art von Fortschritt sollte bei der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit zwischen diesem ersten und dem folgenden Gesamtbericht angestrebt werden? Wie sollte dies gemessen werden? Welche zusätzlichen Fragen sollten im nächsten Gesamtbericht zu diesem Thema behandelt werden?

Anhänge

Anhang 1

Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen

Die Internationale Arbeitskonferenz,

in der Erwägung, daß die Gründung der IAO in der Überzeugung erfolgte, daß soziale Gerechtigkeit eine wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaften Weltfrieden ist;

in der Erwägung, daß wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreichend, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß;

in der Erwägung, daß die IAO mehr als je zuvor alle ihre Mittel der Normensetzung, der technischen Zusammenarbeit und der Forschung in allen ihren Zuständigkeitsbereichen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, der Berufsbildung und der Arbeitsbedingungen, einsetzen sollte, um dafür zu sorgen, daß im Rahmen einer globalen Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sich die Wirtschafts- und Sozialpolitiken gegenseitig verstärken, damit eine breit angelegte dauerhafte Entwicklung geschaffen wird;

in der Erwägung, daß die IAO den Problemen von Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, insbesondere der Arbeitslosen und der Wanderarbeitnehmer, besondere Aufmerksamkeit schenken und internationale, regionale und nationale Anstrengungen zur Lösung ihrer Probleme mobilisieren und ermutigen und wirksame Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sollte;

in der Erwägung, daß bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu

fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen;

in der Erwägung, daß die IAO die durch ihre Verfassung beauftragte internationale Organisation und das zuständige Gremium im Bereich der Setzung und Behandlung internationaler Arbeitsnormen ist und universelle Unterstützung und Anerkennung bei der Förderung grundlegender Rechte bei der Arbeit als Ausdruck ihrer Verfassungsgrundsätze genießt;

in der Erwägung, daß es angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung unbedingt erforderlich ist, den unveränderlichen Charakter der in der Verfassung der Organisation verankerten grundlegenden Prinzipien und Rechte erneut zu bekräftigen und ihre universelle Anwendung zu fördern;

1. Weist darauf hin:

- a) daß mit dem freien Beitritt zur IAO alle Mitglieder die in ihrer Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Grundsätze und Rechte anerkannt und sich verpflichtet haben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer besonderen Umstände auf die Erreichung der Gesamtziele der Organisation hinzuwirken;
- b) daß diese Grundsätze und Rechte in Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerhalb wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind.

2. Erklärt, daß alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich:

- a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
- b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
- c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
- d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

3. Anerkennt die Verpflichtung der Organisation, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen zu unterstützen, um diese Ziele zu erreichen, indem sie ihre verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel voll einsetzt, einschließlich der Mobilisierung externer Mittel und Unterstützung, und indem sie andere internationale Organisationen, mit denen die IAO gemäß Artikel 12 ihrer Verfassung Beziehungen aufgenommen hat, dazu ermutigt, diese Anstrengungen zu unterstützen:

- a) durch das Angebot von technischer Zusammenarbeit und von Beratungsdiensten zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden Übereinkommen;
- b) durch Unterstützung derjenigen Mitglieder, die noch nicht in der Lage sind, die Gesamtheit oder einige dieser Übereinkommen zu ratifizieren, bei ihren Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind; und

- c) durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds.
4. Beschließt, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieser Erklärung förderliche, glaubwürdige und wirkungsvolle Folgemaßnahmen entsprechend den im Anhang dargelegten Modalitäten eingerichtet werden, die als Bestandteil dieser Erklärung anzusehen sind.
 5. Betont, daß Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden.

Anhang

Folgemaßnahmen zur Erklärung

I. Gesamtzweck

1. Ziel der nachstehend beschriebenen Folgemaßnahmen ist es, die Bemühungen der Mitglieder der Organisation um die Förderung der in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankerten und in dieser Erklärung bekräftigten grundlegenden Prinzipien und Rechte zu unterstützen.
2. Im Einklang mit diesem Ziel, das reinen Förderungscharakter hat, werden diese Folgemaßnahmen die Ermittlung von Bereichen ermöglichen, in denen die Unterstützung der Organisation durch ihre Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit für ihre Mitglieder von Nutzen sein kann, um ihnen bei der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte behilflich zu sein. Sie sind kein Ersatz für die bestehenden Überwachungsmechanismen und sollen deren Funktionieren nicht behindern; infolgedessen werden spezifische Situationen, die in den Zuständigkeitsbereich jener Mechanismen fallen, im Rahmen dieser Folgemaßnahmen nicht geprüft oder erneut geprüft.
3. Die beiden Aspekte dieser Folgemaßnahmen, die nachstehend beschrieben werden, beruhen auf bestehenden Verfahren: Die jährlichen Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen werden lediglich eine gewisse Anpassung der derzeitigen Anwendungsmodalitäten von Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung erfordern; und der Gesamtbericht wird dazu dienen, aus den gemäß der Verfassung durchgeführten Verfahren den besten Nutzen zu ziehen.

