

**ZUR BESCHLUSSFASSUNG****Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO
über grundlegende Prinzipien und Rechte
bei der Arbeit: Prioritäten und Aktionspläne
für die technische Zusammenarbeit in
bezug auf die Beseitigung aller Formen von
Zwangs- oder Pflichtarbeit****Einleitung**

1. Auf seiner 282. Tagung im November 2001 hat der Verwaltungsrat ein Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL) mit dem Arbeitsauftrag eingerichtet, die Speerspitze diesbezüglicher künftiger IAO-Tätigkeiten zu sein und diesen einen größeren Erfassungsbereich, mehr Sichtbarkeit und Kohärenz zu verleihen ¹.
2. Die Tätigkeiten der IAO gegen Zwangsarbeit haben in den letzten vier Jahren ständig an Dynamik gewonnen, was auch Ausdruck des wachsenden globalen Bewußtseins für das Problem und der zunehmenden Bereitschaft auf Seiten der Mitgliedstaaten ist, sich damit auseinanderzusetzen. In dem im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung über grundlegende Rechte und Prinzipien 2005 ausgearbeiteten Bericht rief der Generaldirektor zu einer globalen Allianz gegen Zwangsarbeit auf, damit gestützt auf ausreichende Mittel und unter Leitung der IAO weltweit alle Formen der Zwangsarbeit bis zum Jahr 2015 beseitigt werden ².
3. Um dies zu erreichen, ist die nächste Vierjahresperiode von entscheidender Bedeutung. Einer IAO-Schätzung zufolge gibt es weltweit 12,3 Millionen Zwangsarbeiter. Zusammen mit Regionalschätzungen läßt dies erkennen, daß es sich bei der Zwangsarbeit um ein globales Problem handelt. Es ist nach wie vor ein verdecktes Problem, das nicht in nationalen Statistiken und Erhebungen auftaucht. Die Gesetze sind vielfach zu allgemein gehalten, so daß viele Formen der Zwangsarbeit nicht erfaßt werden, und der Gesetzesvollzug ist oft mangelhaft. Zur wirksamen Ausmerzung der Zwangsarbeit sind ein besseres Verständnis von Art und Ausmaß des Problems, klare Gesetze und Politiken zur Bekämpfung

¹ GB.282/TC/5 und GB.282/11.

² Siehe Gesamtbericht (2005) 93 I (B): *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, und *Provisional Record 12* der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz.

der Zwangsarbeit sowie angemessene Maßnahmen für deren Prävention und die Wiedereingliederung von Opfern der Zwangsarbeit erforderlich.

