

## DIE KOSTEN DES ZWANGS



BERICHT DES GENERALDIREKTORS

# DIE KOSTEN DES ZWANGS

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

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ  
98. TAGUNG 2009

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT  
GENÈVE

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

ISBN 978-92-2-720628-0  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2009*

---

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

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

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

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungen</b> .....	ix
<b>Einleitung</b> .....	1
<b>Kapitel 1. Das Konzept der Zwangsarbeit: Sich abzeichnende Fragen</b> .....	7
Zwangsarbeit: Die Definition der IAO .....	7
Das Konzept und die Definition des Menschenhandels .....	8
Zwangsarbeit, moderne Sklaverei und Anfälligkeit für Ausbeutung: Konzeptuelle und politische Herausforderungen .....	10
<b>Kapitel 2. Zwangsarbeit: Erfassung der Tendenzen</b> .....	13
Einleitung .....	13
Verbesserung der Wissensbasis: Datenerhebung und -analyse .....	14
<i>Pilotbefragung in der Republik Moldau</i> .....	17
Regionale Perspektiven .....	17
<i>Afrika</i> .....	17
<i>Asien</i> .....	19
<i>Amerika</i> .....	22
<i>Europa und Zentralasien</i> .....	23
<i>Mittlerer Osten</i> .....	25
Thematische Anliegen .....	25
<i>Vertragsarbeit und Rekrutierung</i> .....	25
<i>Seeleute und Fischer</i> .....	32
<i>Hausangestellte</i> .....	33
Die Ökonomie der Zwangsarbeit: Die Messung der Kosten des Zwangs .....	34
<b>Kapitel 3. Innerstaatliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit: Die Rolle der Regierungen</b> .....	39
Einleitung .....	39
Ansätze zur Gesetzgebung und Politikgestaltung im Bereich der Zwangsarbeit .....	40
Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung gegen Zwangsarbeit .....	42
Nationale Politiken, Aktionspläne und Koordinierungsmechanismen .....	46
Regionale Initiativen .....	48
Herausforderungen für die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsaufsicht .....	49
Lehren aus Erfahrungen .....	52

<b>Kapitel 4. Zwangsarbeit und die Privatwirtschaft: Herausforderungen für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände</b> .....	55
Einleitung .....	55
Die Rolle der Arbeitgeberverbände .....	56
<i>Die Fragen</i> .....	56
<i>Breit gefasste Grundsätze und allgemeine Orientierungshilfe</i> .....	59
<i>Initiativen nationaler Arbeitgeberverbände</i> .....	59
<i>Maßnahmen und Reaktionen von einzelnen Unternehmen</i> .....	61
<i>Zwangsarbeit-Audits</i> .....	62
Die Aufgaben und Erfahrungen von Gewerkschaften .....	62
<i>Eine globale Gewerkschaftsallianz: Der Prozess</i> .....	63
<i>Ein Aktionsplan für eine globale Gewerkschaftsallianz: Haupttätigkeitsbereiche</i> .....	63
<i>Regionale Planung und regionaler Kapazitätsaufbau</i> .....	64
<i>Initiativen der globalen Gewerkschaftsbünde</i> .....	65
<i>Nationale Maßnahmen: Orientierungshilfe und Toolkits</i> .....	65
<i>Informationskampagnen</i> .....	66
<i>Die Organisation von Migranten und Unterstützung ihrer Forderungen</i> .....	66
<i>Aufdeckung und Dokumentierung von Zwangsarbeitsfällen</i> .....	67
<i>Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften in verschiedenen Ländern</i> .....	67
<i>Zusammenarbeit mit NGOs und der Zivilgesellschaft</i> .....	67
<i>Die kommenden Herausforderungen</i> .....	68
Bündelung der Anstrengungen: Die Bedeutung von Multi-Stakeholder-Initiativen .....	69
<b>Kapitel 5. Bekämpfung der Zwangsarbeit durch technische Zusammenarbeit: Erfolge und Herausforderungen</b> .....	73
Einleitung .....	73
Aufbau globalen Drucks für Politikänderungen: Die Botschaft vermitteln .....	74
Die Probleme und Lösungen verstehen: Wissen erzeugen und austauschen .....	75
Schaffung eines nationalen Konsenses: Die Programm- und Politikrahmen .....	76
Kapazitätsaufbau: Von Ausbildung zu Maßnahmen .....	77
Aufbau von Partnerschaften .....	78
Von der Prävention zur Befreiung und Rehabilitation: Die Rolle von IAO-Projekten definieren .....	79
Der Weg nach vorn: Führung einer globalen Allianz .....	83
<b>Kapitel 6. Ein globaler Aktionsplan gegen Zwangsarbeit</b> .....	87
1. Globale Fragen und Ansätze .....	88
<i>Datenerhebung und Untersuchungen</i> .....	88
<i>Schärfung des globalen Bewusstseins</i> .....	88
<i>Die Rechtsdurchsetzung und die Reaktionen der Arbeitsjustiz verbessern</i> .....	89
<i>Stärkung einer Arbeitnehmer- und Unternehmensallianz gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel</i> .....	89
2. Regionale Probleme und Prioritäten .....	91
<i>Erweiterung der Wissensgrundlagen in Entwicklungsländern: Angewandte Forschung</i> .....	91
<i>Zwangsarbeit und Armutsverringerung in Entwicklungsländern: Schwerpunkt auf der Prävention</i> .....	91

<i>Zwangsarbeit, Wanderarbeitnehmer und Vertragsarbeiter: Zusammenarbeit zwischen Entsende- und Bestimmungsländern</i> .....	91
<i>Fragen für Industrieländer</i> .....	92

**Kästen**

Kasten 2.1	Die Delphi-Methode .....	15
Kasten 2.2	Messung der Zwangsarbeit .....	16
Kasten 2.3	Zwangsarbeit, Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft in Sambia ....	18
Kasten 2.4	Verbessertes Verständnis der Zwangsarbeit in Brasilien .....	22
Kasten 2.5	In die Knechtschaft gelockt.....	26
Kasten 2.6	Leitlinien im Rahmen der COMMIT für die Greater Mekong-Subregion.....	27
Kasten 2.7	Schätzung der Kosten des Zwangs: Die Methodologie.....	35
Kasten 3.1	Peru: Institutionalisierung des Kampfes gegen Zwangsarbeit .....	47
Kasten 3.2	Durchführung des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel in der Ukraine: Die Rolle der Arbeitsmarktakteure .....	48
Kasten 3.3	Leitlinien für die Rekrutierungspolitik und -praxis für Migranten in der Greater Mekong-Subregion .....	49
Kasten 4.1	Grundsätze für Unternehmensleiter zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel .....	57
Kasten 4.2	Empfehlungen des Treffens von Atlanta zur verstärkten Einbindung der amerikanischen Unternehmen in den Kampf der Zwangsarbeit .....	58
Kasten 4.3	Vorgeschlagene Führungsrolle für Arbeitgeberverbände im Kampf gegen Zwangsarbeit .....	60
Kasten 4.4	Auf der Tagung des IGB-Generalrats angenommene Aktionspunkte.....	64
Kasten 4.5	Multi-Stakeholder-Initiative gegen Zwangsarbeit in Brasilien .....	70
Kasten 5.1	Der Fall Myanmar.....	83

**Tabellen**

Tabelle 2.1	Gehandelte Personen in der Ukraine: Ausbeutungsformen .....	24
Tabelle 2.2	Schätzung der Gesamtkosten des Zwangs .....	36



## Abkürzungen

ACFTU	Gesamtchinesischer Gewerkschaftsbund
ACWF	Gesamtchinesischer Frauenbund
AFL-CIO	American Federation of Labour and Congress of Industrial Organisations
ASICA	Vereinigung der Stahlindustrien in der Region Carajás (Brasilien)
AWU	Kirgisische Landarbeitergewerkschaft
BWI	Internationale der Bau- und Holzarbeiter
CCEM	Ausschuss gegen moderne Sklaverei (Frankreich)
CGTP-IN	Allgemeine Bund portugiesischer Arbeitnehmer
CIETT	Internationaler Bund der privaten Arbeitsvermittler
COMENSHA	Koordinierungszentrum für Menschenhandel (Niederlande)
COMMIT	Koordinierte Mekong-Ministerinitiative gegen Menschenhandel
CONATRAE	Nationale Kommission für die Beseitigung der Sklavenarbeit (Brasilien)
COTU	Zentralorganisation der Gewerkschaften (Kenia)
CSR	soziale Verantwortung von Unternehmen
DWCPs	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
ETI	Initiative für Ethik im Handel
FLA	Fair Labour Association
FLSA	Gesetz über faire Arbeitsnormen (Vereinigte Staaten)
FTUB	Bund der Gewerkschaften von Burma
GLA	Gangmaster Licensing Authority (Vereinigtes Königreich)
GSEE	Gewerkschaftsbund der Arbeitnehmer Griechenlands
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IALI	Internationale Vereinigung für Arbeitsinspektion
ICC	Bürger-Kohleinstitution (Brasilien)
ICEM	Internationaler Bund der Chemie-, Energie- und Bergarbeitergewerkschaften
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund

IG-BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IMB	Internationaler Metallarbeiterbund
IÖD	Internationale der Öffentlichen Dienste
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPAR	Institute for Policy Analysis and Research (Kenia)
ITGLWF	Internationaler Bund der Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter
JGATE	Jordanische Vereinigung der Bekleidungs-, Accessoire- und Textilexporteure
KMUs	kleine und mittlere Unternehmen
MDGs	Millenniumsentwicklungsziele
MNEs	multinationale Unternehmen
MRCI	Migrant Rights Centre Ireland
MSIs	Multi-Stakeholder-Initiativen
MSPA	Gesetz über den Schutz von Wanderarbeitnehmern und saisonalen landwirtschaftlichen Arbeitskräften (Vereinigte Staaten)
MTUC	Malaysischer Gewerkschaftskongress
NAPTIP	Nationale Agentur für das Verbot des Menschenhandels und andere damit zusammenhängende Angelegenheiten (Nigeria)
OCLTI	Zentralamt für die Bekämpfung illegaler Arbeit (Frankreich)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
POEA	Philippinische Verwaltung für Überseebeschäftigung
PRS	Armutsverringerungsstrategien
QIZs	Qualifizierte Industriezonen (Jordanien)
SAI	Social Accountability International
SAP-FL	Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit
SAWS	Staatliche Verwaltung für Arbeitssicherheit (China)
SIPTU	Dienstleistungs-, Industrie- und Facharbeitergewerkschaft Irlands
SUB	Seeleutegewerkschaft von Burma
UN.GIFT	Globale Initiative zur Bekämpfung des Menschenhandels der VN
UNDAF	Entwicklungshilferahmen der Vereinten Nationen
UNI	Union Network International
UNIAP	Projekt der Vereinten Nationen zum Menschenhandel in der Greater Mekong-Subregion
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
ZZPR	Polnische Agrararbeitergewerkschaft

## Einleitung

1. Zwangsarbeit ist das genaue Gegenteil von menschenwürdiger Arbeit. Die am wenigsten geschützten Personen, darunter Frauen und Jugendliche, indigene Völker und Wanderarbeitnehmer, sind besonders verletzlich. Die moderne Zwangsarbeit kann mit einem dauerhaften Engagement und mit nachhaltigen Mitteln ausgemerzt werden. Ein energisches Vorgehen gegen Zwangsarbeit ist ein konkretes Mittel zur praktischen Umsetzung der Vision von sozialer Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, wie sie in der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2008 verabschiedeten Erklärung dargelegt ist. Fortschritte können mit Hilfe einer mehrgleisigen Strategie erzielt werden, indem gegen die kriminellen Praktiken der Zwangsarbeit auf der untersten Sprosse der Leiter vorgegangen wird, ihre Opfer befreit und rehabilitiert, andere Aspekte der Ausbeutung von Arbeitskräften angegangen und Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer gefördert werden.

2. Der vorhergehende Gesamtbericht über Zwangsarbeit, der im Jahr 2005 veröffentlicht wurde, enthielt Zahlen, mit denen das wahrhaft globale Ausmaß des Problems verdeutlicht werden sollte, von dem praktisch alle Länder und alle Volkswirtschaften betroffen sind. Rund 12,3 Millionen Menschen weltweit waren in irgendeiner Form von Zwangsarbeit oder Knechtschaft gefangen. Von diesen wurden 9,8 Millionen von privaten Vermittlern ausgebeutet, darunter mehr als 2,4 Millionen in Zwangsarbeit als Folge des Menschenhandels. Die größten Zahlen waren in Asien zu verzeichnen, rund 9,4 Millionen, gefolgt von etwa 1,3 Millionen in Lateinamerika und der Karibik und mindestens 360.000 in den Industrieländern. Rund 56 Prozent aller Personen in Zwangsarbeit waren Frauen und Mädchen. Der jährliche Profit, den allein der Menschenhandel abwarf, betrug mindestens 32 Milliarden US-Dollar.

3. Wie sieht es vier Jahre später aus? In den meisten Ländern gibt es Gesetze, die Zwangsarbeit als schweres Verbrechen ahnden, sie besteht aber fort. Die systemischen Faktoren, die diesen schweren Menschenrechtsverletzungen auf den Arbeitsmärkten der Welt zugrunde liegen, müssen weiter geklärt werden. Regierungen, Vollzugsorgane, Arbeitsmarktbehörden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Anwerber, Verbraucher

und andere müssen ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten für die Ausmerzung der Zwangsarbeit übernehmen. Es müssen Kenntnisse über gute Praktiken ausgetauscht werden, an denen sich künftige Bemühungen orientieren können.

4. Eine Wiederholung der ersten globalen Schätzung wäre verfrüht. Die Methodologie, die auf Extrapolierungen aus tatsächlichen Fällen von Zwangsarbeit beruhte, die während eines Zeitraums von zehn Jahren gemeldet worden waren, bedeutet, dass eine Wiederholung der Übung so früh nach der ersten Schätzung nur begrenzten Wert hätte. Statt dessen erfasst dieser Bericht die Grundtendenzen der Zwangsarbeit während der vergangenen vier Jahre, einschließlich der Hauptmuster und der geographischen Verbreitung der Zwangsarbeit, sowie auch die rechtlichen und politischen Antworten, und er legt die Hauptherausforderungen dar, die es in den kommenden Jahren zu bewältigen gilt.

5. Auf der Politikebene sind während dieses Zeitraums Fortschritte erzielt worden. Zwar entgehen viele Fälle von Zwangsarbeit einer Untersuchung, das Problem selbst ist aber nicht mehr verborgen oder tabu. Es sind eine Fülle von neuen Gesetzen und politischen Richtlinien oder Erklärungen, von neuen regionalen Instrumenten insbesondere gegen den Menschenhandel, von neuen Kommissionen und Aktionsplänen zu verzeichnen gewesen. Einige von diesen betreffen speziell die Zwangsarbeit, andere beziehen sich auf Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der sexuellen Ausbeutung, auf Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken. Es sind mehr und mehr Sozialschutzmaßnahmen für Personen oder Gruppen getroffen worden, die dem Risiko der Zwangsarbeit oder des Menschenhandels besonders ausgesetzt sind, insbesondere verletzliche Migranten in einer irregulären Situation.

6. Die Medien der Welt haben entscheidend dazu beigetragen, dass Zwangsarbeit weiterhin im Rampenlicht steht, sie haben das Bewusstsein dafür geschärft und den Anstoß zu Maßnahmen gegeben. Es ist eine ständige Zunahme der Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel durch die Mitgliedsgruppen der IAO zu verzeichnen: Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Arbeitsinspektorate, Arbeitsrichter und andere.

Der Internationale Gewerkschaftsbund nahm auf der Tagung seines Generalrats im Jahr 2007 einen dreijährigen Aktionsplan zur Schaffung einer globalen Gewerkschaftsallianz gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel an. Im Anschluss an eine Reihe von Tagungen auf hoher Ebene, an denen Arbeitgeberverbände und Wirtschaftsführer auf verschiedenen Kontinenten teilnahmen, einschließlich einer asienweiten Konferenz von Arbeitgeberverbänden im Juni 2008, veröffentlichte die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) Anfang 2009 eigene Politikrichtlinien zu Zwangsarbeit.

7. Was die Rechtsdurchsetzung angeht, so haben die Arbeitsverwaltungen weltweit die Herausforderung der Zwangsarbeitsbekämpfung angenommen, indem sie ihre eigene Rolle sowohl im Bereich der Prävention als auch im Bereich der Strafverfolgung festgelegt haben und indem sie mit anderen Gesetzesvollzugsorganen bei der Bekämpfung von Missbräuchen zusammenarbeiten. Ein Handbuch für Arbeitsinspektoren über Zwangsarbeit und Menschenhandel wurde im Juni 2008 in Genf beziehungsweise Lima aus der Taufe gehoben, zunächst auf dem 12. Kongress der Internationalen Vereinigung für Arbeitsinspektion, dann auf einer Sonderkonferenz von Arbeitsinspektoren aus Lateinamerika.

8. Richtern und Strafverfolgungsbeamten werden die neuen, vor ihnen liegenden Aufgaben ins Bewusstsein gerückt, da die Straftatbestände des Menschenhandels und der Ausbeutung durch Zwangsarbeit in mehr und mehr Strafgesetzbüchern aufgenommen werden, und es ist eine stetige, wenn auch immer noch langsame Zunahme von Fällen zu verzeichnen, mit denen Straf-, Arbeits- und Zivilgerichte befasst werden. Die Richter müssen sich mit bisweilen neuen Konzepten der Schuldknechtschaft, der sklavereiähnlichen Praktiken und der Ausbeutung der Arbeitskraft auseinandersetzen. Oft wird die Last der Auslegung neuer Gesetze der Justiz aufgebürdet, und wenn möglicherweise nur wenige oder gar keine Präzedenzfälle vorhanden sind, in Ländern mit Gewohnheitsrecht oder Zivilrecht, müssen sie voneinander lernen. Um sicherzustellen, dass die IAO-Instrumente über Zwangsarbeit bei künftigen Entscheidungen berücksichtigt werden, ist im Jahr 2009 erstmals eine Fallsammlung über Zwangsarbeit als Richtschnur für Richter und Strafverfolgungsbeamte veröffentlicht worden.

9. Somit sind viele Bausteine vorhanden, mit denen die Welt auf verstärkte Maßnahmen gegen Zwangsarbeit in den kommenden Jahren vorbereitet wird. Wenn jedoch die Länder und die internationale Gemeinschaft der Herausforderung, die Welt während der nächsten zehn Jahre von Zwangsarbeit zu befreien, gerecht werden sollen, dann müssen die derzeitigen Impulse verstärkt werden. Gezielte Maßnahmen gegen Zwangsarbeit müssen zu einem Kernbestandteil von Menschenrechts-, Antidiskriminierungs-, Armutsverringere-

rungs- und Entwicklungsprogrammen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen alle betroffenen Akteure eine möglichst klare Vorstellung von ihren eigenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben und entsprechend handeln, wenn sie zu diesen gemeinsamen Bemühungen um die Beendigung der Zwangsarbeit beitragen sollen.

10. Darüber hinaus bedarf es einer strengeren Beurteilung und eines genaueren Verständnisses der systemischen Fragen, die nicht nur den Fortbestand von Zwangsarbeitsmustern in den ärmeren Entwicklungsländern ermöglichen, sondern die möglicherweise auch neue Formen der Ausbeutung durch Zwangsarbeit überall in der Welt entstehen lassen. In unserem ersten Gesamtbericht im Jahr 2001 wurde warnend darauf hingewiesen, dass der Handel mit verwundbaren Migranten zwecks Ausbeutung ihrer Arbeitskraft die „Kehrseite“ der heutigen Globalisierung darstellt. Diese Warnung wurde ausgesprochen wenige Monate, nachdem die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Dezember 2000 das „Palermo-Protokoll“ über Menschenhandel zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität angenommen hatten. Damit war der Boden bereitet für einen intensiven Prozess der Rechts- und Politikgestaltung, um den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und der sexuellen Ausbeutung einzudämmen, da eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten dieses Protokoll unterzeichneten, das im Dezember 2003 in Kraft trat.

11. Der Gesamtbericht von 2005 erörterte Politikanliegen in Bezug auf Zwangsarbeit und die globale Wirtschaft. Der Konkurrenz- und Kostendruck, der nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen haben und in extremen Fällen zu Zwangsarbeit führen konnte, war Hand in Hand gegangen mit zwei anderen Tendenzen, die zu Zwangsarbeit beigetragen haben: das zunehmende Angebot an Wanderarbeitskräften und die Deregulierung der Arbeitsmärkte in einer Weise, die eine Verwischung der Grenzen zwischen der formellen und der informellen Wirtschaft zur Folge haben kann. Außerdem kann der starke Druck zur Deregulierung der Arbeitsmärkte und zur Verkleinerung der Arbeitsaufsichtsdienste der Verbreitung von nicht registrierten Arbeitsvermittlern, deren Tätigkeit sich staatlicher Kontrolle entzieht, Vorschub geleistet haben.

12. Es sind ernste Sorgen über die erheblichen Gewinne geäußert worden, die von unterschiedlichen Anwerbern, von informellen Arbeitsvermittlern bis zu registrierten Agenturen, auf Kosten der Wanderarbeitnehmer und sonstigen Arbeitnehmer, die sie rekrutieren oder unter Vertrag nehmen, erzielt werden. Es ist nicht leicht, die Umstände zu ermitteln, unter denen die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern zu Zwangsarbeit führen könnte und strafrechtlich verfolgt werden sollte. Gewiss ist den potentiell kriminellen Aspekten der Arbeitsausbeutung erhebliche Aufmerksamkeit

geschenkt worden, da mehr und mehr Länder ihre Strafgesetze novellieren, um den Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft anzuerkennen und schärfere Strafen vorzusehen. Außerdem schätzen wir, dass die Opportunitätskosten des Zwangs für die von diesen missbräuchlichen Praktiken betroffenen Arbeitnehmer in Form von Einkommenseinbußen mittlerweile mehr als 20 Milliarden US-Dollar betragen. Dies ist ein gewichtiges wirtschaftliches Argument sowie ein moralisches Gebot, weshalb die Regierungen diesen Problemen jetzt größeren Vorrang einräumen müssen.

13. Der vorliegende Bericht will die Herausforderungen darlegen, mit denen die wesentlichen Akteure und Institutionen konfrontiert sind, die an einer globalen Allianz gegen Zwangsarbeit beteiligt sind. Es gibt gewaltige konzeptuelle, politische, rechtliche, juristische, institutionelle und sonstige Herausforderungen. Der Bericht zeigt, wie solche Herausforderungen bisher gemeistert worden sind, oft mit Unterstützung oder Beteiligung der Programme der technischen Zusammenarbeit der IAO. Mittlerweile liegen eine Fülle vorbildlicher Praktiken vor, an denen sich künftige Bemühungen um die Bekämpfung der Zwangsarbeit in allen ihren Ausprägungen orientieren können.

14. Im ersten Kapitel des Berichts wird das Konzept der Zwangsarbeit erörtert im Verhältnis zu den damit zusammenhängenden missbräuchlichen Praktiken der Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken, der Schuldknechtschaft, des Menschenhandels und der Ausbeutung der Arbeitskraft. Ein Verständnis dieser Definition ist notwendig angesichts der starken Zunahme innerstaatlicher Gesetzgebung und Politikgestaltung seit dem letzten Bericht, insbesondere in Bezug auf den Menschenhandel. Da Zwangsarbeit in der Wirtschaft von heute viele subtile Formen annehmen kann, muss man sich vor Augen halten, dass es sich dabei um ein schweres Verbrechen handelt, das gesetzlich geahndet wird. Eine neuere allgemeine Erhebung<sup>1</sup> trägt dazu bei, die Bedeutung der Zwangsarbeit unter heutigen Gegebenheiten zu klären.

15. Das zweite Kapitel bewertet den Stand des Wissens über Zwangsarbeit und untersucht neuere Tendenzen. Einige Analysen werden nach Regionen vorgenommen und zeigen, wo bahnbrechende Untersuchungen über Zwangsarbeit, ihre Ursachen und Folgen durchgeführt worden sind. Angesichts der während der vergangenen vier Jahre zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse konzentriert sich dieser Bericht auf bestimmte thematische Fragen, einschließlich der Anfälligkeit von über Arbeits-

kräftevermittlern angeworbenen Personen für Zwangsarbeit und Menschenhandel, und besondere Probleme von Berufsgruppen, einschließlich Seeleuten und Hausangestellten. In einem abschließenden Abschnitt wird ein erster Versuch unternommen, die Kosten des Zwangs abzuschätzen, und es werden Vorschläge für künftige Untersuchungen zu dieser so wichtigen Frage unterbreitet.

16. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Rolle der Regierungen, von Gesetzgebern und Politikgestaltern bis zu Verwaltern, Gesetzesvollzugsbeamten und Dienstleistern. In dem Kapitel wird erörtert, wie die Gesetzgeber in einer Zeit großer Dynamik in diesem Bereich moderne Formen des Zwangs durch neue Gesetze über Zwangsarbeit, Menschenhandel oder sogar breitere Fragen der Ausbeutung erfasst haben. Dann werden die verschiedenen Mechanismen zur Durchführung der Rechtsvorschriften einer Prüfung unterzogen, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsichtsdienste. Es behandelt auch die vorbeugende Rolle der Arbeitsinspektoren und ihren Beitrag zum Opferschutz.

17. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Kampf gegen Zwangsarbeit. Beide haben ihr Engagement gegen Zwangsarbeit in den vergangenen Jahren ständig verstärkt, und in diesem Bericht werden eine Fülle von vorbildlichen Praktiken sowohl von Unternehmen als auch von Gewerkschaften dokumentiert. Es wird mehr und mehr behauptet, dass Zwangsarbeitspraktiken in der Lieferkette von bedeutenden Hauptindustriezweigen anzutreffen sind, und es wird zunehmender Druck ausgeübt zur Ermittlung der spezifischen Güter, die unter Zwangsarbeitsbedingungen hergestellt werden oder hergestellt werden können. Um angemessene Abhilfemaßnahmen zu ergreifen und ihren Beschäftigten und Partnern geeignete Orientierungshilfe über die Mittel zur Verhinderung von Zwangsarbeit in Lieferketten an die Hand zu geben, benötigen Unternehmen möglichst klare Leitlinien dazu, was als Zwangsarbeit anzusehen ist und was nicht. Sie erwarten auch von den Regierungen, dass sie ihrer Verantwortung gerecht werden, indem sie klare Vorschriften zu Fragen wie die Erhebung von Gebühren durch Anwerbungsagenturen erlassen. Für Gewerkschaften kann sich die Frage stellen, wie weit sie über ihre traditionelle Mitgliederschaft hinaus auf andere Arbeitskräfte, einschließlich Migranten, zugehen sollten. Mehrere Gewerkschaften haben innovative Maßnahmen getroffen, die zum Teil eine Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften in Entsende- und Bestimmungsländern beinhalten. Zwangsarbeitsfragen sollten im Dialog zwischen Regierungen und den Sozialpartnern breiten Raum einnehmen. Die Regierungen sollten klare Leitlinien zu den „Grauzonen“ der Arbeitskräfteaus-

<sup>1</sup> IAA: Bericht III (Teil 1B), General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), IAK, 96. Tagung, Genf, 2007.

beutung vorgeben, die sich zu Zwangsarbeit aus-  
wachsen können.

18. Kapitel 5 unterzieht Aspekte des Programms  
der technischen Zusammenarbeit der IAO gegen  
Zwangsarbeit während der vergangenen vier Jahre  
einer Prüfung. Dieses Kapitel konzentriert sich  
entweder auf Tätigkeiten, die nach allgemeiner  
Auffassung eine besonders gute Praxis darstellen,  
oder auf die noch vorhandenen Hindernisse für

wirksame Maßnahmen, wobei auch Herausforde-  
rungen für die künftige technische Zusammen-  
arbeit ermittelt werden. Damit wird der Weg für  
ein Schlusskapitel vorgezeichnet, in dem ein neuer  
Aktionsplan dargelegt wird, durch den die IAO  
ihre eigenen Bemühungen verstärken und dazu  
beitragen kann, bei den globalen Aktionen gegen  
diese inakzeptable Praxis eine Führungsrolle zu  
übernehmen.

# Kapitel 1

## Das Konzept der Zwangsarbeit: Sich abzeichnende Fragen

19. Vor einer Erörterung neuerer globaler Tendenzen ist es wichtig, die Verwendung des Begriffs Zwangsarbeit selbst zu klären und einige der laufenden Diskussionen über die Beziehung zwischen dem Rechtsbegriff der Zwangsarbeit und damit zusammenhängenden missbräuchlichen Praktiken zu untersuchen (einschließlich Menschenhandel, Sklaverei und sklavereiähnlicher Praktiken, Schuldknechtschaft oder Schuldarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft). Diese Fragen sind zwar in unseren früheren Gesamtberichten über Zwangsarbeit schon erörtert worden, sie müssen aber hier aus zwei Hauptgründen erneut zur Sprache gebracht werden.

20. Erstens veröffentlichte der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen im Jahr 2007 die erste allgemeine Erhebung seit 1979 über die beiden Zwangsarbeitsübereinkommen der IAO. Diese enthält wichtige Feststellungen zu den heutigen Problemen bei der Durchführung dieser Übereinkommen, die Fragen betreffen wie: Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken und andere illegale Formen des Zwangs zur Arbeit; Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung; vom Staat auferlegte Zwangs- oder Pflichtarbeit für Zwecke der Produktion oder Dienstleistung; Privatisierung von Gefängnissen und Gefangenenarbeit; Verurteilung zu gemeinnützigen Arbeiten; Zwangsarbeit als Voraussetzung für den Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit; und die Pflicht zur Leistung von Überstunden unter Androhung einer Strafe.

21. Zweitens ist in den vergangenen vier Jahren eine stetige Zunahme der Rechtssetzung und Politikgestaltung zum Thema Menschenhandel zu verzeichnen gewesen, der den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur sexuellen Ausbeutung umfasst. Dies erfolgte in Form entweder von neuen regionalen Instrumenten oder von erheblichen Änderungen des Strafrechts und anderer einschlägiger Gesetze auf nationaler

Ebene sowie der Annahme von neuen Politiken und Durchführungsmechanismen.

### Zwangsarbeit: Die Definition der IAO

22. Im Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, definiert die IAO Zwangsarbeit für völkerrechtliche Zwecke als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“ (Artikel 2(1)). Das andere grundlegende IAO-Instrument, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, führt bestimmte Zwecke auf, für die Zwangsarbeit niemals auferlegt werden kann, ändert aber nicht die grundlegende völkerrechtliche Definition.

23. Zwangsarbeit kann nicht einfach mit niedrigen Löhnen oder schlechten Arbeitsbedingungen gleichgesetzt werden. Dabei handelt es sich auch nicht um Fälle reiner wirtschaftlicher Notwendigkeit, z. B. wenn ein Arbeitnehmer sich außerstande sieht, einen Arbeitsplatz wegen des tatsächlichen oder vermeintlichen Fehlens von Beschäftigungsalternativen aufzugeben. Zwangsarbeit stellt eine schwere Verletzung der Menschenrechte und Einschränkung der menschlichen Freiheit dar, entsprechend der Definition in dem einschlägigen Übereinkommen der IAO und in anderen verwandten internationalen Übereinkünften über Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken, Schuldknechtschaft oder Leibeigenschaft.

24. Die IAO-Definition der Zwangsarbeit umfasst zwei grundlegende Elemente: Die Arbeit oder Dienstleistung wird unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt und sie wird unfreiwillig verrichtet. Die Tätigkeit der Aufsichtsorgane der IAO hat zur Klärung dieser beiden Elemente beigetragen. Bei der Strafe braucht es sich nicht um strafrechtliche Maßnahmen zu handeln, sondern sie kann auch die Form eines Verlusts von Rech-

ten und Privilegien annehmen. Außerdem kann die Androhung einer Strafe vielfältige unterschiedliche Formen annehmen. Ihre extremen Formen sind wohl mit körperlicher Gewalt oder körperlichem Zwang oder sogar Todesdrohungen gegen das Opfer oder Verwandte verbunden. Es kann aber auch subtilere Formen der Drohung geben, bisweilen psychologischer Art. Zu den von der IAO untersuchten Situationen gehörten Drohungen, die Opfer bei der Polizei oder den Einwanderungsbehörden zu denunzieren, wenn ihr Beschäftigungsstatus illegal ist, oder die Denunzierung bei den Dorfältesten im Fall von Mädchen, die gezwungen sind, in weit entfernten Städten der Prostitution nachzugehen. Die Strafen können auch finanzieller Art sein, darunter wirtschaftliche Strafen im Zusammenhang mit Schulden. Arbeitgeber zwingen Arbeitnehmer manchmal auch zur Aushändigung ihrer Ausweise und können mit der Beschlagnahme dieser Dokumente drohen, um Zwangsarbeit zu verlangen.

25. Was die „Freiwilligkeit“ angeht, so haben sich die Aufsichtsorgane der IAO mit einer Reihe von Aspekten befasst, darunter die folgenden: Form und Gegenstand der Einwilligung; die Rolle äußerer Zwänge oder mittelbaren Zwangs; und die Möglichkeit, eine freiwillig gegebene Einwilligung zu widerrufen. Auch hier kann es viele subtile Formen des Zwangs geben. Viele Opfer begeben sich zunächst freiwillig in Zwangsarbeitssituationen, wenn auch aufgrund von Betrug und Täuschung, nur um später feststellen zu müssen, dass es ihnen infolge gesetzlichen, körperlichen oder psychologischen Zwangs nicht freisteht, die Arbeit einzustellen. Die ursprüngliche Einwilligung kann als irrelevant angesehen werden, wenn diese aufgrund von Täuschung oder Betrug erlangt worden ist.

26. Zwangsarbeitssituationen können in bestimmten Wirtschaftstätigkeiten oder Industriezweigen besonders weit verbreitet sein, eine Zwangsarbeitssituation wird jedoch durch die Art der Beziehung zwischen einer Person und einem „Arbeitgeber“ und nicht durch die Art der verrichteten Tätigkeit bestimmt, wie beschwerlich oder gefährlich die Arbeitsbedingungen auch immer sein mögen. Auch ist die Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit der Tätigkeit gemäß der innerstaatlichen Gesetzgebung nicht maßgeblich für die Bestimmung, ob es sich um erzwungene Arbeit handelt oder nicht. Eine Frau, die zur Prostitution gezwungen wird, befindet sich infolge der Unfreiwilligkeit ihrer Arbeit und der Drohungen, unter denen sie arbeitet, in einer Zwangsarbeitssituation, ungeachtet der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit dieser besonderen Tätigkeit. Auch braucht eine Tätigkeit nicht offiziell als „Wirtschaftstätigkeit“ anerkannt zu werden, um unter den Begriff der Zwangsarbeit zu fallen. So wird ein kindlicher oder erwachsener Bettler, der unter Zwang tätig ist, als Zwangsarbeiter angesehen.

27. Zwangsarbeit von Mädchen und Jungen unter 18 Jahren ist auch eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit gemäß der Definition in dem Übereinkommen der IAO (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999. Kinderarbeit läuft nicht nur dann auf Zwangsarbeit hinaus, wenn Kinder von einem Dritten unter Androhung einer Strafe zur Arbeit gezwungen werden, sondern auch dann, wenn die Arbeit eines Kindes Teil der von der Familie als Ganzes geleisteten Zwangsarbeit ist.

### Das Konzept und die Definition des Menschenhandels

28. Im Gesamtbericht von 2005 wurde die weltweit steigende Besorgnis über den Menschenhandel und dessen Zwangsarbeitskonsequenzen erörtert. Dies hat die Mitgliedstaaten in manchen Fällen dazu veranlasst, dem Konzept und der Definition der Zwangsarbeit in ihrer Straf- oder sonstigen Gesetzgebung Aufmerksamkeit zu schenken. In den letzten Jahren hat die Legislative in vielen Ländern Nachdruck auf Strafvorschriften gegen den Menschenhandel gelegt, wobei sich die Durchsetzung der Rechtsvorschriften gegen den Menschenhandel sowohl auf die sexuelle Ausbeutung als auch auf die Ausbeutung der Arbeitskraft erstreckt. Seit dem Inkrafttreten des „Menschenhandelsprotokolls von Palermo“ zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im Jahr 2003 hat sich eine anhaltende Dynamik entwickelt. Alle Vertragsparteien sind verpflichtet, die erforderlichen gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um als Straftatbestände das in dem Definitionsartikel (Artikel 3) festgelegte Verhalten zu begründen, der u.a. folgendes bestimmt: „Menschenhandel bezeichnet die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die 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. 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“. Was Kinder unter 18 Jahren angeht, so braucht keines der dargelegten unerlaubten Mittel gegeben zu sein: Die Anwerbung, Verbringung oder der Empfang eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung stellt den Straftatbestand des Kinderhandels dar.

29. Im Zuge der Bemühungen der Staaten um die Annahme geeigneter innerstaatlicher Rechtsvorschriften oder die Novellierung bestehender

Gesetze zwecks Anpassung an die Bestimmungen des Palermo-Protokolls sind eine Reihe von Fragen aufgetaucht. Der Wortlaut des Artikels 3 des Protokolls legt den Schluss nahe, dass der Menschenhandel für Zwecke der Zwangsarbeit nur eine Form der arbeitsbezogenen Ausbeutung zusammen mit Sklaverei oder sklavereiähnlichen Praktiken oder Zwangsdienstbarkeit ist. Was das rechtliche Konzept der Ausbeutung angeht, das der Definition des Menschenhandels im Palermo-Protokoll zugrunde liegt, so gibt es im Völkerrecht und in einem Großteil der innerstaatlichen Gesetzgebung praktisch keinen Präzedenzfall.

30. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) als Verwahrer des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seiner Protokolle innerhalb des VN-Systems hat einen Rechtsleitfaden für ihre Umsetzung herausgegeben. Danach war der Hauptgrund für die Definition des Begriffs „Menschenhandel“ im Völkerrecht die Absicht, für ein gewisses Maß an konsensueller Normung der Begriffe zu sorgen. Ferner besteht die Verpflichtung darin, den Menschenhandel „als eine Verbindung von Bestandteilen und nicht die Bestandteile selbst“ zu kriminalisieren. Der Menschenhandel besteht laut der Definition in dem Protokoll aus drei grundlegenden Elementen, erstens der Aktion (der Anwerbung usw.), zweitens den Mitteln (der Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung usw.) und drittens dem Zweck der Ausbeutung. Somit muss jede Handlung, die irgendeine der aufgeführten Aktionen und Mittel verbindet und für irgendeinen der aufgeführten Zwecke durchgeführt wird, als Menschenhandel kriminalisiert werden. Einzelne Elemente wie Entführung oder die Ausnutzung der Prostitution müssen nicht unbedingt kriminalisiert werden (wenngleich in manchen Fällen ergänzende Straftatbestände die Zwecke des Protokolls stützen können und es den Vertragsparteien freisteht, sie anzunehmen oder beizubehalten, wenn sie dies wünschen). Keines der einzelnen Elemente, wie Zwangsarbeit oder sklavereiähnliche Praktiken, wird im Protokoll selbst weiter definiert.

31. Diese Fragen wurden vom IAO-Sachverständigenausschuss vor zwei Jahren in seiner jüngsten allgemeinen Erhebung über die Anwendung der Übereinkommen über Zwangsarbeit untersucht. Der Ausschuss stellte fest, dass ein entscheidendes Merkmal der Definition des Menschenhandels sein Zweck ist, nämlich Ausbeutung, deren Definition ausdrücklich Zwangsarbeit oder Zwangsdienstleistungen, Sklaverei oder ähnliche Praktiken, Zwangsdienstbarkeit und verschiedene Formen der sexuellen Ausbeutung einschließt. Der in dieser Definition enthaltene Gedanke der Ausbeutung der Arbeitskraft erlaubt daher die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen dem Palermo-Protokoll und dem IAO-Übereinkommen Nr. 29

über Zwangsarbeit und stellt klar, dass der Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung in der Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit, die in dem Übereinkommen gegeben wird, eingeschlossen ist. Dies erleichtert die Aufgabe der Durchführung beider Instrumente auf nationaler Ebene.

32. Die Definition des Menschenhandels im Palermo-Protokoll ist komplex. Es sollte daher nicht überraschen, dass mehr als fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten bestimmte Fragen im Zusammenhang mit der Definition von Juristen und Gesetzgebern weiterhin diskutiert werden. Es ist z. B. ausgiebig darüber debattiert worden, ob der Menschenhandel irgendeine Bewegung der gehandelten Person, entweder innerhalb der nationalen Grenzen oder über die nationalen Grenzen hinweg, in Verbindung mit dem Prozess der Anwerbung beinhalten muss; oder ob das Schwergewicht einzig und allein auf der Ausbeutung liegen sollte, zu der es letztlich kommt. Eine weitere Frage lautet, ob der Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung notwendigerweise mit Zwang verbunden ist.

33. Zu einigen dieser Fragen hat die allgemeine Erhebung der IAO von 2007 einige nützliche Klarstellungen geliefert. Eine betrifft das Konzept der Freiwilligkeit der Arbeit oder Dienstleistung und die Frage, wie Zwang und Nötigung auferlegt werden können. Ein äußerer Zwang oder eine mittelbare Nötigung, die in die Freiheit eines Arbeitnehmers eingreifen „sich freiwillig zur Verfügung zu stellen“, kann sich nicht nur aus einem Akt der Behörden, sondern auch aus der Praxis eines Arbeitgebers ergeben, beispielsweise wenn Wanderarbeiter - durch Täuschung, falsche Versprechungen und die Einbehaltung von Ausweispapieren - dazu verleitet oder gezwungen werden, sich weiterhin zur Verfügung des Arbeitgebers zu halten. Solche Praktiken stellen einen eindeutigen Verstoß gegen das Übereinkommen Nr. 29 der IAO dar. Doch kann weder der Arbeitgeber noch der Staat für jeden externen Zwang oder jede Nötigung, die in der Praxis bestehen, verantwortlich gemacht werden.

34. Ferner wird in der allgemeinen Erhebung festgestellt, dass das Palermo-Protokoll bedeutende Folgen für die Auslegung des Konzepts des Einverständnisses im Rahmen eines Arbeits- oder Dienstleistungsverhältnisses hat. Es enthält eine einschränkende Bestimmung, wonach das Einverständnis eines Menschenhandelsopfers zu der beabsichtigten Ausbeutung irrelevant ist, wenn Nötigungsmittel wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt, Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit angewendet werden, von denen jedes eine freiwillige Zurverfügungstellung oder ein freiwilliges Einverständnis auf jeden Fall ausschließt. Da die Nötigungsmittel im Fall von Kindern nicht relevant sind, stellt sich die Frage des Einverständnisses hier nicht.

35. In der allgemeinen Erhebung berief sich der IAO-Sachverständigenausschuss auch auf das Konzept der „Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit“, um Umstände zu prüfen, in denen eine Verpflichtung zur Leistung von Überstundenarbeit unter Androhung einer Strafe mit dem Übereinkommen Nr. 29 unvereinbar sein könnte. Obgleich Arbeitnehmer theoretisch in der Lage sein können, Arbeit über die normale Arbeitszeit hinaus abzulehnen, bedeutet ihre Verwundbarkeit, dass sie in der Praxis möglicherweise keine Wahl haben und gezwungen sind, die Überstunden zu leisten, um den Mindestlohn zu erhalten oder ihren Arbeitsplatz zu behalten.

### Zwangsarbeit, moderne Sklaverei und Anfälligkeit für Ausbeutung: Konzeptuelle und politische Herausforderungen

36. Das Übereinkommen Nr. 29 begründet den elementaren Grundsatz, dass die unrechtmäßige Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit unter Strafe zu stellen ist, und dass jeder ratifizierende Mitgliedstaat verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass die gesetzlich vorgesehenen Strafmaßnahmen wirklich angemessen sind und streng vollzogen werden.

37. Der bei weitem größte Teil der Zwangsarbeit findet heutzutage in der privaten Wirtschaft statt und bleibt weitgehend ungesühnt. Die den Staaten, die das Palermo-Protokoll gegen den Menschenhandel ratifizieren, auferlegte Verpflichtung, den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft als einen schweren Straftatbestand zu behandeln, hat Impulse für gesetzliche und gerichtliche Maßnahmen gegen diejenigen missbräuchlichen Praktiken geliefert, die durch die Übereinkommen der IAO über Zwangsarbeit erfasst werden. In diesem Sinne können gesetzliche und gerichtliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und gegen den Menschenhandel denselben Zielen dienen und sich gegenseitig unterstützen. Zu diesem Zweck sollten die Staaten Gesetze gegen den Menschenhandel im weitesten Sinne erlassen und dabei allen Aspekten der Zwangsarbeit neben der sexuellen Ausbeutung volle Beachtung schenken und Vorsorge treffen für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung des Tatbestands der Zwangsarbeit, wie sie in den Übereinkommen der IAO definiert ist.

38. Zwangsarbeit besteht im wesentlichen aus Ausbeutung an dem Ort, an dem die Arbeit oder Dienstleistung verrichtet wird. Es lassen sich unterschiedliche Faktoren ermitteln, beispielsweise missbräuchliche Anwerbepraktiken, die dem Arbeitnehmer Wahlfreiheit versagen. Mittelspersonen, die solche Praktiken durchführen in der bewussten Absicht, Personen in eine Situation zu bringen, in der von ihnen Zwangsarbeit verlangt werden kann, können auf jeden Fall als Zwangsarbeitskomplizen angesehen werden. Etwaige

gerichtliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit würden aber normalerweise letztlich bei den Arbeits- oder Dienstleistungsbedingungen ansetzen und den einzelnen Faktoren, durch die die Anfälligkeit der Arbeitnehmer für die Ausbeutung geschaffen oder verschärft worden sind, weniger Beachtung schenken.

39. Ein Schlüsselfaktor bei der Beurteilung einer solchen Anfälligkeit ist das Verständnis des Konzepts der Schuldknechtschaft. Schuldknechtschaft ist ein Aspekt der sklavereiähnlichen Praktiken, die in einem Instrument der Vereinten Nationen von 1956 definiert werden, dem Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken. Darin wurde aufgeführt, was seinerzeit als aktuelle Formen der Sklaverei angesehen wurde. Es forderte alle Vertragsstaaten auf, schrittweise und sobald 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“. Mit diesem Instrument sollten die Schuldarbeits- und Dienstleistungspraktiken erfasst werden, die damals in den Entwicklungsländern ziemlich weit verbreitet waren.

40. Untersuchungen der IAO haben immer wieder gezeigt, dass die Manipulation von Krediten und Schulden, entweder durch Arbeitgeber oder durch Anwerber, nach wie vor ein Schlüsselfaktor ist, durch den verletzte Arbeitnehmer in die Zwangsarbeitsfalle geraten. Arme Bauern und indigene Völker in Asien und Lateinamerika können zu Verschuldung veranlasst werden, indem sie relativ kleine, aber kumulative Darlehen oder Lohnvorauszahlungen von Arbeitgebern oder Anwerbern in Zeiten der Knappheit akzeptieren. Oder Migrationsanwärter müssen möglicherweise sehr hohe Summen an die Anwerber zahlen, die ihnen bei der Beschaffung einer Arbeit im Ausland helfen und ihnen die Reise erleichtern, und sich Geld von Geldverleihern und anderen Quellen leihen, um diese Kosten bestreiten zu können. Die allgemeine Erhebung von 2007 bezog in ihre Zwangsarbeitstypologie unrechtmäßige Praktiken der Schuldknechtschaft ein, wonach Arbeiter und ihre Familien gezwungen sind, für einen Arbeitgeber zu arbeiten, um ihre tatsächlich gemachten oder geerbten Schulden abzuführen, und wies darauf hin, dass eine beträchtliche Anzahl von Menschen immer noch von diesen Praktiken betroffen sind. Es wird festgestellt, dass rechtliche Maßnahmen erforderlich sind, um eine solche Knechtschaft für unrechtmäßig zu erklären,

und um Strafmaßnahmen gegen Arbeitgeber vorzusehen, die ihre Arbeitnehmer in Knechtschaft halten. Es kann jedoch schwierig sein, das rechtliche Konzept der Schuldnechtschaft auf die Lage von Arbeitnehmern anzuwenden, die stark verschuldet sind, insbesondere im Fall von Wanderarbeitnehmern, die bei Anwerbern verschuldet sind und nicht bei dem Arbeitgeber im Bestimmungsland.

41. Das Schwergewicht, das in letzter Zeit auf den Begriff der „Ausbeutung“ gelegt worden ist, hat zu lebhaften Debatten darüber geführt, wie diese als spezifische Straftat erfasst, wie die Schwere der Straftat ermittelt und wie sie bestraft werden kann. Außerdem zeigen die Lehren aus den bisherigen Erfahrungen, dass die Trennungslinie zwischen erzwungener und nicht erzwungener Ausbeutung sehr schmal ist. Während in der IAO-Definition der Zwangsarbeit großes Gewicht auf die Freiwilligkeit des Arbeits- oder Dienstleistungsverhältnisses gelegt wird, haben das Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel und die darauffolgenden Politikdebatten die Betonung auf die Mittel gelegt, mit denen das ursprüngliche Einverständnis negiert werden kann, und zwar durch verschiedene Formen der Täuschung auf dem Weg zu dem Beschäftigungsverhältnis sowie in dessen Rahmen. Gleichzeitig hat der IAO-Sachverständigenausschuss in seiner allgemeinen Erhebung von 2007 die Bedeutung der internationalen Instrumente über den Menschenhandel anerkannt, die seines Erachtens in den Geltungsbereich der IAO-Übereinkommen fallen.

42. Letztlich können nur die Gerichte einzelner Staaten bestimmen, wann eine individuelle Handlung durch die Verhängung schwerer strafrechtlicher Maßnahmen als Zwangsarbeit oder als Menschenhandel bestraft werden sollte. In einigen Staaten ist die Tendenz dahin gegangen, die Frage des Menschenhandels unter dem Gesichtspunkt von Arbeitsbedingungen anzugehen, die als unerträglich empfunden werden, weil sie sklavereiähnliche Umstände umfassen oder mit der Menschenwürde unvereinbar sind. Man kann argumentieren, dass diese Umstände keine Zwangsarbeit darstellen, wie sie in dem Übereinkommen der IAO von 1930 definiert ist.

43. Der vorliegende Bericht will nicht die Arbeit der IAO-Überwachungsorgane fortführen, und aus diesem Grund enthält er sich Meinungsäußerungen dazu, ob individuelle oder spezifische Handlungen Zwangsarbeit darstellen. Er akzeptiert, wie auch viele einschlägige Analysen, dass es ein Kontinuum gibt zwischen dem, was eindeutig als Zwangsarbeit identifiziert werden kann, und anderen Formen der Ausbeutung und des Missbrauchs der Arbeitskraft. Es kann nützlich sein, ein Spektrum möglicher Situationen in Betracht zu ziehen, mit Zwangsarbeit, Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken an einem Ende und Situationen einer frei gewählten Beschäftigung am

anderen Ende. Zwischen den beiden Extremen gibt es eine Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen, in denen das Element der Wahlfreiheit des Arbeitnehmers zumindest abgeschwächt oder eingeschränkt ist und letztlich bezweifelt werden kann.

44. Diesbezüglich hat die IAO in ihrem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, den wichtigen Grundsatz aufgestellt, dass jedes Mitglied eine aktive Politik zur Förderung der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung verfolgen soll. Der Begriff der „frei gewählten Beschäftigung“ erweitert den Zuständigkeitsbereich der IAO über die Auferlegung von Zwangsarbeit hinaus auf all jene Situationen, in denen die freie Wahl der Beschäftigung eines Arbeitnehmers in irgendeiner Weise eingeschränkt ist. Solche Situationen können ohne weiteres auch andere rechtswidrige Handlungen umfassen, beispielsweise Verstöße gegen die arbeitsrechtlichen Vorschriften über die Löhne oder die Arbeitszeit, oder Verletzung des Arbeitsvertrags, die aber nicht unbedingt auf die schwere Verletzung der Menschenrechte hinauslaufen, die Zwangsarbeit darstellt. Auch solche Situationen müssen unbedingt unter Anwendung geeigneter Rechts- und sonstiger Mittel identifiziert und geregelt werden.

45. Ein weiteres relevantes Instrument ist die IAO-Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006. Dieses Instrument stellt fest, dass es Situationen gibt, in denen vertragliche Regelungen dazu führen können, dass Arbeitnehmern der ihnen zustehende Schutz vorenthalten wird, und schlägt verschiedene Maßnahmen vor, die die Mitgliedsstaaten über die innerstaatliche Politik treffen können, um den Arbeitnehmern in einem Arbeitsverhältnis gebotenen Schutz zu verstärken. Der multilaterale Rahmen der IAO für Arbeitsmigration ist ein weiteres wertvolles Werkzeug neben den IAO-Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer<sup>1</sup> und vielen anderen. Zwar kann keiner dieser Ansätze allein sofortige oder einfache Lösungen bieten, zusammen mit den IAO-Instrumenten über Zwangsarbeit bieten sie jedoch Orientierungshilfe dafür, wie die verschiedenen sich abzeichnenden Fragen im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels, wirksam angegangen werden können.

<sup>1</sup> Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, und die dazugehörigen Empfehlungen Nr. 86 und 151.



# Kapitel 2

## Zwangsarbeit: Erfassung der Tendenzen

### Einleitung

46. Mit diesem Bericht bemühen wir uns zum dritten Mal innerhalb eines Zeitraums von neun Jahren, ein „dynamisches Gesamtbild“ der Zwangsarbeit in der Welt von heute zu präsentieren. Die erste Überprüfung im Jahr 2001 legte die Betonung auf verschiedene thematische Anliegen, die im Rahmen eines künftigen Programms der technischen Unterstützung angegangen werden könnten. Zu diesem Zweck legte er eine Typologie moderner Formen der Zwangsarbeit vor, die Fragen behandelte wie: das anhaltende Problem der Sklaverei und des Menschenraubs; Teilnahmepflicht bei öffentlichen Arbeiten; Zwangsarbeit in der Landwirtschaft und entlegenen ländlichen Gegenden, einschließlich Praktiken der Zwangsrekrutierung; Hausangestellte in Zwangsarbeitssituationen; Pflichtarbeit, insbesondere in der südasiatischen Region; vom Militär auferlegte Zwangsarbeit unter besonderer Berücksichtigung von Myanmar; Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel, als „Kehrseite der Globalisierung“ bezeichnet; und Zwangsarbeit in Gefängnissen.

47. Die Analysen im Bericht von 2005 beruhten auf den globalen und regionalen Schätzungen der Zwangsarbeit, einschließlich des Zwangsarbeitsmissbrauchs, der sich aus dem Menschenhandel ergibt. Es wurde grob unterschieden zwischen drei Hauptformen der Zwangsarbeit in der Welt von heute, nämlich: vom Staat auferlegte Zwangsarbeit für wirtschaftliche, politische oder sonstige Zwecke; Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Armut und Diskriminierung in den Entwicklungsländern; und Zwangsarbeit als Folge der Migration und des Menschenhandels in der Welt, die oft mit der Globalisierung in Zusammenhang gebracht wird. Die Daten und Analysen dienten dazu, zwei wesentliche Botschaften herauszustellen. Erstens, die Abschaffung der Zwangsarbeit stellt eine Herausforderung für praktisch jedes Land der Welt dar, gleich ob es sich um Industrie-, Transformations- oder Entwicklungsländer handelt. Zweitens, Zwangsarbeit wird

heutzutage überwiegend in der Privatwirtschaft statt unmittelbar vom Staat auferlegt, hauptsächlich in der informellen Wirtschaft der Entwicklungsländer. Der Bericht sprach jedoch auch die Warnung aus, dass sich angesichts der zunehmenden Deregulierung der Arbeitsmärkte und der Tendenz zu Auslagerungen und zu immer komplexeren Formen der Unterauftragsvergabe die Zeichen mehrten, dass Zwangsarbeitsmissbräuche auch in den Lieferketten von großen Unternehmen in der formellen Wirtschaft Einzug hielten.

48. Welche Veränderungen lassen sich während der vergangenen vier Jahre ausmachen? Im Idealfall hätten unsere globalen und regionalen Schätzungen von 2005 die Regierungen dazu ermuntert, eigene nationale Schätzungen der Zwangsarbeit durchzuführen. Obgleich einige Pilotinitiativen auf den Weg gebracht worden sind, ist dieser Prozess in den meisten Ländern kaum in Gang gekommen. Etliche qualitative Erhebungen tragen jedoch weiterhin zu einem besseren Verständnis der Hauptformen der Zwangsarbeit, ihrer Ursachen und der geeigneten politischen Reaktionen darauf bei. In anderen Fällen hat eine bewusste Politik der Regierungen zur verstärkten Durchsetzung der Rechtsvorschriften gegen Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung oder zu anderen Formen der wirtschaftlichen Ausbeutung, Formen des Missbrauchs zutage gefördert, die bis dahin unentdeckt geblieben waren.