II. Jährliche Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen

A. Zweck und Umfang

1. Der Zweck besteht darin, eine Gelegenheit zu schaffen, jedes Jahr mit Hilfe vereinfachter Verfahren anstelle der vom Verwaltungsrat 1995 eingeführten vierjährigen Überprüfung die von den Mitgliedern, die noch nicht alle

grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, gemäß der Erklärung unternommenen Anstrengungen zu überprüfen.

2. Die Folgemaßnahmen werden sich jedes Jahr auf die vier Bereiche der grundlegenden Rechte und Prinzipien erstrecken, die in der Erklärung angegeben sind.

B. Modalitäten

1. Die Folgemaßnahmen werden auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung angeforderten Berichten beruhen. Die Berichtsformulare werden so abgefaßt werden, daß von den Regierungen, die eines oder mehrere der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, Informationen über etwaige Änderungen in ihrer Gesetzgebung und Praxis eingeholt werden, wobei Artikel 23 der Verfassung und die übliche Praxis berücksichtigt werden.
2. Diese vom Amt zusammengestellten Berichte werden vom Verwaltungsrat überprüft werden.
3. Im Hinblick auf die Vorlage einer Einführung zu den auf diese Weise zusammengestellten Berichten, in der die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt wird, die eine eingehendere Diskussion erfordern könnten, kann das Amt auf eine vom Verwaltungsrat zu diesem Zweck eingesetzte Sachverständigengruppe zurückgreifen.
4. Es sollten Anpassungen bei den bestehenden Verfahren des Verwaltungsrats geprüft werden, um Mitgliedern, die nicht im Verwaltungsrat vertreten sind, Gelegenheit zu geben, während der Diskussionen im Verwaltungsrat in der zweckmäßigsten Weise etwa erforderliche oder nützliche Erläuterungen zur Ergänzung der in ihren Berichten enthaltenen Informationen zu geben.

III. Gesamtbericht

A. Zweck und Umfang

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.
2. Der Bericht wird jedes Jahr abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln.

B. Modalitäten

1. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Generaldirektors auf der Grundlage offizieller Informationen oder von in Übereinstimmung mit feststehenden Verfahren beschafften und bewerteten Informationen ausgearbeitet werden. Im Fall von Staaten, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, wird er insbesondere auf den Ergebnissen der vorstehend erwähnten jährlichen Folgemaßnahmen beruhen. Im Fall von Mitgliedern, die die betreffenden Übereinkommen ratifiziert haben, wird

der Bericht insbesondere auf den nach Artikel 22 der Verfassung behandelten Berichten beruhen.

2. Dieser Bericht wird der Konferenz zur dreigliedrigen Erörterung als ein Bericht des Generaldirektors vorgelegt werden. Die Konferenz kann diesen Bericht getrennt von den Berichten nach Artikel 12 ihrer Geschäftsordnung behandeln und kann ihn in einer Sitzung, die gänzlich diesem Bericht gewidmet ist, oder in einer anderen geeigneten Weise erörtern. Es wird dann Sache des Verwaltungsrats sein, auf einer baldigen Tagung Schlußfolgerungen aus dieser Erörterung hinsichtlich der in der folgenden Vierjahresperiode umzusetzenden Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit zu ziehen.

IV. Folgendes gilt als vereinbart:

1. Es werden Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz unterbreitet werden, die erforderlich sind, um die vorstehenden Bestimmungen durchzuführen.
2. Die Konferenz wird das Funktionieren dieser Folgemaßnahmen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu gegebener Zeit überprüfen, um zu beurteilen, ob sie den in Teil I dargelegten Gesamtzweck ausreichend erfüllt haben.

Der vorstehende Text ist der Wortlaut der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer sechsundachtzigsten Tagung, die in Genf stattgefunden hat und am 18. Juni 1998 für geschlossen erklärt worden ist.

ZU URKUND DESSEN haben am 19. Juni 1998 unterschrieben:

