

Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014

Bericht IV(1)

Verstärktes Handeln zur Beendigung von Zwangsarbeit

Vierter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-727748-8 (print)
ISBN 978-92-2-727749-5 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2013

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 örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Kapitel 1. Einleitung	1
Kapitel 2. Internationaler rechtlicher und grundsatzpolitischer Kontext	7
Der rechtliche Rahmen der IAO für die Beseitigung der Zwangsarbeit.....	7
Die Zwangsarbeitsübereinkommen.....	7
Sonstige diesbezügliche Instrumente der IAO.....	9
Andere einschlägige internationale und regionale Instrumente	10
Internationale Instrumente zur Behandlung von Zwangsarbeit, Sklaverei und Menschenhandel	10
Das Verhältnis zwischen Zwangsarbeitsübereinkommen und anderen internationalen Instrumenten	12
Regionale Instrumente im Zusammenhang mit Zwangsarbeit.....	13
Internationale und regionale Politik- und Kooperationsrahmen.....	14
Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen.....	15
Kapitel 3. Nationale grundsatzpolitische und institutionelle Rahmen.....	17
Internationaler rechtlicher Rahmen	17
Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	18
Nationale Politiken und Aktionspläne	18
Nationale Koordinationsmechanismen	19
Forschungsarbeiten, Berichterstattung und Überwachung.....	20
Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen.....	22
Kapitel 4. Prävention	23
Internationaler rechtlicher Rahmen	23
Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	26
Nationale Rechtsrahmen für Prävention.....	28
Sensibilisierung und Befähigung zur sozialen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit	29
Verstärkte Anwendung von Gesetzen, Koordination und Kooperation	31
Verbraucherorientierte Maßnahmen	35
Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen.....	35

Kapitel 5. Schutz.....	37
Internationaler rechtlicher Rahmen	37
Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	39
Identifizierung von Opfern	39
Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen.....	47
Kapitel 6. Entschädigung und Zugang zur Justiz	49
Internationaler rechtlicher Rahmen	49
Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	51
Entschädigungsmechanismen	51
Zugang zur Justiz und die Gewährung von Nebenrechten.....	54
Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen.....	55
Kapitel 7. Rechtsvollzug	57
Internationaler rechtlicher Rahmen	57
Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	59
Verbot und Bestrafung der Zwangsarbeit.....	59
Die Rolle der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsicht.....	61
Regulierung und Überwachung von privaten Arbeitsvermittlern	63
Verstärkung der Kapazitäten von Gesetzesvollzugs- und anderen zuständigen Akteuren.....	64
Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen.....	65
Kapitel 8. Stärkung der Rolle der IAO bei der effektiven Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit	67
Der globale Kontext	67
Der Nutzen eines neuen Instruments oder neuer Instrumente der IAO	68
Vorgeschlagene Hauptelemente eines neuen Instruments oder neuer Instrumente...	69
Fragebogen.....	73
Anhänge	
I. Geschätzte Zahl und Prävalenz der Opfer von Zwangsarbeit, nach Region.....	91
II. Ratifikationen von IAO-Übereinkommen und anderen internationalen Instrumenten..	93
III. Von der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Zwangsarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft angenommene Schlussfolgerungen (Genf, 11. bis 15. Februar 2013)	107

Kapitel 1

Einleitung

1. Zwangsarbeit, moderne Formen der Sklaverei und des Menschenhandels sind Gegenstand großer internationaler Aufmerksamkeit und Sorge. Mit Annahme ihres ersten Instruments zur Zwangsarbeit, des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, forderte die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) die Mitgliedstaaten auf, den Gebrauch der Zwangsarbeit sobald wie möglich zu beseitigen und das Vergehen unter Strafe zu stellen. Trotz der fast universellen Ratifizierung des Übereinkommens existiert diese Praxis heute, über 80 Jahre später, noch immer, wenngleich auch in anderen Formen als diejenigen, die im frühen 20. Jahrhundert soviel Sorge hervorgerufen haben. Die Liberalisierung des Handels und der verstärkte globale Wettbewerb, Schwierigkeiten bei der Regelung einheimischer Arbeitsmärkte und der internationalen Arbeitsmigration und schon lange bestehende Strukturen der Diskriminierung und der sozialen Ausgrenzung gehören zu den vielen Faktoren, die der heute existierenden Zwangsarbeit zugrundeliegen. Viele Länder haben Gesetze verabschiedet und andere Maßnahmen getroffen, um Zwangsarbeit und verwandte Praktiken zu bekämpfen, in einigen Fällen schon vor vielen Jahren, in anderen erst in jüngster Zeit. Dass diese Verstöße in einem alarmierenden Ausmaß weiterbestehen, ist jedoch als unumstößlicher Beweis für die globale Existenz bedeutender Umsetzungslücken zu werten.

2. Nach neuesten Schätzungen der IAO sind weltweit mindestens 20,9 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit.¹ Während die absolute Zahl der Opfer mit 11,7 Millionen in der Region Asien und Pazifik am höchsten ist, sind alle Regionen der Welt und vermutlich alle Länder betroffen. Die geschätzte Prävalenz der Zwangsarbeit, gemessen an der Zahl der Opfer pro 1.000 Einwohner, reicht von 1,5 pro 1.000 in den Industrieländern und der Europäischen Union (EU) bis zu etwa vier pro 1.000 in Zentral- und Südosteuropa, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und Afrika.² Was das Geschlecht und Altersprofil der Opfer betrifft, so sind Frauen und Kinder zwar stärker betroffen (11,4 Millionen), Männer und Jungen liegen jedoch nicht weit dahinter (9,5 Millionen Opfer). Ein Viertel aller Opfer (5,5 Millionen) sind Kinder im Alter unter 18.

3. Es mangelt zwar an harten Daten über längerfristige Trends, Forschungsarbeiten in einzelnen Ländern zeigen jedoch, dass parallel zum Rückgang bestimmter traditioneller Formen der Zwangsarbeit neue Praktiken entstanden sind. Von staatlichen Stellen auferlegte Zwangsarbeit ist zwar in bestimmten Ländern weiterhin ein Problem, ihr Umfang hat heute jedoch im Vergleich zur Verwendung von Zwangsarbeit durch Einzelne und Unternehmen, die ungesetzlich handeln, nur geringe Bedeutung. Die IAO schätzt, dass heute 90 Prozent der Zwangsarbeit in der „Privatwirtschaft“ stattfindet. Drei Viertel

¹ IAA (2012): *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology*, Genf.

² Anhang I enthält die Schätzungen der IAO der Zwangsarbeit nach Region.

davon entfällt auf Produktivtätigkeiten wie Landwirtschaft, hauswirtschaftliche Arbeit, das Baugewerbe, Fischerei und Fertigung, und der Rest betrifft gewerbliche sexuelle Ausbeutung. Zwar ist die Arbeitsmobilität für viele Arbeitnehmer und die Wirtschaften, für die sie einen Beitrag leisten, vorteilhaft, sie ist aber auch ein wichtiger Risikofaktor der Zwangsarbeit. Bei 44 Prozent der Opfer (9,1 Millionen) findet die Ausbeutung im Anschluss an eine Migration statt (15 Prozent im Inland und 29 Prozent grenzüberschreitend).

4. Im Übereinkommen Nr. 29 wird Zwangsarbeit allgemein definiert als jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person gegen ihren freien Willen und unter Androhung einer Strafe verlangt wird.³ In der Praxis nimmt Zwangsarbeit zwar unterschiedliche Formen an, sie weisen jedoch viele gemeinsame Merkmale auf: Die Täter konzentrieren sich hauptsächlich auf verletzbare Personen, die nicht organisiert und nicht in der Lage sind, sich zu verteidigen und zu schützen; die angewandten Zwangsmittel können in Form physischer Einschränkungen oder Gewalt offensichtlich sein, oft sind sie jedoch subtiler und beruhen auf Täuschung und Drohungen. Auch die Manipulation von Löhnen, Vorauszahlungen und eine Verschuldung für illegale beschäftigungsrelevante Kosten sind ebenfalls weitverbreitet. Ein besonderer Risikofaktor sind unklare oder verschleierte Beschäftigungsverhältnisse, vor allem in der informellen Wirtschaft. Lücken in der innerstaatlichen Gesetzgebung und beim Rechtsvollzug sowie bei der Koordination zwischen Ländern erleichtern das Verbrechen.

5. Die für Zwangsarbeit verantwortlichen Täter erzielen ungeheure illegale Profite, während ihre Opfer durch niedrige oder nicht bezahlte Löhne und künstlich aufgeblähte Kosten für Nahrungsmittel, Unterkunft oder ihre Einstellung finanzielle Verluste erleiden zusätzlich zu den verheerenden physischen und emotionalen Kosten, die sie tragen müssen.⁴ Neue Forschungsarbeiten zeigen, dass Zwangsarbeit auch wesentlich weiter reichende soziale und wirtschaftliche Konsequenzen hat, da sie wirtschaftliche Entwicklung behindert und Armut perpetuiert.⁵ Somit kann festgestellt werden, dass sich Zwangsarbeit äußerst nachteilig auf die ausgebeuteten Menschen und Gemeinschaften sowie auf die Mehrheit der gesetzestreuen Arbeitgeber und Unternehmen auswirkt, die unter dem unfairen Wettbewerb derjenigen leiden, die die Gesetze missachten.

6. Doch trotz dieser massiven Herausforderungen besteht auch Grund zur Hoffnung. Im letzten Jahrzehnt kam es verstärkt zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel, insbesondere nach dem Inkrafttreten im Jahr 2003 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels.⁶ In diesem Instrument wird zum ersten Mal ausdrücklich eine Verbindung zwischen Menschenhandel und Zwangsarbeit hergestellt. Seither haben viele Länder Rechtsvorschriften und nationale Aktionspläne gegen Menschenhandel angenommen. Andere Akteure, z. B. Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie ganz allgemein Gruppen der Zivilgesellschaft haben sich auf unterschiedliche Weise engagiert.

³ Definitionen der Zwangsarbeit und verwandter Konzepte werden in Kapitel 2 eingehender behandelt.

⁴ Von der IAO wurden die „Opportunitätskosten“ der Zwangsarbeit auf jährlich 21 Milliarden US-Dollar veranschlagt, wobei sich um das den Arbeitnehmern entgangener Einkommen handelt, da sie sich in Zwangsarbeit und nicht in einem freien Beschäftigungsverhältnis befinden. IAK: *Die Kosten des Zwangs*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 145-150.

⁵ D. Acemoglu, C. García-Jimeno, und J. A. Robinson (2012): *Finding Eldorado: Slavery and long-run development in Colombia*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 18177, Cambridge, Massachusetts.

⁶ Das Menschenhandelsprotokoll ergänzt das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000.

Zwar lag der Schwerpunkt ursprünglich auf der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Menschenhandel für Zwangsarbeit hat jedoch zunehmend an Bedeutung gewonnen.

7. Bei einem Großteil dieser Bemühungen lag der Schwerpunkt jedoch darauf, das Vergehen aufzudecken und die Täter strafrechtlich zu verfolgen, während Präventivmaßnahmen und dem Opferschutz geringere Priorität eingeräumt wurde. Außerdem gab es wesentlich weniger Fälle einer strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft als zu sexueller Ausbeutung, obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass das erstgenannte Vergehen wesentlich mehr Opfer fordert.

8. Die Frage, welche Beziehung zwischen Zwangsarbeit, Sklaverei und Menschenhandel besteht, ist Gegenstand einer anhaltenden Diskussion. Im Einklang mit dem Mandat der IAO befasst sich der vorliegende Bericht vorrangig mit „Zwangsarbeit“ als seinem zentralen Konzept. Der „Menschenhandel“ wird als ein eng damit verwandtes, jedoch nicht identisches Phänomen angesehen. Es gibt Formen der Zwangsarbeit, die nicht als Menschenhandel angesehen werden können, z. B. Zwangsarbeit in Gefängnissen und bestimmte Fälle von Schuldarbeit. Außerdem gibt es Formen des Menschenhandels, z. B. für Organentnahmen, Zwangsverheiratungen oder Adoptionen, die nicht zwangsläufig Zwangsarbeit darstellen (wenngleich die letztgenannten zwei Praktiken Zwangsarbeit darstellen können, wenn dabei die Absicht besteht, die Arbeitskraft der Frau oder des Kindes auszubeuten). Dennoch gibt es deutliche Überschneidungen der beiden Konzepte, da der größte Teil des Menschenhandels zu Zwangsarbeit oder sexueller Ausbeutung führt. Andere engverwandte Konzepte, die an anderer Stelle im Völkerrecht definiert werden, umfassen Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft.

9. Das Übereinkommen Nr. 29 und das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, gehören zu den am häufigsten ratifizierten Übereinkommen der IAO.⁷ Die Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit ist eine der vier grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998, in Bezug auf die sich alle Mitglieder verpflichtet haben, sie „in gutem Glauben ... einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“. Die von den Aufsichtsorganen der IAO im Verlauf vieler Jahre geäußerten Kommentare in Verbindung mit den bei der technischen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten gesammelten Erfahrungen bieten wichtige Erkenntnisse über die grundlegenden Elemente einer umfassenden und effektiven Antwort auf Zwangsarbeit, bei der innerhalb des breiteren Rahmens der Förderung menschenwürdiger Arbeit Prävention, strafrechtliche Verfolgung und Opferschutz angegangen werden. Zwangsarbeit existiert nicht in einem Vakuum. Sie ist eine extreme Ausdrucksform von Lücken und Fehlfunktionen in einer Vielzahl von Politiken, Institutionen und Vollzugsmechanismen. Sie muss daher auf integrierte und kohärente Weise angegangen werden, will man Zwangsarbeit und alle verwandten Praktiken endgültig eliminieren. Zwar liegt die Hauptverantwortung in diesem Bereich in erster Linie bei staatlichen Institutionen, den Sozialpartnern kommt jedoch auch eine entscheidende Rolle dabei zu, Arbeitgeber und Arbeitnehmer weltweit zu mobilisieren, um dieses Ziel zu erreichen. Eine stärkere Mitwirkung starker Arbeitsmarktinstitutionen, auch von Arbeitsaufsichtsämtern, ist eine Voraussetzung für die Achtung von Arbeitsrechten an der Arbeitsstätte und die Verhütung von Rechtsverstößen, die zu Zwangsarbeit führen können.

⁷ Anhang II enthält Angaben zu den Ratifikationen der grundlegenden diesbezüglichen Übereinkommen der IAO und anderer internationaler Instrumente.

10. Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Internationale Arbeitskonferenz 2012 ihre erste wiederkehrende Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Die Schlussfolgerungen dieser Diskussion umfassen einen Aktionsrahmen für die effektive und universelle Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit 2012-16.⁸ Gemäß dem Rahmen sollte die IAO „eine detaillierte Analyse durchführen, möglicherweise auch durch die Einberufung von Sachverständigentagungen zur Ermittlung von Lücken in bestehenden Geltungsbereich von IAO-Normen, um zu bestimmen, ob ein Bedarf an Normensetzung besteht, um i) die IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit zu ergänzen, um Prävention und Opferschutz anzugehen, einschließlich Entschädigung; und ii) den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft anzugehen.“⁹ Auf seiner 316. Tagung im November 2012 beschloss der Verwaltungsrat, eine Sachverständigentagung über Zwangsarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (im Folgenden die „Sachverständigentagung vom Februar 2013“) einzuberufen, um seiner 317. Tagung Empfehlungen zu möglichen Normensetzungsmaßnahmen im Juni 2014 zu übermitteln.¹⁰

11. Die Sachverständigentagung fand vom 11. bis 15. Februar 2013 unter Teilnahme von 23 Sachverständigen der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie verschiedener Beobachter in Genf statt.^{11, 12} Sie gelangte zu dem Schluss, „die Annahme zusätzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der bedeutenden verbleibenden Umsetzungslücken bei der effektiven Beseitigung von Zwangsarbeit in all ihren Formen biete einen Mehrwert“. Sie gelangte zu der einhelligen Auffassung, dass diese Lücken „durch Normensetzung angegangen werden sollten, um Präventions-, Schutz- und Entschädigungsmaßnahmen zu fördern“. Sie erörterte unterschiedliche Optionen der Normensetzung in Form eines Protokolls und/oder einer Empfehlung, erzielte jedoch kein Einvernehmen. Sie entschied sich nicht für die Option eines neuen Übereinkommens.

12. Die 317. Tagung des Verwaltungsrats (März 2013) behandelte Vorschläge für die Tagesordnung der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz und folgender Tagungen. Sie wählte die Frage betreffend die Ergänzung des Übereinkommens (Nr. 29) „zur Behandlung von Umsetzungslücken zur Förderung von Präventions-, Schutz- und Entschädigungsmaßnahmen, um eine effektive Beseitigung von Zwangsarbeit zu erreichen“ als Gegenstand zur Normensetzung für eine einmalige Aussprache für die 103. Tagung (2014) der Internationalen Arbeitskonferenz.¹³

⁸ IAA: Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, Abs. 8-31.

⁹ Ebd., Abs. 22 c).

¹⁰ GB.316/INS/15/4, Abs. 3.

¹¹ Die Beobachter repräsentierten die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE), den Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB), den Europarat, die Internationale Organisation für Migration (IOM), das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), Anti-Slavery International und die Globale Allianz gegen Frauenhandel (GAATW). Außerdem gab es sieben Beobachter von Regierungen.

¹² Siehe dreigliedrige Sachverständigentagung über Zwangsarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (Genf, 11.-15. Feb. 2013), *Report for discussion at the Tripartite Meeting of Experts concerning the possible adoption of an ILO instrument to supplement the Forced Labour Convention, 1930* (Nr. 29); *Final report* (TMELE/2013/7); und die *Conclusions adopted by the Meeting* (TMELE/2013/6). Die Schlussfolgerungen werden in Anhang III dieses Berichts vollständig wiedergegeben.

¹³ GB.317/INS/2(Rev.) und Record of Decisions, 25. März 2013. Für dieselbe Tagung wählte der Verwaltungsrat auch den Tagesordnungsgegenstand über die Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formalen Wirtschaft (Normensetzung, zweimalige Beratung) aus.

13. Dieser zusammenfassende Bericht über die Gesetzgebung und Praxis wurde vom Amt im Einklang mit Artikel 38(1) der Geschäftsordnung der IAK über die vorbereitenden Phasen einer einmaligen Beratung ausgearbeitet. Er beruht auf dem für die Sachverständigentagung im Februar 2013 ausgearbeiteten Bericht und anderen Informationsquellen, z. B. den Kommentaren einzelner Mitgliedstaaten und den Allgemeinen Erhebungen des Sachverständigenausschusses der IAO über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (der „CEACR“ oder „Sachverständigenausschuss“) zu den Zwangsarbeitsübereinkommen, Berichten und Forschungsarbeiten des IAA, Unterlagen anderer internationaler Organisationen, nationalen Gesetzen und offiziellen Quellen. Für die Ausarbeitung des Berichts hat das Amt eine Datenbank eingerichtet, in der Informationen zu 133 Mitgliedstaaten u.a. über die folgenden Fragen zusammengestellt wurden: Gesetzgebung, Politiken und Aktionspläne, institutionelle Strukturen, Rechtsvollzug und Präventions-, Schutz- und Entschädigungsmaßnahmen.¹⁴ Hier sollte betont werden, dass der vorliegende Bericht nicht eine umfassende Darstellung der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis im Bereich der Zwangsarbeit sein soll, sondern vielmehr eine Reihe von Beispielen anführt, um grundlegende Punkte und die gegenwärtige Praxis zu illustrieren.

14. Der Rest des Berichts gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 umreißt den internationalen rechtlichen und grundsatzpolitischen Kontext einschließlich regionaler Politik- und Koordinationsrahmen. Die sich anschließenden Kapitel behandeln nationale grundsatzpolitische und institutionelle Rahmen (Kapitel 3), Prävention (Kapitel 4), Schutz (Kapitel 5), Entschädigung und Zugang zur Justiz (Kapitel 6) sowie Rechtsvollzug (Kapitel 7). Jedes Kapitel beginnt mit einem Überblick über den internationalen rechtlichen Rahmen, einschließlich der Kommentare des Sachverständigenausschusses, untersucht anschließend die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis unter Berücksichtigung ausgewählter Beispiele und schließt mit Bemerkungen zu Umsetzungslücken und Chancen. Im letzten Kapitel werden einige allgemeine Schlussfolgerungen gezogen und Elemente für eine mögliche Aufnahme in eine neue Norm bzw. neue Normen zur Ergänzung des Übereinkommens Nr. 29 vorgeschlagen.

15. Gemäß Artikel 38 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz hat das Amt einen Fragebogen im Hinblick auf die Ausarbeitung der neuen Urkunde(n) ausgearbeitet, der am Ende dieses Berichts zu finden ist. Die Aufmerksamkeit wird auf Artikel 38(1) der Geschäftsordnung gelenkt, wo Regierungen aufgefordert werden, „die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu befragen, bevor sie ihre Antworten endgültig fertigstellen“. Die Regierungen werden auch gebeten anzugeben, welche Verbände befragt worden sind. Im Einklang mit dem vom Verwaltungsrat gebilligten Programm kürzerer Fristen für Berichte müssen die Antworten auf den Fragebogen bis spätestens 31. Dezember 2013 beim Amt eingehen.¹⁵

¹⁴ Die Datenbank wurde von Oktober 2012 bis April 2013 erstellt. In den erfassten Ländern wurden nicht immer Informationen zu allen Fragen gefunden. Werden in diesem Bericht Zahlenangaben zu Ländern gemacht, handelt es sich somit um Mindestzahlen. Es war nicht immer möglich zu verifizieren, ob die Bestimmungen des nationalen Rechts praktisch umgesetzt werden, obschon stets versucht wurde, die Daten durch einen Abgleich abzusichern.

¹⁵ GB.317/INS/2(Rev.), Anhang III.

Kapitel 2

Internationaler rechtlicher und grundsatzpolitischer Kontext

16. Das Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit in all ihren Formen gilt heute als eine feste Norm des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. Die grundlegenden Übereinkommen der IAO zu dieser Frage, die Übereinkommen Nr. 29 und 105 sowie das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, das die Zwangsarbeit von Kindern unter 18 Jahren behandelt, gehören zu den am häufigsten ratifizierten Urkunden der IAO.¹ Zusätzlich zu diesen Übereinkommen befasst sich eine Reihe internationaler und regionaler Instrumente und Initiativen mit Zwangsarbeit sowie mit Sklaverei, sklavereiähnlichen Einrichtungen und Praktiken und Menschenhandel.

Der rechtliche Rahmen der IAO für die Beseitigung der Zwangsarbeit

Die Zwangsarbeitsübereinkommen

17. Das Übereinkommen Nr. 29 wurde 1930 angenommen, als Zwangsarbeit weitgehend als eine Praxis galt, die von Kolonialverwaltungen und in bestimmten unabhängigen Staaten angewandt wurde. Die Internationale Arbeitskonferenz schenkte diesen Praktiken zwar besondere Aufmerksamkeit, beschloss aber dennoch, das Übereinkommen solle allgemein anwendbar sein. Das 1957 angenommene Übereinkommen Nr. 105 richtet sich speziell auf die Abschaffung der Zwangsrekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften durch den Staat für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Zwangsarbeit als einem Mittel des politischen Zwangs oder als Bestrafung für die Nichteinhaltung der Arbeitsdisziplin.²

18. Die grundlegende Verpflichtung eines Staates, der das Übereinkommen Nr. 29 ratifiziert, besteht darin, „den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in all ihren Formen möglichst bald zu beseitigen“ (Artikel 1(1)). Dies impliziert, dass der Staat verpflichtet ist, sich zu enthalten und zu handeln – er darf weder selbst Zwangsarbeit auferlegen,

¹ Anhang II enthält eine Übersicht der Ratifikationen dieser Übereinkommen der IAO sowie anderer grundlegender internationaler Instrumente.

² Für weitere Informationen über die Geschichte und Bestimmungen der Zwangsarbeitsübereinkommen der IAO siehe *Eradication of forced labour*, Bericht III (Teil 1B), General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, 2007, und *Giving globalization a human face*, Bericht III (Teil 1B), General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012 (im Folgenden werden die Allgemeinen Erhebungen des Sachverständigenausschusses lediglich bezeichnet als z. B. die „Allgemeine Erhebung 2007“).

noch darf er deren Auferlegung durch andere tolerieren. Vertragsparteien des Übereinkommens müssen sicherstellen, dass die „unberechtigte Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit unter Strafe“ gestellt wird und „dass die ergriffenen Strafmaßnahmen wirksam sind und streng vollzogen werden“ (Artikel 25).

19. Eine Reihe von Übergangsbestimmungen in den Artikeln 1(2) und (3) und den Artikeln 3 bis 24 des Übereinkommens Nr. 29 werden nicht länger als anwendbar angesehen. Das Übereinkommen Nr. 29 bestimmt Folgendes: „... Zwangs- oder Pflichtarbeit [darf] während einer Übergangszeit ausschließlich für öffentliche Zwecke und auch dann nur ausnahmsweise angewandt werden; dabei sind die in nachstehenden Artikeln vorgesehenen Bedingungen und Sicherungen einzuhalten“ (Artikel 1(2)). Die Aufsichtsorgane der IAO haben inzwischen die Ansicht vertreten, dass die Verwendung von Zwangs- oder Pflichtarbeit nicht mehr durch eine Berufung auf diese Übergangsbestimmungen gerechtfertigt werden kann.³ Im März 2010 billigte die 307. Tagung des Verwaltungsrats eine neugefasste Berichtsform nach Artikel 22 der Verfassung zum Übereinkommen Nr. 29, in der festgestellt wird, dass zu den Übergangsbestimmungen keine Informationen mehr angefordert werden, da diese nicht mehr anwendbar seien, was der Auffassung des Verwaltungsrats Rechnung trägt, dass die Übergangsperiode keine Geltung mehr besitzt.

20. Das Übereinkommen definiert Zwangsarbeit als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“ (Artikel 2(1)). „Jede Art von Arbeit oder Dienstleistung“ bezieht sich auf alle Arten von Arbeit, Diensten und Beschäftigung in jedem Tätigkeitsbereich, jeder Industrie und jedem Sektor, auch in der informellen Wirtschaft. Die „Androhung irgendeiner Strafe“ umfasst eine Vielzahl möglicher Strafen, z. B. strafrechtliche Sanktionen und unterschiedliche Formen direkter oder indirekter Zwangsmaßnahmen, z. B. physische Gewalt, psychologische Bedrohungen oder die Nichtzahlung von Löhnen. Eine Strafe kann auch die Form des Verlustes von Rechten oder Privilegien annehmen. Der Begriff „nicht freiwillig zur Verfügung gestellt“ verweist auf die freie und in Kenntnis der Sachlage erfolgte Einwilligung der Arbeitnehmer beim Eingehen eines Beschäftigungsverhältnisses und ihre Freiheit, die Beschäftigung jederzeit aufzugeben. Diese Freiheit kann nicht nur durch einen staatlichen Akt, z. B. ein gesetzliches Instrument, vorenthalten werden, sondern auch durch einen Arbeitgeber oder einen Arbeitsvermittler, z. B. durch falsche Versprechungen, damit Arbeitnehmer eine Tätigkeit annehmen, die sie sonst nicht akzeptiert hätten.

21. Das Übereinkommen Nr. 29 sieht bei der Definition der Zwangsarbeit bestimmte Ausnahmen vor: a) Militärdienstpflicht, soweit sie rein militärischen Zwecken dient; b) übliche Bürgerpflichten; c) Zwangsarbeit von verurteilten Personen ausgeführt unter Überwachung und Aufsicht der öffentlichen Behörden und unter der Voraussetzung, dass der Verurteilte nicht an Einzelpersonen oder private Gesellschaften und Vereinigungen verdingt oder ihnen sonst zur Verfügung gestellt wird; d) Fälle höherer Gewalt, z. B. Krieg oder Unglücksfälle wie Feuersbrunst, Überschwemmung oder Hungersnot; und e) kleinere Gemeindearbeiten von Mitgliedern der Gemeinde im direkten Interesse der Gemeinschaft ausgeführt (Artikel 2(2) a)-e)).