49. Während eine ständig zunehmende Zahl von Stellen, Organisationen, Interessengruppen und Einzelpersonen Besorgnis über die Zwangsarbeit zum Ausdruck gebracht haben, bedeuten die im vorausgegangenen Kapitel erörterten konzeptuellen Fragen, dass einige vielschichtige Debatten darüber geführt worden sind, was Zwangsarbeit ist und was nicht, was dagegen getan werden sollte und von wem.

50. Dieses Kapitel beginnt mit einer Bewertung der Wissensbasis über Zwangsarbeit, einschließlich der jüngsten Erfahrungen mit der Erhebung und Analyse von Daten. Darauf folgt ein kurzer

Überblick über die einzelnen Fragen nach verschiedenen Regionen der Welt, bevor auf bestimmte thematische Anliegen eingegangen wird, die seit unserem letzten Gesamtbericht Beachtung gefunden haben.

### Verbesserung der Wissensbasis: Datenerhebung und -analyse

51. Die globalen und regionalen IAO-Schätzungen der Zwangsarbeit, einschließlich der Zwangsarbeit, die sich aus dem Menschenhandel ergibt, sind umfassend zitiert worden. Sie haben einen wichtigen Zweck erfüllt, nämlich die Hauptformen der Zwangsarbeit weltweit sowie ihre Zusammensetzung nach Alter und Geschlecht aufzuzeigen und auch den Nachweis zu führen, dass Zwangsarbeit immer noch ein wahrhaft globales Problem ist. Es gibt jedoch weiterhin beträchtlich Lücken im Verständnis der quantitativen Dimensionen der Zwangsarbeit. Die wenigen vorliegenden nationalen Schätzungen beruhen im allgemeinen auf Informationen aus zweiter Hand.

52. Können nationale Schätzungen der Zwangsarbeit als zuverlässig angesehen werden? Wie sollten Daten beschafft und Kriterien festgelegt werden? Im Dezember 2006 berief die IAO eine Sachverständigentagung zu einer technischen Konsultation über diese Angelegenheit ein mit der Aufgabe, Wege zur Verbesserung der Indikatoren und Daten über Zwangsarbeit zu prüfen, einschließlich der Zwangsarbeitskonsequenzen des Menschenhandels, im Hinblick auf die Förderung einer besseren Rechtsdurchsetzung und die Überwachung der Auswirkungen von nationalen und internationalen Maßnahmen. Die Teilnehmer erörterten: a) eine Reihe von Kriterien zur Ermittlung von Zwangsarbeitssituationen, einschließlich des Zwangsarbeitsergebnisses des Menschenhandels; b) Systeme der nationalen Datenerhebung und -analyse zu Opfern und Tätern; c) Methodologien für nationale Schätzungen und für die Überwachung und Beurteilung von Politiken und Tendenzen; d) eine globale Datenbank zu gemeldeten Fällen von Zwangsarbeit und Menschenhandel, und e) die Entwicklung von geeigneten Methodologien zur Bewertung von globalen und regionalen Fortschritten bei der Aufdeckung von Fällen von Zwangsarbeit und Menschenhandel.

53. Seitdem sind zunehmend Forderungen nach verlässlichen und vergleichbaren Daten über Zwangsarbeit und Menschenhandel erhoben worden. In einigen Regionen, vor allem wohl in Europa, laufen Initiativen zur Entwicklung von gemeinsamen Standards und Ansätzen. Es liegen zwar Daten über strafrechtliche Verfolgungen vor, nur sehr wenige Länder haben aber rigorose Anstrengungen zur Schätzung der Anzahl von Personen unternommen, die sich in Zwangsarbeitssituationen befinden dürften. In den vergangenen Jahren hat der Tatbestand des Menschenhandels, entweder zur sexuellen Ausbeutung oder

zur Ausbeutung der Arbeitskraft, die größte Beachtung gefunden. Es sind bahnbrechende Bemühungen unternommen worden, wie diejenigen des holländischen nationalen Berichterstatters für Menschenhandel und des Koordinierungszentrums für Menschenhandel (COMENSHA), mit dem Ziel, registrierte und mögliche Menschenhandelsopfer auf jährlicher Basis zu ermitteln und geeignete Methodologien für die Beschaffung besserer Informationen zu bestimmen<sup>1</sup>. Dank dieser Bemühungen konnten einige wichtige Tendenzen erfasst werden, aus denen beispielsweise hervorgeht, dass die Zahl möglicher Menschenhandelsopfer jährlich zugenommen hat, von 424 im Jahr 2005 auf 579 im Jahr 2007, mit 716 Meldungen im Jahr 2007.

54. Doch hat der holländische Berichterstatter auch die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Erlangung verlässlicher Zahlen betont und die Frage aufgeworfen, ob es Forschern überhaupt möglich ist, die Größe der Population der Menschenhandelsopfer abzuschätzen. Eine umfassende Untersuchung des Government Accountability Office der Vereinigten Staaten von 2006 stellte die Genauigkeit der US-Schätzungen des globalen Menschenhandels aufgrund von methodischen Schwächen, Datenlücken und numerischen Diskrepanzen ebenfalls in Frage<sup>2</sup>.

55. Was quantitative Schätzungen angeht, so gibt es zwei Hauptherausforderungen. Eine besteht darin, Daten aus vorhandenen Quellen und Datenbanken zu sammeln und abzugleichen und soweit wie möglich sicherzustellen, dass diese vergleichbar sind. Es gibt ein ganzes Spektrum von Quellen für solche Bemühungen, darunter Polizeiunterlagen, Kriminaldatenbanken, Arbeitsinspektionsberichte und Gerichtsentscheidungen. Die zweite Herausforderung besteht darin, die *wahrscheinliche* Anzahl von Personen in Zwangsarbeit oder Menschenhandel abzuschätzen in Anbetracht dessen, dass eine Vielzahl der Identifizierung und Strafverfolgung entgeht und dass amtliche Unterlagen und Datenbanken daher nur ein unvollständiges Bild bieten können.

56. Die Schätzung der IAO von 2005 beruhte auf einer Extrapolierung von mehr als 5.000 gemeldeten Fällen von Zwangsarbeit weltweit (von denen jeder sorgfältig überprüft wurde), um zu globalen und regionalen Schätzungen zu gelangen. Dies hat zwar Licht auf die Schwere des Problems geworfen und eine Dynamik für verstärkte Maßnahmen dagegen in Gang gesetzt, der nächste

<sup>1</sup> Siehe Fifth Report of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Bureau NRM Den Haag, 2007; und Sixth Report of the Dutch National Rapporteur: Supplementary Figures, NRM, Den Haag, 2008.

<sup>2</sup> *Human trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance U.S. antitrafficking efforts abroad*, Government Accountability Office der Vereinigten Staaten, GAO-06-825, Washington, D.C., Juli 2006.

### Kasten 2.1

#### Die Delphi-Methode: Schaffung von Konsens über Menschenhandelsindikatoren unter Experten

Ausgehend von der Definition des Menschenhandels im Palermo-Protokoll wurden die Experten zunächst gebeten, eine Liste typischer Elemente der Täuschung, Ausbeutung und Hilflosigkeit aufzustellen, die ihres Erachtens für Fälle des Menschenhandels in Europa relevant sind. In einer zweiten Konsultationsrunde wurden die Experten gebeten, alle vorgeschlagenen Indikatoren nach ihrer Relevanz einzustufen, von sehr bedeutend bis zu unbedeutend. Insgesamt nahmen 68 Experten, 39 Frauen und 29 Männer, aus 23 europäischen Ländern an der Befragung teil. Im Anschluss an diesen Prozess einigten sich die Experten auf eine Liste von 67 Indikatoren, von denen jeder in sechs Hauptelemente fiel, die in Fällen des Menschenhandels beobachtet worden waren, wie folgt:

- betrügerische Anwerbung 10 Indikatoren
- erzwungene Anwerbung 10 Indikatoren
- Anwerbung durch Ausnutzung der Hilflosigkeit 16 Indikatoren
- Ausbeuterische Arbeitsbedingungen 9 Indikatoren
- Formen des Zwangs am Bestimmungsort 15 Indikatoren
- Ausnutzung der Hilflosigkeit am Bestimmungsort 7 Indikatoren

Die Indikatoren erfassen zwar alle gravierenden Formen des Missbrauchs, die normalerweise mit dem Menschenhandel in Verbindung gebracht werden (z. B. Entführung, Gewalt und Einschränkung der Bewegungsfreiheit), sie gehen aber auch weiter. Die Verbindung dieser Indikatoren kann eine nützliche Orientierungshilfe im Hinblick auf weitere Mittel und Wege zum Verständnis der Vielfalt und Komplexität moderner Menschenhandelsformen bieten. Beispielsweise legt die Liste aller Indikatoren den Schluss nahe, dass gehandelte Personen, statt physisch schwer missbraucht zu werden, folgendes erleben können: Während der Rekrutierungsphase werden sie über die Löhne getäuscht, die ihnen gezahlt werden sollen (Indikator 1); sie werden über ihren rechtlichen Status im Bestimmungsland getäuscht (Indikator 2) oder sie werden sogar über die Art der Arbeit oder Dienstleistung getäuscht, die von ihnen erwartet wird (Indikator 3). Wenn sie am Bestimmungsort angekommen sind, können ihnen die Pässe abgenommen werden (Indikator 4); ihre Arbeitgeber können ihre Löhne einbehalten (Indikator 5); oder es kann ihnen mit einer Anzeige bei den Behörden gedroht werden (Indikator 6).

Da manche Indikatoren stärker als andere angesehen werden, wurden die 67 Indikatoren als stark, mittelstark oder schwach eingestuft. Während eine kleine Anzahl von starken Indikatoren für die Bestimmung eines mutmaßlichen Falls von Menschenhandel als ausreichend angesehen wird, kann eine Anhäufung von größeren Zahlen der schwachen Indikatoren zum gleichen Ergebnis führen. Das endgültige Indikatorenbündel kann leicht in einen praktischen Bewertungsleitfaden für jede Organisation, die potentiell gehandelte Personen unterstützt, oder in Fragebogen für Umfragespezialisten und Forscher umgesetzt werden. Erwartet wird, dass der Delphi-Ansatz durch Verbesserung des Verständnisses der Komplexität des Menschenhandels zu einem besseren Verständnis des Ausmaßes des Problems beitragen und vor allem die Mitgliedstaaten dazu in die Lage versetzen wird, einen größeren Prozentsatz der Menschenhandelsopfer aufzuspüren.

Schritt bestand aber darin, die Kapazität für robuste nationale Schätzungen aufzubauen. 57. Wenn Länder sich um die Vorlage solcher grober Schätzungen bemüht haben, wie z. B. die Vereinigten Staaten im Fall des Menschenhandels, haben Kritiker sehr schnell auf die Unterschiede zwischen den Gesamtschätzungen und der Anzahl der identifizierten Fälle hingewiesen. Es ist argumentiert worden, dass das Problem des Menschenhandels in den Vereinigten Staaten möglicherweise stark aufgebauscht worden ist, in Anbetracht der Diskrepanz zwischen der Zahl der seit dem Jahr 2000 tatsächlich identifizierten 1.362 gehandelten Personen und den offiziellen Schätzungen der Regierung, die mehr als das Zehnfache betragen<sup>3</sup>. Ähnlich war es in Kanada. Dort hat die Royal Canadian Mounted Police

geschätzt, dass mindestens 800 Frauen jedes Jahr in das Land gehandelt werden, wohingegen eine neuere Untersuchung ergab, dass in den zwei Jahren nach Mai 2006 den Einwanderungsbehörden nur 31 Fälle gemeldet worden waren, als Daten über die Ausbeutung von Ausländern im Sexgewerbe und in der Zwangsarbeit erstmals erhoben wurden<sup>4</sup>.

58. In Europa sind mittlerweile mehrere Initiativen ergriffen worden, um Leitlinien für die Erhebung von Daten über den Menschenhandel zu entwickeln, einschließlich vergleichbarer Indikatoren. Im Rahmen eines solchen Projekts unter Führung der internationalen Organisation für Migration und der Regierung Österreichs wurde im September 2008 eine Konferenz über europäische

<sup>3</sup> *Washington Post*, 23. Sept. 2007.

<sup>4</sup> University of British Columbia Public Affairs: *UBC legal expert releases Canada's first statistics on foreign human trafficking victims*, 28. Okt. 2008

### Kasten 2.2

#### Messung der Zwangsarbeit: Die Notwendigkeit repräsentativer Stichproben

In Anbetracht der Natur der Zwangsarbeit muss den Stichprobenverfahren besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Einfache Verfahren, wie die zufällige Auswahl von Haushalten in einer bestimmten Region, werden nicht die erforderlichen Ergebnisse erbringen, wenn Zwangsarbeiter versteckt werden oder Gruppen bilden. In solchen Fällen kann das einfache Zufallsstichprobenverfahren dazu führen, dass die betroffenen Personen nicht erfasst werden und irrtümlich geschlossen wird, dass keine Zwangsarbeit oder kein Menschenhandel vorliegt. Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse von Stichprobenerhebungen auf eine größere Zielbevölkerung anwendbar sind, müssen dennoch zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss bei jedem Mitglied der Bevölkerung eine Nichtnullwahrscheinlichkeit bestehen, ausgewählt zu werden. Zweitens muss die Stichprobe so groß sein, dass die Fehlerspannen der Endschätzungen ziemlich gering sind. In der Praxis jedoch sind Personen in Zwangsarbeitssituationen möglicherweise nicht immer versteckt oder schwer zu entdecken. Schuldarbeiter in Südasiens arbeiten offen auf Feldern oder in Betrieben des informellen Sektors, desgleichen die indigenen Völker Lateinamerikas, die besonders anfällig für Zwangsarbeit sind. Wanderarbeitnehmer in Bestimmungsländern treffen sich an ihren freien Tagen oft in Clubs. In solchen Fällen ist es ohne weiteres möglich, einfache Stichprobenverfahren zu verwenden. Migranten können auch über ihre Auslandserfahrungen befragt werden, wenn sie in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind.

Ansätze zur Datenerhebung über den Menschenhandel veranstaltet. Die Teilnehmer bezeichneten es als notwendig, zu einem Konsens über die verschiedenen Formen des Menschenhandels, einschließlich des Kinderhandels, des Handels zur Ausbeutung der Arbeitskraft und anderer Formen, zu gelangen.

59. Zu dieser Frage hat die IAO in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union einen speziellen Beitrag geleistet. Die IAO bemüht sich um die Förderung von Einvernehmen darüber, was Menschenhandel darstellt, und entwickelt Indikatoren, um all die oft subtilen Elemente der Täuschung, des Zwangs und der Ausbeutung, die dabei eine Rolle spielen, zu erfassen. Zu diesem Zweck führten die IAO und die EU gemeinsam eine elektronische Befragung von Experten aus allen EU-Mitgliedstaaten, aus Regierungsstellen und Arbeitsinspektoraten, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, der nationalen Polizei, Hochschulkreisen und zivilgesellschaftlichen Gruppen durch. Die Befragung verwendete eine als „Delphi-Methode“ bezeichnete Methodologie, die in den fünfziger Jahren entwickelt wurde, um zu einem Konsens unter einer Gruppe von Experten zu gelangen, und die für ein breites Spektrum von Anwendungen in der medizinischen, politischen und sozialen Wissenschaft eingesetzt wird.

60. Auf der Grundlage dieses Ansatzes haben eine begrenzte Zahl von Ländern mit Unterstützung der IAO damit begonnen, die mutmaßliche numerische Häufigkeit der Zwangsarbeit und des Menschenhandels durch innovative Umfragetechniken zu erforschen. Bei diesen Bemühungen stellten sich zwei Hauptherausforderungen:

Erstens, wie lässt sich eine repräsentative Stichprobe erlangen, die zur Extrapolierung auf nationaler Ebene verwendet werden kann; und zweitens, wie kann sichergestellt werden, dass die von den befragten Personen erlangten Informationen zutreffend und nützlich sind.

61. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, verlässliche Informationen von den befragten Personen zu erhalten, die vielleicht nur ungern zugeben wollen, dass sie in Zwangsarbeit, einschließlich Zwangsprostitution, gehandelt worden sind, und die aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen vielleicht ebenso ungern Einzelheiten ihrer tatsächlichen Situation preisgeben wollen. Außerdem ist sehr wichtig, dass die statistischen Erhebungen die befragten Personen keiner Gefährdung aussetzen, entweder seitens der Polizei oder seitens der Vollzugsbehörden. Solche quantitative Erhebungen sollten sich daher auf die Befragung von Personen konzentrieren, die der Zwangsarbeit und dem Menschenhandel entronnen sind, wie Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Statt sie mit direkten Fragen zur Zwangsarbeit zu konfrontieren, ist es besser, ihnen indirekte Fragen zu stellen, die dann als Indikatoren der Zwangsarbeit und des Menschenhandels verwendet werden können. Im Zuge der Gestaltung einer Methodologie für nationale Zwangsarbeitsschätzungen wurde eine umfangreiche Sichtung der Literatur über statistische Methoden zur Abschätzung von verdeckten Phänomenen, wie beispielsweise die Zahl der Drogenkonsumenten, vorgenommen. Ein methodischer Leitfaden zu diesem Thema ist von der IAO Anfang 2009 erarbeitet worden<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> IAA: *Estimating forced labour: A manual on survey methods*, SAP-FL, Febr. 2009 (erscheint demnächst).

### Pilotbefragung in der Republik Moldau

62. Im Rahmen einer nationalen Umfrage in der Republik Moldau ist das Ausmaß bewertet worden, in dem Wanderarbeitnehmer in Bestimmungsländern von Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit betroffen sind. Das Nationale Statistik-Amt erweiterte seine Arbeitsmarkterhebung im Jahr 2008 um einen Modul für Arbeitsmigration, in dem mehr als 12.000 Haushalte ausgewählt und 864 Migranten befragt wurden. Es wurden mehr als 2.500 weitere Haushalte befragt, nach deren Angaben im Jahr 2007 mindestens ein Familienmitglied im Ausland tätig war. Insgesamt erstreckte sich die Erhebung auf 3.631 Migranten, die zu der Zeit im Ausland arbeiteten, und 2.084 zurückgekehrte Migranten. Die Ergebnisse erlauben eine robuste Schätzung des Anteils der Wanderarbeitnehmer, die starkem Zwang ausgesetzt gewesen waren, und derjenigen, die irgendeine Form der Ausbeutung erlitten hatten. Die Erhebung schätzte, dass bis April 2008 insgesamt 328.300 Migranten im Ausland arbeiteten oder eine Tätigkeit im Ausland anstrebten. Von diesen waren 75.000 während dieses Zeitraums zurückgekehrt, einige davon nur vorübergehend. Ausgehend von der Annahme, dass die Antworten dieser zurückgekehrten Migranten für alle Migranten repräsentativ sind, wird geschätzt, dass in diesem Zeitraum 60 Prozent der moldauischen Migranten (196.900) erfolgreich waren (d.h. keine Täuschung, keinen Zwang und keine Ausbeutung erfahren hatten), 24,2 Prozent (79.600) ausgebeutet wurden und 8 Prozent (26.300) sowohl getäuscht als auch ausgebeutet wurden. Die verbleibenden 7,8 Prozent (25.500) waren Opfer des Menschenhandels zum Zweck der Zwangsarbeit. Zu den Hauptzwangsmitteln, die angewendet wurden, gehörten die Einbehaltung des Entgelts durch den Arbeitgeber, die Verrichtung von Aufgaben gegen den Willen des Arbeitnehmers, die Androhung von Gewalt oder einer Anzeige bei den Behörden und die Beschlagnahme der Reise- oder Ausweisdokumente.

### Regionale Perspektiven

#### Afrika

63. Zwangsarbeit in Afrika hat vielleicht weniger Beachtung gefunden als in anderen Regionen. Fälle von Zwangsarbeit können vorkommen, die zum Teil schwerwiegend sind und in die sogar ausländische Beteiligungsgesellschaften in Konfliktgebieten verwickelt sind. In einem solchen Fall im August 2008 wurde das im Vereinigten Königreich ansässige Unternehmen Afrimex von der britischen Regierung wegen seiner Tätigkeiten in einer kriegserschütterten Region der Demokratischen Republik Kongo getadelt, weil es beim Bezug von Erzen aus Minen, die Zwangs- und Kinderarbeit einsetzen, seine Sorgfaltspflicht ver-

nachlässigt hatte<sup>6</sup>. In diesen von Konflikten betroffenen Gebieten hat die Misere von Kindersoldaten anhaltende Aufmerksamkeit gefunden.

64. Sklavereiähnliche Praktiken sind nach wie vor eine Streitfrage in bestimmten Ländern Westafrikas. In Niger halten Gruppen der Zivilgesellschaft an ihrer Behauptung fest, dass Sklaverei weitverbreitet ist, während die Regierung die Auffassung äußert, dass das Phänomen der Sklaverei zwar nicht völlig beseitigt worden ist, dass ihr Ausmaß aber übertrieben worden ist. Im Jahr 2006 richtete das Arbeitsministerium gemäß Empfehlungen der IAO eine staatliche Kommission zur Bekämpfung von Resten von Zwangsarbeit und Diskriminierung ein, die mit der Ausarbeitung und Umsetzung eines Aktionsplans beauftragt wurde. Eine klein angelegte Feldstudie der IAO erbrachte keine Beweise für echte Sklaverei, aber Hinweise auf eine starke soziale Schichtung, die zu anhaltenden Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den Abkommen von Sklaven und ihren früheren Herren führt<sup>7</sup>. Im Jahr 2008 erwiesen sich die Ergebnisse einer Untersuchung der Nationalen Kommission für Menschenrechte und Grundfreiheiten hinsichtlich der Wahrnehmungen des Ausmaßes von Zwangs- und Kinderarbeit im Land als nicht schlüssig. Das Gemeinschaftsgericht der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) befand Niger vor kurzem eines Verstoßes gegen seine Gesetze und internationalen Verpflichtungen schuldig im Zusammenhang mit dem Schutz seiner Bürger vor Sklaverei im Fall einer Frau, die neun Jahre lang als Sklavin gehalten worden war, bevor sie von ihrem Herrn freigelassen wurde<sup>8</sup>.

65. In Mauretanien verwies eine Tatsachenfeststellungsmission auf eine Reihe von positiven Maßnahmen, die das Engagement der Regierung für die Bekämpfung von Resten von Sklaverei veranschaulichten, eine Frage, die nicht mehr als tabu gilt. Kurze Zeit darauf nahm die Nationalversammlung ein Gesetz an, das sklavereiähnliche Praktiken kriminalisiert und unter Strafe stellt<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Abschließende Erklärung der Nationalen Kontaktstelle des VK für die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen: Afrimex (UK) Ltd., 28. Aug. 2008. Die Erklärung wurde aufgrund einer im Jahr 2007 von Global Witness vorgebrachten Beschwerde abgegeben, einer zivilgesellschaftlichen Organisation mit Sitz im VK, die die Zusammenhänge zwischen der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen, bewaffneten Konflikten und Korruption untersucht.

<sup>7</sup> PACTRAD: Etude diagnostique 2006.

<sup>8</sup> CEDEAO: Arrêt No. ECW/CCJ/JUD/06/08 vom 27. Okt. 2008.

<sup>9</sup> Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen: Individual observation concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Mauritania (ratification: 1961), veröffentlicht im Jahr 2008.

### Kasten 2.3

#### Zwangsarbeit, Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft in Sambia

Anfang 2006 trat das sambische Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MLSS) an die IAO heran und bat um Hilfe bei der Feststellung, ob Zwangsarbeit in Sambia besteht. Das MLSS war besonders besorgt über die Tätigkeiten einiger „Arbeitskräftevermittler“ im Bergbausektor, die beschuldigt wurden, die von ihnen vermittelten Arbeitsuchenden durch Einbehaltung eines erheblichen Teils ihrer Löhne als Vermittlungsgebühr auszubeuten.

Die Untersuchungen erstreckten sich auf: Anwerbeagenturen und ihre Praktiken; Ausbeutung der Arbeitskraft, wie sie in Beschwerden, die bei Büros des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit und bei der Menschenrechtskommission eingereicht worden waren, verzeichnet wurde; und Zwangsarbeit, Menschenhandel und Migration im Rahmen von Felduntersuchungen. Bei der Analyse der Arbeitsbeschwerden wurden 1.542 Fälle verzeichnet, die nahezu alle von sambischen Staatsangehörigen stammten. Beschwerden wurden in 21 Sektoren registriert, darunter Landwirtschaft, Baugewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe und Fremdenverkehr, Sicherheit und Transport. Die Beschwerden betrafen hauptsächlich nicht gezahlte Löhne und Abschlusszahlungen; Entlassungsdrohungen oder Entlassung, wenn sich der Arbeitnehmer beschwerte; Täuschung über die Art der Arbeit; Einbehaltung von Personalausweisen; übermäßig niedrige Löhne; den Transport zu einer entlegenen Arbeitsstätte und Nichtrepatriierung; und sehr schlechte Arbeitsbedingungen. Manche Arbeitnehmer waren monatelang und in einigen Fällen jahrelang nicht bezahlt worden. Es zeichneten sich drei Sektoren ab, in denen die Arbeitnehmer besonders anfällig für Ausbeutung waren wegen der informellen Art der Arbeit oder des Einsatzes von Arbeitskräftevermittlern: nämlich Bergbau, Hausarbeit und Landwirtschaft. Die Arbeitnehmer in allen drei Sektoren waren neben anderen ausbeuterischen Praktiken insbesondere von der Nichtzahlung von Löhnen betroffen. Zwar stellt die Nichtzahlung von Löhnen allein nicht unbedingt Zwangsarbeit dar, sie deutet aber darauf hin, dass es zu ausbeuterischen Praktiken kommt, die auf Zwangsarbeit hinauslaufen können.

Kurz gesagt, die Untersuchung ergab Anhaltspunkt dafür, dass Zwangsarbeit und Menschenhandel in Sambia bestehen. Als Reaktion darauf hat die Regierung eine Politik und eine neue Gesetzgebung gegen Menschenhandel entwickelt und einen interinstitutionellen Ausschuss für Menschenhandel eingesetzt. Die Opferunterstützungsstelle der sambischen Polizei hat Ausbildung in der Untersuchung von Menschenhandelsfällen erhalten, während die staatlichen Sozialfürsorgestellten Menschenhandelsopfern Rat, Unterkunft und Schutz bieten. Das MLSS überprüft zurzeit die rechtlichen und institutionellen Vorkehrungen für die Regelung privater Arbeitsvermittler.

66. Im nördlichen Ghana konzentrierte sich eine grundlegende Untersuchung<sup>10</sup> in mehreren Distrikten auf die saisonale und längerfristige Migration als Mechanismus zur Bewältigung der Armut in Gebieten mit einer einzigen Ernte. Sie kam zu dem Ergebnis, dass Personen, die auf der Suche nach einer saisonalen Arbeit in das südliche Ghana wandern, anfällig für Zwangsarbeit sind, wobei insbesondere junge Männer und Frauen unter missbräuchlichen Bedingungen arbeiten. Es wurden viele Fälle von Arbeitgebern gemeldet, die sich weigerten, die Wanderarbeitnehmer zu bezahlen, oder von Mittelpersonen und Agenten, die sie um ihre Löhne betrogen.

67. Eine weitere Sorge galt der Zwangsarbeit, die in Wäldern wohnenden Völkern, einschließlich Pygmäen, in mehreren Ländern der zentralafrikanischen Region abverlangt wird. Es sind eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt worden im Rahmen eines Projekts zur Förderung der IAO-Politik zu eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern. Die in Ländern einschließlich Kongo, Gabun und Kamerun durchgeführten Untersuchungen ergaben ähnliche Befunde, nämlich

dass Pygmäen und ihre Familien der effektiven Kontrolle durch nicht eingeborene Personen unterliegen, die den Lohn, der ihnen für ihre Arbeit gezahlt wird, wenn überhaupt einer gezahlt wird, festsetzen können<sup>11</sup>.

68. Mehrere afrikanische Länder haben Gesetze gegen den Menschenhandel erlassen, beispielsweise Mosambik im April 2008 und Tansania und Sambia später im Laufe dieses Jahres. Hierbei handelt es sich um umfassende Rechtsinstrumente, die eine gute Grundlage für verstärkte künftige Maßnahmen gegen den Menschenhandel bilden. In der Region war auch eine Zunahme der Zahl hochkarätiger Tagungen zu verzeichnen, um die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Probleme im Zusammenhang mit Zwangsarbeit und Menschenhandel zu lenken. In Südafrika beispielsweise kam man beim Start einer „Menschenrechtswoche“ im September 2007 überein, dass eine Zusammenarbeit zwischen der IAO, der IOM, UNICEF und UNODC der südafrikanischen Region als Ganzes eine bessere Unterstützung bieten und grenzüber-

<sup>10</sup> PATWA: Report of Baseline Study on Human Trafficking and Forced Labour in Northern Ghana, IAA, 2005, nicht veröffentlicht.

<sup>11</sup> Eine Reihe von Untersuchungen, die von Dr. Albert K. Barume im Rahmen des IAO-Projekts zur Förderung des Übereinkommens (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, durchgeführt worden sind, 2009 (erscheint demnächst).

schreitende Arbeitsvereinbarungen zwischen den einzelnen Ländern verbessern könnte. Im Juni 2008 führte eine regionale Konferenz gegen Menschenhandel in der ugandischen Hauptstadt Kampala Polizeichefs, Einwanderungsbeamte und Entwicklungshilfearbeiter aus 11 ostafrikanischen Ländern zusammen.

69. Im Juli 2008 stellte ein vom Internationalen Gewerkschaftsbund in Nairobi veranstaltetes afrikanisches Regionalseminar über Zwangsarbeit und Menschenhandel einige der Herausforderungen in den Vordergrund. Zwangsarbeit wurde als ein echtes und im allgemeinen zunehmendes Problem angesehen; vor allem Frauen waren die anfälligste soziale Gruppe; Arbeitsgesetzgebung gegen Zwangsarbeit war zwar vorhanden, wurde aber unzureichend angewendet. Es wurde festgestellt, dass auch der interne Menschenhandel in Afrika weitverbreitet ist, und er wurde als ebenso gravierend angesehen wie seine externe Variante. Länder Europas, Nordamerikas und des Mittleren Ostens wurden als die Hauptzielgebiete der aus Afrika gehandelten Migranten genannt. Trotz dieses allgemeinen Bewusstseins sind nur wenige systematische Untersuchungen über die Muster der Zwangsarbeit und ihre Ursachen in einzelnen afrikanischen Ländern durchgeführt worden. Eine solche Untersuchung ist von der IAO auf Wunsch des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit in Sambia<sup>12</sup> durchgeführt und 2008 veröffentlicht worden.

70. Eine vom kenianischen Institute for Policy Analysis and Research (IPAR) für das in den USA ansässige Solidarity Centre durchgeführte Untersuchung beschäftigte sich mit den kenianischen Erfahrungen in Bezug auf den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft<sup>13</sup>. Kenia wurde als Ausgangs-, Durchgangs- und Bestimmungsland für Frauen, Männer und Kinder identifiziert, die zur Zwangsarbeit und zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung gehandelt werden. Der Binnenmenschhandel betrifft überwiegend Kinder und junge Frauen, die aus ländlichen in städtische Gebiete zur Hausarbeit und zur Prostitution gehandelt werden. Es gab auch erhebliche Hinweise auf einen grenzüberschreitenden Personenverkehr zur Hausarbeit von Frauen und Männern und zur Prostitution, wobei kenianische Staatsangehörige in viele andere Länder gehandelt werden, hauptsächlich durch betrügerische Praktiken seitens Arbeitsvermittlern. Die Untersuchung stellte die wichtige Rolle der kenianischen Arbeiterbewegung bei der Bekämpfung des Menschenhandels heraus.

<sup>12</sup> C. Fox: *Investigating forced labour and trafficking. Do they exist in Zambia*, Regierung Sambias und IAO/SAP-FL, Lusaka, Sept. 2008.

<sup>13</sup> *Trafficking in persons from a labor perspective: The Kenyan Experience*, Solidarity Centre, Washington, D.C., Okt. 2007.

### Asien

71. In Asien geben drei Fragen nach wie vor Anlass zu besonderer Sorge. Eine ist das Fortbestehen des Schuldarbeitersystems, insbesondere in Südasien, obwohl es seit langem Gesetze zum Verbot und zur Bestrafung dieser Praktiken gibt, im Verein mit Mechanismen zur Ermittlung, Freisetzung und Rehabilitation von Schuldarbeitern. Ein zweites Problem ist der weitverbreitete Menschenhandel, sowohl mit Kindern als auch mit Erwachsenen, zur sexuellen Ausbeutung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft. Ein drittes Problem ist das Fortbestehen von Zwangsarbeit, die unmittelbar vom Staat und von offiziellen Einrichtungen abverlangt wird, insbesondere in Myanmar.

72. Ein Merkmal Asiens sind die umfangreichen Arbeitskräftewanderungen aus den ärmeren in die reicheren Länder innerhalb der Region sowie aus asiatischen Ländern in den Mittleren Osten, nach Europa und Amerika. In den größeren Ländern Asiens, wie China und Indien, sind Binnenwanderungen in großem Umfang aus den ärmeren Provinzen in diejenigen mit einem erheblichen industriellen Wachstum zu verzeichnen gewesen, mit einer entsprechenden Nachfrage nach Zeitarbeitskräften und in einigen Fällen einer dauerhafteren Umsiedlung der Erwerbstätigen.

73. Neuere Untersuchungen haben weiteres Licht auf die Schuldarbeitersysteme in etlichen Wirtschaftssektoren geworfen, darunter sowohl diejenigen, die einem intensiven Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, wie Handweberei und Reismühlen, und andere wie Ziegelöfen und Steinbruchbetriebe, die expandieren. Einige Untersuchungen haben sich auf bestimmte Sektoren konzentriert, z. B. Ziegelöfen in Tamil Nadu, Indien<sup>14</sup>. Ein Großteil der Arbeitskräfte sind hier Wanderarbeiter, und ein zentrales Merkmal der Anwerbung und des Arbeitskräftemanagements ist die Zahlung von Vorschüssen durch Arbeitskräftevermittler während der Regenzeit am Heimatort der Arbeitnehmer. Die Vorschüsse sind erheblich und entsprechen oft zwischen drei und sieben Monatsverdiensten einer Familie. Die Arbeit ist hart, mit extrem langen Arbeitszeiten, normalerweise sechs Tage pro Woche. Am Ende der Saison werden die Arbeitnehmer auf Akkordbasis entlohnt. Ist ein Teil des Vorschusses nicht zurückgezahlt worden, was oft der Fall ist, ist der Arbeitnehmer verpflichtet, in der nächsten Saison zurückzukehren und wieder am selben Ofen zu arbeiten. Die Arbeitskräftevermittler erhalten ihrerseits vom Ofeneigentümer eine Provision je 1.000 hergestellte Ziegel.

<sup>14</sup> I. Guerin: „Corridors of migration and chains of dependence: Brick kiln moulders in Tamil Nadu“, in J. Breman, I. Guérin und A. Prakash (Hrsg.): *India's unfree workforce. Of bondage old and new*. OUP, Neu-Delhi, erscheint 2009.

74. Die gewerkschaftliche Organisierung der Ziegelofenarbeiter hat in einigen Fällen zu Verbesserungen geführt. Einer Fallstudie zufolge, bei der die Ofenarbeiter Mitglieder der Bharatiya Mazdoor Sangh (BMS)-Gewerkschaft der Ziegelofenarbeiter im Punjab waren, waren die Löhne in den Betrieben, in denen die BMS aktiv war, bis zu einem Viertel höher als die offiziellen Löhne, und die Arbeitnehmer waren auch in der Lage gewesen, sich andere Ansprüche zu sichern wie Versorgungsfonds-Leistungen und Leistungen bei Krankheit<sup>15</sup>. Aus anderen Untersuchungen geht die zwiespältige Rolle der Arbeitskräftevermittler bei der Vermittlung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern hervor<sup>16</sup>. Sie stammen gewöhnlich aus denselben Gemeinden wie die Arbeitskräfte, die sie einstellen, und haben starke soziale Bindungen an sie. Da ihre Provision manchmal vom Betrag des Stücklohns abhängt, profitieren sie von jeder Erhöhung. Es hat jedoch Fälle gegeben, in denen Ofeneigentümer, als sie feststellten, dass die Lohnforderungen der Arbeitnehmer von den Arbeitskräftevermittlern unterstützt wurden, die Vermittler gewechselt und solche aus anderen Endgebieten in Anspruch genommen haben<sup>17</sup>.

75. In Anerkennung dessen, dass die Zahlung von Vorschüssen ein tief verwurzelt System ist, das dringend angegangen werden muss, haben die Regierung Indiens, die staatlichen Behörden in Tamil Nadu und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vor kurzem ein Programm der Zusammenarbeit mit der IAO in Angriff genommen. Neben anderen Zielen bemüht sich das Programm darum, die Transparenz des Vorschusssystem zu verbessern und einige grundlegende Regeln und Ansätze zu entwickeln, die den Interessen der beteiligten Parteien dienlich sind.

76. In Nepal hat sich die Aufmerksamkeit in letzter Zeit auf eine besondere Form der Schuldarbeit gerichtet, die als das *Kamaiya*-System bekannt ist, das in der Landwirtschaft im westlichen Teil der Region Terai vorherrscht. Frühere Gesetzgebung sah die Rehabilitation der vom *Kamaiya*- und von verwandten Systemen in der Landwirtschaft betroffenen Arbeitnehmer vor und annullierte die ausstehenden Schulden dieser Schuldarbeiter. Dieses Gesetz bezog in seinen Geltungsbereich auch andere Formen der Schuldarbeit ein. Diese sind zum größten Teil unzulänglich untersucht und dokumentiert worden. Eines ist das *Haliya*- oder „Ackerbauer“-System, von dem im äußersten Westen Nepals geschätzte 20.000 Menschen betroffen sind, die bei ihren Grundeigentümern verschuldet sind und für ihre Arbeit in der Landwirtschaft und im Haushalt

geringen oder überhaupt keinen Lohn erhalten. Es wird davon ausgegangen, dass Schuldarbeit auch in Sektoren wie Hausarbeit, Ziegelöfen, Stickereibetriebe, Teeläden und kleine Restaurants üblich ist. Es gibt auch Anzeichen dafür, dass Frauen und Kinder in städtische Gebiete und andere Länder zur kommerziellen sexuellen Ausbeutung gehandelt werden. Das Verständnis dieser Formen der Knechtschaft ist weniger ausgeprägt, wenngleich die Regierung diesen Problemen jetzt größere Beachtung schenkt. Zu den Zielen einer im Jahr 2005 angenommenen Arbeits- und Beschäftigungspolitik gehört die Ausmerzung der Schuldarbeit; und im September 2008 gab die Regierung bekannt, dass sie das *Haliya*-System abschaffe, was als ein klares Bekenntnis zu umfassenden Maßnahmen gegen alle Formen der Schuldarbeit gewertet werden kann.

77. In Anbetracht der Komplexität der asiatischen Schuldarbeit dürfte ein gezielter Ansatz in bestimmten Sektoren nach Regionen ratsam sein. Ein solcher Ansatz ist von der Regierung der Provinz Punjab in Pakistan gewählt worden, die mit Unterstützung der IAO ein integriertes Programm zur Bekämpfung der Schuldarbeit in Ziegelöfen plant.

78. In China haben sich die im Rahmen von IAO-Projekten durchgeführten Untersuchungen in einer Zeit großer wirtschaftlicher Umwälzungen auf verschiedene Formen der Zwangsarbeit konzentriert und sich auch darum bemüht, das Konzept der Zwangsarbeit unter den heutigen chinesischen Gegebenheiten zu interpretieren und anzuwenden. Es sind drei Hauptdimensionen ermittelt worden. An erster Stelle ist die Zwangsarbeit zu nennen, die durch die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer auferlegt wird, im Verein mit physischer Gewalt und Drohungen und anderen Formen der Nötigung. Dies sind extreme Situationen, die leicht zu identifizieren, aber schwer aufzuspüren sind und die hauptsächlich in Arbeitsstätten in abgelegenen ländlichen Gebieten anzutreffen sind, wo es keine Arbeits- und sonstige Aufsicht gibt. Ein gut dokumentiertes Beispiel ist die Zwangsarbeit, die im Jahr 2007 in Ziegelöfen der Provinz Shaanxi entdeckt wurde. Ähnliche Verurteilungen wegen Zwangsarbeit sind in anderen Provinzen zu verzeichnen gewesen, z. B. in Ziegelöfen und Steinbrüchen, in denen Baumaterial gewonnen wird.

79. Zweitens sind Beschäftigten gefährliche Arbeitsbedingungen aufgezwungen worden, insbesondere im Bergbau. Es hat Fälle gegeben, in denen Bergwerkseigentümer die Löhne der Arbeitnehmer einbehalten oder ihnen mit Geldstrafen oder Entlassung gedroht haben, wenn sie nicht weiterarbeiten, selbst wenn eindeutige Anzeichen von Gefahr oder Unfällen vorhanden sind. Ein schwerwiegendes Beispiel war die Überflutungskatastrophe im Zuoyun-Bergwerk in der Provinz Shaanxi im Jahr 2006, bei der 56 Bergleute ums Leben kamen. In diesem Fall war den Arbeit-

<sup>15</sup> A. Prakash: „How (un)free are the workers in the labour market? A case study of brick kilns“, in Breman et al., a.a.O.

<sup>16</sup> D. Picherit: *Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh*, in Breman et al., a.a.O.

<sup>17</sup> A. Prakash, in Breman et al., a.a.O., S. 214.

nehmern mit Geldstrafen gedroht worden, wenn sie sich weigerten, in das Bergwerk einzufahren. Als Reaktion darauf wurde das Strafgesetzbuch im Jahr 2006 novelliert, um Personen zu bestrafen, die andere zur Durchführung von riskanten Arbeiten zwingen. Drittens sind Fälle und Umstände bewertet worden, in denen Zwangsüberstunden auf Zwangsarbeit hinauslaufen können. Aufgrund von Berichten über übermäßige Arbeitszeiten in arbeitsintensiven Betrieben in den südöstlichen Küstengebieten ist Zwangsüberstunden in dem im Jahr 2007 verabschiedeten Arbeitsvertragsgesetz besondere Beachtung geschenkt worden. Allgemeiner gesehen hat die Regierung verschiedene Maßnahmen getroffen, um den sozialen Status von ländlichen Wanderarbeitskräften zu verbessern, die Reformen des *Hukou*-Systems zur Haushaltsregistrierung einschließen und es Wanderarbeitnehmern ermöglichen, Gewerkschaften beizutreten.

80. Ein weiteres Problem war der unrechtmäßige Abzug oder die unrechtmäßige Einbehaltung von Löhnen durch Arbeitgeber und Anwerber, was auch auf die Notwendigkeit einer besseren Überwachung der Anwerbeagenturen hindeutete. Untersuchungen zufolge, die im Jahr 2006 in den Provinzen Zhejiang, Henan, Sichuan und Xinjiang durchgeführt wurden<sup>18</sup>, war rund ein Drittel der Arbeitnehmer in privaten Betrieben von Verzögerungen bei der Lohnzahlung betroffen. Und in einem dritten Fall dieser Art wurde die verspätete Lohnzahlung als eine bewusste Maßnahme angesehen, um die Arbeitnehmer am Verlassen des Betriebs zu hindern. Untersuchungen der IAO haben ergeben, dass ländliche Wanderarbeitskräfte, die später ausgebeutet wurden, zuerst Opfer einer betrügerischen oder missbräuchlichen Rekrutierung gewesen waren. Die Aufdeckung dieser Probleme in der aufstrebenden Privatwirtschaft hat China dazu veranlasst, gesetzliche und politische Reformen in die Wege zu leiten, um verschiedene Formen der Ausbeutung und der Zwangsarbeit anzugehen, einschließlich der Förderung der Anwendung des Arbeitsvertragsgesetzes und der Einrichtung von Lohngarantiemechanismen auf örtlicher Ebene.

81. Myanmar ist nach wie vor ein Sonderfall. Im Rahmen einer Ergänzenden Vereinbarung, die Anfang 2007 zwischen der Regierung Myanmars und der IAO erzielt wurde, hatte ein IAO-Verbindungsbeauftragter die Möglichkeit, Beschwerden wegen Zwangsarbeit objektiv und vertraulich zu untersuchen, eine erste Bewertung vorzunehmen, ob der Beschwerde eine Zwangsarbeitssituation zugrunde liegt, diese Fälle der Regierung zur zügigen Untersuchung zu übermitteln und dem IAA-Verwaltungsrat über Zahl und Art der einge-

gangenen Beschwerden sowie ihre Ergebnisse Bericht zu erstatten<sup>19</sup>. Bis November 2008 waren insgesamt 120 Beschwerden eingegangen, von denen 70 als unter die Definition von Zwangsarbeit fallend erachtet wurden. Einundzwanzig davon waren Fälle von Zwangsarbeit auf Anordnung der Zivilbehörden, zehn waren mit Zwangsarbeit auf Anordnung der Militärbehörden verbunden, und 39 Fälle waren mit der Anwerbung von Minderjährigen für das Militär verbunden. Das vereinbarte Ziel ist die Beseitigung des Einsatzes von Zwangsarbeit in allen Formen. Der Beschwerdemechanismus ist ein diesem Zweck dienendes Werkzeug, das dazu bestimmt ist, die Anwendung der nationalen Gesetze zu unterstützen, den Opfern Zugang zum Recht, einschließlich Schadenersatz, zu verschaffen, für eine angemessene Bestrafung der Täter zu sorgen und das Bewusstsein für die jeweiligen Rechte und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Veränderung von Verhaltensmustern zu schärfen.

82. Der Internationale Gewerkschaftsbund hat umfassende Informationen über die Hauptformen von Zwangsarbeit in Myanmar veröffentlicht. Im Jahr 2007 handelte es sich dabei um folgendes: Trägerdienste für militärische oder paramilitärische Gruppen; Bau oder Reparatur von Militärlagern und -einrichtungen; sonstige Unterstützung für Lager als Führer, Boten, Köche und Reiniger; verschiedene Infrastrukturprojekte; und die Säuberung oder Verschönerung von ländlichen oder städtischen Gebieten<sup>20</sup>.

83. Untersuchungen haben neues Licht auf das Vorhandensein von Zwangsarbeit in verschiedenen asiatischen Produktionsbereichen geworfen, wobei es sich um Industrien handelt, die zuvor nicht beachtet worden waren. Ein Beispiel sind die Krabbenindustrie und Meeresfrüchteverarbeitungsbetriebe. In einem Bericht von 2006, der von der IAO und der Universität Mahidol in Bangkok gemeinsam verfasst wurde, wurde auf Zwangsarbeitspraktiken in den thailändischen Fischerei- und Meeresfrüchteverarbeitungssektoren hingewiesen. In einem im Jahr 2008 veröffentlichten Anschlussbericht des in den Vereinigten Staaten ansässigen Solidarity Centre wurden angeblich Zwangsarbeitsbedingungen in der Krabbenindustrie Bangladeschs und Thailands dokumentiert<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Durch die Ergänzende Vereinbarung von 2007 wurden die Erleichterungen und die Unterstützung, die einem IAO-Verbindungsbeauftragten im Rahmen einer ursprünglichen Vereinbarung vom März 2002 eingeräumt worden waren, erweitert.

<sup>20</sup> Mitteilung vom 31. Aug. 2007, zitiert im Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil IA), IAK, 2008..

<sup>21</sup> Solidarity Centre: *The true cost of shrimp*, Washington, D.C., Jan. 2008.

<sup>18</sup> Survey on employment relations in private enterprises in Zhejiang, Henan, Sichuan and Xinjiang, Institut für internationale Arbeit und Information, China, Juni 2006.

#### Kasten 2.4

##### Verbessertes Verständnis der Zwangsarbeit in Brasilien

In Brasilien haben neuere Untersuchungen mehr Licht auf das Profil der Einzelpersonen geworfen, die zu Zwangsarbeit genötigt werden. Im Rahmen einer solchen Untersuchung wurden 121 Arbeitnehmer in vier Staaten, hauptsächlich Para und Mato Grosso, die nach den Feststellungen der mobilen Inspektionseinheit von Zwangsarbeit betroffen waren, sowie sieben Anwerber befragt. Ein Befund war, dass die meisten der Befragten innerhalb Brasiliens ständig unterwegs waren, da nur ein Viertel von ihnen noch in dem Staat wohnhaft waren, in dem sie geboren wurden. Fast alle hatten vor dem 16. Lebensjahr begonnen zu arbeiten und mehr als ein Drittel von ihnen vor dem 11. Lebensjahr, in den meisten Fällen, um ihren Eltern bei der Landarbeit zu helfen. Achtundvierzig der Gesamtstichprobe waren durch einen Freund oder einen Bekannten angeworben worden und 33 über einen Anwerber oder unmittelbar auf der Farm. Die Regierung Brasiliens hat weiterhin ihre „schmutzige Liste“ von einzelnen Grundeigentümern und Unternehmen veröffentlicht, die nachweislich Zwangsarbeit einsetzen. Diese Liste wird alle sechs Monate aktualisiert und über das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Politik geht dahin, den Namen zwei Jahre auf der Liste stehen zu lassen und ihn dann zu streichen, vorausgesetzt, dass sich das Vergehen nicht wiederholt und dass die Löhne ordnungsgemäß an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Im Juli 2008 verzeichnete die Liste die Namen von 212 Personen und Betrieben, hauptsächlich in der Viehzucht. Es wurde festgestellt, dass ein erheblicher Teil der Aktivitäten mit unrechtmäßigen Praktiken zusammenhing, die zur Entwaldung des Amazonasgebiets geführt haben. Tatsächlich weisen diese Grundbesitztümer mit bis zu 30.000 Hektar oder mehr eine beträchtliche Größe auf.

Akademische und zivilgesellschaftliche Gruppen haben von kreativen Techniken Gebrauch gemacht, um das Verständnis der Zwangsarbeit zu fördern. Ein Beispiel ist der brasilianische Zwangsarbeitsatlas, der von der NGO Amigos da Terra mit Unterstützung der Regierung, der Pastoralen Landkommission der katholischen Kirche und der IAO zusammengestellt wird. Er stützt sich auf Datenbanken staatlicher und nichtstaatlicher Quellen, um die Verbreitung von Zwangsarbeit in verschiedenen geographischen Gebieten aufzuzeigen. Neben der Darstellung von geo-überprüften Daten über die Ursprungsregionen von Zwangsarbeitern sowie diejenigen, wo sie gerettet wurden, setzte die Untersuchung die Verbreitung von Zwangsarbeit in Beziehung zu anderen sozioökonomischen Bedingungen wie Abholzung, Tötungsdelikte in ländlichen Gebieten, Alphabetisierungsraten und Armut. Anhand dieser Informationen wurde ein Wahrscheinlichkeitsindex der Zwangsarbeit erarbeitet. Die staatlichen Stellen können von diesen Befunden strategischen Gebrauch machen, um staatliche Maßnahmen und Hilfe zu planen und auf diese Gebiete auszurichten.

## Amerika

84. In lateinamerikanischen Ländern ist das Bewusstsein für das Risiko von Zwangsarbeitspraktiken gestiegen, insbesondere für Wanderarbeitnehmer in „sweatshops“ (Ausbeuterbetrieben) oder für verletzte Gruppen, einschließlich Hausangestellten, die aus ihren eigenen Gemeinden abwandern. Zwangsarbeit ist in entlegenen und entwaldeten Gebieten sowie in einer Reihe von Industriezweigen festgestellt worden, von denen einige exportorientiert sind, darunter Holzkohle, Roheisen, Holz und verschiedene landwirtschaftliche Sektoren. Insgesamt deuten die Untersuchungen der IAO darauf hin, dass Zwangsarbeit hauptsächlich über Schuldknechtschaft erfolgt, wenn Zeitarbeitskräfte durch informelle und ohne Erlaubnis tätige Mittelspersonen angeworben werden, die sie durch die Zahlung von Vorschüssen anlocken und dann durch eine Reihe aufgeblähter Gebühren ihre Gewinne erzielen. Dieser Prozess kann innerhalb oder jenseits nationaler Grenzen stattfinden.

85. Zwangsarbeit in Lateinamerika ist eng verbunden mit Mustern der Ungleichheit und Diskriminierung, insbesondere von indigenen Völkern.

Gegenmaßnahmen müssen daher in allgemeinere Maßnahmen zur Verringerung von Armut durch Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Rechte von indigenen Völkern sowie Verbesserung der Lage der ärmsten Arbeitnehmer in städtischen Gebieten einbezogen werden.

86. Obgleich IAO-Schätzungen zufolge Lateinamerika die zweitgrößte Zahl von Zwangsarbeitern in der Welt nach Asien aufweist, haben nur wenige Länder systematische Anstrengungen unternommen, um Zwangsarbeit und ihre Verbreitung zu untersuchen und zu dokumentieren. Die erheblichen Anstrengungen einiger Länder, von denen besonders Brasilien und Peru zu nennen sind, haben jedoch zu einem besseren Verständnis der heutigen Zwangsarbeit und ihrer Ursachen beigetragen. Diese Anstrengungen sind auch Hand in Hand gegangen mit politischen und praktischen Maßnahmen zur Koordinierung der Aktionen verschiedener Ministerien und Einrichtungen gegen Zwangsarbeit und zur Identifizierung und Befreiung von Personen in Zwangsarbeit. Im November 2008 wurde von der Regierung Boliviens eine Verordnung gebilligt, die vorsieht, dass ländliche Anwesen, auf denen der Einsatz von Zwangsarbeit

und Schuldknechtschaft nachgewiesen wird, an den Staat unter Aufsicht des Nationalen Instituts für Landreform übertragen werden<sup>22</sup>.

87. In Peru führte die im August 2008 eingesetzte Sonderarbeitsaufsichtsgruppe gegen Zwangsarbeit die erste staatliche Untersuchung über Zwangsarbeit durch. Dabei wurden Informationen über Anwerbepraktiken und Lieferketten im Holz- und Waldwirtschaftssektor in der Amazonasregion Loreto zusammengestellt, die das Vorhandensein von Zwangsarbeit in Holzfällerlagern bestätigten. Diese Untersuchung, die erste von mehreren geplanten Untersuchungen über Zwangsarbeit in unterschiedlichen Sektoren, wurde fast ausschließlich vom Ministerium für Arbeit und Beschäftigung mit technischer Unterstützung der IAO finanziert.

88. In Argentinien haben die Gewerkschaften angebliche Fälle von Menschenhandel sowohl zur Ausbeutung der Arbeitskraft als auch zur sexuellen Ausbeutung den Aufsichtsorganen der IAO zur Kenntnis gebracht<sup>23</sup>. Diese betreffen den Handel mit bolivianischen Männern zusammen mit ihren Familien zur Ausbeutung der Arbeitskraft in Bekleidungsfabriken in vielen Provinzen Argentiniens. Zu den eingesetzten Zwangsmechanismen gehören die Wegnahme der Ausweispapiere, das Einsperren der Arbeitnehmer auf dem Fabrikgelände und der Arbeitszwang bis zu 17 Stunden pro Tag. Nach einem besonders schweren Vorfall in März 2006, ein Brand, bei dem mehrere Bolivianer in einer Fabrik ums Leben kamen, führte ein Inspektionsprogramm dazu, dass mehr als die Hälfte der inspizierten Betriebe geschlossen wurden. Seitdem hat die Stadtverwaltung von Buenos Aires eine großangelegte Kampagne zur Beseitigung dieser heimlichen Produktionsbetriebe für Textilien organisiert. Im April 2006 wurde eine Gratis-Hotline unter der Bezeichnung „Sklavenarbeit tötet“ eröffnet, für die in Rundfunk und Fernsehen sowie über große Poster auf den Straßen umfassend geworben wurde.

89. Zu weiteren Problemen in Lateinamerika gehört die Anordnung von Zwangsüberstunden unter Androhung einer Strafe. In Guatemala beispielsweise hat der Arbeitnehmerverband UNSITRAGUA mehrere Fälle dieser Art dem IAO-Sachverständigenausschuss zur Kenntnis gebracht, von denen Beschäftigte sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor betroffen waren. Die Beschuldigungen beziehen sich hauptsächlich auf Fälle, in denen die Beschäftigten Schichtarbeit bis zu 24 Stunden leisten müssen und in denen die Weigerung, unter diesen Umständen zu arbeiten, Entlassung und, im Fall von

öffentlichen Beschäftigten, selbst eine Strafverfolgung zur Folge haben kann<sup>24</sup>.