Der Präsident der Konferenz

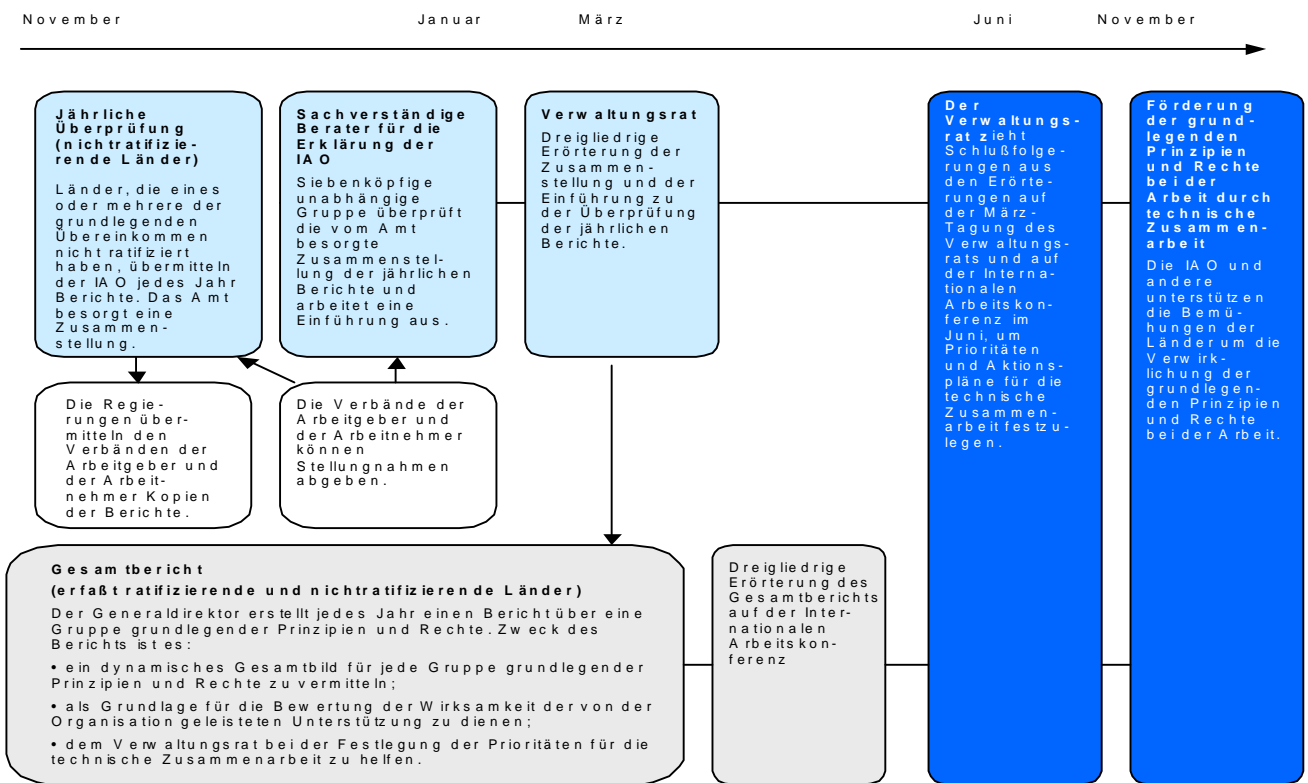
JEAN-JACQUES OECHSLIN

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes

MICHEL HANSENNE

Anhang 2

Folgemaßnahmen zur Erklärung Unterstützung der Bemühungen um die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit



Anhang 3

Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 29 und 105 und der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte im Zusammenhang mit der Beseitigung aller Firmen von Zwangs- oder Pflichtarbeit

Nr. 29 – Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930
(156 Ratifikationen bis 1. März 2001)

Nr. 105 – Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957
(153 Ratifikationen bis 1. März 2001)