22. Bei der Annahme des Übereinkommens entschieden sich die Mitgliedsgruppen der IAO für eine breite Definition des Begriffs „Zwangsarbeit“ anstelle einer Aufzählung einer Reihe von verbotenen Praktiken. Das Übereinkommen enthält keine Bestimmun-

³ Siehe die Allgemeine Erhebung 2007, Abs. 10.

gen, die seinen Geltungsbereich auf bestimmte Arbeitnehmerkategorien einschränken, und es zielt darauf ab, die gesamte Bevölkerung zu schützen. Das Übereinkommen gilt somit für *alle möglichen Formen von Zwangsarbeit*, einschließlich von Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken, Schuldknechtschaft und Menschenhandel, und für *alle Arbeitnehmer in öffentlichen und privaten Sektoren*. Der Sachverständigenausschuss der IAO hat betont, dass Länder, die das Übereinkommen Nr. 29 ratifizieren, einen umfassenden rechtlichen und grundsatzpolitischen Rahmen ausarbeiten müssen, um Zwangsarbeit in all ihren Formen zu unterbinden.

23. Das Übereinkommen Nr. 105 ergänzt das Übereinkommen Nr. 29 und fordert die „sofortige und vollständige Abschaffung der Zwangs- oder Pflichtarbeit“ in fünf spezifischen Fällen: „a) als Mittel politischen Zwangs oder politischer Erziehung oder als Strafe gegenüber Personen, die gewisse politische Ansichten haben oder äußern oder die ihre ideologische Gegnerschaft gegen die bestehende politische, soziale oder wirtschaftliche Ordnung bekunden; b) als Methode der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung; c) als Maßnahme der Arbeitsdisziplin; d) als Strafe für die Teilnahme an Streiks; e) als Maßnahme rassistischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung“ (Artikel 1 a)-e)).

Sonstige diesbezügliche Instrumente der IAO

24. 1998 hat die Internationale Arbeitskonferenz die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit angenommen, gemäß der sich alle Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, vier Kategorien von Grundsätzen und Rechten zu achten, zu fördern und zu verwirklichen, unabhängig davon, ob sie die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert haben. Dabei handelt es sich um die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen (Übereinkommen Nr. 87 und 98), Beseitigung der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29 und 105), die Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 und 182) und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen Nr. 100 und 111).

25. In der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 angenommenen Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wird betont, dass die vier strategischen Ziele der IAO „unteilbar und zusammenhängend sind und sich gegenseitig stützen“. Bei diesen Zielen handelt es sich um Beschäftigung, sozialen Schutz, sozialen Dialog und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als Rechte und als förderliche Voraussetzungen, die für die vollständige Verwirklichung aller strategischen Ziele notwendig sind.

26. Verschiedene Normen der IAO untersagen ausdrücklich Zwangsarbeit oder verwandte Praktiken für bestimmte Kategorien schutzbedürftiger Arbeitnehmer. Dabei handelt es sich um:

- das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, das Maßnahmen verlangt, um heimliche Wanderungen von Migranten unter missbräuchlichen Bedingungen zu unterbinden (Artikel 3), und bestimmt, dass ein Zweck dieser Maßnahmen darin besteht, die strafrechtliche Verfolgung der Urheber eines Handels mit Arbeitskräften zu ermöglichen (Artikel 5);⁴
- das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, das die zwangsweise Verpflichtung zu persönlichen Dienstleistungen untersagt (Artikel 11) und von ratifizierenden Staaten verlangt sicherzustellen, dass

⁴ Siehe auch das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949.

Angehörige dieser Völker nicht Zwangsanwerbungssystemen unterworfen werden, einschließlich der Schuldknechtschaft in all ihren Formen (Artikel 20(3) c));

- das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, das „alle Formen der Sklaverei oder sklavereiähnlichen Praktiken, wie den Verkauf von Kindern und den Kinderhandel, Schuldknechtschaft und Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit, einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten“ (Artikel 3 a)) als schlimmste Formen von Kinderarbeit untersagt, gegen die Mitglieder unverzügliche und wirksame Maßnahmen zu treffen haben, um sicherzustellen, dass sie verboten und beseitigt werden;
- das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, das in Bezug auf Hausangestellte Maßnahmen fordert, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu achten, zu fördern und zu verwirklichen, einschließlich der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Artikel 3(2)).

27. Zwangsarbeit ist oft durch verschiedene gleichzeitige Verletzungen des Arbeitsrechts gekennzeichnet.⁵ Die Verhütung der Zwangsarbeit verlangt daher die effektive Durchführung einer Reihe von Normen der IAO, die einen schützenden rechtlichen Rahmen gegen Ausbeutung schaffen. Zusätzlich zu den genannten grundlegenden Übereinkommen handelt es sich dabei um Folgendes:

- das Übereinkommen (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe), 1919, das Übereinkommen (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930, und das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949;
- das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, und das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, die von Mitgliedern verlangen, ein System der Arbeitsaufsicht zu unterhalten;
- das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, das die Förderung der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung verlangt;
- das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, das bestimmt, dass Arbeitsvermittler den Arbeitnehmern keine Gebühren in Rechnung stellen sollen (Artikel 7(1)) und dass angemessene Verfahren einzurichten sind zur Untersuchung von Beschwerden, angeblichem Missbrauch und angeblichen betrügerischen Praktiken (Artikel 10);
- die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, in der vorgeschlagen wird, dass Mitglieder eine innerstaatliche Politik zum Schutz von Beschäftigten in einem Arbeitsverhältnis ausarbeiten und anwenden (Absätze 1-8).

Andere einschlägige internationale und regionale Instrumente

Internationale Instrumente zur Behandlung von Zwangsarbeit, Sklaverei und Menschenhandel

28. Die Vereinten Nationen (UN) haben eine Reihe von Menschenrechtsinstrumenten angenommen, die Normen und Grundsätze zur Zwangsarbeit enthalten. Die Allgemeine

⁵ Siehe die Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 321. Dieses Thema wird in den Kapiteln 4 und 7 eingehender behandelt.

Erklärung der Menschenrechte (1948) untersagt Sklaverei und Leibeigenschaft (Artikel 4) und bestimmt, dass jeder das Recht auf freie Berufswahl hat (Artikel 23(1)). Diese Rechte werden in anderen Instrumenten der Vereinten Nationen weiter ausgeführt, z. B. im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) (Artikel 8) und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) (Artikel 6(1)). Das Verbot der Zwangsarbeit ist auch Teil der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) (Artikel 11(2)) und des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006) (Artikel 27(2)).

29. Die Frage der Sklaverei wird hauptsächlich in zwei Übereinkünften behandelt: im Übereinkommen über die Sklaverei (1926), wo Sklaverei definiert wird als „der Zustand oder die Stellung einer Person, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden“ (Artikel 1(1)), und im Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken (1956) (das „Zusatzübereinkommen zur Sklaverei“), das bestimmte sklavereiähnliche Praktiken z. B. Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft, subalterne Formen der Ehe und die Ausbeutung von Kindern untersagt.

30. Der Menschenhandel wird in einer Vielzahl von Instrumenten behandelt. Eine Reihe internationaler zum Menschenhandel zwischen 1904 und 1949 angenommener Übereinkommen befasst sich mit dem Verbot des Menschenhandels von Frauen und Kindern zum Zweck der Prostitution und andere sexuelle Zwecke.⁶ Verschiedene Menschenrechtsinstrumente lenken ebenfalls die Aufmerksamkeit auf den Verkauf und Menschenhandel von Frauen und Kindern.⁷

31. Im Jahr 2000 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (das „Menschenhandelsprotokoll“), zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (das „UNTOC-Übereinkommen“). Die Zwecke des Menschenhandelsprotokolls sind: Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen, wobei Frauen und Kindern besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird; die Opfer des Menschenhandels zu schützen und ihnen zu helfen; die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Ziele zu fördern (Artikel 2). Da versucht wird, „alle Aspekte des Menschenhandels“ anzugehen, beruht das Protokoll auf einer breiten Definition des Menschenhandels, die aus drei Elementen besteht (Artikel 3 a)):

- i) ein „Akt“ der Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder der Aufnahme von Personen;
- ii) ein „Mittel“, namentlich die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilfslosigkeit oder durch die Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat; und

⁶ 1949 wurden einige dieser Übereinkünfte zum Menschenhandel in der internationalen Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer (1950) zusammengefasst.

⁷ Siehe beispielsweise das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) (Art. 6), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) (Art. 35) und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (2000) (Art. 1).

iii) ein „Zweck“ der Ausbeutung, der „mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen umfasst“.

32. Im Fall von Kindern gilt ein „Akt“, der für den „Zweck“ der Ausbeutung begangen wird, als Menschenhandel, selbst wenn keines der genannten Mittel Anwendung findet. In allen Fällen ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der genannten Mittel angewendet wurde (Artikel 3 b) und c)).

33. Das UNTOC-Übereinkommen und seine Zusatzprotokolle⁸ sind im Wesentlichen Instrumente des Strafrechts. Die Bestimmungen des Menschenhandelsprotokolls schaffen Verpflichtungen auf unterschiedlichen Ebenen, von solchen, die verbindlich sind, über solche, die Staaten in Betracht ziehen bzw. deren Anwendung sie anstreben sollten, bis zu solchen, die völlig optional sind. Die in Artikel 5 enthaltene Anforderung, Menschenhandel unter Strafe zu stellen, ist eine zentrale und verbindliche Verpflichtung aller Vertragsparteien.⁹

34. Nach Annahme des Menschenhandelsprotokolls erstellte das OHCHR nichtverbindliche Empfohlene Grundsätze und Leitlinien über Menschenrechte und Menschenhandel (2002) (die „Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR“), die eine Anleitung bieten, wie bei Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels generell eine Menschenrechtsperspektive integriert werden kann.¹⁰

Das Verhältnis zwischen Zwangsarbeitsübereinkommen und anderen internationalen Instrumenten

35. Historisch waren die internationalen Maßnahmen gegen gravierende Formen der Ausbeutung auf den Kampf gegen Sklaverei gerichtet, was zur Annahme einer Reihe bilateraler und multilateraler Übereinkünfte führte, die solche Praktiken untersagen, z. B. die Übereinkommen über die Sklaverei von 1926 und 1956. Gleichzeitig führte die verstärkte internationale Sorge über Zwangsarbeitspraktiken zur Annahme der beiden IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit in den Jahren 1930 und 1957. Angesichts des engen historischen Zusammenhangs zwischen Sklaverei und Zwangsarbeit wurden institutionelle Maßnahmen gegen Zwangsarbeit als eine Ausweitung früherer Maßnahmen zur Unterbindung der Sklaverei angesehen.¹¹

36. In jüngerer Zeit haben sich die internationale Aufmerksamkeit und Maßnahmen auf den Menschenhandel konzentriert. Die Annahme des Menschenhandelsprotokolls im Jahr 2000 ist Ausdruck wachsender Sorge über die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und die verwandten Phänomene Schleusung von Migranten und Menschenhandel.

⁸ Abgesehen vom Menschenhandelsprotokoll wird das UNTOC-Übereinkommen ergänzt durch das Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (2000) und das Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition (2001).

⁹ UNODC (2004): *Legislative Guide for the Implementation of the Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, Abs. 36. Im Leitfaden wird auch festgestellt, dass weder grenzüberschreitender Charakter noch Angehörigkeit zu einer organisierten kriminellen Gruppe zu Elementen innerstaatlicher Delikte des Menschenhandels gezählt werden sollten, Abs. 45 a)-b).

¹⁰ E/2002/68/Add.1.

¹¹ Siehe die Allgemeine Erhebung 1968, Abs. 4 und 5.

37. Bei der Prüfung des Verhältnisses zwischen dem Menschenhandelsprotokoll und dem Übereinkommen Nr. 29 hat der Sachverständigenausschuss der IAO festgestellt, dass das Konzept der Ausbeutung der Arbeitskraft in der Definition des Menschenhandels im Protokoll es gestattet, eine Verbindung zwischen beiden Instrumenten herzustellen. Er hat auch festgestellt, dass die „Mittel“, die bei der Definition des Menschenhandels ein Element darstellen, z. B. die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit, die freiwillige Einwilligung oder Zustimmung des Opfers ausschließen.¹² Der Sachverständigenausschuss hat den Menschenhandel und die Zwangsarbeit von Kindern gemäß dem Übereinkommen Nr. 182 geprüft, seitdem diese Urkunde im Jahr 2000 in Kraft getreten ist. Seit 2001 hat er die Frage des Menschenhandels in seinen Kommentaren zum Übereinkommen Nr. 29 systematisch untersucht, und er hat um Informationen über die Maßnahmen ersucht, die die Regierungen ergriffen haben, um den Menschenhandel zu verhüten, zu unterbinden und zu bestrafen.¹³

Regionale Instrumente im Zusammenhang mit Zwangsarbeit

38. Eine Reihe regionaler Übereinkünfte, z. B. in Europa, Amerika, Afrika, in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und in den arabischen Staaten, enthalten Verbote der Sklaverei, der Zwangs- oder Pflichtarbeit und des Menschenhandels.¹⁴ Nichtverbindliche Instrumente wie z. B. die MERCOSUR-Erklärung zu Arbeits- und Sozialfragen (1998), die Erklärung über den Schutz und die Förderung der Rechte der Arbeitsmigranten (2007) des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und die ASEAN-Menschenrechtserklärung (2012) bieten eine zusätzliche normative Orientierung.

39. Verschiedene regionale Rechtsinstrumente befassen sich ausdrücklich mit Menschenhandel, z. B. das Interamerikanische Übereinkommen über den internationalen Handel mit Minderjährigen (1994) und das Übereinkommen des Südostasiatischen Verbands für regionale Zusammenarbeit über die Prävention und Bekämpfung des Menschen- und Kinderhandels zum Zweck der Prostitution (2002) (das „SAARC-Übereinkommen“). Zwei andere regionale Rechtsinstrumente haben einen breiteren Anwendungsbereich. Die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005) (die „Europäische Menschenhandelskonvention“) ist ausdrücklich darauf angelegt, den Schutz anderer Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zu stärken und „die darin niedergelegten Normen anzuheben“.¹⁵ Ihre Bestimmungen zu Prävention und Opferschutz sind dementsprechend umfassender als die des Menschenhandelsprotokolls und sie sind im Allgemeinen in verbindlicher Form abgefasst.¹⁶ Die EU-Richtlinie

¹² Siehe die Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 297.

¹³ Siehe Bericht des Sachverständigenausschusses, 2001, Allgemeine Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 29 (die Kommentare des Sachverständigenausschusses stehen auf der NORMLEX-Website zur Verfügung).

¹⁴ Siehe beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) (Art. 4), die Europäische Sozialcharta (1961) und die Europäische Sozialcharta (revidiert) (1996) (Art. 1(2)), die Amerikanische Menschenrechtskonvention (1969) (Art. 6), die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (1981) (Art. 5), die Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (1995) (Art. 4) und die Arabische Charta der Menschenrechte (2004) (Art. 10).

¹⁵ Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels und Erläuternder Bericht, Sammlung der Europaratsverträge Nr. 197, Abs. 6 des Erläuternden Berichts.

¹⁶ Andere Unterschiede sind die Anforderung in der Europäischen Menschenhandelskonvention, das Straftaten mit „wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen“ betrafft werden, einschließlich von Freiheitsstrafen, die zur Auslieferung führen können (Art. 23(1)) und die Schaffung eines unabhängigen Mechanismus (Forts.)

2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (die „EU-Menschenhandelsrichtlinie“) zielt ebenfalls darauf ab, die Prävention und den Opferschutz zu stärken (Art. 1). Beide Instrumente enthalten eine Definition des Menschenhandels, die weitgehend der Definition des Menschenhandelsprotokolls entspricht.

Internationale und regionale Politik- und Kooperationsrahmen

40. Die Sachverständigentagung im Februar 2013 betonte die Bedeutung der Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene und innerhalb des multilateralen Systems, stellte jedoch auch fest, dass es weiterhin bedeutende Umsetzungslücken gebe.

41. Verschiedene Urkunden der IAO enthalten spezifische Bestimmungen zur internationalen Kooperation und Unterstützung. So verlangt beispielsweise des Übereinkommen Nr. 182 von den Mitgliedern, dass sie sich gegenseitig bei der Durchführung des Übereinkommens helfen, und zwar durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und/oder Hilfeleistung, einschließlich der Unterstützung für Entwicklung, für die Beseitigung von Armut und universelle Bildung (Artikel 8).¹⁷ Der Sachverständigenausschuss hat Maßnahmen vorgeschlagen, die von Ländern ergriffen werden können, z. B. Mitwirkung in internationalen oder regionalen Verbänden, Investitionen in technische Hilfe und die Ausarbeitung regionaler und bilateraler Vereinbarungen.¹⁸

42. Einer der drei erklärten Zwecke des Menschenhandelsprotokolls ist die Förderung der internationalen Zusammenarbeit (Artikel 2 c)). Es fordert eine Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs-, Einwanderungs- und Grenzkontrollbehörden der Vertragsstaaten (Artikel 10(1) und 11(6)). Andere regionale Menschenhandelsinstrumente betonen in ähnlicher Weise die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit.¹⁹

43. Im Jahr 2010 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Weltaktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels angenommen, in dem die Mitgliedsstaaten aufgerufen werden, dringend Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu ergreifen, darunter Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels, zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer und zur strafrechtlichen Verfolgung der Verbrechen des Menschenhandels.²⁰ Er fordert auch stärkere Partnerschaften sowie eine verbesserte Kooperation von internationalen Organisationen und staatlichen Behörden, der Zivilgesellschaft, dem privaten Sektor, den Medien und den Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber.

44. Es gibt zahlreiche subregionale, regionale und überregionale Mechanismen und Initiativen zum Menschenhandel.²¹ In Asien wird die 2004 ins Leben gerufene koordi-

mus zur Überwachung der Umsetzung der Konvention unter der Bezeichnung Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) (Art. 36).

¹⁷ Das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, enthält eine ähnliche Bestimmung, in der eine Zusammenarbeit der Mitglieder verlangt wird (Art. 8(3)).

¹⁸ Siehe beispielsweise die Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 610-625.

¹⁹ Siehe beispielsweise das SAARC-Übereinkommen (Art. II und VI-VIII) und die Europäische Menschenhandelskonvention (Kap. VI).

²⁰ Weltaktionsplan der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels (A/RES/64/293), Abs. 4.

²¹ Siehe auch den Bericht von 2010 des Sonderberichterstatters über den Menschenhandel, insbesondere den Frauen- und Kinderhandel (A/HRC/14/32).

nierte Mekong-Ministerinitiative gegen Menschenhandel (COMMIT) von sechs nationalen Arbeitsgruppen geleitet. Ihr aktueller subregionaler Aktionsplan beinhaltet Zielsetzungen in fünf Bereichen: Grundsatzpolitik und Zusammenarbeit; rechtliche Rahmen; Rechtsvollzug und Justiz; Schutz, Erholung und Wiedereingliederung; Präventionsmaßnahmen und Verringerung von Anfälligkeit; sowie Überwachung, Evaluierung und Datensysteme gegen Menschenhandel. Der 2002 in die Wege geleitete Bali-Prozess betreffend Menschenschmuggel, Menschenhandel und damit zusammenhängende grenzüberschreitende Kriminalität ist ein freiwilliger regionaler und multilateraler Prozess, an dem über 40 Länder und verschiedene internationale Organisationen beteiligt sind. Sein Hauptschwerpunkt liegt zwar auf der Bekämpfung der irregulären Migration durch den koordinierten Vollzug von Rechtsvorschriften, doch auch die dem Problem zugrundeliegenden Ursachen werden zunehmend berücksichtigt.

45. In Afrika wurde im November 2006 von der EU und afrikanischen Staaten der Aktionsplan von Ouagadougou zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, angenommen. Er ist Ausdruck eines breiten Engagements europäischer und afrikanischer Staaten zur Zusammenarbeit für die Ermittlung, Unterstützung, den Schutz und die Heimschaffung der Opfer, den Informationsaustausch und Bemühungen im Hinblick auf Prävention und strafrechtliche Verfolgung. Außerdem gibt es subregionale Initiativen und Aktionspläne unter Leitung der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS), der Wirtschaftsgemeinschaft der Zentralafrikanischen Staaten (ECCAS) und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC).

46. Die EU, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europarat unterstützen Verfahren der regionalen Kooperation. Nach Annahme der Menschenhandelsrichtlinie im Jahr 2011 verabschiedete die Europäische Kommission die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-16, die konkrete Maßnahmen enthält, um die effektive Durchführung von Rechtsvorschriften gegen Menschenhandel zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und anderen Ländern zu erleichtern.

47. In Amerika haben MERCOSUR und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) Aktionspläne gegen Menschenhandel angenommen. Auf dem Vierten Amerikagipfel sind die Staatsschefs 2005 die Verpflichtung eingegangen, Zwangsarbeit zu beseitigen.

48. 2010 wurde in Doha, Katar, in Zusammenarbeit mit der Arabischen Liga die arabisches Initiative zum Aufbau nationaler Kapazität zur Bekämpfung des Menschenhandels auf den Weg gebracht.

Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen

49. Das Verbot der Zwangsarbeit und diesbezüglicher Praktiken ist im Völkerrecht klar verankert, und die Definition der Zwangsarbeit im Übereinkommen Nr. 29 besitzt auch heute nach wie vor Gültigkeit. Die Zwangsarbeitsübereinkommen haben gemeinsam eine wichtige Rolle beim globalen Kampf gegen diese Verletzungen der Menschen- und Arbeitsrechte gespielt, in Verbindung mit anderen internationalen Instrumenten.

50. Dennoch existieren in der Praxis gravierende Umsetzungslücken, wie von der Sachverständigentagung im Februar 2013 festgestellt worden ist. In den folgenden Kapiteln dieses Berichts werden bestimmte Umsetzungslücken in Zusammenhang mit den

Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 29 und anderer internationaler Instrumente untersucht.

51. Was die internationale und regionale Koordination und Zusammenarbeit betrifft, so befassen sich die meisten der in letzter Zeit eingerichteten Mechanismen mit dem Menschenhandel. Sie haben zur Harmonisierung der rechtlichen Vorschriften zwischen Ländern und zu einer verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beigetragen, bei der oft die strafrechtliche Verfolgung im Mittelpunkt steht.

52. Ein breiterer Ansatz für die internationale Zusammenarbeit könnte alle Formen der Zwangsarbeit behandeln, ein umfassenderes Bündel von Zielsetzungen und Interventionen erfassen und ein größeres Spektrum von Interessengruppen einbeziehen. Insbesondere könnte dabei eine stärkere Ausrichtung auf Maßnahmen zur Prävention von Zwangsarbeit integriert werden, z. B. durch arbeitsmarktgestützte Ansätze, und eine Teilnahme von Arbeitsmarktinstitutionen an internationalen Koordinationsmechanismen könnte vorgesehen werden. Ein neues Instrument könnte spezifische Normen und Leitlinien in Bezug auf eine verbesserte internationale Koordination, Zusammenarbeit und technische Hilfe für die effektive Beseitigung der Zwangsarbeit enthalten.

Kapitel 3

Nationale grundsatzpolitische und institutionelle Rahmen

Internationaler rechtlicher Rahmen

53. Eine Beendigung der Zwangsarbeit erfordert facettenreiche Antworten, die über die Grenzen von Ministerien hinausgehen, sowie enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und einer Vielzahl von Akteuren der Zivilgesellschaft. Auch Arbeitsmarktinstitutionen kommt eine wichtige Rolle zu, da der universelle Zugang zu menschenwürdiger Arbeit bei jeder langfristigen Lösung im Mittelpunkt stehen muss. Ein klarer innerstaatlicher rechtlicher und grundsatzpolitischer Rahmen sollte einen integrierten Ansatz bilden, der alle Formen von Zwangsarbeit, alle Aspekte der für ihre Beseitigung erforderlichen Maßnahmen und die Mittel für eine effektive Koordination zwischen den zahlreichen beteiligten Parteien einbezieht.

54. Das Übereinkommen Nr. 29 bietet keine spezielle Orientierung zu innerstaatlichen Maßnahmen und institutionellen Rahmen für die Beseitigung der Zwangsarbeit. Im Gegensatz dazu verlangt das Übereinkommen Nr. 182 von Mitgliedern, „Aktionsprogramme zur vorrangigen Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu planen und durchzuführen“ und zwar „in Beratung mit den einschlägigen staatlichen Einrichtungen sowie den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden ..., wobei gegebenenfalls die Auffassungen anderer in Betracht kommender Gruppen zu berücksichtigen sind“ (Artikel 6). Sie sind auch gehalten, „geeignete Mechanismen zur Überwachung der Durchführung der Bestimmungen zur Umsetzung dieses Übereinkommens einzurichten oder zu bezeichnen“ (Artikel 5). Die dazugehörige Empfehlung Nr. 190 enthält spezifische Leitlinien zur Erstellung von Statistiken (Absatz 5).

55. Gemäß dem Menschenhandelsprotokoll sind die Vertragsstaaten gehalten, „umfassende politische Konzepte, Programme und andere Maßnahmen“ festzulegen, um den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und die Opfer des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kinder, davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden (Artikel 9(1)). In den Empfohlenen Grundsätzen und Leitlinien des OHCHR wird die Bedeutung nationaler Aktionspläne und einer breitangelegten Konsultation der beteiligten Parteien (Richtlinie 1) und von Forschung und Evaluierung (Richtlinie 3) bekräftigt.

56. Die Europäische Menschenhandelskonvention verlangt von jeder Vertragspartei, „Maßnahmen für die Aufnahme oder die Verstärkung der innerstaatlichen Abstimmung zwischen den verschiedenen Stellen, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind“, zu treffen und „wirksame politische Konzepte und Programme“ festzulegen und/oder zu verstärken (Artikel 5(1) und (2)). Ferner werden die Parteien aufgefordert, „die Einsetzung nationaler Berichterstatter bzw. Berichterstatterinnen oder andere Mechanismen für die Überwachung des Vorgehens der staatlichen Insti-

tutionen bei der Umsetzung der Erfordernisse in Bezug auf die innerstaatliche Gesetzgebung“ zu erwägen (Artikel 29(4)).

57. Der Sachverständigenausschuss der IAO hat die Aufmerksamkeit zahlreicher Regierungen darauf gelenkt, wie wichtig es ist, eine nationale Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Zwangsarbeit einzuführen, um ein umfassendes und abgestimmtes Handeln der zuständigen öffentlichen Stellen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsaufsicht sicherzustellen.¹ Eine klare nationale Politik bietet einen Ausgangspunkt für Maßnahmen zur Prävention und für die Unterbindung von Zwangsarbeit und den Schutz ihrer Opfer, wobei der Schwerpunkt insbesondere darauf gelegt wird, prioritäre Sektoren und Berufe zu ermitteln, das Problembewusstsein der Öffentlichkeit zu schärfen, institutionelle Kapazität zu schaffen und Unterstützung zu mobilisieren.

58. Die Sachverständigentagung im Februar 2013 betonte, wie wichtig es sei, ausreichende Mittel für die effektive Durchführung von Maßnahmen für Prävention, Opferschutz, Entschädigung und Rechtsvollzug bereitzustellen. Sie kam zu dem Schluss, dass die grundsatzpolitische Kohärenz in Bezug auf Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels zum Zweck der Zwangsarbeit, gestärkt werden muss. Sie betonte auch, wie nützlich der soziale Dialog, die Einbeziehung der Sozialpartner und die Annahme ergebnisorientierter nationaler Aktionspläne seien.

Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

Nationale Politiken und Aktionspläne

59. Eine nationale Politik und die dazugehörigen Aktionsprogramme gegen Zwangsarbeit und verwandte Praktiken sollten mindestens Folgendes umfassen: Forschungsarbeiten und Statistiken, um die Zielgruppen und die wichtigsten Formen der Zwangsarbeit zu ermitteln, eine Analyse des rechtlichen Rahmens und etwaiger Lücken, Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz und strafrechtliche Verfolgung, Koordination zwischen beteiligten Parteien und Institutionen und ein Überwachungs- und Evaluierungsrahmen.

60. Nationale Politiken und Aktionspläne zur Bekämpfung der Zwangsarbeit und/oder des Menschenhandels wurden von den meisten Ländern, die für den vorliegenden Bericht untersucht worden, angenommen. Einige der frühesten Beispiele kommen aus Lateinamerika. In Brasilien legte der erste 2003 angenommene Aktionsplan zur „Sklavenarbeit“ den Grundstein für eine starke ressortübergreifende Koordination durch die Nationale Kommission zur Beseitigung von Sklavenarbeit (CONATRAE). Auf diese Erfahrungen aufbauend umfasste ein zweiter 2008 angenommener Aktionsplan neue Präventions- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, verstärkte die Befugnisse der Speziellen Mobilen Inspektionsgruppe und schlug die Einrichtung von Arbeitsvermittlungstellen in den Ursprungsgebieten der Sklavenarbeiter vor. In Peru wird die Umsetzung des zweiten 2013 angenommenen Nationalen Plans zur Bekämpfung von Zwangsarbeit von einer ressortübergreifenden Nationalen Kommission zur Bekämpfung von Zwangsarbeit koordiniert, an der die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer beteiligt sind.