90. In den Vereinigten Staaten und Kanada ist den Zwangsarbeitsbedingungen, von denen ausländische Arbeitskräfte im Haushalt, in der Landwirtschaft und in anderen Sektoren der Wirtschaft betroffen sein können, erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt worden. In beiden Ländern hat die Einsetzung von neuen Arbeitsgruppen und eine verstärkte Durchsetzung der Gesetze gegen den Menschenhandel dazu geführt, dass immer mehr Fälle ans Licht gekommen sind (siehe spätere Kapitel). Viele der Zwangsarbeiter sind zwar irreguläre Migranten, es ist jedoch Besorgnis darüber geäußert worden, dass Arbeitskräfte, die von Mittelpersonen im Rahmen offizieller „Gastarbeiter“-Programme angeworben werden, sich in Situationen der Schuldknechtschaft wiederfinden können, in denen sie schwer verschuldet sind und in denen ihr Recht, den Arbeitgeber zu wechseln, eingeschränkt ist.

### Europa und Zentralasien

91. In Europa steht hauptsächlich Zwangsarbeit als Ergebnis von irregulären Migrationsprozessen im Rampenlicht der Öffentlichkeit. Der Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft hat erst in jüngster Zeit die Aufmerksamkeit der Politiker gefunden, obgleich dies die vorherrschende Form des Menschenhandels in der Russischen Föderation und möglicherweise in einigen westeuropäischen Ländern ist. Bestimmte Herkunftsländer von gehandelten Personen, wie die Tschechische Republik und Polen, sind nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union mittlerweile anscheinend zu Bestimmungsländern geworden.

92. Die neuen EU-Mitgliedstaaten in Südosteuropa, Bulgarien und Rumänien, sind nach wie vor Durchgangs- und Bestimmungsländer des Menschenhandels. Mehrere Länder Mittel- und Osteuropas haben eine zunehmende Zahl von Menschenhandelsopfern innerhalb ihrer nationalen Grenzen verzeichnet. Die Mehrheit der identifizierten Opfer sind zwar Frauen, die zur sexuellen Ausbeutung gehandelt werden, die Zahl der festgestellten Fälle, in die Männer verwickelt sind, nimmt jedoch jetzt zu, da in dieser Region dem Menschenhandel zur Zwangsarbeit mehr Beachtung geschenkt wird.

93. Ein ähnlicher Trend lässt sich in der Ukraine feststellen. Im Jahr 2004 wurden mehr als doppelt so viele Fälle des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung wie diejenigen zur Ausbeutung der Arbeitskraft ermittelt. Im Jahr 2007 dagegen wurden 584 Fälle von Personen ermittelt, die zur sexuellen Ausbeutung gehandelt wurden, gegenüber 500 zur Ausbeutung der Arbeitskraft, und in

<sup>22</sup> Oberste Verordnung Nr. 29802.

<sup>23</sup> Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, IAK, 2008, a.a.O.

<sup>24</sup> Ebd.

Tabelle 2.1. Gehandelte Personen in der Ukraine: Ausbeutungsformen

Art der Ausbeutung	2004	2005	2006	2007	Die ersten 6 Monate von 2008
Sexuelle	403	558	597	584	229
Arbeitskraft	189	232	319	500	306
Gemischt	24	28	15	33	4
Bettelei	9	10	5	4	8
Kriminelle Tätigkeiten	1	–	1	–	2

Quelle: IOM-Datenbank für identifizierte Menschenhandelsopfer.

den ersten sechs Monaten des Jahres 2008 lag die Zahl der Fälle der Ausbeutung der Arbeitskraft sogar höher (siehe Tabelle 2.1).

94. Neuere Tendenzen lassen erkennen, dass die Ukraine jetzt ein Durchgangs- und Bestimmungsland sowie auch Herkunftsland von Personen ist, die entweder zur Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur sexuellen Ausbeutung gehandelt werden. Die Mehrheit der ausländischen Staatsangehörigen, die in den vergangenen sechs Jahren in die Ukraine oder durch diese hindurch gehandelt worden sind, stammten aus der Republik Moldau (nahezu drei Viertel der Gesamtzahl), gefolgt von Kirgistan, Usbekistan und der Russischen Föderation. Die Republik Moldau ist nach wie vor ein bedeutendes Herkunftsland von Personen, die in eine Reihe von westeuropäischen Bestimmungsländern sowie die Russischen Föderation und die Türkei gehandelt werden.

95. Im Kaukasus haben von der IAO mitfinanzierte Untersuchungen in Aserbaidshan in letzter Zeit einige Veränderungen ergeben. Als Folge des steigenden Lebensstandards in diesem Land scheint die Zahl von aserischen Arbeitnehmern, die im Ausland Zwangsarbeit ausgesetzt sind, abzunehmen. Andererseits wurden Personen, die erwarteten, mit Hilfe von Mittelspersonen durch das Land nach Europa geschleust zu werden, statt dessen zu Baustellen in Aserbaidshan gebracht und nach der Entdeckung durch die Behörden anschließend abgeschoben.

96. Neuere Daten aus der Russischen Föderation und anderen Ländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten lassen auf eine stetige Zunahme der Zahl der identifizierten Personen schließen, die zur Ausbeutung der Arbeitskraft gehandelt werden. Zwischen 2002 und 2006 wurden von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) 1.331 gehandelte Personen identifiziert, von denen die Hälfte zur Ausbeutung der Arbeitskraft gehandelt wurden. Informationen über Tendenzen in Zentralasien sind nach wie vor spärlich. In Kirgistan hat das Staatliche Komitee für Migration und

Beschäftigung berichtet, dass die am meisten verbreiteten Formen der Zwangsarbeit mit Schuldknechtschaft und der Einbehaltung der Löhne von kirgisischen Bürgern im Zusammenhang stehen, die im Ausland in der Landwirtschaft und im Baugewerbe arbeiten, hauptsächlich in der Russischen Föderation und in Kasachstan<sup>25</sup>. Im Anschluss an Medienberichte über den Einsatz von Kinderzwangsarbeit in der Baumwollindustrie erklärten mehrere große Einzelhändler und Einkäufer in Usbekistan, dass sie von diesem Land keine Baumwolle mehr beziehen würden.

97. In Westeuropa liefert eine innovative Studie, die vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit Portugals mit Unterstützung der IAO durchgeführt wurde, ein nützliches Modell für künftige Untersuchungen<sup>26</sup>. Sie behandelt getrennt zunächst die Ausbeutung von eingewanderten Arbeitskräften in Portugal selbst; und zweitens die Ausbeutung der Arbeitskraft von portugiesischen Auswanderern in anderen europäischen Ländern und den Handel mit ihnen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass selbst reguläre Migranten in Europa Ausbeutung und Zwangsarbeit ausgesetzt sein können. Bei den Portugiesen handelte es sich überwiegend um schlecht ausgebildete Personen, einschließlich Roma-Minderheiten, die in der Landwirtschaft oder im verarbeitenden Gewerbe tätig waren. Informelle Anwerber und Zeitarbeitsagenturen, deren Zahl sich in den letzten Jahren verdreifacht hatte, hatten eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung portugiesischer Arbeitnehmer zur Arbeitsausbeutung und in Zwangsarbeitssituationen gespielt.

<sup>25</sup> B. Hancilova: *The dimensions of forced labour and trafficking in persons in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan*, nicht veröffentlicht, für IAA SAP-FL ausgearbeiteter Bericht, Febr. 2008.

<sup>26</sup> S. Pereira und J. Vasconcelos: *Human trafficking and forced labour: Case studies and responses from Portugal*, IAA, Genf, 2008.

98. Nahezu alle europäischen Länder beschäftigen sich jetzt mit der Frage, wie Zwangsarbeitspraktiken bis zu einem gewissen Grad ihre eigenen Arbeitsmärkte durchdringen können. Im Mai 2007 veranstaltete die Regierung Schwedens ein Erkundungsseminar zum Menschenhandel für Zwangsarbeit, das Experten aus Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden zusammenführte. Man war sich darüber einig, dass der Arbeitskräftehandel in den nordischen Ländern ein relativ kleines Problem sei im Vergleich zu anderen Regionen, die anscheinend stärker gefährdet sind. Dennoch identifizierten die Teilnehmer Sektoren und Industriezweige – Baugewerbe, Restaurants, Hausarbeit, Beerenernte im nördlichen Finnland und Schweden –, in denen die Anreize zur Anwerbung irregulärer ausländischer Arbeitskräfte den Boden für Zwangsarbeit und Menschenhandel bereiten können. Die Redner unterstrichen durchweg die Notwendigkeit, die arbeitsrechtlichen Vorschriften zu verbessern, insbesondere in Bezug auf die Unterauftragsvergabe, und die gut regulierten nordischen Arbeitsmärkte für neue und ausländische Arbeitskräfte zu öffnen<sup>27</sup>.

### Mittlerer Osten

99. In der gesamten Region des Mittleren Ostens hat die Berichterstattung über Angelegenheiten im Zusammenhang insbesondere mit dem Menschenhandel und bis zu einem geringeren Grad mit Zwangsarbeit ständig zugenommen. Da mehrere Länder neue Gesetze gegen den Menschenhandel erlassen haben, die manchmal durch interministerielle Koordinierungsmechanismen gestützt werden, haben Belange, die zumindest bis vor sehr kurzer Zeit von der Öffentlichkeit selten beachtet wurden, notwendigerweise größere Aufmerksamkeit erfahren. In unserem vorausgegangenen Gesamtbericht wurden die Bedingungen von manchen Hausangestellten in dieser Region herausgestellt, die aufgrund des Fehlens von Garantien in den Rekrutierungssystemen bisweilen dem Menschenhandel ausgeliefert sein können.

100. Besorgnis bereitet auch der Mangel an allgemeinen Garantien bei der Rekrutierung und beim Einsatz von Migranten, die für zeitlich befristete Vertragsarbeiten in dieser Region angeworben werden. Zwar betrifft die Frage angemessener Garantien alle Länder, die für bestimmte Arten von Arbeiten auf Wanderarbeitskräfte angewiesen sind, sie ist aber von besonderer Bedeutung für Länder wie die Golfstaaten in Anbetracht des hohen Anteils an Wanderarbeitnehmern im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Ländern dieser Region mit kritischen Berichten konfrontiert worden, in denen

beispielsweise von sehr harten Arbeitsbedingungen im Bausektor und in der Bekleidungsindustrie die Rede ist oder darauf hingewiesen wird, dass das Kafael-System der Bürgerschaft einzelner Arbeitgeber für Zeitarbeitskräfte der Zwangsarbeit und dem Menschenhandel förderlich ist. Dies sind komplexe Fragen, in denen sich die Regierungen der Region in letzter Zeit zusammen mit der IAO stark engagiert haben im Rahmen ihrer Bemühungen um die Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit allgemein oder zur Verbesserung der Systeme der Migrationssteuerung. Einerseits ist das Bewusstsein für das Zwangsarbeitsproblem im Golf in der Öffentlichkeit und bei vielen Regierungsbeamten gering, und es wird nur ungern zugegeben, dass es zu Missbräuchen kommt, die in der Tat Zwangsarbeit und Menschenhandel darstellen können. Für viele Regierungen besteht immer noch eine Notwendigkeit, proaktive Maßnahmen zu ergreifen, um die eigentlichen Ursachen der Probleme anzugehen und geeignete Empfehlung auszusprechen, statt nur auf Druck im Zusammenhang mit spezifischen Vorfällen und Berichten zu reagieren. Andererseits haben einige Regierungen unter den Golfstaaten und im größeren Mittleren Osten allgemein positive Schritte in Form von Ausbildung, Analysen, gesetzlichen und politischen Reformen und Durchsetzungsmechanismen unternommen.

### Thematische Anliegen

101. Dieser Abschnitt will nicht alle thematischen Fragen der modernen Zwangsarbeit erfassen, wie sie beispielsweise in der allgemeinen Erhebung von 2007 behandelt wurden. Er konzentriert sich statt dessen auf ein kleines Spektrum von Fragen, die in den letzten Jahren erhebliche Aufmerksamkeit gefunden haben und bei denen die IAO möglicherweise helfen kann, die Probleme durch künftige technische Zusammenarbeit anzugehen. Eine erste Frage betrifft den Beitrag, den unzulängliche Vertrags- und Anwerbungssysteme, einschließlich derjenigen für Wanderarbeitnehmer, zum Risiko von Zwangsarbeit leisten können. Weitere Fragen betreffen die Lage der Seeleute und Hausangestellten.

### Vertragsarbeit und Rekrutierung

102. Unzulängliche Mechanismen für die Rekrutierung und Vermittlung von Arbeitnehmern können zur Ausbeutung der Arbeitskraft führen, einschließlich Zwangsarbeit. Der Zusammenhang zwischen informeller Arbeitskräftevermittlung und den Schuldarbeitssystemen in Teilen Asiens und Lateinamerikas wird seit langem anerkannt. Man ist sich auch weitgehend darüber im klaren, dass Migranten, die durch unrechtmäßige Mittelspersonen vermittelt werden und in den Bestimmungsländern oft nur Schwarzarbeit finden, dem

<sup>27</sup> Nordic Expert Seminar on Trafficking for Forced Labour, Ministerium für Beschäftigung, Regierung Schwedens, Stockholm, Dez. 2007.

**Kasten 2.5****In die Knechtschaft gelockt: Auf Schleichwegen des globalen Handels werden Millionen durch Täuschung in Zwangsarbeit gelotst****(aus Newsweek, 15. April 2008)**

Dies ist ein neues Kapitel in der Geschichte der Globalisierung: Eine wachsende Zahl von Wanderarbeitskräften, die in sklavereiähnlichen Bedingungen gefangen sind. Die Bedingungen, unter denen diese Migranten arbeiten, lassen einen Sweatshop oft vergleichsweise harmlos aussehen. Von zu Hause weggelockt durch Arbeitskräftevermittler, die ihnen hohe Löhne vorgaukeln, finden sich die gehandelten Arbeitskräfte oft in einem Land wieder, dessen Sprache sie nicht sprechen, sie haben sich unmögliche Schulden aufgebürdet, und der Pass, den sie für die Heimreise benötigen, ist ihnen abgenommen worden. „In der alten Form der Sklaverei war man wirklich Eigentum des Bosses“, sagt Rene Ofreneo, Direktor des Zentrums für Arbeitsjustiz an der Universität der Philippinen in Manila. „Jetzt aber arbeiten legale Anwerber und Arbeitgeber Hand in Hand, um Arbeitnehmer zu täuschen, die, da sie verletzlich und in einer fremden Kultur isoliert sind, zur Annahme harter Bedingungen gezwungen sind. In diesem Kontext trifft man heute endemische Zwangsarbeit an“.

Risiko der Zwangsarbeit ganz besonders ausgesetzt sind.

103. In den letzten Jahren hat ein neues Problem die Aufmerksamkeit von Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden weltweit auf sich gezogen, das auch in der wissenschaftlichen und politischen Literatur erörtert worden ist. Es geht dabei darum, dass Migranten, die völlig rechtmäßige Kanäle nutzen und vielleicht zugelassene Anwerber in Anspruch nehmen und im Rahmen offiziell anerkannter Arbeitsprogramme im Bestimmungsland eingestellt werden, ebenfalls Zwangsarbeit ausgesetzt sein können, wenn nicht ordnungsgemäße Garantien vorhanden sind.

104. Mit diesen Fragen haben sich eine Reihe von gewerkschaftlichen Veröffentlichungen und NGO-Berichten befasst. Am nachdrücklichsten sind jedoch Berichte der Regierung der Vereinigten Staaten auf diese Fragen eingegangen, die jährlichen Berichte mit dem Titel „Trafficking in Persons“ (Menschenhandel), die vom Außenministerium der Vereinigten Staaten im Rahmen seiner Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels weltweit veröffentlicht werden. Ziel seines Berichts von 2006 war es, zunächst mehr Licht auf „den Arbeitskräftehandel durch rechtmäßige Anwerbung“ zu werfen, insbesondere in Asien und im Nahen Osten. Es wurde argumentiert, dass ein Teil der Wanderarbeitnehmer nach der Ankunft mit skrupellosen Arbeitsvermittlern oder Arbeitgebern konfrontiert sind, die sie in eine Situation unfreiwilliger Knechtschaft bringen, und dass „dies zu Zwangsarbeit oder Schuldarbeit führen kann je nach den Zwangsmitteln, die angewendet werden, um Arbeitnehmer zu zwingen, sich in einen Zustand der Knechtschaft zu begeben oder darin zu verharrern“. Der Bericht identifizierte bestimmte missbräuchliche Maßnahmen, die eingesetzt werden, darunter folgende: Änderung der Beschäftigungsbedingungen gegenüber denjenigen, die in den Verträgen festgelegt worden waren, die die Arbeitnehmer vor Verlassen ihres Heimatlandes unterzeichnet haben; Beschlagnahme und Einbehaltung der Reisedokumente;

Einschränkung der Bewegungsfreiheit; Androhung körperlicher Gewalt; und Einbehaltung von Löhnen. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die hohen Transaktionskosten, die für eine Tätigkeit im Ausland auferlegt werden, Wanderarbeitskräfte stark anfällig für Schuldknechtschaft machen könnten. In Verbindung mit ausbeuterischen Praktiken seitens skrupelloser Arbeitskräftevermittler oder Arbeitgeber im Bestimmungsland führten diese Kosten oder Schulden, wenn sie übermäßig hoch sind, zu einer Form der Schuldknechtschaft.

105. Der Bericht des Außenministeriums von 2007 untersuchte in Weiterführung dieser Analyse die Zusammenhänge zwischen Bürgerschaft und Zwangsarbeit. Er prüfte Wege, wie Bürgern in Bestimmungsländern solche Gesetze missbrauchen könnten, beispielsweise indem sie den Arbeitnehmern mit Arrest drohen, wenn sie versuchten, sich über missbräuchliche Bedingungen oder eine längere Nichtzahlung von Löhnen zu beschweren. Im jüngsten Bericht von 2008 wurden verschiedene Strategien dargelegt, mit deren Hilfe sowohl Herkunfts- als auch Bestimmungsländer den Handel mit transnationalen Wanderarbeitskräften bekämpfen könnten, und die Regierungen dazu ermutigt „mit der IAO in Anbetracht ihres Mandats zur Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit zusammenzuarbeiten“. Die vorgeschlagenen Strategien behandelten die Rekrutierung in Herkunfts- wie Bestimmungsländern, bilaterale oder multilaterale Arbeitsvereinbarungen und die Identifizierung und Beschwerden von Opfern im Verein mit der Verhinderung des Missbrauchs des Rechtssystems in Bestimmungsländern.

106. Wie ist die IAO diese Fragen angegangen? Sie hat dies auf verschiedene Art und Weise durch die gebündelten Anstrengungen ihrer Programme für Migrationssteuerung, Zwangsarbeit und die Anwendung von Normen getan. Erstens hat sie Untersuchungen über die Funktionsweise dieser Systeme in der Praxis in verschiedenen Teilen der Welt durchgeführt. Es sind Untersuchungen

### Kasten 2.6

#### Leitlinien im Rahmen der COMMIT für die Greater Mekong-Subregion Gebühren für Anwerbsdienste

- Regierungen und Anwerbsagenturen sollten die Kosten der Anwerbung und Einstellung von Migranten, die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen werden müssen, auf ein Mindestmaß beschränken.
- Die Gebühren der Anwerbsagenturen sollten von den Arbeitgebern getragen werden. Wo dies nicht möglich ist, sollten Regierungen die Höchstgebühr für Dienste, die Anwerbsagenturen Arbeitnehmern in Rechnung stellen dürfen, in Beratung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden regulieren.
- Anwerbsagenturen sollten alle Gebühren und Geschäftsbedingungen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern offenlegen und die Transparenz der Kosten (beispielsweise Kosten im Zusammenhang mit Dokumentation usw.) und der Gebühren für die Anwerbsdienste sicherstellen.
- Regierungen sollten die Art und Weise regeln und überwachen, wie Anwerbsagenturen Gebühren von den Gehältern der Arbeitnehmer abziehen können.
- Arbeitgeber und Anwerbsagenturen müssen von den Arbeitnehmern eine schriftliche Einwilligung zu den Abzügen von ihren Gehältern erlangen und sicherstellen, dass die Arbeitnehmer jederzeit uneingeschränkter Zugang zu ihren Sparkonten haben.
- Arbeitgeber oder Anwerbsagenturen, die Abzüge von den Gehältern der Arbeitnehmer vornehmen, sollten verpflichtet sein, den Arbeitnehmern schriftliche Aufstellungen über ihr Gehalt und alle Abzüge auszuhändigen.
- Regierungen sollten die Einrichtung von Darlehens erleichterungen durch Regierungen, Finanzinstitute oder andere Organisationen fördern, um zinsgünstige Darlehen für Arbeitnehmer bereitzustellen, die sich die Gebühren der Anwerbsagenturen nicht leisten können.

durchgeführt worden über private Arbeitsvermittler und Rekrutierungssysteme in Gebieten und Ländern einschließlich Zentralasiens, des Kaukasus und der Russischen Föderation. Studien wurden auch in Bangladesch, Indien und Pakistan in Auftrag gegeben, die sich hauptsächlich mit den Erfahrungen von Zeitvertragsarbeitern aus diesen Ländern in den Golfstaaten befassten. Einige der Befunde wurden auf einem Golf-Forum über Zeitvertragsarbeit vorgestellt, das Anfang 2008 in Abu Dhabi stattfand<sup>28</sup>. Zweitens ist ein umfangreicher Kapazitätsaufbau für Regierungsbeamte einschließlich Arbeitsaufsichtsbeamten sowie Arbeitgeber und Gewerkschafter geboten worden. Ein Beispiel ist das Programm in Jordanien, das aufgrund von Vorwürfen durchgeführt worden ist, dass asiatische Wanderarbeitnehmer Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel in Exportindustrien gewesen seien. Die Regierung ist bei der Abfassung eines neuen Gesetzes gegen Menschenhandel, bei der Novellierung ihres Arbeitsgesetzbuchs und bei der Einsetzung eines interministeriellen Ausschusses für Menschenhandel unterstützt worden. Im Oktober 2008 kam dieser Ausschuss überein, eine gemeinsame Stelle einzurichten, die die Vollzugsbefugnisse von Arbeitsinspektoren und öffentlichen Sicherheitsbeauftragten verbindet, um die Untersuchung von Menschenrechtsdelikten und ihre Überweisung an die

Justizbehörden zu erleichtern. Die IAO hat in diesen Fragen auch mit Arbeitsinspektoren, Bediensteten des auswärtigen Dienstes und Beauftragten für öffentliche Sicherheit in anderen Herkunfts- oder Bestimmungsländern von Zeitvertragsarbeitern zusammengearbeitet, darunter China, mehrere Golfstaaten, die Vereinigten Staaten und Vietnam. Sie hat auch eine detaillierte Überprüfung dieser Fragen am Schreibtisch vorgenommen. Der Stand des Wissens über diese Fragen lässt sich im Licht der IAO-Instrumente über Zwangsarbeit und damit zusammenhängende Themen wie folgt zusammenfassen.

#### **Gebühren für Anwerbsdienste und Vermittlung**

107. Das IAO-Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, legt den Grundsatz fest, dass private Arbeitsvermittler den Arbeitnehmern weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten ganz oder teilweise in Rechnung stellen dürfen. Im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer und nach Anhörung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer kann die zuständige Stelle Ausnahmen von diesem Grundsatz in Bezug auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern und für genau bezeichnete Arten von Dienstleistungen, die von privaten Arbeitsvermittlern erbracht werden, zulassen.

108. In bestimmten Regionen hat der Dialog zwischen Regierungen und anderen Beteiligten detailliertere Leitlinien ergeben. Ein Beispiel sind

<sup>28</sup> R. Plant: *Temporary contract labour in the Gulf States: Perspectives from two countries of origin*, auf dem Golf-Forum über Zeitvertragsarbeit vorgelegtes Papier, Abu Dhabi, 23.-24. Jan. 2008.

die empfohlenen Leitlinien für die Anwerbspolitik in der Greater Mekong-Subregion, die mit verschiedenen Stakeholdern als Teil der Koordinierten ministeriellen Initiative gegen Menschenhandel (COMMIT) ausgehandelt worden sind.

109. Der Internationale Bund der privaten Arbeitsvermittler (CIETT) anerkennt in seinen eigenen Verhaltensregeln den Grundsatz der Achtung der unentgeltlichen Bereitstellung von Dienstleistungen für Arbeitsuchende. Der CIETT ist auch konkrete Verpflichtungen zur Verhinderung des Menschenhandels eingegangen.

110. In der Praxis zahlen viele Migranten Vermittlungsgebühren, die im Vergleich zu dem erwarteten Verdienst sehr hoch sein können. Eine im Jahr 2005 von der amerikanischen NGO Verité durchgeführte Untersuchung, die hauptsächlich auf Befragungen von Rückwanderern aus vier asiatischen Ländern beruhte, ergab, dass die Gebühren zwar im allgemeinen auf ein Monatsgehalt begrenzt waren, die tatsächlich gezahlten Gebühren aber zwischen 1,8 und 4,8 Monatsgehälter betragen. Um diese Gebühren zu zahlen, wurden im allgemeinen Darlehen aus verschiedenen Quellen aufgenommen. Da die Zinsen manchmal bis zu 60 Prozent betragen, konnte die Rückzahlung dieser Darlehen zwischen zehn Monate und drei Jahre dauern<sup>29</sup>.

111. IAO-Untersuchungen zu Rückwanderern aus den Golfstaaten, die 2007 in Bangladesch und Pakistan durchgeführt wurden, kamen zwar zu dem Ergebnis, dass die Erfahrungen der meisten Migranten positiv gewesen waren, zeigten aber auch, dass die hohen Kosten der Migration diese für die Arbeitnehmer finanziell weniger profitabel machten. In Bangladesch, wo sich die durchschnittlichen Kosten auf rund 1.400 US-Dollar für Männer und die Hälfte dieses Betrags für Frauen beliefen, waren die Gesamtkosten der Migration im Zeitraum 2000-2007 um mehr als 130 Prozent gestiegen und im allgemeinen nicht durch einen entsprechenden Einkommensanstieg kompensiert worden. In Pakistan betragen die Gesamtkosten für im Ausland beschäftigte Personen um 1.000 Dollar, mehr als das Zwölfwache der von der Regierung Pakistans festgesetzten Obergrenze. Die meisten pakistanischen Migranten zahlten alle Gebühren im voraus, wobei rund die Hälfte von ihnen die Migrationskosten aus ihren eigenen Ersparnissen bestritten.

### **Kanäle und Mechanismen für die Anwerbung**

112. Manche Arbeitsuchende suchen eine Beschäftigung in entlegenen Teilen ihres Landes oder im Ausland mit Hilfe von zugelassenen Anwerbungsagenturen, viele tun das jedoch nicht.

<sup>29</sup> *Protecting overseas workers*, Verité Research Paper, Dez. 2005.

Die Anwerbung erfolgt zunächst im allgemeinen durch kleine Anwerber. Die Rolle solcher Mittelspersonen kann schwanken je nachdem, ob freier Personenverkehr besteht oder ein Visa erforderlich ist. Arbeitsuchende aus den zentralasiatischen Ländern brauchen für eine Arbeit in der Russischen Föderation kein Visum, sie müssen ihren Aufenthaltsort und ihre Beschäftigung jedoch registrieren lassen. In Tadschikistan beispielsweise, wo der geschätzte jährliche Strom von Wanderarbeitnehmern eine halbe Million übersteigt, vermitteln private Anwerbungsagenturen nur einige Tausend Arbeitnehmer in eine Beschäftigung im Ausland. Anwerbung und Arbeitsvermittlung erfolgen über ein Netz von informellen Anwerbern, bei denen es sich oft um ehemalige Migranten mit Kontakten zu russischen Dienstgebern handelt. Für eine Reihe von Dienstleistungen, darunter Registrierung und Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern, können Migranten der Mittelsperson während der ersten Monate einen Betrag zahlen, der der Hälfte ihres Gehalts entspricht. Eine in der Russischen Föderation durchgeführte Erhebung über Gruppen, einschließlich Arbeitsmigranten, die als anfällig für Menschenhandel angesehen wurden, kam zu dem Ergebnis, dass 90 Prozent der Migranten über informelle Netzwerke einen Arbeitsplatz suchen, während nur 5 Prozent öffentliche oder private Agenturen in Anspruch nehmen.

113. In Südasien üben „Unteragenten“ ihre Tätigkeit im allgemeinen unter dem Schirm größerer und offiziell anerkannter Agenturen aus. Die lokalen Anwerber können den Arbeitnehmer gegen eine Gebühr einfach an eine größere Agentur übergeben; sie können auch andere Dienste leisten, wie die Beschaffung von Pässen und Personalausweisen, Visa und sonstigen Erlaubnissen. In Indien operieren die Arbeitskräftevermittler in einem weitgehend informellen Arbeitsmarkt im Land, während bis zu 50 Prozent der Auslands-migranten möglicherweise nicht registrierte Anwerber in Anspruch nehmen. In Bangladesch, Indonesien und Pakistan nutzen die Migranten eine Verbindung von Kanälen, darunter Familien-netzwerke, registrierte Anwerbungsagenturen und eine große Anzahl von informellen Arbeitskräftevermittlern oder „Unteragenten“. Letztere können die Anwerbung im Auftrag der zugelassenen Agenturen durchführen, obgleich dies nach den innerstaatlichen Vorschriften verboten ist. Sie können aber auf Ersuchen von Arbeitgebern in bestimmten Bestimmungsländern eigene Anwerbungstätigkeiten durchführen und zusätzliche Dienste leisten wie die Beschaffung von Visa und Tickets. Viele dieser Vorkehrungen entgehen der Kontrolle der offiziellen Agenturen, die für den Schutz von Wanderarbeitnehmern in den Entsendeländern verantwortlich sind.

114. In China unterscheidet eine IAO-Untersuchung zwischen organisierten Migranten, die legale Kanäle in Anspruch nehmen, und den-

jenigen, die Arbeitskräftevermittler oder einzelne Kanäle nutzen. Wenn illegale Kanäle in Anspruch genommen werden, können die „Schlangenköpfe“ für eine Ausreise in die Vereinigten Staaten zu zahlenden Gebühren bis zu 70.000 US-Dollar betragen. Für eine Ausreise in benachbarte asiatische Länder werden sehr viel niedrigere Beträge berechnet. Es sind mehr und mehr private Unternehmen am Export von Arbeitskräften beteiligt. Die Regierung hat sich eindeutig darum bemüht, eine stärkere Kontrolle über die Vermittlung von Arbeitskräften ins Ausland auszuüben, und hat die Inrechnungstellung von Anwerbungsgebühren für Arbeitnehmer verboten, einschließlich Vorkehrungen für eine wirksame Durchsetzung der Vorschriften. Durch die Verbreitung regionaler kleiner und mittlerer Agenturen ist die Ausübung einer angemessenen Aufsicht aber erschwert worden.

### Arbeitsverträge

115. Viele Saison- und Wanderarbeitskräfte unterzeichnen niemals schriftliche Verträge und verlassen sich auf mündliche Absprachen mit den Anwerbern. In Bangladesch ergab eine Erhebung über grenzüberschreitende Migranten<sup>30</sup>, dass bis zu 90 Prozent der Befragten vor der Migration keinen schriftlichen Vertrag erhalten hatten ungeachtet der Art ihres Visums. In Pakistan<sup>31</sup> hatten mehr als 60 Prozent derjenigen, deren Wanderung über Freunde und Verwandte erfolgte, und mehr als 20 Prozent derjenigen mit einem direkten Visum nur eine mündliche Vereinbarung. Andere Migranten unterzeichnen Verträge, dürfen diese aber nicht behalten, oder sie erhalten Verträge in einer Sprache, die sie nicht verstehen können.

116. Bei der Ankunft in den Bestimmungsländern stellen Migranten in vielen Fällen fest, dass die Tätigkeiten und Arbeitsbedingungen sich erheblich von denjenigen unterscheiden, die in den ursprünglichen Arbeitsverträgen, gleich ob es sich um schriftliche oder mündliche Verträge handelt, festgesetzt worden waren. Eine Befragung von Rückwanderern in Indien<sup>32</sup> ergab, dass in bis zu 12 Prozent der Fälle die Arbeitgeber auf völlig neuen Verträgen bestanden hatten. Der Zwang war am größten, mit fast einem Fünftel der Betroffenen, im Fall derjenigen, deren Wanderung über Anwerbungsagenturen erfolgt war. Eine Erhebung

in Pakistan<sup>33</sup> zeigt die unterschiedliche Art und Weise, wie bei der Ankunft in Bestimmungsländern des Golfs neue Verträge unterzeichnet worden sind. Als erstes wird ein neuer Vertrag mit klaren Bedingungen zur Unterzeichnung durch die Migranten vorbereitet. Zweitens erhalten die Migranten zum Zeitpunkt der ersten Gehaltszahlung einen Vertrag und zusätzliche Dokumente, die sie unterzeichnen müssen, deren Inhalt ihnen aber meistens nicht bewusst ist. Es wird davon ausgegangen, dass die Lohnansprüche gemäß den neuen Verträgen insgesamt rund 10 Prozent niedriger sind als die, die in den ursprünglichen, in Pakistan unterzeichneten Verträgen vorgesehen waren.

117. Es ist auch zu extremen Fällen von betrügerischer Anwerbung mit tragischen menschlichen Konsequenzen gekommen. Ein Fall, der großes Aufsehen erregte, betraf nepalesische Arbeitnehmer, die im Jahr 2004 ursprünglich unter der Voraussetzung angeworben worden waren, dass sie in Jordanien als Küchenpersonal arbeiten würden, denen aber die Pässe abgenommen wurden und die dann in den Irak geschickt wurden, wo sie bis auf einen alle entführt und ermordet wurden. Solche Fälle sind zwar die Ausnahme, sie sind aber ein eindeutiger Grund dafür, weshalb starke Garantien gegen betrügerische Praktiken vorgesehen werden müssen.

### Verhinderung von Zwang und Nötigung

118. Zwangspraktiken können schon im Herkunftsland selbst einsetzen. In bestimmten asiatischen Ländern haben Anwerbungsagenturen „Wartezentren“ oder Trainingslager eingerichtet, in denen künftige Migranten zwischen dem Zeitpunkt ihrer Anwerbung und ihrem Auslandseinsatz untergebracht werden. Berichten zufolge wird die Bewegungsfreiheit der in solchen Zentren festgehaltenen Personen eingeschränkt, bei denen es sich oft um Frauen handelt, die sich auf eine Tätigkeit in ausländischen Haushalten vorbereiten. In Indonesien beispielsweise verbringen hauswirtschaftliche Wanderarbeitskräfte normalerweise bis zu sechs Monate oder mehr in solchen Wartezentren, wobei sie bisweilen gezwungen sind, gegen eine minimale Bezahlung zu arbeiten, wenn sie überhaupt bezahlt werden. Die Agenturen, denen durch die Bezahlung der informellen Arbeitskräftevermittler, die die Erstanwerbung durchgeführt hatten, eigene Kosten entstanden sind und die nicht bezahlt werden, bis die hauswirtschaftliche Arbeitskraft in eine Beschäftigung im Ausland vermittelt worden ist, setzen solche Beschränkungen offenbar durch, um sich gegen einen Verlust ihrer Investition zu schützen.

119. In den Bestimmungsländern sind Informationen über die Bedingungen in der Praxis häufig

<sup>30</sup> R. Afsar: *Unravelling the vicious cycle of labour recruitment: Migration from Bangladesh to Gulf countries*, nicht veröffentlichte Untersuchung der IAO, 2008.

<sup>31</sup> G.M. Arif: *Recruitment of Pakistani workers for overseas employment: Mechanisms, exploitations and vulnerabilities*. Pakistan Institute for Development Economics, nicht veröffentlichte Untersuchung der IAO, 2008.

<sup>32</sup> S. Rajan; V. Varghese; H. Jayakuma: *Overseas recruitment practices in India*, Research Unit on International Migration, Centre for Development Studies (CDS), Thiruvananthapuram; Ministerium für indische Überseeangelegenheiten (MOIA), Regierung Indiens, 2009.

<sup>33</sup> G.M. Arif: a.a.O.

nach wie vor bruchstückhaft. Es hat Fälle von Nötigung und Zwang im Rahmen unterschiedlicher Arten von Zeitarbeitsvereinbarungen gegeben. Sehr oft lassen sich rechtmäßige und unrechtmäßige Praktiken nur schwer voneinander abgrenzen, da die gesetzlich registrierten Agenturen skrupellose Praktiken am Rande des Gesetzes vornehmen können. Es ist außerdem frappierend, wie viele Länder irgendwelche Probleme im Zusammenhang mit ihren Mechanismen und Sonderprogrammen für die Einfuhr von Zeitarbeitskräften erfahren haben. Selbst wenn offizielle Programme den Rechtsvorschriften unterliegen, sind missbräuchliche Praktiken seitens der Agenturen dokumentiert worden, die die Arbeitnehmer den Arbeitgebern zur Verfügung stellen.

120. Es kann schwierig sein, die genaue Beziehung zwischen denjenigen Agenten zu bestimmen, die sich in erster Linie mit der Anwerbung und mit dem Transport zum Bestimmungsland befassen, der Arbeitsvermittlung im Bestimmungsland und der tatsächlichen Beschäftigung der Vertragsarbeiter. Eine unabhängige Überprüfung eines speziellen Visumsprogramms für Migranten auf Zeit, die im Jahr 2008 für die Regierung Australiens durchgeführt wurde, zeigte einige der Dilemmas auf<sup>34</sup>. Sie ergab beispielsweise, dass Migrationsagenten hohe Auslandsgebühren berechnen können, die oft im Ausland gezahlt werden, von denen ein Arbeitgeber möglicherweise nie Kenntnis erhält. Sie deckte auch viele Fälle von Täuschung durch diese Agenten auf, wobei beispielsweise sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern übermäßig hohe Beträge für die Erneuerung von Visa berechnet wurden, die noch gültig waren. Es wurden auch andere Wege ermittelt, wie Arbeitgeber, denen möglicherweise selbst erhebliche Auslagen im Zusammenhang mit der Bürgerschaft für diese Visumsinhaber entstanden sind, die Kosten auf die Arbeitnehmer überwälzen können, indem sie regelmäßige Abzüge von ihren Löhnen vornehmen. In diesen Fällen wurde die Überprüfung einem Beratergremium unterbreitet, dem Vertreter von einzelstaatlichen Regierungen, Wirtschafts- und Branchengruppen und Gewerkschaften angehörten, mit dem Ziel, Empfehlungen für künftige Reformen zu erarbeiten.

121. Ein Programm in den Vereinigten Staaten ermöglicht es Arbeitgebern, ausländische Arbeitnehmer mit einem kurzfristigen Visum zu holen, wenn sie für die Durchführung der verfügbaren Tätigkeiten keine einheimischen Arbeitskräfte finden können<sup>35</sup>. Die Arbeitgeber haben private

Agenturen mit Sitz in Zentralamerika und sonstwo eingeschaltet, über deren Tätigkeiten sie nur geringe oder gar keine Aufsicht ausüben. In extremen Fällen hat die Behandlung dieser Migranten zu Prozessen geführt. Als Reaktion darauf wurde im Jahr 2007 im Kongress der Vereinigten Staaten ein Gesetzesentwurf eingebracht, wonach den rekrutierten Arbeitnehmern klare und genaue Auskunft über die Beschäftigungsbedingungen zu erteilen ist, es verboten ist, den Arbeitnehmern Anwerbungsgebühren in Rechnung zu stellen, und die Bestimmungen wirksam durchzuführen sind.

122. Bürgerschaftsprogramme verleihen dem Bürgen, in dessen Besitz das Arbeitsvisum ist, große Kontrolle über den Arbeitnehmer. Ein Problem ist der illegale Handel mit diesen Visa, was vor allem in den Golf-Staaten Sorge bereitet. Manche Arbeitgeber sind unmittelbar in diese Geschäfte verwickelt; andere lagern ihre Anwerbungstätigkeit an Arbeitsvermittlungsunternehmen aus, die ihrerseits Visa an Anwerbungsagenturen in den Entsendeländern verkaufen. Die Kosten werden so auf die künftigen Migranten in Form überhöhter Visumsgebühren überwälzt.

123. In jeder nationalen Situation bedarf es einer sorgfältigen Beurteilung, welche Aspekte einer Anwerbungs- und Beschäftigungsbeziehung Zwangselemente aufweisen. Man macht es sich zu einfach, wenn man argumentiert, dass Zwangsarbeit hauptsächlich im Rahmen unrechtmäßiger Tätigkeiten anzutreffen ist, während die rechtmäßigen Tätigkeiten notwendigerweise frei von Zwang sind. In China beispielsweise, wo die Zahlungen an Anwerber oft die höchsten der Welt sind, wird in einem Großteil des Schrifttums über die chinesische Migration der eindeutig freiwillige und einvernehmliche Charakter des Prozesses betont<sup>36</sup>. Trotz der hohen Zahlungen, die eine schwere Verschuldung während eines festen Zeitraums zur Folge haben, wird dies oft als eine rationale Wahl empfunden, bei der offener Zwang nur eine geringe bzw. gar keine Rolle spielt.

124. Wichtig ist auch eine Bewertung der Art und Weise, wie diese Schulden üblicherweise zurückgezahlt werden. In vielen Fällen leisten die Wanderarbeiter die Zahlungen an die Anwerber in bar vor der Migration, wobei sie auf ihre Ersparnisse zurückgreifen, Immobilien und sonstige Vermögenswerte verkaufen und sich Geld von Familienmitgliedern und anderen leihen. In anderen Fällen kann die Rückzahlung von Vorschüssen über Gehaltsabzüge erfolgen.

125. Hinsichtlich des durchschnittlichen Betrags solcher Zahlungen, der Art und Weise, wie diese Schulden zurückgezahlt werden, und der Identität der Nutznießer solcher Rückzahlungen liegen aus einzelnen Ländern nur spärliche Informationen

<sup>34</sup> Visa Subclass 457 Integrity Review, von Ms. Barbara Duggan, Ministerium für Einwanderung und Staatsbürgerschaft, Regierung Australiens, Canberra, Okt. 2008.

<sup>35</sup> Das im Jahr 1986 eingeführte H-2-Programm weist zwei Komponenten auf, nämlich das H-2A-Landwirtschaftsprogramm und das H-2B-Nichtlandwirtschaftsprogramm. Die Arbeitnehmer kommen überwiegend aus Mexiko, gefolgt von Guatemala und Jamaika.

<sup>36</sup> Siehe beispielsweise S. X. Zhang: *Chinese human smuggling operations: Families, social networks and cultural imperatives*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2008.

vor. In Indonesien beispielsweise unterzeichnen die hauswirtschaftlichen Arbeitskräfte in den Wartezentren in Indonesien vor der Abreise Dokumente, in denen sie ihr Einverständnis erklären, dass der Arbeitgeber während der ersten Monate ihrer Beschäftigung Lohnabzüge unmittelbar an die Anwerbungsagentur überweist. Die Rückzahlungen können Schulden wegen eines breiten Spektrums von Transaktionsgebühren decken, darunter: die Provision des Arbeitskräftevermittlers, Unterkunft und Verbrauch im Wartezentrum, Ausbildung, ärztliche Untersuchungen, Pässe und Personalausweise, Empfehlungen des Arbeitskräftebüros, Beschaffung des Arbeitsvertrags, Dienste in Zusammenhang mit der Steuerbefreiung, Versicherung, Verwaltung der Tickets vor der Abreise und damit verbundene Gebühren. Die Abzüge richten sich nach den Qualifikationen und nach dem erwarteten Gehalt eines hauswirtschaftlichen Arbeitnehmers. Im Fall erstmals rekrutierter und gering qualifizierter Arbeitnehmer können während der ersten fünf Monate der Beschäftigung im Ausland bis zu 90 Prozent des Gehalts zur Bestreitung der Agenturgebühren abgezogen werden. Außerdem ist es in Fällen, in denen die Anwerbungsagenturen Vorauszahlungen von künftigen Arbeitgeber und den Migranten erhalten, üblich, dass die Arbeitgeber auch diese Gebühren auf die hauswirtschaftlichen Arbeitnehmer durch weitere Abzüge von ihren Gehältern abwälzen.

126. Bei weiteren Arbeiten zu diesen Fragen bedarf es eines systematischeren Verständnisses der Bandbreite der Gebühren, die sowohl von Verwaltungsorganen als auch von privaten Anwerbern berechnet werden, ihres Verhältnisses zu dem erwarteten Verdienst, einschließlich des Mindestlohns, der Mittel, mit deren Hilfe diese zurückgezahlt werden, einschließlich über Gehaltsabzüge, und der Art und Weise, wie die Regierungen solche Prozesse überwachen, um Garantien gegen Missbrauch zu bieten.

### **Künftige Herausforderungen**

127. Es setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass viele der heutigen Vorkehrungen für die Anwerbung von Zeitarbeitskräften schwere Mängel aufweisen. Diese rühren zum Teil von Schlupflöchern in den bestehenden Arbeitsgesetzen her, in denen die jeweiligen Verantwortlichkeiten von Anwerbern und Endarbeitgebern im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Garantien gegen missbräuchliche Praktiken, einschließlich Zwangsarbeit, nicht klar festgelegt sind. Es gibt auch viele Fälle, in denen detaillierte Vorschriften über die Erhebung von Gebühren einfach nicht durchgesetzt werden und Arbeitnehmer in der Praxis das Zehnfache oder mehr des in innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Höchstbetrags zahlen.

128. Die Gesetze gegen betrügerische oder missbräuchliche Praktiken werden zum Teil durchgeführt, und es wird eine verstärkte Durchsetzung gefordert. In den meisten Fällen bedarf es jedoch größerer Klarheit hinsichtlich der Situation nach dem innerstaatlichen Recht, bevor die Rechtsvorschriften energischer durchgesetzt werden können.

129. In den schwersten Fällen sind möglicherweise strafrechtliche Vorschriften mit Anwendung schwerer Strafen erforderlich. Bevor jedoch Gesetze ausgearbeitet werden und deren strenge Durchsetzung angestrebt wird, muss unbedingt Einvernehmen über akzeptable Praktiken durch Konsultationen zwischen Regierungen und den Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände erzielt werden. Dies sind entscheidende, wenn auch schwierige Herausforderungen für die Sozialpartner, die bemüht sind, nicht nur Zwangsarbeit in wirtschaftlichen Tätigkeiten und Lieferketten zu verhindern, sondern auch zu einem Regelungsrahmen beizutragen, der wirtschaftliche Effizienz mit dem Schutz der grundlegenden Arbeitnehmer- und Menschenrechte verbindet.

130. Die IAO-Normen über Zwangsarbeit können bestimmte Indikatoren liefern, an denen sich sowohl die Politik als auch die Rechtsdurchsetzung orientieren können. Zuletzt im Jahr 2007 stellte der IAO-Sachverständigenausschuss seine Haltung zu dem indirekten Zwang klar, dem insbesondere Wanderarbeitnehmer unterliegen können<sup>37</sup>. In einigen der oben erwähnten Fälle lag eindeutig Nötigung vor. Dies ist aber normalerweise nicht der Fall. Das Gesamtbild zeigt anscheinend eine Vielfalt von Agenten, die von kreativen Strategien Gebrauch machen und oft am Rande des Gesetzes operieren, um einer verletzlichen Arbeitnehmerschaft hohe Geldbeträge abzuluchsen.

131. Ob in Einzelfällen der Straftatbestand der Zwangsarbeit erfüllt ist, kann nur durch nationale Strafverfolgungen und gerichtliche Entscheidungen bestimmt werden, sobald ein Rechtsrahmen zur Erfassung von Missbrauchsfällen vorhanden ist. Auf diese Fragen wird im folgenden Kapitel eingegangen, das sich mit der jeweiligen Rolle der Straf- und Arbeitsgerichtsbarkeit beschäftigt.

132. Der Weg nach vorn besteht in der Aushandlung der geeigneten politischen Antwort, möglicherweise einschließlich neuer Vorschriften und

<sup>37</sup> Wie der Sachverständigenausschuss erläuterte, kann ein externer Zwang oder eine indirekte Nötigung, die in die Freiheit und Freiwilligkeit eines Arbeitnehmers eingreifen, sich nicht nur aus einem Akt der Behörden ergeben, wie aus einer gesetzlichen Verfügung, sondern auch aus der Praxis eines Arbeitgebers. Beispiele sind „wo Wanderarbeitnehmer durch Betrug, falsche Versprechungen und Einbehaltung der Ausweispapiere dazu verleitet oder gezwungen werden, sich zur Verfügung eines Arbeitgebers zu halten; solche Praktiken stellen einen klaren Verstoß gegen das Übereinkommen über Zwangsarbeit dar. Allgemeine Erhebung von 2007, Abs. 39.

Überwachungsvorkehrungen, im Rahmen des dreigliedrigen sozialen Dialogs. Im Vereinigten Königreich beispielsweise führte der soziale Dialog zu einem Konsens zwischen verschiedenen Stakeholdern über die Notwendigkeit, „gangmasters“ in der Landwirtschaft und in der Schalentierfischerei eine Konzession zu erteilen. Die neuere australische Initiative zur Einsetzung eines dreigliedrigen Beratergremiums für ihr Visumsprogramm für Zeitarbeitskräfte ist oben ebenfalls herausgestellt worden. Auch auf globaler Ebene hat ein wichtiger Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften stattgefunden. Im November 2008 brachten die globalen Gewerkschaftsbünde der UNI und Mitglieder des CIETT – darunter so bedeutende Unternehmen wie Adecco, Kelly Services und Manpower – einen globalen sozialen Dialog auf den Weg mit dem Ziel, faire Bedingungen für Zeitarbeitsagenturen zu erreichen, u.a. um unlauteren Wettbewerb durch betrügerische Agenturen zu verhindern und den Menschenhandel zu bekämpfen. Beide Parteien äußerten Unterstützung für die Einrichtung eines geeigneten Regelungsrahmens für diese Branche.

133. Ein fundierter politischer Dialog dieser Art, gestützt auf eine rigorose Bewertung der Art und Weise, wie diese Vertragsarbeitssysteme in der Praxis funktionieren, und der Auffassung aller Parteien des Arbeitsverhältnisses, wird den Boden bereiten für eine bessere Orientierungshilfe in Streitfragen wie der Berechnung von übermäßig hohen Gebühren, die so vielen der Probleme zugrunde liegen, mit denen verletzte Arbeitnehmer heutzutage konfrontiert sind.

### Seeleute und Fischer

134. Es zeigt sich immer mehr, dass Seeleute und Fischer einem besonderen Zwangsarbeits- und Menschenhandelsrisiko ausgesetzt sein können. Im Dezember 2007 befasst sich eine wissenschaftliche Veröffentlichung in Italien mit den „Zwangsarbeitern des Meeres“, in deren Mittelpunkt die Lage verletzlicher Gruppen steht, denen bisher keine systematische Beachtung geschenkt worden ist<sup>38</sup>. Die Isolierung und beengten Lebensumstände dieser Arbeitnehmergruppe in Verbindung mit der häufig schwierigen Bestimmung der gesetzlichen Verpflichtungen gegenüber den Besatzungen tragen dazu bei, dass sie besonders verletzlich sind.

135. Es ist auch über Fälle berichtet worden, in denen Betrug im Spiele war, und die Heuern bewusst nicht gezahlt wurden. In einem solchen Fall, über den der Internationale Gewerkschaftsbund und die ITF berichteten, erhielt ein Philipino mehrere Monate lang keine Heuer, nachdem er Kontakt mit der Gewerkschaft aufgenommen hatte. Während die ursprünglichen Reeder behaupteten,

das Schiff an eine andere Reederei verkauft zu haben, die eine Zusammenarbeit mit der ITF ablehnte, deuteten spätere Ermittlungen darauf hin, dass tatsächlich möglicherweise kein echter Eigentumswechsel stattgefunden hat. Dies ist ein Fall vorsätzlicher Täuschung, in dem der Reeder nicht die Absicht hatte, die fälligen Heuern zu zahlen.

136. Es gibt zahlreiche Berichte über Zwangsarbeitspraktiken unter Einschränkung der persönlichen Bewegungsfreiheit in der Fischereiindustrie asiatischer Länder, insbesondere in Thailand. Der IGB hat umfassende Informationen im Namen der ihm angeschlossenen Seeleutegewerkschaft von Burma (SUB) vorgelegt, von deren Mitgliedern mehrere über Zwangsarbeitspraktiken auf thailändischen Fischereifahrzeugen berichtet hatten. Ein interinstitutionelles Projekt der Vereinten Nationen zu Menschenhandel in der Greater Mekong-Subregion (UNIAP) hat diese Situation ebenfalls als einen Fall von Menschenhandel dargestellt<sup>39</sup>. In Zeugenaussagen ist auf betrügerische Praktiken entweder in Myanmar oder unter den burmesischen Migranten in Thailand hingewiesen worden, wobei auf die Anwerbung Einschränkungen der Bewegungsfreiheit durch Einsperren in bewachten Räumlichkeiten folgen. Es werden Passfotos gemacht und falsche Ausweispapiere erstellt, die die burmesischen Arbeitskräfte als thailändische Staatsangehörige erscheinen lassen. Da im Register andere Namen aufgeführt sind, ermöglicht diese Praxis es den Bootseignern später zu bestreiten, dass diese Personen beschäftigt worden waren. Die Provisionen der Anwerber, die später von den Löhnen abgezogen werden, können sich bis auf das Dreifache des ursprünglich vereinbarten Betrags belaufen.

137. Eine im Jahr 2007 von dem in den USA ansässigen Solidarity Centre durchgeführte Untersuchung<sup>40</sup> legt den Schluss nahe, dass auch thailändische Staatsangehörige aus ländlichen Gebieten in Zwangsarbeit in der Fischereiindustrie gehandelt werden können. In dem Bericht wird unter Hinweis auf Regierungsquellen behauptet, dass möglicherweise mehr als 10.000 Arbeitskräfte auf diesen Fischereifahrzeugen gefangen sind<sup>41</sup>. In einem von der ITF dokumentierten extremen Fall<sup>42</sup> starben 39 burmesische Fischer den Hungertod, nachdem sie über zwei Monate lang nichts zu essen und zu trinken bekommen hatten.

138. Es ist auch über den Einsatz von Zwang auf Fischereibooten in europäischen Gewässern berichtet worden. Die ITF zitiert den Fall

<sup>39</sup> Ebd., S. 1.

<sup>40</sup> Solidarity Centre: *Justice for all*. Thailand, Dez. 2007, S. 109.

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Internationale Transportarbeiter-Föderation: *Seafarers' Bulletin* 2008, Nr. 22/2008.

<sup>38</sup> V. Zanin: *I Forzatti del Mare*, Rom, Carocci editore, 2007.

indonesischer Fischer, von denen jeder einer Anwerbungsagentur eine Gebühr von 500 US-Dollar zahlte, um auf einem spanischen Schiff arbeiten zu können, und die dann weniger als ein Drittel der ursprünglich gebotenen Heuer erhielten<sup>43</sup>. Berichte dieser Art zeigen, dass es jetzt einer systematischeren Untersuchung der Mechanismen zur Anwerbung und Vermittlung von Seeleuten weltweit bedarf, einschließlich der Einschränkungen ihres Rechts, die Schiffe zu verlassen, und der Kosten oder Strafen, die ihnen möglicherweise auferlegt werden, wenn sie das Schiff verlassen wollen, nachdem sie Opfer von Täuschung und missbräuchlichen Beschäftigungspraktiken geworden sind.

### Hausangestellte

139. Hausangestellte, überwiegend Frauen, sind eine weitere Gruppe, die einem besonderen Zwangsarbeitsrisiko ausgesetzt sind, und zwar wegen ihrer Isolierung innerhalb privater Heime und auch deshalb, weil sie in vielen Fällen nicht durch die innerstaatliche Arbeitsgesetzgebung geschützt sind. Zwar sind als Hausangestellte tätige Migrantinnen wohl am verletzlichsten, da sie oft Tausende von Kilometern von ihren Heimatgemeinden und Netzwerken entfernt sind, diese Arbeitskräfte können natürlich aber auch in ihren eigenen Ländern Zwangsarbeit ausgesetzt sein. Im März 2008 fasste der Verwaltungsrat des IAA den grundlegenden Beschluss, den Gegenstand der menschenwürdigen Arbeit für Hausangestellte in die Tagesordnung für die Tagung der Konferenz im Jahr 2010 aufzunehmen. Im Hinblick auf diese Erörterungen werden nachstehend einige der Umstände einer Prüfung unterzogen, unter denen Haushaltsangestellte Zwangsarbeit ausgesetzt sein können, sowie jüngere Beispiele für Abhilfemaßnahmen in Gesetzgebung und Praxis aufgeführt.