Erläuterung der Angaben in der Tabelle

R Übereinkommen bis 1. März 2001 ratifiziert

– Übereinkommen nicht ratifiziert

Ja Bericht erhalten

Nein Bericht nicht erhalten

n/a nicht zutreffend

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Erster Jahresbericht über die Abschaffung der Zwangsarbeit im Rahmen der Erklärung vorgelegt	Nachfolgender Jahresbericht im Rahmen der Erklärung
	Ü. 29	Ü. 105		
Afghanistan	—	—	Nein	Nein
Ägypten	R	R	n/a	n/a
Albanien	R	R	n/a	n/a
Algerien	R	R	n/a	n/a
Angola	—	R	Ja	n/a
Antigua und Barbuda	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Erster Jahresbericht über die Abschaffung der Zwangsarbeit im Rahmen der Erklärung vorgelegt	Nachfolgender Jahresbericht im Rahmen der Erklärung
	Ü. 29	Ü. 105		
Äquatorialguinea	—	—	Nein	Nein
Arabische Republik Syrien	R	R	n/a	n/a
Argentinien	R	R	n/a	n/a
Armenien	—	—	Nein	Nein
Aserbaidshan	R	R	n/a	n/a
Äthiopien	R	R	n/a	n/a
Australien	R	R	n/a	n/a
Bahamas	—	R	Ja	n/a
Bahrain	—	—	Ja	Ja
Bangladesch	R	R	n/a	n/a
Barbados	R	R	n/a	n/a
Belarus	R	R	n/a	n/a
Belgien	R	R	n/a	n/a
Belize	R	R	n/a	n/a
Benin	R	R	n/a	n/a
Bolivien	R	R	n/a	n/a
Bosnien und Herzegowina	R	R	n/a	n/a
Botsuana	R	R	n/a	n/a
Brasilien	—	R	Ja	n/a
Bulgarien	R	R	n/a	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a	n/a
Burundi	R	R	n/a	n/a
Chile	R	R	n/a	n/a
China	—	—	Ja	Ja
Costa Rica	R	R	n/a	n/a
Côte d'Ivoire	R	R	n/a	n/a
Dänemark	R	R	n/a	n/a
Demokratische Republik Kongo	—	R	Ja	n/a
Deutschland	R	R	n/a	n/a
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	R	R	n/a	n/a
Dominica	R	R	n/a	n/a
Dominikanische Republik	R	R	n/a	n/a
Dschibuti	R	R	n/a	n/a
Ecuador	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Erster Jahresbericht über die Abschaffung der Zwangsarbeit im Rahmen der Erklärung vorgelegt	Nachfolgender Jahresbericht im Rahmen der Erklärung
	Ü. 29	Ü. 105		
El Salvador	—	—	Ja	Ja
Eritrea	—	—	Ja	Ja
Fidschi	—	R	Nein	n/a
Finnland	R	R	n/a	n/a
Frankreich	R	R	n/a	n/a
Gabun	R	R	n/a	n/a
Gambia	—	—	Ja	Ja
Georgien	R	R	n/a	n/a
Ghana	R	R	n/a	n/a
Grenada	R	R	n/a	n/a
Griechenland	R	R	n/a	n/a
Guatemala	R	R	n/a	n/a
Guinea	R	R	n/a	n/a
Guinea-Bissau	—	R	Ja	n/a
Guyana	R	R	n/a	n/a
Haiti	R	R	n/a	n/a
Honduras	R	R	n/a	n/a
Indien	—	—	Ja	Ja
Indonesien	R	R	n/a	n/a
Irak	—	R	Nein	n/a
Irland	R	R	n/a	n/a
Islamische Republik Iran	—	—	Ja	Ja
Island	R	R	n/a	n/a
Israel	R	R	n/a	n/a
Italien	R	R	n/a	n/a
Jamaika	R	R	n/a	n/a
Japan	R	R	n/a	n/a
Jemen	R	R	n/a	n/a
Jordanien	—	R	Ja	n/a
Jugoslawien	R	R	Nein*	Nein*
Kambodscha	R	R	n/a	n/a
Kamerun	R	R	n/a	n/a
Kanada	R	—	n/a	Ja
Kap Verde	R	R	n/a	n/a
Kasachstan	—	—	Nein	Nein
Katar	—	—	Ja	Ja
Kenia	—	R	Ja	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Erster Jahresbericht über die Abschaffung der Zwangsarbeit im Rahmen der Erklärung vorgelegt	Nachfolgender Jahresbericht im Rahmen der Erklärung
	Ü. 29	Ü. 105		
Kirgistan	R	R	n/a	n/a
Kiribati	—	—	n/a	Nein
Kolumbien	R	R	n/a	n/a
Komoren	R	R	n/a	n/a
Kongo	R	R	n/a	n/a
Kroatien	R	R	n/a	n/a
Kuba	R	R	n/a	n/a
Kuwait	R	—	n/a	Ja
Laotische Demokratische Volksrepublik	—	—	Nein	Nein
Lesotho	R	R	n/a	n/a
Lettland	R	R	n/a	n/a
Lettland	R	R	n/a	n/a
Libanon	—	R	Ja	n/a
Liberia	R	R	n/a	n/a
Libysch-Arabische Dschamahirija	—	R	Nein	n/a
Litauen	R	R	n/a	n/a
Luxemburg	R	R	n/a	n/a
Madagaskar	R	R	n/a	n/a
Malawi	R	R	n/a	n/a
Malaysia	—	R	Ja	n/a
Mali	R	R	n/a	n/a
Malta	R	R	n/a	n/a
Marokko	—	R	Ja	n/a
Mauritanien	R	—	n/a	Ja
Mauritius	—	R	Ja	n/a
Mexiko	R	—	n/a	Ja
Mongolei	R	R	n/a	n/a
Mosambik	R	R	n/a	n/a
Myanmar	R	—	n/a	Nein
Namibia	R	R	n/a	n/a
Nepal	—	R	Ja	n/a
Neuseeland	—	—	Ja	Ja
Nicaragua	R	R	n/a	n/a
Niederlande	R	R	n/a	n/a
Niger	R	R	n/a	n/a
Nigeria	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Erster Jahresbericht über die Abschaffung der Zwangsarbeit im Rahmen der Erklärung vorgelegt	Nachfolgender Jahresbericht im Rahmen der Erklärung
	Ü. 29	Ü. 105		
Norwegen	R	R	n/a	n/a
Oman	—	—	Nein	Nein
Österreich	R	R	n/a	n/a
Pakistan	R	R	n/a	n/a
Panama	R	R	n/a	n/a
Papua-Neuguinea	—	R	Nein	n/a
Paraguay	R	R	n/a	n/a
Peru	R	R	n/a	n/a
Philippinen	R	R	n/a	n/a
Polen	R	R	n/a	n/a
Portugal	R	R	n/a	n/a
Republik Moldau	R	R	n/a	n/a
Republik Korea	—	—	Ja	Ja
Ruanda	R	R	n/a	n/a
Rumänien	R	R	n/a	n/a
Russische Föderation	R	R	n/a	n/a
Saint Kitts und Nevis	—	—	Nein	Nein
Saint Lucia	R	R	n/a	n/a
Saint Vincent und die Grenadinen	—	R	Nein	n/a
Salomon-Inseln	—	—	Nein	Nein
Sambia	R	R	n/a	n/a
San Marino	R	R	n/a	n/a
Sao Tomé und Príncipe	R	R	n/a	n/a
Saudi-Arabien	—	—	Ja	Ja
Schweden	R	R	n/a	n/a
Schweiz	R	R	n/a	n/a
Senegal	R	R	n/a	n/a
Seschellen	R	R	n/a	n/a
Sierra Leone	R	R	n/a	n/a
Simbabwe	—	R	Ja	n/a
Singapur	—	R	Ja	n/a
Slowakei	R	R	n/a	n/a
Slowenien	R	R	n/a	n/a
Somalia	—	—	Nein	Nein
Spanien	R	R	n/a	n/a
Sri Lanka	R	R	n/a	n/a
Südafrika	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Erster Jahresbericht über die Abschaffung der Zwangsarbeit im Rahmen der Erklärung vorgelegt	Nachfolgender Jahresbericht im Rahmen der Erklärung
	Ü. 29	Ü. 105		
Sudan	—	R	nein	n/a
Surinam	R	R	n/a	n/a
Swasiland	R	R	n/a	n/a
Tadschikistan	R	R	n/a	n/a
Thailand	—	—	Ja	Ja
Togo	R	R	n/a	n/a
Trinidad und Tobago	R	R	n/a	n/a
Tschad	R	R	n/a	n/a
Tschechische Republik	R	R	n/a	n/a
Tunesien	R	R	n/a	n/a
Türkei	R	R	n/a	n/a
Turkmenistan	R	R	n/a	n/a
Uganda	—	R	Ja	n/a
Ukraine	R	R	n/a	n/a
Ungarn	R	R	n/a	n/a
Uruguay	R	R	n/a	n/a
Usbekistan	—	R	Nein	n/a
Venezuela	R	R	n/a	n/a
Vereinigte Arabische Emirate	—	—	Ja	Ja
Vereinigte Republik Tansania	—	R	Ja	n/a
Vereinigte Staaten	—	—	Ja	Ja
Vereinigtes Königreich	R	R	n/a	n/a
Vietnam	—	—	Ja	Ja
Zentralafrikanische Republik	R	R	n/a	n/a
Zypern	R	R	n/a	n/a