¹ Siehe beispielsweise die folgenden Bemerkungen zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29: Niger – CEACR, Bemerkung, 2011; Mauretanien – CEACR, Bemerkung, 2010; Argentinien – CEACR, Bemerkung, 2010; Mexiko – CEACR, Bemerkung, 2010; Sambia – CEACR, Bemerkung, 2011. Die Kommentare des Sachverständigenausschusses (CEACR) stehen auf der Normen-Website der IAO (NORMLEX) zur Verfügung.

61. Politiken und Aktionspläne gegen Schuldarbeitssysteme wurden auch in verschiedenen asiatischen Ländern eingeführt. In Pakistan umfassen die Nationale Politik und der Aktionsplan von 2001 für die Abschaffung von Schuldarbeit und die Rehabilitation von befreiten Schuldarbeitern eine Reihe vorrangiger Maßnahmen, z. B. Folgendes: Erhebungen zur Bestimmung des Umfangs der Schuldarbeit, Schaffung von Problembewusstsein unter Mitarbeitern der Justiz, der Polizei sowie der Arbeits- und Distriktbehörden, berufliche Bildung von versklavten Familien und die Einrichtung von Rechtsdienststellen. In Nepal sieht ein überarbeiteter 2009 angenommener Nationaler Aktionsplan gegen Schuldarbeit (von Kindern) Maßnahmen wie Rechtsvollzug, Aufklärungs- und Lobbytätigkeiten, Bildung und Schaffung von Einkommen und Arbeitsplätzen vor.

62. Es gibt jedoch eine geringere Anzahl von Aktionsplänen gegen Zwangsarbeit als gegen Menschenhandel, die von den meisten Staaten nach Ratifizierung des Menschenhandelsprotokolls angenommen worden sind. Diese Aktionspläne enthalten in der Regel spezielle Abschnitte zu strafrechtlicher Verfolgung, Opferschutz und Prävention. In einigen Ländern haben die Arbeitsministerien bei der Ausarbeitung der Aktionspläne eine aktive Rolle übernommen, und Arbeitsmarktmaßnahmen sind gut in die Gesamtstrategie integriert. So hat beispielsweise Jordanien 2010 eine nationale Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels mit verschiedenen Bestimmungen zu arbeitsbezogenen Maßnahmen angenommen, die gegenwärtig überarbeitet wird. In der Ukraine beinhaltet der nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012-15 eine Reihe von auf dem Arbeitsmarkt basierenden Präventions- und Schutzmaßnahmen.

63. 2007 wurde nach einem breiten Konsultationsprozess mit verschiedenen beteiligten Parteien der Aktionsplan des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung des Menschenhandels angenommen. In ähnlicher Weise übernahm der Premierminister Thailands 2010 bei Treffen mit Verbänden der Welt der Arbeit und der Zivilgesellschaft den Vorsitz, um Bemühungen gegen den Menschenhandel zu koordinieren, die zur Annahme der Nationalen Politik und Strategie zum Menschenhandel (2011-16) führten. Solche Konsultationsprozesse können dazu beitragen, die Durchführung effektiver multidisziplinärer Reaktionen zu gewährleisten.

64. Doch unabhängig davon, ob sie Zwangsarbeit, Menschenhandel oder sklavereiähnliche Praktiken behandeln, den meisten Aktionsplänen mangelt es an Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen. Eine weitere allgemeine Schwäche ist, dass keine speziellen Haushaltsbewilligungen für ihre Durchführung existieren.

Nationale Koordinationsmechanismen

65. Die meisten Länder haben nationale Koordinationsmechanismen gegen Zwangsarbeit und/oder Menschenhandel eingerichtet, z. B. nationale Kommissionen, ressortübergreifende Arbeitsgruppen oder nationale Räte.² Diese Koordinationsmechanismen werden gelegentlich durch ein Gesetz oder einen Erlass der höchsten Entscheidungsebene eingerichtet. In anderen Fällen hat die Koordination eher einen spontanen Charakter und wird von einem bestimmten Ministerium oder einem anderen Exekutivorgan geleitet. Die Erfahrung zeigt, dass ein formaler Koordinationsmechanismus mit dem Mandat, die Umsetzung der nationalen Politiken und Pläne zu gewährleisten, eher zu positiven Resultaten führt. Nationale Kommissionen sollten auch eine regelmäßige

² Die Datenbank der für diesen Bericht erfassten 133 Länder zeigt, dass 80 Länder über einen nationalen Aktionsplan und 86 über ein nationales Koordinationsgremium verfügen, während 40 andere Maßnahmen verwenden, um die Zusammenarbeit zu fördern.

Überwachung und Berichterstattung über die Fortschritte und Auswirkungen der Umsetzung durchführen oder sicherstellen.

66. Die meisten nationalen Kommissionen oder ähnlichen Koordinationsgremien wurden nach dem Inkrafttreten des Menschenhandelsprotokolls eingesetzt. In der Regel konzentrieren sie sich auf Menschenhandel und gelegentlich auf den Handel von Frauen und Kindern zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. In einigen Ländern sind Parallelstrukturen entstanden, die sich mit Menschenhandel bzw. mit Zwangs- oder Schuldarbeit befassen. Ein Beispiel ist Peru, wo im Februar 2004 durch den Präsidialerlass Nr. 002-2004-IN die Ständige Multisektorale Arbeitsgruppe zum Menschenhandel eingesetzt wurde, während im Januar 2007 unter der Aufsicht des Ministers für Arbeit und Beschäftigungsförderung die Nationale Kommission zur Bekämpfung von Zwangsarbeit eingerichtet wurde. In Pakistan ist ein nationaler Ausschuss unter dem Vorsitz des Ministers für Arbeit und Auslandspakistaner für die Durchführung des nationalen Aktionsplans zur Schuldarbeit (2001) zuständig,³ während die 2005 angenommene und kürzlich aktualisierte Strategie gegen Menschenhandel von einem ressortübergreifenden Ausschuss für Menschenhandel geleitet wird, bei dem der Innenminister den Vorsitz führt.

67. 2013 hat die Regierung Mauretaniens eine Nationale Agentur zur Bekämpfung der Relikte der Sklaverei und zur Förderung von Integration und Verringerung von Armut (ANLSESILP) eingerichtet, um bestehende Programme zur Ermittlung ehemaliger Sklaven und die Bereitstellung alternativer Existenzgrundlagen zu erweitern.

68. Die Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft an nationalen Koordinationsmechanismen hat sich als nützlich erwiesen, da diese bei Aufklärungstätigkeiten, der Unterstützung von Opfern und Präventionsmaßnahmen eine äußerst wichtige Rolle übernehmen können. Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ist jetzt in vielen Ländern übliche Praxis, wenngleich es beim Ausmaß ihrer Einbeziehung große Unterschiede gibt. Nur wenige Länder beteiligen systematisch die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer an ihren nationalen Koordinationsmechanismen. Hinzu kommt, dass sich die Kommissionen für sozialen Dialog in der Regel nicht mit Fragen der Zwangsarbeit und des Menschenhandels befassen. Es gibt jedoch einige erwähnenswerte Beispiele für Maßnahmen gegen Zwangsarbeit, die von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ergriffen worden sind bzw. an denen sie sich beteiligt haben. So hat beispielsweise in Irland die dem Justiz- und Gleichstellungsministerium unterstehende Stelle zur Bekämpfung des Menschenhandels Arbeitsgruppen zu bestimmten Fragen eingerichtet, an denen sich auch Gewerkschaften beteiligen.

69. Auf den wichtigen Beitrag, den Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Bekämpfung von Zwangsarbeit leisten können, wird in späteren Kapiteln eingegangen. Obschon eine solche Mitwirkung äußerst wünschenswert ist, enthält mit Ausnahme des Übereinkommens Nr. 182 kein vorhandenes internationales Instrument über Zwangsarbeit, Sklaverei und Menschenhandel einen ausdrücklichen Verweis auf die Rolle der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei der Prävention und Bekämpfung von Zwangsarbeit und verwandten Praktiken.

Forschungsarbeiten, Berichterstattung und Überwachung

70. Forschungsarbeiten, einschließlich von nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselten Statistiken über die Verbreitung von Zwangsarbeit, sind für eine fundierte Konzep-

³ Diese Funktion wurde kürzlich an die Provinzregierungen dezentralisiert.

tion von Maßnahmen, die Umsetzung von Rechtsvorschriften und die Überwachung unverzichtbar. In den meisten Ländern sind die Wissensgrundlagen über das Ausmaß und die Formen der Zwangsarbeit noch immer schwach und fragmentiert, und sie stützen sich nicht auf die Anwendung replizierbarer Methoden. Da sich Fragen der Zwangsarbeit mit Hilfe üblicher nationaler statistischer Erhebungen nur schlecht untersuchen lassen, ist dies nicht überraschend. Ein wachsendes Problembewusstsein für Zwangsarbeit und Menschenhandel hat in den letzten Jahren jedoch zu verstärkten Forschungsbemühungen zu diesen Fragen geführt, gelegentlich mit Unterstützung der IAO oder anderen internationalen Organisationen. So unterstützte die IAO beispielsweise in Niger eine nationale Erhebung des Nationalen Statistikinstituts über Zwangsarbeit von Erwachsenen und Kindern. In verschiedenen anderen Ländern, z. B. in der Republik Moldau und Nepal, wurden ähnliche Erhebungen durchgeführt, die jedoch nicht immer einen nationalen Erfassungsbereich hatten.⁴

71. Die meisten nationalen Aktionspläne beinhalten einen speziellen Abschnitt über Forschung und Datensammlung, wobei der Schwerpunkt oft auf der Anzahl und dem Profil der ermittelten Opfer liegt. Solche Informationen sind zwar wichtig, sie lassen jedoch nicht das wahre Ausmaß des Problems erkennen. Fast 50 der für diesen Bericht untersuchten Länder verfügen über einen institutionalisierten Mechanismus für Datensammlung, in der Regel über Menschenhandel. Ein Beispiel hierfür ist die portugiesische „Beobachtungsstelle“, die Daten verschiedener Strafverfolgungsbehörden und NGOs zusammenstellt. Ähnliche Systeme gibt es jetzt in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In Brasilien erfassen mobile Inspektionsteams die Anzahl der geretteten Zwangsarbeiter und ihren sozioökonomischen Status, um die Wirkung staatlicher Maßnahmen im Hinblick auf Prävention und Wiedereingliederung zu überwachen.

72. Ein gemeinsames Problem nationaler Datenerfassungssysteme und -erhebungen ist der Mangel an abgestimmten Definitionen und Indikatoren der Zwangsarbeit, des Menschenhandels und verwandter Praktiken. Ein weitverbreitetes Problem besteht darin, dass es keine beauftragte Stelle gibt, die für Datenerfassung und -analyse zuständig ist. Da Zwangsarbeit und Menschenhandel nicht von den üblichen Haushalt- und Arbeitsmarkterhebungen erfasst werden, benötigen nationale Statistikämter in der Regel eine Stärkung ihrer Kapazität, wenn sie regelmäßig Erhebungen zu diesen Fragen durchführen sollen. Es kann auch sinnvoll sein, einen unabhängigen nationalen Berichterstatter zu ernennen. Nationale Berichterstatter für Menschenhandel wurden zunächst in der Europäischen Union eingeführt⁵ und später in allen Mitgliedstaaten der OSZE gefördert.⁶ Die EU-Menschenhandelsrichtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, einen nationalen Berichterstatter einzusetzen oder gleichwertige Maßnahmen einzuführen, um Daten zu sammeln, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen und über Fortschritte zu berichten (Artikel 19). Die Umsetzung der Richtlinie ist zwar in einigen Ländern noch im Gang, es wurden jedoch bereits umfassende nationale Berichte veröffentlicht, z. B. von den Berichterstattern aus Belgien, der Niederlande und Finnland.

⁴ IAA: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Genf, 2012.

⁵ Siehe die Entschließung des Rates 2003/C 260/3 über Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenhandels, und die Hager Ministererklärung vom 26. April 1997 zu Europäischen Leitlinien für wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung.

⁶ OSZE: Ministerratsbeschluss Nr. 14/06 über Verstärkung der Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels, einschließlich der Ausbeutung von Arbeitskräften, durch einen umfassenden und aktiven Ansatz, Brüssel, 2006.

73. In einigen anderen Ländern werden Berichte von einer nationalen Kommission oder von einem bestimmten Ministerium veröffentlicht. So publiziert beispielsweise das nationale Komitee zur Bekämpfung des Menschenhandels der Vereinigten Arabischen Emirate auf seiner Website jährlich Berichte über Fortschritte bei der Umsetzung des nationalen Aktionsplans. In den Vereinigten Staaten legt das William-Wilberforce-Revisionsgesetz von 2008 für den Schutz der Opfer des Menschenhandels umfangreiche Berichterstattungs- und Überwachungsanforderungen fest, sowohl innerhalb wie außerhalb des Landes.

Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen

74. In den Bereichen nationale Planung, institutionelle Koordination und Berichterstattung vollziehen sich zwar im Lauf der Zeit Verbesserungen, in den meisten Ländern richten sich diese Bemühungen jedoch speziell auf den Menschenhandel, während andere Fragen der Zwangsarbeit separat oder überhaupt nicht behandelt werden. In einigen Fällen könnte ein Mehrwert geschaffen werden, indem alle Formen der Zwangsarbeit und des Menschenhandels durch einen einzigen grundsatzpolitischen Rahmen und ein Koordinationsgremium behandelt werden, was eine bessere Kohärenz bei nationalen Antworten fördern würde. Eine derartige Regelung würde vermutlich einen Beschluss auf der höchsten Regierungsebene erfordern, um den verschiedenen Regierungsstellen klare Aufgaben zuzuweisen.

75. Zwar wurden in vielen Ländern nationale Aktionspläne eingerichtet, doch nur wenige beteiligen die Sozialpartner in koordinierenden Gremien oder bei der Durchführung bestimmter Tätigkeiten. Mit Hilfe einer stärkeren Einbeziehung der Sozialpartner bei der Koordination, Konzeption, Durchführung und Überwachung nationaler Aktionspläne könnten einige der an späterer Stelle im Bericht genannten Lücken angegangen werden, insbesondere was arbeitsmarktgestützte Maßnahmen betrifft. Eine weitere Umsetzungslücke betrifft die Datenerfassung. Zur Zeit sind die diesbezüglichen Bemühungen oft fragmentiert, und es mangelt an institutioneller Unterstützung. Ohne verlässliche nationale Statistiken zur Zwangsarbeit ist es für Regierungen schwierig, gezielt politische Maßnahmen zu konzipieren und ihre Auswirkungen zu überwachen und zu evaluieren.

76. Ein neues internationales Instrument bzw. neue internationale Instrumente könnten deutlich machen, wie wichtig Politikkohärenz und Koordination auf nationaler Ebene sind, um eine stärkere Wirkung der gegen Zwangsarbeit und verwandte Praktiken ergriffenen Maßnahmen zu gewährleisten. Es könnten auch spezifische Normen und Leitlinien zur Mitwirkung der Sozialpartner an solchen Maßnahmen bereitgestellt werden. Schließlich könnte dies auch Leitlinien zur Datenerfassung, einschließlich der Harmonisierung der Indikatoren der Zwangsarbeit, umfassen.

Kapitel 4

Prävention

Internationaler rechtlicher Rahmen

77. Wirkungsvolle Präventionsstrategien sind auf die Bekämpfung der Ursachen und nicht der Symptome von Zwangsarbeit ausgerichtet, und es wird weithin anerkannt, dass sie für die nachhaltige Beseitigung von Zwangsarbeit entscheidend sind. Ohne wirkungsvolle Prävention können Investitionen in anderen wichtigen Bereichen, wie Identifizierung und Schutz von Opfern und Rechtsdurchsetzung, das Problem nicht wirklich lösen, da diejenigen, die freigelassen werden, einfach durch neue Opfer ersetzt werden können. Prävention muss daher integraler Bestandteil jeglicher Strategie zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und ähnlicher Praktiken sein.

78. In den frühen internationalen Rechtsinstrumenten gegen Zwangsarbeit und sklavereiähnliche Praktiken wird vorausgesetzt, dass Staaten Präventionsmaßnahmen ergreifen, auch wenn dies nicht ausdrücklich erwähnt wird. Die Verpflichtung aus dem Übereinkommen Nr. 29, Zwangsarbeit zu beseitigen, impliziert, dass Präventionsmaßnahmen erforderlich sind und die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen als wirksame Abschreckung für potenzielle Täter dient.¹ Dieselbe Implikation ergibt sich aus Artikel 1 des Zusatzübereinkommens zur Sklaverei von 1956, in dem die Vertragsstaaten aufgefordert werden, „alle durchführbaren und notwendigen gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um ... die vollständige Abschaffung...“ der in diesem Übereinkommen als ungesetzlich beschriebenen sklavereiähnlichen Praktiken „oder den Verzicht darauf herbeizuführen“. Im Gegensatz dazu sind in neueren internationalen und regionalen Instrumenten gegen Menschenhandel explizit verbindliche, aber auch unverbindliche Vorgaben zur Prävention enthalten. Gleichermäßen werden im Übereinkommen Nr. 182 die Staaten dazu aufgefordert, wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Kinder zu Zwangsarbeit herangezogen werden (Artikel 7(2) a)).

79. Die Präventionsmaßnahmen, die in den Instrumenten gegen Menschenhandel vorgeschlagen werden, lassen sich allgemein in zwei Kategorien einteilen. Die erste Kategorie zielt darauf ab, das Risiko zu verringern, dass gefährdete Individuen oder Gruppen zu Opfern werden. In der zweiten Kategorie ist das Ziel, die sogenannte „Nachfrage“

¹ Wie schon in Kapitel 2 festgestellt, beinhaltet die Verpflichtung, den Einsatz von Zwangsarbeit zu unterbinden, eine Verpflichtung für den Staat, sowohl den Verzicht auf Zwangsarbeit als auch die Pflicht zu handeln. In den neueren politischen und rechtlichen Entwicklungen spiegelt sich eine zunehmende Akzeptanz wider, dass Staaten die Pflicht haben, Schutzmaßnahmen gegen nicht vom Staat verursachte Menschenrechtsverletzungen innerhalb ihres Territoriums und/oder ihrer Rechtsprechung zu ergreifen. Siehe z. B.: *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* (A/HRC/17/31) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: *Rantsev v. Cyprus and Russia*, Klageschrift Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Jan. 2010.

nach bestimmten Produkten und Dienstleistungen zu reduzieren, die die Ausbeutung von Menschen begünstigen, sei es zu sexuellen oder anderen Zwecken.

80. Das Menschenhandelsprotokoll enthält in Teil III über „Verhütung, Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen“ eine allgemeine Verpflichtung, dass Vertragsstaaten „umfassende politische Konzepte, Programme und andere Maßnahmen festlegen“, um „den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen und um die Opfer des Menschenhandels (...) davor zu schützen, dass sie erneut zu Opfern werden“ (Artikel 9(1) a) und b)). Eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Organisationen soll „gegebenenfalls“ in Betracht gezogen werden (Artikel 9(3)).²

81. Im Hinblick auf Präventionsmaßnahmen, die darauf abzielen, die Gefährdung zu verringern, sieht das Protokoll vor, dass Vertragsstaaten „bestrebt sein sollen“, Maßnahmen wie Forschungs-, Informations- und Massenmedien-Kampagnen sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen zu ergreifen (Artikel 9(2)). Das Protokoll verpflichtet die Staaten ferner, „Maßnahmen zu treffen oder zu verstärken“, um die Ursachen dafür zu verringern, dass Menschen leicht Opfer des Menschenhandels werden, wie etwa durch Armut, Unterentwicklung und fehlende Chancengleichheit (Artikel 9(4)).

82. In Bezug auf die Forderung nach Präventionsmaßnahmen enthält das Menschenhandelsprotokoll die verpflichtende Formulierung, dass Vertragsstaaten „gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen treffen oder verstärken sollen ...“, um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen ... begünstigt“. Diese Maßnahmen können etwa „erzieherische, soziale oder kulturelle Maßnahmen“ sein und auch „zwei- und mehrseitige Zusammenarbeit“ beinhalten (Artikel 9(5)). Anschließend werden den Vertragsstaaten noch weitere, konkretere Vorschläge unterbreitet: Maßnahmen zur Regulierung, Registrierung und Lizenzierung von privaten Arbeitsvermittlungsagenturen; Sensibilisierung von Arbeitgebern, um zu gewährleisten, dass in ihren Zulieferketten kein Menschenhandel betrieben wird; Durchsetzung von Arbeitsnormen und arbeitsrechtlichen Vorschriften mit Hilfe von Arbeitsaufsichts- und anderen geeigneten Maßnahmen; Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten und Erschweren der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die von Opfern von Menschenhandel erbracht werden.³

83. In verschiedenen regionalen Instrumenten sind konkrete, mitunter verpflichtende Präventionsmaßnahmen enthalten. In Artikel 5 der Europäischen Menschenhandelskonvention sind sechs Bestimmungen zur Verhütung des Menschenhandels aufgeführt. Eine dieser Bestimmungen betrifft die Förderung eines auf die Menschenrechte gestützten Ansatzes. Eine weitere zielt darauf ab, besondere Maßnahmen zu treffen, um die Gefahr zu verringern, dass Kinder Opfer von Menschenhandel werden. In Artikel 6 zu „Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken“ werden neben weiteren erforderlichen Maßnahmen Bildungsprogramme für Jungen und Mädchen gefordert, „in denen die Unannehmbarkeit von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts“ betont wird. In Artikel 19 werden die Vertragsstaaten aufgefordert zu erwägen, Maßnahmen zu treffen, um die wissentliche Nutzung von Diensten von Personen, die Opfer des Menschenhandels sind, nach ihrem internen Recht als Straftat zu umschreiben.

² Weitere Artikel in Teil III des Menschenhandelsprotokolls enthalten Bestimmungen zu Informationsaustausch und Ausbildung, zu Grenzmaßnahmen und zur Sicherheit von Reise- und Identitätsdokumenten.

³ Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität: „Activities of the Working Group on Trafficking in Persons“, vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe vorgelegter Bericht, fünfte Tagung, 18.-22. Okt. 2010 (CTOC/COP/2010/6), Abs. 66.

84. Im SAARC-Übereinkommen werden die Staaten aufgefordert, Maßnahmen zur Überwachung von Arbeitsvermittlungsagenturen zu ergreifen, um Menschenhandel „unter dem Deckmantel der Vermittlung“ zu verhindern (Artikel VIII(6)). Außerdem wird empfohlen, dass die Staaten ihre Bemühungen zur Verhütung und Entwicklung auf bekannte Herkunftsgebiete von Opfern von Menschenhandel konzentrieren.

85. Ein neuer Aspekt, der in den Empfohlenen Grundsätzen und Leitlinien des OHCHR berücksichtigt wird, ist, dass Staaten besonders darauf achten sollen, dass der öffentliche Sektor nicht am Menschenhandel beteiligt ist, bzw. sich nicht der Mittäterschaft schuldig macht (Prinzip 6). Zu den in Leitlinie 7 vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen gehört, potenzielle Migranten über die Risiken, u.a. im Hinblick auf Ausbeutung und Schuldarbeit, zu informieren, sowie über die vorhandenen Möglichkeiten einer „legalen, nicht mit Ausbeutung verbundenen Migration“. Staaten sollten außerdem erwägen, „Politiken zu verändern, die Menschen möglicherweise dazu zwingen, sich auf eine illegale, gefährliche Arbeitsmigration einzulassen“. Hierzu gehört auch, die Auswirkung repressiver oder diskriminierender Gesetze auf Frauen zu untersuchen. Weitere Maßnahmen beziehen sich auf Grundbildung, berufliche Qualifizierung und Alphabetisierung traditionell benachteiligter Bevölkerungsgruppen und verbesserten Bildungszugang für Kinder. Gleichzeitig soll gewährleistet werden, dass alle Personen amtliche Dokumente wie Geburts-, Heirats- und Staatsbürgerschaftsurkunden erhalten.

86. Der IAO-Sachverständigenausschuss hat in seinen Kommentaren für die Mitgliedstaaten spezielle Präventionsmaßnahmen hervorgehoben. Dazu gehören Sensibilisierungsmaßnahmen für die allgemeine Öffentlichkeit und Maßnahmen für besonders gefährdete Gruppen wie Migranten, Hausangestellte und im informellen Sektor Beschäftigte sowie indigene Bevölkerungsgruppen.⁴ Der Ausschuss hat außerdem betont, wie wichtig die abschreckende Wirkung von strafrechtlichen Sanktionen für das Erzwingen von Zwangsarbeit für potenzielle Täter ist.

87. Zusätzlich zum Übereinkommen Nr. 29 tragen noch viele andere IAO-Normen zur Verhütung von Zwangsarbeit bei.⁵ Zusammen genommen bieten diese Instrumente einen rechtlichen Rahmen, der eine Reihe von zentralen Arbeitsrechten garantiert. Dadurch werden Bedingungen verhindert, die zum Auftreten von Zwangsarbeit, Menschenhandel und sklavereiähnlichen Praktiken führen können. Die zentralen Rechte in diesem Rahmen sind die Vereinigungsfreiheit und die Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Wenn gefährdete Arbeitnehmer organisiert sind, sind sie besser in der Lage, ihre Rechte einzufordern und Widerstand gegen möglichen Zwang zu leisten, als wenn sie für sich allein, isoliert und ohne Unterstützung ihrer Kollegen handeln. Das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, enthält in dieser Hinsicht eine Reihe wichtiger Bestimmungen, wie beispielsweise die Regelung von Sachleistungen (Artikel 4), Lohnabzügen (Artikel 8 und 9) und die regelmäßige Zahlung von Löhnen (Artikel 12). In der Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, wird hervorgehoben, dass die staatliche Politik u.a. Maßnahmen ergreifen muss, um verschlei-

⁴ Siehe z. B. unter Übereinkommen Nr. 29: Argentinien – CEACR, Bemerkung, 2012, zur Stärkung der Arbeitsaufsicht zur Bekämpfung von Menschenhandel; Indonesien – CEACR, Bemerkung, 2012, zur Regulierung der Arbeitsvermittlung von Arbeitsmigranten; Myanmar – CEACR, Bemerkung, 2013, zu Sensibilisierungsmaßnahmen; Pakistan – CEACR, Bemerkung, 2012, zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von Schuldknechtschaft; Thailand – CEACR, Bemerkung, 2012, zum Schutz von Arbeitsmigranten im Fischereisektor. Unter Übereinkommen Nr. 169: Indien – CEACR, Bemerkung, 2012, zu Maßnahmen für Stammesvölker, beispielsweise Bildung, Ausbildung und Arbeitsplätze; Paraguay – CEACR, Bemerkung, 2012, zu Maßnahmen zur Verhinderung von Zwangsarbeit bei indigenen Völkern.

⁵ Zu Informationen über andere relevante IAO-Instrumente siehe Kapitel 2.

erte Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen, und es wird festgestellt, dass Situationen auftreten können, „in denen vertragliche Regelungen dazu führen, dass Arbeitnehmern der ihnen zustehende Schutz vorenthalten wird“ (Paragraph 4 b)).

88. Die Sachverständigentagung im Februar 2013 hat betont, dass Präventionsmaßnahmen von nationalen Behörden und Sozialpartnern systematisch berücksichtigt werden sollten. Sie verwies auch auf die präventive Rolle von Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht und die Notwendigkeit einer besseren Koordination mit anderen Strafverfolgungs- und zuständigen Behörden. Sie forderte verstärkte Bemühungen zur Sensibilisierung gefährdeter Bevölkerungsgruppen sowie Datensammlung, Wissensaustausch und Forschung, um die Gestaltung von Präventionsmaßnahmen zu erleichtern. Schließlich hat sie betont, dass es erforderlich ist, sich „mit dem Handel von Gütern und Dienstleistungen zu befassen, die mit Zwangsarbeit in Berührung kommen können“.

Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

89. Es herrscht zwar allgemein Einvernehmen, dass Prävention im Rahmen einer umfassenden Strategie zur Abschaffung von Zwangsarbeit von entscheidender Bedeutung ist, in der Praxis werden diesem Aspekt jedoch nur eingeschränkte Aufmerksamkeit und Finanzmittel gewidmet. Die am weitesten verbreiteten Präventionsmaßnahmen bestehen in Aufklärungskampagnen sowie in Ausbildung und Sensibilisierung von Strafverfolgungsbeamten.⁶ Diese Maßnahmen sind vor allem auf Menschenhandel ausgerichtet und nicht so sehr auf umfassendere Probleme von Zwangsarbeit.