Der erste Aktionsplan: Leistungen und Lernerfahrungen

4. Der erste Aktionsplan legte grundlegende Parameter einer Strategie der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Zwangsarbeit fest, die wie folgt aufgeteilt sind: Forschung und Beratungsdienste, darunter geeignete gesetzliche Vorschriften und Schaffung von Problembewußtsein, und Programme und Projekte. Die Projekte sollten sich im wesentlichen mit der Anwerbung, der Schuldknechtschaft und der häuslichen Arbeit unter Bedingungen der Zwangsarbeit sowie dem Menschenhandel, der zu Zwangsarbeitssituationen führt, befassen. Erhebungen könnten den Boden für spezifische Strategien zur Bekämpfung der Zwangsarbeit bereiten. Die Zwangsarbeit als Ergebnis des Menschenhandels sollte durch Maßnahmen in Herkunfts- wie in Zielländern bekämpft werden.
5. Die IAO-Tätigkeiten erfolgten im Rahmen dieses umfassenden Ansatzes. Die Sensibilisierungsmaßnahmen führten dazu, daß der Gesamtbericht von 2005 in den Medien starke Beachtung fand. Grundsatzpolitische Beratung, Ausbildung und Fördertätigkeiten haben globale Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels beeinflusst, und die Zwangsarbeit nimmt jetzt auf Agenden zur Bekämpfung des Menschenhandels einen hohen Stellenwert ein. Zunehmend werden sich internationale Partner der Notwendigkeit bewußt, die Zwangsarbeitdimensionen des Menschenhandels durch Prävention und Gesetzesvollzug anzugehen.
6. In Afrika, Asien, Europa und Lateinamerika sind operative Projekte entwickelt worden. Ein wichtiger Arbeitsschwerpunkt war Asien, wo die Zahl der von Zwangsarbeit betroffenen Personen am größten ist.
7. Zu den Lernerfahrungen gehören:
 - *IAO-Mitgliedsgruppen müssen uneingeschränkt in Projekte einbezogen werden, und der Kapazitätsaufbau im Bereich der Zwangsarbeit ist für die Sozialpartner von entscheidender Bedeutung.*
 - *Effektive Maßnahmen gegen die Zwangsarbeit setzen eine interministerielle Koordination, die am besten durch offizielle Programme und Aktionspläne erreicht wird, sowie die Verknüpfung der Komponenten von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug, Überwachung, Prävention und Rehabilitation voraus.*
 - *Da Zwangsarbeit in Entwicklungsländern oft in seit langer Zeit vorhandenen Armuts- und Diskriminierungsmustern verwurzelt ist, sollten umfassende Maßnahmen am besten in Strategien zur Verringerung der Armut und zur Bekämpfung von Diskriminierung verankert sein.*
 - *Da einem Großteil der modernen Zwangsarbeit Schuldknechtschaft zugrunde liegt, kann durch Aktivitäten im Bereich der Mikrofinanzierung durch Förderung von Einkommen und sozialem Kapital die Zahl der in Schuldknechtschaft befindlichen oder dem Risiko einer Schuldknechtschaft ausgesetzten Personen reduziert werden.*
 - *Bei der Ausmerzung der Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Menschenhandel sind eine Zusammenarbeit über nationale und regionale Grenzen hinweg und koordinierte Maßnahmen in den Herkunfts- und Zielländern erforderlich.*

- *Die Untersuchung von Zwangsarbeit auf nationaler Ebene setzt innovative Forschungsmethoden voraus.*
- *Es sind weitere Forschungen über Ursachen und wirtschaftliche Gründe der Zwangsarbeit und über kulturelle Aspekte erforderlich, um unterschiedliche nationale Akteure in die globale Allianz einzubeziehen.*

Zweiter Aktionsplan

Allgemeine Erwägungen

8. Der Aktionsplan wird sich mit den im Gesamtbericht ermittelten Problemen befassen und eine Ausgewogenheit zwischen operativen Projekten, Beratungsdiensten und Erhebungen und Forschung wahren. Im allgemeinen werden einige Vorarbeiten erforderlich sein, auch wenn direkte Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und die Unterstützung der Opfer im Vordergrund stehen. Erste Priorität wird somit der Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Mechanismen für koordinierte Aktionen, darunter eine bessere Datenerfassung über Zwangsarbeit, eingeräumt. Alle Tätigkeiten werden zwar von dem von DECLARATION durchgeführten SAP-FL-Programm koordiniert; allerdings wird dabei angestrebt, auf das entsprechende im Amt vorhandene Fachwissen zurückzugreifen (u.a. ACTEMP, ACTRAV, DCOMM, EMPSTRAT, GENDER, INST, INTEGRATION, IPEC, MIGRANT, NORMES, SFU und TURIN).
9. In bezug auf internationale Partner, insbesondere Entwicklungsorganisationen und Finanzinstitutionen, die sich mit der Armutsverringerung befassen, wird weiterhin eine Breitenarbeit stattfinden. Diese werden dazu ermutigt, sich mit dem Problem der Zwangsarbeit als Teil ihres Arbeitsauftrags zu beschäftigen. Im Rahmen einer strategischen Konsultation werden die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO mit anderen wichtigen, im Bereich der Bekämpfung der Zwangsarbeit tätigen Akteuren zusammentreffen.