140. In ihrem Gesamtbericht von 2007 über die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit hob die IAO die „doppelte Bürde“ von Wanderarbeitnehmerinnen, insbesondere Haushaltsangestellten, hervor. Es wurde zwar eingeräumt, dass die Arbeitsbedingungen beträchtlich variieren, aber darauf hingewiesen, dass diese Arbeitnehmerinnen besonders anfällig für Diskriminierung, Ausbeutung und Missbrauch in aller Form einschließlich Schikanie, Gewaltanwendung durch Arbeitgeber und Arbeitsvermittler, Zwangsarbeit, niedriger Löhne und unzureichender Sozialversicherung [sind]<sup>44</sup>. Eine im Jahr 2006 erschienene Veröffentlichung einer NGO gab

einen breiten Überblick über missbräuchliche Praktiken, einschließlich Zwangsarbeit und Menschenhandel, denen Haushaltsangestellte ausgesetzt sind. Zum Teil gestützt auf Untersuchungen der IAO beruht dieser Bericht auf Fallstudien in Ländern Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und des Mittleren Ostens sowie den Vereinigten Staaten<sup>45</sup>. Die Ergebnisse werden wie folgt eingeteilt: Hauptsächliche kriminelle Missbräuche, von denen alle Haushaltsangestellten betroffen sind; hauptsächlich Arbeitsmissbräuche, von denen alle Haushaltsangestellten betroffen sind, und Ausnahme von der Arbeitsgesetzgebung; und spezifische Belange von kindlichen Haushaltsangestellten bzw. Arbeitsmigrantinnen. Als kriminelle Missbräuche werden psychologischer und physischer Missbrauch, Nahrungsmittelentzug sowie sexuelle Belästigung und Notzucht aufgeführt. Die Arbeitsmissbräuche im Zusammenhang mit der Ausnahme von der Arbeitsgesetzgebung umfassen Lohnausbeutung (wie nichtgezahlte Löhne, Vorenthaltung von Löhnen und unbezahlte Überstunden), lange Arbeitszeiten und schwere Arbeitsbelastung, nicht ausreichende Ruhetage, unzulängliche Gesundheitsversorgung und ungenügender Mutterschaftsurlaub, schlechte Lebensbedingungen und Fragen im Zusammenhang mit der Beendigung von Verträgen. Es werden einige nützliche Empfehlungen für Arbeitsministerien ausgesprochen, die diejenigen zur Durchsetzung der strafrechtlichen Vorschriften ergänzen. Sie könnten beispielsweise: Daten über Hausangestellte im Rahmen von Arbeitsmarkterhebungen sammeln, einschließlich Daten über Arbeitsbeschwerden und Straffälle, in die Hausangestellte verwickelt sind; für Hausangestellte zugängliche Beschwerdemechanismen einrichten und bekanntmachen; die Befugnisse von Arbeitsinspektoren auf die Untersuchung der Beschäftigungsbedingungen von Haushaltsangestellten in privaten Räumlichkeiten ausweiten; und Vorschriften zur Überwachung von Arbeitskräfteanwerbungspraktiken und Ausbildungszentren erlassen, die Strafmaßnahmen gegen diejenigen vorsehen, die Missbräuche begehen.

141. Es lassen sich aber auch Beispiele für gute Praktiken anführen, da sich Regierungen mehr und mehr der Notwendigkeit bewusst geworden sind, ihre Hausangestellten vor den schlimmsten Missbrauchsformen zu schützen. In Lateinamerika haben Argentinien und Uruguay ihren Arbeitsinspektoren die Befugnis zum Betreten privater Räumlichkeiten erteilt. In Bolivien und Peru sind spezielle Gesetze über Hausarbeit erlassen worden. In Asien sehen die Arbeitsgesetze Hongkongs den Schutz von Hausangestellten vor, während Singapur die Strafen für bestimmte Straftaten verschärft hat, wenn sie gegen Hausangestellte

<sup>43</sup> Ebd.

<sup>44</sup> IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), IAK, 96. Tagung, Genf, 2007, S. 35.

<sup>45</sup> Human Rights Watch: *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world*, Juli 2006.

begangen werden. Die Philippinnen haben Maßnahmen zum Schutz der Rechte ihrer im Ausland tätigen Hausangestellten ergriffen, beispielsweise durch einen Standardvertrag, der einen wöchentlichen Ruhetag vorsieht, und Vorschriften, die die Arbeitgeber dazu verpflichten, den größten Teil der Anwerbungs- und Vermittlungsgebühren zu zahlen.

142. Dennoch tauchen in allen Regionen der Welt weiterhin Hinweise auf hochgradig missbräuchliche Praktiken auf. In Europa haben zivilgesellschaftliche Unterstützungsgruppen Hausangestellten, insbesondere Migranten, besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Der Ausschuss gegen moderne Sklaverei (CCEM) in Frankreich hat Migrantinnen, die in Haushalten arbeiten, sowohl Mädchen als auch Frauen, Rechtshilfe und soziale Unterstützung geleistet. Im Vereinigten Königreich hat die NGO *Kalayaan* mit dem Gewerkschaftskongress zusammengearbeitet und in Haushalten tätigen Migrantinnen ähnliche Unterstützungsdienste geleistet und auch Fälle von Missbrauch dokumentiert. Im Jahr 2006 schätzte *Kalayaan*, ausgehend von den Erklärungen von rund 250 bei ihr eingetragenen Personen, dass 70 Prozent der Hausangestellten keine Freizeit hatten, 62 Prozent das Haus nicht verlassen durften, 26 Prozent Opfer von körperlicher Misshandlung und 72 Prozent Opfer von psychologischer Misshandlung gewesen waren<sup>46</sup>.

143. Im Mittleren Osten und in den Golfstaaten hat sich ein Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für den Menschenhandel insbesondere mit der Lage von Hausangestellten beschäftigt. Bei einem Besuch von drei Golfstaaten im November 2006 wurden viele der oben erwähnten missbräuchlichen Praktiken festgestellt, darunter: Beschlagnahme von Pässen und anderen Ausweisen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Urlaubsentzug, Nichtzahlung von Löhnen sowie Überstundenarbeit und lange Arbeitszeiten. Auch in dieser Region ist eine politische Reaktion erfolgt, wobei Jordanien eine besondere Hotline für in Haushalten tätige Migranten eingerichtet hat und die Vereinigten Arabischen Emirate unter anderem strafrechtliche Maßnahmen gegen Bürgen vorgesehen haben, die ihre Stellung gegenüber Hausangestellten ausnutzen. In den Vereinigten Staaten ging es bei vielen der in der letzten Zeit erfolgten strafrechtlichen Verfolgungen ebenfalls um den Missbrauch von Hausangestellten.

144. Während die IAO ihr Augenmerk auf den Schutz der Hausangestellten weltweit richtet, kann sie sich die Lehren aus ihrer eigenen operativen Tätigkeit zunutze machen. Seit mehreren Jahren verbindet ein in Südostasien durchgeführtes Projekt zur Bekämpfung der Zwangsarbeit von in

Haushalten tätigen indonesischen Migranten und des Handels mit ihnen Arbeiten zu den politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, zu Sensibilisierungstätigkeiten und zu Förderungsarbeit mit Kontakt- und Reintegrationsdiensten. Ein wesentlicher Aspekt war die Verbindung von Kapazitätsaufbau in Indonesien mit gleichzeitigen Interventionen in den Bestimmungsländern Hongkong, Malaysia, Singapur und China. Das Projekt hat wesentliche Unterstützung für neue gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen sowie lokale Verordnungen geleistet. Es hat auch die Kontaktaufnahme von Gewerkschaften und anderen Unterstützungsgruppen mit indonesischen Hausangestellten in den asiatischen Bestimmungsländern gefördert.

### Die Ökonomie der Zwangsarbeit: Die Messung der Kosten des Zwangs

145. In unserem letzten Gesamtbericht wurde der durch geschleuste Zwangsarbeiter erwirtschaftete illegale Gesamtgewinn auf 31,7 Milliarden US-Dollar geschätzt<sup>47</sup>. Aus weiteren seinerzeit durchgeführten Untersuchungen der IAO ging hervor, dass sich der illegale Gesamtgewinn, der aus den 8,1 Millionen wirtschaftlich ausgebeuteten Zwangsarbeitern, außerhalb der Sexindustrie, gezogen wurde, weltweit auf 10,4 Milliarden US-Dollar belief<sup>48</sup>. Es ist ebenso wichtig, diese Frage unter einem anderen Gesichtspunkt anzugehen. Wie hoch sind neben dem menschlichen Leid die finanziellen Kosten des Zwangs für die Menschen, die in Zwangsarbeitssituationen tätig sind? Anders ausgedrückt, wie viel Geld wird von Menschen in Zwangsarbeit „gestohlen“? Die Beantwortung dieser Fragen erfordert eine Schätzung der Opportunitätskosten der Verrichtung von Zwangsarbeit, nämlich die Einkommenseinbuße durch Zwangsarbeit im Gegensatz zu Arbeit im Rahmen eines freien Arbeitsverhältnisses.

146. Dieses Thema ist in der Literatur über Zwangsarbeit und Menschenhandel bis auf wenige Ausnahmen unbeachtet geblieben. In den letzten Jahren durchgeführte Untersuchungen der IAO legen den Schluss nahe, dass die mit Zwang in Verbindung gebrachte Einkommenseinbuße auf zwei Hauptquellen zurückgeführt werden kann. Die erste ist die Unterbezahlung. In der Tat kann argumentiert werden, dass die wirtschaftliche Ausbeutung der Hauptgrund dafür ist, weshalb

<sup>46</sup> *Kalayaan* und OXFAM: *The new bonded labour: The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers*, Juni 2008.

<sup>47</sup> IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 93. Tagung, Genf, 2005, Abs. 264 und Tab. 2.1.

<sup>48</sup> P. Belsler: *Forced labour and trafficking: Estimating the profits*, IAA, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, ILO DECLARATION Working Paper Nr. 42, März 2005.

### Kasten 2.7

#### Schätzung der Kosten des Zwangs: Die Methodologie

Mangels verlässlicher neuer regionaler Schätzungen der Zwangsarbeit seit 2005 ist die Zahl der Opfer in dieser Schätzung von den im Gesamtbericht von 2005 vorgelegten Zahlen abgeleitet worden, wobei die Zahl der Opfer von erzwungener wirtschaftlicher Ausbeutung und die Hälfte der Zahl der Opfer von gemischten oder unbestimmten Formen der Ausbeutung hinzugefügt worden sind.

Die Unterbezahlung in einer gegebenen Region wird geschätzt als die Summe der zu wenig gezahlten Löhne für die Haupttätigkeitssektoren, in denen der Einsatz von Zwangsarbeit als wahrscheinlich gilt, nämlich Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen. Für jeden Sektor wird die Unterbezahlung definiert als die Differenz zwischen dem Anteil der Arbeit an der Gesamtwertschöpfung des Sektors und den Gesamtbeschäftigungskosten. Indem diese Zahl durch die Anzahl der Arbeitnehmer in einem gegebenen Sektor dividiert wird, können wir die Höhe der Unterbezahlung je Arbeitnehmer berechnen. Da die wirtschaftlichen Daten zu Wertschöpfung und Beschäftigungskosten auf innerstaatlicher Ebene verfügbar sind, wurden die regionalen Zahlen auf der Grundlage von zwei oder drei Ländern für jede Region berechnet.

Wir gehen dann davon aus, dass die Verteilung der Zwangsarbeit in den drei Tätigkeitssektoren in der Region aus der Gesamtverteilung der Arbeitnehmer in den ausgewählten Ländern extrapoliert werden kann. Die regionalen Zahlen für die Unterbezahlung in jedem Sektor werden durch Multiplizierung der zu wenig gezahlten Löhne je Arbeitnehmer in jedem Sektor mit der Zahl der Opfer von Zwangsarbeit in dem gegebenen Sektor und der gegebenen Region ermittelt.

Diese Methode beruht auf vier Grundannahmen.

- Eine regionale Schätzung kann von einer Extrapolierung der nationalen Zahlen aus einer ausgewählten Anzahl von Ländern in der Region abgeleitet werden.
- In jedem ausgewählten Land kann die Verteilung der Opfer von Zwangsarbeit in den verschiedenen Tätigkeitssektoren von der Verteilung der Gesamtzahl der Erwerbstätigen abgeleitet werden.
- Der Anteil der Arbeit an der Produktion schwankte zwischen einem Drittel und bis zu 90 Prozent je nach der Region und dem Tätigkeitssektor.
- In jedem ausgewählten Land werden die Arbeitskosten je Arbeitnehmer in Zwangsarbeit 80 Prozent des Mindestlohns des Landes gleichgesetzt. Dieser Prozentsatz beruht auf einer Reihe von Fallstudien, aus denen hervorgeht, dass Zwangsarbeiter weniger als den gesetzlichen Mindestlohn erhalten.

Alle obigen Annahmen können im Rahmen weiterer Untersuchungen überprüft und verfeinert werden, was in Zukunft zu genaueren Daten führen wird.

manche Arbeitgeber Zwang anwenden. In den meisten Fällen erhalten Menschen in Zwangsarbeit Löhne, die niedriger sind als die marktüblichen Löhne und in manchen Fällen das Existenzminimum unterschreiten. Menschen in Zwangsarbeit erhalten oft Löhne, von denen künstliche Abzüge vorgenommen werden, die vom Arbeitgeber nach Belieben festgesetzt werden. Beispielsweise können den Opfern zu hohe Kosten für ihre Unterkunft berechnet werden - Kosten, die häufig unmittelbar vom Nominallohn abgezogen werden. Arbeitskräfte in Schuldarbeit, die mit ihrer Arbeit ein Darlehen zurückzahlen, sind möglicherweise mit Abzügen für Verpflegung oder Unterkunft konfrontiert, auf deren Marktpreis die Arbeitgeber einen erheblichen Betrag aufschlagen. Durch diese Abzüge wird das Nettoentgelt, das Menschen in Zwangsarbeit erhalten, noch weiter geschmälert.

147. Die Unterbezahlung schließt Zwangsüberstunden und andere Formen „übermäßiger Arbeit“ ein, die nicht angemessen entlohnt werden. Zwangsarbeiter haben in der Regel längere Arbeitstage und Arbeitswochen als freie Arbeitnehmer, manchmal bis zu 16 Stunden am Tag an sieben Tagen der Woche. Diese Überstunden

werden nicht zu einem höheren Satz entlohnt als normale Arbeitszeiten; Zwangsarbeiter erhalten bestenfalls ihren üblichen Stundenlohn. Neben den längeren Arbeitszeiten schließt die „übermäßige Arbeit“ bisweilen die Arbeit von Familienmitgliedern ein, wie Frauen und Kinder, die zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen beitragen, aber nicht bezahlt werden. Alle diese Formen von unbezahlter oder unterbezahlter „übermäßiger Arbeit“ sollten bei der Schätzung der Gesamtkosten des Zwangs berücksichtigt werden.

148. Die zweite Quelle der Einkommenseinbuße, die hauptsächlich in Fällen von Menschenhandel entsteht, sind die finanziellen Kosten im Zusammenhang mit dem Anwerbungsprozess. Wanderarbeitern, die in Zwangsarbeit gehandelt werden, entstehen oft eine Reihe von Kosten im Zusammenhang mit ihrer Anwerbung, darunter Zahlungen an eine Anwerbungsagentur oder an einen Vermittler, die Finanzierung einer besonderen Art von Ausbildung, die sie benötigen, um in das Bestimmungsland einreisen zu können, der Erwerb von sprachlichen Kompetenzen oder Zahlungen für das Visum und den Transport. Zwar entstehen allen Arten von Wanderarbeitern solche Rekrutierungskosten, unsere Untersuchun-

Tabelle 2.2. Schätzung der Gesamtkosten des Zwangs

	Zahl der Opfer von Zwangsarbeit	Zahl der gehandelten Opfer	Gesamtbetrag der zu wenig gezahlten Löhne	Gesamtanwerbegebühren	Gesamtkosten des Zwangs
Industriewirtschaften	113.000	74.133	2.508.368.218	400.270.777	2.908.638.995
Übergangswirtschaften	61.500	59.096	648.682.323	42.675.823	691.358.145
Asien und der Pazifik	6.181.000	408.969	8.897.581.909	142.855.489	9.040.437.398
Lateinamerika und die Karibik	995.500	217.470	3.390.199.770	212.396.124	3.602.595.894
Afrika südlich der Sahara	537.500	112.444	1.494.276.640	16.994.438	1.511.271.079
Mittlerer Osten und Nordafrika	229.000	203.029	2.658.911.483	551.719.286	3.210.630.769
<b>Insgesamt</b>	<b>8.117.500</b>	<b>1.075.141</b>	<b>19.598.020.343</b>	<b>1.366.911.936</b>	<b>20.964.932.279</b>

Anmerkung: Die Berechnungen schließen Opfer von erzwungener kommerzieller sexueller Ausbeutung aus.

gen lassen jedoch auf eine positive Beziehung zwischen dem während des Rekrutierungsprozesses ausgegebenen Betrag und der Wahrscheinlichkeit, in Zwangsarbeit zu geraten, erkennen.

149. Lassen sich die Gesamtkosten des Zwangs schätzen? Die zurzeit vorliegenden Daten sind noch relativ spärlich, und es müssen in diesem Bereich noch viel mehr Untersuchungen durchgeführt werden, um eine genaue und robuste Vorstellung von der Größenordnung der Zwangskosten zu erhalten. Es lassen sich jedoch einige Bezugsgrößen berechnen, die die Opfer von erzwungener kommerzieller sexueller Ausbeutung ausschließen, aber die anderen Wirtschaftssektoren erfassen, in denen der Einsatz von Zwangsarbeit am umfassendsten dokumentiert worden ist. Anhand der vorliegenden Informationen schätzen wir, dass sich der Gesamtbetrag der an Menschen in Zwangsarbeit nicht gezahlten Löhne auf rund 19,6 Milliarden US-Dollar beläuft. Die regionale Aufschlüsselung zeigt Tabelle 2.2 (Spalte 3). Die Zahlen ergeben sich durch Multiplizierung der Gesamtzahl der Opfer (in Spalte 1) mit der geschätzten durchschnittlichen Unterbezahlung in

verschiedenen Sektoren (Landwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe und Dienstleistungen). Bei letzterer handelt es sich um die geschätzte Differenz zwischen den Zwangsarbeitern tatsächlich gezahlten Löhnen und dem geschätzten Betrag, der ihnen in Anbetracht der Arbeitsproduktivität in diesen Sektoren hätte gezahlt werden sollen.

150. Darüber hinaus ist festgestellt worden, dass die gehandelten Opfer Anwerbekosten gezahlt haben, die von 150 US-Dollar in armen Regionen bis zu einem Durchschnitt von mehr als 5.000 US-Dollar für die Erlangung eines Arbeitsplatzes in Industrieländern schwanken (wobei die Zahlungen in extremen Fällen sich auf mehr als das Zehnfache dieses Betrags belaufen können). Multipliziert mit der Zahl der gehandelten Opfer in jeder Region (Spalte 2) ergibt dies einen Gesamtbetrag von mehr als 1,4 Milliarden US-Dollar. Zählt man diesen Betrag zu der Einkommenseinbuße infolge nicht gezahlter Löhne hinzu, so belaufen sich unseren Schätzungen zufolge die Gesamtkosten des Zwangs für die Arbeitnehmer auf einen Richtwert von rund 21 Milliarden US-Dollar.

# KAPITEL 3

## Innerstaatliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit: Die Rolle der Regierungen

### Einleitung

151. Dieses Kapitel befasst sich mit der Rolle der Regierungen bei der Führung und Koordinierung von innerstaatlichen Maßnahmen gegen Zwangsarbeit. Erstens erörtert es grundlegende Ansätze zur Orientierung dieser Maßnahmen, wie sie in innerstaatlichen Gesetzen und Politiken zum Ausdruck kommen. Zweitens beschäftigt es sich mit den institutionellen Mechanismen zur Durchführung dieser Gesetze und Politiken und gibt einen Überblick über einige neuere Erfahrungen mit der Durchsetzung von Rechtsvorschriften gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel. Drittens erörtert es innerstaatliche Aktionspläne, und zum Schluss geht es auf die besondere Rolle ein, die Arbeitsinstitutionen, einschließlich der Arbeitsaufsicht und der Arbeitsverwaltung allgemeiner, bei der Stärkung staatlicher Maßnahmen gegen Zwangsarbeit übernehmen können.

152. Bei der Darlegung der neueren innerstaatlichen Erfahrungen sollten einige grundlegende Dilemmas anerkannt werden. Da Zwangsarbeit und Menschenhandel schwere Verbrechen darstellen, ist es angemessen, davon auszugehen, dass staatliche Maßnahmen gegen diese Verbrechen, zumindest was die Strafverfolgung angeht, von der Strafjustiz angeführt werden sollten. Gleichzeitig hat sich mehr und mehr die Auffassung durchgesetzt, dass die Arbeitsakteure einen wesentlichen Bestandteil der gesetzlichen und politischen Reaktion darstellen können, sei es bei der Strafverfolgung von Tätern, beim Schutz tatsächlicher oder potentieller Opfer oder bei anderen Präventivmaßnahmen, die die eigentlichen Ursachen von Zwangsarbeit angehen können. In manchen Ländern und Gerichtsbarkeiten ist die Arbeitsaufsicht ein fester Bestandteil des Vollzugs

der strafrechtlichen Vorschriften, indem sie sich um die Anwendung von Strafmaßnahmen gegen Täter bemüht. In anderen Fällen ist die Arbeitsgerichtsbarkeit von der Strafgerichtsbarkeit getrennt und wendet andere Zwangsmaßnahmen als strafrechtliche Maßnahmen an. Einerseits kann Arbeitsinspektoren in erster Linie die Sorge umtreiben, für die Arbeitnehmer faire Lebens- und Arbeitsbedingungen durchzusetzen, möglicherweise einschließlich einer Entschädigung für erlittenes Unrecht. Andererseits haben sie aber auch die Befugnis, Zwangsmaßnahmen gegen missbräuchlich handelnde Arbeitgeber anzuwenden, einschließlich Geldstrafen oder in extremen Fällen Betriebsschließungen. Es gibt auch Fälle wie in Italien, wo aus Angehörigen der Polizei und der Arbeitsaufsicht bestehende Spezialeinheiten die Befugnis haben, je nach den Umständen strafrechtliche, arbeitsrechtliche oder sonstige administrative Zwangsmaßnahmen anzuwenden.

153. Eins ist sicher. Nachdem sich Gesetzgeber und Politiker des Risikos der Ausbeutung der Arbeitskraft, einschließlich Zwangsarbeit, in der Privatwirtschaft bewusst geworden sind, wovon manchmal Arbeitnehmer innerhalb der Landesgrenzen und bisweilen diejenigen betroffen sind, die unter prekären Bedingungen ins Ausland abwandern, sind vielfältige und unterschiedliche politische Reaktionen sowohl hinsichtlich der Gesetzgebung als auch hinsichtlich der Durchführungsmechanismen erfolgt. Diese Reaktionen sind oft durch die globalen Impulse gegen den Menschenhandel getrieben worden, wenngleich sie insbesondere in Entwicklungsländern auch durch die Notwendigkeit veranlasst worden sind, den Rechtsbegriff der Zwangsarbeit anzupassen, um in Zeiten eines wirtschaftlichen Übergangs neue Formen des Zwangs zu erfassen.

### Ansätze zur Gesetzgebung und Politikgestaltung im Bereich der Zwangsarbeit

154. Mittlerweile verbieten nahezu alle Länder Zwangsarbeit, entweder in ihrem Verfassungsrecht, ihrem Strafrecht, ihrem Arbeitsrecht oder ihrem sonstigen Verwaltungsrecht. Da die beiden Übereinkommen der IAO über Zwangsarbeit inzwischen von fast allen Ländern ratifiziert worden sind, kann man das auch erwarten. Manche Länder beziehen sich möglicherweise nicht ausdrücklich auf *Zwangsarbeit* als solche, sondern verwenden vielleicht andere Begriffe, die ihr Wesen erfassen. Bestimmte Fragen haben dennoch Anlass zu Debatten gegeben. Dabei geht es einmal um die relative Schwere der Verbrechen, wenn Zwangsarbeit sowohl im Strafrecht als auch im Arbeitsrecht behandelt wird. Zum anderen geht es darum, ob nicht den Normen entsprechende Arbeitsbedingungen sowie Zwang als ein wesentliches Merkmal des Tatbestands des Menschenhandels im Hinblick auf die Ausbeutung der Arbeitskraft sowie die sexuelle Ausbeutung angesehen werden sollten oder nicht.

155. In vielen Ländern sind die Impulse der letzten Zeit von den neuen Gesetzen gegen den Menschenhandel im Anschluss an das Inkrafttreten des Protokolls von Palermo gegen den Menschenhandel ausgegangen. In einigen Fällen ist der spezifische Tatbestand der Zwangsarbeit im Rahmen solcher Gesetze gegen den Menschenhandel erfasst worden. Ein Beispiel ist die Gesetzgebung gegen den Menschenhandel aus dem Jahr 2000 in den Vereinigten Staaten, die 2005 und 2008 abgeändert worden ist, mit der Rechtsvorschriften über Zwangsarbeit eingeführt wurden, die den Weg für eine ständige Zunahme der Strafverfolgungen wegen Zwangsarbeit in den letzten Jahren geebnet haben<sup>1</sup>. In anderen Fällen ist der begriffliche Ansatzpunkt für die Definition des Straftatbestands des Menschenhandels nicht unbedingt Zwang im Sinne der IAO-Urkunden über Zwangsarbeit. In Belgien und Frankreich beinhaltet der Tatbestand des Menschenhandels die Auferlegung von Lebens- und Arbeitsbedingungen, die als „der Menschenwürde zuwiderlaufend“ angesehen werden. Im deutschen Strafgesetzbuch, das im Jahr 2005 abgeändert worden ist, umfasst der neue Tatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft die Begriffe der sklavereiähnlichen Bedingungen und der Schuldknechtschaft. Der neue Artikel gilt nur für Ausländer; und ein Kriterium für die Definition des Tatbestands des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist die Zahlung von Löhnen, die erheblich

unter denen liegen, die deutschen Staatsangehörigen gezahlt werden.

156. In anderen gesetzgeberischen Ansätzen sind die Begriffe des Zwangs einerseits und der entwürdigenden Bedingungen andererseits vermischt worden. Ein Beispiel hierfür findet sich in Brasilien, wo eine Novellierung des Strafgesetzbuchs von 2003 den Tatbestand „der Auferlegung eines sklavereiähnlichen Zustands“ begründete. Darunter fallen Maßnahmen wie die Auferlegung von Zwangsarbeit oder von beschwerlichen und entwürdigenden Bedingungen oder die Einschränkung der Bewegungsfreiheit aufgrund einer gegenüber Arbeitgebern oder ihren Vertretern eingegangenen Schuld. Personen, die Arbeitnehmer am Arbeitsplatz festhalten, indem sie sie an der Benutzung von Transportmitteln hindern und ihre Papiere oder ihr Eigentum einbehalten, oder indem sie für eine offenkundige Überwachung sorgen, werden ebenfalls mit Gefängnis bestraft.

157. In anderen Fällen sind Vorauszahlungen und die Umstände, unter denen diese auf Schuldknechtschaft und Zwangsarbeit hinauslaufen können, Gegenstand von Debatten gewesen. In südasiatischen Ländern wie Indien und Pakistan sind sehr ausführliche Rechtsvorschriften gegen „Schuldarbeit“ zusammen mit Vorschriften und Verfahrensleitlinien für ihre Entdeckung erlassen worden. Anscheinend ist es aber nur zu sehr wenigen Strafverfolgungen gekommen, trotz der Überzeugung, dass Schuldarbeit in verschiedenen Wirtschaftssektoren möglicherweise ziemlich weitverbreitet ist. Daher hat man in letzter Zeit der Notwendigkeit Beachtung geschenkt, den Unterschied zwischen eindeutigen Zwangsvereinbarungen, die eine Bestrafung nach dem Gesetz verdienen, und Darlehens- und Vorschussystemen zu klären, die auf einem Konsens zwischen beiden Parteien eines Arbeitsverhältnisses beruhen.

158. China geht unterschiedliche Aspekte der Zwangsarbeit sowohl in seiner Strafgesetz- als auch in seiner Arbeitsgesetzgebung an. Im Arbeitsgesetz von 1994 wird Zwangsarbeit durch Anwendung von Gewalt, Drohungen, illegalen Hausarrest und Entzug der persönlichen Freiheit ausdrücklich verboten. Das Strafgesetzbuch in der Fassung von 2006 sieht Strafen für Personen vor, die andere zur Durchführung von gefährlichen Arbeiten zwingen. Diese Vorschriften werden durch das Arbeitsvertragsgesetz von 2008 weiter ergänzt, das mehrere Bestimmungen enthält, wonach Zwangsüberstunden, die Einbehaltung von Ausweispapieren und Schuldknechtschaft verboten sind. Wenn Zwangsarbeit für die Arbeitnehmer schwerwiegende Folgen hat, werden die Täter nach dem Strafgesetzbuch mit bis zu drei Jahren Gefängnis bestraft und bis zu zehn Jahren, wenn die Arbeitnehmer zu gefährlichen Arbeitsbedingungen gezwungen werden.

<sup>1</sup> Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Para. 1589.

159. In anderen Fällen ist eine Neigung der Gesetzgeber zu einer Abstufung der Tatbestände festzustellen, wobei „Ausbeutung“ möglicherweise am unteren Ende, Zwangsarbeit in der Mitte und Sklaverei ganz oben steht. In Teilen Afrikas gilt Sklaverei als das schwerste Verbrechen. Wer in Sambia jemanden als Sklaven handelt, erhält oder festhält, ist eines schweren Verbrechens schuldig und wird mit sieben Jahren Gefängnis bestraft<sup>2</sup>, wer dagegen jemanden gesetzeswidrig zu Zwangsarbeit nötigt, macht sich eines Vergehens schuldig<sup>3</sup>. Außerdem ist das Strafgesetzbuch im Jahr 2005 dahingehend abgeändert worden, dass für den Straftatbestand des Menschenhandels eine Mindestfreiheitsstrafe von 20 Jahren vorgesehen wurde. Sowohl Mauretanien als auch Niger, die seit langem die Notwendigkeit anerkennen, die Spuren der Sklaverei zu beseitigen, haben in den letzten Jahren neue Gesetze gegen Sklaverei erlassen. Im August 2007 nahm Mauretanien ein neues Gesetz zur Definition und Kriminalisierung der Sklaverei an, das Anfang 2008 in Kraft getreten ist. Das neue Arbeitsgesetzbuch, das 2004 in Kraft trat, sah bereits ein allgemeines Verbot der Zwangsarbeit vor. In Niger wurde im Jahr 2003 eine Bestimmung in das Strafgesetzbuch aufgenommen, wonach Sklaverei ein Straftatbestand ist, der eine schwere Freiheitsstrafe nach sich zieht. Zwangsarbeit wird zwar im Arbeitsgesetzbuch ebenfalls verboten, die Strafe für das Vergehen ist aber gering.

160. Das von der Knesset im Oktober 2006 angenommene neue israelische Gesetz gegen den Menschenhandel beruht auf dem Konzept unterschiedlicher Verbrechen mit zunehmendem Schweregrad, um „Abstufungen bei der Ausbeutung“ zu berücksichtigen<sup>4</sup>. Den Erläuterungen des Justizministeriums zufolge spiegelt es die Haltung wider, dass Ausbeutung, selbst wenn sie nicht auf Menschenhandel oder Sklaverei hinausläuft, dennoch ein Klima schaffen kann, das der Entwicklung solcher schwerer Formen der Ausbeutung förderlich ist. Was den Menschenhandel zum Zweck der Sklaverei oder der Zwangsarbeit betrifft, unterscheidet das Gesetz somit zwischen verschiedenen unterschiedlichen Tatbeständen. Der schwerste ist Menschenhandel für eine große Vielfalt von Zwecken, darunter Sklaverei und Zwangsarbeit, die eine Freiheitsstrafe bis zu 16 Jahren nach sich ziehen oder 20 Jahren, wenn das Opfer minderjährig ist. Der spezifische Tatbestand der „Zwangsarbeit“, der mit geringeren Strafen verbunden ist, gilt für Fälle einer „geringeren Ausbeutung als Sklaverei oder Menschen-

handel“. Das neue Gesetz bestraft auch Handlungen wie die Einbehaltung von Pässen.

161. In Europa beschäftigte sich der holländische nationale Berichterstatter für den Menschenhandel in einem im Jahr 2007 veröffentlichten Bericht ausgiebig mit den Zusammenhängen zwischen Zwangsarbeit und dem Begriff der Ausbeutung<sup>5</sup>. Dieser Bericht untersuchte erstmals die Frage der Ausbeutung in anderen Sektoren als der Sexindustrie, einschließlich der damit verbundenen methodologischen Herausforderungen. Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft außerhalb des Sexgewerbes ist seit Januar 2005 in den Niederlanden ein Straftatbestand. Die Gesetzgebung zieht jedoch keine Trennungslinie zwischen „schlechter Beschäftigung und sklavenähnlichen Situationen“, und es ist der Justiz anheimgestellt, den Begriff der Ausbeutung der Arbeitskraft näher zu definieren. Das vom Büro des holländischen nationalen Berichterstatters angewendete Konzept der Ausbeutung beruht auf der Verbindung von Freiheitsentzug als einem konstanten Faktor und mindestens drei anderen Praktiken, die als Indikatoren für Zwangsarbeit oder Zwangsdienstleistung angesehen werden: Gewalt, Amtsmissbrauch oder Ausnutzung von Hilflosigkeit; schlechte Arbeitsbedingungen; und vielfache Abhängigkeit vom Arbeitgeber. Bei der Einschätzung einer Situation müssen alle Einzelheiten des Falles wie die Dauer, der Grad der Organisation und das Alter des Opfers berücksichtigt werden.

162. Zusammenfassend lässt sich sagen, wie auch aus der Erörterung der Begriffe in Kapitel 1 hervorgeht, dass die Gesetzgeber sich mit einer Reihe von Problemen auseinandersetzen müssen, die mit einem Verlust von Freiheit unterschiedlichen Ausmaßes verbunden sind, bisweilen in Verbindung mit schwerem Missbrauch oder schwerer Ausbeutung, im Rahmen des Arbeitsverhältnisses. Die neuen Gesetze, gleich ob sie unter dem Oberbegriff der Zwangsarbeit oder des Menschenhandels stehen, beschäftigen sich insbesondere mit dem Risiko von missbräuchlichen Praktiken in der Privatwirtschaft. In den Entwicklungsländern, wo der Arbeitnehmerschutz in den Industrien und Betrieben in abgelegenen Gebieten begrenzt ist, muss die Gesetzgebung wohl auf extremere Situationen von Gewalt und Ausbeutung reagieren. In Industrieländern müssen die Gesetzgeber möglicherweise subtilere, weniger offenkundige Formen der Ausbeutung angehen. In allen Teilen der Welt werden jedoch wichtige Debatten geführt über die Grenzen zwischen erzwungenen und nicht erzwungenen Formen der Ausbeutung, „Abstufungen der Ausbeutung“ und die Mittel zu ihrer Bekämpfung durch das Straf- oder Arbeitsrecht oder eine Verbindung von beiden.

<sup>2</sup> Para. 261 des Strafgesetzbuchs.

<sup>3</sup> Para. 263 des Strafgesetzbuchs.

<sup>4</sup> Prohibition of Trafficking in Persons (Legislative Amendments) Law, 5766-2006, 19. Okt. 2006.

<sup>5</sup> Fifth Report of the Dutch National Rapporteur, a.a.O.

163. Schließlich werden sich mehr Länder der Notwendigkeit bewusst, besondere Gesetze zum Schutz ihrer Arbeitnehmer, die ins Ausland abwandern, vor missbräuchlichen Praktiken, einschließlich Zwangsarbeit, zu erlassen. Ein indonesisches Gesetz über den Schutz der im Ausland tätigen indonesischen Arbeitnehmer, das ausdrücklich auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass diese Arbeitnehmer oft Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel gewesen sind, sieht schwere strafrechtliche Maßnahmen wegen der Vermittlung solcher Arbeitnehmer in Situationen vor, die allgemein als „den Menschenwerten und Gesetzesnormen zuwiderlaufend“ definiert werden<sup>6</sup>. Im Jahr 2007 änderte auch Nepal sein Auslandsbeschäftigungsgesetz entsprechend ab, um seinen im Ausland tätigen Arbeitnehmern einen größeren Schutz zu bieten, indem strafrechtliche Maßnahmen gegen eine Reihe von Tatbeständen, einschließlich der Erhebung übermäßiger Gebühren, vorgesehen wurden.

### Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung gegen Zwangsarbeit

164. Es ist nach wie vor schwierig, zuverlässige Informationen zur Strafverfolgung von Zwangsarbeit auf nationaler Ebene zu erlangen. Nur sehr wenige Staaten veröffentlichen hierzu Statistiken. Weltweit machte der Bericht des Außenministeriums der Vereinigten Staaten über den Menschenhandel für 2007 erstmals Angaben über die gesamte Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Gegensatz zur sexuellen Ausbeutung (490 Strafverfolgungen und 326 Verurteilungen von insgesamt 5.682 Strafverfolgungen und 3.427 Verurteilungen wegen aller Fälle von Menschenhandel).

165. Die Regierung Brasiliens hat regelmäßig Informationen zu den aus Zwangsarbeits-situationen befreiten Personen vorgelegt. Im Jahr 2006 befreite das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung 3.266 Personen aus auf Zwangsarbeit hinauslaufenden Beschäftigungsbedingungen durch mehr als 100 Aktionen, die von den mobilen Sonderinspektionsgruppen des Ministeriums durchgeführt wurden, normalerweise auf abgelegenen ländlichen Anwesen im Norden des Landes. Arbeitgeber, denen der Einsatz von Zwangsarbeit nachgewiesen wird, werden strafrechtlich verfolgt und sind gesetzlich dazu verpflichtet, die Beschäftigten für nicht bezahlte

Arbeit zu entschädigen<sup>7</sup>. Für 2007 gab das Ministerium eine neue Rekordzahl von knapp 6.000 allein in diesem Jahr befreiten Personen und eine Gesamtzahl von mehr als 30.000 Befreiungen bekannt, seit die mobilen Inspektionsgruppen ihre Tätigkeiten im Jahr 1995 aufnahmen. Mitte 2008 gab es auf nationaler Ebene sieben mobile Inspektionsgruppen, denen Arbeitsinspektoren und für Arbeitssachen zuständige Strafverfolgungsbeamte sowie Beamte der Bundespolizei angehören, die für die Sicherheit der Gruppe sorgen. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2008 inspizierten sie 96 ländliche Anwesen in normalerweise entlegenen Gebieten, wobei sie 2.269 Opfer von „Sklavenarbeit“ in 14 Staaten befreiten<sup>8</sup>.

166. Trotz der bedeutenden Zahl festgestellter Fälle und Befreiungen ist es in Brasilien praktisch zu keinen strafrechtlichen Verurteilungen wegen Zwangsarbeit gekommen. Die Hauptmittel, die den Strafverfolgungsbeamten zur Verfügung stehen, sind die Verurteilung der Täter zu Geldstrafen und die Anordnung von Entschädigungsleistungen an die Opfer. Die Entschädigungszahlungen, die von den Arbeitsgerichten angeordnet werden, sind in letzter Zeit erhöht worden, damit sie eine ernsthafte Abschreckung darstellen. Die höchste Geldstrafe, zu der 2006 ein Großgrundbesitzer verurteilt wurde, auf dessen Anwesen 180 Personen aus „Sklavenarbeit“ befreit wurden, betrug fünf Millionen brasilianische Reais (rund 3 Millionen US-Dollar). In nur einem Fall einer strafrechtlichen Verurteilung ist eine Freiheitsstrafe ausgesprochen worden. Im Mai 2008 verurteilte das Bundesgericht von Maranhao Gilberto Andrade zu einer Freiheitsstrafe von 14 Jahren, darunter elf Jahre wegen des Tatbestands der Nötigung einer Person zu sklavereiähnlichen Bedingungen. Er wurde ferner dazu verurteilt, den Arbeitnehmern 7,2 Millionen Reais als Lohnrückstände zu zahlen.

167. Anderenorts sind Beispiele für koordinierte Maßnahmen verschiedener Gesetzesvollzugsorgane als Reaktion auf eklatante Zwangsarbeitsfälle zu verzeichnen gewesen. Ein Beispiel waren die Eingriffe in den Provinzen Shanxi und Henan in China im Mai und Juni 2007, bei denen es um schwere Fälle von Zwangsarbeit in Ziegelöfen ging. Zur Untersuchung der angeblichen Missbräuche wurde rasch ein Ermittlungsteam gebildet – dem Vertreter der Ministerien für Arbeit und öffentliche Sicherheit sowie des Gesamtchinesischen Gewerkschaftsbundes (ACFTU) angehör-

<sup>7</sup> Pressemitteilung der Botschaft Brasiliens in London, 9. Jan. 2007

<sup>8</sup> Angaben der Pastoralen Landkommission, einer NGO der brasilianischen katholischen Kirche, zufolge, wurden 58 Prozent dieser Fälle auf Viehzuchtfarmen entdeckt, gefolgt von 11 Prozent auf Zuckerrohrplantagen und 11 Prozent auf anderen Plantagen.

<sup>6</sup> Gesetz Nr. 39 der Republik Indonesien aus dem Jahr 2004 über die Vermittlung und den Schutz indonesischer Arbeitnehmer im Ausland.

ten. Die staatliche Verwaltung für Arbeitssicherheit (SAWS) war an späteren Inspektionen ebenfalls beteiligt. Die chinesischen Medien berichteten später, dass insgesamt 1.340 Menschen gerettet worden seien, seit der Zwangsarbeits-skandal erstmals ans Licht kam.

168. In den Vereinigten Staaten ist eine stetige Zunahme der strafrechtlichen Verfolgungen wegen Menschenhandel, einschließlich Zwangsarbeit, zu verzeichnen gewesen. Eine wichtige Maßnahme war die Einrichtung der Einheit für die strafrechtliche Verfolgung des Menschenhandels innerhalb der Strafrechtsunterabteilung der Abteilung für Bürgerrechte des Justizministeriums im Januar 2007. Das Jahr 2007 sah eine Rekordzahl von Verurteilungen in einem einzigen Jahr seit der Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz der Opfer des Menschenhandels im Jahr 2000. Unter den 103 Verurteilungen waren 17 wegen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und 86 zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Diejenigen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, erhielten im Durchschnitt eine Freiheitsstrafe von mehr als elf Jahren, während die des Menschenhandels überführten Personen auch dazu verurteilt wurden, auf Vermögenswerte in Höhe von nahezu zwei Millionen US-Dollar zu verzichten und Schadenersatz in Höhe von mehr als drei Millionen US-Dollar zu leisten<sup>9</sup>.

169. Im August 2008 schienen zwei Urteile von amerikanischen Berufungsgerichten in Zwangsarbeitsfällen, bei denen es jeweils um Knechtschaft im Haushalt ging, eine Tendenz zu einem schärferen Durchgreifen der Justiz zu begründen. Im ersten Fall bestätigte das amerikanische Berufungsgericht für den Siebten Bezirk<sup>10</sup> die früheren Verurteilungen von zwei Ärzten wegen Zwangsarbeit ihrer Hausangestellten. Das Gericht entschied, dass der Missbrauch des Gesetzes durch Androhung der Abschiebung einen Verstoß gegen das Gesetz über Zwangsarbeit darstelle, selbst wenn eine solche Abschiebung nach dem Gesetz zulässig wäre. Maßnahmen wie die Einbehaltung des Passes der Hausangestellten, vage Warnungen an das Opfer, dass sie den Abschiebungsbehörden gemeldet werden könnte, und falsche Behauptungen, dass sie die einzigen Personen seien, die sie rechtmäßig beschäftigen könnten, wurden sämtlich als ausreichende Beweise angesehen, um die Verurteilung wegen Zwangsarbeit zu bestätigen. Im zweiten Fall bestätigte das amerikanische Berufungsgericht für den Sechsten Bezirk<sup>11</sup> eben-

falls ein Urteil gegen einen Mann, der ein junges Mädchen durch Tätlichkeiten und Schläge ver-sklavt hatte.

170. In Indien hat die Regierung erklärt, dass sie der Identifizierung, Befreiung und Rehabilitation von Schuldarbeitern Priorität einräumt. Amtlichen Statistiken zufolge waren bis Mitte 2008 von den Staaten 5.893 Strafverfolgungen und 1.289 Verurteilungen aufgrund des Gesetzes von 1976 über die Abschaffung des Schuldarbeitersystems gemeldet worden<sup>12</sup>. Seit 1997 hat der Oberste Gerichtshof Indiens die Verantwortung für die Überwachung der Durchführung des Gesetzes von 1976 der Nationalen Menschenrechtskommission übertragen, die seitdem die Lage in einer Reihe von Einzelstaaten überprüft hat. Im Staat Uttar Pradesh beispielsweise konzentrierte sich eine im September 2005 vom Sonderberichtersteller der Kommission durchgeführte Überprüfung auf den Teppichgürtel und lieferte einige nützliche Angaben zur Rechtsdurchsetzung. Während des Zeitraums 1996-2006 wurden in dem Staat insgesamt 2.778 Schuldarbeiter ermittelt und befreit und ihre Rehabilitation aktiv betrieben. Bis Juni 2005 waren 231 Strafverfolgungen eingeleitet worden, aber bis dahin waren nur sechs Fälle entschieden worden, und alle hatten mit einem Freispruch geendet.

171. In Pakistan, wo ein Gesetz aus dem Jahr 1992 die Auferlegung von Schuldarbeit mit Freiheitsentzug bis zu fünf Jahren bestraft, haben die Maßnahmen der Justiz mehr dazu gedient, die Freilassung von Schuldarbeitern sicherzustellen, als die Täter strafrechtlich zu verfolgen. Kürzlich wurde geschätzt, dass während der vergangenen 17 Jahre 8.530 Schuldarbeiter befreit worden sind, davon 563 durch die Regierung, 722 durch gemeinsame Maßnahmen der Justiz und zivilgesellschaftlicher Gruppen und die übrigen durch Flucht, oft mit Unterstützung von NGOs. Dem Bericht der Nationalen Menschenrechtskommission Pakistans für 2007 zufolge ordnete die Rawalpindi-Abteilung des Obersten Gerichtshofs in Lahore die Freilassung von 39 Schuldarbeitern aus einem Ziegelofenbetrieb an. Die Kommission berichtete auch über Fälle, in denen Kleinbauern und ihre Kinder aus privaten Arrestzentren auf den Anwesen von Großgrundbesitzern geflohen waren. In einem weiteren Fall registrierte das Bezirksgericht Hyderabad des Obersten Gerichtshofs in Sindh einen Fall gegen neun Ziegelofeneigentümer wegen Versklavung und unmenschlicher Behandlung ihrer Arbeitnehmer.

172. Insgesamt gesehen stellt eine wirksame Rechtsdurchsetzung gegen Schuldarbeit in Süd-asien nach wie vor eine große Herausforderung dar. Schuldarbeiter, die ihre Fälle vor Gericht

<sup>9</sup> Attorney General's Annual Report to Congress, Mai 2008.

<sup>10</sup> US gegen Calimlim, am 15. Aug. 2008 entschieden. Der Siebte Bezirk ist für die Bundesstaaten Illinois, Indiana und Wisconsin zuständig.

<sup>11</sup> Fall Nr. 07-1740, am 20. Aug. 2008 entschieden und zu den Akten genommen.

<sup>12</sup> Erklärung des Vertreters der Regierung Indiens vor der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, Juni 2008.

bringen wollen, sehen sich zweifellos vielen Hindernissen gegenüber, darunter die Tatsache, dass sie oft Analphabeten sind, und ihre mangelnde Kenntnis des Rechts selbst oder der Mittel, die ihnen Zugang zur Justiz verschaffen können. Problematisch ist aber auch, dass über das Wesen und die Verbreitung der Schuldarbeit kein eindeutiger Konsens besteht.

173. In mehreren anderen Ländern ist eine Tendenz zu einer verstärkten Strafverfolgung von Menschenhandelsdelikten zu verzeichnen gewesen, wobei es sich sowohl um Arbeitsausbeutung als auch um sexuelle Ausbeutung handelte. Die Russische Föderation beispielsweise änderte Artikel 127 ihres Strafgesetzbuchs im Jahr 2003 ab, um Menschenhandel sowohl zum Zweck der kommerziellen sexuellen Ausbeutung als auch zum Zweck der Zwangsarbeit zu verbieten. Im Jahr 2007 führte die Polizei 139 Ermittlungen in Fällen von Menschenhandel durch, von denen 35 Zwangsarbeitsfälle waren. Schätzungen zufolge sind im Jahr 2007 46 Menschenhändler verurteilt worden, was einem stetigen Aufwärtstrend sowohl bei den Strafverfolgungen als auch bei den Verurteilungen seit der Novellierung des Strafgesetzbuchs entspricht. In der Ukraine hat das Innenministerium berichtet, dass die Zahl der Strafverfolgungen wegen des Handels mit Arbeitskräften von drei im Jahr 2006 auf 23 im Jahr 2007 gestiegen ist. Eine ähnliche Zunahme der Strafverfolgungen, die sich auf Menschenhandel sowohl zur sexuellen Ausbeutung als auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft erstreckten, ist auch in mehreren Ländern Mittel- und Osteuropas zu verzeichnen gewesen.

174. Insgesamt legen die verfügbaren Informationen den Schluss nahe, dass eine erfolgreiche Strafverfolgung in individuellen Zwangsarbeitsfällen nach dem Straftatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der sexuellen Ausbeutung am wahrscheinlichsten ist. Außerdem ist eine wirksame Rechtsdurchsetzung dann am wahrscheinlichsten, wenn innerhalb eines Gesetzesvollzugsorgans eine spezielle Einheit eingerichtet worden ist, die mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist und eigens mit der Untersuchung und Strafverfolgung solcher Fälle beauftragt ist. Dies war der Fall der in den Vereinigten Staaten im Jahr 2007 eingerichteten Einheit für die Strafverfolgung des Menschenhandels.

175. Dies ist auch der Fall in der Ukraine, wo die Humanressourcen zur Bekämpfung des Menschenhandels erheblich verstärkt worden sind, und Angehörigen der Justiz ist auch eine spezialisierte Ausbildung vermittelt worden. 2008 wurden von der Abteilung zur Bekämpfung des Menschenhandels des Ministeriums für Innere Angelegenheiten der Ukraine 30 Bedienstete für die Bekämpfung des Menschenhandels beschäftigt, wobei ähnliche Einheiten auf Oblast(Verwaltungsdistrikt)- und

Bezirksebene bestehen, so dass insgesamt mehr als 600 Beamte für die Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind. Eine spezialisierte Ausbildung auf dem Gebiet des Menschenhandels wird auch Angehörigen des Sicherheitsdienstes und Richtern im Rahmen ihrer normalen Ausbildung erteilt.

176. Regionale Gerichte können eine wichtige Rolle spielen, wenn nationale Gerichte die Schwere der Zwangsarbeit nicht anerkennen. In einem im Jahr 2008 ergangenen Urteil des Gerichtshofs der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) wurde die Regierung Nigers dazu verurteilt, einer früheren „Sklavin“, die im Alter von 12 Jahren an ihren „Herrn“ verkauft worden war und zehn Jahre arbeiten musste, eine Entschädigung zu zahlen. Sklaverei wurde im Jahr 2003 unter Strafe gestellt, aber die nationalen Gerichte erkannten das Recht der Klägerin, sich von ihrem „Herrn“ zu befreien und einen anderen Mann zu heiraten, nicht an. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hob das Urteil eines französischen nationalen Gerichts auf, weil es die Schwere der häuslichen Versklavung in der *Affaire Siliadin v. France* nicht anerkannt hatte. Das Gericht wies auch darauf hin, dass das französische Recht die Beschwerden des Opfers nicht anerkannte und dass die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs zu unklar seien, um Personen wirksam vor Zwangsarbeitsmissbräuchen nach Artikel 4 der Menschenrechtskonvention zu schützen<sup>13</sup>. In beiden Beispielen wurden die Fälle mit Hilfe von NGOs vor Gericht gebracht.

177. Gerichtliche Schritte sind auch über besondere Mechanismen wie die Gangmaster Licensing Authority (GLA) im Vereinigten Königreich unternommen worden. Das Hauptinstrument der GLA war zwar der Entzug von Lizenzen, in ersten Fällen konnte sie aber auch Strafverfolgungen einleiten. Das erste Urteil wegen Verstoßes gegen das Gesetz von 2004 über die Zulassung von Gangmastern wurde im Mai 2008 von einem schottischen Gericht verkündet, wobei eine relativ geringfügige Strafe wegen des Tatbestands des Betriebs ohne eine Zulassung als Gangmaster verhängt wurde. Im selben Monat untersuchten GLA-Bedienstete einen ernsteren Fall, bei dem es in erster Linie um polnische Blumenpflücker ging, denen angeblich mitgeteilt worden war, dass sie vor Ablauf ihres Vertrags nicht gehen könnten, ohne einen beträchtlichen Geldbetrag zu zahlen, und deren Familienangehörige zu Hause auch Drohungen erhalten hatten. Angesichts anhaltender Berichte über Missbräuche hat die GLA seitdem ihre Tätigkeiten verstärkt und im Juni 2008 ein auf 18 Monate

<sup>13</sup> Siehe *Affair Siliadin v. France*, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Requete Nr. 73316/01 (2005).

angelegtes Programm mit gezielten Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung durch ihre „Operation Ajax“ genannten überraschenden Razzien im gesamten Vereinigten Königreich in die Wege geleitet. Die GLA ist somit ein Modell für gezielte Interventionen mit kombinierten Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung, wobei immer mehr Aufmerksamkeit auf Missstände gelenkt wird, die zuvor unentdeckt geblieben waren, und in schwereren Fällen strafrechtliche Maßnahmen ergriffen werden können.

178. Internationale Zusammenarbeit kann ein Schlüssel für erfolgreiche Strafverfolgungen sein, insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Fälle des Menschenhandels. In einem Fall, der erstmals im Jahr 2006 strafrechtlich verfolgt wurde, waren polnische Arbeitnehmer unter Vorspiegelung falscher Tatsachen für landwirtschaftliche Arbeiten in der süditalienischen Provinz Apulien angeworben worden. Die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte waren in schmutzigen Verhältnissen untergebracht und mussten unter den Augen bewaffneter Wächter praktisch umsonst arbeiten. Im Jahr 2005 erhielt die polnische Botschaft nach und nach Berichte über geflohene Arbeitnehmer. Schließlich leitete die polnische Polizei in Zusammenarbeit mit den italienischen Carabinieri Ermittlungen ein. Da es aber an den notwendigen Vereinbarungen fehlte, wurde kein gemeinsames Ermittlungsteam gebildet. Im Jahr 2006 fanden jedoch Treffen bei EUROPOL und EUROJUST an, um eine gemeinsame Operation vorzubereiten und den Austausch von Informationen und Beweisen zu erleichtern. Kurz danach wurden 27 Haftbefehle ausgestellt, neun davon in Polen über einen europäischen Haftbefehl. Insgesamt sind in Polen 22 Haftbefehle ausgestellt worden, wo Täter noch Ende 2008 vor Gericht standen. Mehr als 100 Arbeitnehmer wurden gerettet und erhielten Unterstützung von italienischen und polnischen NGOs<sup>14</sup>.

179. Ein wesentlicher Aspekt der Rechtsdurchsetzung sind die Behandlung und der Schutz, die tatsächlichen und möglichen Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel zuteil werden. Das Etikett „Opfer“ kann positive wie negative Auswirkungen haben. Einerseits können Opfer einen besonderen Schutz und besondere Unterstützung nach dem innerstaatlichen Recht erhalten, andererseits können sie aber durch die gleichen Rechtsdurchsetzungsverfahren stigmatisiert oder traumatisiert werden. Was gehandelte Personen angeht, so machen die meisten Länder den vorübergehenden Aufenthalt und sonstige Unterstützungsmaßnahmen von der Bereitschaft des Opfers abhängig,

mit den Vollzugsbehörden zusammenzuarbeiten und vor Gericht auszusagen. Eine Ausnahme ist Italien, wo gehandelte Personen vorbehaltlos eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt und Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Unterstützung gewährt wird. Nach 18 Monaten können sie eine ständige Aufenthaltsgenehmigung beantragen unter der Voraussetzung, dass sie eine Beschäftigung gefunden haben.