90. Da sich Präventionsmaßnahmen gegen die Ursachen von Zwangsarbeit und ähnlichen Praktiken richten müssen, sollten diese Ursachen genauer untersucht werden.

91. Der erste Kausalzusammenhang ergibt sich aus der „Anfälligkeit“ von Arbeitnehmern für Zwangsarbeit. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind tendenziell eher gefährdet als andere, dies gilt für Arbeitsmigranten, indigene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen und Geringqualifizierte. Für Frauen ist dieses Risiko vermutlich noch größer, insbesondere in Bezug auf sexuelle Ausbeutung und Zwangsarbeit als Hausangestellte. Dennoch ist es wichtig, sich ins Gedächtnis zu rufen, dass beide Geschlechter und Menschen jeden Alters von Zwangsarbeit betroffen sind. Folgende Faktoren erhöhen die Anfälligkeit für Zwangsarbeit: Diskriminierung und soziale Ausgrenzung, das Nichtvorhandensein oder der Verlust von Vermögen (einschließlich Landbesitz) sowie von lokalen Arbeitsplätzen bzw. alternativen Lebensgrundlagen. Auch unzureichende Qualifikationen und fehlender Zugang zu formellen Kredit- und Sozialschutzsystemen, möglicherweise aufgrund des Geschlechts oder indigenem Status, sind solche Faktoren. Da es z. B. im Hinblick auf legale Migration und die Legitimität von Arbeitsvermittlern keine verlässlichen Informationsquellen gibt, sind viele Migranten unnötigen Risiken ausgesetzt. Vielfache Formen der Abhängigkeit von Arbeitgebern (u.a. im Hinblick auf Unterkunft, Verpflegung und Arbeitserlaubnis) machen Arbeitnehmer noch anfälliger, beispielsweise im Fall von Hausangestellten. Wenn Menschen physisch und sozial isoliert und nicht kollektiv organisiert oder vertreten sind, ist die persönliche Gefährdung noch gravierender. Zu den insbesondere für Kinder problematischen Faktoren gehört die Praxis, sie zu Verwandten in städtischen Zentren zu schicken, ebenso das Fehlen von Schulen vor Ort

⁶ Die Datenbank über 133 Länder, die für den vorliegenden Bericht zusammengestellt wurde, zeigt, dass 100 Länder Aufklärungskampagnen für die allgemeine Öffentlichkeit durchführen und dass 64 Länder ihre Aufklärungsarbeit vor allem an gefährdete Bevölkerungsgruppen richten. 101 Länder führen Ausbildungs- und Sensibilisierungsprogramme für Strafverfolgungsbeamte durch.

sowie die geringen Bildungschancen für Mädchen. Die diesbezüglichen Präventionsmaßnahmen können im weiteren Sinne als „Sensibilisierung und soziale und wirtschaftliche Befähigung“ bezeichnet werden, die auf die gefährdetsten Bevölkerungsgruppen und Gebiete abzielen.

92. Der zweite Kausalzusammenhang betrifft das Umfeld, in dem Zwangsarbeitspraktiken auftreten, insbesondere im Hinblick auf die Täter. Eine wichtige zugrunde liegende Ursache sind Defizite bei der strafrechtlichen Verfolgung, die dazu führen, dass Zwangsarbeit und damit zusammenhängende Gesetzesverstöße ungestraft bleiben. Wenn die Beschäftigung von Zwangsarbeitern als „geringes Risiko“ angesehen wird, kann eine Minderheit skrupelloser Arbeitgeber zu der Ansicht gelangen, dass man dieses Risiko durchaus eingehen kann, um unerlaubte Profite zu erzielen. Weitere Ursachen sind: extremer Druck für Arbeitgeber, Kosten zu reduzieren, insbesondere in arbeitsintensiven Industrien, oder unrealistische Zeitvorgaben für die Produktion durch Kunden; Korruption und schlechte Regierungsführung; Wissenslücken bei Arbeitgebern im Hinblick auf das Arbeitsrecht oder praktische Hindernisse bei der Anwendung des Arbeitsrechts; die Herausforderungen für die Rechtsdurchsetzung durch lange, komplexe Zulieferketten, an denen verschiedene Subunternehmer beteiligt sind, oder die auf mehrere Orte bzw. Länder verteilt sind, und durch das Entstehen einer informellen Wirtschaft; unzureichende Regulierung von privaten Arbeitsvermittlungen oder Vermittlern, die Arbeitnehmer anwerben und manchmal auch selbst beschäftigen. Weitere Probleme sind das Fehlen schriftlicher Arbeitsverträge insbesondere in Unternehmen im informellen Sektor und die Existenz verschleierte Arbeitsverhältnisse. Eine besondere Herausforderung stellen Ursachen dar, die mit langjährigen Praktiken verbunden sind, wie beispielsweise die Zahlung von Lohnvorauszahlungen oder gesellschaftliche Verhaltensweisen (z. B. Diskriminierung aus verschiedenen Gründen).

93. Wenn es keine wirksame Koordination und Zusammenarbeit zwischen betroffenen Akteuren gibt, wird ebenfalls ein Umfeld geschaffen, in dem Zwangsarbeit entstehen oder unentdeckt bleiben kann. Durch Schwächen bei der Koordination, beispielsweise zwischen verschiedenen Teilen der Regierung, zwischen Regierung und Zivilgesellschaft oder zwischen Herkunftsregionen und -ländern und den Zielregionen von Arbeitsmigranten, entstehen Lücken bei der Strafverfolgung und der Einhaltung von Rechtsvorschriften. Die geforderten Präventionsmaßnahmen betreffen im weitesten Sinne die „verstärkte Anwendung von Gesetzen, Koordination und Zusammenarbeit“.

94. Ein dritter Kausalitätszusammenhang bezieht sich auf die Händler, Einzelhändler, Nutzer und Konsumenten der Produkte und Dienstleistungen, die eventuell mit Hilfe „schmutziger“ Praktiken der Zwangsarbeit produziert oder erbracht worden sind. Die Art der Nachfrage nach solchen Gütern und Dienstleistungen ist zwar komplex und kann hinterfragt werden, das Fehlen entsprechender Informationen bedeutet jedoch, dass die Verbraucher normalerweise nicht in der Lage sind, auf dem Hintergrund von Informationen zu entscheiden, was sie kaufen, nutzen oder konsumieren.⁷ Verbraucherorientierte Präventionsmaßnahmen zielen darauf ab, verstärkte Transparenz, Information und

⁷ Der Begriff „Nachfrage“ wird im Kontext von Zwangsarbeit und Menschenhandel normalerweise für ein breites Spektrum von Akteuren und Interessen benutzt, wie beispielsweise Arbeitgeber, Vermittler, Unternehmen und Endverbraucher/-nutzer von Gütern und Dienstleistungen. Das Ziel, die „Nachfrage zu verringern“, war ursprünglich mit Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung verbunden. Es ist problematischer im Hinblick auf andere (nicht-sexuelle) Formen von Zwangsarbeit, bei denen die Verbrauchernachfrage im Allgemeinen auf *billige* Güter und Dienstleistungen ausgerichtet ist. Wenn Arbeitskräfte im Zuge des Produktionsprozesses ausgebeutet werden, handelt es sich um „versteckte Kosten“, die die Verbraucher nicht bewusst wahrnehmen, wenn sie Güter und Dienstleistungen kaufen oder nutzen.

mehr öffentliches Bewusstsein über die Bedingungen, unter denen bestimmte Güter produziert und Dienstleistungen erbracht werden, zu schaffen. Das Potenzial, das Kaufverhalten der Verbraucher zu verändern, schafft für Unternehmen bis hin zu Zulieferketten einen marktbasieren Anreiz, bei ihrem Geschäftsgebaren nationale und internationale Arbeitsnormen (und andere Normen) zu respektieren.

95. Die Ursachen für Zwangsarbeit und Menschenhandel sind vielfältig, komplex und miteinander verwoben. Präventionsstrategien, die nur auf eine einzige Ursache oder eine kleine Auswahl an Ursachen ausgerichtet sind, werden daher nur eingeschränkt wirksam sein und begrenzte Auswirkungen haben. Die meisten Länder haben zwar Initiativen zur Prävention ergriffen, nur einige wenige von diesen Initiativen sind jedoch einer rigorosen Überprüfung und Evaluierung unterzogen worden, was bedeutet, dass keine Erkenntnisse aus Erfahrungen vorliegen, die für die Gestaltung künftiger Strategien genutzt werden könnten.

Nationale Rechtsrahmen für Prävention

96. Im Allgemeinen spielt allein schon die Existenz strenger Rechtsvorschriften, die Zwangsarbeit unter Strafe stellen, eine wichtige Rolle bei der Prävention, da Opfer dadurch in die Lage versetzt werden, Klage zu erheben. Gleichzeitig haben solche Gesetze einen starken Abschreckungseffekt für potenzielle Täter. Wenn Sanktionen jedoch nicht auf der erforderlichen strafrechtlichen Ebene erfolgen und nicht der Schwere der Tat entsprechen (wie beispielsweise eine Geldstrafe oder eine sehr kurze Gefängnisstrafe) oder wenn das Gesetz nicht ordnungsgemäß angewendet wird, ist der Abschreckungseffekt wesentlich geringer.

97. Nur in relativ wenigen Ländern sind in der nationalen Gesetzgebung explizite Vorschriften zur Verhinderung von Zwangsarbeit enthalten. Die Gesetzgebung zu Schuldarbeit in mehreren südasiatischen Ländern beispielsweise enthält keinerlei Bestimmungen zur Prävention. Solche Maßnahmen sind eher in nationalen Aktionsplänen oder in ähnlichen operationellen Rahmenplänen enthalten, insbesondere, wenn es um Menschenhandel geht.

98. Das Gesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt aus dem Jahr 2000 in den Vereinigten Staaten und die darauf folgenden Gesetzesrevisionen enthalten Bestimmungen zu „wirtschaftlichen Alternativen zur Verhinderung von Menschenhandel und zur Abschreckung“. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Maßnahmen, die außerhalb der Vereinigten Staaten in den Herkunftsländern der vom Handel betroffenen Erwerbstätigen ergriffen werden sollen. In dem Gesetz werden internationale Initiativen gefordert, „um wirtschaftliche Chancen für potenzielle Opfer von Menschenhandel zu fördern“, beispielsweise Mikrokredite, Qualifizierung und Programme, um den Verbleib von Kindern in der Schule abzusichern und die Beteiligung von Frauen an wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen zu fördern (Abschnitt 106).

99. Weitere Beispiele für Gesetze gegen den Menschenhandel, die Bestimmungen zur Prävention enthalten, sind diejenigen, die seit der Annahme des Menschenhandelsprotokolls verabschiedet worden sind. In Sambia beispielsweise sieht das Gesetz gegen Menschenhandel von 2008 Aufklärungsprogramme vor, um gefährdete Personen u.a. zu informieren über Anwerbetechniken, die von Menschenhändlern angewendet werden, über Formen von Missbrauch und über Anlaufstellen, die Hilfe anbieten, Opfer über ihre Rechte aufzuklären, und der Nachfrage entgegenzuwirken, die die Ausbeutung von Opfern, insbesondere von Frauen und Kindern, fördert. Das Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels in Georgien aus dem Jahr 2006 enthält umfassende Vorschriften zur Prävention. Dazu gehören Programme zur Bekämpfung von Armut, Unterentwicklung,

Arbeitslosigkeit und ungleichen Zugangs zu Berufschancen und zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung.

Sensibilisierung und Befähigung zur sozialen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit

100. In der Praxis sind *Aufklärungstätigkeiten* die am weitesten verbreiteten Präventionsmaßnahmen. Die meisten Kampagnen zielen darauf ab, die allgemeine Öffentlichkeit oder besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen besser über den Menschenhandel zu informieren. In Burkina Faso beispielsweise hat das Ministerium für Soziale Angelegenheiten Informations-Faltblätter in lokalen Sprachen verteilt und Vorträge, Filmdiskussionen und Theaterforen veranstaltet. Gleichzeitig wird über ein „Informations-Mobil“ die Bevölkerung in den Grenzregionen und entlang der wichtigsten Migrationswege erreicht. In vielen Ländern sind die Aufklärungsbemühungen auf die Verkehrsnetze ausgerichtet, die von Arbeitsmigranten genutzt werden. Ein Beispiel ist die Aufklärungskampagne in China, die sich an junge Arbeitsmigrantinnen an Bus- und Bahnstationen richtet. In Argentinien werden öffentliche Aufklärungsspots über Menschenhandel in Fernreisebussen gezeigt. Grenzübergänge und Flughäfen sind wichtige Anlaufpunkte, an denen man Migranten mit Informationen erreichen kann. Viele Länder haben auch kurze Broschüren und ähnliche Materialien entwickelt, die an Arbeitnehmer verteilt werden, wenn sie ausreisen. In Zypern wird an Flughäfen und Grenzübergängen mehrsprachiges Informationsmaterial verteilt, ebenso an den beiden internationalen Flughäfen in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Im Libanon sind Broschüren über die Rechte und Pflichten von Hausangestellten am Flughafen verfügbar. Das Philippinische Auslandsarbeitsamt führt wie viele andere asiatische Länder umfangreiche Orientierungs- und Trainingsseminare für ausreisende Migranten durch. Die Regierung von Myanmar hat an fünf neu eingerichtete Zentren in Thailand einen Arbeitsreferenten und weiteres Personal entsandt, die Arbeitsmigranten Unterstützung bieten sollen. Sie hat auch Kampagnen durchgeführt, um darüber aufzuklären, dass Zwangsarbeit in Myanmar verboten ist. Ebenso wurden in Regionen mit ethnischen Minderheiten Informationsmaterialien in lokalen Sprachen verteilt.

101. Ein Teil der Sensibilisierungs- und Aufklärungsmaßnahmen richtet sich an Schulen. In der chinesischen Provinz Anhui hat das Bildungsministerium an über neun Millionen Schüler einen Leitfaden über Lebenskompetenzen verteilt, in dem auch Informationen über die Risiken des Menschenhandels und den Schutz vor Menschenhandel zu finden sind. In Grundschullehrbüchern in Äthiopien ist Unterrichtsmaterial zur Verhinderung von Kinderarbeit und Kinderhandel enthalten. Die Regierung von Aserbaidschan hat zehntausende Broschüren, Pocketkarten, Poster und DVDs gegen den Menschenhandel an Lehrer und Schüler verteilt. Im Senegal besteht das Problem, dass Kinder zum Betteln gezwungen werden. Das Familienministerium hat daher Programme durchgeführt, die religiöse Führer darüber aufklären sollen, dass der Islam eine solche Praxis nicht gutheißt. Die Familien- und Bildungsministerien haben zusammengearbeitet und moderne *daaras* (Koranschulen) ins Leben gerufen, in denen Kinder sowohl Standardbildung als auch Erziehung im Sinne des Korans erhalten.

102. Initiativen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit können die Widerstandsfähigkeit von Individuen und Gemeinschaften gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel stärken. Umfassende Fortschritte hängen zwar von integrierten Grundsatzmaßnahmen zur Entwicklung und Armutsbekämpfung ab, von gezielten Maßnahmen können jedoch spezielle, besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen profitieren – beispielsweise durch Bildung und Qualifizierungsmaßnahmen, Beschäftigungschancen und sozialen Schutz. Brasilien führt ein Pilotprojekt zur Förderung von Arbeitsplätzen in

ländlichen Gebieten durch. Dadurch soll die Tätigkeit informeller Arbeitsvermittler (*gatos*) unterbunden werden, die oft das erste Glied in der Kette der Sklavenarbeit sind. Die indische Regierung wendet ein „konvergenzgestütztes Konzept“ an, um es möglich zu machen, dass Wanderarbeitern im Ziegeleigewerbe verschiedene Ansprüche auf Familienhilfe und Unterstützung zuerkannt werden, die ihnen als Wanderarbeiter bisher nicht zustanden. Das Ziel ist, den Teufelskreis von Armut und Verschuldung zu durchbrechen, der zu Schuldknechtschaft führen kann.⁸ In etlichen Erlassen auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene ist festgelegt, dass Migrantenfamilien Zugang zu Programmen zur Förderung der kindlichen Entwicklung, zu subventionierten Nahrungsmitteln sowie zur Kranken- und Lebensversicherung gewährt werden muss. Das Gleiche gilt für Schulbildung in der Muttersprache, Gesundheitscamps, mobile Rechtsberatung, Unterkünfte und andere Unterstützungsleistungen. In Pakistan gibt es ein ähnliches Pilotprojekt, bei dem Ziegeleiarbeiter beim Träger der Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte registriert werden. Außerdem erhalten Ziegeleiarbeiter über ein von der Regierung finanziertes Projekt in der Provinz Punjab zinsfreie Mikrokredite zur Schaffung von Einkommen und zu anderen Zwecken. Die Bereitstellung finanzierbarer alternativer Kreditquellen, u.a. in den Herkunftsgebieten der Arbeitsmigranten, kann dazu beitragen, die Abhängigkeit der Arbeiter von Arbeitgebern und Geldverleihern im Hinblick auf Kredite zu reduzieren. Gleichzeitig wird dadurch die Gefahr geringer, dass sie in Schuldknechtschaft geraten. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Entwicklung und Bereitstellung der Mikrofinanzprodukte sorgfältig geplant werden müssen.⁹

103. In der Republik Moldau koordinieren regionale interdisziplinäre Teams einen auf den Menschenrechten basierenden Ansatz zum Schutz der Opfer, aber auch potenzieller Opfer von Menschenhandel. Dazu gehören Familien in äußerst prekären finanziellen Umständen, alleinstehende Mütter, behinderte Personen und Kinder, deren Eltern im Ausland arbeiten. Die geleistete Unterstützung umfasst Gesundheitsfürsorge, Rechtsberatung und psychologische und materielle Hilfen. Aus Albanien werden kleinere Präventionsmaßnahmen berichtet, die sich auf Kinder konzentrieren, wie beispielsweise das Registrieren von Geburten und das Bemühen, die Schulabbrecherquote zu senken. Des Weiteren wird versucht, Frauen, Arbeitslosen und Roma Zugang zu Arbeitsplätzen und Berufsbildung zu ermöglichen.

104. Gewerkschaftliche oder andere Unterstützung bei der Organisierung gefährdeter Arbeitnehmer, insbesondere im informellen Sektor, kann dazu beitragen, diese aufzuklären und sie befähigen, Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen zu erreichen. In vielen Ländern haben Gewerkschaften versucht, die Organisierung von Hausangestellten zu unterstützen. Der nationale Gewerkschaftsverband der Sonderverwaltungsregion Hongkong in China arbeitet mit dem Internationalen Hausangestellten-Netzwerk zusammen und organisiert in Haushalten arbeitende Migrantinnen aus Indonesien. Die Hausangestellten-Gewerkschaft auf den Philippinen (SUMAPI) spielte bei der Verabschiedung neuer Gesetze zum Schutz der Arbeitsrechte ihrer Mitglieder eine entscheidende Rolle. Arbeiterorganisationen haben interregionale Vereinbarungen entwickelt, um die Rechte von Arbeitsmigranten zu schützen. Bilaterale Kooperationsvereinbarungen wurden beispielsweise zwischen Gewerkschaftszentren in Nepal und Sri Lanka (als Herkunftsländern) und ihren Kollegen in den Zielländern, z. B. in Bahrain und Kuwait, abgeschlossen. Gewerkschaften haben außerdem Beschwerdeverfahren für Arbeitsmigranten eingerichtet.

⁸ Dieser Ansatz zur Verringerung der Anfälligkeit für Zwangsarbeit beinhaltet gleichzeitige Maßnahmen, um Arbeitgeber, Arbeitsvermittler und Gewerkschaften im Handeln und im Dialog zusammenzubringen.

⁹ S. Premchander et al.: *Prevention and elimination of bonded labour: The potential and limits of microfinance-led approaches*, IAA, Genf, 2013 (erscheint in Kürze).

Verstärkte Anwendung von Gesetzen, Koordination und Kooperation

105. Wenn Gesetze in einer Reihe von beschäftigungsrelevanten Bereichen wirkungsvoll umgesetzt werden, können sie zur Verhinderung von Zwangsarbeit und Menschenhandel beitragen. Es ist daher wichtig, in das Arbeitsrecht auch gefährdete Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. In Jordanien wurde 2008 das Arbeitsrecht geändert: die Bestimmung, dass dieses Gesetz nicht für Hausangestellte gilt, wurde gestrichen. 2009 wurden neue Vorschriften in Bezug auf Hausangestellte erlassen. In ihnen werden die Pflichten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern genau definiert. Dies betrifft u.a. Bestimmungen zu Arbeitszeit, bezahltem Urlaub und zu den Arbeitsbedingungen. Ebenso wird die Eröffnung eines Bankkontos für Arbeitnehmer verpflichtend. Auf den Philippinen regelt das Gesetz zu Hausangestellten von 2013 die Löhne, Arbeitszeiten, und Gehaltsfortzahlungen für Hausangestellte und verpflichtet Arbeitgeber, Hausangestellte anzumelden. In dem Gesetz werden auch Maßnahmen zur Befreiung misshandelter oder missbrauchter Hausangestellter aufgeführt.

106. In anderen Bereichen der Gesetzgebung werden spezifischere Ursachen behandelt.¹⁰ Über die Gesetzgebung kann beispielsweise das Arbeitsverhältnis geregelt werden, um eine übermäßige Kontrolle durch den Arbeitgeber und eine Abhängigkeit des Arbeitnehmers zu vermeiden. Die Regierung von Bahrain ergriff 2009 Maßnahmen zur Reform des *Kafala*-Systems. Dabei geht es u.a. darum, Arbeitnehmern die Freiheit zu lassen, den Arbeitgeber zu wechseln, ohne die Zustimmung des ursprünglichen Arbeitgebers einzuholen. Gleichzeitig ist die Behörde zur Regulierung des Arbeitsmarkts verpflichtet, einen solchen Arbeitgeberwechsel zu erleichtern. Durch eine gesetzliche Vorschrift von 2011 sind Arbeitnehmer jedoch verpflichtet, zumindest für ein Jahr bei ihrem ersten Arbeitgeber zu bleiben, bevor sie wechseln können.

107. Die Gesetzgebung zur Regulierung der privaten Vermittlungsbranche spielt ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Verhinderung von Missbrauch im Vermittlungsprozess selbst (beispielsweise wenn von Arbeitnehmern Gebühren verlangt werden, betrügerische Unterlagen verwendet werden, oder sie über die Art oder die Bedingungen der Beschäftigung getäuscht werden), aber auch am Arbeitsplatz (beispielsweise durch Austausch von Verträgen, Nichtzahlung des Lohnes oder betrügerische Lohnabzüge). In vielen arabischen Ländern ist es Vermittlungsagenturen inzwischen gesetzlich verboten, von Arbeitnehmern Gebühren zu verlangen. In Kuwait beispielsweise ist in einem Standard-Arbeitsvertrag vorgeschrieben, dass jegliche Person, die eine Haushaltsangestellte beschäftigt, für die Reisekosten dieser Angestellten und die Kosten für die Vermittlungsagentur aufkommen muss. Gleichzeitig verbietet eine ministerielle Verordnung von 2010 Vermittlungsagenturen, von Hausangestellten eine Bezahlung zu verlangen. In Vietnam schreibt das Gesetz gegen Menschenhandel von 2011 vor, dass Vermittlungsagenturen schriftliche Verträge mit Arbeitnehmern unterzeichnen müssen, die beim lokalen Arbeitsamt registriert werden müssen. In Äthiopien enthält die Bekanntmachung Nr. 632/2009 zu Arbeitsvermittlungsdienstleistungen, die das Erheben von Gebühren von Arbeitnehmern verbietet, eine wichtige Vorschrift, die besagt, dass in einem Arbeitsvertrag zwischen einer Agentur und einem Arbeitnehmer die äthiopischen Gesetze respektiert werden müssen, und dass ein solcher Vertrag keine ungünstigeren

¹⁰ Der Sachverständigenausschuss hat eine Reihe solcher Bereiche aufgelistet, z. B.: Einschränkungen der Freiheit, den Arbeitsplatz unter Einhaltung einer akzeptablen Kündigungsfrist zu kündigen, fehlende Unabhängigkeit von ihren Arbeitgebern bei im Haushalt angestellten Arbeitsmigranten unter dem *Kafala*-System im Nahen Osten, und Schwächen bei der Regulierung und Überwachung der privaten Vermittlung von Arbeitsmigranten. Der Ausschuss hat die Regierungen aufgefordert, Maßnahmen zur Beseitigung dieser Probleme zu ergreifen.

Bedingungen enthalten darf als diejenigen, die für Arbeitnehmer gelten, die dieselbe Arbeit im Zielland verrichten.

108. Es ist außerdem sehr wichtig, dass gerechte, wirksame politische Strategien zur Regelung der internationalen Arbeitsmigration formuliert und umgesetzt werden.¹¹ Das souveräne Recht aller Staaten, über ihre Migrationspolitik zu entscheiden, wird zwar anerkannt. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass unnötig restriktive oder komplizierte politische Maßnahmen, sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern, künftige Migranten und auch Arbeitgeber dazu veranlassen können, Vorschriften zu umgehen. Dies kann zu illegaler Migration, Menschenhandel und Zwangsarbeit führen. Argentinien beispielsweise verfolgt im Hinblick auf Zuwanderer aus MERCOSUR- und assoziierten Staaten eine offene politische Strategie. Im Migrationsgesetz von 2004 wird die Einreise von Zuwanderern und ihren Familien gewährleistet, selbst wenn sie nicht die erforderlichen Papiere vorlegen können, und sie genießen denselben Schutz und dieselben Rechte wie die argentinischen Staatsbürger, insbesondere im Hinblick auf soziale Dienstleistungen, öffentliche Güter, Gesundheit, Bildung, Justiz, Arbeit, Beschäftigung und Soziale Sicherheit. Außerdem führte das *Patria-Grande*-Programm dazu, dass von 2004 bis 2011 mehr als eine Million Zuwanderer legalen Status erhielten. Vereinfachte Genehmigungsverfahren und gut zugängliche Informationen über legale Zuwanderungskanäle, Arbeitsplatzangebote im Ausland und wie man Zugang dazu erhält, können ebenfalls wirkungsvolle Instrumente sein, um Missbrauch zu verhindern.

109. Arbeitsaufsichtsbehörden sollten am Arbeitsplatz eine zentrale Rolle spielen. Sie sollen Zwangsarbeit und Menschenhandel verhindern, haben in vielen Fällen jedoch keine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung und nicht die erforderliche Ausbildung, um ihre Funktion in vollem Umfang wahrnehmen zu können. Aufgrund ihres Zugangs zum Arbeitsplatz haben Arbeitsinspektoren ideale Voraussetzungen, Frühwarnsignale von Situationen wahrzunehmen, die sich zu Zwangsarbeit entwickeln können, wenn nicht rechtzeitig Korrekturen vorgenommen werden. Arbeitsinspektoren können informieren und den Arbeitnehmern Aufklärung und Rat bieten, damit solche Situationen nicht auftreten.¹² In Spanien beispielsweise ist eine spezielle Gruppe in der Dreigliedrigen Beratungskommission der Aufsichtsbehörde für Arbeit und Soziale Sicherheit dafür verantwortlich, Maßnahmen vorzuschlagen und die Aktivitäten der Arbeitsaufsichtsbehörde zu evaluieren, insbesondere in Bezug auf Verletzungen der Arbeitsgesetzgebung in der „irregulären Wirtschaft“ und die daraus resultierende Ausbeutung von Arbeitskräften.

110. Einige Länder haben zusätzlich zu strafrechtlichen Sanktionen auch wirtschaftliche Sanktionen eingeführt, die zur Abschreckung dienen sollen und darauf abzielen, Einzelne und Unternehmen am Einsatz von Zwangsarbeit zu hindern. Im zweiten Nationalen Plan zur Abschaffung von Sklavenarbeit in Brasilien, der 2008 verabschiedet wurde, sind beispielsweise Maßnahmen enthalten, die Betriebe, in denen Sklavenarbeit vorge-

¹¹ Im Multilateralen Rahmen der IAO für Arbeitsmigration 2006 werden nicht bindende Prinzipien und Leitlinien für einen auf Rechten beruhenden Ansatz zur Arbeitsmigration aufgelistet, beispielsweise Mittel zur internationalen Zusammenarbeit, der Schutz von Arbeitsmigranten und die Verhinderung missbräuchlicher Migrationspraktiken.