Grundlegende Ziele und Zielvorgaben und Durchführungsstrukturen

10. Mitgliedstaaten, in denen Zwangsarbeit in erheblichem Ausmaß ermittelt wurde, sollten Hilfestellung bei der Einführung termingebundener Aktionsprogramme zur Ausmerzung von Zwangsarbeit erhalten. Einige Länder haben bereits umfassende Politiken und Aktionspläne zur Bekämpfung von Zwangs- und Schuldarbeit oder des Menschenhandels angenommen. Die IAO wird im Zeitraum 2006-07 mit weiteren Pilotländern derartige Pläne ausarbeiten. Es wird eine Untersuchung der Erfahrungen stattfinden, um Lernerfahrungen zu ermitteln und Komponenten guter Praktiken für künftige nationale Aktionsprogramme zu entwickeln.

Erhebungsmethoden und Datensammlung über Zwangsarbeit

11. Zuverlässige Statistiken über Zwangsarbeit auf nationaler Ebene können Bezugspunkte für die Messung von Fortschritten im Zeitverlauf schaffen. Die IAO wird Ausbildung und Kapazitätsaufbau zu den Methodologien bereitstellen, in der die Zwangsarbeit nach Art, Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt ist. Zunächst werden fünf Länder aus unterschiedlichen Regionen zur Durchführung nationaler Schätzungen ausgewählt, für die ein Planungsseminar im Jahre 2006 Orientierungshilfe bietet. Im Anschluß an eine Prüfung

können weitere Länder für zusätzliche Schätzungen ausgewählt werden. Die Ergebnisse werden im Gesamtbericht von 2009 evaluiert.

Schaffung von Problembewußtsein, Forschungsbedarf und Netzwerke

12. Um ein besseres Verständnis der modernen Zwangsarbeit und ihrer Ursachen zu erzielen, werden in die globale Allianz auch die akademische Gemeinschaft und politischen Akteure, beispielsweise Industrie- und Arbeitsforschungszentren, einbezogen. Zu den Themenbereichen könnten zählen: Wirtschaftliche Gründe moderner Zwangsarbeit, einschließlich der Schuldknechtschaft, und Präventionsmöglichkeiten durch Mikrofinanzierung und sonstige Interventionen; soziokulturelle Ursachen der Zwangsarbeit, und Wege zur Einbeziehung traditioneller Führungsstrukturen und religiöser Strukturen in die Bekämpfung der Zwangsarbeit; ein interdisziplinäres Forschungsprogramm über Zwangsarbeit und Menschenhandel, insbesondere zum Erzielen eines besseren Verständnisses über Wege zur Ermittlung von Fällen ausbeuterischer Zwangsarbeit und einer angemessenen Sanktionierung; ein vergleichendes Forschungsprogramm über Zwangsarbeit und Haftsysteme; und Möglichkeiten zur Verringerung der Armut durch gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit- und Schuldknechtschaftssysteme. Die Auswahl bestimmter Forschungsthemen sowie die Konsolidierung eines Netzwerkes von Forschungsinstitutionen aus verschiedenen Regionen werden im Wege dreigliedriger Konsultationen erfolgen.

Grundsatzpolitische Beratung und Ausbildungsmaterialien

13. In Zusammenarbeit mit TURIN hat SAP-FL eine Reihe von Ausbildungs- und Beratungsmaterialien, beispielsweise Leitlinien zu Gesetzen zur Bekämpfung des Menschenhandels und deren Vollzug, sowie ein Ausbildungshandbuch über die Überwachung privater Arbeitsvermittler entwickelt. Im Zuge der Ausweitung der Tätigkeiten der Globalen Allianz wird der Ausarbeitung weiterer Materialien hohe Priorität eingeräumt.