180. Aus verschiedenen Gründen fällt es Opfern von Zwangsarbeit oft schwer, sich um Wiedergutmachung durch strafrechtliche Verfahren zu bemühen oder eine Entschädigung aus staatlichen Fonds zu erhalten, die für diesen Zweck eingerichtet worden sind. Die Arbeitsgerichte können jedoch ein wichtiges Mittel für Arbeitnehmer sein, um über Verwaltungsverfahren missbräuchliche Arbeitsbedingungen, einschließlich Zwangsarbeit, anzufechten.

181. In einer 2008 veröffentlichten Studie wurden Fragen der Opferentschädigung in der OSZE-Region untersucht<sup>15</sup>. Sie kam zu dem Ergebnis, dass das Recht auf eine solche Entschädigung in erster Linie gegenüber dem Menschenhändler oder Ausbeuter ausgeübt werden soll, wenngleich bei einem schweren Verbrechen auch ein Recht auf Entschädigung aus staatlichen Mitteln bestehen kann. Zivilrechtliche Ansprüche können in der Regel gleichzeitig mit dem Strafverfolgungsverfahren geltend gemacht werden, außer im VK. Zivilrechtliche Ansprüche können auch unabhängig von einer Strafsache geltend gemacht werden; die Vereinigten Staaten sind das einzige Land, in dem eine Schadenersatzforderung für das Opfer automatisch Teil des Strafverfahrens in Menschenhandelsfällen ist.

182. Ein Beispiel ist eine zivilrechtliche Klage, die im Namen von mehr als 500 indischen Wanderarbeitnehmern im März 2008 vor einem Distriktgericht in Louisiana, USA, angestrengt wurde. Es wurde behauptet, dass die Männer im Rahmen des „H-2B-Gastarbeiter“-Programms in die Vereinigten Staaten eingeschleust worden seien, um für ein bestimmtes Unternehmen Arbeits- und Dienstleistungen zu erbringen, und zu Zwangsarbeit als Schweißer, Rohrmonteure, Schiffsmonteure und anderen Tätigkeiten in den Staaten Mississippi und Texas genötigt worden seien. Bei der Klage ging es um die Wiedergutmachung der von den Agenten des Unternehmens in Indien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und den Vereinigten Staaten zugefügten Schäden. Neben einer großen Vielfalt von Vorbringungen bezüglich missbräuchlicher Behandlung wurde behauptet, sie seien erhebliche Schulden eingegangen und hätten ihre gesamten Ersparnisse

<sup>14</sup> Siehe *Operation Terra Promessa*, Präsentation von Gianfranco Albanese, Kapitän, Leiter Arbeitnehmerschutzkommando, Italien, IAA-Sachverständigentagung über Arbeitsaufsicht, 5.-6. Dez. 2007.

<sup>15</sup> *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE Region*, OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), Warschau, 2008.

aufgebraucht, um Gebühren im Zusammenhang mit der Anwerbung von insgesamt 20.000 US-Dollar pro Arbeitnehmer bezahlen zu können.

183. Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel lassen sich möglicherweise oft aus Angst vor Bestrafung von Wiedergutmachungsklagen abhalten, wenn sie illegal in ein Land eingereist sind. Die Einwanderungsgesetze in den meisten Ländern Europas hindern Arbeitnehmer ohne gültige Papiere jedoch nicht an einer Anrufung der Arbeitsgerichte, und sie verpflichten die Gerichte auch nicht dazu, irreguläre Migranten den Behörden zu melden. In Portugal untersucht der staatliche Anklagevertreter der Arbeitsgerichte nicht den Einwanderungsstatus von Arbeitnehmern. Auch spanische Gerichte erkennen das Recht irregulärer Arbeitnehmer an, von den Arbeitsgerichten Schutz und Schadenersatz wegen Verletzung grundlegender Arbeitsrechte zu fordern, ungeachtet ihres Einwanderungsstatus.

### Nationale Politiken, Aktionspläne und Koordinierungsmechanismen

184. Auf nationaler Ebene entwickelte Politiken und Aktionspläne bieten einen Rahmen für die Priorisierung und Planung von Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel und, was besonders wichtig ist, für die Sicherstellung einer wirksamen Koordinierung zwischen den vielen verschiedenen Stakeholdern, darunter IAO-Mitgliedsgruppen und andere, denen bei solchen Maßnahmen eine Rolle zufällt. Sie stellen ein eindeutiges Engagement der innerstaatlichen Politik für die Behandlung von Problemen und ein Mittel zur Kanalisierung der erforderlichen Ressourcen für die Durchführung dar. Je nach den innerstaatlichen Umständen können solche Pläne Zwangsarbeit und Menschenhandel getrennt oder, was weniger häufig ist, zusammen angehen.

185. Einige der besten Beispiele für Aktionspläne gegen Zwangsarbeit finden sich in Lateinamerika. Der erste Aktionsplan Brasiliens zu „Sklavenarbeit“ wurde im Jahr 2003 angenommen und lieferte die Grundlage für eine starke interministerielle Koordinierung durch die nationale Kommission für die Beseitigung der Sklavenarbeit (CONATRAE). Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde im September 2008 ein zweiter Aktionsplan angenommen, der wichtige neue Maßnahmen umfasst wie eine vorgeschlagene Verfassungsänderung, um die Enteignung und Umverteilung des Eigentums von Arbeitgebern zu ermöglichen, die Zwangsarbeit einsetzen, und eine weitere rechtliche Änderung, um ausländischen Arbeitnehmern, die in Brasilien zu Zwangsarbeit genötigt worden sind, Garantien zu bieten. Der Plan schlägt auch schärfere wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gegen Arbeitgeber vor, die Zwangsarbeit einsetzen, wonach sie keine Darlehen aus privaten sowie öffentlichen Quellen

erhalten und keinen Vertrag mit einer öffentlichen Körperschaft unterzeichnen dürfen. Er verstärkt die Befugnisse der mobilen Inspektionseinheiten und schlägt die Einrichtung von Arbeitsvermittlungsagenturen in den Herkunftsgebieten von Zwangsarbeitern vor. Schließlich umfasst der Plan neue Präventions- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, wie das Recht auf Ausweispapiere, Rechtsbeistand, Sozialleistungen und Berufsausbildung für Arbeitnehmer, die aus Zwangsarbeit herausgeholt worden sind.

186. Andere lateinamerikanische Länder sind diesem Beispiel gefolgt und haben ihre eigenen nationalen Rahmen gestärkt, oft mit Unterstützung der IAO. In Bolivien wurde im Oktober 2007 ein interministerieller Rat zur Beseitigung von Leibeigenschaft, Zwangsarbeit und sklavereihähnlichen Bedingungen geschaffen<sup>16</sup>. Ein spezifischer Plan wurde für die Guarani-Bevölkerung der Chaco-Region angenommen, der die Sicherstellung angemessener Lebensbedingungen für „gefangene“ Guaranis nach ihrer Befreiung aus der Knechtschaft auf abgelegenen Farmen anstrebt. Parallel dazu wird von einer interministeriellen Fachgruppe ein umfassenderer nationaler Plan gegen Zwangsarbeit ausgearbeitet.

187. Aktionspläne gegen Menschenhandel sind zahlreicher als diejenigen gegen Zwangsarbeit und spiegeln oft die in letzter Zeit erfolgte Annahme einer innerstaatlichen Gesetzgebung in diesem Bereich wider. Die meisten dieser Pläne wollen zwar einen umfassenden Ansatz verfolgen, der alle Formen des Menschenhandels und alle Arten von Maßnahmen dagegen einschließt, in der Praxis ist es jedoch selten, dass das Schwergewicht systematisch auf die Zwangsarbeitsdimensionen gelegt wird<sup>17</sup>. Ein gutes Beispiel diesbezüglich ist der Aktionsplan des VK zur Bekämpfung des Menschenhandels, der im März 2007 auf den Weg gebracht wurde. Es wird zwar anerkannt, dass es an robusten Informationen über das Ausmaß des Problems fehlt, jedes Kapitel geht aber den Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit sowie zum Zweck der sexuellen Ausbeutung an.

188. In den Vereinigten Arabischen Emiraten hat ein Nationaler Ausschuss zur Bekämpfung des Menschenhandels einen Aktionsplan ausgearbeitet, der Gesetzgebung, Durchsetzung, Unterstützung von Opfern und bilaterale Vereinbarungen und internationale Partnerschaften umfasst. Zu einigen bereits getroffenen Maßnahmen gehören

<sup>16</sup> Decreto Supremo Nr. 29292 vom 3. Okt. 2007.

<sup>17</sup> Die für diesen Gesamtbericht durchgeführte Überprüfung erstreckte sich auf elf europäische Länder, hauptsächlich in Mittel- und Osteuropa, sechs afrikanische Länder, hauptsächlich in Westafrika, sechs asiatische Länder, hauptsächlich in der Mekong-Subregion, ein Land in Lateinamerika und auf die Vereinigten Arabischen Emirate (das einzige Land im Mittleren Osten, das zur Zeit der Abfassung dieses Berichts über einen solchen Plan verfügt).

**Kasten 3.1**

**Peru: Institutionalisation des Kampfes gegen Zwangsarbeit**

Eine von der IAO und dem peruanischen Ministerium für Arbeit und Beschäftigung im Jahr 2004 durchgeführte Studie<sup>1</sup> bestätigte das Vorhandensein von Zwangsarbeit im illegalen Holzeinschlag im tropischen Amazonasgebiet. Sie schätzte die Zahl der Opfer auf rund 33.000, überwiegend indigene Völker. Kurze Zeit danach leitete die Regierung mit Unterstützung der IAO die Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung der Zwangsarbeit durch einen Prozess unter Führung des Arbeitsministeriums und unter Beteiligung einer Vielfalt von Institutionen und Experten des öffentlichen Sektors und der Zivilgesellschaft ein. Der Entwurf des Plans wurde in mehreren Regionen einem partizipatorischen Validierungsprozess unterzogen, wobei das Schwergewicht auf dem Amazonasgebiet lag, auch unter Einbeziehung von Organisationen indigener Völker und von NGOs, um die lokale Eigenverantwortung zu fördern.

Im Januar 2007 wurde eine ständige dreigliedrige Nationale Kommission gegen Zwangsarbeit eingerichtet mit der Aufgabe, Politiken und Aktionen auf nationaler und regionaler Ebene zu koordinieren<sup>2</sup>. Der Nationale Plan zur Bekämpfung der Zwangsarbeit wurde von Präsident Garcia offiziell am 1. Mai 2007 auf den Weg gebracht<sup>3</sup>. Er umfasst eine Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung von Zwangsarbeit, darunter rechtliche Maßnahmen zur Annullierung der Zulassungen von Unternehmen, die in Zwangsarbeit verwickelt sind, Forschung und Erhebung von statistischen Daten, Aufklärung, Kommunikation und Sensibilisierung sowie Kapazitätsaufbau und Koordinierung zwischen verschiedenen Institutionen.

Staatliche Finanzierung ist zur Unterstützung der Umsetzung des Plans bereitgestellt worden, die in verschiedenen Sektoren angelaufen ist, wobei die Nationale Kommission die Fortschritte überprüft und Maßnahmen koordiniert. Zu den Errungenschaften gehören die Bildung einer Abteilung gegen Menschenhandel bei der staatlichen Polizei, die Aufnahme von Zwangsarbeitsfragen in den Lehrplan des Bildungsministeriums, die Einführung von schweren Zwangsmaßnahmen wegen illegalen Holzeinschlags, die Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie zu Zwangsarbeit und eine umfassende Ausbildung von öffentlichen Bediensteten und anderen wesentlichen Stakeholdern.

Die nächste Herausforderung besteht in der Einbeziehung der Ziele des Nationalen Plans in allgemeinere Agenden der staatlichen Politik, unter Bereitstellung ausreichender Mittel für nachhaltige Maßnahmen auf lange Sicht zur Beseitigung der Zwangsarbeit im ganzen Land. Der strategische Plan des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung für 2006-2011 legt Nachdruck auf Zwangsarbeitsanliegen im Rahmen seiner allgemeineren Aktionen zur Förderung grundlegender Arbeitsrechte, auch durch die Stärkung der Arbeitsaufsicht.

<sup>1</sup> El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonia Peruana, Alvaro Bedoya Silva-Santisteban, Eduardo Bedoya Garland, IAO, 2005.

<sup>2</sup> Dekret Nr. 001-2007-TR.

<sup>3</sup> Dekret Nr. 009-2007-TR.

ein neuer einheitlicher Vertrag zur Regelung der Rechte und Pflichten von Hausangestellten, der im

April 2007 beschlossen wurde, und die Einführung von Bestimmungen, die Arbeitnehmern die Übertragung von Bürgerschaften ermöglichen, um für berufliche Mobilität zu sorgen<sup>18</sup>.

189. Der Aktionsplan Pakistans von 2005 gegen Menschenhandel<sup>19</sup> erstreckt sich auf alle Formen des Menschenhandels, geht sowohl auf Prävention als auch auf Strafverfolgung ein und errichtet einen interministeriellen Ausschuss für Menschenhandel unter dem Vorsitz des Innenministers. Für

die Kontrolle und Überwachung der Anwerbeagenturen ist das Arbeitsministerium zusammen mit dem Bundeskriminalamt verantwortlich.

190. Wie in Brasilien sind einige Länder in der Lage gewesen, die nationalen Aktionspläne gegen Menschenhandel im Lichte der Erfahrungen zu überarbeiten. In der Ukraine sind aufeinanderfolgende Aktionspläne seit dem ersten Aktionsplan im Jahr 1999 verbessert worden; der derzeitige (dritte) Plan ist sehr umfassend, und zu seiner Durchführung sind zum erstenmal Haushaltsmittel bereitgestellt worden. Ferner wird ein Überwachungsmechanismus entwickelt. Während bei den früheren Plänen das Schwergewicht auf dem Vollzug des Strafrechts lag, bezieht der neue Plan die Arbeitsmarktinstitutionen in mindestens die Hälfte der geplanten Tätigkeiten ein.

191. In anderen Fällen sind koordinierte Maßnahmen gegen den Menschenhandel, einschließlich Zwangsarbeit, sorgfältig geplant worden, wenn-

<sup>18</sup> Bekämpfung des Menschenhandels, Jahresbericht der Vereinigten Arabischen Emirate, Staatsministerium für Angelegenheiten des Nationalen Bundesrats, Abu Dhabi, 2007.

<sup>19</sup> Pakistan Action Plan for Combating Human Trafficking, Innenministerium, Regierung Pakistans, 12. Dez. 2005.

**Kasten 3.2****Durchführung des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel in der Ukraine:  
Die Rolle der Arbeitsmarktakteure**

Ein wesentliches Merkmal in der Ukraine ist die herausragende Rolle des öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienstes zusammen mit dem Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik bei der Umsetzung der Sensibilisierungs- und Präventionskomponenten des Aktionsplans. Beispielsweise sind Mitarbeiter der örtlichen Arbeitsämter darin unterwiesen worden, Arbeitssuchende über die Gefahren der irregulären Migration und des Menschenhandels aufzuklären. Der öffentliche Arbeitsvermittlungsdienst prüft auch die Legalität von im Ausland angebotenen Tätigkeiten im Model-, Fremdenverkehrs- und Unterhaltungsgeschäft. Ferner ist der Zulassung derjenigen Agenturen, die Kräfte für eine Beschäftigung im Ausland anwerben, durch das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik und ihrer späteren Kontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften Beachtung geschenkt worden. Als weitere Präventivmaßnahme produzierte der öffentliche Arbeitsvermittlungsdienst mit Unterstützung der IAO das Video „Die Arbeit im Ausland nicht durch eine rosarote Brille sehen“, das im Fernsehen und in der U-Bahn immer wieder gezeigt wurde. Der öffentliche Arbeitsvermittlungsdienst ist auch für den Schutz und die Unterstützung von Menschenhandelsopfern verantwortlich; im Jahr 2007 überwies der öffentliche Arbeitsvermittlungsdienst in acht Oblasten 520 Personen zur Unterstützung an die zuständigen Einrichtungen.

leich sie nicht in einem Aktionsplan als solche festgelegt waren. Die Vereinigten Staaten haben beträchtliche Anstrengungen und Mittel in Maßnahmen gegen alle Formen des Menschenhandels investiert, sowohl international als auch innerhalb der Vereinigten Staaten. Das Wiederbewilligungsgesetz von 2005 zum Schutz von Menschenhandelsopfern<sup>20</sup> bewilligte neue Mittel zur Bekämpfung des Menschenhandels, darunter Zuschüsse zur Unterstützung der Rechtsdurchsetzung bei der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Ausweitung der Opferunterstützungsprogramme. Eine präsidentiale interinstitutionelle Taskforce auf Kabinettsniveau koordiniert die Bemühungen des Bundes in diesem Bereich, während eine Senior Policy Operating Group die internationale Durchführung von Gesetzen gegen den Menschenhandel koordiniert. Eine der acht Empfehlungen in einem Bericht des Justizministers betrifft die Verstärkung der interinstitutionellen Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft zusätzlich zum Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung<sup>21</sup>.

192. Andere Länder haben spezialisierte Gruppen oder Gremien eingerichtet mit der Aufgabe, sich um Menschenhandels- und Zwangsarbeitsfälle zu kümmern. Die Einbindung verschiedener Ministerien und zivilgesellschaftlicher Partner in solche Anstrengungen ist entscheidend, um multidisziplinäre Reaktionen zu fördern und politische Unterstützung seitens verschiedener Teile der Regierung zu erlangen. Die nigerianische Nationale Agentur für das Verbot des Menschenhandels und andere damit zusammenhängende Angelegenheiten (NAPTIP), die nach dem Bundesgesetz gegen

Menschenhandel von 2003 errichtet wurde, ist ein Beispiel hierfür. Die NAPTIP hat ein breit gefasstes Mandat, das Fragen der Strafverfolgung, des Opfer- und Zeugenschutzes, der Prävention und der internationalen Zusammenarbeit umfasst. Sie hat sich mit Erfolg für Aktionen mit entsprechenden Stellen in europäischen Bestimmungsländern eingesetzt, was zur Strafverfolgung von mehr als 60 nigerianischen Menschenhändlern in neun verschiedenen Ländern geführt hat<sup>22</sup>.

193. Eine Überprüfung von 25 nationalen Aktionsplänen gegen Menschenhandel offenbarte zwei häufige Mängel. Der erste betrifft den Mangel an soliden statistischen Daten; nur zwei der überprüften Pläne beruhten auf statistischen Daten, während in anderen der Mangel an solchen Daten im allgemeinen beklagt wird. Zweitens enthielten nur sieben der überprüften Pläne klare Angaben zur Quelle und Höhe der staatlichen Haushaltsbewilligungen zur Unterstützung ihrer Durchführung. Künftige Aktionspläne werden diese Mängel auf jeden Fall beseitigen müssen.

**Regionale Initiativen**

194. In Anbetracht dessen, dass so viele der Personen, die der Gefahr der Zwangsarbeit und des Menschenhandels ausgesetzt sind, irreguläre Migranten fern ihrer Herkunftsländer sind, bedarf es koordinierter Maßnahmen und Ansätze zwischen Entsende- und Bestimmungsländern. Regionale Initiativen können einen solchen gemeinsamen Ansatz erleichtern. In der asiatischen Region hat eine ASEAN-Erklärung gegen den Menschenhandel, die im November 2004 angenommen wurde, Impulse für nationale Aktionspläne in mehreren Mitgliedstaaten sowie für die

<sup>20</sup> TVPRA 2005, Pub. L. 109-64.

<sup>21</sup> Attorney General's Annual Report to Congress and assessment of the U.S. Government activities to combat trafficking in persons, fiscal year 2007, Washington, D.C., Mai 2008.

<sup>22</sup> Informationsquelle: NAPTIP, heruntergeladen unter [www.naptip.gov.ng](http://www.naptip.gov.ng), 27. Okt. 2008

#### Kasten 3.3

##### Leitlinien für die Rekrutierungspolitik und -praxis für Migranten in der Greater Mekong-Subregion

Die im Jahr 2008 herausgegebenen COMMIT-Leitlinien sollen eine sichere Migration fördern, indem die Anfälligkeit von Wanderarbeitnehmern für Arbeitsausbeutung und Menschenhandel verringert wird. Die im Rahmen eines Beratungsprozesses unter Beteiligung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO, internationaler Organisationen und NGOs und unter Berücksichtigung landesspezifischer Untersuchungen entwickelten Leitlinien umfassen Fragen wie Verfahren und Dienstleistungen vor der Abreise, die Regulierung von Anwerbeagenturen, Gebühren für Anwerbedienste sowie Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte. Sie sollen als Richtschnur für nationale Politiken dienen, die entsprechend den Gegebenheiten einzelner Länder angepasst werden müssen.

Zusammenarbeit zwischen ihnen geliefert. Eine weitere wichtige Initiative war die Koordinierte Mekong-Ministerinitiative gegen Menschenhandel (COMMIT), ein Prozess unter Federführung der Regierungen der sechs Länder der Greater Mekong-Subregion (China, Kambodscha, Laos, Myanmar, Thailand und Vietnam). Im Dezember 2007 wurde ein subregionaler Aktionsplan für 2008-2010 gebilligt, mit Verpflichtungen und Zielvorgaben zu Kapazitätsaufbau, nationalen Aktionsplänen, multilateralen und bilateralen Partnerschaften, Rechtsrahmen und Rechtsdurchsetzung, Identifizierung, Schutz und Wiedereingliederung von Opfern sowie Prävention. Letzteres umfasst Maßnahmen gegen ausbeuterische Rekrutierungspraktiken für Wanderarbeitnehmer<sup>23</sup>.

195. In Afrika wurde im November 2006 von der Europäischen Union und afrikanischen Staaten formell der „Aktionsplan von Ougadougou“ gegen Menschenhandel angenommen. Er stellt eine allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Staaten dar und legt allgemeine Handlungsgrundsätze fest. In Lateinamerika verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Vierten Gipfel der Amerikanischen Länder im November 2005 zur Beseitigung der Zwangsarbeit bis 2010 durch Stärkung der Politiken und Annahme nationaler Aktionspläne mit Unterstützung der IAO.

#### Herausforderungen für die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsaufsicht

196. In den meisten Ländern waren Zwangsarbeit und Menschenhandel traditionell kein Tätigkeitsschwerpunkt der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsicht. Dies ist vielleicht verständlich, da Zwangsarbeit überwiegend in der informellen Wirtschaft sowie in Privathaushalten und im kommerziellen Sexgewerbe stattfindet, wo die Arbeitsinspektoren sich bei der Überwachung und der Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften

ten großen Herausforderungen gegenübersehen. In Anbetracht der kriminellen Natur des Tatbestands der Zwangsarbeit haben Arbeitsinspektoren möglicherweise auch das Gefühl, dass sie keinen klaren Handlungsauftrag haben.

197. Dennoch können Arbeitsinspektoren in vielerlei Weise eine Schlüsselrolle spielen, sowohl bei der Prävention als auch bei der Ermittlung von Zwangsarbeits- und Menschenhandelsfällen und entsprechenden Abhilfemaßnahmen. Der Sachverständigenausschuss der IAO hat folgendes festgestellt: „In bestimmten Situationen können eine Reihe von Verstößen gegen die Arbeitsgesetzgebung zusammen auf Zwangsarbeit hinauslaufen und sollten daher als Straftatbestand angesehen werden“<sup>24</sup>. Wirksame Maßnahmen gegen Zwangsarbeit müssen zwangsläufig eine Reihe von Vollzugsorganen einbeziehen und die Mandate, Fähigkeiten und Kompetenzen jedes von ihnen auf kreative Weise nutzen, wobei über die Straf- und Arbeitsgerichtsbarkeit hinaus auch Grenzkontroll-, Einwanderungs- und Zollbeamte und andere einbezogen werden müssen. In manchen Fällen sind möglicherweise besondere Ermittlungs- und Strafverfolgungseinheiten erforderlich, denen sowohl Polizei- als auch Arbeitsaufsichtsbeamte angehören. Derartige vereinte Anstrengungen sind erfolgreich in Ländern wie Brasilien, China und Italien durchgeführt worden.

198. Arbeitsinspektoren können eine Reihe von Ermittlungsmethoden anwenden, die anderen Vollzugsorganen nicht zur Verfügung stehen. So haben sie das Recht, jederzeit und ohne Vorankündigung jede der Aufsicht unterliegende Arbeitsstätte zu betreten. Sie müssen jede Beschwerde wegen Verletzungen des Arbeitsrechts untersuchen, ohne die Quelle der Beschwerde offenzulegen. Sie können ein breites Spektrum von Instrumenten willkürlich und flexibel einsetzen, wie die Benachrichtigung eines Arbeitgebers vor der Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen gegen ihn oder die Stilllegung der Produktion bei unmittelbarer Gefahr für die

<sup>23</sup> Subregionaler Aktionsplan der COMMIT (SPA II 2008-10), Beijing, China, Dez. 2007.

<sup>24</sup> *Eradication of forced labour*, Bericht 111 (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 209.

Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern. Arbeitsinspektoren können somit bei der Behandlung von Zwangsarbeitsfragen über einen komparativen Vorteil verfügen im Vergleich zu anderen Vollzugsorganen mit ganz anderen und manchmal engeren Mandaten.

199. Natürlich stehen auch die Arbeitsaufsichtsdienste bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit vor gewaltigen Herausforderungen. In Entwicklungsländern sind mit unzureichenden Mitteln ausgestattete Arbeitsaufsichtsdienste in der Regel mit der Aufgabe überfordert, selbst Unternehmen in der formellen Wirtschaft wirksam zu regulieren, geschweige denn informelle Unternehmen, Privathaushalte und Arbeitsstätten in abgelegenen Gebieten, wo Zwangsarbeit am häufigsten praktiziert wird. Die Zulieferketten, Auslagerungspraktiken und „dreiseitigen“ Arbeitsverhältnisse, die oft mit Zwangsarbeitsproblemen in Zusammenhang gebracht werden, stellen besondere Schwierigkeiten dar, wenn Inspektoren die Verantwortung für Verstöße nachweisen wollen. Eine neue Herausforderung ist mit der neueren Tendenz, insbesondere in Europa, verbunden, das Mandat der Arbeitsaufsicht auf die Aufdeckung illegaler Beschäftigung auszuweiten. In Polen beispielsweise wurde die Gesetzgebung im Jahr 2007 abgeändert, um der Arbeitsaufsicht die Verantwortung für die Kontrolle der Legalität der Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen zu übertragen. Auch die Regierungen Frankreichs, Deutschlands und Belgiens haben Maßnahmen gegen die nicht angemeldete und illegale Beschäftigung große Beachtung geschenkt. In diesem Zusammenhang müssen die Arbeitsinspektoren ihre Hauptverantwortung für den Schutz der Arbeitnehmerrechte sorgfältig gegen andere Aspekte der Rechtsdurchsetzung abwägen.

200. Die Länder reagieren auf diese Herausforderungen in unterschiedlicher Weise. Eine zunehmende Zahl von ihnen weitet die Geltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften auf Hausangestellte aus. Beispielsweise haben Uruguay und Argentinien besondere Gesetze zum Schutz von Hausangestellten und zur Besichtigung von Arbeitsstätten in Privathaushalten erlassen. Im Jahr 2008 wurde das Jordanische Arbeitsgesetzbuch überarbeitet, um die Geltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften auf landwirtschaftliche Arbeit und Arbeit im Haushalt auszudehnen.

201. Ebenfalls in Jordanien ist das Arbeitsaufsichtssystem verstärkt worden, um die Ausnutzung von Arbeitnehmern in für den Export produzierenden Fabriken der „qualifizierten Industriezonen“ zu verhindern, in denen die Arbeitskräfte überwiegend aus asiatischen Ländern kommen. Im Jahr 2006 veröffentlichte der in den Vereinigten Staaten ansässige Nationale Arbeitsausschuss einen Bericht, in dem ausbeuterische Arbeitsbedingungen, einschließlich Zwangsarbeit, in Fabriken angeprangert wurden, die von einem bevor-

zugten Zugang zum amerikanischen Markt profitieren. Kurze Zeit danach leitete das Arbeitsministerium eine Aufsichtskampagne ein, die zur Schließung von fünf Fabriken, zur Versetzung von 1.200 Arbeitnehmern in die Vorschriften einhaltende Fabriken und zur Verhängung von 2.500 Strafen führte. Vier Fälle wurden vor Gericht gebracht, und es wurde eine Hotline für Wanderarbeitnehmer eingerichtet<sup>25</sup>.

202. Im Rahmen seiner Ermittlungsbemühungen im Bereich des Menschenhandels hat das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten Nachdruck auf die Einhaltung der Arbeitsgesetze wie des Gesetzes über faire Arbeitsnormen (FLSA) und des Gesetzes über den Schutz von Wanderarbeitnehmern und saisonalen landwirtschaftlichen Arbeitskräften (MSPA) gelegt. Ermittler aus der Abteilung Löhne und Arbeitszeit des Arbeitsministeriums befragen Arbeitnehmer, um herauszufinden, ob sie möglicherweise Opfer von Menschenhandel gewesen sind, um sie dann an andere Vollzugsorgane weiterzuverweisen. Die Ermittler prüfen auch Lohnabrechnungen, besichtigen die Unterkünfte von landwirtschaftlichen Wanderarbeitnehmern und stimmen sich mit anderen Vollzugsorganen ab, um für eine Entschädigung der Opfer von Menschenhandel zu sorgen<sup>26</sup>. Das Arbeitsministerium hat erklärt, dass es das FLSA und das MSPA weiterhin durchsetzen wird ohne Rücksicht darauf, ob ein Beschäftigter im Besitz gültiger Papiere ist oder nicht“<sup>27</sup>.

203. Im Rahmen des nationalen Aktionsplans setzte das peruanische Arbeitsministerium im Jahre 2008 eine spezielle Arbeitsaufsichtungsgruppe für Zwangsarbeit ein. Die Gruppe besteht aus fünf Arbeitsinspektoren und einem Leiter, die in verschiedene Landesteile entsendet werden können, um Zwangsarbeitssituationen aufzudecken und dagegen vorzugehen. Die Gruppe begann ihre Tätigkeit mit einer Fallstudie in der Region Loreto, die den Einsatz von Zwangsarbeit in Holzfällerlagern bestätigte und die damit verbundenen Produktionsketten ermittelte. Es erfolgte auch eine Koordinierung mit anderen Akteuren wie der staatlichen Polizei.

204. In Frankreich wurde im Mai 2005 das Zentralamt für die Bekämpfung illegaler Arbeit (OCLTI) eingerichtet, um die Ermittlungen gegen illegale Beschäftigung, einschließlich des Menschenhandels, zu koordinieren. Ihm gehören Arbeitsinspektoren, Polizeibeamte und Gendarmriebedienstete an, die die Aufgabe haben, ange-

<sup>25</sup> Arbeitsministerium, Haschemitisches Königreich Jordanien: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration*, Febr. 2008.

<sup>26</sup> Attorney General's Annual Report, 2008, a.a.O.

<sup>27</sup> *Hoffman Plastic Compounds Inc v. NLRB*, 535 U.S. 137 (2002) und US Department of Labour, Employment Standards Administration, Wage and Hour Division: Fact Sheet No. 48.

liche Verstöße gegen das Arbeitsgesetzbuch und das Strafgesetzbuch, einschließlich der Bestimmungen über „der Menschenwürde zuwiderlaufende Arbeits- und Lebensbedingungen“, zu untersuchen. Auf Ersuchen des Staatsanwalts können von den Arbeitsinspektoren oder der Justizpolizei Anhörungen eingeleitet werden. Arbeitgeber können bis zu 48 Stunden in Haft genommen und dann vor Gericht gestellt werden. Arbeitnehmer, denen der Menschenwürde zuwiderlaufende Bedingungen auferlegt worden sind, können eine Entschädigung in Höhe von sechs Monatsgehältern erhalten.

205. Eine Untersuchung über Zwangsarbeit in Portugal<sup>28</sup>, die vom portugiesischen Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität und der IAO durchgeführt wurde, verwies auf einige Schwierigkeiten, auf die das Generalinspektorat für Beschäftigung (IGT) bei der Verfolgung von Fällen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung stößt. Beispielsweise kann das IGT nur dann handeln, wenn eine Beschäftigungssituation dokumentiert ist; für illegale Einwanderer betreffende Fälle ist daher die Polizei zuständig. Für das IGT ist es auch schwierig, in Situationen einzugreifen, in denen strafrechtliche Verfolgungen eingeleitet worden sind, selbst wenn diese entwürdigende Arbeitsbedingungen, Zwangsarbeit und Nötigung betreffen. Das IGT kann erst dann eingreifen, wenn die Strafverfahren abgeschlossen sind und das Urteil veröffentlicht wird.

206. In Entwicklungsländern sind Alternativen zur Arbeitsaufsicht ausprobiert worden, um Menschenhandelsopfer aufzuspüren. In Westafrika z. B. haben kommunale Selbstschutzgruppen, die von traditionellen Herrschern und religiösen und kommunalen Führern geleitet werden, Mitglieder von Gemeinwesen in ländlichen Gebieten mobilisiert, um Menschenhandel aufzudecken und zu verhindern. Distrikt-Dorfkomitees sind auch Teil des Systems in südasiatischen Ländern, wie Indien und Pakistan, zur Ermittlung und Rehabilitation von Menschen in Schuldarbeit. Es ist angeregt worden, dass die Wirksamkeit dieser Komitees durch Verknüpfung mit den formellen Arbeitsaufsichtssystemen verbessert werden könnte. Beispielsweise könnte eine aktive Durchsetzung des Mindestlohngesetzes in Verbindung mit der Regulierung von Produktionsbetrieben nach dem Fabrikgesetz als wirksamer Präventionsmechanismus gegen Schuldknechtschaft dienen<sup>29</sup>.

207. Privaten Arbeitsvermittlern sollte in jeder Diskussion der Rolle der Arbeitsverwaltung bei der Bekämpfung von Zwangsarbeit besondere

Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Bericht ist gezeigt worden, wie solche Arbeitsvermittler Teil des Problems des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft wie auch seiner Lösung sein können. Da Vorschriften über private Arbeitsvermittler normalerweise Teil des Arbeitsgesetzbuchs sind, fällt Arbeitsinspektoren oder anderen Stellen des Arbeitsverwaltungssystems bei der Überwachung der Branche eine Schlüsselrolle zu. Einige Länder haben spezifische Regelungen und Einrichtungen entwickelt, die die Fähigkeit zur Durchsetzung des Arbeitsrechts und des Strafrechts miteinander verbinden. Ein Beispiel ist die Gangmaster Licensing Authority (GLA) des Vereinigten Königreichs. Im Jahr 2005 im Anschluss an die Verabschiedung des Gesetzes über die Zulassung von Gangmastern im Jahr 2004 eingerichtet, erteilt sie Zulassungen für Arbeitskräftevermittler in der Landwirtschaft, im Gartenbau, in der Schalentierfischerei und in den damit verbundenen Verarbeitungs- und Verpackungsindustrien. Ihre Hauptaufgaben bestehen darin, die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen und Zwangsmaßnahmen durchzusetzen, einschließlich strafrechtlicher Zwangsmaßnahmen<sup>30</sup>.

208. In Portugal hat das IGT eine herausragende Rolle bei der gezielten Überprüfung von Zeitarbeitsagenturen gespielt. Im Mai 2007 leitete es eine großangelegte Aktion ein, die zur Einstellung der Tätigkeit von 195 derartiger Agenturen führte. Die Gründe dafür waren u.a. die Nicht hinterlegung der obligatorischen Garantien bei der für die Registrierung und Zulassung zuständigen staatlichen Stelle, die Nichtzahlung von Unfallversicherungs- und sonstigen Leistungen der Sozialen Sicherheit und Verspätungen bei der Zahlung der Löhne an die Arbeitnehmer von mehr als 30 Tagen.

209. In Malaysia hat das Ministerium für Humanressourcen ein Registrierungssystem für die Vermittler von Plantagenarbeitern eingeführt. Im Jahr 2008 führten Bedienstete des Ministeriums in enger Zusammenarbeit mit der Polizei eine Razzia durch, um Missbrauch treibende Vermittler zu identifizieren und den Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Nach einem neuen Registrierungssystem sind alle Vermittler verpflichtet, Unterlagen über ihre Arbeitskräfte zu liefern, einschließlich Einzelheiten der monatlichen Lohnzahlungen und der Beiträge zur Angestelltenversorgungskasse und zur Organisation der Sozialen Sicherheit<sup>31</sup>.

210. Weitere Bemühungen konzentrieren sich auf den Schutz von im Ausland eingesetzten natio-

<sup>28</sup> S. Pereira und J. Vasconcelos, a.a.O.

<sup>29</sup> S. Maria: „Bonded Labour in Tamil Nadu – A Challenge for labour administration“, in: Sivananthiran/Venkata Ratnam: *Informal economy: The growing challenge for labour administration*, IAO, 2005.

<sup>30</sup> Siehe Pressemitteilung vom 27. Aug. 2008, heruntergeladen unter <http://www.gla.gov.uk/>.

<sup>31</sup> Regierung Malaysias, Ministerium für Humanressourcen, heruntergeladen unter [www.mohr.gov.my](http://www.mohr.gov.my) am 28. Okt. 2008.

nalen Arbeitnehmern. Diese Aufgabe fällt nicht immer in die Zuständigkeit der Arbeitsministerien; sie können von anderen Ministerien oder von Sonderabteilungen unter der Aufsicht von Arbeitsministerien wahrgenommen werden. Die Philippinische Verwaltung für Überseebeschäftigung (POEA) bietet ihren Wanderarbeitnehmern ein breites Spektrum von Dienstleistungen, darunter Informationen über illegale Anwerbe- und Beschäftigungspraktiken wie die Einbehaltung von Reisedokumenten, die Berechnung überhöhter Vermittlungsgebühren und die Ersetzung von Arbeitsverträgen. Die Nationale Kommission für Arbeitsbeziehungen erhält Beschwerden gegen Anwerbeagenturen oder ausländische Arbeitgeber im Zusammenhang mit nicht gezahlten Löhnen, Vertragsbrüchen oder illegalen Entlassungen.

211. Arbeitsattachés im Ausland fällt ebenfalls eine wichtige Schutz Aufgabe zu. Sie können beispielsweise die Beilegung von Streitigkeiten zwischen ihren Staatsangehörigen und ausländischen Arbeitgebern erleichtern, bevor Ansprüche bei den Arbeitsgerichten geltend gemacht werden. Die Philippinen unterhalten Arbeitsämter in mehr als 20 Ländern in Asien, im Mittleren Osten, in Europa und in Nordamerika. In den vergangenen Jahren haben Länder in Osteuropa, wie Rumänien und Bulgarien, ebenfalls Arbeitsattachés in den Hauptbestimmungsländern eingesetzt.

212. Um ihren Aufgaben in Zusammenhang mit dem Schutz der Arbeitnehmer und der Verhütung der Ausbeutung durch Zwangsarbeit besser gerecht zu werden, können Arbeitsinspektoren von einer spezialisierten Ausbildung und vom Erfahrungsaustausch profitieren. Die Internationale Vereinigung für Arbeitsinspektion (IALI), der Organisationen aus nahezu 100 Ländern angehören, ist ein wichtiges Mittel für den Informationsaustausch unter den Mitgliedern und für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Im Juni 2008 nahm die IALI einen neuen Aktionsplan an, der eine engere Zusammenarbeit mit der IAO zur Bekämpfung und Verhinderung von Zwangsarbeit fordert. Die IAO hat regionale Arbeitstagungen über Zwangsarbeit und Menschenhandel für Arbeitsinspektoren unterstützt, zuerst in Europa und Lateinamerika. Auf nationaler Ebene durchgeführte Ausbildungsmaßnahmen – u.a. in China, Jordanien und Vietnam – haben Arbeitsinspektoren die Augen für diese neuen Probleme geöffnet. Die IAO hat Ausbildungsmaterialien zur Unterstützung derartiger Kapazitätsaufbauinitiativen erstellt<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> IAA: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors*, Genf, 2008.

## Lehren aus Erfahrungen

213. Welche Lehren können die vielen öffentlichen Akteure, die mit dem Schutz der Menschen vor moderner Zwangsarbeit befasst sind, aus den bisher getroffenen nationalen Maßnahmen ziehen?

214. Eine lautet, dass die Arbeitsverwaltung und ihre verschiedenen Institutionen mehr und mehr in Politiken und Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel eingebunden sind. Dies gilt insbesondere für den Menschenhandel, für den in der Vergangenheit fast ausschließlich die Einwanderungs- und Polizeibehörden zuständig waren. Grundsätzlich kann die Arbeitsverwaltung alle Aspekte im Zusammenhang mit der Strafverfolgung, der Prävention und dem Schutz in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen behandeln. Den Arbeitsaufsichtsdiensten fällt eine Schlüsselrolle bei der Überwachung der Arbeitsstätten, der Aufklärung und der Sensibilisierung im Hinblick auf die Prävention von Ausbeutung und der Bestrafung von Verstößen gegen das Arbeitsrecht zu. Ob die Arbeitsinstitutionen in der Praxis eine aktive Rolle übernehmen, hängt weitgehend vom Rechtsrahmen, von der Fähigkeit ihrer Mitarbeiter zur Beeinflussung von Politiken und von den für ihre Umsetzung bereitgestellten Mitteln ab.

215. Zweitens geht die Tendenz dahin, die institutionellen Mandate zu erweitern oder die bestehenden Mandate kreativ zu nutzen, multidisziplinäre Teams zur Durchsetzung der Vorschriften einzusetzen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Dies hat zu einer zunehmenden Zahl von Strafverfolgungen in manchen Ländern geführt, obschon Vergleichsdaten schwer zu beschaffen sind. Die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften kann entweder die Durchsetzung der strafrechtlichen Vorschriften ergänzen oder sie kann als Alternative dienen, um für Gerechtigkeit zu sorgen. Sie ist besonders wichtig, um eine finanzielle Entschädigung von Arbeitnehmern sicherzustellen, die nach dem Strafrecht oder speziell nach den Gesetzen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel möglicherweise keinen Anspruch auf Entschädigung haben.

216. Drittens wächst bei den Regierungen mehr und mehr die Erkenntnis, dass Vorbeugen besser ist als Heilen und dass die Durchsetzung der Rechtsvorschriften eng verbunden ist mit dem Schutz der Opfer. Viele in diesem Bericht angeführten Beispiele zeugen von dieser positiven Entwicklung. Es gilt aber noch viele Herausforderungen zu meistern, wie das Schließen bestehender Schlupflöcher in den Gesetzen, Ausbildung und Kapazitätsaufbau, Förderung eines ethischen Verhaltens unter den Vollzugsbehörden und ein

besserer Schutz derjenigen, die der Gefahr von Zwangsarbeit ausgesetzt sind.

217. Die Auswirkungen der derzeitigen Rechtsdurchsetzungs- und sonstigen Strategien auf die Beseitigung von Zwangsarbeit sind bisher nur in begrenztem Umfang bewertet worden<sup>33</sup>. Nur wenige Regierungen haben Evaluierungs- und Überwachungsinstrumente entwickelt, um die Auswirkungen ihrer innerstaatlichen Gesetze und Politiken bewerten zu können. Gleichzeitig sind mit Unterstützung von maßgebenden Geberländern, die Maßnahmen gegen den Menschenhandel hohe Priorität eingeräumt haben, Hunderte von Millionen von Dollar in Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels weltweit investiert worden. Ein erheblicher Teil dieser Mittel ist für die Ausbildung und Ausrüstung von Polizei, Grenzschutz, Einwanderungsbeamten und ähn-

lichen Stellen bereitgestellt worden, während für die Verbesserung der Fähigkeiten der Arbeitsmarktinstitutionen sehr viel weniger Mittel aufgewendet worden sind.

218. Schließlich ist wichtig, dass die Anwendung der Gesetze die betreffenden Arbeitnehmer schützt und nicht bestraft. Der IAO-Sachverständigenausschuss wies in seiner allgemeinen Erhebung über die Arbeitsaufsicht von 2006 darauf hin, dass die Hauptaufgabe der Arbeitsinspektoren darin besteht, die Arbeitnehmer zu schützen, und nicht darin, die Einwanderungsgesetze durchzusetzen. Die Grundsätze und Mechanismen des Arbeitsrechts und des Strafrechts können sich gegenseitig ergänzen und insgesamt eine umfassende Reaktion des Gesetzesvollzugs auf inakzeptable Formen der modernen Ausbeutung der Arbeitskraft darstellen.

<sup>33</sup> Siehe beispielsweise einen Bericht des US Government Accountability Office (GAO): *Human trafficking. Better data, strategy and reporting needed to enhance US anti-trafficking efforts abroad*, Washington, D.C., 2006. Darin wird festgestellt, dass bisher kaum Evaluierungen durchgeführt worden sind, um zu ermitteln, welche Tätigkeiten zur Bekämpfung des Menschenhandels wirksam sind oder wie sie am besten auf spezifische Bedürfnisse zugeschnitten werden können.



# Kapitel 4

## Zwangsarbeit und die Privatwirtschaft: Herausforderungen für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

### Einleitung

219. Maßnahmen gegen Zwangsarbeit, einschließlich Menschenhandel, sind auf der Agenda von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbänden stetig weiter nach oben gerückt. Arbeitgeber sind sich zunehmend dessen bewusst geworden, dass Zwangsarbeit ihre eigenen geschäftlichen Tätigkeiten sowie diejenigen innerhalb ihrer erweiterten Lieferketten durchdringen kann. Gewerkschaften weltweit sind sich zunehmend darüber im klaren geworden, dass sie ihre Tätigkeiten auf den Schutz der Rechte der Arbeitnehmer in informeller und ungeschützter Arbeit ausweiten müssen, einschließlich regulärer und irregulärer Wanderarbeitnehmer.

220. Hier haben zwei Dachverbände, die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) auf der Arbeitgeberseite, und der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) auf der Arbeitnehmerseite, in enger Zusammenarbeit mit dem IAA-Programm SAP-FL eine führende Rolle gespielt. Der IAA-Verwaltungsrat erkannte im November 2005 an, dass die Einbindung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände für eine wirksame globale Allianz gegen Zwangsarbeit, wobei er an eine Allianz der Wirtschaft und der Arbeitnehmer dachte, von zentraler Bedeutung sein würde, und forderte zu diesem Zweck einen verstärkten Kapazitätsaufbau für die Sozialpartner.

221. Diese Initiativen haben bereits erhebliche Ergebnisse gezeitigt. Der Generalrat des IGB verabschiedete auf seiner Tagung in Washington, D.C., im Dezember 2007 einen Aktionsplan für eine globale Gewerkschaftsallianz gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel, der den Dreijahreszeitraum 2008-2010 umspannt und die Hauptbereiche für künftige gewerkschaftliche Tätigkeiten aufführt. Seitdem sind eine Reihe von Folge-

maßnahmen auf regionaler und nationaler Ebene getroffen worden. Nachdem die IOE im Laufe des Jahres 2008 mehrere Veranstaltungen finanziert hatte mit dem Ziel, sowohl Arbeitgeberverbände als auch einzelne Unternehmen intensiver in Maßnahmen gegen die Zwangsarbeit einzubinden, veröffentlichte sie gegen Ende des Jahres allgemeine Richtlinien zusammen mit einer allgemeinen Politik zu Zwangsarbeit.

222. Damit sind jetzt die Bausteine für die Festigung der wesentlichen Bestandteile einer globalen Allianz vorhanden. Es wird nicht möglich sein, wirksame Fortschritte im Kampf gegen die Zwangsarbeit zu erzielen, wenn die Sozialpartner nicht über ein klares und gemeinsames Verständnis dessen verfügen, was Zwangsarbeit ist und welche Rolle ihnen bei der Verhinderung und Ausmerzung von Zwangsarbeit jeweils zufällt, entweder allein oder in Zusammenarbeit untereinander und mit den Regierungen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer können durch ihre eigenen Organisationsstrukturen viel erreichen, indem sie ihren Mitgliedern klare Orientierungshilfe und Ausbildung bieten, gute Praktiken erarbeiten und verbreiten und denjenigen unmittelbare Unterstützung leisten, die dem Risiko von Zwangsarbeit ausgesetzt oder in Zwangsarbeitssituationen gefangen sind.

223. Es gibt jedoch politische Herausforderungen, die ein dreigliedriges Engagement erfordern, um den notwendigen Konsens über die Mittel zur Verhinderung und Beseitigung moderner Zwangsarbeitsformen herbeizuführen. Auf einer Tagung auf hoher Ebene, die im Jahr 2008 in Atlanta stattfand und von der IOE und anderen finanziert wurde, mit dem Ziel, führende Vertreter der amerikanischen Wirtschaft in den Kampf gegen Zwangsarbeit einzubinden, wurde wiederholt festgestellt, dass die Arbeitgeber die Probleme

nicht allein angehen könnten, nicht einmal im Rahmen ihrer eigenen Lieferketten, wenn die Regierungen nicht einen klaren und ausreichenden Rechtsrahmen schaffen. Die Herausforderung besteht darin, über nationale Aktionspläne oder andere Durchführungsmechanismen die geeigneten Mittel zu finden, um die dreigliedrigen Gruppen zusammenzuführen, die eigentlichen Gründe für Zwangsarbeitspraktiken zu untersuchen und den Bedarf an Regeln und Vorschriften zusammen mit geeigneten Überwachungsmechanismen zu überprüfen.

224. In diesem Zusammenhang fällt den „Multi-Stakeholder-Initiativen“ (MSIs) jetzt eine nützliche Rolle zu, denen es gelungen ist, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen und manchmal auch Regierung zusammenzuführen. Einige von diesen werden von Produktionssektoren organisiert, wie diejenigen in der Kakao-, Baumwoll- und Zuckerindustrie. Andere, wie die im VK ansässige Initiative für ethischen Handel (ETI), sind allgemeiner ausgerichtet und dienen der Förderung fairer Handels- und Geschäftspraktiken. Bei anderen geht es speziell um Zertifizierung, Sozialsiegel und Sozialaudits. Jede dieser Initiativen hat nach und nach im Rahmen ihrer Bemühungen um die Förderung der Kernarbeitsnormen Fragen der Zwangsarbeit mehr Beachtung geschenkt. Zwangsarbeits- und Menschenhandelsfragen sind auch zunehmend von Organisationen angegangen worden, die mit der Förderung von sozial verantwortungsbewussten Unternehmen oder der sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) befasst sind. Mehreren dieser Organisationen gehören einzelne Unternehmen an: Sie können Orientierungshilfe zu Mitteln zur Verhinderung von Zwangsarbeit in Lieferketten und dazu bieten, wie sie in Instrumenten wie branchenweiten Verhaltensregeln oder von einzelnen Unternehmen angegangen werden kann.

225. Im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen ist ein weiteres nützliches Forum der Globale Pakt, der seine zehn Grundsätze für geschäftliche Praktiken in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsbedingungen, Umwelt und Korruptionsbekämpfung fördert. Auf seinem Gipfeltreffen im Juli 2007 in Genf stellte der Globale Pakt die zehn, von der IAO entwickelten Grundprinzipien in Bezug auf Mittel und Wege heraus, wie Arbeitgeber Zwangsarbeit in ihren eigenen Unternehmen verhindern und sich an umfassenderen Bemühungen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und des Menschenhandels beteiligen könnten (siehe Kasten 4.1). Diese wurden im Mai 2008 in einer Arbeitsgruppe für Arbeitsgrundsätze des Globalen Paktes, in der die IOE und der IGB gemeinsam den Vorsitz führten, weiter erörtert.

226. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich eine starke Dynamik zur Bekämpfung der Zwangsarbeit entwickelt hat, entweder auf politi-

scher Ebene oder durch praktische Maßnahmen vor Ort. Bis zu einem umfassenden Verständnis der heutigen Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft und der Mittel zu ihrer Bekämpfung und bis zu einer festeren Verankerung dieser Fragen in den vorrangigen Anliegen dieser Organisationen ist es aber noch ein weiter Weg. In diesem Kapitel werden die bisher erzielten Fortschritte einer Überprüfung unterzogen und Beispiele für gute Praktiken angeführt. Es beginnt mit den Erfahrungen von Arbeitgeberverbänden sowie einzelnen Unternehmen, gefolgt von denjenigen der Gewerkschaftsbewegung. Es geht dann auf die Multi-Stakeholder-Initiativen im Rahmen der Bewegung um die soziale Verantwortung der Unternehmen ein. Es bemüht sich, die wesentlichen Herausforderungen aufzuzeigen, denen sich die Wirtschaft und die Gewerkschaftsbewegung stellen müssen, wenn die bisher erzeugte Dynamik weiter gefestigt werden soll.

## Die Rolle der Arbeitgeberverbände

### Die Fragen

227. Wirtschaftsakteure und private Unternehmen können viele verschiedene Anliegen haben. Für weltweit tätige Unternehmen mit ausgedehnten Lieferketten und umfangreicher Fremdbeschaffung dürfte das Lieferkettenmanagement im Vordergrund stehen. Das Ansehen zahlreicher bekannter Unternehmen ist durch Vorwürfe, dass in ihren Lieferketten Zwangsarbeit eingesetzt worden ist, stark beschädigt worden. Hierbei handelt es sich nicht nur um Unternehmen mit Produktionstätigkeiten in den gemeinhin als gefährdet geltenden Sektoren, wie Landwirtschaft und Baugewerbe, mit ihrem hohen Anteil an Zeitarbeitskräften und „schmutzigen, schwierigen und gefährlichen Tätigkeiten“. In den vergangenen vier Jahren ist es zu einer Flut von Vorwürfen gegen Unternehmen gekommen, die in den Bereichen Stahl, Elektronik, Schuhe und Textilien und vielen anderen tätig sind. Mit ähnlichen Herausforderungen sind auch Zulieferer für weltweit tätige Unternehmen und kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) konfrontiert, die in globale Lieferketten integriert sind. Das Risiko, das mit dem Einsatz von Zwangsarbeit in den Tätigkeiten ihrer Unterauftragnehmer verbunden ist, kann nicht nur ihrem eigenen Ruf schaden, sondern auch dem der gesamten Branche, was wiederum breite Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen mit globalen Käufern und den Zugang zu globalen Märkten haben kann.

228. Zwar schenken Unternehmen ihren eigenen Lieferketten jetzt mehr Beachtung, führende Kräfte der Wirtschaft werden sich jedoch mehr und mehr der Tatsache bewusst, dass es Bereiche gibt, in denen gemeinsame Plattformen, Grundsätze und Ansätze benötigt werden. In den voraus-

##### Kasten 4.1

##### Grundsätze für Unternehmensleiter zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel

- Über eine klare und transparente Unternehmenspolitik verfügen, in der die Maßnahmen zur Verhinderung von Zwangsarbeit und Menschenhandel dargelegt werden. Klarstellen, dass die Politik für alle Betriebe gilt, die in die Produkt- und Lieferketten eines Unternehmens einbezogen sind;
- Auditoren, Personal- und „Compliance“-Verantwortliche in Mitteln unterweisen, wie Zwangsarbeit in der Praxis festgestellt werden kann, und sich um geeignete Abhilfemaßnahmen bemühen;
- regelmäßige Informationen für Aktionäre und potentielle Investoren bereitstellen, in denen für Produkte und Dienstleistungen geworben wird, bei denen ein klares und nachhaltiges Engagement für ethische Geschäftspraktiken, einschließlich der Verhinderung von Zwangsarbeit, besteht;
- Vereinbarungen und Verhaltensregeln nach Wirtschaftszweig fördern (wie in der Landwirtschaft, im Baugewerbe und in der Textilindustrie), in denen die Bereiche bestimmt werden, in denen ein Zwangsarbeitsrisiko besteht, und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen;
- Wanderarbeitnehmer fair behandeln. Die Agenturen, die Vertragsarbeitskräfte vermitteln, insbesondere über Grenzen hinweg, sorgfältig überwachen und diejenigen auf die schwarze Liste setzen, die nachweislich mißbräuchliche Praktiken und Zwangsarbeit eingesetzt haben;
- sicherstellen, dass alle Arbeitnehmer über schriftliche, in einer Sprache, die sie leicht verstehen können, abgefasste Verträge verfügen, in denen ihre Rechte in Bezug auf die Zahlung von Löhnen, Überstunden, Einbehaltung von Personalausweisen und sonstige Fragen im Zusammenhang mit der Verhinderung von Zwangsarbeit festgelegt sind;
- nationale und internationale Veranstaltungen unter Wirtschaftsakteuren für die Ermittlung von potentiellen Problembereichen und den Austausch von guten Praktiken fördern;
- Beiträge zu Programmen und Projekten leisten, um durch Berufsausbildung und andere geeignete Maßnahmen den Opfern von Zwangsarbeit und Menschenhandel zu helfen;
- Brücken bauen zwischen Regierungen, Arbeitnehmern, Gesetzesvollzugsorganen und Arbeitsinspektoraten, um die Zusammenarbeit bei Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel zu fördern;
- zusammen mit den Medien nach innovativen Mitteln zur Belohnung von guten Praktiken suchen.