¹² Der Sachverständigenausschuss hat betont, dass die Häufung bestimmter Verletzungen des Arbeitsrechts ein Indikator für Zwangsarbeit sein kann. Zusammengenommen erfüllen diese Rechtsverletzungen den Straftatbestand der „Zwangsarbeit“. Siehe die Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 321. Arbeitsinspektoren können einzelne Rechtsverletzungen vorbeugend erfassen und entsprechend reagieren, bevor die Situation sich weiter verschlimmern kann und in Zwangsarbeit übergeht. In Extremfällen können sie anordnen, dass das Unternehmen geschlossen wird. Das Thema Arbeitsaufsicht wird in Kapitel 7 eingehender behandelt.

funden wurde, (im Anschluss an ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren) von der Kreditvergabe aus privaten oder öffentlichen Mitteln ausschließen. Diese Betriebe dürfen auch keine Verträge mit öffentlichen Stellen schließen.

111. In den Vereinigten Staaten wurde 2010 eine innovative Gesetzesmaßnahme verabschiedet – das kalifornische Gesetz zur Transparenz von Zulieferketten. Danach sind große Hersteller- und Einzelhandelsfirmen verpflichtet, ihre Bemühungen zur Abschaffung von Sklaverei und Menschenhandel in ihren Zulieferketten offenzulegen. Das Gesetz leistet einen Beitrag zur Politik des Staates, Verbraucher darüber aufzuklären, „wie sie Güter kaufen können, die von Unternehmen produziert werden, die ihre Zulieferketten in verantwortungsvoller Weise regeln“ (Abschnitt 2 j)). Eine weitere, kürzlich beschlossene Maßnahme in den Vereinigten Staaten ist der Exekutiverlass Nr. 13627 von 2012, der darauf abzielt, Menschenhandel im Rahmen bundesstaatlicher Verträge zu unterbinden. Dazu ist eine Überarbeitung der bundesstaatlichen Beschaffungsrichtlinien erforderlich. Es müssen Vorschriften zu irreführenden oder arglistigen Vermittlungspraktiken aufgenommen werden, ebenso zur Berechnung von Vermittlungsgebühren und zur Vernichtung oder Einbehaltung persönlicher Identitätsdokumente. Außerdem müssen bestimmte Auftragnehmer des Staates und Subunternehmer, die Dienstleistungen im Ausland ausführen, Pläne zur Einhaltung der Vorschriften zur Verhinderung von Menschenhandel vorweisen.

112. Der Menschenrechtsrat hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit Fragen der Menschenrechte und transnationalen Unternehmen und anderen Wirtschaftsunternehmen befasst, mit dem Ziel, die Durchführung der *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen: „Schützen, achten, Rechtsschutz gewähren“* zu fördern.¹³ In dem Rahmen wird die Pflicht von Staaten verdeutlicht, den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu gewährleisten, ebenso die Unternehmensverantwortung, die Menschenrechte zu respektieren und die gemeinsame Verantwortung, den Opfern wirksame Hilfe zu leisten, wenn Menschenrechtsverletzungen aufgetreten sind.¹⁴ Viele Unternehmen weltweit haben freiwillige Selbstverpflichtungen angenommen, die zwar sehr unterschiedlich sind, in der Regel jedoch grundlegende Prinzipien und Rechte am Arbeitsplatz beinhalten, manchmal auch andere Arbeitsrechte und Umweltstandards. Die Untersuchung solcher Initiativen sprengt den Rahmen des vorliegenden Berichts, es sollte jedoch festgehalten werden, dass aus einer Reihe von Perspektiven Vorbehalte formuliert worden sind. Soziale Verantwortung von Unternehmen ersetzt nicht die Verpflichtung aller Akteure, die nationale Gesetzgebung zu respektieren, und kann kein Ersatz für gesetzlich festgelegte Durchsetzungsmechanismen sein, die finanziell gut ausgestattet und auch umgesetzt werden.

113. Arbeitgeber und ihre Vertreterorganisationen ergreifen inzwischen Maßnahmen zur Verhinderung von Zwangsarbeit und ähnlichen Praktiken. Sensibilisierungs- und Aufklärungsprogramme zielen zwar in der Regel auf Arbeitnehmer ab, es ist jedoch logisch, dass auch Arbeitgeber von solchen Programmen profitieren und ihr Wissen über gel-

¹³ A/HRC/17/4.

¹⁴ Die Dreigliedrige Grundsatzserklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, 1977 vom IAA-Verwaltungsrat angenommen und 2000 und 2006 abgeändert, enthält wichtige Leitlinien z. B. zu Löhnen, Arbeitszusatzleistungen und -bedingungen (Abs. 33-35) und zu Arbeitsbeziehungen, einschließlich Beschwerdeverfahren (Abs. 41-59).

tende Gesetze, und wie man sie einhält, erweitern können.¹⁵ Ein innovatives Beispiel für eine Arbeitgebermaßnahme ist der „Nationale Pakt für die Abschaffung von Sklavenarbeit“, der 2005 von größeren Unternehmen in Brasilien initiiert wurde. Der Pakt verpflichtet die Unterzeichner zu verschiedenen Maßnahmen und prinzipiell dazu, in ihren Zulieferketten keine Geschäfte mehr mit Betrieben zu machen, die in einem öffentlichen Register aufgeführt sind, demzufolge sie Arbeitnehmer unter sklavereiähnlichen Bedingungen beschäftigt haben.¹⁶ Weitere Maßnahmen beinhalten die Formalisierung von Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen durch Hersteller und Zulieferer sowie die Unterstützung bei der sozialen Wiedereingliederung von Arbeitern, die aus sklavereiähnlichen Situationen gerettet wurden.

114. Ein weiteres Beispiel gibt es in der Vermittlungsbranche. Viele Verbände privater Vermittlungsagenturen haben Leitlinien oder freiwillige Verhaltenskodizes auf Grundlage der im Übereinkommen Nr. 181 festgelegten Prinzipien verabschiedet. Die Internationale Vereinigung der Zeitarbeitsunternehmen (CIETT) hat einen Verhaltenskodex verabschiedet, der auf zehn Prinzipien beruht. Eines der Prinzipien besagt, dass ihre Mitglieder für Dienstleistungen in direktem Zusammenhang mit der Vermittlung keine Gebühren oder Kosten – weder direkt noch indirekt, insgesamt oder teilweise – von Arbeitssuchenden und Arbeitnehmern berechnen dürfen. Die Vereinigung für Personaldienstleistungen (VAMAS) in Vietnam verabschiedete 2010 einen Verhaltenskodex für Vermittlungsagenturen, die Arbeitnehmer ins Ausland vermitteln. Die Vereinigung hat inzwischen ein System eingeführt, über das Mitglieder im Hinblick auf die Einhaltung des Kodex⁷ bewertet werden können.

115. Die entscheidende Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit bei allen Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel, sowohl innerhalb von Ländern als auch zwischen Staaten, wurde bereits hervorgehoben.¹⁷ Der Abschluss von bilateralen Vereinbarungen zwischen Herkunfts- und Zielländern ist eine recht verbreitete Maßnahme. Das Arbeitsgenehmigungssystem der Republik Korea arbeitet ausschließlich mit öffentlichen Vermittlungsagenturen. Es sorgt für Vereinbarungen mit verschiedenen anderen asiatischen Herkunftsländern und garantiert Arbeitsmigranten aus dem Ausland dieselbe Bezahlung, dieselben Leistungen und Arbeitsrechte wie koreanischen Arbeitnehmern. Ein Arbeitsabkommen zwischen der philippinischen und der saudi-arabischen Regierung aus dem Jahr 2013 regelt die Vermittlung und Beschäftigung von philippinischen Hausangestellten. Es enthält Bestimmungen zu Löhnen und Arbeitsbedingungen, zur Einrichtung einer Hotline und von Streitbeilegungsverfahren und zur Unterstützung bei Ausreisevisa.

116. Eine Zusammenarbeit ist auch zwischen verschiedenen Abteilungen innerhalb einzelner Länder erforderlich, die für unterschiedliche Aspekte der Prävention zuständig sind,¹⁸ und ebenso zwischen den Herkunfts- und Zielregionen von Wanderarbeitern. In Indien beispielsweise sind in zwei von bestimmten Herkunfts- und Zielstaaten und dem indischen Arbeitsministerium unterzeichneten Vereinbarungen klare Zuständigkeiten

¹⁵ Das IAA hat Informationsmaterial zu Zwangsarbeit für Arbeitgeber entwickelt, das an einen großen Kreis von Interessenten verteilt worden ist. Siehe IAA (2008): *Combating forced labour: A handbook for employers & business* (eine überarbeitete Auflage erscheint in Kürze).

¹⁶ Zu weiteren Informationen über das öffentliche Register in Brasilien (die „schmutzige Liste“) siehe Kapitel 7.

¹⁷ Nationale ministerielle und ämterübergreifende Koordinierungsstellen wurden bereits in Kapitel 3 behandelt.

¹⁸ Eine erste solche Vereinbarung wurde 2012 von Odisha, Andhra Pradesh und dem Ministerium für Arbeit und Beschäftigung (MoLE) unterzeichnet, und eine zweite Anfang 2013 von den Bundesstaaten Uttar Pradesh, Jharkhand, Bihar und Chhattisgarh und dem MoLE.

und Verantwortlichkeiten zum Schutz von Wanderarbeitern zwischen einzelnen Bundesstaaten definiert. Die Vereinbarungen bilden die Grundlage für die Umsetzung von Aktionsplänen einzelner Bundesstaaten und für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit.

Verbraucherorientierte Maßnahmen

117. Zu den verbraucherorientierten Ansätzen gehören ethische Produktkennzeichnung und andere Maßnahmen, wie z. B. Werbe- und öffentliche/Verbraucher-Aufklärungskampagnen, die darauf abzielen, den Kauf von Produkten zu fördern, die „ohne Ausbeutung“ hergestellt wurden. In dieser Hinsicht kommt den Massenmedien eine wichtige Rolle zu, und es kommt immer häufiger vor, dass wichtige Radio- und Fernsehanstalten und nationale und internationale Print- und Online-Medien das Thema Sklaverei aufgreifen, um die Öffentlichkeit aufzuklären und missbräuchliche Praktiken aufzudecken.

118. Ein Beispiel für einen integrierten Ansatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Landarbeitern, der auch verbraucherorientierte Maßnahmen beinhaltet, ist das Fair Food Program, das von der Coalition of Immokalee Workers, einer gemeinschaftsbasierten Organisation in Florida, in den Vereinigten Staaten, initiiert wurde. Das Programm hat eine Lohnerhöhung für die hauptsächlich aus Zuwanderern bestehenden Tomatenpflücker erreicht, unterstützt durch einen Preisaufschlag, der von den Einkäufern der Unternehmen, die Tomaten aus Florida beziehen, gezahlt wird. Außerdem konnte in der Tomatenindustrie in ganz Florida die Anwendung eines auf den Menschenrechten beruhenden Verhaltenskodex erreicht werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben Druck auf Einzelhändler ausgeübt, Tomaten nur noch über das Programm zu beziehen.

119. Kommerzielle sexuelle Ausbeutung war und ist das Thema einer großen Anzahl an Kampagnen, die darauf abzielen, der Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen, die den Menschenhandel fördern könnte, entgegenzuwirken. Ein Beispiel ist Bulgarien, wo die Inanspruchnahme der Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels unter Strafe gestellt wurde. Außerdem führt Bulgarien eine Informationskampagne durch, die sich an Personen, die sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, richtet. Auch in Georgien wurde das Strafgesetzbuch geändert, um die bewusste Inanspruchnahme eines Opfers von Menschenhandel unter Strafe zu stellen (Artikel 143(3)). Die Behörden nutzen inzwischen öffentliche Bekanntmachungen und Fernsehprogramme, um Personen zu warnen, die potenziell solche Dienstleistungen zu sexuellen oder Zwangsarbeitszwecken in Anspruch nehmen.

120. Es gibt nur sehr wenige Beispiele für Initiativen, die sich auf die Nachfrage außerhalb der Sexindustrie konzentrieren. Ein Beispiel ist die ausgedehnte Aufklärungskampagne über die Risiken der Ausbeutung von Arbeitskraft, die die Regierung der Niederlande initiiert hat. Sie hat in diesem Rahmen großflächig ein Faltblatt in 14 Sprachen verteilt, das Informationen über Anzeichen von Ausbeutung von Arbeitskraft und über die Rechte der Opfer enthält. In Portugal hat die Regierung eine Informationskampagne in einer Stadt im Norden gefördert, um die Ausbeutung von zugewanderten rumänischen Landarbeitern zu verhindern.

Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen

121. Es gibt viele Beispiele für Präventionsmaßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel auf nationaler Ebene. Wirklich integrierte Präventionskonzepte, die die gesamte Bandbreite von Ursachen erfassen, fehlen jedoch in der Regel. Meist wird nur

in Teilbereichen reagiert, auf Einzelaspekte der Gefährdung von Arbeitnehmern, oder auf Aspekte der „Nachfrage“. Das Potenzial von Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht im Bereich der Prävention wird im Allgemeinen nicht ausreichend genutzt. Hinzu kommt, dass der entscheidenden Rolle von Arbeitgebern, Betrieben und Gewerkschaften bei Präventionsmaßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird. Eine weitere Umsetzungslücke besteht darin, dass die verschiedenen Präventionsmaßnahmen nicht konsequent überprüft werden und ihre Wirkung nicht beurteilt wird.

122. Nichtsdestotrotz sind viele Beispiele noch recht neu, was darauf hindeutet, dass Präventionsmaßnahmen gegen Zwangsarbeit immer mehr Beachtung finden. Maßnahmen gehen auch immer stärker über die Aufklärung gefährdeter Arbeitnehmer hinaus und greifen neuere Konzepte auf, die auf eine größere Bandbreite an Ursachen ausgerichtet sind, wie z. B. Straffreiheit für Täter, unzureichender rechtlicher Schutz oder Lücken bei der Koordination und Verbraucherverhalten.

123. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass Präventionsstrategien mit Hilfe eines kohärenten politischen Rahmens auf eine große Bandbreite systemischer und struktureller Probleme ausgerichtet sein müssen, die zusammen genommen ein Umfeld schaffen, in dem Zwangsarbeit und ähnliche Praktiken entstehen und bestehen bleiben. Das Ziel, Zwangsarbeit zu verhindern und abzuschaffen, muss daher in die verschiedenen Bereiche der Regierungspolitik mit einbezogen werden (u.a. in die Politikfelder Beschäftigung, Sozialschutz, Armutsbekämpfung, Migration und Arbeitsbeziehungen). Außerdem muss Zwangsarbeit Gegenstand spezieller Gesetze auf nationaler Ebene, politischer Strategien und Aktionspläne werden.

124. Neue Instrumente bieten daher eine Gelegenheit, Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern Normen und genaue Leitlinien für Maßnahmen an die Hand zu geben, die in eine umfassende Präventionsstrategie gegen Zwangsarbeit aufgenommen werden können. Dies könnten u.a. Maßnahmen sein, um die Anfälligkeit von Arbeitnehmern für Zwangsarbeit zu reduzieren. Auch andere wichtige Bereiche könnten mit Hilfe eines integrierten Ansatzes einbezogen werden, der auf die ganze Bandbreite von Faktoren ausgerichtet ist, die zum Auftreten von Zwangsarbeit beitragen können.

Kapitel 5

Schutz

Internationaler rechtlicher Rahmen

125. Im Kontext des vorliegenden Berichts bezieht sich *Schutz* auf direkte Unterstützungsmaßnahmen, Rechtsschutzmaßnahmen und langfristige soziale und wirtschaftliche Unterstützung für Opfer von Zwangsarbeit. Umfassende Schutzmaßnahmen ermöglichen es Opfern, sich von den materiellen und psychologischen Auswirkungen der Zwangsarbeit zu erholen. Gleichzeitig wird verhindert, dass diese Personen erneut zu Opfern werden, und ihre freiwillige Beteiligung an Gerichtsverfahren gegen ihre Ausbeuter wird gefördert. Durch solche Maßnahmen kann ein „circulus virtuosus“ entstehen: Opfer können besser identifiziert werden, es gibt weniger Fälle von Personen, die erneut zu Opfern werden, höhere Strafverfolgungsraten und daher weniger Fälle von Zwangsarbeit. Wenn kein umfassender Schutz gegeben ist, werden Opfer oft aus Angst um ihre persönliche Sicherheit und um die Sicherheit von Familienmitgliedern davon abgehalten, bei den Behörden um Hilfe zu bitten. Es hat sich ein internationaler Konsens herausgebildet, dass ein „rechte- und opferorientierter“ Ansatz erforderlich ist.

126. Das Übereinkommen Nr. 29 enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Zwangsarbeit. Der Sachverständigenausschuss der IAO hat jedoch betont, dass diese Erfordernis implizit vorausgesetzt wird, weil Schutzmaßnahmen entscheidend sind, um zu vermeiden, dass frühere Opfer wieder in eine Situation geraten, in der sie anfällig für Zwangsarbeit sind, und dann möglicherweise erneut ausgebeutet werden.¹ Der Sachverständigenausschuss hat beispielsweise festgestellt, dass das Verbot von Schuldarbeit durch wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen begleitet werden sollte, um zu gewährleisten, dass freigelassene Arbeiter nicht erneut in Schuldknechtschaft geraten.² Die Sachverständigen haben ferner betont, dass sämtliche Opfer von Zwangsarbeit, unabhängig von ihrem Status innerhalb des Staatsgebiets, angemessenen Schutz erhalten sollten, um zu gewährleisten, dass sie in den vollen Genuss ihrer Rechte kommen.³ Im Übereinkommen Nr. 182 werden die Vertragsstaaten aufgefordert, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, damit geeignete unmittelbare Unterstützung beim Herausholen von Kindern aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit sowie bei ihrer

¹ Siehe die Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 325 und die Allgemeine Erhebung 2007, Abs. 83.

² Allgemeine Erhebung 2007, Abs. 71.

³ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 325. Maßnahmen, die ergriffen werden, um Opfer zu unterstützen, können u.a. Folgende sein: Gewährung einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung (beispielsweise Chile – CEACR, direkte Anfrage, 2012); Dienstleistungen diplomatischer Vertretungen im Ausland zum Schutz von Arbeitnehmern und ihren Rechten in Zielländern (beispielsweise Indonesien – CEACR, Bemerkung, 2012); und die Bereitstellung von Unterkünften, Nahrungsmitteln, Kleidung, Beratung, medizinischen Dienstleistungen und Sicherheit (beispielsweise Sambia – CEACR, Bemerkung, 2013).

Resozialisierung und sozialen Eingliederung geleistet werden kann. Außerdem sollte ihnen der Zugang zu unentgeltlicher Grundbildung gewährleistet werden (Artikel 7).

127. Teil II des Menschenhandelsprotokolls enthält Bestimmungen zum Opferschutz, die zumeist nicht verpflichtend sind oder durch Erläuterungen ergänzt werden. So wird beispielsweise jeder Vertragsstaat verpflichtet, „in geeigneten Fällen und in einem im Rahmen seiner innerstaatlichen Rechtsordnung möglichen Umfang“ die Privatsphäre und Identität von Opfern zu schützen. Weitere detaillierte Bestimmungen beinhalten, dass Opfer Informationen zu relevanten gerichtlichen und administrativen Verfahren erhalten sollten, sowie Unterstützung, damit ihre Meinung während eines Strafverfahrens gegen die Straftäter zum Ausdruck gebracht und mit einbezogen werden kann. Außerdem sollte die physische Sicherheit von Opfern gewährleistet und ihre Rückkehr in die Heimat erleichtert werden – unter Beachtung ihrer Sicherheit und ohne unnötige Verzögerung, vorzugsweise auf freiwilliger Basis. Im Hinblick auf die Unterstützung von Opfern verpflichtet das Protokoll die Vertragsstaaten, die Durchführung von Maßnahmen „zu erwägen“, die die körperliche, seelische und soziale Gesundheit der Opfer des Menschenhandels ermöglichen. Dies beinhaltet auch die Bereitstellung von angemessener Unterkunft, Beratung und Information, medizinische, psychologische und materielle Hilfe sowie Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten. Die Vertragsstaaten sollten auch „erwägen“, in geeigneten Fällen Maßnahmen zu treffen, die es den Opfern von Menschenhandel ermöglichen, vorübergehend oder auf Dauer in ihrem Hoheitsgebiet zu bleiben. Das Protokoll enthält keinerlei Leitlinien für spezielle Schutzmaßnahmen für Kinder, obwohl ihre besonderen Bedürfnisse berücksichtigt werden sollen (Artikel 6, 7 und 8).

128. Regionale Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten in der Regel genauere, bindende Bestimmungen zum Opferschutz.⁴ Nicht bindende internationale Instrumente wie beispielsweise die Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR sowie die UN-Erklärung über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmissbrauch (die „Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern“), die 1985 verabschiedet wurde, bieten detaillierte Leitlinien zum Opferschutz.

129. Zu den zentralen Prinzipien, die in diesen regionalen, nicht bindenden Instrumenten dargelegt werden, gehört als notwendiger erster Schritt die rechtzeitige Identifizierung von Opfern, denn wenn Opfer nicht identifiziert werden, führt dies mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass ihnen ihre Rechte weiterhin vorenthalten und sie weiter ausgebeutet werden.⁵ Die Opfer sollten sofortigen Schutz und materielle, medizinische, psychologische und soziale Unterstützung erhalten.⁶ Sie sollten für Straftaten, die sie als unmittelbare Konsequenz aus ihrer Situation als Opfer von Menschenhandel begangen haben, nicht verfolgt oder bestraft werden.⁷ Gleichzeitig sollten die besonderen Bedürf-

⁴ Siehe insbesondere die Europäische Menschenhandelskonvention und die EU-Menschenhandelsrichtlinie. In dem SAARC-Übereinkommen werden den Staaten mehrere Verpflichtungen zum Schutz und zur Unterstützung von Frauen und Kindern, die zu Prostitutionszwecken gehandelt wurden, auferlegt. Dies betrifft beispielsweise die Einrichtung von Notunterkünften zur Rehabilitation von Opfern sowie die Bereitstellung von Rechtsberatung, Beratung, Berufsausbildung und Gesundheitsfürsorge (Art. IX(2) und (3)).

⁵ Die Europäische Menschenhandelskonvention verlangt von den Mitgliedstaaten, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, damit Opfer identifiziert werden können und gewährleistet werden kann, dass ausgebildetes Personal am Prozess beteiligt ist (Art. 10). Siehe auch die Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR, Leitlinie 2.

⁶ Siehe beispielsweise die *Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern*, Abs. 14.

⁷ In Bezug auf Menschenhandel wird in den Empfohlenen Grundsätzen und Leitlinien des OHCHR Folgendes erklärt: „Gehandelte Personen dürfen nicht aufgrund der Illegalität ihrer Einreise oder des Aufenthalts in Transit- (Forts.)“

nisse von Kindern und Arbeitsmigranten berücksichtigt werden. Bei Schutzmaßnahmen für Kinder sollte das Kindeswohl berücksichtigt werden, d.h., das vermutete Alter, die Einsetzung eines Vormunds und der Zugang zu Bildung.⁸ Maßnahmen für Arbeitsmigranten könnten die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Erholungs- und Bedenkzeit sowie die Erleichterung einer sicheren, möglichst freiwilligen Rückkehr in die Heimat beinhalten.⁹ Opfer sollten zu ihren Schutzbedürfnissen befragt werden,¹⁰ und eine Unterstützung sollte nicht von der Zusammenarbeit des Opfers mit den Behörden abhängig gemacht werden.¹¹

130. Die Sachverständigentagung im Februar 2013 hat betont, dass geeignete Maßnahmen erforderlich sind, um sämtlichen Opfern und vermuteten Opfern von Zwangsarbeit Schutz zu bieten, unabhängig davon, ob es sich um Opfer von Menschenhandel handelt, und dass die Identifikation von Opfern verbessert werden muss. Die Tagung stellte auch fest, dass strikte Opferschutzmaßnahmen positive Auswirkungen auf die Strafverfolgung haben können.

Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

Identifizierung von Opfern

131. Die exakte, rechtzeitige Identifikation von Opfern ist Voraussetzung für ihren Schutz, da sie sonst weiterhin in der ausbeuterischen Situation gefangen sind. Sie werden vielleicht sogar als Kriminelle statt als Opfer behandelt und für Vergehen, die sie als Konsequenz aus ihrer Situation als Zwangsarbeiter begangen haben, strafrechtlich verfolgt, abgeschoben oder ins Gefängnis gesteckt. Die Identifizierung von Opfern ist aus vielerlei Gründen eine Herausforderung. Arbeitgeber beispielsweise verstecken in der Regel Arbeitnehmer in illegalen oder ordnungswidrigen Situationen. Opfer haben oft Angst, entdeckt und abgeschoben zu werden, und die Arbeitsplätze können in entlegenen oder versteckten Orten liegen. Selbst wenn potenzielle Opfer entdeckt werden und bereit sind auszusagen, ist ein behutsames Vorgehen erforderlich, um ihre Situation genau zu verstehen und zu entscheiden, ob sie unter direktem oder indirektem Zwang oder Missbrauch leiden.

oder Zielländern inhaftiert, angeklagt oder strafrechtlich verfolgt werden. Dies gilt ebenso für ihre Beteiligung an ungesetzlichen Aktivitäten, wenn eine solche Beteiligung sich direkt aus ihrer Situation als gehandelte Person ergibt“ (Grundsatz 7). Siehe auch die Europäische Menschenhandelskonvention (Art. 26) und die EU-Menschenhandelsrichtlinie (Art. 8). In den vorhandenen internationalen und regionalen Instrumenten ist die Straffreiheit nur im Hinblick auf Opfer von Menschenhandel vorgesehen, obwohl der Grundsatz auch für Opfer von Zwangsarbeit gelten sollte, die nicht Opfer von Menschenhandel geworden sind, wie es im Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel definiert ist.

⁸ Im Interamerikanischen Übereinkommen über den internationalen Handel mit Minderjährigen beispielsweise wird von den Mitgliedstaaten verlangt, Maßnahmen zu ergreifen, „um den Schutz Minderjähriger unter Berücksichtigung ihres Wohls“ (Art. 1 a)) zu gewährleisten. In der Europäischen Menschenhandelskonvention wird definiert, dass, wenn Ungewissheit über das Alter eines Opfers herrscht, es jedoch Gründe zu der Annahme gibt, dass er oder sie ein Kind ist, man davon ausgehen sollte, dass es als Kind zu betrachten ist und ihm besondere Schutzmaßnahmen gewährt werden müssen (Art. 10(3)).

⁹ Die Europäische Menschenhandelskonvention beispielsweise verlangt von den Mitgliedstaaten, eine Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen einzuräumen (Art. 13).

¹⁰ In der Europäischen Menschenhandelskonvention wird gefordert, dass Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen in beiderseitigem Einverständnis und auf der Grundlage fundierter Informationen erbracht werden (Art. 12(7)); siehe auch die EU-Menschenhandelsrichtlinie, Art. 21. Die Kinderrechtskonvention (1989) verlangt von den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Kinder, die in der Lage sind, sich ihre eigene Meinung zu bilden, diese Meinung frei vertreten dürfen, und dass ihre Meinung berücksichtigt werden sollte (Art. 12).

¹¹ Siehe UNODC-Rechtsleitfaden, Abs. 62; die Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR, Grundsatz 8; die Europäische Menschenhandelskonvention, Art. 12(6).

132. Globale Daten lassen darauf schließen, dass die meisten Opfer von Zwangsarbeit nicht identifiziert werden. Daten des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) beispielsweise legen nahe, dass von 2007 bis 2010 nur 43.000 Opfer von Menschenhandel weltweit entdeckt wurden, und nur bei etwa einem Drittel davon handelte es sich um Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung von Arbeitskraft.¹² Im Verhältnis zur globalen Schätzung des IAA, die von 20,9 Millionen Opfern von Zwangsarbeit ausgeht, entspricht dies nur einem kleinen Anteil.

133. Es können verschiedene Akteure sein, die zuerst mit den Opfern in Kontakt kommen, beispielsweise die Polizei, Arbeitsinspektoren, Gewerkschaften, Mitarbeiter im Gesundheitswesen, Botschaftspersonal und NGOs. Es ist von Land zu Land unterschiedlich, inwieweit diese Akteure bei der Identifikation und der anschließenden Übergabe an Schutzdienste beteiligt sind. Bei der Identifikation kann die Arbeitsaufsichtsbehörde eine wichtige Rolle spielen. Einige Länder wie Brasilien, Peru und Spanien haben daher spezielle Arbeitsaufsichtsgruppen gegen Zwangsarbeit eingerichtet.¹³ Gemäß der Gesetzgebung gegen Schuldarbeit in Indien und Pakistan liegt die Hauptverantwortung für die Entdeckung von Schularbeitern und ihre wirksame Rehabilitierung bei den Distrikt-Gerichten und den Distrikt-Überwachungsausschüssen.