Operative Projekte: Kapazitätsaufbau, direkte Maßnahmen und Unterstützung von Opfern

14. Der Projektarbeit kommt sowohl auf der Ebene der Gemeinschaft als auch auf der Ebene der innerstaatlichen Gesetzgebung und Politik eine Schlüsselrolle zu. Die Ausmerzung der Zwangsarbeit kann ein zentrales Thema oder zumindest eine wichtige Komponente einiger Länderprogramme für menschenwürdige Arbeit sein. Sind die Bekämpfung der Zwangsarbeit und des Menschenhandels als nationale Prioritäten ermittelt worden, können derartige Programme ein hervorragendes Mittel sein, um verschiedene IAO-Sektoren und -Hauptabteilungen ihrem jeweiligen Fachwissen entsprechend in integrierte Maßnahmen einzubeziehen und um gegebenenfalls Mittel zu nationalen Maßnahmen beizutragen. Gleichstellungsorientierte Projekte sollten sich mit Bereichen befassen, in denen die IAO besondere Stärken aufweist, und Prävention und Rehabilitation sowie Überwachung und Gesetzesvollzug umfassen. Alle Projekte werden auch eine starke Sensibilisierungs- und Kommunikationskomponente enthalten und einen Kapazitätsaufbau für staatliche Bedienstete und Sozialpartner vorsehen.
15. Projekte werden sich mit den folgenden beiden Hauptthemen befassen: a) Zwangsarbeit, Armut und Diskriminierung in Entwicklungsländern, und b) Zwangsarbeit, Migration und Menschenhandel.

16. Es wird vorgeschlagen, für den ersten Bereich zumindest zwei derartige Projekte pro Jahr für verschiedene Regionen zu entwickeln. Tätigkeiten zur Ausmerzung der Schuldknechtschaftssysteme in Südasien verdienen eine weitere Ausweitung. In Afrika ist ein Regionalprogramm in den Ländern möglich und notwendig, in denen ein Vermächtnis der Sklaverei besteht. Und in Lateinamerika könnten im Mittelpunkt die Zwangsarbeit und Diskriminierung von indigenen Völkern stehen.
17. In den operativen Projekten wird weiterhin die Rolle von Arbeitsinstitutionen und Beschäftigungseinrichtungen (zu denen im Grundsatz Arbeitsministerien, Arbeitsaufsichtsdienste und Arbeitsrecht, staatliche und private Arbeitsvermittlungsdienste, und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zählen) bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und des Menschenhandels hervorgehoben. Diese Projekte werden ferner vorhandene Projekte in so verschiedenen Regionen wie Westafrika, Südostasien, China, Zentralasien und der Russischen Föderation sowie Ost- und Westeuropa konsolidieren. Ein Schlüsselaspekt dieser Projekte ist ihr integrierter Ansatz. Sie befassen sich mit allen Komponenten des Zyklus des Menschenhandels in sowohl Herkunfts- als auch Zielländern, verknüpfen Tätigkeiten zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Strategien zur Armutsbekämpfung, ziehen Lehren für Gesetzgebung und grundsatzpolitische Beratung aus Interventionen auf Gemeinschaftsebene, befassen sich mit mißbräuchlichen Anwerbungssystemen und liefern einen Beitrag zu umfassenderen Bemühungen der IAO zur Verbesserung des Migrationsmanagements. Diesen Grundsätzen entsprechend durchzuführende Projektstätigkeiten, die sich auch auf Hausangestellte erstrecken, werden auf Lateinamerika und den Mittleren Osten ausgeweitet.