* Gemäß den seinerzeit geltenden Resolutionen der Vereinten Nationen wurden keine Berichte angefordert. Die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien hat der IAO noch nicht mitgeteilt, ob sie an die Verpflichtungen aus Übereinkommen gebunden bleiben möchte, die von der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien ratifiziert worden sind.

Anhang 4

Internationale Instrumente, die für die Zwangsarbeit von Belang sind

A. IAO-Urkunden

Zusätzlich zu den beiden wichtigsten IAO-Urkunden, die sich hauptsächlich mit Zwangsarbeit befassen, nämlich dem Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und dem Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, stehen der Organisation weitere normative Instrumente zur Verfügung, die dazu beitragen können, Anregungen für Maßnahmen zur Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit zu geben¹. In diesem Anhang, der nicht den Anspruch erhebt, umfassend oder detailliert zu sein, wird eine Reihe von Instrumenten genannt, die als Quelle für eine grundsatzpolitische Orientierung dienen bzw. im Fall der Ratifizierung eines Übereinkommens durch einen Staat Verpflichtungen in bezug auf die Verhütung der Zwangsarbeit schaffen können². Die Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beinhalten keinesfalls die Verpflichtungen, wie sie detailliert in den in diesem Anhang genannten Übereinkommen aufgeführt sind; indessen können diese Urkunden als nützliche Orientierungshilfe bei der Verfolgung einer aktiven Politik zur Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit dienen.

Zunächst ist auf die drei anderen Kategorien der in der IAO-Erklärung niedergelegten grundlegenden Prinzipien und Rechte zu verweisen, d.h. die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und die

¹ Der vollständige Wortlaut der seit 1919 angenommenen IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen sowie Informationen über Ratifizierungen finden sich auf der IAO-Website (<http://www.ilo.org>) bzw. sind als CD-Rom (ILOLEX) oder in gedruckter Form erhältlich.

² Im Fall ratifizierter Übereinkommen übernehmen Mitgliedstaaten Verpflichtungen und sind gehalten, regelmäßig Bericht über die Umsetzung der Bestimmungen der Übereinkommen zu erstatten. Ein umfangreicher Überwachungsmechanismus kontrolliert die Anwendung ratifizierter Übereinkommen. Weitere Informationen sind auf der IAO-Website erhältlich.

effektive Abschaffung der Kinderarbeit³. Bei den in der Erklärung genannten vier Kategorien handelt es sich um Prinzipien und Rechte, die sich gegenseitig verstärken. Darüber hinaus können Bestimmungen von Übereinkommen zu so unterschiedlichen Themen wie eingeborene Völker, Wanderarbeitnehmer, Anwerbungspraktiken, Lohnschutz und sozialer Dialog bestimmte Aktionsformen zur Verhütung oder Bekämpfung der Zwangs- oder Pflichtarbeit untermauern. Übereinkommen, die als vorrangige Urkunden für die IAO bezeichnet werden, d.h. diejenigen, die sich auf die Beschäftigungspolitik, die Arbeitsaufsicht und dreigliedrige Beratungen beziehen⁴, sehen eine institutionelle Unterstützung für gesunde Arbeitspraktiken vor, die auch zur Verhütung oder Beseitigung der Zwangsarbeit beitragen können.