Quelle: IAA, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, Febr. 2007.

gegangenen Kapiteln sind die neuen Fragen betont worden, mit denen sich Gesetzgeber, Politiker und für die Rechtsdurchsetzung Verantwortliche jetzt in Bezug auf unterschiedliche Formen oder Ausmaße von Zwang auf den Arbeitsmärkten auseinandersetzen müssen. Diese Fragen sind von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftsakteure, die in einem angespannten globalen Markt wettbewerbsfähig sein wollen, aber gleichzeitig bestrebt sind, ihre Unternehmen in sozial verantwortlicher Weise zu führen im Einklang mit den nationalen Gesetzen der Länder, in denen sie tätig sind, und auch im Einklang mit allen internationalen Normen, nach denen sie zur Verantwortung gezogen werden können.

229. In den vergangenen Jahren sind lebhafte Debatten zwischen Vertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft darüber geführt worden, inwieweit das Bekenntnis von Unternehmen zur sozialen Unternehmensverantwortung, wie es normalerweise in ihren Verhaltensregeln zum Ausdruck kommt, freiwillig ist und inwieweit es verbindliche rechtliche Verpflichtungen darstellen

sollte, die der Überwachung durch Dritte unterliegen.

230. Weil Zwangsarbeit ein schweres Verbrechen ist, haben Unternehmen eine gesetzliche Verpflichtung, sie in ihren Tätigkeiten zu verhindern und zu beseitigen, anderenfalls können sie strafrechtlich verfolgt und bestraft werden. Es gibt aber mindestens zwei ausstehende Fragenkomplexe. Erstens stellt sich angesichts der Komplexität moderner Lieferketten die Frage, wie weit die Haftung eines Unternehmens gehen sollte. Zweitens gibt es, da die Rechtsprechung zu Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft noch so jung ist, zwangsläufig Ungewissheiten und „Grauzonen“ hinsichtlich dessen, welche betrieblichen Praktiken ein Zwangsarbeitsrisiko darstellen. Wie einige neuere nationale Rechtsstreitigkeiten gezeigt haben, schwanken die juristischen Auslegungen auch von Land zu Land.

231. Insgesamt können die Probleme im Zusammenhang mit der Zwangsarbeit, von denen Unternehmen betroffen sind, grob wie folgt eingeteilt werden.

**Kasten 4.2**  
**Empfehlungen des Treffens von Atlanta zur verstärkten Einbindung der amerikanischen Unternehmen  
in den Kampf gegen Zwangsarbeit**

Führungskräfte aus verschiedenen Unternehmen und Sektoren – von Elektronik und Stahl bis zu Nahrungsmitteln und Getränken und Personalbeschaffung – kamen zusammen, um das Risiko von Zwangsarbeit in ihren Lieferketten, die geeignete Reaktion und ihren Bedarf an Orientierungshilfen zu erörtern. Es bestand Einvernehmen darüber, dass die meisten der anwesenden Unternehmen diesem Risiko ausgesetzt seien, dass es aber auch eindeutiger Definitionen bedürfte, die von allen Unternehmern verstanden werden können. Erforderlich sei eine bessere „strategische Abbildung“ von Zwangsarbeitsproblemen, sowohl nach Land als auch nach Wirtschaftssektor, und ferner eine verbesserte Koordination der Audits sowie ein globaler Mechanismus zur Förderung einer größeren Kohärenz zwischen Auditinitiativen, möglicherweise unter Beteiligung der IAO. Im Zuge der Konsolidierung bestehender Verhaltenskodizes sei auch volle Klarheit darüber erforderlich, in welcher Form Zwangsarbeit in den Arbeitsstätten von Zulieferern und anderen Betrieben auftreten kann. Die Teilnehmer betonten die Notwendigkeit, dass die IAO praktische Orientierungshilfen bereitstellt, in denen die Maßnahmen aufgeführt werden, die zur Beseitigung von festgestellten Problemen ergriffen werden können.

232. An erster Stelle sind die weitverbreiteten Probleme zu nennen, von denen kleine Industrien, manchmal in entlegenen Gebieten, in Entwicklungsländern betroffen sind. Diese Probleme bestehen seit langem in der weitgehend informellen Wirtschaft, wie in den Ziegelöfen oder kleinen Bekleidungsfabriken in südasiatischen Ländern wie Indien und Pakistan, die tief verwurzelte Schuldarbeitspraktiken einschließen dürften. Ernste Zwangsarbeitsprobleme sind auch in den Ziegelöfen von Übergangswirtschaften entdeckt worden, wie in der chinesischen Provinz Shaanxi im Jahr 2007. Die chinesischen Fälle sind manchmal als „einmalige“ Vorfälle bezeichnet worden, die mit erheblichem Zwang gegen verletzte Personen, einschließlich Kindern, in entlegenen Gebieten verbunden waren, worauf ein hartes Durchgreifen der Regierung folgte. Es bleibt abzuwarten, ob solche Zwangsarbeitspraktiken durch rasche Maßnahmen der Regierung dieser Art eingedämmt werden können.

233. An zweiter Stelle sind die Industrien zu nennen, die anscheinend dem Risiko von Zwangsarbeitspraktiken innerhalb einzelner Entwicklungsländer ausgesetzt sind, hauptsächlich wegen der Art der Anwerbepraktiken. Es besteht ein eindeutiges Zwangsarbeitsrisiko durch Schuldknechtschaft, wenn Zeitarbeitskräfte über informelle und nicht zugelassene Mittelspersonen angeworben werden, die sie durch die Zahlung von Vorschüssen anlocken und die dann ihren Profit durch eine Reihe von überhöhten Gebühren erzielen. In Lateinamerika ist Zwangsarbeit in einer Reihe von Industrien entdeckt worden, von denen einige exportorientiert sind.

234. An dritter Stelle sind die Probleme multinationaler Unternehmen (MNU) zu nennen, die ihre Produktion in Unternehmen auslagern, die in Entwicklungsländern tätig sind. Hierbei kann es sich um eine Erweiterung der erstgenannten Problematik handeln, da die weithin unter Einsatz von Zwangs- und Kinderarbeit in den kleinen Beklei-

dungs- und anderen Fabriken in den Entwicklungsländern produzierten Güter in die Lieferketten von multinationalen Unternehmen eindringen können. Besondere Besorgnis ist aber geäußert worden, wenn der Einsatz von Zwangsarbeit in einem besonderen Produktionsmodell für Lieferungen an multinationale Unternehmen angeblich systematischer erfolgt ist. Ein Beispiel waren die im Mai 2006 von dem in den Vereinigten Staaten ansässigen Nationalen Arbeitsausschuss, einer einflussreichen nichtstaatlichen Interessengruppe, erhobenen Vorwürfe, dass Zwangsarbeit in den „qualifizierten Industriezonen“ in Jordanien weit verbreitet sei, die in erster Linie für den amerikanischen Exportmarkt im Rahmen einer Vereinbarung von 2000 produzieren, die Vorzugsbedingungen für in Jordanien hergestellte Waren vorsieht. Die Unternehmen beschäftigen überwiegend ausländische Arbeitskräfte aus verschiedenen asiatischen Ländern. Die Vorwürfe betrafen Praktiken wie die Beschlagnahme von Pässen, die Nichtzahlung von Löhnen, die zu Schuldknechtschaft führt, körperliche Misshandlung und Zwangsrückführung in die Herkunftsländer.

235. An vierter Stelle sind die potentiellen Probleme zu nennen, mit denen alle Unternehmen in entwickelten wie in Entwicklungsländern gleichermaßen konfrontiert sind, die über verschiedene Arten von Arbeitsvermittlern oder Anwerbeagenturen Vertragsarbeitskräfte einstellen. Es besteht kein volles Einvernehmen darüber, was in Bezug auf die Erhebung von Gebühren, Bürgschaftssysteme und die sich daraus ergebenden Einschränkungen des Rechts von Wanderarbeitnehmern, den Arbeitgeber zu wechseln, eine akzeptable Praxis darstellt. Hier ist es wohl nicht sinnvoll, sich auf eine bestimmte Industrie oder Gruppe von Industrien zu konzentrieren, da von diesen Sorgen alle Arbeitgeber betroffen sein dürften, die Wanderarbeitskräfte einsetzen. Wenn es überzeugende Gründe dafür gibt, dass die bestehenden Anwerbepraktiken entweder Zwangs-

arbeit darstellen oder dieser förderlich sein können, dann besteht die Aufgabe der Arbeitgeber und ihrer Verbände in diesen Fällen darin, mit den Regierungen und anderen Stakeholdern zusammenzuarbeiten, um geeignete Vorschriften zu fördern und auch um nach Mitteln für die Überwachung ihrer praktischen Anwendung zu suchen.

#### **Breit gefasste Grundsätze und allgemeine Orientierungshilfe**

236. Als Antwort auf diese Herausforderungen hat die IOE sich zusammen mit ihren Mitgliedern und mit der Wirtschaft allgemein zunehmend darum bemüht, Missverständnisse über den Begriff der Zwangsarbeit auszuräumen, Orientierungshilfe dazu zu bieten, wie sie festgestellt und verhindert werden kann, und Arbeitgeberverbänden allgemeine Leitlinien an die Hand zu geben, wie sie diese Probleme angehen können.

237. Im Februar 2008 fand am Sitz der Coca Cola Company in Atlanta ein Treffen statt mit dem Ziel, das Engagement der Wirtschaft im Kampf gegen die Zwangsarbeit zu verstärken. Das Treffen, an dem 80 Vertreter von Arbeitgeberverbänden und einzelnen Unternehmen sowie Regierungsbeamte und Multi-Stakeholder-Initiativen teilnahmen, trug dazu bei, die Hauptprobleme zu ermitteln und Prioritäten für Folgemaßnahmen festzulegen<sup>1</sup>.

238. Eine weitere Veranstaltung, die 2008 stattfand, führte leitende Vertreter von Arbeitgeberverbänden und Unternehmen in Asien neben Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen. Die Teilnehmer erörterten die Rolle, die Arbeitgeberverbände und Unternehmen im Kampf gegen die Zwangsarbeit in der Region spielen können, und erarbeiteten eine Reihe von Empfehlungen, die sich unmittelbar an private Akteure richten<sup>2</sup>. Gegenstand dieser Empfehlungen waren die folgenden Themen: Strategien und Herausforderungen für Unternehmen, Instrumente und Ressourcen zur Förderung eines verstärkten Engagements und die Führungsrolle von Arbeitgeberverbänden.

239. Die IOE hat seitdem ihr Orientierungsdokument und ihre allgemeine Politik für ihre Mitglieder weltweit herausgegeben, in denen ihr Verständnis von Zwangsarbeit klar dargelegt wird und die folgende Probleme angehen: wie Zwangsarbeit festgestellt wird, wie sie sich auf die

Tätigkeiten von Unternehmen auswirkt, und weshalb Arbeitgeber sich für den Kampf gegen Zwangsarbeit einsetzen sollten; was Unternehmen tun können, um Zwangsarbeit in ihren Tätigkeiten zu vermeiden, und wie sie festgestellte Probleme beseitigen können.

240. Die IAO hat ihrerseits der wachsenden Nachfrage nach Orientierungshilfe im Kampf gegen Zwangsarbeit entsprochen, indem sie in enger Zusammenarbeit mit der IOE Material und Instrumente als Orientierungshilfe erstellt hat. Das Material besteht aus sieben Broschüren, die sich an Unternehmen jeder Größe, Arbeitgeberverbände und andere wenden, darunter Führungskräfte, Personalverantwortliche, für Fragen der sozialen Unternehmensverantwortung und der Einhaltung von Vorschriften (Compliance) verantwortliche Mitarbeiter, für Sozialaudits zuständige Mitarbeiter und Mitarbeiter des Beschaffungswesen. Die Broschüren umfassen Leitgrundsätze zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, eine Checkliste und Anleitungen zur Beurteilung der Einhaltung von Vorschriften, einen Leitfaden und praktische Hinweise für Maßnahmen sowie eine Reihe von Fallstudien über vorbildliche Praktiken, in denen verschiedene Maßnahmen herausgestellt werden, die Unternehmen einzeln oder gemeinsam industrieweit durchgeführt haben. Das Material bietet praktische Ratschläge, um Unternehmen dabei zu helfen, das Risiko von Zwangsarbeit in ihren eigenen Tätigkeiten und in globalen Lieferketten anzugehen, und erläutert, was Zwangsarbeit ist, weshalb sie ein großes Problem für Unternehmen darstellt und welche Maßnahmen dagegen getroffen werden können. Diesbezüglich dient das Material sowohl der Sensibilisierung als auch dem Kapazitätsaufbau für Arbeitgeberverbände und einzelne Unternehmen.

#### **Initiativen nationaler Arbeitgeberverbände**

241. Eine Reihe von Arbeitgeberverbänden sind auf nationaler Ebene gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel vorgegangen. Sie haben sich darum bemüht, diese Probleme durch eine Reihe von Maßnahmen in Angriff zu nehmen, darunter Sensibilisierungs- und Kapazitätsaufbauprogramme für Mitglieder und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, um regionale und globale Probleme des Menschenhandels und der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern zu behandeln.

<sup>1</sup> *Engaging business: Addressing forced labour*, vom amerikanischen Council for International Business, von der amerikanischen Handelskammer und von der Internationalen Arbeitgeber-Organisation in Zusammenarbeit mit der IAO getragene Tagung, veranstaltet von der Coca Cola Company, Atlanta, USA, 20. Febr. 2008.

<sup>2</sup> *Regional workshop on addressing forced labour: the role of employers' organisations and business*, von der IOE und der IAO in Bangkok, Thailand, vom 30. Juni bis 1. Juli 2008 gemeinsam veranstaltete Tagung.

**Kasten 4.3****Vorgeschlagene Führungsrolle für Arbeitgeberverbände im Kampf gegen Zwangsarbeit: Empfehlungen eines regionalen Seminars an Arbeitgeberverbände und Unternehmen in Asien, das von der Internationalen Arbeitgeber-Organisation und dem Internationalen Arbeitsamt gemeinsam einberufen wurde**

Arbeitgeberverbände und Unternehmen, die in der Region tätig sind, beabsichtigen im Bewusstsein ihres Einflusses und der Rolle, die sie im Kampf gegen Zwangsarbeit übernehmen können, und unter Berücksichtigung der Herausforderungen, mit denen sie im Hinblick auf institutionelle Kapazität konfrontiert sind, die folgenden Maßnahmen zu erkunden:

- Die zentrale Rolle der Regierungen im Kampf gegen Zwangsarbeit und die Bedeutung eines wirksamen Rechtsrahmens, einer wirksamen Durchsetzung und wirksamer Institutionen bekräftigen und unterstützen.
- Mit Regierungen zusammenarbeiten, indem sie Untersuchungen, Befragungen und die Erhebung von statistischen Daten zur Bestimmung des Ausmaßes des Problems auf nationaler und Branchenebene unterstützen;
- Im Kampf gegen Zwangsarbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene eine Führungsrolle übernehmen;
- Die von der IOE und der IAO gebotenen Plattformen und Netzwerke nutzen, um eine regionale und internationale Zusammenarbeit zu fördern, Informationen auszutauschen und vorbildliche Praktiken aufzuzeigen;
- Den Herausforderungen der Zwangsarbeit als politische Schlüsselfrage für Arbeitgeberverbände und ihre Mitglieder begegnen;
- Sensibilisierungstätigkeiten für Arbeitgeber und Unternehmen durchführen, um die Aufmerksamkeit auf das Risiko zu lenken, das Zwangsarbeit in den Tätigkeiten von Unternehmen darstellt;
- Instrumente zur Unterstützung der Bemühungen um die Beseitigung der Zwangsarbeit fördern und vorhandene Instrumente nutzen, um das Verständnis unter den Mitgliedsunternehmen zu fördern;
- Die Mitglieder über die Bedeutung und den Nutzen eines Vorgehens gegen Zwangsarbeit als Risikomanagementfrage informieren;
- Arbeitgebertätigkeiten als Beitrag zum Kampf gegen Zwangsarbeit fördern, beispielsweise durch Rundschreiben, Websites und Leitartikel oder monatliche Rubriken in nationalen Medien;
- In Zusammenarbeit mit in Frage kommenden Partnern gemeinsame Ziele bestimmen und erreichen und gegebenenfalls Instrumente und Leitlinien für Wirtschaftsakteure auf allen Ebenen von Unternehmenstätigkeiten entwickeln.

242. Im Mai 2008 veranstaltete die Arbeitgebervereinigung der Ukraine ein Regionalseminar über Strategien gegen Menschenhandel und Zwangsarbeit in enger Zusammenarbeit mit der IAO, der Europäischen Union und dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung<sup>3</sup>. Zweck dieses Seminars war es, die Arbeitgeberverbände zu informieren und zu sensibilisieren und als Katalysator zu fungieren für künftige Zusammenarbeit und Partnerschaft in Fragen wie Arbeitsmigration und Menschenhandel; die Rolle von Anwerbeagenturen; vorbildliche Praktiken bei der Entwicklung von nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit; und Prüfung der Rolle der sozialen Verantwortung der Unternehmen und des Lieferkettenmanagements. An dem Seminar nahmen Vertreter aus der Ukraine, Bulgarien, Rumänien, der Republik Moldau und Polen teil.

243. Weitere Seminare sind von Arbeitgeberverbänden in so verschiedenen Ländern wie Georgien, Vietnam und China veranstaltet worden mit

dem Ziel, Mitgliedsunternehmen zu sensibilisieren und die Rolle zu erörtern, die sie im Rahmen von Initiativen gegen Menschenhandel und von Programmen gegen Zwangsarbeit übernehmen können. Unterdessen hat die Bauindustrie Russlands über ihr Vertretungsgremium, KSORR, mit technischer Unterstützung der IAO und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung einen branchenweiten Verhaltenskodex ausgearbeitet, um Verstöße gegen die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, einschließlich Zwangsarbeit und Menschenhandel, zu verhindern. Der Kodex sieht insbesondere eine Überwachung der Arbeitsstätten und Transparenzmaßnahmen vor, um Rechenschaftspflicht und die Glaubwürdigkeit der Initiative sicherzustellen.

244. Arbeitgeberverbände in Malaysia und Vietnam haben eng zusammengearbeitet, um Missbräuche zu verhindern, denen vietnamesische Arbeitnehmer in den letzten Jahren angeblich in Malaysia ausgesetzt waren, insbesondere in der Bau- und Bekleidungsindustrie. In Medienberichten und von zivilgesellschaftlichen Organisationen sind Vorwürfe erhoben worden, wonach es zu Lohnzwang, zur Beschlagnahme von persönlichen Dokumenten und zu Zwangsrepatrierung gekom-

<sup>3</sup> Report on the regional workshop for employers' organisations on strategies against trafficking and forced labour, Kiew, Ukraine, 21.-22. Mai 2008.

men ist. Daraufhin haben sich der Malaysische Arbeitgeberverband und die Vietnamesische Handels- und Industriekammer zusammengetan, um Wanderarbeitnehmern in Vietnam vor der Aufnahme einer Tätigkeit in Malaysia rechtliche und kulturelle Informationen zukommen zu lassen. Verteilt werden diese Informationen über die Anwerbeagenturen in Vietnam, die Vermittlungsdienste leisten, einschließlich der nationalen Vereinigung dieser Agenturen. Die Informationspakete für Migranten erläutern die einschlägigen Teile des malaysischen Rechts, Steuerfragen, informieren über Fragen der Sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung und enthalten Kontaktinformationen für Notfälle.

245. Bedeutende Maßnahmen sind auch von Wirtschafts- und Unternehmensverbänden auf nationaler und lokaler Ebene in Ländern wie den Vereinigten Staaten getroffen worden. Der nationale Textilverband reichte zusammen mit der American Federation of Labour and Congress of Industrial Organisations (AFL-CIO) eine gemeinsame Beschwerde bei der Regierung der Vereinigten Staaten aufgrund der Freihandelsvereinbarung mit Jordanien wegen „grober Verletzungen“ von Arbeitnehmerrechten ein. In diesem einmaligen Fall übernahm ein Unternehmensverband eine Führungsrolle bei der Einreichung einer Klage wegen Verletzung von Arbeitnehmerrechten aufgrund einer Handelsvereinbarung.

#### **Maßnahmen und Reaktionen von einzelnen Unternehmen**

246. Zwangsarbeitsproblemen ist insbesondere von den multinationalen Unternehmen unmittelbare Beachtung geschenkt worden, die das Risiko von Zwangsarbeit in ihren ausgelagerten Tätigkeiten und komplexen Lieferketten wahrnehmen. Dieses Risiko wird zunehmend als gravierend angesehen, da der Ruf etlicher renommierter Unternehmen durch weithin publik gemachte Behauptungen beschädigt worden ist, dass Zwangsarbeit entweder von Erwachsenen oder von Kindern in Teilbereiche ihrer Tätigkeiten eingedungen ist. Viele von ihnen sind während der vergangenen zwei Jahre mit Medienberichten konfrontiert worden, dass ihr Geschäftsbetrieb durch Zwangsarbeit belastet worden ist. Neben den Wirtschaftszweigen, die allgemein als gefährdet gelten, wie die Landwirtschaft und die Bekleidungsindustrie, erstreckt sich das Zwangsarbeitsrisiko auf alle Arten von Industrien mit komplexen Lieferketten für die in ihren Endprodukten verwendeten Waren, wie die Stahl- und die Automobilindustrie, die in großem Umfang Roheisen einsetzen, oder die Hochtechnologie-Industrien einschließlich der Telekommunikation.

247. Es muss unterschieden werden zwischen vorbeugenden Maßnahmen zur Abwehr des Risi-

kos von Zwangsarbeit und den Reaktionen auf konkrete Behauptungen.

248. Die meisten Verhaltenskodices von Unternehmen wie überhaupt die Verhaltensregeln für spezifische Sektoren enthalten ein allgemeines Verbot der Zwangsarbeit. Dabei handelt es sich meistens um eine kurze Erklärung, die nicht weiter ausgeführt wird. In einigen Fällen haben Unternehmenskodices jedoch ausführliche Leitlinien gegen missbräuchliche Rekrutierungspraktiken vorgesehen. Es gibt aber Fälle, in denen ein Unternehmen ausführlich die Bedingungen festlegt, wonach Arbeitnehmer in ihren Heimatländern schriftliche Verträge erhalten müssen, die Anwerbegebühren zu beschränken sind (wenn solche durch die geltenden Gesetze des Gast- oder Heimatlands vorgeschrieben werden) und sicher gestellt werden muss, dass der Lieferant alle zumutbaren Maßnahmen trifft, um mit angesehenen Agenturen zusammenzuarbeiten, die den Arbeitnehmern keine Gebühren in Rechnung stellen, die über die im Gastland gesetzlich erlaubten Gebühren hinausgehen.

249. In Fällen von konkreten Vorwürfen gegen einzelne Unternehmen sind bisweilen rasche Reaktionen erfolgt. Ein solcher Fall betraf einen großen amerikanischen Computerhersteller. Nach Medienberichten über Zwangsarbeitsbedingungen in einer chinesischen Fabrik eines seiner Zulieferer beauftragte das Unternehmen unverzüglich eine unabhängige Prüfungsgesellschaft mit Ermittlungen an Ort und Stelle. Der Befund lautete, dass Zwangsarbeit als solche nicht eingesetzt worden war, dass aber Verstöße gegen den Verhaltenskodex des Unternehmens in Bezug auf Arbeitszeit und Lebensbedingungen Abhilfemaßnahmen erforderten. In einem anderen Fall wurde im Juli 2008 in einem australischen Fernsehprogramm behauptet, dass in der Fabrik eines malaysischen Zulieferers eines großen amerikanischen Schuhherstellers Zwangsarbeit eingesetzt werde. In diesem Fall akzeptierte das amerikanische Unternehmen nach einer raschen Lagebeurteilung mehrere der vorgebrachten Behauptungen und gab Änderungen seiner Geschäftspraxis bekannt, während die Fabrik sich ebenfalls bereit erklärte, Abhilfe zu schaffen. Arbeitnehmer, denen zuvor die Pässe weggenommen worden waren, sollten nun unverzüglich und freien Zugang zu diesen Dokumenten wie auch Zugang zu einer 24-Stunden-Hotline haben, falls ihnen die Fabrikleitung den Zugang zu diesen Dokumenten verwehren sollte. Allen Wanderarbeitnehmern der Fabrik sollten alle mit ihrer Beschäftigung in Malaysia verbundenen Rekrutierungsgebühren erstattet werden, und in Zukunft würden alle mit der Beschäftigung verbundenen Gebühren von der Fabrik gezahlt werden. Das amerikanische Unternehmen fasste somit einen wichtigen Beschluss, nämlich an dem Zulieferer festzuhalten und das

Problem durch öffentlich bekanntgegebene Änderungen seiner Geschäftspraxis zu lösen.

250. Mehrere Unternehmen, sowohl Zulieferer als auch Kunden, sahen sich im Jahr 2006 mit weitgehenden Vorwürfen in Jordaniens exportorientierten Fabriken konfrontiert, nachdem ein Bericht des in den USA ansässigen Nationalen Arbeitsausschusses in der Öffentlichkeit Aufsehen erregt hatte. Dies hat bedeutende Reaktionen sowohl seitens der großen Abnehmer, von denen die meisten ihren Sitz in den Vereinigten Staaten haben, als auch seitens der Zulieferer und ihrer repräsentativen Verbände in Jordanien ausgelöst. Einige der Abnehmer haben ihre eigenen Prüfungen intensiviert und bisweilen gewisse Verbesserungen in der Lage dokumentiert. Viele der Zulieferer haben sich seitdem in Zusammenarbeit mit der IAO um ein besseres Verständnis der Zwangsarbeitsprobleme und um Abhilfemaßnahmen bemüht. Im März 2008 beispielsweise wurden zusammen mit der jordanischen Vereinigung der Bekleidungs-, Accessoire- und Textilexporteure (JGATE) eine Reihe von Seminaren veranstaltet, an denen rund 70 leitende Vertreter der Exportfabriken teilnahmen. Auf diesen Tagungen wurden nicht nur allgemeine Grundsätze erörtert, sondern auch die Gründe untersucht, weshalb bestimmte kritisierte Praktiken weiterhin stattfanden. Zu den Diskussionspunkten gehörten Überstundenarbeit, die Einbehaltung von Reisedokumenten, Rekrutierungs- und Erleichterungsgebühren und die konsequente Durchführung von Prüfungen. In Anbetracht dessen, dass unterschiedliche Kodices und Prüfverfahren, die zum Teil unterschiedliche Haltungen zu Zwangsarbeitsindikatoren widerspiegeln, einen großen Zeit- und Ressourcenaufwand erforderten, forderten die Teilnehmer einheitlichere Bewertungen und Verfahren sowie eine bessere Kommunikation zwischen Abnehmern und Zulieferern in diesen Fragen.

### Zwangsarbeit-Audits

251. Die vorstehenden Erfahrungen werfen einige wichtige Fragen hinsichtlich des Nutzens von Sozialaudits für die Ausmerzungen von Zwangsarbeit auf. Wirksamen Audits einer so komplizierten Frage wie Zwangsarbeit stehen viele Hindernisse entgegen. Zu diesen können die relativ kurze Dauer der Audits, Beschränkungen in den Methoden, die zur Durchführung solcher Bewertungen verwendet werden, und die insgesamt unzulängliche Ausbildung von Auditoren in Zwangsarbeit und Menschenhandel gehören. Außerdem gelingt es Sozialaudits im allgemeinen nicht, über die erste Stufe der Lieferkette eines Unternehmens hinauszukommen, was bedeutet, dass viele Unterlieferanten einer Prüfung entgehen.

252. Ein Bericht der Initiative für Ethik im Handel über die Ergebnisse ihres Projekts zur

Bekämpfung der schlimmsten Missbräuche in der Agrarindustrie des VK führt einige der Herausforderungen auf, denen sich Sozialauditoren bei der Prüfung der Praktiken der als „gangmaster“ bezeichneten Arbeitskräftevermittler gegenübersehen. Dazu gehören grundlegende Fragen wie die Fähigkeit von Auditoren, sich mit Arbeitnehmern zu verständigen, die unterschiedliche Sprachen sprechen, sowie kompliziertere Fragen wie die Notwendigkeit, bei der Durchführung von Audits in unterschiedlichen Arbeitsstätten mit unterschiedlichen Belegschaftsgrößen Stetigkeit und die Anwendung gleicher Standards sicherzustellen. Die Frage der Unterauftragsvergabe wird ebenfalls hervorgehoben. In diesem Fall bestärken die Erfahrungen der ETI die allgemeine Auffassung, dass die größten Probleme in den außen vergebenen Teilen der Lieferkette anzutreffen sind. Dem Bericht zufolge offenbart die Beurteilung des Hauptanbieters von Arbeitskräften nicht unbedingt die weiter unten entlang der Kette auftretenden Probleme, und daher muss jeder einzelne Arbeitskräftevermittler geprüft werden.

253. Aus diesen Gründen hat die IAO Sozialauditoren und globale Abnehmer und Zulieferer in Hauptexportländern zusammengeführt mit dem Ziel, die Entwicklung von neuen und besseren Methoden zur Ermittlung von Zwangsarbeits-situationen durch solche Audits zu fördern. Ein Handbuch über Zwangsarbeit für Sozialauditoren ist als Teil der Reihe von Orientierungsmaterialien verfasst worden, die zu diesem Thema für Arbeitgeberverbände und Unternehmen entwickelt worden sind. Das Handbuch unterstreicht die Bedeutung des sozialen Dialogs sowie die Notwendigkeit, dass die Auditoren mit öffentlichen Bediensteten, insbesondere Arbeitsinspektoren, zusammenarbeiten.

### Die Aufgaben und Erfahrungen von Gewerkschaften

254. Der Ruf des IGB im Dezember 2007 nach einer Globalen Gewerkschaftsallianz zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel kam zur rechten Zeit. Zahllose Arbeitnehmerverbände überall in der Welt hatten nur auf diesen Ruf gewartet und reagierten rasch darauf. Viele hatten bereits innovative Maßnahmen ergriffen, um verletzliche Gruppen, einschließlich Wanderarbeitnehmern, zu erreichen, um verbesserte Vorschriften und die Überwachung von Vertragsarbeitsregelungen zu verlangen und um die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern in verschiedenen Teilen der Welt zu fördern.

255. Durch die Anstöße zu einer globalen Arbeitnehmerallianz in dieser Frage im Verein mit der Ausarbeitung und Annahme von gewerkschaftlichen Aktionsplänen in verschiedenen Regionen haben diese bestehenden Bemühungen neuen Auftrieb erhalten und sind stärker gebündelt

worden. Seit einiger Zeit haben viele Gewerkschaften Funktionäre und Programme, die sich mit den Rechten von Hausangestellten und Wanderarbeitnehmern und mit Kinderarbeit befassen, die alle dazu beigetragen haben, dass den Problemen der Zwangsarbeit und des Menschenhandels mehr Beachtung geschenkt wird. Die derzeitige Konzentration auf Zwangsarbeit scheint jedoch besonderen Anklang gefunden zu haben. Die Gewerkschaften erkennen mehr und mehr, dass ihren Mitgliedern im Rahmen der allgemeinen Maßnahmen gegen Zwangsarbeit eine entscheidende Rolle zufällt, und zwar durch unmittelbare Unterstützung der Opfer, durch die Überwachung der Rekrutierungs- und Beschäftigungsbedingungen in Gebieten, in denen Arbeitsaufsicht und Rechtsdurchsetzung noch weitgehend unbekannt sind, und durch die Beteiligung an Multi-Stakeholder-Initiativen, die zunehmend dazu dienen, einen Konsens über die politischen Reaktionen auf Zwangsarbeit anzustreben.

256. In diesem Abschnitt werden zuerst die internationalen Bemühungen um eine stärkere Einbindung der Gewerkschaften in den Kampf gegen Zwangsarbeit beschrieben und die Hauptprobleme aufgezeigt, die angegangen worden sind. Er gibt dann einen Überblick über Initiativen, die auf nationaler Ebene oder im Wege der Zusammenarbeit zwischen Ländern unternommen worden sind, viele davon im Rahmen von IAO-Projekten und durch technische Unterstützung der IAO.

#### **Eine globale Gewerkschaftsallianz: Der Prozess**

257. Anfang 2007 brachte der IGB ein globales Projekt zur Entwicklung und Verbreitung einer Strategie für den Umgang mit Zwangsarbeit und Menschenhandel in enger Zusammenarbeit mit der IAO auf den Weg. In dem Bemühen um umfassende Beiträge von Gewerkschaften zu dieser Strategie wurde im September 2007 in Malaysia eine internationale Konferenz über gewerkschaftliche Aktionen und Strategien veranstaltet, die gemeinsam vom IGB, vom Malaysischen Gewerkschaftskongress (MTUC) und vom IAA-Programm SAP-FL getragen wurde. Die Teilnehmer gliederten ihre Ansätze und Tätigkeiten in die drei Hauptbereiche: Forschung und Datenerhebung, Sensibilisierung und Durchführung von Kampagnen und Verringerung von Anfälligkeit. Außerdem wurden vier vorrangige Bereiche für künftige Tätigkeiten ausgewählt, nämlich: Schuldarbeit in Südasiens und Lateinamerika, Ausbeutung von Hausangestellten, Menschenhandel in Europa und Asien und der Sonderfall Myanmar. Einen Monat danach im Turiner Zentrum der IAO eine Folgetagung veranstaltet mit dem Ziel, den Strategieentwurf durch führende Gewerkschafter und die globalen Gewerkschaftsbünde absegnen zu lassen.

258. Den IGB-Mitgliedern und den globalen Gewerkschaftsbünden wurde auch ein Fragebogen zugeschickt, der dazu diente, die bestehenden Gewerkschaftskapazitäten sowie ihre Bedürfnisse und Möglichkeiten in diesem Bereich zu bewerten. Die Ergebnisse zeigten ein eindeutiges Bekenntnis der Gewerkschaftsbewegung weltweit zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und des Menschenhandels. Sie bestätigten auch, dass in vielen Ländern die gewerkschaftlichen Tätigkeiten und Strukturen diese Probleme bereits aus unterschiedlichen Blickwinkeln angingen. Zahlreiche Gewerkschaften überall in der Welt waren zwar gewillt, gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel vorzugehen, vielen fehlten aber die dazu erforderlichen Kenntnisse, Kompetenzen und Ressourcen. Die Befragung ergab einen großen Bedarf an Kapazitätsaufbau, Beratung und technischer Unterstützung.

#### **Ein Aktionsplan für eine globale Gewerkschaftsallianz: Haupttätigkeitsbereiche**

259. Im Anschluss an diese sorgfältigen Vorbereitungen nahm der IGB auf seiner Generalratsversammlung, die im Dezember 2007 in Washington stattfand, einen elf Punkte umfassenden Aktionsplan an.

260. Hierbei handelt es sich um breite Grundsätze und Aktionsbereiche, an denen sich die künftigen Tätigkeiten von Gewerkschaften orientieren sollen. Der nächste Schritt war die Festlegung von regionsspezifischen Prioritäten. Der IGB erstellte im Anschluss daran im Laufe des Jahres 2008 eine Reihe von Sensibilisierungs- und Informationsmaterialien. Innerhalb der Hauptwebsite des IGB wurde eine Website zu gewerkschaftlichen Aktionen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel eingerichtet, zusammen mit einem Newsletter der Globalen Gewerkschaftsallianz, der in mehreren Sprachen verfügbar ist, und anderen Veröffentlichungen. Darüber hinaus bietet ein „Mini-Ratgeber“ zu Zwangsarbeit Gewerkschaften Rat zu Definitionen, mit Daten und Indikatoren zur Identifizierung des Problems, sowie Rat zu Abhilfemaßnahmen. Der IGB hat auch einschlägige nichtstaatliche Organisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen mit entsprechendem Wissen und Sachverstand kontaktiert, um ihm dabei zu helfen, Zwangsarbeit effektiver anzugehen. Im Jahr 2008 wurde eine Vereinbarung zwischen dem IGB und der auf diese Fragen spezialisierten NGO Anti Slavery International unterzeichnet. Der IGB verpflichtet sich, NGO-Partner in Sensibilisierungstätigkeiten, Ausbildungsseminare und übergreifende Projekte im Rahmen des IGB-Aktionsplans einzubinden. Anti Slavery International verpflichtet sich dementsprechend, die Gewerkschaften soweit wie möglich in ihre eigenen Tätigkeiten einzubinden, was es ihren

**Kasten 4.4**  
**Auf der Tagung des IGB-Generalrats angenommene Aktionspunkte,**  
**Dezember 2007**

- Förderung der Ratifizierung und wirksamen Durchführung der IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit, Arbeitsaufsicht, private Arbeitsvermittler und Wanderarbeitnehmer
- Sensibilisierung von Gewerkschaftsmitgliedern und -funktionären sowie der Öffentlichkeit für Fragen der Zwangsarbeit und des Menschenhandels
- Behandlung von Zwangsarbeits- und Menschenhandelsfragen in zwei- und dreiseitigen Verhandlungen und Vereinbarungen
- Förderung politischer und materieller Unterstützung innerhalb von Gewerkschaftsorganisationen zur Entwicklung von Maßnahmen gegen Zwangsarbeit
- Überwachung von Arbeitsvermittlern und Unternehmen, einschließlich ihrer Lieferketten, zur Aufdeckung und Bekämpfung von Zwangsarbeits- und Menschenhandelspraktiken
- Identifizierung, Dokumentierung und öffentliche Bekanntmachung von Zwangsarbeitsfragen und -fällen
- Bilaterale, sektorale oder regionale gewerkschaftliche Kooperationsvereinbarungen und zweckdienliche Allianzen oder Koalitionen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die über einschlägige Erfahrungen verfügen
- Zusammenarbeit mit Arbeitsaufsichtsdiensten, Vollzugsorganen und anderen in Frage kommenden Stellen oder Arbeitsgruppen
- Kontaktierung und unmittelbare Unterstützung von informellen und ungeschützten Arbeitnehmern sowie von Wanderarbeitnehmern, die gefährdet sind, um deren spezifische Situation und Bedürfnisse anzugehen, auch durch ihre Integration in Gewerkschaften
- Sicherstellen, dass allen Aspekten des Rassismus und der Diskriminierung gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, insbesondere ihrer geschlechtlichen Dimension, da Frauen und Mädchen besonders gefährdet sind
- Enge Zusammenarbeit mit den globalen Gewerkschaftsbündeln, um gezielt Sektoren anzugehen, in denen Zwangsarbeit und Menschenhandel am ehesten vorkommen dürften.

Partnern ermöglicht, von den Erfahrungen der Gewerkschaften in Arbeitsmarktfragen zu profitieren.

### **Regionale Planung und regionaler Kapazitätsaufbau**

261. Die erste regionale Folgeveranstaltung fand im Juli 2008 in Kenia statt, bei der Gewerkschafter aus 20 afrikanischen Ländern zusammenkamen. Auf der Grundlage der von jedem Land vorgelegten nationalen Berichte konnten die Teilnehmer sowohl allgemeine Vorschläge als auch eine Reihe von Empfehlungen, die sich gezielt an Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschafter selbst richteten, unterbreiten. Was die gewerkschaftlichen Tätigkeiten angeht, so erstreckten sich die wesentlichen Empfehlungen sowohl auf organisatorische als auch auf sachliche Aspekte. Beschlossen wurde die Einrichtung eines regionalen, vom Afrika-Büro des IGB koordinierten Netzes von Anlaufstellen in jedem Land, um Fälle gemeinsam anzugehen und Informationen auszutauschen. In sachlicher Hinsicht betonten die Empfehlungen u.a. die Bedeutung von bilateralen und subregionalen Vereinbarungen zwischen Gewerkschaftszentren in verschiedenen Ländern

sowie die Notwendigkeit von vorrangigen Maßnahmen zugunsten von Wanderarbeitnehmern und Arbeitskräften in der informellen Wirtschaft.

262. Eine zweite große Konferenz zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel fand im November 2008 in Athen statt, die vom Allgemeinen Gewerkschaftsbund der Arbeitnehmer Griechenlands (GSEE) in Zusammenarbeit mit dem IGB, dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und dem Paneuropäischen Regionalrat veranstaltet wurde. Ihr Hauptzweck bestand darin, eine Plattform für Debatten und Bewusstseins-schaffung zu bieten und eine umfassende internationale Gewerkschaftsstrategie zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel in Europa zu erarbeiten, unter besonderer Betonung der Lage von Frauen und Kindern. Auf dieser viel beachteten Veranstaltung wurde eine gesamteuropäische Strategie für das gewerkschaftliche Vorgehen gegen Zwangsarbeit zusammen mit einem Zweijahres-Aktionsplan festgelegt. Die „Erklärung von Athen“ zu dieser Frage fand große Aufmerksamkeit in den Medien, was erneut die Tatsache bekräftigte, dass Zwangsarbeit, die sich aus dem Handel mit irregulären Migranten, insbesondere Frauen und Kindern, ergibt, in der europäischen Region ein großes Problem darstellt.

### Initiativen der globalen Gewerkschaftsbünde

263. Die globalen Gewerkschaften mit ihrer Fokussierung auf die Rechte und den Schutz von Arbeitnehmern in bestimmten Produktions- oder Organisationssektoren können im Kampf gegen Zwangsarbeit eine führende Rolle übernehmen. Ein guter Ansatzpunkt kann die Aushandlung von Rahmenvereinbarungen mit bestimmten Industrien oder einzelnen Unternehmen sein, einschließlich Garantien gegen Zwangsarbeit als Teil eines umfassenderen Bekenntnisses zu Arbeitnehmerrechten. So hat der Internationale Bund der Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter (ITGLWF) ständig auf die Zwangsarbeitspraktiken hingewiesen, von denen Wanderarbeitnehmer betroffen sind. Im Oktober 2007 unterzeichnete er eine Rahmenvereinbarung mit dem spanischen Unternehmen Inditex, in dem das Unternehmen sich dazu verpflichtet, im Rahmen einer breiteren Vereinbarung zur Förderung der Kernarbeitsnormen der IAO Maßnahmen gegen Zwangsarbeit zu ergreifen. Inditex verpflichtete sich, diese Normen in seiner gesamten Lieferkette auf alle Arbeitnehmer anzuwenden, gleich ob sie unmittelbar von Inditex oder von externen Herstellern und Zulieferern beschäftigt werden. Im September 2007 unterzeichneten der Internationale Bund der Chemie-, Energie- und Bergarbeitergewerkschaften (ICEM) und der Internationale Metallarbeiterbund (IMB) gemeinsam eine neue globale Vereinbarung mit Umicore, einem weltweit tätigen Unternehmen, das sich hauptsächlich mit Metalldienstleistungen und -produktion beschäftigt. Ein Punkt dieser Vereinbarung war das Verbot von Zwangsarbeit.

264. Im Mai 2006 schufen das IAO-Büro in Lima und die Internationale der Bau- und Holzarbeiter (BWI) mit der Unterzeichnung einer ersten Vereinbarung zwischen einer globalen Gewerkschaft und der IAO, in der es speziell um die Bekämpfung von Zwangsarbeit geht, einen wichtigen Präzedenzfall. Angesichts der zunehmenden Anzeichen dafür, dass in der Holz- und Forstindustrie in den Andenländern, insbesondere in Bolivien und Peru, Zwangsarbeit eingesetzt wird, verpflichteten sich die beiden Organisationen zu einer Reihe von gemeinsamen Tätigkeiten zur Schaffung von Bewusstsein und zur Verbreitung von Informationen und zu Bemühungen um die gewerkschaftliche Organisation der Holzarbeiter. Im Dezember 2007 wurde diese Zusammenarbeit durch eine neue Vereinbarung auf ganz Lateinamerika und die Karibik ausgeweitet. Infolgedessen wurde von der BWI im August 2008 ein gewerkschaftliches Pilotprojekt zur Bekämpfung der Zwangsarbeit im Forstsektor in Bolivien und Peru auf den Weg gebracht. Das Projekt wird vom Niederländischen Gewerkschaftsbund FNV finanziert und von der IAO unterstützt. Sein Ziel ist es,

tatsächliche oder potentielle Opfer von Zwangsarbeit in diesem Sektor durch Sensibilisierung, die Organisation von Arbeitnehmern und die Schaffung von Allianzen zu verteidigen.

265. Vorbeugende Strategien sind auch von globalen Gewerkschaften angenommen worden, die sich um die Bedürfnisse von Arbeitnehmern in ihrem besonderen Sektor kümmern. Die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) hat intensive Kontakte zu künftigen Migranten im Sektor der Gesundheitsversorgung aufgenommen. Von den Durchführungspartnern des IÖD-Projekts Migration und weibliche Gesundheitsarbeiter in 16 Entsende- und Aufnahmeländern ist ein Informations-Kit erstellt worden. Das Informationspaket soll weiblichen Gesundheitsarbeitern dabei helfen, die richtige Wahl zu treffen, wenn sie mit oft komplexen Entscheidungen in Bezug auf das wünschenswerte Bestimmungsland konfrontiert sind. Es enthält praktische Informationen über die Lebenshaltungskosten, gesetzliche und Beschäftigungsrechte und Gewerkschaftskontakte in den Bestimmungsländern. Außerdem werden allgemeine Informationen über Migrationsfragen im Gesundheitssektor und die Rolle der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor geboten.

266. Die globale Gewerkschaft für den Dienstleistungssektor, Union Network International (UNI), hat ihren „UNI-Pass“ eingeführt, der dazu dient, Kontakt mit ihrem Netz von UNI-Mitgliedern zu halten, die Migranten Hilfe und Rat bieten können, wo immer sie sich befinden. Die Mitglieder entscheiden über den Grad der Unterstützung, die sie Migranten leisten werden, die Gewerkschaftsmitglieder in ihren eigenen Ländern sind, und machen das Programm über ihre eigenen Websites bekannt.

### Nationale Maßnahmen: Orientierungshilfe und Toolkits

267. Da sie einen ersten Schritt zur Förderung von Bewusstsein und Engagement darstellen, sind allgemeine Toolkits eindeutig von Bedeutung. Einer wurde im Februar 2007 vom Gewerkschaftskongress des VK im Rahmen der im Vereinigten Königreich durchgeführten Tätigkeiten zum Gedenken an den 200. Jahrestag der Abschaffung des transatlantischen Sklavenhandels in Europa herausgegeben<sup>4</sup>. Er ist in erster Linie für gewerkschaftliche Ausbilder bestimmt und zielt allgemein darauf ab, dafür zu sorgen, dass Zwangsarbeitsanliegen in Bildungseinrichtungen und öffentlichen Foren mit größerem Vertrauen angegangen werden, aber auch, unter individuellen Gewerkschaftern Interesse zu wecken und zu

<sup>4</sup> *Slave and forced labour in the twenty-first century: A TUC fact file and activities pack for trade union tutors*, Unionlearn/TUC Education, London, 2007.

Maßnahmen anzuregen. Ein „Zwangsarbeitsbewusstseins-Audit“ hilft den Nutzern, ihren Wissensstand zu überprüfen und entsprechend zu handeln. Ein weiteres Toolkit über Zwangsarbeit und Menschenhandel wurde von der IAO zusammen mit Gewerkschaften in Sambia im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts über Zwangsarbeit zwischen der IAO und ihren dortigen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen entwickelt. Er bietet Hintergrundinformationen über das Problem der Zwangsarbeit und des Menschenhandels in Sambia und erläutert, weshalb Gewerkschaften sich engagieren sollten, und führt konkrete Maßnahmen an, die sie treffen können. Ziel war die Entwicklung eines Modells, das sich leicht an die Bedürfnisse von Gewerkschaftern in anderen afrikanischen Ländern und vielleicht allgemeiner anpassen lässt.

### Informationskampagnen

268. Die erste Stufe einer aufsuchenden Arbeit für diejenigen, die dem Risiko der Zwangsarbeit ausgesetzt sind, besteht in einer angemessenen Information über diese Risiken und auch über die Sozialleistungen und Sozialansprüche für die betreffenden Arbeitnehmer, was in beide Richtungen geht. Gewerkschaften können Teil der Unterstützungsgruppen sein, die ihre Staatsangehörigen kontaktieren, die einen Auslandseinsatz anstreben. Sie können auch dazu beitragen, die ausländischen Migranten in ihren eigenen Ländern zu kontaktieren. Es gibt viele nationale Beispiele hierfür, wobei Gewerkschaften jetzt erhebliche Erfahrungen erwerben und Gedanken austauschen. In Kolumbien hat der Allgemeine Arbeitnehmerbund in Bogota ein Informations- und Dienstleistungszentrum eingerichtet, das Verbindungen zu acht Hauptbestimmungsländern von kolumbianischen Wanderarbeitnehmern unterhält. In Costa Rica gibt ein gewerkschaftliches Unterstützungszentrum für Migranten einen Newsletter für Migranten, die hauptsächlich aus Nicaragua kommen, heraus zusammen mit Broschüren über Arbeitnehmerrechte und arbeitsrechtliche Vorschriften in dem Land. In Spanien betreiben die Arbeiterkommissionen und die Allgemeine Arbeitergewerkschaft jetzt zahlreiche Migranteninformationszentren, die Migranten ebenfalls über arbeitsrechtliche Vorschriften und Arbeitsgenehmigungsverfahren informieren und außerdem Sprachkurse und andere praktische Ausbildungslehrgänge für Migranten bieten. Der Bund der Hotelangestellten von Zypern, die deutsche Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG-BAU), die polnische Agrararbeitergewerkschaft (ZZPR) und die schwedische Gewerkschaft der Kommunalarbeiter (Kommunal) neben vielen anderen bieten Informationsdienstleistungen dieser Art.

### Die Organisation von Migranten und Unterstützung ihrer Forderungen

269. Die Organisation von Migranten, insbesondere jenen, die sich in einer irregulären Situation befinden, kann eine große Herausforderung darstellen. In manchen Fällen müssen Gewerkschaften möglicherweise gesetzliche Einschränkungen dieser Tätigkeiten hinnehmen. Dennoch hat diese Art von Organisationsarbeit in verschiedenen Regionen stetig zugenommen.

270. Der Allgemeine Jordanische Gewerkschaftsbund hat eine offizielle Erlaubnis zur Einrichtung von Gewerkschaftsbüros in den Ausfuhr-Freizonen erwirkt, in denen mehr als zwei Drittel der Arbeitnehmer asiatische Migranten sind. Die Migranten können nun jordanischen Gewerkschaften beitreten, können sich aber noch nicht in Ämter wählen lassen. Im Industriegebiet Ad-Dulyl beispielsweise machten die Migranten, die Gewerkschaften angehören, ein Zehntel der 30.000 Arbeitnehmer aus. Die Arbeitsmethoden der Gewerkschaften sind an die Produktionsmethoden angepasst worden, wobei ihre Büros manchmal Tag und Nacht geöffnet sind, um während der gesamten Dauer der drei aufeinanderfolgenden Schichten Dienste leisten zu können. Beschwerden werden schriftlich vorgebracht und ins Arabische übersetzt. In einem Fall konnte ein in letzter Minute erfolgtes Eingreifen der jordanischen Textilgewerkschaft die angedrohte Deportation von sechs weiblichen Arbeitnehmern aufgrund ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit abwenden.

271. Im Jahr 2006 veranstaltete die Transportarbeitergewerkschaft (Unite T and G) im Vereinigten Königreich eine besondere Kampagne in Lebensmittelfabriken in der Stadt Birmingham, wo die meisten Arbeitnehmer Migranten sind. Durch den Einsatz von Organisatoren mit demselben nationalen Hintergrund und derselben Sprache wie die Migranten gelang es der Kampagne, 300 neue Mitglieder für die Gewerkschaft zu werben, und auch Lohnerhöhungen von rund 12 Prozent für die Arbeitnehmer zu erwirken.

272. Der Malaysische Verbindungsrat, das Koordinierungsgremium für Union Network International in Malaysia, hat in mehr als 20 Gebieten Malaysias ein Netz von Helpdesks für Migranten betrieben, das Wanderarbeitnehmern aus mehreren asiatischen Entsendeländern Unterstützung geleistet hat. Die Fälle umfassten Zwangsarbeits- und sonstige Missbräuche, wie die Beschlagnahme von Pässen, physische Einschüchterung und übermäßige Arbeitszeiten durch Zwangsüberstunden.

273. In Portugal können irreguläre Wanderarbeitnehmer Beschwerden wegen Ausbeutung der Arbeitskraft bei dem für Sozialsachen zuständigen Anklagevertreter einreichen, der keine Erkundigungen über den Einwanderungsstatus des Beschwerdeführers einzieht. Die portugiesischen

Gewerkschaften haben die Verwaltung für Soziale Sicherheit mit mehreren Fällen von Misshandlung von Wanderarbeitnehmern befasst. Die Arbeitsgerichte haben in zahlreichen Fällen, die von den Gewerkschaften vorgebracht worden waren, zugunsten von Migranten ohne Papiere entschieden.

#### **Aufdeckung und Dokumentierung von Zwangsarbeitsfällen**

274. Eine entsprechende Ausbildung vorausgesetzt, sind Gewerkschafter besonders gut gerüstet, um einzelne Fälle von Zwangsarbeit aufzudecken und geeignete Abhilfemaßnahmen zugunsten der Opfer zu treffen. In Belgien beispielsweise hat die Gewerkschaft Nahrungsmittel und Dienstleistungen der misslichen Lage von Hausangestellten besondere Beachtung geschenkt. Ein Beispiel war ein Fall in Brüssel, wo Hausangestellte in einem Hotel von einer Familie aus einem der Golfstaaten schwer misshandelt worden waren, die ihre Dokumente beschlagnahmte und ihre Bewegungsfreiheit einschränkte. Die Gewerkschaft hat die Gerichte mit etlichen dieser Fälle befasst und außerdem eine allgemeine Kampagne zum Thema Hausarbeit veranstaltet.

275. Mitte 2007 übernahm der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund (ACFTU) nach Medienberichten über schwere Zwangsarbeitsmissbräuche in der Provinz Shanxi zusammen mit den Gesetzesvollzugsorganen eine wichtige Rolle in den anschließenden Ermittlungen. Bald darauf vermittelte die IAO leitenden, für Rechtsfragen zuständigen Funktionären des ACFTU aus den meisten chinesischen Provinzen eine Ausbildung in Mitteln und Wegen zur Aufdeckung und Weiterverfolgung von Zwangsarbeitsfällen.

276. Arbeiten dieser Art können von Gewerkschaften unter schwierigen und gefährlichen Umständen durchgeführt werden. In Myanmar sammelt der Bund der Gewerkschaften von Burma (FTUB) detaillierte Informationen über Zwangsarbeitsopfer und -täter, den Ort, die Dauer und die Formen der Arbeit, zu der Mitglieder der Gemeinschaft gezwungen werden. Der FTUB verfügt zwar über ein Netz von Gewerkschaftsaktivisten vor Ort, ihre Arbeit ist jedoch mit erheblichen Risiken verbunden und sie müssen anonym bleiben. Die Ergebnisse der Überwachungen werden auf der Website des FTUB veröffentlicht.

#### **Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften in verschiedenen Ländern**

277. Eine solche Zusammenarbeit, die wichtig ist, wenn Migranten dem Risiko der Zwangsarbeit ausgesetzt sind, kann über mehr oder weniger formelle Mechanismen erfolgen. Beispiele für formelle Vereinbarungen lassen sich aus Zentral-

und Südostasien anführen. Im Jahr 2006 schlossen die kirgisische Landarbeitergewerkschaft (AWU) und die Agrarindustrielle Gewerkschaft der Region Almaty in Kasachstan eine Kooperationsvereinbarung im Hinblick auf einen besseren Schutz kirgisischer Wanderarbeitnehmer in der Landwirtschaft Kasachstans. Die AWU bietet Informationen vor der Migration u.a. über Reisekosten und Überweisungsverfahren, Arbeitsbedingungen und Kontakte der lokalen Gewerkschaft in Kasachstan. Die Agroindustrielle Gewerkschaft der Region Almaty erklärte sich bereit, kirgisische Migranten über ihre Beschäftigungsrechte in Kasachstan zu informieren und ihnen die Mitgliedschaft in der lokalen Gewerkschaft anzubieten. Eine ähnliche Vereinbarung zwischen Gewerkschaften des Baugewerbes in Tadschikistan und der Russischen Föderation ermöglichte es nahezu 3.000 tadschikistanischen Arbeitnehmern, der russischen Gewerkschaft beizutreten. In Asien unterzeichneten der Malaysische Gewerkschaftskongress (MTUC) und der Indonesische Gewerkschaftskongress im September 2006 eine Partnerschaftvereinbarung. Regelmäßige Kontakte zwischen den beiden Organisationen sollen sicherstellen, dass im Fall einer Verletzung der Rechte von Wanderarbeitnehmern in Malaysia unverzüglich gehandelt wird.