Kapazitätsaufbau für die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer

18. Von zentraler Bedeutung für die Globale Allianz wird die Mitwirkung dieser Verbände sein. Um einen Beitrag zur Ausmerzung der Zwangsarbeit zu erbringen, benötigen diese einen Kapazitätsaufbau und eine methodologische Unterstützung. Detaillierte Tätigkeiten müßten in Zusammenarbeit mit ACTEMP und ACTRAV von den jeweiligen Gruppen geplant werden. Der Aktionsplan sollte nicht nur der Stärkung der Fähigkeit von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer im Bereich der Zwangsarbeit, sondern auch der besseren Einbeziehung dieses Themas in ihre Gesamtziele dienen. Zu diesem Zweck kann sowohl eine Allianz der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer zur Bekämpfung der Zwangsarbeit ins Auge gefaßt werden.
19. Mit den verschiedenen Arbeitgebergruppen werden nach Region und Wirtschaftssektor geplante Konsultationen stattfinden, um die Ursachen für das Risiko der Zwangsarbeit in Lieferketten zu untersuchen und geeignete Garantien zu ermitteln. Besondere Priorität wird Wirtschaftssektoren (wie Landwirtschaft, Baugewerbe, Bekleidung und Textilien und Unterhaltung) eingeräumt, in denen bestimmte Zwangsarbeitprobleme ermittelt worden sind. In jedem Jahr des Zeitraums können spezifische Industrien und Wirtschaftssektoren (die im Wege von Konsultationen mit Arbeitgebern zu ermitteln sind) im Mittelpunkt stehen.
20. Eine Allianz der Arbeitnehmer gegen Zwangsarbeit kann mehrere Ziele verfolgen. Zunächst kann sie die Organisierungsbemühungen von Gewerkschaften in bezug auf anfällige Gruppen, darunter Migranten und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, die am häufigsten dem Risiko von Zwangsarbeitssituationen ausgesetzt sind, verbessern. Zweitens können Arbeitnehmerverbände eine Hauptrolle bei der Überwachung von Anwerbungs- und Beschäftigungsbedingungen spielen. Drittens kann von ihnen eine angemessene Wachsamkeit erwartet werden. Sie sollten sicherstellen, daß neu entstehende Zwangspraktiken in einigen Teilen des Arbeitsmarkts (beispielsweise in Zulieferketten und aus-

beuterische Praktiken gegenüber einigen Wanderarbeitnehmern) nicht zu einem generellen Absenken von Arbeitsnormen und des Schutzes der Arbeitskräfte führen. Gewerkschaften werden vielleicht auch die Konzentrierung auf einen bestimmten Wirtschaftssektor oder ein thematisches Zwangsarbeitsproblem (beispielsweise in der Landwirtschaft oder im Baugewerbe) wünschen.

Kommunikationen und globale Fördertätigkeiten

21. Aus dem beträchtlichen Interesse der Medien an *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit* ist ersichtlich, daß die schwerwiegenden Probleme der heutigen Zwangsarbeit weltweit Aufmerksamkeit erregt haben. Obgleich die IAO die Führungsrolle übernimmt, kann von ihr nicht erwartet werden, diese Probleme allein zu lösen; sie muß andere Hauptakteure aus Industrie, Finanzwirtschaft und Entwicklungsgemeinschaften hinzuziehen. Im Rahmen einer breit gefächerten Kommunikationsstrategie werden Partnerschaften mit Medienorganisationen (Radio, Fernsehen und Druck) auf nationaler und internationaler Ebene zur Entwicklung von Inhalten und Programmen gebildet. Bis 2006 wird eine interaktive Website über Maßnahmen gegen Zwangsarbeit entwickelt, deren Schwerpunkt abwechselnd auf spezifische Wirtschaftssektoren und ihre Herausforderungen gelegt wird. Die IAO wird sich die vorhandenen Kommunikations- und Verteilungsnetzwerke der Partner der Globalen Allianz zunutze machen, um ein möglichst großes Publikum zu erreichen.
22. Der vorgeschlagene Aktionsplan hängt davon ab, ob die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Hier kommt den Gebern eine Hauptrolle zu.
23. ***Der Verwaltungsrat möge den in dieser Vorlage skizzierten Aktionsplan billigen und ersucht darum, ihn über den Ausschuß für technische Zusammenarbeit ständig über die Durchführung der vorgeschlagenen Tätigkeiten zu informieren.***

Genf, 23. September 2005

Zur Beschlußfassung : Absatz 23.