IAO-Übereinkommen über die Zwangsarbeit

Im Sinne des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, bedeutet der Ausdruck *Zwangs- oder Pflichtarbeit* „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“. Im Sinne des Übereinkommens gibt es jedoch bestimmte Ausnahmen⁵. Darüber hinaus werden im Übereinkommen Nr. 29 ausdrücklich bestimmte Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit untersagt, u.a. Zwangs- oder Pflichtarbeit zum Vorteil von Einzelpersonen, Gesellschaften oder Vereinigungen; und Zwangs- oder Pflichtarbeit als Bestrafung einer ganzen Gemeinschaft für Vergehen von einzelnen.

Gemäß dem Übereinkommen Nr. 29 verpflichten sich die Mitglieder, den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen. In einer Übergangszeit, die jetzt verstrichen ist, durfte die Zwangs- oder Pflichtarbeit ausschließlich für öffentliche Zwecke und auch dann nur ausnahmsweise angewandt werden, wobei gewisse Sicherungen einzuhalten waren⁶.

Das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, stellt eher eine Ergänzung als eine Neufassung der früheren Urkunde dar. Das Übereinkommen Nr. 105 fordert die sofortige und vollständige Beseitigung der Zwangs- oder Pflichtarbeit in fünf spezifischen Fällen: a) als Mittel politischen Zwangs oder politischer Erziehung oder als Strafe gegenüber Personen, die gewisse politische Ansichten haben oder äußern oder die ihre ideologische Gegnerschaft gegen die bestehende politische, soziale oder wirtschaftliche Ordnung bekunden; b) als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften

³ Neben dem Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und dem Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, werden die nachstehend aufgeführten Übereinkommen als grundlegend für die Zwecke der Folgemaßnahmen zur Erklärung angesehen: Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948; Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949; Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951; Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958; Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973; und Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999. Auch andere IAO-Urkunden befassen sich mit diesen Themen, z.B. das Übereinkommen (Nr. 11) über das Vereinigungsrecht (Landwirtschaft), 1921.

⁴ Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964; Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947; Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969; und Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976.

⁵ Im Sinne des Übereinkommens beinhaltet der Ausdruck „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ nicht die fünf Arbeitskategorien, die detailliert in Fußnote 2, Teil I dieses Berichts genannt werden.

⁶ Siehe IAA: *Abolition of Forced Labour*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Internationale Arbeitskonferenz, 65. Tagung, Genf, 1979.

für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung; c) als Maßnahme der Arbeitsdisziplin; d) als Strafe für die Teilnahme an Streiks; und e) als Maßnahme rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung.

Weitere IAO-Übereinkommen, die für die Verhütung der Zwangsarbeit besonders relevant sind

Mehrere weitere Urkunden der IAO befassen sich entweder direkt oder indirekt mit Fragen der Zwangsarbeit. Dem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, zufolge hat jedes Mitglied eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und *frei gewählte* Beschäftigung zu fördern. Wirft man einen Blick auf die Kehrseite der Medaille und betrachtet dieses Übereinkommen unter dem Blickwinkel der Arbeitsfreiheit, so legt die Urkunde das Schwergewicht auf positive Arbeitsmarkt-eingriffe und sonstige Maßnahmen, die zur Ausmerzung von Zwangsarbeitssystemen beitragen können.

In IAO-Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, sich mit den besonderen Problemen der Zwangs- und Pflichtarbeit dieser Gruppen auseinanderzusetzen. Die jüngste Urkunde dieser Art ist das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989. Nach dieser Urkunde ist es mit Ausnahme der vom Übereinkommen Nr. 29 für alle Staatsbürger vorgesehenen Fälle unter Strafandrohung zu verbieten, jemanden zwangsweise in irgendeiner Form zu persönlichen Dienstleistungen zu verpflichten. Das Übereinkommen Nr. 169 sieht ferner vor, daß Maßnahmen zur Verhinderung jeder unterschiedlichen Behandlung von eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern u.a. Maßnahmen umfassen sollten, die sicherstellen, daß die diesen Völkern angehörenden Arbeitnehmer nicht Zwangs-anwerbungssystemen unterworfen werden, einschließlich der Schuldknechtschaft in allen ihren Formen. In einer früheren Urkunde, dem Übereinkommen (Nr. 107) über eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen, 1957, das jetzt als Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker neugefaßt ist, werden die allgemeinen Grundsätze für besondere Maßnahmen zum Schutz dieser Bevölkerungsgruppen in bezug auf Anwerbung und Beschäftigungsbedingungen sowie in bezug auf das Eigentumsrecht an Grund und Boden und sonstige grundlegende Rechte niedergelegt.