278. In Europa hat der Allgemeine Bund portugiesischer Arbeitnehmer (CGTP-IN) Vereinbarungen mit den Gewerkschaften von Hauptbestimmungsländern für portugiesische Wanderarbeitnehmer geschlossen, darunter Luxemburg, Spanien, Schweiz und das Vereinigte Königreich, mit denen eine Mitgliedschaft von portugiesischen Arbeitnehmern in ihren Gewerkschaften gefördert wird.

#### **Zusammenarbeit mit NGOs und der Zivilgesellschaft**

279. Gewerkschaften profitieren natürlich von einer Zusammenarbeit mit spezialisierten NGOs und der Zivilgesellschaft, sei es auf dem Gebiet der Forschung und Datenerhebung oder bei der Bereitstellung von Unterstützungsdiensten. Das rasche Wachstum von NGOs jeder Art, die sich mit Tätigkeiten gegen den Menschenhandel befassen, bietet viele Möglichkeiten für solche Netzwerke und Koalitionen. In Afrika hat die Zentralorganisation der Gewerkschaften Kenias (COTU) in den ostafrikanischen Regionen mit solchen NGOs zusammengearbeitet, die sich für Maßnahmen gegen den Menschenhandel engagieren. In Asien hat der Allgemeine Bund der nepalesischen Gewerkschaften mit Anti Slavery International und mit zivilgesellschaftlichen Forschungs- und Unterstützungsgruppen in Indien und Pakistan zusammengearbeitet, um Fortschritte bei der Beseitigung von Schuldarbeitssystemen zu prüfen. Eine im Jahr 2007 veröffentlichte Unter-

suchung <sup>5</sup> beschreibt die nepalesischen Erfahrungen mit der Organisation von Schuldarbeitern und betont die Bedeutung von Kollektivverhandlungen für den Kampf gegen Zwangsarbeit.

280. In Europa stellt die Zusammenarbeit zwischen der Dienstleistungs-, Industrie- und Facharbeitergewerkschaft Irlands (SIPTU) und dem Migrant Rights Centre Ireland (MRCI) ein solches Kooperationsmodell dar. Das MRCI hilft Migranten in Sektoren wie Landwirtschaft, Hausarbeit sowie Hotel- und Gaststättengewerbe mit Unterstützungsdiensten in mehreren Sprachen und hilft Wanderarbeitnehmern auch bei der Einrichtung eigener Unterstützungsgruppen. In Zusammenarbeit mit SIPTU informiert es auch die Migranten in ihrem Netzwerk über die Vorteile einer Gewerkschaftszugehörigkeit, und viele Migranten sind später aufgrund dieser Bemühungen Gewerkschaften beigetreten.

### Die kommenden Herausforderungen

281. Trotz zunehmender Sensibilisierung sind Maßnahmen gegen Zwangsarbeit für die meisten Gewerkschaften nach wie vor ein neuer Tätigkeitsbereich; sie können gegenüber früheren, stark mediatisierten Gewerkschaftskampagnen gegen die Kinderarbeit wegen politischer Empfindlichkeiten sowie wegen der logistischen Probleme im Zusammenhang mit der Kontaktierung von Arbeitnehmern in der Schattenwirtschaft und in entlegenen Regionen andere Herausforderungen mit sich bringen.

282. Zunächst die politischen Empfindlichkeiten. Wanderarbeitnehmer können als eine Bedrohung für die einheimischen Arbeitnehmer empfunden werden, die die Kernmitgliedschaft der Gewerkschaften bilden und die möglicherweise nur ungern deren Sache vertreten wollen. Umgekehrt zögern Wanderarbeitnehmer in einer irregulären Situation möglicherweise, an Gewerkschaften heranzutreten aus Angst, ihren Arbeitsplatz zu verlieren oder abgeschoben zu werden. Ein Haupthindernis für die Organisation von Wanderarbeitnehmern können die Einschränkungen des Rechts von Migranten, einer Gewerkschaft beizutreten, in der innerstaatlichen Arbeitsgesetzgebung sein.

283. Die logistischen Herausforderungen sind beträchtlich und komplex. Die Sektoren mit einer großen Verbreitung von Zwangsarbeit oder einem hohen Zwangsarbeitsrisiko sind oft diejenigen mit der geringsten Gewerkschaftsdichte. Eine Verstärkung der gewerkschaftlichen Maßnahmen gegen Zwangsarbeit wird eine umfassendere Organisation in schwer zu erreichenden Sektoren, wie Baugewerbe und Textilindustrie, sowie unter

Migranten, Hausangestellten und Arbeitnehmern im informellen Sektor allgemeiner erfordern. Wanderarbeitnehmer haben im allgemeinen lange Arbeitszeiten und können unter Umständen den Arbeitsplatz nicht verlassen, um Hilfe zu suchen. Es bedarf einer proaktiven Strategie sowie methodischer Diskussionen unter Gewerkschaftsführern im Hinblick auf die Entwicklung einer geeigneten Politik und Vision.

284. Die Strategien und Aktionspläne zu Zwangsarbeit und Menschenhandel werden weiterentwickelt, und es ist klar, dass sie sowohl den allgemeinen Politikrahmen zum Schutz gegen die Zwangsausbeutung von prekären Arbeitnehmern als auch die praktischen Maßnahmen auf der Ebene der Arbeitsstätte und der Gemeinschaft umfassen müssen.

285. Im Bereich der Politik gibt es viele interessante Beispiele, eins soll jedoch zur Veranschaulichung genügen. In Malaysia trafen die Gewerkschaften im August 2008 in Selangor mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einer nationalen Konsultation über den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern unter der Schirmherrschaft der Sonderarbeitsgruppe für ASEAN-Wanderarbeitnehmer zusammen. Sie erarbeitete eine umfassende Reihe von Empfehlungen für die Regierung und das Parlament von Malaysia sowie für ASEAN-Staaten, die sich auf folgende Fragen erstreckten: allgemeine politische Grundsätze; die Anwerbung und Vermittlung von Arbeitnehmern; Arbeits- und Lebensbedingungen; Menschenhandel; und Rechtsdurchsetzung und Zugang zur Justiz <sup>6</sup>. Diese schlossen nachhaltige Empfehlungen zu dem „Auslagerungs“-System ein, das Schuldarbeitsregelungen geschaffen und den Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft gefördert hatte, und zu Instrumenten wie die Abgabe auf ausländische Arbeitnehmer, die „zur Vertiefung der Knechtschaft unter den Arbeitnehmern beigetragen“ hatte. Sorgfältig ausgearbeitete grundsatzpolitische Empfehlungen dieser Art haben den Boden für systematische Gewerkschaftskampagnen bereitet. In Malaysia beging der MTUC danach am 7. Oktober 2008 den Welttag für menschenwürdige Arbeit mit einer Großkundgebung, auf der gegen die Auslagerungspolitik und die Zwangsarbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmern protestiert wurde.

286. Inwieweit diese Anliegen zu den höchsten gewerkschaftlichen Prioritäten zählen, hängt natürlich von den Arbeitsmarktgegebenheiten der einzelnen Länder ab. Es deutet aber alles darauf hin, dass die Gewerkschaften in fast allen Ländern

<sup>5</sup> „Paying back in sweat and tears“, Anti-Slavery International, 2007.

<sup>6</sup> National Statement, Malaysia National Consultation on the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 13.-14. Aug. 2008, Quality Inn, Shah Alam, Selangor, Malaysia.

sich der Dringlichkeit der Probleme jetzt bewusst sind. Sie können von den Erfahrungen der malaysischen Gewerkschaften und den anderen in diesem Abschnitt beschriebenen Praktiken lernen, um einer Arbeitnehmerallianz gegen Zwangsarbeit und ihren verschiedenen strategischen Komponenten echte Substanz zu verleihen.

#### **Bündelung der Anstrengungen: Die Bedeutung von Multi-Stakeholder- Initiativen**

287. Beim Angehen der oft komplexen Fragen der Zwangsarbeit in der heutigen Zeit müssen die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO ihre Anstrengungen bündeln. Alle Partner müssen sich intensiv um einen Konsens über die Gesetze und Politiken gegen Zwangsarbeit, einschließlich ihrer subtileren Formen, bemühen. Sie müssen sich auch um einen ähnlichen Konsens über die Rollen und Reaktionen in Bezug auf die moderne Zwangsarbeit bemühen: wie sie überwacht werden soll; wann Zwangsmaßnahmen angewendet werden sollen und gegen wen; wie schwer diese Zwangsmaßnahmen als Strafen oder Abschreckung sein sollten; und wie Ansätze der Rechtsdurchsetzung mit der Prävention und dem Schutz in Einklang gebracht werden sollen, die erforderlich sind, um die eigentlichen Ursachen des Problems anzugehen.

288. Dies rückt die Rolle von „Multi-Stakeholder-Initiativen“ (MSIs) und der „sozialen Verantwortung der Unternehmen“ (CSR) in den Vordergrund. Beide Begriffe bedürfen der Erläuterung, wie sie in diesem Abschnitt verwendet werden.

289. MSIs haben unterschiedliche Formen angenommen und umfassen unterschiedliche Akteure. Die meisten sind jedoch als NGOs oder Stiftungen gegründet worden, denen Unternehmen, Branchenorganisationen, Arbeitnehmerverbände und zivilgesellschaftliche Gruppen angehören, die mit Menschenrechten, Konsumentenrechten und anderen Fragen befasst sind. Organisationen des öffentlichen Sektors beteiligen sich in der Regel nicht unmittelbar an solchen MSIs, wenngleich sie als Beobachter fungieren oder finanzielle Unterstützung leisten können. MSIs befassen sich normalerweise mit Politikentwicklung, Forschung und Kapazitätsaufbau und bieten ein Forum für die Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Verhaltensregeln. Manche MSIs haben auch Zertifizierungssysteme entwickelt, die Sozialaudits als Methode zur Messung der Einhaltung eines festgelegten Standards durch Unternehmen verwenden.

290. CSR ist von der IAO als ein Mittel definiert worden, mit dessen Hilfe Unternehmen die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Gesellschaft berücksichtigen und ihre Grundsätze und Werte sowohl in ihren eigenen internen Methoden und Verfahren als auch in ihrem Zusammenspiel mit

anderen bekräftigen. Es ist eine freiwillige unternehmensgetriebene Initiative und bezieht sich auf Tätigkeiten, die als über die Einhaltung der Rechtsvorschriften hinausgehend erachtet werden<sup>7</sup>. Das CSR-Konzept haben sich jedoch auch Regierungen und zivilgesellschaftliche Gruppen zu eigen gemacht. In vielen NGOs haben sich Unternehmen und Branchen zusammengeschlossen mit dem Ziel, sozial verantwortungsbewusste Geschäftspraktiken zu fördern.

291. Auf jeden Fall stehen Zwangsarbeitsanliegen auf den Agenden von MSIs und CSR jetzt ganz oben. Sektorale Initiativen in der Kakao-, Baumwoll-, Palmöl-, Zucker- und Tabakindustrie, um nur einige zu nennen, haben Maßnahmen gegen Zwangsarbeit in den Vordergrund gestellt. Eine Reihe von NGOs bemühen sich jetzt um eine Zusammenarbeit mit den Unternehmen bei der Prüfung von Zwangsarbeit und bei der Beratung über Abhilfestrategien zu ihrer Vermeidung. Herausragende Beispiele sind die Fair Labour Association (FLA), Social Accountability International (SAI) und Verité in den Vereinigten Staaten.

292. Manche MSIs haben bei der Herbeiführung eines sozialen Konsenses über Unternehmensanliegen, einschließlich Zwangsarbeit, und bisweilen bei der Förderung neuer Vorschriften eine führende Rolle gespielt. Ein positives Beispiel ist die Initiative für Ethik im Handel (ETI), die im Vereinigten Königreich ansässig ist, aber Kontakte und Mitglieder in vielen anderen Ländern hat. Der ETI gehören Unternehmen, Gewerkschaften und NGOs an, und sie wird von der Regierung des VK finanziell unterstützt. Sie war das maßgebende Politikforum für das Angehen von missbräuchlichen Arbeitspraktiken in der Vertragsarbeitsindustrie des VK, einschließlich der Praktiken der nicht registrierten „gangmaster“. Die Allianz, die sie zwischen staatlichen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen schuf, spielte eine sehr wichtige Rolle bei der Einrichtung eines gesetzlichen Zulassungs- und Registrierungsprogramms für Arbeitskräftevermittler in der Landwirtschaft und in der Schalentierfischerei. Die ETI hat auch für ihre Mitglieder Orientierungsmaterial über die Schuldarbeit von Arbeitnehmern international erstellt.

293. Aus diesen und ähnlichen zur Zeit laufenden Initiativen lassen sich Lehren ziehen. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, das richtige Verhältnis zwischen dem freiwilligen Charakter der meisten CSR-Ansätze mit ihrem Schwergewicht auf Verhaltenskodices und Selbstregulierung und der eindeutigen gesetzlichen

<sup>7</sup> IAA: Verwaltungsratsdokument GB.295/MNE/2/1, Unterausschuss für multinationale Unternehmen, 295. Tagung, Genf, März 2006.

#### **Kasten 4.5** **Multi-Stakeholder-Initiativen gegen Zwangsarbeit in Brasilien**

Die gemeinsamen Anstrengungen der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Regierung zur Bekämpfung der Zwangsarbeit in Brasilien sind ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, was durch solche Initiativen erreicht werden kann. Erstens stellte der private Sektor finanzielle und technische Unterstützung für eine großangelegte nationale Kampagne bereit, die mit Hilfe der IAO entwickelt worden war, um das Bewusstsein für Zwangsarbeit zu schärfen. Spruchbänder, Plakate, Rundfunk- und TV-Werbespots, Mauspads sowie T-shirts wurden in Partnerschaft mit dem privaten Sektor gestaltet und verteilt. Es wurden mehr als 11 Millionen Dollar gespendet, insbesondere durch die Bereitstellung von Werbefläche in den Medien. Große Bergbau- und Transportunternehmen unterstützten eine zweite Phase der Kampagne durch den Druck von rund 300.000 Broschüren und 4.000 Plakaten und die Bereitstellung von Gratis-Werbefläche auf Flughäfen. Auf den 27 größten Flughäfen von Brasilien wurden drei Monate lang Spruchbänder der Kampagne gezeigt. Im Fernsehen wurden acht Kurzfilme über Zwangsarbeit gezeigt, und ein vom größten Fernsehkanal des Landes zur besten Sendezeit ausgestrahltes Programm, in dem berühmte Schauspieler auftraten, erreichte Millionen von Brasilianern.

In der Stahlindustrie sind bedeutende gemeinsame Maßnahmen gegen Zwangsarbeit durchgeführt worden. Diese nahmen ihren Anfang im Jahr 2004, als die Vereinigung der Stahlindustrien in der Region Carajás (ASICA) mit Unterstützung des Ethos-Instituts für unternehmerische und soziale Verantwortung und der IAO einen Stahlindustrie-Pakt unterzeichnete, an dem 13 Stahlunternehmen im Staat Maranhão beteiligt waren. Im Rahmen des Pakts wurde dann eine Bürger-Kohleinstitution (ICC) geschaffen, um Zwangsarbeit in der Stahlproduktionskette zu beseitigen. Die ICC führt Sozialaudits von Holzkohlelieferanten auf der Basis eines Verhaltenskodexes durch. Bei Verstößen gegen den Kodex wird die Zulieferer-Zertifizierung entzogen, und andere Mitgliedsunternehmen brechen die geschäftlichen Beziehungen zu ihnen ab. Die ICC hat auch ein innovatives Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Beschäftigung (MTE) auf den Weg gebracht. Das Ministerium übermittelt der ICC ein Verzeichnis der Zwangsarbeiter, die von Arbeitsinspektoren befreit worden sind, und die ICC bemüht sich, sie in menschenwürdige Arbeitsplätze mit formellen Arbeitsverträgen zu vermitteln. Die Aufgabe stellt sich oft kompliziert dar, da nur 30 Prozent der befreiten Arbeitnehmer ausfindig gemacht werden können, und die meisten von ihnen verfügen über ein geringes Bildungs- und Alphabetisierungsniveau. Im Jahr 2006 wurden 46 Arbeitnehmer und im Jahr 2007 115 wieder eingegliedert, indem ihnen ein Arbeitsplatz in Stahlunternehmen in Maranhão, Pará und Tocantins verschafft wurde. Darüber hinaus haben die im Stahlindustrie-Pakt zusammengeschlossenen Unternehmen rund 350.000 US-Dollar für die Wiedereingliederung von mindestens 400 weiteren geretteten Arbeitnehmern bis Ende 2010 zugesagt.

Auf Wunsch des Ministeriums und des Sondersekretariats für Menschenrechte hat die NGO Repórter Brasil zusammen mit der IAO eine Lieferkettenstudie über die von den in der „schmutzigen Liste“ (eine vom MTE alle sechs Monate herausgegebene Liste mit den Namen derjenigen, die beim Einsatz von Zwangsarbeit erwischt worden sind) aufgeführten Unternehmen hergestellten Güter durchgeführt. Eine erste Untersuchung im Jahr 2005 verfolgte den Einsatz von Zwangsarbeit bei der Produktion von verschiedenen landwirtschaftlichen und sonstigen Erzeugnissen. Eine weitere Untersuchung im Jahr 2007 lieferte Informationen über die Verbindungen zwischen anderen kommerziellen Netzwerken und Zwangsarbeit. Diese haben wesentlich dazu beigetragen, das Bewusstsein der Öffentlichkeit sowie von Arbeitgebern für das Risiko von Zwangsarbeit in ihren Lieferketten zu schärfen. Aufgrund dieser Untersuchungen kontaktierten die IAO und das Instituto Ethos die im Zuge der Ermittlungen identifizierten Unternehmen, um sie auf den Einsatz von Zwangsarbeit in ihrer Lieferkette hinzuweisen. Aus dieser Initiative ging im Mai 2005 der Nationale Pakt zur Beseitigung von Sklavenarbeit hervor. Der brasilianische Pakt enthält Verpflichtungen einzelner Unternehmen zum Vorgehen gegen Zwangsarbeit durch die Aufnahme von Klauseln in ihre Kauf- und Verkaufsverträge und die Erleichterung der Wiedereingliederung von befreiten Arbeitnehmern. Zu den mehr als 180 Unterzeichnern (Stand 15. Juli 2008) gehören große Supermarktketten sowie Industrie- und Finanzgruppen, auf die zusammen ein Fünftel des BIP Brasiliens entfällt. Maßnahmen zur Weiterverfolgung des Pakts sind von Ethos zusammen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen vorgesehen worden, wobei die Überwachung von der NGO Social Observatory Institute durchgeführt wird. Die Überwachung beinhaltet die Bewertung der Einhaltung der Bestimmungen des Nationalen Pakts, und bei weiteren Folgemaßnahmen geht es darum, vorbildliche Praktiken zu dokumentieren und sicherzustellen, dass die Unternehmen konkrete Maßnahmen zum Nachweis ihres Engagements getroffen haben. Als Folge der Überwachung wurde im Juli 2008 ein Unterzeichnerunternehmen aus dem Pakt ausgeschlossen, nachdem festgestellt worden war, dass es zwischen 2007 und 2008 entwürdigende Zwangsarbeit, die in zwei Fällen Schuldnechtschaft einschloss, eingesetzt hatte.

Verpflichtung zur Verhinderung und Beseitigung von Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft zu finden, eine Verpflichtung, die eine nachhaltige und wirksame Überwachung erfordert. Die Prä-

senz von MSIs im Bereich der Audits ist zu begrüßen, aber nur dann, wenn sie einen einheitlichen Ansatz anwenden, der auf den IAO-Normen über Zwangsarbeit und der einschlägigen

Jurisprudenz der IAO-Aufsichtsgremien beruht. Wichtig ist auch, dass diese von Regierungen oder privaten Organisationen nicht als ein Ersatz für die staatlichen Stellen angesehen werden, die für die Überwachung der Arbeitsbedingungen zuständig sind, die in vielen Ländern jetzt dringend verstärkt

werden müssen. MSIs sollten dazu angeregt werden, in Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen zu erkunden, wo gemeinsame Anstrengungen zu wirksameren Maßnahmen führen könnten, insbesondere im Rahmen der Arbeitsinspektorate und der Sozialaudits.



# Kapitel 5

## Bekämpfung der Zwangsarbeit durch technische Zusammenarbeit: Erfolge und Herausforderungen

### Einleitung

294. Wie kann die IAO ihre globale Führungsrolle bei Maßnahmen zur Beseitigung der Kinderarbeit am besten wahrnehmen? Welche Lehren lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen ziehen? In diesem Kapitel werden anhand von Beispielen einige Erfolge und Herausforderungen dargestellt, die die Tätigkeit der IAO gegen Zwangsarbeit während der vergangenen vier Jahre geprägt haben.

295. Die technische Zusammenarbeit der IAO ist durch den vom Verwaltungsrat im November 2005 angenommenen Aktionsplan gestaltet worden<sup>1</sup>. Dieser umfasste folgendes: grundlegende Ziele und Zielvorgaben, einschließlich der Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Festlegung von termingebundenen Aktionsplänen; Erhebungsmethoden und Datensammlung; Sensibilisierung und Forschungsbedürfnisse; grundsatzpolitische Orientierung und Ausbildungsmaterialien; operative Projekte zum Kapazitätsaufbau und unmittelbare Maßnahmen und Unterstützung für Opfer; Kapazitätsaufbau für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände; und Kommunikation und globale Förderungsmaßnahmen. Das übergreifende Ziel war die Schaffung und Unterstützung einer globalen Allianz gegen Zwangsarbeit mit dem Schwergewicht auf den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der Organisation.

296. Diese Tätigkeiten werden zwar hauptsächlich durch ein Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL) im Rahmen der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit durchgeführt, es sind aber auch viele andere Teile des Amtes damit befasst. Eine Stärke der IAO ist ihre Fähigkeit,

Probleme wie Zwangsarbeit und Menschenhandel auf multidimensionale Weise anzugehen, gestützt auf ein breites Spektrum von Kompetenzen und Ansätzen. Die technische Unterstützung der IAO wird untermauert durch Maßnahmen zur Stärkung der Anwendung der internationalen Arbeitsnormen über Zwangsarbeit und damit zusammenhängende Fragen, darunter Wanderarbeitnehmer, Kinderarbeit, Arbeitsaufsicht und Arbeitsverwaltung, private Arbeitsvermittler und viele andere. Den IAA-Fachhauptabteilungen, die sich mit Wanderarbeitnehmern und Kinderarbeit beschäftigen<sup>2</sup>, fällt neben vielen anderen eine besonders wichtige Rolle zu.

297. In der IAO hat sich mittlerweile ein beträchtlicher Wissens- und Erfahrungsschatz darüber angesammelt, wie Zwangsarbeit und Menschenhandel anzugehen sind, gestützt auf die besonderen Stärken der Organisation. Tätigkeiten auf globaler Ebene – wie vergleichende Untersuchungen, Kommunikation, Entwicklung von Instrumenten und Aufbau von Partnerschaften – sind mit Projekten auf nationaler und regionaler Ebene verbunden worden, um die Probleme in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsgruppen der IAO und anderen Akteuren unmittelbar anzugehen. Eine wesentliche Empfehlung einer unabhängigen Evaluierung des SAP-FL im Jahr 2006 lautete, dass das Programm seine Anstrengungen auf die Befürwortung und Beeinflussung von Politikänderungen konzentrieren und dabei ein ausgewogenes Ver-

<sup>1</sup> GB.294/TC/2.

<sup>2</sup> Das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) verfügt über bedeutende Programme im Bereich der Bekämpfung des Handels mit Kindern und Frauen. Das Programm für internationale Migration (MIGRANT) geht den Menschenhandel aus der Perspektive der Steuerung der internationalen Arbeitsmigration zum besseren Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern an.

hältnis zwischen der „vorgelagerten“ Politkarbeit und den „nachgelagerten“ Projektmaßnahmen, aus denen politische Lehren gezogen werden können, anstreben sollte. Als internationale dreigliedrige Organisation verfügt die IAO möglicherweise über einen komparativen Vorteil bei der erstgenannten Tätigkeit, sie muss aber auch die tatsächlichen Probleme vor Ort durch die letztgenannten Maßnahmen angehen.

### **Aufbau globalen Drucks für Politikänderungen: Die Botschaft vermitteln**

298. Die IAO hat hart daran gearbeitet, der Welt die Dringlichkeit der Bekämpfung der Zwangsarbeit zu vermitteln. Ein erster Schritt zur Auslösung von politischen Reaktionen ist die Verstärkung des öffentlichen Bewusstseins und Drucks für Maßnahmen. Die IAO-Mindestschätzung der Zahl der Zwangsarbeiter weltweit von 12,3 Millionen, die im Jahr 2005 veröffentlicht wurde, wird nach wie vor umfassend zitiert und hat den Menschen auf allen Ebenen die Notwendigkeit von Maßnahmen bewusst gemacht. Die Zahl der Presseartikel über Zwangsarbeit hat sich zwischen 2004 und Ende 2007 weltweit mehr als verdreifacht<sup>3</sup>. Dieser Trend findet sich auch auf nationaler und regionaler Ebene, beispielsweise in Brasilien und Ländern der Greater Mekong-Subregion. Diese Frage erregt eindeutig die Phantasie und die Aufmerksamkeit von Journalisten, Kommentatoren und damit der Öffentlichkeit überall in der Welt. Infolgedessen ist eine stetige Zunahme internationaler Tagungen und Veranstaltungen über Zwangsarbeit und Menschenhandel zu verzeichnen gewesen, die sich um eine Teilnahme der IAO bemüht haben. Die Auffassung der IAO, dass Menschenhandel mehr ist als die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern und auch als ein Zwangsarbeitsproblem gesehen werden muss, das über den Arbeitsmarkt gelöst werden muss, wird nun weithin anerkannt. Ein interessanter Indikator für diesen Wandel in den Wahrnehmungen und im Politikdiskurs ist die stark gestiegene Beachtung der Zwangsarbeit in dem jährlichen Bericht der Regierung der Vereinigten Staaten mit dem Titel „Trafficking in Persons“, von lediglich 20 Verweisen im Jahr 2001 auf 535 im Jahr 2008.

<sup>3</sup> Diese Zahl ergibt sich aus einer Suche nach Artikeln über Zwangsarbeit in acht Zeitungen (*The Hindu, O Globo, Gulf news, Moscow Times, Le Monde, El Comercio, New York Times, Dawn*) und einer Website, die Artikel aus verschiedenen Zeitungen bietet (*All Africa*). Die Quellen sind von Januar 2004 bis Dezember 2007 unter Verwendung von Schlagworten wie „Zwangsarbeit“, „Menschenhandel“, „Schuldknechtschaft“, „Sklaverei“ und „kommerzielle sexuelle Ausbeutung“ durchsucht worden.

299. Die IAO hat sich auch an vielen Foren auf hoher Ebene über Migrationsfragen beteiligt und die Auffassung vermittelt, dass die Steuerung der internationalen Migration auf der Gleichheit der Rechte für Wanderarbeitnehmer unter voller Achtung der IAO-Normen beruhen sollte. Ein bedeutendes Förderungsinstrument ist der im Jahr 2005 angenommene multilaterale Rahmen für Arbeitsmigration, in dem nicht verbindliche Grundsätze und Leitlinien für einen auf Rechten basierenden Ansatz zur Arbeitsmigration dargelegt werden. Er enthält konkrete Orientierungshilfe zum Schutz von Wanderarbeitnehmern gegen missbräuchliche Praktiken, einschließlich Zwangsarbeit und Menschenhandel.

300. Webbasierte Informationen sind ein unverzichtbarer Teil einer jeden Kommunikationsstrategie. Seit der Einführung einer neuen Website zu Zwangsarbeit im Mai 2007<sup>4</sup> hat sich die Zahl der externen Besucher bis gegen Ende 2008 verzehnfacht. Sie ist eine Fundgrube für Forschungsberichte, Nachrichten und Informationen über Projekte und Veranstaltungen mit Links zu anderen Websites über Zwangsarbeit und Menschenhandel. Es sind zahlreiche Veröffentlichungen (Broschüren, Artikel, Forschungspapiere, grundsatzpolitische Leitlinien und Ausbildungswerkzeuge) und audiovisuelle Materialien über verschiedene Aspekte der Zwangsarbeit und darüber, wie sie angegangen werden sollte, erstellt worden. Eine Anfang 2008 veröffentlichte Übersicht über Maßnahmen der IAO gegen den Menschenhandel zeigt die konkreten Wege auf, wie die Fähigkeiten und der Sachverstand der IAO einen Mehrwert für internationale Bemühungen schaffen<sup>5</sup>. Eine anhaltende Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass die Forschungsergebnisse und der grundsatzpolitische Rat der IAO diejenigen Entscheidungsträger erreichen, die auf nationaler Ebene Veränderungen bewirken können.

301. Die Erfahrung zeigt, dass Veränderungen herbeigeführt werden können, wenn „Kämpfer“ gegen die Zwangsarbeit auf nationaler Ebene ihre Stimme erheben und handeln. Sie können aus allen Lebensbereichen kommen – Parlamentarier, Regierungsbeamte, zivilgesellschaftliche Aktivisten, Dienstleister, religiöse Führer oder betroffene Mitglieder der Öffentlichkeit, einschließlich ehemaliger Opfer. Dies war beispielsweise der Fall in Bolivien, Brasilien und Paraguay sowie in Indonesien und den Philippinen. Ein Ziel der globalen Gewerkschaftsallianz gegen Zwangsarbeit ist die Unterstützung eines Netzwerks von gewerkschaftlichen Aktivisten überall in der Welt, die eine Führungsrolle in dieser Frage übernehmen. Profi-

<sup>4</sup> [www.ilo.org/forcedlabour](http://www.ilo.org/forcedlabour).

<sup>5</sup> *ILO Action against Trafficking in Human Beings*, IAA, Genf, 2008.

lierte Personen können auch in Wirtschaftskreisen identifiziert werden, um sich gegen Zwangsarbeit zu engagieren. Die IAO könnte geeignete Mechanismen zur Auszeichnung derjenigen Personen oder Institutionen bestimmen, die mutige Maßnahmen gegen Zwangsarbeit ergreifen.

### Die Probleme und Lösungen verstehen: Wissen erzeugen und austauschen

302. Solide Forschung hat sich als ein wesentlicher Beitrag zur Schaffung von Bewusstsein und zur Förderung eines Politikwandels erwiesen. Die IAO hat die globale Wissensbasis über Zwangsarbeit weiter ausgebaut, gewöhnlich durch die Beauftragung von nationalen Wissenschaftlern mit der Durchführung von gezielten Untersuchungen in methodologisch anspruchsvollen und politisch sensiblen Bereichen.

303. Außerhalb der IAO sind in den letzten Jahren nur in beschränktem Umfang Untersuchungen über Zwangsarbeit durchgeführt worden. Es gibt jedoch jetzt Anzeichen eines verstärkten Engagements der akademischen Gemeinschaft mit dem Entstehen neuer wissenschaftlicher Netzwerke zu unfreier Arbeit und sklavereiähnlichen Praktiken. Im Gegensatz dazu hat es in letzter Zeit eine Fülle von Untersuchungen und Veröffentlichungen zum Thema Menschenhandel gegeben. Ein Vorwurf, der gegen diese Bemühungen immer wieder erhoben wird, ist die mangelnde Konsequenz bei der Definition und Analyse des Problems, was bedeutet, dass Vergleiche zwischen Ländern selten möglich sind. Innovative Arbeiten zur Herbeiführung eines Konsenses über Schlüsselindikatoren des Menschenhandels in Europa werden voraussichtlich zu einer Verbesserung der Qualität künftiger Forschungen beitragen.

304. Das aktions- und politikorientierte Forschungsprogramm der IAO misst der Einbindung nationaler Partner in diesen Prozess, von der Planung bis zur Validierung, große Bedeutung bei, um geeignete Folgemaßnahmen sicherzustellen. Die Untersuchungen über Zwangsarbeit und Menschenhandel in Sambia wurden von einem dreigliedrigen Lenkungsausschuss unter dem Vorsitz des Ständigen Sekretärs des Arbeitsministeriums beaufsichtigt. Eine Untersuchung über Anwerbemechanismen für pakistanische Wanderarbeitnehmer wurde von einem Aufsichtsausschuss, dem Regierungsbeamte und ausgewählte Wissenschaftler angehörten, geleitet.

305. Die Untersuchungen der IAO finden häufig im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit statt. Im Rahmen eines Projekts gegen den Menschenhandel in China beschäftigten sich die Untersuchungen mit der Lage vor der Migration, den Anwerbemechanismen und den eigentlichen Ursachen der Migration in ausgewählten Abwanderungsgebieten sowie der Ausbeutung von geschmuggelten oder gehandelten chinesischen

Wanderarbeitnehmern in Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich. Dadurch wurde das Verständnis der Rekrutierungssysteme in China und der Art und Weise, wie Einzelpersonen ihre eigene Migration finanzieren und Verpflichtungen eingehen, um anderen Mitgliedern der Gemeinschaft mit ihren Ersparnissen zu helfen, verbessert. Die in Europa durchgeführten Untersuchungen warfen weiteres Licht auf die Rekrutierungskanäle und auf die Beschäftigungsbedingungen der Migranten in verschiedenen Berufszweigen. Die jeweiligen Befunde wurden in Kampagnen zur Steigerung des Bewusstseins für die Risiken der irregulären Migration verwendet.

306. In Tadschikistan sind verschiedene Untersuchungen in die Umsetzung eines IAO-UNDP-Projekts über die Verhütung des Menschenhandels durch Beschäftigungsschaffung und verbesserte Migrationssteuerung eingeflossen. Das Projekt konzentriert sich auf das verarmte Rasht-Tal, aus dem viele männliche Haushaltsvorstände auf der Suche nach besseren Arbeitsplätzen im Ausland abwandern. Diese Untersuchungen umfassten Bewertungen lokaler Marktchancen, privater Arbeitsvermittler und des Berufsbildungssystems. In Anbetracht der begrenzten lokalen Forschungskapazität stellte die IAO internationalen Sachverständigen zur Verfügung, um örtliche Forschungseinrichtungen und Forscher zu unterstützen.

307. Renommierten nationalen Forschungseinrichtungen fällt bei sensiblen Untersuchungen eine Schlüsselrolle zu. In der Greater Mekong-Subregion wurde im Rahmen eines IPEC-Projekts zur Bekämpfung des Kinder- und Frauenhandels die „Mekong Challenge“-Reihe von Forschungsberichten erstellt. Diese behandeln Probleme wie die missliche Lage von jungen Wanderarbeitnehmern in Thailand, von Arbeitnehmern im Hotel- und Gaststättengewerbe in Kambodscha und die Anwerbepraktiken allgemein in der Greater Mekong-Subregion. Forschungspartnerschaften mit renommierten nationalen wissenschaftlichen Institutionen neben der Beteiligung von Regierungsbeamten haben dazu beigetragen, Vertrauen und Zielbewusstsein in Bezug auf die Frage der Zwangsarbeit zu fördern, und Vorwürfe der Einmischung von außen zu vermeiden. Eine neue Initiative zur Erforschung der Zwangsarbeit von Kindern in sechs Ländern in Zusammenarbeit mit nationalen Statistikämtern soll einem besseren Verständnis der Mechanismen der Anwerbung, der Zwangsmittel und der Ausbeutung dienen.

308. In Brasilien sind die Untersuchungen über Zwangsarbeit in Lieferketten von Unternehmen in enger Zusammenarbeit zwischen dem Sondersekretär für Menschenrechte der Regierung, der IAO und der NGO „Reporter Brazil“ erfolgt, die wegen ihrer peinlich genauen Dokumentierung von Zwangsarbeitsbelangen landesweit anerkannt ist. Untersuchungen in Bolivien und Peru durch renommierte nationale Institutionen haben Licht

auf die Zusammenhänge zwischen Diskriminierung von indigenen Völkern und Zwangsarbeit geworfen.

309. Studien in Armenien, Aserbaidschan und Georgien haben die Funktionsweise und Probleme von privaten Arbeitsvermittlern analysiert und dabei Lücken im Rechts-, Politik- und Durchsetzungsrahmen ermittelt und zu grundsatzpolitischen Empfehlungen geführt. Ausgehend von diesen Studien zielte der Kapazitätsaufbau von Regierungsbeamten und Branchen- und Arbeitnehmervertretern darauf ab, die Funktionsweise der Branche zu verbessern, um den Handel mit Wanderarbeitnehmern und deren Ausbeutung zu verhindern.

310. Ein Aspekt der Herausforderung im Zusammenhang mit der Forschung ist ein wirksames Informationsmanagement und ein wirksamer Informationsaustausch. Die Befunde der Untersuchungen müssen in einer Weise und Form verfügbar gemacht werden, die einen mühelosen Zugang und eine leichte Anwendung durch Entscheidungsträger und andere Nutzer ermöglicht. Die Websites der IAO sind die Hauptmedien für die Verbreitung von Informationen. In China ist die IAO-Website in Beijing um eine speziellen Teil über Zwangsarbeit und Menschenhandel erweitert worden. Die Strategien zur Verbreitung von gedruckten Materialien der IAO, einschließlich beweisgestützter politikorientierter Darstellungen, müssen weiter verbessert werden.

### Schaffung eines nationalen Konsenses: Die Programm- und Politikrahmen

311. Die technische Unterstützung der IAO sollte einem echten Bedarf auf nationaler Ebene entsprechen, wie er von ihren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zum Ausdruck gebracht wird. Im Rahmen der Reform der Vereinten Nationen sollte die Unterstützung der IAO außerdem zusammen mit ihren Partnern im internationalen System unter Nutzung der komparativen Vorteile der verschiedenen Sonderorganisationen geleistet werden.

312. Die Hauptmittel für die Gewährung von Unterstützung sind die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs), die vereinbarte nationale Prioritäten in der Welt der Arbeit festlegen. Diese wiederum sollten an nationale Entwicklungsrahmen, den Entwicklungshilferahmen der VN (UNDAF), die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) und die Armutsverringereungsstrategien (PRS) gekoppelt werden. Das wesentliche Ziel besteht darin, die Bemühungen der IAO so zu fokussieren, dass greifbare Ergebnisse in einem festen Zeitrahmen erzielt werden.

313. Die Erfahrung zeigt, dass, eine entsprechende Schaffung von Bewusstsein vorausgesetzt, Einvernehmen darüber erzielt werden kann, sensible Themen wie Zwangsarbeit in den Katalog der nationalen Kernprioritäten aufzunehmen. Die

Mitgliedsgruppen der IAO in einer zunehmenden Zahl von Ländern erachten es jetzt als notwendig, den Problemen der Zwangsarbeit und der damit zusammenhängenden gravierenden Ausbeutung der Arbeitskraft systematischere Beachtung zu schenken. Die Anstrengungen zur Verhütung und Beseitigung von Zwangsarbeit erfordern eine mannigfaltige Strategie, zu der der integrierte Ansatz der Agenda für menschenwürdige Arbeit gut passt. Mikrofinanzierung, Migrationssteuerung, Berufsausbildung, Entwicklung von Kleinbetrieben, Sozialschutz, Kollektivverhandlungen und andere Fachbereiche können Teil der Reaktion auf Zwangsarbeit und Menschenhandel sein. Dies bedeutet, dass es eine Reihe möglicher Ansatzpunkte gibt, beispielsweise können Maßnahmen gegen Zwangsarbeit mit einem spezifischen Engagement in den Bereichen Menschenhandel, Schutz von Wanderarbeitnehmern, verletzte Gruppen oder sogar allgemeinere Formen der Ausbeutung der Arbeitskraft verbunden werden.

314. Bolivien und Nicaragua sind Beispiele für Länder, die die Abschaffung der Zwangsarbeit als eine spezifische DWCP-Priorität aufgenommen haben. Die Abschaffung der „Sklavenarbeit“ und der schlimmsten Formen der Kinderarbeit steht auf der nationalen Agenda für menschenwürdige Arbeit Brasiliens, während in Asien Pakistan eine unmittelbare Verpflichtung zur Abschaffung der Schuldarbeit aufgenommen hat. In beiden Fällen waren bereits nationale Politikrahmen zu Zwangs- oder Schuldarbeit vorhanden, bevor die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit der IAO anliefen.

315. China bezieht Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel in die allgemeine Förderung der grundlegenden Arbeitsrechte ein, wobei auch die Bedeutung von sicheren Migrationskanälen unterstrichen wird, um Zwangsarbeit und Menschenhandel zu vermeiden. Dies ist Teil der Gesamtmaßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs und der möglichen Ausbeutung der Arbeitskraft innerhalb und außerhalb Chinas. In Indonesien lautet die erste von drei Landesprioritäten „Beendigung der Ausbeutung bei der Arbeit“, was ein Programm zur Bekämpfung des Handels mit indonesischen Haushaltsangestellten und deren Ausbeutung einschließt. Für Nepal hat die Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen Vorrang, seine Wanderarbeitnehmer zu schützen, insbesondere vor dem Menschenhandel.

316. Das Programm für Tadschikistan verknüpft Menschenhandel, irreguläre Migration und Ausbeutung der Arbeitskraft. Auch die Ukraine zählt die Prävention des Menschenhandels zu ihren Prioritäten im Bereich der Zusammenarbeit, desgleichen mehrere europäische Länder, darunter Albanien und Rumänien.

317. Anliegen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels sind auf der

Agenda anderer internationaler Organisationen ständig weiter nach oben gerückt, und die Fokussierung auf Zwangsarbeit hat sich als fruchtbarer Boden für Partnerschaften zwischen der IAO und anderen Organisationen erwiesen, wobei sie sich auf ihre jeweiligen komparativen Vorteile stützen.

### Kapazitätsaufbau: Von Ausbildung zu Maßnahmen

318. Ein intensiver Kapazitätsaufbau von Partnern ist unerlässlich, um die Nachhaltigkeit von Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel sicherzustellen. In allen IAO-Projekten wird natürlich der Stärkung der Mitgliedsgruppen der IAO besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Es ist aber auch wichtig, andere nach und nach in eine globale Allianz einzubinden.

319. Der Aufbau von Kapazität zur Bekämpfung der Zwangsarbeit erfolgt in vielerlei unterschiedlicher Form. Er kann erfolgen über die Vermittlung von Ausbildung und die Ausbildung von Ausbildern; Austauschbesuche, Studienreisen und Besuche vor Ort; informelle Rundtischgespräche und Diskussionen; Informationsaustausch und Vernetzung durch das Internet; Erstellung und Verbreitung von Handbüchern, Instrumenten und Leitlinien; Learning-by-doing und Beratung; Bereitstellung von materieller Unterstützung und viele andere Mittel. Der Zweck kann reichen von allgemeiner Sensibilisierung für Zwangsarbeit und Menschenhandel bis zu sehr viel konkreteren Zielen wie der Regulierung von privaten Arbeitsvermittlern, nationale Überweisungsmechanismen für Opfer oder Gewerkschaftsstrategien zur Organisation in der informellen Wirtschaft. Gestaltung und Inhalt von Initiativen zum Aufbau von Kapazität müssen auf jeden Fall an die Bedürfnisse der Zielgruppe und die erwünschten Ergebnisse angepasst werden. Ein effektiver Kapazitätsaufbau lässt sich am besten erreichen durch eine nachhaltige Zusammenarbeit mit Partnern, damit jeder nach und nach seine Rolle bei der Lösung der anstehenden Zwangsarbeitsprobleme bestimmen und wahrnehmen kann.

320. Ausbildungsveranstaltungen können gesondert auf die Bedürfnisse von besonderen Zielgruppen eingehen. In den qualifizierten Industriezonen (QIZ) in Jordanien beispielsweise sind eine Reihe von Ausbildungsseminaren veranstaltet worden für Richter, Strafverfolgungsbeamte und Anwälte für Arbeitssachen, Arbeitsinspektoren, Polizeibeamte und Arbeitgeber (in Zusammenarbeit mit der Jordanischen Vereinigung der Bekleidungs-, Accessoires- und Textilexporteure) sowie Wanderarbeitnehmer (in Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Jordanischen Gewerkschaftsbund).

321. In Pakistan sind Seminare über Schuldarbeit vom Arbeitgeberverband Pakistans für seine Mit-

glieder veranstaltet worden, die auch ein Forum für den Dialog mit Gewerkschaften aus dem Ziegelofensektor boten. Eine Initiative in Tamil Nadu, Indien, in Zusammenarbeit mit sechs Gewerkschaftszentren zielt auf die Arbeitskräftevermittler, die in den südlichen Distrikten des Staates Migranten für Arbeiten in Ziegelöfen im Norden anwerben. Indonesische Gewerkschaften sind bei der Kontaktierung von Migranten, die als Haushaltsangestellte arbeiten, unterstützt worden, sowohl in Indonesien als auch in Bestimmungsländern wie Malaysia und Singapur. Material wurde auch entwickelt für die Ausbildung von Beamten des indonesischen Auswärtigen Dienstes, die jetzt mehr Verantwortung für den Schutz ihrer Wanderarbeitnehmer im Ausland haben. Im Kaukasus sind Seminare für Richter und Strafverfolgungsbeamte in Armenien und Aserbaidschan veranstaltet worden, die gemeinsam mit anderen Organisationen durchgeführt wurden<sup>6</sup> und bei denen ein Problemlösungsansatz auf der Grundlage von praktischen Fallstudien angewendet wurde. In der Ukraine sind Arbeitgeber und ihre Vertreter als Ausbilder für die Prävention von irregulärer Migration, Menschenhandel und Kinderarbeit ausgebildet worden.

322. Die Fähigkeiten des Gesamtchinesischen Frauenbunds (ACWF) und anderer Partner sind durch eine Vielfalt von Maßnahmen gestärkt worden, darunter auch „interprovinzielles Lernen“<sup>7</sup>. Dieser Ansatz erkannte an, dass die sechs betroffenen Provinzbüros in unterschiedlichem Maße Erfahrung mit internationalen Partnerschaften hatten und viel voneinander lernen konnten. Die in bestimmten Provinzen eingeführten Neuerungen, wie die Frühjahrsregenkampagne, konnten daher in anderen Provinzen übernommen werden.

323. Religiöse Führer können wichtige Partner im Kampf gegen Zwangsarbeit sein. In Pakistan sind Religionsgelehrte durch Sensibilisierungsseminare in die Lage versetzt worden, die Botschaft zu vermitteln, dass Zwangsarbeit für den Islam etwas Abscheuliches ist und dass das Schuldarbeitssystem gegen islamische Verfügungen verstößt, wie in einem wegweisenden Urteil des Bundes-Scharia-Gerichts von 2005 festgestellt wurde<sup>8</sup>. Die moldauische orthodoxe Kirche diente als Partner in den Bemühungen um die Verhinderung des Kinderhandels. Dank einem Flugblatt für Kirchgänger und einem pastoralen Leitfadens für

<sup>6</sup> Das Projekt ist gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration, dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) durchgeführt worden.

<sup>7</sup> Projekt zur Prävention des Handels mit Mädchen und jungen Frauen zur Ausbeutung der Arbeitskraft innerhalb Chinas (CP-TING).

<sup>8</sup> Urteil des Bundes-Scharia-Gerichts zu Schuldarbeit (2005).

Priester konnte die Frage in Predigten und Sonntagsschulen zur Sprache gebracht werden. In Ghana und Nigeria sind Sensibilisierungstagungen über die Verhütung des Menschenhandels für religiöse Führer auf Gemeinwesenebene durchgeführt worden.

324. Kapazitätsaufbau kann auch für gemischte Zielgruppen erfolgen, wobei die jeweiligen Rollen und Verantwortlichkeiten geklärt und Mittel zur Koordinierung und Zusammenarbeit festgelegt werden. Die Unterstützung für nationale Multi-Stakeholder-Ausschüsse für Zwangsarbeit oder Menschenhandel war ein Merkmal von IAO-Projekten in Bolivien, Brasilien, der Republik Moldau, Niger, Peru und Ukraine. Ein europäisches Projekt führte Regierungen und Sozialpartner aus einer Auswahl von Herkunfts- und Bestimmungsländern zusammen (Deutschland, Republik Moldau, Polen, Portugal, Rumänien, Ukraine und Vereinigtes Königreich). Arbeitstagungen boten Gelegenheit für Ausbildung und für die Erörterung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeitskonsequenzen des Menschenhandels, wobei die Regulierung von privaten Arbeitsvermittlern und Fragen der Rechtsdurchsetzung im Vordergrund standen.

325. Ein Austausch von Gedanken und Erfahrungen zwischen Ländern mit ähnlichen Problemen kann ebenfalls wichtig sein. Eine Studienreise einer dreigliedrigen Delegation aus der Republik Moldau in die Russische Föderation ermöglichte eine Diskussion von Beschäftigungsmöglichkeiten und Schutzmaßnahmen für moldauische Migranten. Die IAO hat auch den Austausch zwischen der Republik Moldau und der Ukraine als Herkunftsländer von Wanderarbeitnehmern unterstützt, indem beispielsweise Berufsbildungsexperten aus der Ukraine geholt wurden, um dem öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienst in Moldau bei der Entwicklung eigener Ausbildungsmodule behilflich zu sein.

326. Der Einsatz lokaler Fachkräfte für die Stärkung der Kapazitäten, wo immer dies möglich ist, ist unerlässlich, was sowohl die „Inlandisierung“ der Zwangsarbeitsagenda als auch die zunehmende Fähigkeit von Mitgliedsgruppen und anderen widerspiegelt, diese anzugehen. Eine Herausforderung besteht darin, verschiedene Ansätze zum Kapazitätsaufbau zu dokumentieren und zu analysieren und strenge Indikatoren und Methoden für die Bewertung ihrer Wirkung zu entwickeln. Die Zusammenstellung von Instrumenten für den Kapazitätsaufbau und von Leitfäden für vorbildliche Praktiken auf der Grundlage von Erfahrungen vor Ort ist wesentlich, diese sollten aber weitergehen und auch Mittel zur Überwachung und Evaluierung einschließen. Es besteht auch ein Bedarf an mehr Material für „die Ausbildung von Ausbildern“; sogar relativ große Projekte können selbst nur eine begrenzte Anzahl von Teilnehmern erreichen, daher muss das

Schwergewicht auf Stufenausbildungssysteme gelegt werden.

327. Es besteht ferner ein anhaltender Bedarf an qualitativ hochstehenden allgemeinen Materialien, die konkrete Fragen und Interventionsbereiche behandeln, die dann auf innerstaatliche Gegebenheiten zugeschnitten werden können. Die IAO hat in letzter Zeit u.a. folgende Ausbildungsinstrumente zu dieser Thematik erstellt: einen Ressourcen-Kit für Entscheidungsträger und Praktiker zum Handel mit Kindern zur Ausbeutung ihrer Arbeitskraft; ein Handbuch über Zwangsarbeit und Menschenhandel für Arbeitsinspektoren; ein Fallbuch über Zwangsarbeit für Richter, Strafverfolger und andere Rechtspraktiker; ein Handbuch für Arbeitgeber und Wirtschaftsakteure über die Bekämpfung der Zwangsarbeit; und Leitfäden über private Arbeitsvermittler und über die Überwachung der Anwerbung von Wanderarbeitnehmern. Viele dieser Unterlagen sind in zahlreiche Sprachen übersetzt worden. Die landesspezifischen Instrumente zu Zwangsarbeit und Menschenhandel umfassen Materialien für Gewerkschaften und für Mitarbeiter von Arbeitsämtern in Sambia.

### Aufbau von Partnerschaften

328. Seit 2005 wird auf die Stärkung der Fähigkeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Bekämpfung der Zwangsarbeit besonderer Nachdruck gelegt. Zu diesem Zweck sind mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) und dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) auf internationaler Ebene und mit ihren jeweiligen regionalen Organisationen und nationalen Mitgliedern starke Allianzen geschmiedet worden. Es werden auch Bemühungen unternommen, um die Zusammenarbeit der IAO mit den globalen Gewerkschaftsbünden zu stärken, wobei das Schwergewicht auf diejenigen Wirtschaftssektoren gelegt wird, die bekanntlich besonders anfällig für Zwangsarbeit und Menschenhandel sind, wie die Landwirtschaft, Arbeit im Haushalt und das Baugewerbe. Der Schutz der Arbeitnehmer vor Zwangsarbeit kann als eine „natürliche“ Aufgabe der Gewerkschaftsbewegung angesehen werden, und sie war in diesem Bereich auch schon ziemlich aktiv. Die Arbeitgeberverbände haben zunehmend erkannt, dass nicht nur die illegal in der informellen Wirtschaft tätigen Unternehmen von Zwangsarbeit betroffen sind. Sie sind sich beispielsweise stärker des Risikos bewusst geworden, dass Zwangsarbeit in Lieferketten eindringt. Eine der Empfehlungen, die sich aus einer Arbeitstagung mit Arbeitgebern in Jordanien ergab, betraf die Notwendigkeit, positive Anreize für Arbeitgeber für ein proaktives Engagement zu planen als Ausgleich für Sanktionen wegen Nichteinhaltung von Vorschriften.

329. Zu den natürlichen Partnern im Bereich des Menschenhandels gehören die Internationale Organisation für Migration (IOM), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Eine herausragende gemeinsame Initiative ist die von UNODC angeführte Globale Initiative zur Bekämpfung des Menschenhandels der VN (UN.GIFT), die im März 2007 gestartet wurde. Ihre allgemeinen Ziele bestehen darin, eine bessere Koordinierung der weltweiten Tätigkeiten gegen den Menschenhandel sicherzustellen, das Bewusstsein dafür zu schärfen und eine Reihe von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Initiativen gegen den Menschenhandel einzubinden. Die IAO spielte eine führende Rolle auf dem UN.GIFT-Forum in Wien im Februar 2008, indem sie Podiumsdiskussionen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden organisierte. Die Transaktionskosten für eine solche Initiative sind hoch, da sie mit vielen Tagungen und einem häufigen interinstitutionellen Austausch verbunden ist. Vor allem im Kontext der VN-Reform ist es aber unbedingt erforderlich, dass die IAO ein aktiver Partner in dieser und anderen ähnlichen Initiativen ist und damit sicherstellt, dass ihre besonderen Anliegen und Ansätze in vollem Umfang berücksichtigt werden.

330. Die Entwicklungsbanken sind nach wie vor wichtige Partner, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung der Beseitigung der Zwangsarbeit in groß angelegte Programme zur Verringerung von Armut. Abgesehen von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und einer Zusammenarbeit im Bereich des Menschenhandels mit der Asiatischen Entwicklungsbank ist die Zusammenarbeit zwischen der IAO und den internationalen Finanzinstituten in dieser Frage bisher relativ begrenzt geblieben. Es sind einige erste Schritte unternommen worden, wie eine Veranstaltung über Menschenhandel und Armutsverringerung bei der Weltbank im Dezember 2007. Dies ist eine bedeutende Herausforderung, der sich die IAO in den kommenden Jahren im Kontext breiter angelegter Maßnahmen der IAO zur generellen Einbeziehung von menschenwürdiger Arbeit in die globale Politikagenda und zur Umsetzung der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung stellen muss.

331. Schließlich sind die Massenmedien wesentliche Partner bei Tätigkeiten zur Steigerung des globalen Bewusstseins und zur Vermittlung von grundsatzpolitischen Botschaften. Die IAO hat auf verschiedene Weise mit den Medien zusammengearbeitet, um eine verantwortungsbewusste und genaue Berichterstattung über Zwangsarbeitsfragen zu unterstützen, die Sensationshascherei und eine stereotype Darstellung der Opfer vermeidet. Investigative Journalisten sind in den letzten Jahren zunehmend aktiv gewesen und

haben die harten Realitäten der Zwangsarbeit und des Menschenhandels aufgedeckt, was zusätzlich abschreckend auf Täter gewirkt hat. Die Kampagne gegen Sklavenarbeit in Brasilien ist ein Beispiel für eine kreative Partnerschaft mit den Medien unter Einsatz vieler verschiedener Mittel, darunter die Ausstrahlung einer Episode eines Fernsehfeuilletons, in der die Hauptfiguren Zwangsarbeitsopfer trafen. In der Mekong-Subregion wurde eine Medienausbildung in der Laotischen Demokratischen Volksrepublik, Thailand und Vietnam mit dem Schwergewicht auf der Beschäftigung und den Menschenrechten von Wanderarbeitnehmern durchgeführt. In Kambodscha umfasste die Medienkampagne eine „Seifenoper“ mit einer Menschenhandelsstory, einen Spielfilm, Rundfunkspots und Höreranrufe.