134. Auch Hotlines können für die erste Kontaktaufnahme nützlich sein. Hotline-Betreiber können Opfer an Anbieter von Hilfsdiensten weiterleiten. In den meisten Ländern, die für den vorliegenden Bericht untersucht wurden, gab es Hotlines, die entweder von der Regierung oder von NGOs betrieben werden. Viele Hotlines sind jedoch nicht rund um die Uhr verfügbar, und die meisten bieten keine Übersetzungsdienste an, weshalb es für Opfer schwierig ist, sie zu nutzen. Hinzu kommt, dass viele sich speziell an weibliche Opfer von Menschenhandel oder Gewalt richten und es somit unwahrscheinlich ist, dass andere Opfer diese Hotlines nutzen.

135. Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden sowie Arbeitsinspektoren, Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft und andere beteiligte Akteure benötigen Ausbildung und Anleitung, um beurteilen zu können, ob einzelne Arbeitnehmer oder eine Gruppe von Arbeitnehmern sich in einer Zwangsarbeitssituation befinden. In einer Reihe von Ländern, z. B. in Belgien und den Vereinigten Staaten, wurden Listen mit Indikatoren entwickelt und verteilt, um dem Personal an vorderster Front bei der Beurteilung zu helfen.¹⁴ Wenn Opfer erst einmal identifiziert worden sind, müssen sie an Organisationen weiterverwiesen werden, die gezielte Unterstützung anbieten. In einigen Ländern wurden nationale Weiterleitungsmechanismen eingerichtet, die den Opfern den Zugang zu Hilfsdiensten erleichtern und eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entwickelt haben. Weiterleitungsmechanismen wurden zunächst im europäischen Kontext entwickelt und inzwischen auch in anderen Regionen eingerichtet. In Brasilien werden Familien und Einzelpersonen, deren Rechte u.a. durch Zwangsarbeit verletzt wurden, an das zuständige Sozialhilfezentrum (CREAS) verwiesen, das eine große Bandbreite an sozialen Diensten und Leistungen anbietet. In Kroatien und der

¹² UNODC (2012): *Global report on trafficking in persons*, Wien, S. 25.

¹³ Die Rolle von Arbeitsinspektoren wird in Kapitel 7 ausführlich behandelt.

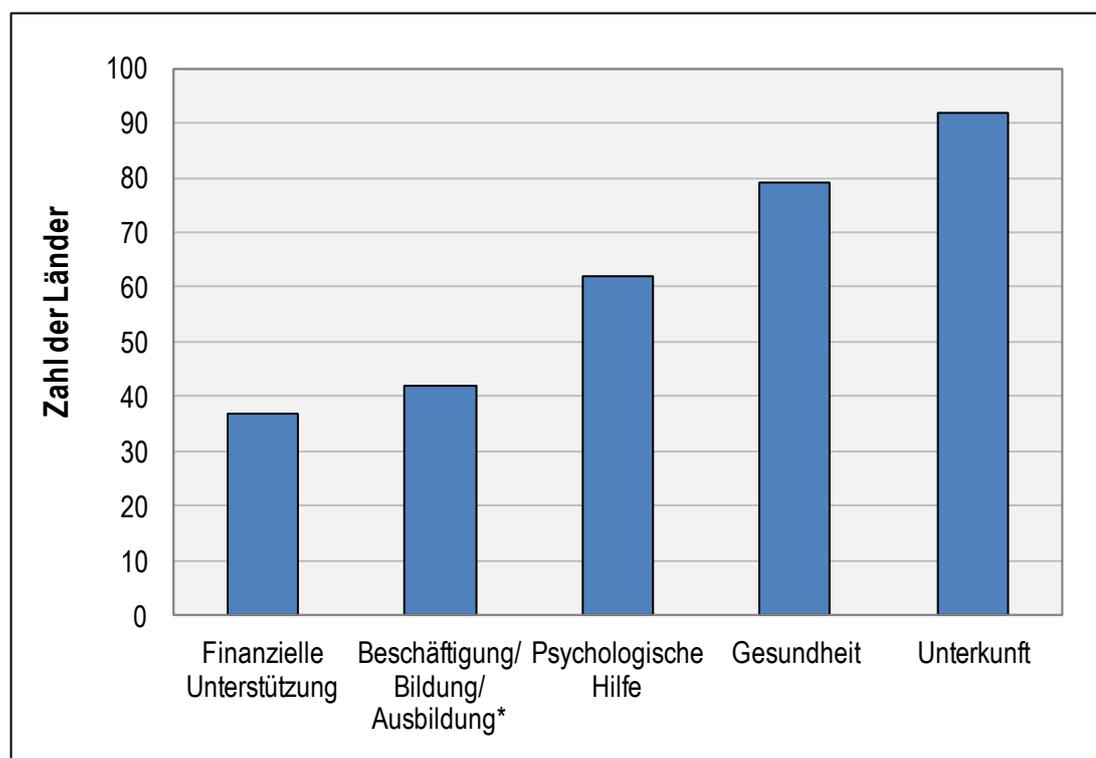
¹⁴ Indikatoren sind Anzeichen, die für die mögliche Existenz von Zwangsarbeit und/oder Menschenhandel sprechen. Das Ministerium für Innere Sicherheit in den Vereinigten Staaten beispielsweise hat Indikatoren für Menschenhandel in Form einer Checkliste von Fragen entwickelt, wie z. B. ob die Person im Besitz ihrer persönlichen und Reisedokumente ist, ob sie freien Umgang mit ihren Freunden oder ihrer Familie hat, ob sie für eine bestimmte Arbeit vermittelt wurde und nun gezwungen wird, eine andere Arbeit zu verrichten oder ob ihr mit Abschiebung gedroht wurde. Das IAA hat eine Broschüre über Indikatoren für Zwangsarbeit entwickelt und verbreitet.

Republik Moldau stützen sich die Mechanismen auf multidisziplinäre mobile Teams, die sich aus Strafverfolgungsbeamten, NGOs und Dienstleistern im Pflegebereich zusammensetzen, und die Unterstützung bei der Identifizierung von Menschenhandelsopfern bieten. Die Strategie der EU-Strategie zum Menschenhandel 2012-16 fördert transnationale Weiterleitungsmechanismen, um die Identifizierung, Weitervermittlung und Hilfeleistung für Opfer grenzübergreifend zu erleichtern. Solche Systeme sind auch in Südosteuropa als Pilotprojekte eingeführt worden.

Direkte Unterstützungsmaßnahmen

136. Nicht in allen Ländern sind spezielle Schutzmaßnahmen gesetzlich verankert. Entsprechende Maßnahmen sind zumeist in nationalen Aktionsplänen und -programmen enthalten und richten sich im Allgemeinen an Menschen, die als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden. Unmittelbare Unterstützung wird auf verschiedene Weise geleistet, beispielsweise durch Behörden oder durch NGOs, die finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln oder über private Spenden erhalten.

Abbildung 5.1. Direkte Hilfsmaßnahmen für Opfer



* Die meisten Länder ermöglichen Opfern des Menschenhandels im Kindesalter eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen und einige bieten auch Erwachsenen solche Dienste an.

Quelle: IAA-Datenbank.

137. Eine Mehrzahl der Länder, die für den vorliegenden Bericht untersucht wurden, bietet grundlegende Unterstützung an, z. B. vorläufige Unterkunft und medizinische Behandlung. In vielen Ländern sind die Strafverfolgungsbeamten verpflichtet, die Opfer über ihre Rechte, Optionen und Verpflichtungen in einer Sprache aufzuklären, die sie verstehen können. In relativ wenigen Ländern wird ein umfassendes Hilfspaket angeboten, das insbesondere psychologische Beratung oder Dienstleistungen in Bezug auf die Arbeitssuche beinhaltet, um die langfristige Reintegration von Opfern zu gewährleisten. Dies geschieht z. B. auch durch materielle Hilfe (durch Bargeld oder Sachleistungen)

oder durch Erwerbstätigkeit, Bildung oder berufliche Bildung. Dort, wo solche Dienstleistungen angeboten werden, sind sie primär auf Opfer im Kindesalter ausgerichtet.

138. In Brasilien wird Arbeitnehmern, die aus Zwangsarbeit befreit wurden, drei Monate lang Arbeitslosenhilfe gezahlt (der offizielle Mindestlohn), und sie erhalten Zugang zum *Bolsa Escola*-Geldtransfer-System und zu einem Alphabetisierungsprogramm. In Mato Grosso unterstützt das Arbeitsministerium gerettete oder potenzielle Opfer bei der wirtschaftlichen Wiedereingliederung, indem es berufliche Bildung und Partnerschaften mit lokalen Betrieben anbietet. Im Plurinationalen Staat Bolivien werden Maßnahmen ergriffen, um der Guarani-Bevölkerung geeignete Lebensbedingungen zu bieten, wenn sie aus der Knechtschaft auf entlegenen Bauernhöfen in der Chaco-Region befreit werden. In einigen Fällen geschieht dies durch Landzuteilung. In Nepal werden berufliche Bildung und entsprechende Programme durchgeführt, um befreiten *kamaiyas* (Schuldarbeitern) die Gründung von Kleinunternehmen und andere einkommensschaffende Maßnahmen zu ermöglichen. In Indien hat jedes identifizierte und befreite Opfer von Zwangsarbeit im Rahmen des zentral geförderten Programms Anspruch auf eine Rehabilitationsbeihilfe von 20.000 Indischen Rupien (etwa 363 US-Dollar). Die Kosten werden von der Zentralregierung und den Regierungen der Bundesstaaten gemeinsam getragen.

139. Unterstützungsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel sind oft nur auf Frauen und Kinder ausgerichtet, was angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit durchaus angemessen sein mag. Die meisten innerstaatlichen Vorschriften sind zwar nicht auf Frauen und Kinder beschränkt, in der Praxis werden jedoch erwachsenen Männern nur wenige solcher Dienstleistungen angeboten. Jungen haben tendenziell ebenfalls weniger Zugang zu speziellen Dienstleistungen als Mädchen. Im Allgemeinen wird nur Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung eine Unterkunft angeboten. Da auch andere Unterstützung oft nur über diese Unterkünfte angeboten wird, kann dies negative Folgen haben, weil dadurch der Zugang zu Unterstützung für andere Opfer von Zwangsarbeit eingeschränkt wird. Es gibt einige Ausnahmen. Israel, die Niederlande und Thailand beispielsweise haben separate Notunterkünfte für männliche und weibliche Opfer von Menschenhandel eingerichtet. Die Ukraine dagegen ermöglicht Männern Zugang zu einigen Dienstleistungen, die über Notunterkünfte für Frauen angeboten werden. In anderen Ländern, z. B. in Armenien, Kroatien, Tschechien, Dänemark, Litauen und Rumänien, erhalten erwachsene männliche Opfer von Menschenhandel zwar kurzfristige Unterkunft, jedoch nicht dieselbe Bandbreite an Unterstützungsmaßnahmen wie sie in den Notunterkünften für Frauen angeboten wird.

Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und der Privatsphäre

140. In etwa der Hälfte der untersuchten Länder gibt es Zeugenschutzprogramme oder andere Maßnahmen zum Schutz der persönlichen Identität und der physischen Sicherheit, vor allem für Opfer von Menschenhandel. Einige Länder bieten zwar alle drei Arten von Schutz an, jedoch nur in wenigen werden auch Zwangsarbeiter, die nicht Opfer des Menschenhandels sind, explizit einbezogen. Die üblichste Maßnahme ist der Schutz der Identität, gefolgt vom Schutz der physischen Sicherheit. In einigen Ländern, beispielsweise in Bulgarien, Zypern, Estland und den Philippinen, gibt es Gesetze, die Zeugenschutzprogramme für Opfer von Menschenhandel vorsehen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass nur sehr wenige Opfer diese Programme praktisch in Anspruch nehmen, und dass viele Opfer über ihren Anspruch auf Sicherheits- und Schutzmaßnahmen nur unzureichend informiert sind.

141. Besondere Schutzmaßnahmen, die die Sicherheit von Opfern und Zeugen während Gerichtsverfahren gewährleisten, sind sehr wichtig. In einigen Ländern wie Burkina

Faso und Thailand müssen Opfer nicht persönlich vor Gericht erscheinen. In anderen Ländern sind Zeugenaussagen per Video (beispielsweise in Aserbaidschan und Israel) oder sogar schriftliche Aussagen (Malaysia und Slowenien) gestattet. In den Gesetzen gegen Menschenhandel in anderen Ländern, z. B. in Irland, Kenia und Thailand, ist die Offenlegung von Informationen, die auf die Identität eines Opfers schließen lassen, ein Straftatbestand. Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit sind beispielsweise in Irland und Vietnam ebenfalls eine Option, um Opfer zu schützen.

142. Auch Familienmitglieder von Opfern brauchen möglicherweise Schutz, wenngleich dies selten angeboten wird. In Portugal werden sämtliche gefährdeten Personen in die Zeugenschutzprogramme mit aufgenommen, wodurch Verwandte und andere Personen, die in engem Kontakt zu den Zeugen stehen, ebenfalls Schutz erhalten. Sicherheits- und Schutzmaßnahmen für Opfer und Zeugen sind oft nur vor und während des Prozesses, aber nur in bestimmten Fällen noch nach dem Prozess gewährleistet. In Österreich und Thailand beispielsweise sorgt das Gesetz nicht nur für Schutz nach dem Prozess, sondern auch bei der Rückkehr von Opfern in die Länder, in denen sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz haben.

Keine Strafverfolgung oder Bestrafung bei statusbedingten Straftaten

143. Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel sollten nicht für Straftaten, die durch ihren Opferstatus verursacht wurden oder in direktem Zusammenhang damit stehen, inhaftiert, strafrechtlich verfolgt oder bestraft werden.¹⁵ Wenn sie keine strafrechtliche Verfolgung befürchten müssen, werden Opfer ermutigt, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten, und sie tragen dadurch zu einer wirksamen Verfolgung von Straftätern bei. In den Rechtssystemen der meisten Staaten wird das Prinzip der „Nötigung“ anerkannt, bei dem Individuen sich zu ihrer Verteidigung darauf berufen können, dass sie dazu gezwungen wurden, die besagte Straftat zu begehen. Eine Verteidigung aufgrund von Nötigung kann zwar eine Strafverfolgung in erster Instanz nicht unbedingt verhindern, kann jedoch zum Freispruch oder zu einer Strafminderung führen. In einigen Ländern gibt es spezielle Nicht-Kriminalisierungs-Klauseln. Dort, wo solche Bestimmungen existieren, gelten sie oft nur für Vergehen, die von Opfern von Menschenhandel im Kontext der Einwanderung begangen wurden. Die Praxis der einzelnen Staaten ist keineswegs einheitlich. Dies trifft sogar für Europa zu, wo die Nicht-Bestrafungsklausel der Europäischen Menschenhandelskonvention gilt.

144. Im Zusammenhang mit Zwangsarbeit können deren Opfer unfreiwillig eine Vielzahl von Straftaten begehen. Straftaten im Kontext der Einwanderung sind z. B. illegale Einreise, illegaler Aufenthalt und Schwarzarbeit. Weitere Vergehen sind beispielsweise falsche Aussagen, Diebstahl, Prostitution oder Bettelerei (in Ländern, in denen solche Aktivitäten strafbar sind), Drogenschmuggel, Drogenkonsum und andere illegale Aktivitäten. In Anbetracht dieser Tatsache haben einige Länder, beispielsweise Argentinien, Aserbaidschan, Guinea-Bissau, Liberia, Niger, Polen und die Vereinigten Staaten, eine unbeschränkte, nicht erschöpfende Liste von Vergehen erstellt, die von Opfern des Menschenhandels begangen werden, und die daher straffrei bleiben. So enthält Abschnitt 37 der Verwaltungs- und Strafverfolgungsvorschrift (Verbot) zum Menschenhandel aus dem Jahr 2003 in Nigeria Bestimmungen, dass, „wenn es die Umstände rechtfertigen,

¹⁵ Der Sonderbeauftragte und Koordinator der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels hat betont, dass der Spielraum für die Anwendung von Nicht-Bestrafungsvorschriften nicht nur darauf beschränkt werden sollte, Opfern des Menschenhandels Schutz vor Verurteilung zu bieten, sondern auch vor Strafverfolgung und Verhaftung. OSZE (2013): *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking* (SEC.GAL/73/13).

Opfer von Menschenhandel für Vergehen im Zusammenhang mit ihrem Opferstatus nicht verhaftet, inhaftiert oder strafrechtlich verfolgt werden sollen. Dies gilt beispielsweise, wenn sie nicht im Besitz einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung sind oder ein falsches Reise- oder sonstiges Dokument benutzen“.

Besonderer Schutz für Kinder

145. Ein Viertel aller Zwangsarbeitsopfer sind Kinder unter 18 Jahren, für die besondere Schutzmaßnahmen erforderlich sind. Bei allen Maßnahmen, die im vorliegenden Kapitel beschrieben werden, müssen die besondere Gefährdung von Kindern und das Kindeswohl berücksichtigt werden. Nationale Weiterleitungsmechanismen und andere relevante Leitlinien sollten Bestimmungen zu kindgerechtem Verhalten enthalten. In Trinidad und Tobago beispielsweise wird im Gesetz gegen den Menschenhandel von 2011 vorgeschrieben, dass die Einsatzgruppe gegen Menschenhandel Unterstützung unter Berücksichtigung des „Kindeswohls“ leistet. Außerdem muss sie die Kinderschutzbehörde konsultieren, damit sie kindgerechte Schutzmaßnahmen anbieten kann. Dies beinhaltet auch ein kindgerechtes Angebot psychischer und physischer Gesundheitsfürsorge (Artikel 44). In anderen Ländern schreiben speziell auf Kinder zugeschnittene Bestimmungen beispielsweise vor, dass Befragungen möglichst kurz gehalten werden sollten, dass dabei kindgerechte Befragungstechniken angewendet werden müssen und, wenn erforderlich, ein Vormund eingesetzt werden muss.

146. Wenn Zweifel über das Alter eines Kindes bestehen und keine Ausweisdokumente vorliegen, ist es wichtig anzunehmen, dass das Kind minderjährig ist. In solchen Fällen können Staaten psychologische Gutachten oder Gutachten über den Stand der Entwicklung heranziehen, um das Alter eines Kindes zu schätzen. Wenn bestimmte Schutzmaßnahmen, wie beispielsweise das Recht, im Land zu bleiben, nur für Opfer im Kindesalter gelten, können ungenaue Schätzungen potenziell die Rechte eines Kindes auf den Zugang zu solchen Maßnahmen verletzen. Bestimmte Länder wie Finnland oder die Vereinigten Staaten erkennen an, dass es schwierig ist, das Alter von Kindern genau zu schätzen und akzeptieren daher die niedrigste Schätzung, wenn bei Verfahren zur Schätzung des Alters verschiedene Altersangaben möglich sind.

147. Kinder haben das gleiche Recht auf Unterstützung wie erwachsene Opfer von Zwangsarbeit, allerdings muss die Unterstützung an ihre Bedürfnisse angepasst werden. In Indonesien, im Senegal und in den Niederlanden z. B. werden kindgerechte Unterkünfte zur Verfügung gestellt. In den Unterkünften wird mitunter auch provisorischer Unterricht für Opfer im Kindesalter angeboten, z. B. in Sambia. In anderen Ländern wie Bulgarien und Dänemark dürfen Kinder vor Ort eine Schule besuchen.

148. Migrantenkinder als Opfer von Zwangsarbeit brauchen besonderen Schutz, insbesondere wenn sie unbegleitet sind und/oder einen illegalen Migrantenstatus haben. In Italien z. B. wird im Grunde allen Opfern im Kindesalter bis zu 18 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Die Berücksichtigung des Kindeswohls und des Vorrangs von Kindern kann bedeuten, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, im Zielland Rehabilitationsmaßnahmen erhalten, wenn beispielsweise die Situation zu Hause dazu beigetragen hat, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind. In Schweden z. B. untersuchen die Sozialdienste, ob unbegleitete Kinder wieder zu ihren Eltern gebracht werden oder ob sie mit einem gesetzlichen Vormund in Schweden bleiben sollten.

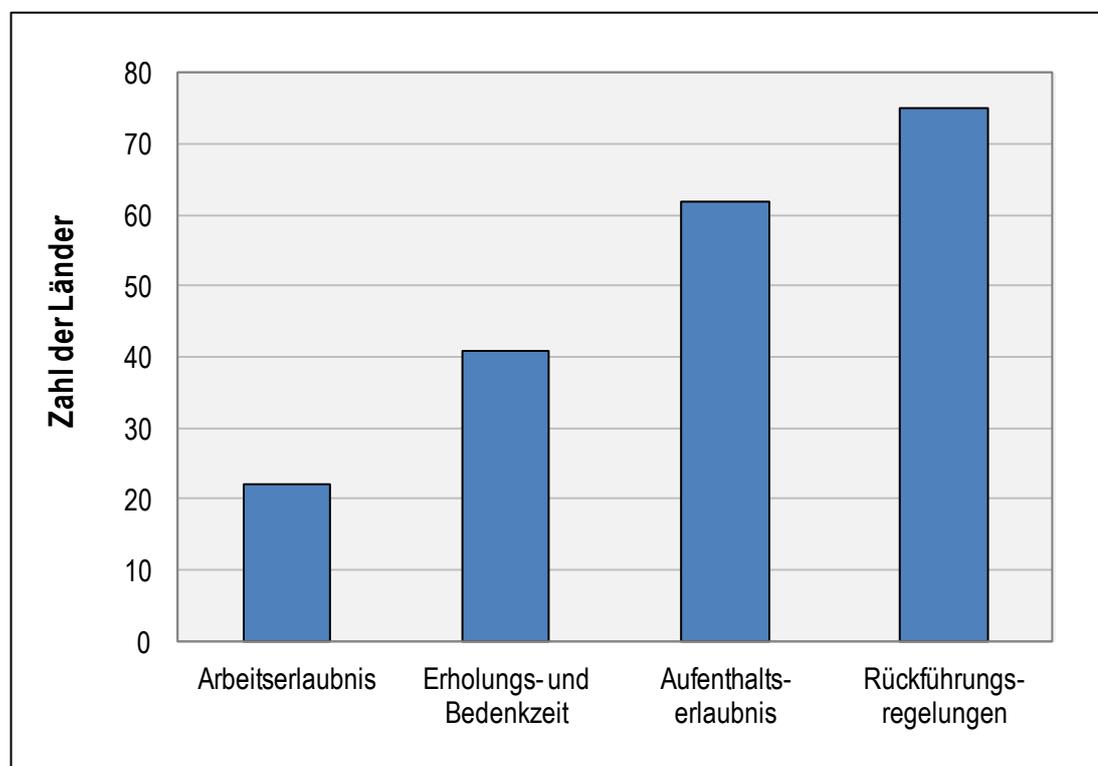
149. Im Fall einer Rückführung von Opfern im Kindesalter in das Land ihres Wohnsitzes ist eine Zusammenarbeit mit diesem Land besonders wichtig, um das Kindeswohl zu gewährleisten. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit der Vereinigten Arabischen Emirate und Bahraïns mit Bangladesch, Pakistan, Mauretanien und Sudan, um Jungen,

die als Kameljockeys verschleppt wurden, in die Heimat zurückzubringen. Individuelle Begutachtungen haben ermöglicht, dass die Jungen erfolgreich wieder in ihre Gemeinschaften eingegliedert werden konnten, und kommunale Betreuungseinrichtungen überprüften, ob ein förderliches soziales Umfeld vorhanden war.¹⁶

Besonderer Schutz für Arbeitsmigranten

150. Im Vorfeld ihrer Ausbeutung waren fast die Hälfte aller Opfer von Zwangsarbeit Migranten, entweder im Ausland oder innerhalb ihres eigenen Landes. Migranten sind mit besonderen Schwierigkeiten beim Zugang zur Rechtsprechung und zu Dienstleistungen für Opfer konfrontiert, insbesondere diejenigen, die sich illegal im Land aufhalten, aber auch Migranten mit zeitlich befristeten Aufenthaltsvisa. Migranten innerhalb eines Landes haben möglicherweise ebenfalls Probleme mit dem Zugang zu sozialen Dienstleistungen, wenn der Zugang davon abhängig gemacht wird, ob sie an ihrem Herkunftsort wohnen.

Abbildung 5.2. Spezielle Schutzvorkehrungen für Opfer mit Migrationshintergrund



Quelle: IAA-Datenbank.

151. Etwa die Hälfte der für den vorliegenden Bericht untersuchten Länder stellt Opfern von Menschenhandel eine zeitlich befristete oder langfristige Aufenthaltserlaubnis aus, damit sie im Land bleiben können (Beispiele hierfür sind Burkina Faso, Chile und Lesotho). Einige wenige Länder, meist in der EU, billigen Opfern Erholungs- und Bedenkzeit zu. Nur in sehr wenigen Ländern jedoch, beispielsweise in Österreich, Costa Rica, Kenia und Portugal, erhalten Opfer aus dem Ausland eine Arbeitserlaubnis und sind dadurch in der Lage, zu ihrer eigenen wirtschaftlichen Gesundheit beizutragen. Die T-Visa, die

¹⁶ IAA (2013): *Tricked and trapped: Human trafficking in the Middle East*, Genf, S. 114.

Opfer von Menschenhandel in den Vereinigten Staaten erhalten, sind vier Jahre gültig. Während dieser Zeit können die Visainhaber ebenfalls legal im Land arbeiten.

152. Die große Mehrheit der Länder sorgt jedoch für eine Rückführung ausländischer Opfer. Hilfe bei der Rückführung kann zwar integraler Bestandteil des Opferschutzes sein, die Rückkehr sollte jedoch im Idealfall freiwillig erfolgen. Wenn dem Opfer allerdings keine echte Alternative zur Rückführung angeboten wird, ist schwer zu entscheiden, ob diese mit Zustimmung des Opfers erfolgt. In Guinea-Bissau wird in Abschnitt 28(1) des Gesetzes Nr. 12/2011 zum Menschenhandel vorgeschrieben, dass die Sicherheit des Opfers vor einer Rückführung sichergestellt werden muss. Ebenso muss ausgeschlossen werden können, dass die Person erneut Opfer von Menschenhändlern wird. In Sambia verlangt das Gesetz gegen Menschenhandel von 2008, dass die Behörden genau untersuchen, ob im Herkunftsland geeignete Betreuungseinrichtungen für Opfer im Kindesalter vorhanden sind, bevor eine Rückführung stattfinden kann. Zuwanderungsunterstützung wird in der Regel nur Personen gewährt, die als Opfer von Menschenhandel identifiziert werden. Eine Ausnahme ist allerdings Italien, das solche Unterstützung gemäß Abschnitt 18 des Gesetzesdekrets Nr. 286/1998 zur Einwanderung allen Opfern von Ausbeutung anbietet.

153. In den meisten Ländern wird die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis davon abhängig gemacht, ob das Opfer bereit ist, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten. Einige Länder, z. B. Kanada, Kroatien, Israel und Portugal, erteilen eine solche Erlaubnis auch aufgrund der persönlichen Umstände, der Gefährdung, aus Sicherheitsgründen oder aufgrund anderer Gesichtspunkte.

154. Die Herkunftsländer bzw. die Länder, in denen Opfer normalerweise ihren Wohnsitz haben, können in Fällen von Zwangsarbeit im Ausland ebenfalls zusätzliche Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung ihrer Bürger ergreifen. Länder wie Argentinien, Kroatien, Indonesien und Katar bieten Ihren Bürgern, die im Ausland Opfer von Zwangsarbeit geworden sind, einen solchen Schutz an. Die angebotenen Dienstleistungen umfassen beispielsweise Information und Hilfe bei der Rückführung, rechtliche Beratung, um noch ausstehende Löhne zu erhalten, oder direkte Hilfsmaßnahmen wie Bereitstellung von Unterkünften.

Rücksprache mit Opfern und Verzicht auf Bedingungen

155. Bei einem opferorientierten Ansatz müssen Opfer von Zwangsarbeit zu ihrer Schutzbedürftigkeit und ihren besonderen Wünschen befragt werden. Dies gilt für Erwachsene und Kinder gleichermaßen. Opfern mit Migrationshintergrund sollte dabei besondere Beachtung geschenkt werden, wenn mögliche Ansprüche auf Einwanderungsunterstützung geprüft werden.