Was die Personen betrifft, die zwecks Aufnahme einer Beschäftigung eine Grenze überschreiten, so hat das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, zum Ziel, Wanderarbeitnehmern insbesondere durch die kostenfreie Zurverfügungstellung der Dienste der Arbeitsmarktverwaltung, durch Auskünfte und verschiedene sonstige Unterstützungsdienste Hilfestellung zu leisten. Dieses Übereinkommen fordert insbesondere, daß Maßnahmen gegen irreführende Werbung zur Auswanderung und Einwanderung zu treffen sind, die oft beim Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit eine Rolle spielt. Das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, schreibt vor, daß sowohl im Zuständigkeitsbereich des Mitglieds als auch in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedern alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen sind, um heimliche Wanderungen zwecks Arbeitsaufnahme und die unrechtmäßige Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern zu unterbinden und Maßnahmen gegen diejenigen zu ergreifen, die für die im Übereinkommen erwähnten Mißbräuche verantwortlich sind. Diese Urkunden bieten zwar Wanderarbeitnehmern, die Gefahr laufen können, in Zwangsarbeitssituationen zu geraten, einen erheblichen Schutz; indessen wurde im Hinblick auf

das Füllen von Lücken im Geltungsbereich und auf eine umfassendere Ratifizierung⁷ die Revision dieser Übereinkommen vorgeschlagen.

Die Internationale Arbeitskonferenz hat eine Reihe von Urkunden angenommen, um Arbeitnehmern Anstellungs- und Beschäftigungsbedingungen zuzusichern, die dazu beitragen würden, Fällen von Zwangsarbeit vorzubeugen. Die unmittelbar relevanteste dieser Urkunden ist das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, in dem verschiedene Maßnahmen vorgeschrieben werden, die Arbeitnehmer in bezug auf die Art der Lohnzahlung (mit Begrenzung der Lohnzahlung in Form von Sachleistungen anstelle einer gesetzlichen Währung), den Ort der Lohnzahlung (z.B. nicht in Schenken) und die Art der Informierung über ihren Lohn schützen sollen. Ferner schreibt das Übereinkommen für einen möglichen Lohnabzug bestimmte Bedingungen sowie Maßnahmen vor, um einer Ausbeutung der Arbeitnehmer durch vom Arbeitgeber eingerichtete Läden vorzubeugen. Ausgehend von dem Konzept, daß es dem Arbeitgeber untersagt ist, die Verfügungsfreiheit des Arbeitnehmers über seinen Lohn in irgendeiner Weise zu beschränken, befaßt sich die Urkunde mit vielen der praktischen Dilemmas, denen sich Zwangsarbeit unterworfenen Personen gegenübersehen.

In der Präambel des Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, erinnerte die Internationale Arbeitskonferenz an die Bestimmungen des Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit. Das neue Übereinkommen anerkennt die Rolle privater Arbeitsvermittler auf dem Arbeitsmarkt und enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die Arbeitnehmer, die deren Dienste in Anspruch nehmen, vor Ausbeutung schützen. Es weist ausdrücklich auf die Notwendigkeit hin, Rechtsvorschriften zu erlassen, die Zwangsmaßnahmen vorsehen, einschließlich des Verbots solcher privater Arbeitsvermittler, die Mißbrauch betreiben oder betrügerische Praktiken in bezug auf Wanderarbeitnehmer anwenden, und bilaterale Vereinbarungen zwischen Ländern abzuschließen. Ferner sind angemessene Einrichtungen und Verfahren zur Untersuchung von Beschwerden, angeblichem Mißbrauch und angeblichen betrügerischen Praktiken hinsichtlich der Tätigkeiten privater Arbeitsvermittler vorzusehen.

Darüber hinaus hat die Reihe von IAO-Urkunden, die die Kapazität der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Bildung von Verbänden zwecks Verteidigung ihrer Interessen und Teilnahme am sozialen Dialog stärken sollen, auch eine verbesserte Mitwirkung und somit eine bessere Fähigkeit zur Vermeidung von Fällen von Zwangsarbeit zur Folge. Ein hervorzuhebendes Beispiel hierfür ist das Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, das die Mitglieder, die dieses Übereinkommen ratifizieren, dazu auffordert, eine Politik der aktiven Förderung dieser Verbände festzulegen und zu verfolgen. Ein weiteres Ziel besteht darin, die Gründung und Entwicklung starker und unabhängiger Verbände ländlicher Arbeitskräfte auf freiwilliger Grundlage zu erleichtern, um die Beteiligung der ländlichen Arbeitskräfte an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und an den sich daraus ergebenden Vorteilen sicherzustellen.

Schließlich bezieht sich das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, auf Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken. Im Sinne des Übereinkommens umfaßt der Ausdruck „die schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ u.a. „alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs-

⁷ IAO: *Migrant workers* Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil IB), Abs. 667.

oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten“. Die Mitgliedstaaten haben unverzügliche und wirksame Maßnahmen (u.a. ein Aktionsprogramm und Durchsetzungsmaßnahmen) zu treffen, um den Handel mit Mädchen und Jungen unter 18 Jahren zu verbieten und zu beseitigen. Das Übereinkommen Nr. 182 enthält eine Reihe weiterer Bestimmungen zur Verhütung von Verhältnissen, die den Menschenhandel begünstigen. Dieses Übereinkommen hat in bezug auf die Ratifizierungen alle Geschwindigkeitsrekorde gebrochen (62 Ratifizierungen in dem Zeitraum zwischen seiner Annahme im Juni 1999 und dem 1. März 2001).

B. Instrumente der Vereinten Nationen

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird verkündet, „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren ...“ (Artikel 1) und „Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen Formen verboten“ (Artikel 4).