### Von der Prävention zur Befreiung und Rehabilitation: Die Rolle von IAO-Projekten definieren

332. IAO-Projekte umfassen typischerweise eine Verbindung von Komponenten, die den Rechts- und Politikrahmen angehen; die Stärkung der institutionellen Fähigkeiten; Forschung, Förderung und Sensibilisierung; und häufig „Pilot“-Aktionen, um Opfern Hilfe zu leisten und Zwangsarbeit oder Menschenhandel in bestimmten geographischen Gebieten zu verhindern. In Anbetracht der beschränkten Mittel, die zur Verfügung stehen, müssen gewöhnlich schwierige Entscheidungen darüber getroffen werden, welchen Bereichen Vorrang eingeräumt werden soll, wobei man sich auf diejenigen konzentriert, in denen die IAO im Vergleich zu anderen Organisationen einen echten Mehrwert schafft. In manchen Fällen können Projekte nur darauf abzielen, die grundsatzpolitischen Lehren, vorbildlichen Praktiken und Instrumente hervorzubringen, die von nationalen Stakeholdern oder Entwicklungsorganisationen allgemeiner angewendet werden sollen; in anderen Fällen sind Projekte möglicherweise selbst in der Lage, große Wirkungen zu erzielen. Viel hängt von der Art der Probleme ab, die angegangen werden sollen, und von der Höhe und Dauer der für das Projekt zur Verfügung stehenden Mittel.

333. Während andere Organisationen sich insbesondere auf die Rechtsdurchsetzung konzentrieren, haben die Maßnahmen der IAO im Bereich der Zwangsarbeit und des Menschenhandels besondere Betonung auf die Prävention gelegt. Eine kosteneffektive Strategie besteht in der Nutzung von Massenmedien und Kampagnen zur Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für die potentiellen Gefahren einer unzulänglich vorbereiteten oder „blinden“ Migration oder der Annahme von Beschäftigungsangeboten ohne angemessene Garantien oder Schutzmaßnahmen. In Brasilien wurden Seminare für Journalisten veranstaltet, um zu einer umfassenden und verantwortungsbewus-

ten Berichterstattung über Sklavenarbeitsfragen anzuregen, was zu einer signifikanten Zunahme der Berichterstattung geführt hat. Eine weitere Initiative mit dem Titel „Escravo, Nem Pensar“ (Sei nie ein Sklave) zielte auf große Entsenderegionen. Die IAO arbeitete mit der NGO Reporter Brasil im Rahmen einer Präventionskampagne zusammen, in der es um die Sensibilisierung und Ausbildung von Lehrern, Erziehern und kommunalen Führungspersonlichkeiten ging; zwischen 2004 und 2008 nahmen mehr als 2.000 Menschen an mehr als 30 Standorten teil. Durch diese vom Bildungsministerium unterstützte Initiative wurde der Weg für die Aufnahme von Zwangsarbeitsfragen in die Schullehrpläne bereitet.

334. Die „Frühlingsregen“-Kampagne in China hatte Verkehrsnetze zum Ziel. Nach dem Frühlingsfestival strömen jedes Jahr Zigmillionen junge Migrantinnen in die Städte Chinas auf der Suche nach Arbeit. Die Kampagne wurde in 22 Bus- und Eisenbahnhöfen in fünf Provinzen durchgeführt, wobei junge Migrantinnen auf die Risiken des Menschenhandels aufmerksam gemacht und ihnen Hinweise zur Vermeidung dieser Risiken gegeben wurden. Parolen und ein Logo wurden in einer Vielzahl von Materialien verwendet (darunter Spielkarten, Taschen, Kalender, Fächer und Broschüren mit Fragen und Antworten), die von mehr als 2.500 jungen weiblichen Freiwilligen und Transportmitarbeitern an die Reisenden verteilt wurden. Es wurden rund eine Million Gegenstände verteilt, die noch durch Spruchbänder und Lautsprecheransagen ergänzt wurden; und in Zügen und Bahnhofswartesälen wurde eine zwei Minuten dauernde „flash animation“ gesendet. Lokale Führungspersonlichkeiten und Rundfunkmitarbeiter wurden für die Teilnahme an der Kampagne gewonnen.

335. Dieses Projekt hat in Zusammenarbeit mit dem Gesamtchinesischen Frauenbund (ACWF) auch „Frauenheime“ eingerichtet, um Frauen in Entsende- und Aufnahmegebieten Informationen und Dienstleistungen zu bieten. Das Schwergewicht liegt auf dem Lernen von gleich zu gleich und der Selbsthilfe sowie dem Informationsaustausch zwischen Heimen an verschiedenen Standorten. Das Netz war bis Ende 2008 auf 114 Heime angewachsen, und mehr als 20.000 Mädchen und junge Frauen hatten Informationen, Ausbildung oder Verweisungen erhalten. Es ist ein vielversprechendes Konzept, das hoffen lässt, dass es später in einem noch größeren Ausmaß repliziert werden kann.

336. Eine weitere Kampagne in China hatte auswanderungswillige Migranten zum Ziel. Sie wurde von den Provinzarbeitsverwaltungen in den drei Entsendeprovinzen Fujian, Jilin und Zheijian durchgeführt. Die IAO half dabei mit der Ausarbeitung von Leitfäden mit einschlägigen Informationen über sieben beliebte Bestimmungsländer. Im Verlauf von sechs Monaten wurden unter-

schiedliche Materialien erstellt und verbreitet. Provinz-Websites boten Informationen über den Migrationsprozess und die damit verbundenen Risiken. Die Kampagnen wurden von den Stakeholdern zwar als erfolgreich bewertet, die Erarbeitung praktischer und kostenwirksamer Mittel zur Messung der Wirkung solcher Tätigkeiten stellt jedoch eine echte Herausforderung dar. In ähnlicher Weise wurden eine Reihe von Leitfäden für sichere Migration erstellt und in den fünf Ländern der Mekong-Subregion verbreitet, die auf junge Frauen und Teenager im arbeitsfähigen Alter zielten und an die spezifischen Umstände jedes Landes angepasst waren. Befragungen ermöglichten zunächst die Bestimmung des Hauptinformationsbedarfs von Migranten und dann eine nachträgliche Bewertung der Wirkung des Programms.

337. In Burkina Faso wurde mit Hilfe eines „Informationsmobils“ das Bewusstsein der Gemeinschaft für die Prävention des Kinderhandels geschärft. Die Kampagne erreichte mehr als 2.700 Menschen in Grenzgebieten und entlang der Hauptmigrationsrouten, wobei Material wie T-Shirts, Mützen und Poster verteilt wurde. Eine wesentliche Strategie bestand darin, Gewerkschaften und NGOs für die Zwecke dieses Programms zusammenzuführen, was zu einem besseren Verständnis der Fragen auf beiden Seiten und einer größeren Achtung ihrer jeweiligen Rollen führte.

338. Gewerkschaften sind auch wesentliche Partner im südlichen Kaukasus. Informationsleitfäden für Migranten über wichtige Bestimmungsländer (z. B. Deutschland, Griechenland, Österreich, die Russische Föderation und Türkei) werden in Vormigrations-Ausbildungsprogrammen verwendet, die vom georgischen Gewerkschaftsbund organisiert werden. Sie enthalten Informationen über gesetzliche Vorschriften für die Migration, Anwerbung, Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Kontakteinheiten von Organisationen, die Unterstützung leisten können.

339. Sensibilisierung und die Verbreitung von Informationen sind unerlässliche Komponenten jeder Strategie zur Prävention von Zwangsarbeit und Menschenhandel. Verletzte Menschen brauchen aber auch andere Formen der Unterstützung, einschließlich lokaler Einkommenschancen, wenn sie nicht Opfer von Menschenhändlern und ausbeuterischen Anwerbern werden sollen. In Vietnam, wie in anderen Ländern, schließen gemeinschaftsbasierte Programme eine Ausbildung in Mikrofinanzierung und beruflichen Fertigkeiten für Frauen und Kinder im arbeitsfähigen Alter ein, gefolgt von Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz am Ort. In der Laotischen Demokratischen Volksrepublik gelang es gemeinschaftsgeführten Banken, Kredithäie zu vertreiben und in 120 Dörfern mit einer für den Menschenhandel anfälligen Bevölkerung eine Spar- und

Planungskultur zu verbreiten. Ähnliche gemeinschaftsgestützte Ansätze sind in Südasien im Rahmen integrierter Programme zur Verringerung der Anfälligkeit für Schuldarbeit bzw. zur Rehabilitation der aus Schuldknechtschaft befreiten Personen entwickelt worden.

340. In Tadschikistan ist die IAO eine Partnerschaft mit dem UNDP eingegangen, um die Armut zu bekämpfen und die Sicherheit der Menschen in der Region zu erhöhen, ein Gebiet, aus dem viele Männer abwandern. Berufsbildung und einkommenschaffende Tätigkeiten werden mit einer Stärkung der institutionellen Fähigkeit zur Verhütung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Arbeitskraft verbunden. Es sind sorgfältige Untersuchungen durchgeführt worden, um lokale Marktchancen zur Einkommensschaffung zu ermitteln.

341. Ein gemeinschaftsgestützter Ansatz zur Prävention kann vor allem in entlegenen Gebieten nützlich und kostenwirksam sein, wo die Rechtsdurchsetzung schwach ausgeprägt ist. Im Rahmen eines Pilotprojekts in der Region Tamale in Ghana und im Cross River State in Nigeria wurden kommunale Selbstschutzkomitees (vigilance committees) eingerichtet und ausgebildet, um mögliche Fälle von Menschenhandel und Zwangsarbeit zu ermitteln und verletzte Menschen in ihren Gemeinschaften aufzusuchen. Diesen Komitees gehören lokale Lehrer, Gewerkschafter, weibliche Führungspersonlichkeiten und kommunale und regionale Führer an, um nur einige zu nennen.

342. Das Ausmaß der Interventionen hängt von den für das Projekt verfügbaren Mitteln und von den lokalen Fähigkeiten zur Umsetzung ab. In Nepal gelang es einem IAO-Projekt, nahezu alle der ursprünglich identifizierten Haushalte, die Opfer des *kamaiya*-Schuldarbeitssystems gewesen waren, in fünf Distrikten in der westlichen *terai*-Region zu erreichen. Die Tätigkeiten umfassten gewerkschaftliche Unterstützung zur Organisation von Landarbeitern und zur Aushandlung der Zahlung zumindest des Mindestlohns für männliche und weibliche Arbeiter, Berufsausbildung, Mikrofinanzierung und nichtformelle Bildung und die Einschulung von Kindern.

343. In Tamil Nadu in Indien ist mit Unterstützung des Bundesarbeitsministeriums ein sektorgestützter Ansatz gewählt worden, der auf Ziegelöfen und Reismühlen in den Distrikten Kanchipuram und Thiruvallur zielt. Durch die aktive Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und Gewerkschaften werden gegenseitig akzeptable Lösungen für seit langem andauernde Probleme, die zum Teil mit der Zahlung von Lohnvorauszahlungen zusammenhängen, angestrebt. Eine wesentliche Rolle der Regierung besteht darin, verletzlichen Migranten- und lokalen Familien Zugang zu verschiedenen staatlichen Sozialfürsorgeprogrammen, einschließlich Krankenversicherung, zu verschaffen. Das Projekt zielt zwar zunächst

auf rund 11.000 männliche und weibliche Arbeitskräfte ab, es besteht jedoch ein großes Potential zur Nachahmung erfolgreicher Ansätze in anderen Gebieten mit ähnlichen Problemen. Die Eigner der Öfen haben bereits um eine flächendeckende Erfassung des Staates Tamil Nadu ersucht, um hinsichtlich der Anwerbepraktiken, Vorauszahlungen und Lohnsysteme „gleiche Startbedingungen“ zu schaffen.

344. Wenn die Mittel beschränkt sind, lassen sich aus kleinen Pilotinterventionen Lehren in Bezug auf gute Praktiken ziehen. In Niger wurde ein solcher Ansatz in drei ländlichen Dörfern mit einem mutmaßlich hohen Anteil von Sklavenabkömmlingen gewählt. Die Dorfbewohner entschieden sich für die Installation mechanischer Getreidemühlen als vorrangige Maßnahme, um den Frauen mehr Zeit für andere Tätigkeiten zu verschaffen. Die Mühlen werden von Frauenkomitees geführt, die für diese Rolle ausgebildet worden sind.

345. Durch diese und viele andere Projekte werden zwar innovative und wirksame Ansätze zur Bekämpfung der Zwangsarbeit entwickelt und dokumentiert, es bleiben aber noch viele Herausforderungen bestehen. Erstens müssen unbedingt ausreichende Mittel eingeworben werden, um diese wichtigen und notwendigen Arbeiten zur Erfüllung der zunehmenden Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen zu finanzieren. Zu viele Projekte verfügen über ein zu kleines Budget, um ihre Ambitionen erfüllen und den Erwartungen der Mitgliedsgruppen gerecht werden zu können, und die Dauer der Projekte ist oft zu kurz, um eine echte und nachhaltige Wirkung nachweisen zu können und um die Ergebnisse zu erbringen, an denen sich die Politikgestaltung orientieren kann. Angesichts dessen, dass sich die Bemühungen der IAO um die Einwerbung von Mitteln zunehmend auf das Erreichen von Zielen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit auf Landesebene konzentrieren, wird es immer wichtiger dafür zu sorgen, dass die Anliegen im Bereich der Zwangsarbeit und des Menschenhandels, wie sie in diesem Bericht dargelegt werden, in der Landesprogrammierung zum Ausdruck kommen und die verfügbaren Mittel optimal genutzt werden.

346. Zweitens sollten nach wie vor ausreichende Mittel den Kernaufgaben zugeführt werden, nämlich Dokumentierung guter Praktiken, strenge Wirkungsbeurteilung, Entwicklung von Methodologien für vergleichende Untersuchungen, Erstellung und Verbreitung von Material zum Kapazitätsaufbau und Ableitung grundsatzpolitischer Lehren. Dadurch, dass die Lehren aus länderübergreifenden Erfahrungen in gute Praktiken und grundsatzpolitische Ratschläge umgesetzt werden, die von den Partnern auf nationaler und internationaler Ebene befolgt werden können, lässt sich größtmögliche Wirkung erzielen; darin besteht der komparative Vorteil einer internationalen Organi-

sation. Eine Mittelbeschaffungsstrategie der IAO, die gezielt auf Bedürfnisse im Bereich der Zwangsarbeit ausgerichtet ist, muss das richtige Verhältnis zwischen Feldprojekten und grundlegenden Politikfunktionen finden. Da außerdem der Bekämpfung der Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft und ihrer Prävention in Lieferketten mehr und mehr Bedeutung eingeräumt wird, muss man sich unbedingt nach neuen Partnern im privaten Sektor umsehen, darunter Stiftungen und Unternehmen.

347. Es stellen sich wichtige Fragen hinsichtlich der Zielgruppen für Maßnahmen gegen Zwangsarbeit, insbesondere hinsichtlich Kindern und Minderjährigen. Bei manchen Projekten wird der Handel mit Kindern und in geringerem Maß die Zwangsarbeit von Kindern von Erwachsenen getrennt angegangen<sup>9</sup>. Die Maßnahmen müssen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von Kindern und Erwachsenen sowie von Männern und Frauen jeden Alters Rücksicht nehmen. Altersspezifische Maßnahmen sind auch für Kinder erforderlich; denjenigen unterhalb des Mindestalters für die Aufnahme einer Beschäftigung sollte Bildung vermittelt werden, während älteren Kindern Berufsausbildung und menschenwürdige Arbeitsplätze geboten werden könnten. Unter welchen Bedingungen ist es aber sinnvoll, kinderspezifische Projekte, Pläne oder Politiken anzunehmen, statt Kinder als eine spezifische Zielgruppe im Rahmen allgemeinerer, alle einschließender Initiativen gegen Zwangsarbeit zu bestimmen? In Situationen, in denen ganze Haushalte betroffen sind, wie bei vielen Schuldarbeitssystemen, ist ein integrierter, auf die Familie ausgerichteter Ansatz, der auch konkrete Maßnahmen für Kinder einschließt, wohl am sinnvollsten. Hinsichtlich des Menschenhandels ist die Lage jedoch komplizierter. Beim Menschenhandel geht es im allgemeinen um Einzelpersonen und nicht Familien, wengleich Erwachsenen beim Handel mit Kindern natürlich eine Rolle zufällt. Kinder sind in ganz besonderer Weise anfällig. Außerdem unterscheidet sich der Handel mit Kindern, ausgehend von der Definition im Palermo-Protokoll, dem Wesen nach vom Handel mit Erwachsenen – Zwang oder Täuschung brauchen dabei nicht angewendet zu werden. Die bloße Tatsache, dass ein Kind für den Zweck der Ausbeutung (die *alle* Formen der Kinderarbeit einschließen kann) an einen anderen Ort verbracht wird, gilt als Kinderhandel, während bei Erwachsenen Zwang und Täuschung notwendige Elemente sind. Maßnahmen müssen auf diese Unterscheidungen Rücksicht nehmen. Unter bestimmten Umständen mag

es sinnvoll sein, Maßnahmen gegen den Handel mit Kindern von Maßnahmen gegen den Handel mit Erwachsenen zu trennen, die Voraussetzungen dafür müssen jedoch besser verstanden werden.

348. Im Hinblick auf viele andere Zwangsarbeitsprobleme bedarf es auf jeden Fall gemeinsamer Anstrengungen – gestützt auf eine Reihe von Fähigkeiten und Kompetenzen der IAO und auch Ansatzpunkte –, um Mitgliedstaaten dabei zu helfen, besondere politische Herausforderungen anzugehen. Da der Menschenhandel teilweise ein Ergebnis des Versagens der Migrationssteuerung sowie unzureichender Rechtsdurchsetzung ist, müssen die Maßnahmen auf die Instrumente der Migrationssteuerung sowie auf zwangsarbeits-spezifische Instrumente zurückgreifen. Dementsprechend erfordert auch die Reaktion auf Schuldarbeit zwangsläufig ein breites Spektrum von Maßnahmen. Derartige integrierte Maßnahmen müssen in kohärenter und konsequenter Weise präsentiert werden.

349. Welche Arten von Projekten sollten somit in Bezug auf die verschiedenen Formen von Zwangsarbeit künftig entwickelt werden? Welche Komponenten, welcher Erfassungsbereich und welche Dauer sollten für sie kennzeichnend sein? Eine wichtige Lehre aus den SAP-FL-Erfahrungen seit seinen Anfängen lautet, dass man nicht mit raschen Ergebnissen rechnen kann. Es braucht Zeit, um einen nationalen Konsens zur Behandlung eines Problems zu schaffen, seine Hauptformen und -dimensionen zu ermitteln, sich auf den geeigneten rechtlichen, politischen und institutionellen Rahmen zu einigen, die Durchführungskapazität dieser Institutionen aufzubauen und die erforderlichen Instrumente zu entwickeln und zu verbreiten, um sicherzustellen, dass wirksame und nachhaltige Maßnahmen gegen Zwangsarbeit ergriffen werden. Wenn Reaktionen erforderlich sind, die zwischen Entsende- und Bestimmungsräumen und -ländern von Wanderarbeitnehmern abgestimmt sind, ist die Lage noch komplizierter.

350. Dies bedeutet, dass die IAO wie in der Vergangenheit sich auf eine kleine Zahl von Projekten konzentrieren sollte, in denen sie eindeutig über die Kompetenz und den Sachverstand verfügt, um Ergebnisse erzielen zu können, und zwar während eines unter Umständen recht langen Zeitraums. Das bis zu zehn Jahre lange Engagement der IAO in Ländern wie Brasilien, den Andenländern und Pakistan hat zu erheblichen Fortschritten bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit beigetragen, es bleibt aber noch viel zu tun. Gleichzeitig bedarf es klar definierter Projektausstiegsstrategien, die die Verantwortung für die Durchführung nach und nach an nationale Partner und Stakeholder übertragen und es ermöglichen, je nach Bedarf strategische grundsatzpolitische Orientierungshilfe zu leisten.

<sup>9</sup> Der Begriff „Kinder“, wie er im IAO-Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, definiert wird, umfasst alle Jungen und Mädchen unter 18 Jahren, schließt also auch Jugendliche ein.

### Kasten 5.1 Der Fall Myanmar

Der besondere Fall Myanmars, der durch die gravierende und anhaltende Verbreitung von Zwangsarbeit, die vom Staat und von nationalen Behörden auferlegt wird, gekennzeichnet ist, wirft die wichtige Frage der Umstände und Bedingungen auf, unter denen eine Organisation wie die IAO sich auf technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Zwangsarbeit mit einem Mitgliedstaat einlassen sollte. Die IAO ist in der Lage gewesen, eine ständige Präsenz vor Ort durch die Ernennung eines Verbindungsbeauftragten zu schaffen, der regelmäßige Kontakte zu hohen Regierungsbeamten unterhält. Spätere Verhandlungen führten dann im Mai 2003 zu einer Grundsatzvereinbarung über einen gemeinsamen Aktionsplan der Regierung und der IAO, einschließlich eines Programms für die Schaffung von Bewußtsein für Zwangsarbeit, und zu einem Pilotprogramm für arbeitsintensive Straßenbauarbeiten, bei dem ein Zwangsarbeitsverbot streng durchgesetzt werden sollte. Der Plan sah auch die Dienste eines „facilitators“ zur Behandlung von Beschwerden wegen des Einsatzes von Zwangsarbeit vor. Infolge der Lage, die sich danach in dem Land ergab, konnte die IAO die Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans nicht vorantreiben. Gemäß einer ergänzenden Vereinbarung, die Anfang 2007 zwischen der IAO und der Regierung erzielt wurde, wurde dem Verbindungsbeauftragten die Möglichkeit gewährt, Beschwerden zu prüfen, die Bürger von Myanmar einreichen konnten, ohne Angst vor Vergeltungsmaßnahmen haben zu müssen.

Seit 2007 ist die Reaktion der Regierung auf den Beschwerdemechanismus auf hoher Ebene positiv, wenngleich eine Lücke klafft zwischen dieser grundsätzlichen Akzeptanz und der tatsächlichen Situation vor Ort. Die Zahl der Feldmissionen, die der Verbindungsbeauftragte durchführen kann, ist begrenzt gewesen, und das gleiche gilt auch für seine Fähigkeit, proaktiv vorzugehen.

Neue Umstände ergaben sich durch die Tragödie des Zyklons Nargis Mitte 2008 und durch die Beteiligung der IAO an den Maßnahmen zur Bewältigung der Krise nach dem Zyklon, wobei sie besonderen Nachdruck auf den Aspekt der Zwangsarbeit gelegt hat. Als Arbeitsmodell gegen den Einsatz von Zwangsarbeit wurde von der IAO mit Zustimmung der Regierung ein arbeitsintensives Beschäftigungsprojekt in die Wege geleitet. Sein Ziel ist es, den bedürftigsten Zyklonopfern eine befristete menschenwürdige Beschäftigung zu bieten und damit den Wert der Maßnahmen anderer internationaler Organisationen einschließlich der FAO und des UNDP zu steigern. Der Beitrag der IAO besteht in der Sanierung von Infrastruktureinrichtungen, wobei die jeweiligen Prioritäten in unmittelbarer Beratung mit Ausschüssen auf Gemeinschaftsebene festgelegt worden sind.

Dieser Ansatz hat es der IAO ermöglicht, eine Präsenz vor Ort zu haben und bis zu einem gewissen Grad verletzlichen Gruppen Hilfe zu leisten, während sie gleichzeitig ihre Präsenz mit dem Hauptziel in diesem Land, nämlich der Beseitigung der Zwangsarbeit, verknüpft hat.

### Der Weg nach vorn: Führung einer globalen Allianz

351. Erstens muss die Notwendigkeit einer strengen Überwachung und Evaluierung betont werden, um die Wirkung sowohl der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Zwangsarbeit als auch der Politikansätze, die dadurch unterstützt werden, zu bewerten. Die Wissensgrundlagen über Zwangsarbeitsprobleme nehmen zwar ständig zu, bei der Analyse der Wirksamkeit unterschiedlicher grundsatzpolitischer Maßnahmen und Interventionsstrategien sind jedoch weltweit weniger Fortschritte zu verzeichnen gewesen. Dies lässt sich zum Teil durch das Frühstadium vieler Bemühungen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel erklären: Es ist nicht genügend Zeit verstrichen, um die tatsächliche Wirkung verschiedener Maßnahmen bewerten zu können. Es bedarf noch dringender Anstrengungen, um eine strenge Analyse der Stärken und Schwächen, der Kosten und des Nutzens alternativer Politikentscheidungen vorzunehmen. Es werden immer höhere Summen an Gebermitteln und nationalen Ressourcen investiert, insbesondere zur Bekämpfung des Men-

schenshandels. Verständlicherweise werden Fragen danach gestellt, ob diese Beträge in Bezug auf die Wirkung, die damit erzielt werden, gerechtfertigt sind.

352. Positive Schritte sind bereits auf der Ebene einzelner Projekte unternommen worden. Durch einige der reiferen Projekte konnten gute Praktiken und aus ihnen gezogene Lehren dokumentiert werden, z. B. in der Mekong-Subregion, während andere derzeit in China und Westafrika vorbereitet werden. Es sind detaillierte Wirkungsbeurteilungen von feldbasierten Maßnahmen gegen Schuldarbeit in Südasien durchgeführt worden.

353. Es ist jedoch auch notwendig, allgemeinere Schlussfolgerungen über die positiven und möglicherweise negativen Ergebnisse von unterschiedlichen Politikansätzen zu ziehen. Eine neuere unabhängige Analyse einer NGO hat einige negative Folgen für die Menschenrechte von vielleicht gutgemeinten, aber mangelhaft konzipierten Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgeführt und mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass es höchste Zeit ist, die Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf allen

Ebenen zu evaluieren und zu bewerten<sup>10</sup>. Die IAO könnte in Zusammenarbeit mit ihren Partnern hierzu einen wertvollen Beitrag leisten.

354. Indem sie ihre Botschaft klar vermittelt, aufzeigt, was getan werden kann, und daraus die Folgerungen für die Politik ableitet, kann die IAO somit eine globale Führungsrolle in einer Menschenrechtsfrage übernehmen, die Tag für Tag überall in der Welt größere Besorgnis hervorruft. Am Anfang dieses Berichts steht die Feststellung, dass Zwangsarbeit das genaue Gegenteil von

menschenwürdiger Arbeit und eine Beleidigung des Konzepts der Sozialen Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung ist. Ein umfassendes Arbeitsprogramm der IAO gegen Zwangsarbeit, das auf der Vision der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 beruht, wird wesentlich dazu beitragen, den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, hierbei konkrete Fortschritte zu erzielen. In diesem Geist werden spezifische Vorschläge für einen Aktionsplan während der kommenden vier Jahre vorgelegt.

<sup>10</sup> *Collateral damage. The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world*, GAATW, 2007.

## Kapitel 6

# Ein globaler Aktionsplan gegen Zwangsarbeit

355. Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit, die von der IAO mit einer zunehmenden Zahl von Partnern angeführt wird, nimmt jetzt Gestalt an. Dieser dritte Aktionsplan für die Abschaffung der Zwangsarbeit sollte sich alle Stärken der IAO zunutze machen, wie sie in ihren vier strategischen Zielen zum Ausdruck kommen: Förderung der vollen, produktiven und frei gewählter Beschäftigung; Verbesserung des Sozialschutzes; Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit; und Förderung aller Kernarbeitsnormen, die in der Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit niedergelegt sind. Er sollte auch auf einen immer breiteren Kreis von Partnern zugehen, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Systems der Vereinten Nationen, um sicherzustellen, dass die Beseitigung der Zwangsarbeit in deren Ziele und Zielvorgaben im Bereich der Entwicklung und der Armutsverringerung einbezogen wird.

356. Die Beseitigung der Zwangsarbeit ist nach wie vor mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden, die unterschiedliche Reaktionen erfordern. Zwangsarbeit findet sich immer noch überwiegend in Entwicklungsländern, oft in der informellen Wirtschaft und in abgelegenen Regionen mit unzulänglicher Infrastruktur, Arbeitsaufsicht und Rechtsdurchsetzung. Dies kann nur durch integrierte Politiken und Programme angegangen werden, die Rechtsdurchsetzung mit proaktiven Präventions- und Schutzmaßnahmen verbinden und diejenigen, die der Gefahr der Zwangsarbeit ausgesetzt sind, zur Wahrnehmung ihrer Rechte befähigen.

357. Wie im vorausgegangenen Bericht von 2005 liegt auch in diesem Bericht das Schwergewicht auf der Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft. Er hat sich auch auf die sich abzeichnenden, oft mit Migration und Menschenhandel verknüpften Probleme konzentriert, von denen entwickelte wie Entwicklungsländer gleichermaßen betroffen sind. Ein grundlegendes Thema sind die subtilen For-

men des Zwangs, an denen gewöhnlich Arbeitskräftevermittler beteiligt sind, wodurch Arbeitnehmern in der formellen wie der informellen Wirtschaft entweder faire Löhne oder eine uneingeschränkte Kontrolle über das Arbeitsverhältnis vorenthalten werden können. Wenngleich sich die Untersuchungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen in Entwicklungs- wie entwickelten Ländern noch in einem Anfangsstadium befinden, zeigen unsere Befunde insgesamt, dass die Kosten dieses Zwangs erheblich sind. Sie bedeuten auch, dass die politischen Maßnahmen neben der Durchsetzung des Strafrechts Fragen der Entschädigung für entgangenen Verdienst sowie eine verbesserte Arbeitsmarktlenkung in Bezug auf Anwerbung und Verträge angehen müssen.

358. Außerdem wurde der vorliegende Bericht zu einer Zeit abgefasst, da die Weltwirtschaft die schwerste Wirtschafts- und Finanzkrise seit vielen Jahrzehnten durchmacht. In solchen Krisensituationen sind es die verletzlichen Menschen, die am meisten leiden. In solchen Zeiten ist es um so notwendiger, sicherzustellen, dass Anpassungen nicht auf Kosten der Schutzmaßnahmen erfolgen, die mit großer Sorgfalt eingerichtet worden sind, um Zwangsarbeit und Menschenhandel in Lieferketten vorzubeugen.

359. Ihre Mitgliedsgruppen erwarten von der IAO, dass sie in diesen Fragen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen eine Führungsrolle übernimmt und Untersuchungen durchführt, Beratung und Ausbildung bietet und mögliche Ansätze durch gezielte Interventionen aufzeigt.

360. Der vorgeschlagene Aktionsplan baut auf dem vorausgegangenen, vom Verwaltungsrat des IAA im November 2005 verabschiedeten Plan auf, der den Boden bereitet für eine verstärkte Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in den Kampf gegen Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft. Ein vorgeschlagener Aktionsplan gliedert sich wie folgt. Im ersten Teil wird die breite Rolle der IAO an der Spitze verstärkter

globaler Maßnahmen gegen Zwangsarbeit unter Beteiligung ihrer eigenen Mitgliedsgruppen und anderer Schlüsselpartner dargelegt. Dies wird die Entwicklung neuer Untersuchungs-, Orientierungs- und Ausbildungsinstrumente und sonstigen Sensibilisierungsmaterials erforderlich machen, damit die derzeitige Dynamik gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel in allen Teilen der Welt aufrechterhalten wird. Im zweiten Teil werden die vorrangigen Bereiche für regionale Maßnahmen aufgeführt.

## 1. Globale Fragen und Ansätze

### *Datenerhebung und Untersuchungen*

361. Quantitative und qualitative Untersuchungen und Erhebungen, wobei letztere mit thematischen sowie landesspezifischen Studien verbunden sind, haben weiterhin hohe Priorität.

362. Der Bedarf an zuverlässigen nationalen Statistiken über Zwangsarbeit und Menschenhandel wird zwar weithin anerkannt, dies ist jedoch ein schwieriges Unterfangen. Der Ansatz der IAO geht dahin, interessierten Ländern technische Unterstützung zu leisten, um sie so in die Lage zu versetzen, eigene nationale Statistiken zu erstellen. In einer begrenzten Zahl von Ländern sind Fortschritte durch nachhaltige Partnerschaften mit den nationalen Statistik-Ämtern und anderen Stakeholdern erzielt worden, indem die Fähigkeiten von Sozialwissenschaftlern und Statistikern verbessert wurden. Ziel ist es, auf den laufenden Pilotprogrammen in einer begrenzten Zahl zusätzlicher Länder, sowohl Entwicklungs- als auch Industrieländern, aufzubauen in der Hoffnung, dass weitere Länder dann ähnliche Initiativen, gegebenenfalls mit Unterstützung der IAO, einleiten werden.

363. Während der vergangenen vier Jahre hat sich die IAO weniger als in den Vorjahren auf qualitative Untersuchungen und mehr auf die Erstellung von Orientierungsinstrumenten konzentriert. Um wirksam und praktisch zu sein, müssen solche Instrumente auf operativer Forschung beruhen. Im übrigen haben Regierungen gewöhnlich anhand solcher Forschungserkenntnisse Mechanismen gegen Zwangsarbeit als politische Reaktion geschaffen.

364. Zwar ist in letzter Zeit eine Zunahme der Untersuchungen über verschiedene Aspekte des Menschenhandels zu verzeichnen gewesen, anderen Formen der Zwangsarbeit wird aber in wissenschaftlichen und politischen Kreisen weiterhin relativ wenig Beachtung geschenkt. Die IAO wird daher weiterhin mit Wissenschaftlern und anderen nationalen Partnern zusammenarbeiten, um Lücken in den Wissensgrundlagen zu schließen und auch um dafür zu sorgen, dass diesen Problemen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird.

365. In bestimmten Ländern besteht immer noch ein Bedarf an Gesamtdiagnosen zur Ermittlung der Probleme, die möglicherweise genauere Beachtung verdienen. Solche Studien können auch ein nützliches Mittel zur Verbesserung lokaler Forschungskapazitäten sein. Ein Konsens kann angestrebt werden durch die Errichtung dreigliedriger Beratungs- und Lenkungsgruppen zur Beaufsichtigung der Forschungen und durch die Förderung landesweiter Konsultationen zur Erörterung der Ergebnisse und der Folgemaßnahmen.

366. Ein immer wiederkehrendes Thema dieses Berichts ist die Notwendigkeit einer besseren Kenntnis und eines besseren Verständnisses der Vertragsarbeitssysteme, wie und warum Zwangsarbeit in diesen Systemen stattfinden kann, und welches die geeigneten Abhilfemaßnahmen sein könnten. Dies erfordert ein umfassendes Forschungsprogramm sowohl in Entsende- als auch in Bestimmungsländern, das sich auf alle Regionen erstreckt. Es bedarf auch mehr thematischer Untersuchungen über verletzte Arbeitnehmer, darunter Hausangestellte, Seeleute und Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen. All dies wird die Grundlage für die erforderlichen Ausbildungs- und Orientierungsinstrumente liefern.

367. Wesentlich ist auch, dass gute Praktiken dokumentiert und kritische Bewertungen von Politiken und Programmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel durchgeführt werden. Diese sollten über die von der IAO selbst durchgeführten Programme hinausgehen. In Partnerschaft mit anderen, unterstützt von unabhängigen Sachverständigen, kann die IAO zu breiteren Evaluierungen der Auswirkungen nationaler und internationaler Programme beitragen. Besondere Beachtung sollte arbeitsmarktorientierten Ansätzen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit geschenkt werden.

368. Schließlich müssen über die ersten Pilotanstrengungen dieses Berichts hinaus unbedingt systematischere Untersuchungen über die wirtschaftlichen Aspekte der Zwangsarbeit durchgeführt werden, einschließlich der Kosten für die betroffenen Arbeitnehmer.

### *Schärfung des globalen Bewusstseins*

369. Um dafür zu sorgen, dass das Zwangsarbeitsproblem weiterhin im Brennpunkt des Interesses steht, gleichzeitig aber Sensationshascherei zu vermeiden, bedarf es einer sorgfältig konzipierten Medien- und Kommunikationsstrategie. Ein Kernstück in der IAO kann eine erweiterte Website zu Zwangsarbeit als Fundgrube für ständig aktualisierte Informationen über Probleme und Lösungen im Zusammenhang mit Zwangsarbeit sein. Besondere Aufmerksamkeit wird interaktiven Ausbildungsinstrumenten und der Erstellung von benutzerfreundlichen Kurzberichten und

Zusammenfassungen von Untersuchungen geschenkt werden.

370. Über die IAO hinaus besteht die Herausforderung darin, sich das wachsende Interesse der Medien an Zwangsarbeit und Menschenhandel zunutze zu machen und gleichzeitig Journalisten dazu zu ermutigen, über Fortschritte und Lösungen sowie die Probleme selbst zu berichten. Durch Berichterstattung über so komplexe Fragen wie Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft können die Medien einen bedeutenden Beitrag zur Förderung eines tieferen Verständnisses seines Ausmaßes und seiner Art leisten. Dies kann zu öffentlicher Unterstützung für lokale und internationale Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie der sexuellen Ausbeutung anregen und auch diejenigen Personen alarmieren, die der Gefahr des Menschenhandels ausgesetzt sind. Die Medien können das Problem in einen Zusammenhang stellen: Sie können tatsächliche oder potentielle Opfer informieren, an wen sie sich um Hilfe wenden können: Gegebenenfalls können sie durch investigative Berichterstattung auch die für Zwangsarbeit Verantwortlichen ermitteln und helfen, sie vor Gericht zu stellen.

371. Ferner können die Medien – nach Veröffentlichung dieses Gesamtberichts mit seiner Bewertung der Rolle verschiedener Akteure und der vor uns liegenden Herausforderungen – profilierte Debatten über das Thema erleichtern. Was wirkt? Wer ist mutig gegen Zwangsarbeit vorgegangen? Was sind die tief verwurzelten Ursachen moderner Zwangsarbeit und was kann dagegen getan werden? Dies kann durch Blogs, Fernsehdebatten, Gastkolumnen in Zeitungen und andere Mittel erreicht werden. Wo immer möglich kann die IAO ihren Einfluss geltend machen, um ein breites Spektrum von Medienpersönlichkeiten dazu zu bewegen, sich für dieses Thema zu engagieren.

### **Die Rechtsdurchsetzung und die Reaktionen der Arbeitsjustiz verbessern**

372. Es sind Ausbildungsinstrumente für die Akteure des Rechtsvollzugs, einschließlich Arbeitsinspektoren, Richtern, Strafverfolgern und anderer Rechtspraktiker, entwickelt worden. Diese ergänzen die von anderen internationalen Organisationen entwickelten Orientierungsinstrumente und konzentrieren sich auf die besonderen Zwangsarbeitsprobleme, die in das Mandat und die Struktur der IAO fallen. Es gibt erhebliche Möglichkeiten, auf diesen Orientierungsinstrumenten aufzubauen und sie an nationale und regionale Gegebenheiten in den jeweiligen Sprachen anzupassen. Ein künftiges Programm wird die bestehenden Partnerschaften erweitern und Weiterbildungstätigkeiten von Arbeitsinspektoren und anderen Gesetzesvollzugsorganen als Teil von

breiteren Strategien zur Stärkung der Rolle der Arbeitsverwaltung bei der Prävention und Strafverfolgung von Zwangsarbeit unterstützen.

373. Die Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Netzwerken von Arbeitsinspektoren kann die Verbreitung von Informationen und guter Praxis fördern. Es besteht Spielraum für ein erweitertes Ausbildungsprogramm für Angehörige der Justiz, insbesondere Richter und Strafverfolger, in Fragen der Definition und Strafverfolgung von Zwangsarbeit. Ausbildungsprogramme können auch für unabhängige Rechtsanwälte und Juristen entwickelt werden, z. B. diejenigen in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, die Opfern von Zwangsarbeit Rat und Unterstützung bieten können.

374. Die Entscheidungssammlung zu Zwangsarbeitsfällen stellt erste Bemühungen zur Untersuchung der einschlägigen nationalen Rechtsprechung dar. Die Tätigkeiten hierzu können in künftigen Jahren erweitert werden, beispielsweise durch Bewertung der Art und Weise, wie die Gerichte die Frage der Entschädigung für Zwangsarbeitsopfer regeln.

### **Stärkung einer Arbeitnehmer- und Unternehmensallianz gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel**

375. Bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft fällt sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberverbänden eine entscheidende Rolle zu. Eine besondere Herausforderung besteht auch darin, auf die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft zuzugehen, und auch darin, mit öffentlichen Aufsichts- und Vollzugsmechanismen zusammenzuarbeiten und diese zu verstärken.

### **Arbeitnehmerverbände**

376. Gewerkschaften sind zentrale Partner im Kampf gegen die Zwangsarbeit. Durch die Unterstützung der IAO für die Tätigkeiten einer globalen Gewerkschaftsallianz gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel, die vom IGB angeführt wird, ist das Bewusstsein für Zwangsarbeit und die Rolle der Gewerkschaften bei ihrer Bekämpfung stetig verstärkt worden. Diese Tätigkeit sollte zunehmend in eine Unterstützung für gewerkschaftliche Tätigkeiten auf nationaler Ebene mit einer Reihe von Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau und in eine Unterstützung für entsprechend bezeichnete gewerkschaftliche Anlaufstellen mit spezifischer Verantwortung für Zwangsarbeit und Menschenhandel münden. Dadurch sollte auch eine wirksame gewerkschaftliche Beteiligung in nationalen Ausschüssen oder anderen institutionellen Strukturen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel gefördert werden. Bei der künftigen Zusammenarbeit mit

Gewerkschaften wird besonderes Gewicht auf folgendes gelegt werden.

377. Erstens sollten die Programme der IAO die Fähigkeit der Gewerkschaften stärken, Arbeitnehmer zu organisieren, die am meisten der Gefahr der Zwangsarbeit ausgesetzt sind, einschließlich in der informellen Wirtschaft, und ihre Bemühungen um Kollektivverhandlungen unterstützen. Es wird verstärkt mit Gewerkschaften zusammengearbeitet werden, die Arbeitnehmer in spezifischen Sektoren vertreten, die bekanntlich besonders anfällig für Zwangsarbeit und Menschenhandel sind, wie Landwirtschaft, Baugewerbe, Hausarbeit und Gastgewerbe. In Zusammenarbeit mit den jeweiligen globalen Gewerkschaftsbünden werden Programme entwickelt werden. Besondere Anstrengungen werden unternommen werden, um weibliche Hausangestellte zu erreichen und zu organisieren und dazu beizutragen sicherzustellen, dass künftige Instrumente zum Schutz dieser Arbeitnehmerinnen angemessene Garantien gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel enthalten.

378. Eine zweite Priorität wird darin bestehen, eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften in Nachbarländern mit ähnlichen Zwangsarbeitsproblemen und auch zwischen Gewerkschaften in Herkunfts- und Bestimmungs-ländern von Wanderarbeitnehmern, einschließlich im Haushalt tätiger Wanderarbeitnehmer, zu fördern. Die Programme werden wechselseitige Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften fördern, durch die Wanderarbeitnehmer, die Gewerkschaften im Entsendeland angeschlossen sind, auch die Vorteile der Gewerkschaftszugehörigkeit im Bestimmungsland erhalten können.

379. Drittens können die Gewerkschaften in ihren Bemühungen um die Überwachung der Anwerbe- und Beschäftigungsbedingungen unterstützt werden, insbesondere an Standorten und in Sektoren, wo das Risiko von Zwangsarbeit und Menschenhandel als schwer empfunden wird und wo diese Bedingungen der Aufmerksamkeit der Arbeitsaufsichtsdienste entgehen können. Gewerkschaftsfunktionäre und Gewerkschaftsmitglieder benötigen möglicherweise eine spezifische Ausbildung, um Fälle von Missbrauch feststellen und dokumentieren, Beschwerden einreichen und bei den zuständigen Behörden Entschädigungsforderungen geltend machen zu können.

380. Eine weitere Aufgabe der Gewerkschaften, manchmal in Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen, kann in der Unterstützung und im Schutz der Opfer von Zwangsarbeit bestehen. Gewerkschaften können Klagen bei den Arbeitsbehörden und anderen Vollzugsorganen einreichen und beispielsweise Schadenersatz für das von den Arbeitnehmern erlittene Unrecht, einschließlich Verdiensteinbußen, verlangen.

381. Zu guter Letzt besteht ein Bedarf an mehr Sensibilisierungs-, Förderungs- und Orientierungs-

instrumenten im Bereich der Zwangsarbeit, die eigens auf Gewerkschaftskreise zielen. Ein Anfang ist gemacht worden mit der Entwicklung von Instrumenten für Gewerkschaften in bestimmten Ländern. Diese müssen weiter entwickelt, an unterschiedliche innerstaatliche Gegebenheiten angepasst und umfassend verbreitet werden.

### **Arbeitgeberverbände**

382. Mit Unterstützung der Internationalen Arbeitgeber-Organisation haben sich Wirtschaftsakteure mehr und mehr für Maßnahmen gegen Zwangsarbeit engagiert. Programme für die soziale Verantwortung der Unternehmen zusammen mit den Verhaltenskodizes von Industrieverbänden und vielen einzelnen Unternehmen gehen immer mehr ausdrücklich auf Zwangsarbeit ein. Das IAA-Handbuch von 2008 für Arbeitgeber und Unternehmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit legt Leitgrundsätze für Maßnahmen dar und bietet praktische Anleitungen zur Beseitigung von Problemen. Der Boden ist nunmehr bereitet für verstärkte Anstrengungen, die sich auf folgende Tätigkeitsbereiche erstrecken können.

383. Erstens wird sich die IAO mit den verschiedenen Multi-Stakeholder-Initiativen, den Entwicklungs- und Bankinstituten, die privatwirtschaftliche Initiativen finanzieren, und Foren wie dem Globalen Pakt der VN kurzschließen, um ein einheitliches Verständnis des Begriffs der Zwangsarbeit und der Art und Weise, wie sie sich auf die Tätigkeiten von Unternehmen auswirken kann, sicherzustellen. Es werden spezifische Ausbildungsprogramme und gezielte Orientierungsmaterialien entwickelt und in verschiedenen Sprachen verbreitet werden, und zwar in Zusammenarbeit mit den Audit- und anderen Gruppen, die damit begonnen haben, Sachwissen zu Zwangsarbeit zu entwickeln.

384. Zweitens wird ein IAA-Programm in Anbetracht dessen, dass viele Industriezweige und Unternehmen ihre Anstrengungen bisher auf die Überwachung der Zulieferer der „ersten Ebene“ konzentriert haben, jetzt Mittel und Wege prüfen, wie man über diese erste Ebene in der globalen Lieferkette hinaus weitere Ebenen erreichen kann. Es ist eindeutig notwendig, auch Zulieferer der zweiten und dritten Ebene zu erreichen, d.h. Zulieferer von Rohmaterialien und Rohprodukten statt von Fertigwaren, von denen viele in der informellen Wirtschaft tätig sind, wo der Einsatz von Zwangsarbeit wahrscheinlicher ist. Solche Tätigkeiten werden am besten auf branchenspezifischer Ebene durch breite Partnerschaften zwischen Arbeitgeber- und Industrieverbänden, Arbeitsaufsicht und Arbeitsverwaltung, einzelnen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Gruppen durchgeführt. Aufbauend auf Erfahrungen in Bereichen wie der brasilianischen Holzkohleindustrie können in ausgewählten Industriezweigen

und Regionen Pilotprogramme durchgeführt werden, die die Praktiken dokumentieren und geeignete Formen der Abhilfe aufzeigen. Der Beitrag und der Wert von Arbeitgeberverbänden, über deren Netzwerke kleine und mittlere Unternehmen erreicht werden können, wodurch die Eignerschaft und die Nachhaltigkeit der Programme gestärkt werden, werden in vollem Umfang berücksichtigt werden.

385. Drittens werden Arbeitgeberverbände und Unternehmen unterstützt werden, um ihnen dabei zu helfen sicherzustellen, dass die Anwerbepraktiken frei von Schuldknechtschaft und anderen Formen des Zwangs sind. Den in Frage kommenden Industrieverbänden kann Unterstützung geleistet werden, damit sie Rahmenbedingungen für die Überwachung der Systeme für die Vergabe von Aufträgen und Unteraufträgen erarbeiten und Richtlinienensammlungen entwickeln. Anknüpfend an frühere Pilotstudien kann die IAO eingehendere Untersuchungen und Fallstudien über Anwerbesysteme in der Praxis unterstützen und die Faktoren untersuchen, die zu Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft beitragen, und Empfehlungen hinsichtlich der Mittel formulieren, mit denen Arbeitgeber ihrem Auftreten vorbeugen können.

386. Viertens können über Pilotprogramme Arbeitgeberinitiativen mit dem Ziel unterstützt werden, bei der Wiedereingliederung von ehemaligen Zwangsarbeitsoptionen behilflich zu sein und möglichen Rückfällen vorzubeugen, beispielsweise durch Berufsbildungsdienste, Qualifizierungs- und Lehrlingsausbildungsprogramme. Bei der Förderung solcher Bemühungen wird es besonders darauf ankommen, Partnerschaften zwischen Wirtschaftsakteuren, Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aufzubauen, die zusammenarbeiten, um ein integriertes Unterstützungs- und Sozialschutzpaket bereitzustellen.

### 2. Regionale Probleme und Prioritäten

#### *Erweiterung der Wissensgrundlagen in Entwicklungsländern: Angewandte Forschung*

387. Zwar sind in Teilen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas umfangreiche Forschungen zu Zwangsarbeit durchgeführt worden, sie sind aber auf wenige Länder dieser Kontinente beschränkt geblieben. Insbesondere in Afrika und Lateinamerika müssen Forschungen über die kleine Anzahl der Länder hinaus durchgeführt werden, in denen die IAO bisher ihre Programme für die technische Unterstützung durchgeführt hat. Bei der Entwicklung weiterer Forschungsprogramme werden der IAO die Netzwerke zugute kommen, die durch die vorhandenen Programme entwickelt worden sind, was die gemeinsame Nutzung von Methodologien ermöglichen wird.

#### *Zwangsarbeit und Armutsverringering in Entwicklungsländern: Schwerpunkt auf der Prävention*

388. Forschungs- und Tätigkeitsprogramme haben zu einem besseren Verständnis hinsichtlich der Bevölkerungsgruppen geführt, die dem Risiko der Zwangsarbeit ausgesetzt sind, oft infolge seit langem bestehender Armuts- und Diskriminierungsmuster. Sie können Kasten- und andere Minderheiten in Asien, indigene Völker in Lateinamerika und in manchen Fällen die Nachfahren von Sklaven in Afrika einschließen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es neben einer verbesserten Rechtsdurchsetzung und Arbeitsaufsicht besserer Präventionsstrategien bedarf, einschließlich der gezielten Ausrichtung der Programme zur Armutsverringering und der Entwicklungsressourcen auf die bedürftigsten Gemeinschaften.

389. Breit angelegte Aktionen gegen Schuldarbeitssysteme, insbesondere in Asien, werden weiterhin auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden. Auf der Politikebene müssen Programme zur Armutsverringering, einschließlich Mikrofinanz-Initiativen, speziell auf Personen ausgerichtet werden, die in Schuldarbeit stehen oder der Gefahr von Schuldarbeit ausgesetzt sind. Sensibilisierungsprogrammen für staatliche Stellen und Bedienstete, in denen die verschiedenen Mittel aufgeführt werden, die ihnen zur Verfügung stehen, um gegen Schuldarbeitssysteme und -praktiken vorzugehen, kommt wesentliche Bedeutung zu. Auf der Gemeinschaftsebene muss unbedingt auf der bisher erworbenen guten Praxis aufgebaut werden, die in anderen Bereichen repliziert werden muss, in denen nachweislich Schuldarbeit vorkommt. Die Einbeziehung örtlicher Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände wird ein Schlüsselement künftiger Ansätze sein. In Lateinamerika wird angesichts der besonderen Anfälligkeit indigener Völker für Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft diesen Fragen in Programmen zur Bekämpfung der Armut gebührende Beachtung geschenkt werden, indem die Identität und die Rechte indigener Völker gefördert werden.

#### *Zwangsarbeit, Wanderarbeitnehmer und Vertragsarbeiter: Zusammenarbeit zwischen Entsende- und Bestimmungsändern*

390. Hierbei handelt es sich zwar um globale Probleme, sie sind aber für bestimmte Regionen von besonderer Bedeutung. Es kann auf die Zusammenarbeit zwischen Entsendeländern Zentralasiens und europäischen Ländern, darunter Länder wie die Russische Föderation, gebaut werden, wo Wanderarbeitnehmer in Tätigkeiten des formellen Sektors, einschließlich der Bau-

wirtschaft, der Gefahr der Zwangsarbeit ausgesetzt sein können.

391. In der gesamten asiatischen Region mit ihren umfangreichen Binnen- und internationalen Wanderungen wird die Verbesserung der Regulierung, Überwachung und Tätigkeit der Anwerbeagenturen Vorrang haben, einschließlich informeller Mechanismen für die Vermittlung von Arbeitskräften innerhalb und zwischen Ländern. Zwar muss die IAO die Wissensgrundlagen noch erweitern und auf geeignete Regelungen drängen, sie kann aber jetzt unter Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Anwerbe- und Arbeitsvermittlungsagenturen und der Arbeitsverwaltung einschlägige Pilotprogramme durchführen. Auch in Afrika kann der Überwachung der Anwerbeagenturen, einschließlich derjenigen, die Arbeitskräfte für eine Beschäftigung in Übersee rekrutieren, besondere Beachtung geschenkt werden, um das Risiko von Zwangsarbeitspraktiken abzuwenden. Weitere Maßnahmen können darauf abzielen, dem Menschenhandel vorzubeugen und die Wiedereingliederung von gehandelten Personen durch Kooperationsprogramme zwischen afrikanischen Entsendeländern und Bestimmungsländern innerhalb und außerhalb der afrikanischen Region zu fördern.

392. Die künftige Zusammenarbeit mit den Golfstaaten und anderen Ländern des Mittleren Ostens kann sich insbesondere auf die Prävention des Menschenhandels und den Schutz von Vertragsarbeitern auf Zeit vor missbräuchlichen Anwerbe- und Beschäftigungspraktiken konzentrieren. Sie wird an frühere Untersuchungen anknüpfen, die Anwerbemechanismen und -praktiken in den Ländern dokumentiert haben, die Zeitarbeitskräfte in den Mittleren Osten wie auch in die Bestimmungsländer innerhalb dieser Region entsenden.

393. Im Mittleren Osten sind in letzter Zeit bedeutende Schritte unternommen worden, was Gesetze und Politiken gegen den Menschenhandel angeht. Die IAO wird weiterhin Maßnahmen zur Behandlung der Arbeitsdimension des Menschenhandels unterstützen im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen Arbeitsministerien und ande-

ren IAO-Mitgliedsgruppen in interministeriellen Mechanismen zur Umsetzung der Rechts- und Politikrahmen. Der Schwerpunkt kann auf die Förderung besser regulierter Anwerbemechanismen und einer verbesserten Überwachung in Zusammenarbeit mit den Entsendeländern gelegt werden. Besondere Beachtung wird schließlich öffentlich-privaten Partnerschaften geschenkt werden, um sicherzustellen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Bemühungen der Regierungen zur Verbesserung der Systeme der Arbeitskräftevermittlung voll eingebunden werden.

### Fragen für Industrieländer

394. Regierungsbeamte und die Sozialpartner aus Industrieländern, beispielsweise in Europa und den Vereinigten Staaten, sind auf deren Ersuchen in den Mitteln zur Feststellung und Bekämpfung von Zwangsarbeit unterwiesen worden. Eine ähnliche Unterstützung ist im Hinblick auf Untersuchungen über Zwangsarbeit und Menschenhandel gewährt worden. Dies hat dazu beigetragen, Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Zwangsarbeit alle Länder und Wirtschaftsarten angeht. Es wird damit gerechnet, dass aus den Industrieländern weiterhin Ersuchen um Unterstützung, einschließlich Ersuchen um Ausbildung und Forschung, eingehen werden. Vorbehaltlich der Nachfrage ist geplant, quantitative Erhebungen über Zwangsarbeit und Menschenhandel in mehreren dieser Länder zu unterstützen. Die vorhandenen Toolkits – einschließlich derjenigen für Arbeitsinspektoren, Richter und Strafverfolger sowie Wirtschaftsakteure – können an nationale Gegebenheiten angepasst werden. Ein IAA-Programm wird sich um eine engere Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Kreisen und bedeutenden Politikinstitutionen bemühen, um Forschung und Lehre im Bereich der wirtschaftlichen und sonstigen Grundlagen der Zwangsarbeit in der modernen globalen Wirtschaft zu fördern. Solche Materialien werden eine wesentliche Stütze der Medien- und Kommunikationsstrategie zu Zwangsarbeit sein.