156. Es gibt jedoch viele Fälle, in denen Frauen und Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, gegen ihren Willen in Notunterkünften untergebracht werden und in einigen Fällen diese nicht ohne Erlaubnis oder ohne Begleitung verlassen dürfen. In einigen Fällen werden den Opfern ihre Ausweise abgenommen und aus Sicherheitsgründen vom Personal der Unterkünfte aufbewahrt. In Artikel 11(5) der EU-Menschenhandelsrichtlinie wird gefordert, dass Hilfe und Unterstützungsdienstleistungen „auf einvernehmlicher Grundlage und nach vorheriger Information angeboten werden sollen“. Abschnitt 28(4) des Gesetzes Nr. 12/2011 zum Menschenhandel in Guinea-Bissau verlangt eine Befragung von Opfern im Zusammenhang mit Familienzusammenführung und Rückführung. In Vietnam ist im Dekret von 2012 zur Identifikation von Opfern und zum Schutz der Opfer und ihrer Familien das Recht von Opfern, Schutzmaßnahmen zu verweigern, festgelegt.

157. Viele Länder erkennen an, dass Opfer im Kindesalter zu ihren Schutzbedürfnissen und ihren besonderen Wünschen befragt werden sollten. In Südafrika schreibt Kapitel 2 des Kinderschutzgesetzes Nr. 38 von 2005 vor, dass Kinder, „die alt genug sind und die nötige Reife besitzen“, an allen Entscheidungen, die sie betreffen, beteiligt werden müssen (Abschnitt 10). Wenn eine solche Beteiligung effektiv sein soll, brauchen Kinder geeignete, für sie zugängliche Informationen. In Bulgarien beispielsweise ist im Kinderschutzgesetz das Recht von Kindern auf Information und Konsultation festgeschrieben (Artikel 13), das in der Praxis von Sozialarbeitern der Kinderschutzabteilungen der Behörde für soziale Unterstützung umgesetzt wird. Die Sozialarbeiter informieren Kinder über ihre Rechte und über Hilfs- und Schutzangebote.

158. Bei einem opferorientierten Ansatz wird anerkannt, dass Opfer eventuell nicht mit den Behörden zusammenarbeiten wollen oder dafür zu traumatisiert sind. Immer mehr Staaten erkennen an, dass Opfer ein Recht auf Schutz haben, unabhängig davon, ob sie zur Zusammenarbeit bereit sind. Die EU-Menschenhandelsrichtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Hilfe und Unterstützung für Opfer nicht davon abhängig gemacht werden, ob diese bereit sind, bei den strafrechtlichen Ermittlungen, der Strafverfolgung oder beim Gerichtsverfahren mit den Behörden zusammenzuarbeiten (Artikel 11(3)). In Zypern z. B. genießen identifizierte Opfer von Menschenhandel eine Reihe von Schutzrechten (beispielsweise das Recht auf Information und Unterstützung), unabhängig davon, ob sie bereit sind, als Zeugen in Strafverfahren aufzutreten oder mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten.

Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen

159. Ziel des Schutzes ist, Opfer aus der Ausbeutung zu befreien und ihnen die Erholung von den materiellen und psychologischen Auswirkungen der Zwangsarbeitszeit zu ermöglichen. Der Schutz soll auch verhindern, dass sie erneut zu Opfern werden. Außerdem werden sie dadurch zur Zusammenarbeit mit den Behörden ermutigt. Schutz muss mit einer rechtzeitigen und genauen Identifikation von Opfern beginnen. Trotz immer noch vorhandener Schwächen werden inzwischen Anstrengungen unternommen, um Identifikationsprozesse zu verbessern, vor allem durch einen Ansatz mit mehreren Akteuren. Die Rolle von Arbeitsinspektoren bei solchen Bemühungen muss weiter gestärkt werden. In den meisten Ländern gibt es direkte Unterstützungsmaßnahmen für Opfer. Die Maßnahmen sind jedoch tendenziell primär auf die unmittelbaren Bedürfnisse ausgerichtet, statt auf die langfristigeren Bedürfnisse im Hinblick auf Ausbildung und Arbeit. Kurzfristige Schutzmaßnahmen sind zwar entscheidend für das Wohlergehen der Opfer, aber nur langfristige Erholungsmaßnahmen können verhindern, dass sie erneut zu Opfern werden, und ihnen ermöglichen, ihr Leben wieder neu aufzubauen.

160. Geeignete Maßnahmen zur Sicherheit und zum Persönlichkeitsschutz für Opfer sind entscheidend, damit diese den Mut zur Teilnahme an Gerichtsverfahren gegen ihre Ausbeuter aufbringen, und somit mehr erfolgreiche Strafverfolgungen stattfinden. Einige Länder erkennen, dass solche Maßnahmen auch nach den Gerichtsverfahren noch erforderlich sind und dass sie auch auf Zeugen und Familienmitglieder des Opfers ausgeweitet werden müssen. Vorschriften zur Straffreiheit sind ebenfalls ein wichtiges Mittel, um Opfer zur Zusammenarbeit zu ermutigen, und sie sollten einen umfassenden Geltungsbereich haben. In der Praxis sind solche Vorschriften derzeit oft auf Straftaten im Kontext der Einwanderung beschränkt, und sie gelten meist nur für Personen, die als Opfer von Menschenhandel und nicht als Opfer von Zwangsarbeit identifiziert wurden.

161. Die Gesetzgebung und Praxis der Mitgliedstaaten hat sich im Hinblick auf Vorschriften zu besonderen Maßnahmen für Opfer im Kindesalter verbessert. Solche Maßnahmen müssen jedoch noch konsequenter angewendet werden. Im Vergleich dazu gibt es erhebliche Lücken beim Schutz von Arbeitsmigranten. Nur wenige Länder bieten an, den Migrantenstatus zu legalisieren, oder Opfer, die in ihrem Aufnahmeland bleiben möchten, beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu unterstützen. Ein auf den Menschenrechten basierender und opferorientierter Ansatz muss konsequenter angewendet werden. Dazu gehört die Beratung und Information der Opfer, damit sie auf Grundlage von Informationen Entscheidungen treffen können, wie sie weiter vorgehen wollen.

162. Nicht alle Opfer von Zwangsarbeit haben den gleichen Zugang zu Schutzmaßnahmen. Identifizierte Opfer von Menschenhandel haben in vielen Ländern ein gesetzliches Recht auf Schutz. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise für alle Opfer von Zwangsarbeit der Fall. Zudem haben Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit, insbesondere erwachsene Männer und in geringerem Umfang Jungen, oft Schwierigkeiten, Schutz zu erhalten. Schutzmaßnahmen müssen zwar differenziert werden, je nach den speziellen Bedürfnissen und Prioritäten der verschiedenen Arten von Opfern, es ist jedoch wichtig, den Opferzyklus zu durchbrechen, um das Recht *aller* Opfer auf Schutz und Unterstützung zu gewährleisten.

163. Ein neues Instrument könnte den Schutz aller Opfer von Zwangsarbeit stärken, indem darin spezifische Standards und Leitlinien zu diesem Problem schriftlich fixiert werden. Es könnte auch spezielle Richtlinien zu opferorientierten Maßnahmen enthalten, in denen die langfristigeren Erholungsbedürfnisse von Opfern, beispielsweise über berufliche Bildung, Zugang zu Arbeitsplätzen und andere arbeitsmarktorientierte Maßnahmen, geregelt werden.

Kapitel 6

Entschädigung und Zugang zur Justiz

Internationaler rechtlicher Rahmen

164. *Entschädigung* bezeichnet in diesem Bericht eine Zahlung an eine Person als Schadenersatz für durch Zwangsarbeit verursachte Verletzungen oder Schäden.¹ Darunter fallen sowohl materielle Schäden (wie medizinische Kosten, nicht gezahlte Löhne, Anwalts- und Gerichtsgebühren sowie Verdienstaufschlag und Minderung der Erwerbsfähigkeit) als auch immaterielle Schäden (wie Schmerz und seelische Belastung).² *Zugang zur Justiz* bezeichnet die Fähigkeit von Personen, einen Rechtsbehelf durch formelle oder informelle rechtliche Institutionen im Einklang mit den Menschenrechtsnormen geltend zu machen und zu erlangen.

165. Entschädigung kann für die Rehabilitation und die volle Wiederherstellung von Opfern und um zu verhindern, dass sie erneut zu Opfern werden, von entscheidender Bedeutung sein. Die Verurteilung von Tätern zur Zahlung einer Entschädigung kann auch wichtigen Präventiv- und Straffunktionen dienen. In der Praxis erhalten aber nur wenige Opfer von Zwangsarbeit eine angemessene Entschädigung, weil sie *de jure* oder *de facto* von den Mechanismen der Justiz ausgeschlossen sind. Verschiedene rechtliche und sonstige Hindernisse verwehren den Opfern Zugang zu Rechtsschutzmitteln, die verstanden und beseitigt werden müssen.

166. Mehrere internationale Instrumente erkennen das Recht der Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf eine wirksame Wiedergutmachung an, darunter die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 8 und 10), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 2(3)), die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Artikel 83), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Artikel 6) und das Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderungen (Arti-

¹ Obgleich in diesem Kapitel das Schwergewicht auf dem spezifischen Rechtsbehelf der Entschädigung liegt, wird auch die Bedeutung anderer Arten von Rechtsbehelfen, einschließlich Wiederherstellung und Rehabilitation, anerkannt. So nehmen die von der Generalversammlung im Jahr 2005 angenommenen Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht (die „Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht auf Rechtsschutz und auf Wiedergutmachung“) Bezug auf die Rechte Wiederherstellung, Entschädigung, Rehabilitierung, Genugtuung und Garantien der Nichtwiederholung. Das Recht der Rehabilitation wird in Kapitel 5 erörtert.

² Grundsatz 20 der Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht auf Rechtsschutz und auf Wiedergutmachung beschreibt verschiedene Schäden, für die eine Entschädigung geleistet werden sollte: a) physischen oder psychischen Schaden; b) entgangene Chancen, einschließlich Erwerbstätigkeit, Bildung und Sozialleistungen; c) materielle Schäden und Verdienstaufschlag, einschließlich einer Minderung der Erwerbsfähigkeit; d) immaterielle Schäden; e) die Kosten für rechtlichen Beistand oder Sachverständigenunterstützung, Medikamente und Gesundheitsdienste sowie psychologische und soziale Dienste.

kel 13). Zahlreiche regionale Menschenrechtsverträge enthalten ähnliche Bestimmungen. Die Erklärung über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern (Absätze 4-13) bekräftigt, dass Opfer das Recht auf Wiedergutmachung seitens der Verantwortlichen, auf Zugang zu den Instanzen der Rechtspflege und auf Wiedergutmachung durch rasche, gerechte, von den Kosten her tragbare und zugängliche Verfahren haben. Zu den spezifischen Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz gehören die Unterrichtung und die Unterstützung der Opfer während der Verfahren und die Möglichkeit, dass ihre Ansichten und Belange in geeigneten Stadien des Verfahrens vorgetragen und behandelt werden können. Weitere vorgeschlagene Maßnahmen umfassen die Einrichtung von informellen Streitbeilegungsverfahren und von nationalen Opferentschädigungsfonds, die in Anspruch genommen werden sollen, falls eine Entschädigung durch den Täter nicht möglich ist.³

167. Weder das UNTOC-Übereinkommen noch das Menschenhandelsprotokoll nehmen auf das Recht auf ein Rechtsschutzmittel Bezug, obwohl beide die Vertragsparteien dazu verpflichten, für Zugang zu Schadenersatz zu sorgen. Das UNTOC-Übereinkommen schreibt die Schaffung von geeigneten Verfahren vor, um Opfern den Zugang zu Entschädigung und Rückerstattung zu gewähren (Artikel 25(2)), während es nach dem Menschenhandelsprotokoll den Opfern des Menschenhandels „ermöglicht“ werden soll, eine Entschädigung nach der innerstaatlichen Rechtsordnung zu erlangen (Artikel 6(6)). Das UNTOC-Übereinkommen stellt auch einen Zusammenhang zwischen Beschlagnahme und Entschädigung her und verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, vorrangig in Erwägung zu ziehen, die eingezogenen Erträge aus Straftaten einem ersuchenden Vertragsstaat zurückzugeben, damit die Opfer entschädigt werden können (Artikel 14(2)). Keines der beiden Instrumente sieht ein materielles Recht auf Entschädigung vor, stattdessen legen sie das Schwergewicht auf die Schaffung von Rechtsmechanismen zur Erlangung einer Entschädigung.⁴ Die Verpflichtung der Staaten, für wirksame und geeignete Rechtsschutzmittel für Menschenhandelsopfer zu sorgen, ist jedoch von zahlreichen internationalen Gremien und in verschiedenen politischen Instrumenten anerkannt worden.⁵

168. Zwar enthält das Übereinkommen Nr. 29 keine ausdrücklichen Bestimmungen über den Zugang zur Justiz und zu einem wirksamen Rechtsschutz, der Sachverständigenausschuss der IAO hat jedoch erklärt, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass die Opfer von Zwangsarbeit sich bei den zuständigen Behörden beschweren können, Zugang zur

³ Die Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht auf Rechtsschutz und auf Wiedergutmachung beschreiben die Rechtsschutzmittel, auf die Opfer im Rahmen des Völkerrechts Anspruch haben, nämlich: das Recht auf gleichen und wirksamen Zugang zur Justiz; das Recht auf angemessene, wirksame und rasche Wiedergutmachung für erlittene Schäden; und das Recht auf Zugang zu einschlägigen Informationen über die Verletzungen oder Verstöße und über Wiedergutmachungsmechanismen (Grundsatz 11).

⁴ Im Gegensatz dazu verpflichtet die Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Artikel 15(3) und (4)) die Vertragsstaaten dazu, in ihrem internen Recht das Recht der Opfer auf Entschädigung durch die Täter vorzusehen und gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zu treffen, um „eine Entschädigung der Opfer zu gewährleisten“ (Hervorhebung hinzugefügt), möglicherweise auch durch die Einrichtung eines Entschädigungsfonds. Siehe auch das Europäische Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (1983).

⁵ Siehe beispielsweise die Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR (Grundsätze 16 und 17 und Leitlinie 9) und den Kommentar zu den empfohlenen Grundsätzen und Leitlinien über Menschenrechte und Menschenhandel (2010), S. 229 und Anmerkungen 591-593. Im Jahr 2012 nahm der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eine Resolution über den Zugang zu wirksamen Rechtsschutzmitteln für gehandelte Personen und ihr Recht auf eine wirksame Wiedergutmachung für Menschenrechtsverletzungen an (A/HRC/RES/20/1). Die OHCHR-Leitgrundsätze für Unternehmen und Menschenrechte erörtern die Verfahrens- und sachlichen Aspekte des Zugangs zu Wiedergutmachung für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen (Grundsätze 25-31).

Justiz haben und eine Entschädigung für die erlittenen Schäden erhalten.⁶ In seinen Bemerkungen unter dem Übereinkommen Nr. 29 hat er die Regierungen gebeten, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Opfer alle ihre Rechte vor den innerstaatlichen Behörden ausüben und eine Entschädigung für die erlittenen materiellen und immateriellen Schäden erhalten. Der Sachverständigenausschuss hat jedoch festgestellt, dass die Verfahren zur Erlangung einer Entschädigung, die neben strafrechtlichen Verfahren zivilrechtliche Klagen umfassen können, in der Praxis „für die Opfer nicht immer leicht sind“.⁷

169. Andere IAO-Instrumente enthalten Bestimmungen, die für eine Entschädigung relevant sind. So sollen die Normen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und zur Steuerung der Migrationspolitik sicherstellen, dass Wanderarbeitnehmer Gleichbehandlung mit Inländern in Bezug auf Entlohnung, gerichtliche Verfahren und andere Angelegenheiten genießen, und dass sie sich in Bezug auf Streitigkeiten bei einer zuständigen Stelle beschweren können.⁸ Das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, verpflichtet die Staaten dazu sicherzustellen, dass alle Hausangestellten effektiven Zugang zu Gerichten oder anderen Streitbeilegungsmechanismen haben „unter Bedingungen, die nicht ungünstiger sind als diejenigen, die Arbeitnehmern allgemein zur Verfügung stehen“. Die Staaten müssen auch „wirksame und zugängliche Beschwerde-mechanismen und Mittel schaffen, um die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz der Hausangestellten sicherzustellen“ (Artikel 16 und 17). Die zugehörige Empfehlung schlägt Maßnahmen vor, um sicherzustellen, dass Hausangestellte Zugang zu Informationen über Beschwerdemechanismen und Rechtsbehelfe haben.⁹

170. Auf der Sachverständigentagung im Februar 2013 wurde die Notwendigkeit betont, den Zugang von Opfern zur Justiz zu erleichtern, gegebenenfalls auch durch vereinfachte Rechts- und Verwaltungsverfahren. Sie forderte die Regierungen auf, die Möglichkeit der Einrichtung unterschiedlicher Entschädigungsmechanismen zu erkunden, wie die Einrichtung eines staatlichen Fonds oder die Stärkung der Bestimmungen zur Erlangung einer Entschädigung von den Tätern. Sie fügte hinzu, dass arbeitsbezogene Bestimmungen, wie die Zahlung von rückständigen Löhnen, „häufig vernachlässigt werden, obschon sie Teil eines umfassenden und systematischen Ansatzes zum Opferschutz sein sollten“.

Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

Entschädigungsmechanismen

171. In mehr als der Hälfte der Länder, die für diesen Bericht einer Prüfung unterzogen wurden, sind verschiedene gerichtliche und administrative Entschädigungsregelungen

⁶ Siehe beispielsweise Nepal - CEACR, Bemerkung, 2013, über Maßnahmen, um Wanderarbeitnehmern Zugang zur Justiz und zu anderen Beschwerde- und Entschädigungssystemen zu gewähren; Mauretanien – CEACR, Bemerkung, 2013, über Mechanismen für die Entschädigung von Opfern für persönliche und materielle Schäden; Argentinien – CEACR, Bemerkung, 2012, über Maßnahmen, um Opfern Rechtsbeistand zu gewähren, damit sie ihre Rechte geltend machen und für materielle und allgemeine Schäden entschädigt werden können.

⁷ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 324.

⁸ Das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, Art. 6(1) a) und d); das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, Art. 9(1) und (2); und die Empfehlung (Nr. 151) betreffend Wanderarbeitnehmer, 1975, Abs. 8(3) und (4) und 34(1) und (2).

⁹ Die Empfehlung (Nr. 201) betreffend Hausangestellte, Abs. 21(1) f).

für die Opfer von Zwangsarbeit ermittelt worden. Im Allgemeinen sind Informationen über solche Mechanismen aber schwer zu beschaffen.¹⁰ Ein wichtiger Unterschied zwischen den verfügbaren Mechanismen ist die Quelle der Entschädigung, ob vom Staat oder vom Täter. Die Arten der gerichtlichen Verfahren sind ebenfalls unterschiedlich und können strafrechtliche Verfahren, zivilrechtliche Verfahren, Arbeitsgerichte, staatliche Entschädigungsfonds oder irgendeine Verbindung von diesen umfassen.¹¹

Entschädigung durch die Täter

172. In nahezu allen der 71 Länder, in denen Entschädigungsmechanismen ermittelt worden sind, haben Zwangsarbeitstopfer die Möglichkeit, eine Entschädigung von den Tätern zu erlangen. In Ländern wie Irland und Kenia sind die Strafgerichte gesetzlich befugt, die Zahlung einer Entschädigung an die Opfer anzuordnen und nach der Verurteilung die Höhe der Entschädigung festzusetzen. In Nepal muss eine Person, die der Ausbeutung eines Schuldarbeiters für schuldig befunden worden ist, nach dem Gesetz von 2002 über das Verbot der Schuldarbeit den doppelten Mindestlohn für jeden Beschäftigungstag als Entschädigung zahlen. In einigen Ländern, wie Liberia, Mexiko und den Vereinigten Staaten, muss nach einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Menschenhandels die Zahlung einer Entschädigung angeordnet werden. In Mexiko muss ein verurteilter Angeklagter nach dem Allgemeinen Gesetz von 2012 zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung des Menschenhandels dem Opfer eine volle Entschädigung zahlen, einschließlich der durch die Begehung der Straftat erzielten Gewinne, sowie eine Entschädigung für entgangene Chancen, Beschäftigung, Bildung und Sozialleistungen.

173. In einer Reihe von Ländern, darunter Deutschland, Frankreich, Kambodscha, die Russische Föderation und Ukraine, können im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung oder nach ihrem erfolgreichen Abschluss im Namen des Opfers zivilrechtliche Forderungen geltend gemacht werden. Viele Länder sehen auch die Möglichkeit für Opfer vor, eigenständige Zivilklagen gegen Täter anzustrengen, obgleich solche Klagen in der Praxis anscheinend relativ selten sind wegen der damit verbundenen Kosten, der Komplexität und der Dauer der betreffenden gerichtlichen Verfahren und des Fehlens von Präzedenzfällen.

174. Ein dritter Weg zu einer Entschädigung führt über die Arbeitsgerichte. Solche Forderungen können an Stelle von straf- und zivilrechtlichen Forderungen oder zusätzlich zu ihnen geltend gemacht werden und können sowohl materielle als auch immaterielle Schäden umfassen. In einigen Ländern sind arbeitsgerichtliche Verfahren einfacher als andere Mechanismen, und die Beweislast ist leichter. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Arbeitsaufsicht oder die Arbeitsverwaltung im Allgemeinen die Arbeitgeber auf Schadenersatz verklagen kann, so dass die Arbeitnehmer von dieser Verantwortung entlastet werden. In Brasilien können Arbeitsinspektoren Arbeitnehmer sofort durch Geldstrafen entschädigen, die auf der Stelle dem Arbeitgeber auferlegt werden; zwischen 1995 und 2012 beliefen sich die Entschädigungszahlungen auf insgesamt mehr als 37 Millionen US-Dollar. Arbeitsgerichte können eine Entschädigung für Arbeitnehmer auch durch zivilrechtliche Klagen gegen Arbeitgeber geltend machen. In Nepal können

¹⁰ Neben landesspezifischen Quellen stützt sich dieses Kapitel auf Untersuchungen der OSZE und des COMP.ACT-Projekts. Siehe OSZE (2008): *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Warschau; und COMP.ACT (2012): *Findings and results of the European action for compensation for trafficked persons*.

¹¹ Im Vereinigten Königreich beispielsweise könnte ein Zwangsarbeitstopfer eine Entschädigung auf vier möglichen Wegen erlangen, je nach den Umständen seines Falls: durch das staatliche Opferentschädigungssystem, ein Arbeitsgericht, einen getrennten Zivilprozess oder durch strafrechtliche Verfolgung des Täters.

Wanderarbeitnehmer gemäß dem Auslandsbeschäftigungsgesetz von 2007 eine Entschädigung von Anwerbern (Agenturen und Einzelpersonen) über die Beschwerdemechanismen des Ministeriums für Auslandsbeschäftigung und des Gerichts für Auslandsbeschäftigung einfordern.

175. In mehreren Ländern fällt es irregulären Wanderarbeitnehmern schwer, Zugang zu arbeitsrechtlichen Rechtsmitteln zu erhalten, entweder wegen ihres Ausschlusses von der Gesetzgebung oder aus anderen Gründen, wie Angst vor Bestrafung. Ein weiterer komplizierender Faktor ergibt sich für Arbeitnehmer, die über einen Auftragnehmer oder einen privaten Arbeitsvermittler angeworben worden sind, wenn das Arbeitsverhältnis nicht eindeutig definiert ist. Die EU-Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Mechanismen, um sicherzustellen, dass illegal beschäftigte Wanderarbeitnehmer einen Anspruch gegen ihren Arbeitgeber für ausstehende Vergütungen geltend machen können, und zwar auch nach ihrer Rückkehr oder Rückführung (Artikel 6(2) a)). Auftragnehmer und Unterauftragnehmer können in bestimmten Fällen ebenfalls für ausstehende Vergütungen und sonstige finanzielle Sanktionen haftbar gemacht werden (Artikel 8). In einigen Ländern, wie Portugal und Spanien, können illegal beschäftigte Arbeitnehmer Schutz und eine Entschädigung für Verletzungen ihrer Arbeitsrechte über die Arbeitsgerichte geltend machen.

176. In vielen Ländern ist das Recht auf Entschädigung in der Gesetzgebung über Menschenhandel festgelegt. In Sambia beispielsweise haben Opfer nach dem Gesetz von 2008 gegen Menschenhandel Anspruch auf eine angemessene Entschädigung durch den Täter (einschließlich für den Verlust von Eigentum, Schäden oder Einkommenseinbuße), und die Gerichte können die Zahlung einer Entschädigung an den Staat für die Kosten der Betreuung, der Unterbringung und der Rückführung von Opfern anordnen (Teil VI). Nach dem Gesetz Nr. 21/2007 über die Beseitigung des Menschenhandels sind Täter in Indonesien verpflichtet, eine Entschädigung für die materiellen und nicht materiellen Schäden zu zahlen, die Opfer erlitten haben.

177. Ungeachtet der Art des gerichtlichen Verfahrens gewährleistet die Anordnung einer Entschädigung weder eine Entschädigung in ausreichender Höhe noch ihre tatsächliche Zahlung. Es ist nicht ungewöhnlich, dass extrem niedrige Beträge zugesprochen werden, die in keinem Verhältnis zum Umfang des erlittenen Schadens stehen. In vielen Fällen werden Entschädigungsanordnungen nie durchgesetzt, da die Täter ihre Vermögenswerte bewusst veräußern oder verstecken oder zahlungsunfähig sind. Die gesetzliche Beschlagnahme von Vermögenswerten kann dazu beitragen, die Zahlung einer Entschädigung sicherzustellen. In Deutschland beispielsweise können die Strafverfolgungsbehörden die Vermögenswerte der Täter vorübergehend sicherstellen, und die Opfer können dann innerhalb einer Frist von drei Monaten ihre Forderungen geltend machen. In den Vereinigten Staaten können die Gerichte die Beschlagnahme aller Vermögensgegenstände anordnen, die zur Begehung eines Menschenhandelsdelikts verwendet worden sind oder die sich aus seinen Erlösen ergeben haben, und es gibt Verfahren, wonach die beschlagnahmten Vermögensgegenstände den Opfern zugesprochen werden können. Die Rechtsvorschriften über das Aufspüren, die Beschlagnahme und das Einziehen von Vermögenswerten sind jedoch kompliziert, und ihre Umsetzung kann in der Praxis schwierig sein. Alternative Streitbeilegungsmechanismen, Vermittlungs- oder andere außergerichtliche Vergleichsverfahren bieten zusätzliche Mittel zur Sicherstellung der Zahlung einer

Entschädigung bei gleichzeitiger Vermeidung langwieriger Gerichtsverfahren. Gewerkschaften und NGOs können bei der Aushandlung solcher Vergleiche behilflich sein.¹²

Entschädigung durch staatlich verwaltete Fonds

178. In einer Minderheit von Ländern können die Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel eine Entschädigung über staatlich verwaltete Systeme geltend machen.¹³ In Europa wird eine staatliche Entschädigung im Allgemeinen aus Fonds für die Opfer von Gewaltverbrechen geleistet (beispielsweise in Belgien, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, der Slowakei und der Tschechischen Republik).¹⁴ Staatliche Entschädigungsfonds haben mehrere Vorteile, darunter garantierte Zahlungen an die Opfer, das Vermeiden von langwierigen Gerichtsverfahren und die Tatsache, dass der Täter nicht unbedingt identifiziert oder beteiligt werden muss. Solche Fonds legen in der Regel aber auch restriktive Anspruchskriterien fest, wie ihre Verfügbarkeit nur für Inländer und sich rechtmäßig aufhaltende Ausländer oder für Opfer, die physische Gewalt erlitten haben, und können daher viele andere Opfer ausschließen. In manchen Fällen ist der Höchstbetrag des Schadenersatzes, der aus solchen staatlichen Fonds zugesprochen werden kann, niedriger als bei anderen Entschädigungsmechanismen. So können immaterielle Schäden ausgeschlossen sein.

179. In Georgien ergänzt nach dem Gesetz von 2006 über die Bekämpfung des Menschenhandels ein staatlicher Fonds für die Opfer von Menschenhandel andere verfügbare Entschädigungsmechanismen. Die Opfer haben das Recht, eine Entschädigung seitens ihrer Händler für immaterielle, physische oder materielle Schäden sowohl nach dem Zivilrecht als auch nach dem Strafrecht zu verlangen. In Fällen, in denen es sich als unmöglich erweist, eine Entschädigung auf diesem Weg zu erlangen, erhalten die Opfer eine einmalige Zahlung in Höhe von 1.000 Georgische Lari (rund 612 US-Dollar) aus einem staatlichen Fonds.