Die erste internationale Definition der Sklaverei findet sich in dem Sklaverei-Übereinkommen des Völkerbunds von 1926, in dem die Sklaverei als der Zustand oder die Stellung einer Person definiert wird, an der die mit dem Eigentumsrechte verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden (Artikel 1 (1)). In dem Übereinkommen von 1926 wird auch der Sklavenhandel in all seinen Formen untersagt, u.a. jeder Akt der Festnahme, des Erwerbes und der Abtretung einer Person, in der Absicht, sie in den Zustand der Sklaverei zu versetzen (Artikel 1 (2)). Die Vertragsparteien sind ferner verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, daß die Zwangsarbeit oder Arbeitspflicht der Sklaverei ähnliche Verhältnisse herbeiführt (Artikel 5).

In einem 1956 angenommenen Instrument der Vereinten Nationen, nämlich dem Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, werden sklavereiähnliche Verhältnisse definiert. In diesem Instrument werden alle Vertragsstaaten aufgefordert, schrittweise und so bald wie möglich Praktiken wie Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft abzuschaffen. Schuldknechtschaft wird definiert als „eine Rechtsstellung oder eine Lage, die dadurch entsteht, daß ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenigen einer seiner Kontrolle unterstehenden Person verpfändet, wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistungen nicht zur Tilgung der Schuld dient, oder wenn diese Dienstleistungen nicht sowohl nach ihrer Dauer wie auch nach ihrer Art begrenzt und bestimmt sind.“ (Artikel 1 a)). Leibeigenschaft wird definiert als „die Lage oder Rechtsstellung eines Pächters, der durch Gesetz, Gewohnheitsrecht oder Vereinbarung verpflichtet ist, auf einem einer anderen Person gehörenden Grundstück zu leben und zu arbeiten und dieser Person bestimmte entgeltliche oder unentgeltliche Dienste zu leisten, ohne seine Rechtsstellung selbständig ändern zu können.“ (Artikel 1 b)).

Was die Instrumente der Vereinten Nationen anbelangt, so wird am detailliertesten auf die Zwangs- und Pflichtarbeit im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingegangen, der von der Generalversammlung 1966 verabschiedet wurde. In diesem Pakt werden Sklaverei, Sklavenhandel und Leibeigenschaft in allen ihren Formen verboten. Im Pakt wird generell vorgeschrieben: „Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten“ (Artikel 8 (3) a)). Wenngleich die Ausdrücke nicht anderweitig definiert sind, werden in diesem Pakt der Vereinten Nationen die Dienstleistungen aufgezählt, die in seinem Sinne nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit gelten. Hierzu

zählen: die Leistung von Zwangsarbeit aufgrund einer Verurteilung durch ein zuständiges Gericht (Artikel 8 (3) b)); jede andere Arbeit oder Dienstleistung, die normalerweise von einer Person verlangt wird, der aufgrund einer rechtmäßigen Gerichtsentscheidung die Freiheit entzogen ist (Artikel 8 (3) c) i)); jede Dienstleistung militärischer Art oder jede für Wehrdienstverweigerer gesetzlich vorgeschriebene nationale Dienstleistung (Artikel 8 (3) c) ii)); jede Dienstleistung im Fall von Notständen oder Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen (Artikel 8 (3) c) iii)); und jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den normalen Bürgerpflichten gehört (Artikel 8 (3) c) iv)).

Trotz der beträchtlichen Aufmerksamkeit, die der Menschenhandel in letzter Zeit auf sich gezogen hat, wurde dieser Ausdruck erst in allerjüngster Zeit in Instrumenten der Vereinten Nationen definiert, obgleich diese Thematik zu Beginn des letzten Jahrhunderts mit dem Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels, das 1949 aktualisiert wurde, angesprochen wurde⁸. Im November 2000 nahm die Generalversammlung das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das dazugehörige Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, an. Dieses Übereinkommen enthält eine Reihe von Bestimmungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, darunter die gegenseitige Rechtshilfe der Staaten, Ausbildung und fachliche Unterstützung. Im Sinne des Protokolls bezeichnet der Ausdruck „Menschenhandel“: „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, Täuschung, Mißbrauch von Macht, der Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, 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)).

Schließlich sieht das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, das 1989 angenommen und fast universell ratifiziert wurde, das Recht des Kindes vor, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, bei der zu erwarten ist, daß sie gefahrenträchtig ist, die Erziehung des Kindes behindert oder seiner Gesundheit oder seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen oder sozialen Entwicklung abträglich ist (Artikel 32). In einer anderen Bestimmung werden die Länder aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu jeglichem Zweck und in jeglicher Form zu verhindern (Artikel 35). Obgleich diese Bestimmungen für die Beseitigung der Zwangsarbeit unmittelbar relevant sind, würde auch die Einhaltung anderer Artikel dieses Übereinkommens dazu beitragen, einen Rahmen vorzugeben, in dem das Aufkommen von Zwangsarbeit von Kindern mit sehr viel größeren Schwierigkeiten verbunden wäre.

⁸ Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels, unterzeichnet am 4. Mai 1910 in Paris, und geändert durch das Protokoll von Lake Success, New York, 4. Mai 1949.