Zugang zur Justiz und die Gewährung von Nebenrechten

180. Zwar sehen viele Länder gesetzlich die Möglichkeit vor, eine Entschädigung zu erlangen, die damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten bedeuten aber, dass die meisten Opfer nicht imstande sind, Zugang zu diesem Rechtsschuttmittel in der Praxis zu erhalten. Viele Opfer sind sich ihrer Rechte nicht bewusst oder können Rechtshilfe nicht erlangen oder sich nicht leisten. Diese Schwierigkeiten können im Fall von Wanderarbeitnehmern, die von ihrer Heimat weit entfernt sind, durch sprachliche oder gesellschaftliche Barrieren noch weiter verschlimmert werden.

181. Bestimmte Länder haben Rechtsvorschriften angenommen, mit denen die Hindernisse, die dem Zugang der Opfer zur Justiz im Wege stehen, überwunden werden sollen, indem es beispielsweise Gewerkschaften oder Menschenrechtsorganisationen gestattet wird, die Opfer im gesamten Verlauf der gerichtlichen Verfahren zu unterstützen, indem unentgeltliche Rechtshilfe gewährt wird oder indem Behörden Sanktionen auferlegt werden, wenn sie Fälle, die ihnen zur Kenntnis gebracht werden, nicht weiterverfolgen.

¹² Siehe beispielsweise OSZE (2008): *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Warschau, S. 32.

¹³ Siehe Kapitel 5 zu einer Erörterung von Finanzhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit Rehabilitationsprogrammen.

¹⁴ Die Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass in ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine Regelung für die Entschädigung der Opfer von den in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorgesehen ist (Art. 12).

Gewerkschaften haben in einigen Fällen eine bedeutende Rolle gespielt, indem sie Zwangsarbeitsopfern rechtliche Unterstützung leisteten. In Deutschland beispielsweise erwirkte eine Gewerkschaft die Zahlung von rückständigen Löhnen im Namen eines gehandelten serbischen Metallarbeiters, nachdem er in seine Heimat zurückgekehrt war.¹⁵ Auch Menschenrechtsorganisationen können Hilfe leisten. In Niger wie auch in Mauretanien sind Organisationen, die zur Bekämpfung von Sklaverei und ähnlichen Praktiken gegründet worden sind, befugt, Fälle anzuzeigen und zivilrechtliche Schadenersatzklagen anzustrengen. In Mauretanien sieht das Gesetz auch die Bestrafung von Behörden vor, die Fälle, die ihnen zur Kenntnis gebracht worden sind, nicht weiterverfolgen.

182. In Kenia sind die Opfer von Menschenhandel, die zivilrechtliche Schadenersatzklagen anstrengen, von der Zahlung der Gerichtsgebühren befreit. Auf den Philippinen sind unentgeltliche juristische Dienste und Informationen über die Geltendmachung von Entschädigungen (in einer Sprache, die das Opfer versteht) nach dem Gesetz von 2003 gegen den Menschenhandel obligatorisch. Die EU-Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu sicherzustellen, dass den Opfern von Verbrechen unverzüglich Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden, wie und unter welchen Voraussetzungen sie eine Entschädigung erhalten können (Artikel 4(1) e)), und Beratung und Unterstützung über den Zugang zu nationalen Entschädigungsprogrammen für durch Straftaten verursachte Schädigungen erhalten (Artikel 9(1) a)). Wie in Kapitel 5 erörtert, bieten viele Länder Opfern eine befristete oder langfristige Aufenthaltsgenehmigung, die es ihnen ermöglicht, an gerichtlichen oder administrativen Verfahren teilzunehmen.

183. Einige Länder haben die Opferentschädigung in den Rahmen breiterer institutioneller und politischer Initiativen gestellt. In Bulgarien beispielsweise bestimmen die Arbeitsverfahren des innerstaatlichen Überweisungsmechanismus, dass die Opfer über die rechtlichen Entschädigungsmöglichkeiten informiert und während des amtlichen Antragsverfahrens praktische Unterstützung erhalten müssen.

Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen

184. Die Fähigkeit von Zwangsarbeitsopfern, eine Entschädigung für die erlittenen Schäden zu erlangen, hängt mit breiteren Fragen betreffend den Zugang zur Justiz und das Recht auf eine wirksame Wiedergutmachung zusammen. Das Bestehen von gerichtlichen oder sonstigen Mechanismen ist zwar notwendig, bietet aber allein keine ausreichende Garantie dafür, dass die Opfer in der Praxis eine ausreichende Wiedergutmachung erhalten, einschließlich einer angemessenen Entschädigung. Weitere ergänzende Unterstützungsmaßnahmen sind unerlässlich, da die Opfer sich oft in einer äußerst prekären und verletzlichen Situation weit von ihrer Heimat entfernt befinden, ohne soziale Unterstützungsnetzwerke und der örtlichen Sprache nicht mächtig. In den meisten Ländern ist eine solche Unterstützung im Allgemeinen aber nicht verfügbar, und die Mehrheit der identifizierten Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel, Frauen wie Männer, erhalten keine angemessene Entschädigung.

¹⁵ IGB (2011): *Never work alone: Trade unions and NGOs joining forces to combat forced labour and trafficking in Europe*, S. 31 und 32.

185. Zusätzliche Maßnahmen können Informationen in der Muttersprache des Opfers und unentgeltliche rechtliche Unterstützung umfassen. Die Vereinfachung der rechtlichen Verfahren oder die Einrichtung von alternativen informellen Mechanismen kann ebenfalls hilfreich sein, ebenso die Ermächtigung von NGOs oder Gewerkschaften, im Namen der Opfer Verfahren einzuleiten und zu verfolgen. Insbesondere für grenzüberschreitende Wanderarbeitnehmer können besondere Maßnahmen erforderlich sein, um ihnen den Zugang zu den verfügbaren Rechtsmitteln auf gleicher Grundlage zu ermöglichen und sie in die Lage zu versetzen, zumindest für die Dauer der gerichtlichen Verfahren im Bestimmungsland zu bleiben.

186. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bedeutet auch, dass alternative Maßnahmen in Erwägung gezogen werden sollten in Fällen, in denen keine Entschädigung von den Tätern erlangt werden kann, wie die Einrichtung von staatlich verwalteten Entschädigungsfonds, die aus beschlagnahmten Vermögensteilen und anderen Quellen finanziert werden. Arbeitsrechtliche Mittel, insbesondere solche, die es Arbeitsaufsichts- oder Strafverfolgungsbeamten gestatten, eine Entschädigung im Namen der Opfer durchzusetzen, können ebenfalls einen festen Bestandteil umfassender Entschädigungsregelungen bilden.

187. Neue Normen könnten Maßnahmen umfassen, um sicherzustellen, dass alle Opfer von Zwangsarbeit von geeigneten und zugänglichen Justiz- und Entschädigungsmechanismen profitieren.

Kapitel 7

Rechtsvollzug

Internationaler rechtlicher Rahmen

188. Trotz des praktisch universellen Zwangsarbeitsverbots werden die meisten Opfer nicht entdeckt und erhalten keine Unterstützung, während ihre Ausbeuter straffrei bleiben. Eine robuste Durchsetzung der Rechtsvorschriften ist daher unerlässlich, sowohl um die Menschenrechte der Opfer zu schützen und die Täter zu bestrafen als auch um potenzielle Täter abzuschrecken.

189. Der Grundsatz, dass Zwangsarbeit und Menschenhandel kriminalisiert und bestraft werden sollten, wird in verschiedenen internationalen und regionalen Instrumenten anerkannt. Nach Artikel 25 des Übereinkommens Nr. 29 ist das Verbot der Zwangsarbeit durch Strafmaßnahmen durchzusetzen, die wirklich angemessen sind und streng vollzogen werden. Diesbezüglich hat der Sachverständigenausschuss der IAO festgestellt, dass Strafmaßnahmen, die aus einer Geldbuße oder einer sehr kurzen Freiheitsstrafe bestehen, der Schwere der Straftat nicht gerecht werden und nicht abschreckend wirken. In solchen Fällen hat er die betroffenen Regierungen gebeten, für Abhilfe zu sorgen.¹ Der Sachverständigenausschuss hat die Notwendigkeit unterstrichen, den Gesetzesvollzug zu stärken, und hat häufig Informationen über die von Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht getroffenen Maßnahmen angefordert.² Das Übereinkommen Nr. 182 verpflichtet die Staaten dazu, „alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die wirksame Durchführung und Durchsetzung der Bestimmungen zur Umsetzung dieses Übereinkommens sicherzustellen“ (Artikel 7(1)).

190. Das Menschenhandelsprotokoll verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, den Menschenhandel zu kriminalisieren, und das UNTOC-Übereinkommen schreibt vor, dass die Strafmaßnahmen der Schwere der Straftat Rechnung tragen sollen (Artikel 11(1)).³ Das Menschenhandelsprotokoll enthält auch Bestimmungen über die Kriminalisierung der Organisation der Begehung einer Straftat oder der Anleitung anderer zu ihrer Begehung oder der Beteiligung als Mittäter oder Gehilfe an einer Straftat (Artikel 5(2)). Regionale Instrumente enthalten ähnliche Bestimmungen über die Kriminalisierung sowie Bestim-

¹ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 319. Siehe auch beispielsweise Marokko – CEACR, Bemerkung, 2012; Demokratische Republik Kongo – CEACR, Bemerkung, 2011.

² Siehe beispielsweise Kambodscha – CEACR, Bemerkung, 2013; Indonesien – CEACR, Bemerkung, 2013; Jamaika – CEACR, Bemerkung, 2013; Paraguay – CEACR, Bemerkung, 2013; Spanien – CEACR, Bemerkung, 2013.

³ Die Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR sehen vor, dass „die Staaten Fälle von Menschenhandel wirksam untersuchen, verfolgen und verurteilen, einschließlich ihrer damit verbundenen Handlungen und Verhaltensweisen, gleich ob sie von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren begangen werden“ (Grundsatz 13). Siehe auch Leitlinie 2.

mungen über die Untersuchung und Strafverfolgung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels.⁴ Sowohl das UNTOC-Übereinkommen (Artikel 10) als auch die Europäische Menschenhandelskonvention (Artikel 22) verpflichten die Staaten auch dazu, Maßnahmen zu treffen, um die Verantwortlichkeit juristischer Personen wie Unternehmen und Vereinigungen zu begründen. Desweiteren wird die Notwendigkeit von Ausbildung und angemessener Mittel für den Rechtsvollzug,⁵ spezialisierten Behörden und Koordinierungsstellen,⁶ verstärkter Grenz- und Dokumentenkontrollmaßnahmen⁷ und internationaler Zusammenarbeit⁸ hervorgehoben.

191. Andere Bestimmungen gehen auf die Umstände ein, unter denen ein Staat seine Gerichtsbarkeit über Straftaten begründen kann. Artikel 15 des UNTOC-Übereinkommens verpflichtet jeden Vertragsstaat dazu, seine Gerichtsbarkeit über in seinem Hoheitsgebiet, an Bord eines seine Flagge führenden Schiffes oder eines nach seinem Recht eingetragenen Luftfahrzeugs begangene Straftaten zu begründen. Jeder Vertragsstaat „kann“ seine Gerichtsbarkeit auch über eine außerhalb seines Hoheitsgebiets begangene Straftat begründen, wenn die Straftat gegen einen oder von einem seiner Staatsangehörigen begangen wird.⁹

192. Der IAO-Sachverständigenausschuss hat zwar die wesentliche Rolle der Polizeibehörden bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit anerkannt, hat aber auch die Bedeutung der Arbeitsaufsicht in Anbetracht ihres Mandats hervorgehoben, Verstöße gegen das Arbeitsrecht, die mit Zwangsarbeitspraktiken zusammenhängen, zu überwachen und aufzudecken. Er hat die Regierungen aufgefordert sicherzustellen, dass diesen Diensten ausreichende Mittel zugewiesen werden, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Der Sachverständigenausschuss hat insbesondere festgestellt, dass „sie in der Lage sein sollten, rasch, effektiv und sicher im gesamten innerstaatlichen Hoheitsgebiet zu reisen, einschließlich in entlegenen Gebieten, wo die Arbeitnehmer eher ausgebeutet werden“.¹⁰

193. Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, definiert die Aufgaben der Arbeitsaufsichtssysteme wie folgt: Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer; Belehrung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer durch technische Ratschläge; Verständigung der zuständigen Stelle von den durch die bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich erfassten Missbräuchen (Artikel 3(1)). Der Arbeitsaufsicht fällt daher

⁴ Siehe das SAARC-Übereinkommen, Art. III-VII; die Europäische Menschenhandelskonvention, Kap. IV und V.

⁵ Sowohl das Menschenhandelsprotokoll (Art. 10(2)) als auch die Europäische Menschenhandelskonvention (Art. 29(3)) schreiben den Staaten vor, die Ausbildung der in Frage kommenden Bediensteten in Methoden zur Verhütung des Menschenhandels, zur Strafverfolgung der Menschenhändler und zum Schutz der Rechte der Opfer zu gewährleisten oder zu verstärken. Siehe auch das UNTOC-Übereinkommen (Art. 29 (Ausbildung und technische Hilfe); SAARC-Übereinkommen, Art. VIII(1) und (2) (Sensibilisierung und Bereitstellung von ausreichenden Mitteln, Ausbildung und Unterstützung); Europäische Menschenhandelskonvention, Art. 29(1) (Bereitstellung von Finanzmitteln).

⁶ Siehe die Europäische Menschenhandelskonvention, Art. 29(1) und (2).

⁷ Diese werden als vorbeugende Maßnahmen bezeichnet. Siehe das Menschenhandelsprotokoll, Art. 11-13; Europäische Menschenhandelskonvention, Art. 7-9.

⁸ Zu einer Erörterung internationaler und regionaler Mittel der Zusammenarbeit siehe Kapitel 2. Im Kontext des Rechtsvollzugs könnten solche Maßnahmen Zusammenarbeit zur Einziehung von Erlösen aus Straftaten, Auslieferungsabkommen und gegenseitige Rechtshilfe bei Ermittlungen, Strafverfolgungen und Gerichtsverfahren beinhalten. Siehe auch die Empfohlenen Grundsätze und Leitlinien des OHCHR, Leitlinie 11.

⁹ Zu weiteren Bestimmungen über die Gerichtsbarkeit siehe Art. 15 des UNTOC-Übereinkommens; siehe auch die Europäische Menschenhandelskonvention, Art. 31; die EU-Menschenhandelsrichtlinie, Art. 10.

¹⁰ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 321 und 322.

eine vorbeugende, beratende und vollziehende Rolle zu. Das Übereinkommen Nr. 81 fordert eine Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsaufsicht und anderen betroffenen öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern oder deren Verbänden (Artikel 5).

194. Der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2012 angenommene Aktionsrahmen legt nahe, dass die Regierungen in Bezug auf Zwangsarbeit und Kinderarbeit in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden „die Entwicklung eines ergänzenden und geeigneten Ansatzes zwischen Strafjustiz und Arbeitsinstitutionen“ in Erwägung ziehen sollten. Ferner heißt es, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände „im Weg des sozialen Dialogs Empfehlungen zu den Prioritäten und Tätigkeiten unabhängiger Einrichtungen der Arbeitsaufsicht und sonstiger Durchsetzungseinrichtungen in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aussprechen [können]“.¹¹

195. Die Sachverständigentagung, die im Februar 2013 stattfand, hob hervor, dass Maßnahmen getroffen werden sollten, um die Fähigkeiten der Arbeitsaufsicht in Bezug auf Zwangsarbeit zu verbessern und ihre diesbezügliche Rolle zu verstärken. Sie unterstrich die Bedeutung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der Arbeitsaufsicht und anderen Vollzugsorganen und die Notwendigkeit, die Transparenz der öffentlichen Strafverfolgungsorgane und die Unabhängigkeit der Justiz sicherzustellen.

Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

Verbot und Bestrafung der Zwangsarbeit

196. Eine wirksame Durchsetzung hängt zuallererst vom Vorhandensein eines angemessenen Rechtsrahmens ab. In praktisch allen IAO-Mitgliedstaaten gibt es Verfassungsbestimmungen oder Rechtsvorschriften, die Zwangsarbeit oder damit zusammenhängende Praktiken, wie Sklaverei, Leibeigenschaft, Menschenhandel oder Schuldarbeit, verbieten.¹² Durch Gesetze, die 1976 bzw. 1992 angenommen wurden, wurde in Indien und Pakistan das „Schuldarbeitssystem“ abgeschafft, alle ausstehenden Schulden, die die Schuldarbeiter noch abarbeiten mussten, wurden gestrichen, und es wurden Strafmaßnahmen gegen ihre Arbeitgeber vorgesehen. In Niger wurde das Strafgesetzbuch durch das Gesetz Nr. 2003-025 vom 13. Juni 2003 abgeändert und Sklaverei als ein Straftatbestand anerkannt, der mit einer Freiheitsstrafe bis zu 30 Jahren geahndet wird. Frankreich verbietet nach dem Strafgesetzbuch (Abschnitt 225-4) alle Formen des Menschenhandels und kriminalisiert auch mit der Menschenwürde unvereinbare Arbeitsbedingungen, die verletzlichsten Personen auferlegt werden (Abschnitt 225-14). Es gibt jedoch auch Länder, deren Rechtsvorschriften keinen umfassenden Schutz vorsehen. So sind etliche Gesetze gegen den Menschenhandel auf den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beschränkt. Seit dem Inkrafttreten des Menschenhandelsprotokolls im Jahr 2003 ist der Umfang der Definitionen in den innerstaatlichen Gesetzen jedoch vielfach erweitert worden.¹³ Israel beispielsweise änderte sein Strafgesetzbuch

¹¹ Aktionsrahmen für die effektive und universelle Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit 2012-16, IAK, 101. Tagung, Genf, 2012, Abs. 15(c) und 16(b).

¹² Siehe die Allgemeine Erhebung 2007, Abs. 67 und 137. Nahezu alle nationalen Verfassungen sehen ein Sklavereiverbot vor, während über 100 Verfassungen ein spezifisches Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit vorsehen: Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 10. Mindestens 134 Länder und Gebiete der Welt haben den Menschenhandel kriminalisiert: UNODC (2012): *Global Report on trafficking in persons*, Wien, S. 83.

¹³ Ebd., S. 82 und 83.

im Jahr 2006 ab und bezog die Ausbeutung der Arbeitskraft in die Definition des Menschenhandels ein. Auch Paraguay änderte sein Strafgesetzbuch im Jahr 2009 und erweiterte den Straftatbestand des Menschenhandels um Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit. Nach der EU-Menschenhandelsrichtlinie umfasst Ausbeutung „mindestens“ die im Menschenhandelsprotokoll aufgeführten Tätigkeiten, aber auch erzwungene Betteltätigkeiten und die „Ausnutzung strafbarer Handlungen“ (Artikel 2(3)).

197. Trotz dieser Tendenz zur Erweiterung der Definition des Menschenhandels ist die Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen weltweit immer noch extrem niedrig, insbesondere in Fällen des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft. Die Gesamtzahl der Verurteilungen für Menschenhandelsdelikte lag nach UNODC-Daten für 2007 bis 2010 zwischen 5.500 und 7.000 pro Jahr.¹⁴ Anderen Quellen zufolge liegen die Aufdeckungs- und Verurteilungsraten beim Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft aufgrund verschiedener Faktoren niedriger als beim Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung.¹⁵

198. Zur Erleichterung einer wirksamen Strafverfolgung haben mehrere Länder neue Gesetze verabschiedet, durch die Zwangsarbeit als eigenständige Straftat kriminalisiert wird, oder Änderungen eingeführt wurden, um das Verbot der Zwangsarbeit zu klären. Im Vereinigten Königreich wurde durch Paragraph 71 des Gesetzes über Gerichtsmedizin und Strafjustiz, 2009, eine neue Straftat eingeführt, wonach Zwangsarbeit und Knechtschaft verboten sind. In den zugehörigen rechtlichen Leitlinien wird ausgeführt, dass die spezifischen Straftatbestände des Sklavenhandels und des Menschenhandels sowohl zur sexuellen Ausbeutung als auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft zwar bereits bestünden, dass das Gesetz aber darauf abziele, den Opfern von Zwangsarbeit einen weitergehenden und spezifischen Schutz zu gewähren. In den Leitlinien wird ferner festgestellt, dass das Gesetz Fälle erfasst, in denen das Opfer nicht gehandelt worden ist, oder in denen der Tatbestand des Menschenhandels nicht nachgewiesen werden konnte.¹⁶ Auch das australische Parlament hat im Februar 2013 das Strafgesetzbuch abgeändert und den neuen eigenständigen Straftatbestand der Zwangsarbeit eingeführt, um die Strafverfolgung von Menschenhandel und Sklaverei, insbesondere für die Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft, zu erleichtern. In Irland führt ein Gesetzesentwurf zur Änderung des Strafrechtsgesetzes von 2008 über den Menschenhandel, der im Mai 2013 noch anhängig war, eine Definition der „Zwangsarbeit“ im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 29 ein, um klarzustellen, dass das Gesetz sich auch auf Fälle von Zwangsarbeit erstreckt.

199. Ein wirksamer innerstaatlicher Rechtsrahmen erfordert angemessene Strafen, nicht nur um strafbares Verhalten zu bestrafen, sondern auch um potenzielle Täter abzuschrecken. In mehreren Ländern bestehen die nach der Arbeitsgesetzgebung für die Auferlegung von Zwangsarbeit vorgeschriebenen Strafen lediglich in einer Geldbuße oder einer sehr kurzen Freiheitsstrafe. Andere Länder sehen jedoch erhebliche Strafen vor. In Mauretanien beispielsweise sieht das Gesetz Nr. 2007/048, das Sklaverei kriminalisiert und sklavereiähnliche Praktiken bestraft, Freiheitsstrafen zwischen fünf bis zehn Jahren und Geldbußen zwischen 500.000 mauretanischen Ouguiya (MRO) bis 1 Million MRO (rund 1.912 US-Dollar bis 3.824 US-Dollar) vor. Auf den Philippinen werden Men-

¹⁴ Ebd., S. 26 und 85. Ähnliche globale Daten für Strafverfolgungen und Verurteilungen liegen für andere Formen der Zwangsarbeit, wie Schuldarbeit und Sklaverei, nicht vor.

¹⁵ Ebd., S. 36. Siehe auch Außenministerium der Vereinigten Staaten (2012): *Trafficking in persons report*, S. 44.

¹⁶ United Kingdom Crown Prosecution Service: *Legal guidance: Slavery, servitude and forced or compulsory labour*, S. 2/5.

schenhandelsdelikte mit 20 Jahren Freiheitsentzug und erheblichen Geldbußen geahndet. Üblich sind auch verschärfte Strafen in Fällen, in denen es um Kinder, schwere körperliche Verletzungen, öffentliche Bedienstete oder andere Umstände geht. Artikel 4 der EU-Menschenhandelsrichtlinie schreibt schärfere Strafen (eine Freiheitsstrafe von mindestens zehn Jahren) in Fällen vor, in denen das Opfer „besonders schutzbedürftig“ war, einschließlich eines Kindes; einer kriminellen Vereinigung; in Fällen vorsätzlicher oder grober Fahrlässigkeit, durch die das Leben des Opfers gefährdet wurde; oder in Fällen, in denen schwere Gewalt angewendet oder dem Opfer besonders schwerer Schaden zugefügt wurde. Mehrere Länder, wie Bangladesch, Zypern und Ecuador, sehen höhere Strafen in Fällen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung als des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft vor.

200. In Brasilien werden etliche ergänzende Ansätze verwendet, um die gesetzliche Bestimmung gegen „sklavereiähnliche Bedingungen“ durchzusetzen. Gemäß der interministeriellen Verordnung Nr. 02/2011 MTE/SDH führen das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung und das Sekretariat für Menschenrechte eine sogenannte „schmutzige Liste“, bei der es sich um ein öffentliches Verzeichnis von Einzelpersonen oder juristischen Personen handelt, die Arbeitskräften nachweislich sklavereiähnliche Bedingungen auferlegt haben. Wenn der Täter auf der Liste steht, wird er von der Arbeitsaufsicht zwei Jahre lang überwacht, um eine Wiederholung der Straftat auszuschließen, während öffentliche und private Finanzinstitute Beschränkungen auferlegen, wie die Ablehnung eines Kredits. Durch Verurteilungen wegen Sklavenarbeit haben brasilianische Arbeitsgerichte die Zahlung von rückständigen Löhnen sowie von Schadenersatz für „kollektive immaterielle Schäden“ angeordnet. In jüngsten Urteilen haben diese Schadenersatzzahlungen Rekordbeträge erreicht.¹⁷ Der anhängige Entwurf einer Verfassungsänderung würde die Enteignung von Betrieben ermöglichen, die nachweislich Sklavenarbeit eingesetzt haben.

201. Manche Länder sehen auch die Beschlagnahme der Vermögenswerte derjenigen vor, die wegen Menschenhandelsdelikten verurteilt worden sind. In Ägypten sieht Artikel 13 des Gesetzes Nr. (64) von 2010 zur Bekämpfung des Menschenhandels die Einziehung von Erträgen aus Straftaten vor. In Rumänien können die Vermögenswerte von Menschenhändlern nach Paragraph 19 des Gesetzes über die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, 2001, beschlagnahmt werden.¹⁸

Die Rolle der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsicht

202. Da die Aufdeckung, Untersuchung und Strafverfolgung von Fällen von Zwangsarbeit und damit zusammenhängenden Straftatbeständen kompliziert ist, bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Zweigen des Rechtsvollzugs. Während die Rolle der Strafvollzugsbehörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels in vielen Ländern eindeutig festgelegt ist, wird der entscheidende Beitrag der Arbeitsverwaltungen und der Arbeitsaufsichtsdienste bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit nicht immer ausreichend anerkannt oder unterstützt.

203. Arbeitsaufsichtsdienste verfügen über beste Voraussetzungen, um Maßnahmen gegen Zwangsarbeit zu ergreifen, weil sie Zugang zu den Betrieben haben, weil es ihre Aufgabe ist, Verstöße gegen das Arbeitsrecht aufzudecken, und weil sie imstande sind,

¹⁷ Im Jahr 2010 beispielsweise verurteilte das Höhere Arbeitsgericht ein Bauunternehmen zur Zahlung von 5 Millionen R\$ (rund 2,85 Millionen US-Dollar) als Schadenersatz für kollektive immaterielle Schäden, weil es 180 Arbeitskräften Sklavenarbeit auferlegt hatte.

¹⁸ Die Beschlagnahme von Vermögenswerten wird auch in Kapitel 6 erörtert.

unverzüglich Maßnahmen einzuleiten, erforderlichenfalls in Absprache mit anderen zuständigen Behörden. Zwangsarbeitsfälle sind oft mit mehreren gleichzeitigen arbeitsrechtlichen Verstößen verbunden, beispielsweise im Bereich der Löhne, der Arbeitszeit, des Arbeitsschutzes und der Zahlung von Sozialbeiträgen. Durch das Ergreifen wirksamer und unverzüglicher Maßnahmen zur Abstellung solcher Verstöße können Arbeitsaufsichtsbeamte verhindern, dass solche ausbeuterischen Situationen in Zwangsarbeitspraktiken ausarten. Die Beamten können auch Zwangsarbeits- und Menschenhandelsfälle aufdecken und untersuchen, oft in Zusammenarbeit mit den Strafvollzugsbehörden. In Fällen, in denen es aus verschiedenen Gründen (einschließlich der hohen Beweislast) schwierig ist, Straftaten strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen, kann die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften einen Weg zur Bestrafung der Arbeitgeber und zur Entschädigung der Opfer bieten.

204. In einigen Ländern hat die Arbeitsverwaltung den eindeutigen Auftrag, das Verbot der Zwangsarbeit durchzusetzen. In Brasilien hat die Arbeitsverwaltung eine führende Rolle bei der Durchsetzung des Sklavenarbeitsverbots gespielt, und Arbeitsaufsichts- und Strafvollzugsbeamte sind seit vielen Jahren mit der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Sklavenarbeitsfällen vor den Arbeitsgerichten befasst. In Malaysia haben Arbeitsaufsichtsbeamte nach dem Abgeänderten Gesetz von 2010 gegen den Menschenhandel die gleichen Vollzugsbefugnisse wie die Polizei und haben Fälle von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft untersucht und die strafrechtliche Verfolgung solcher Fälle unterstützt. In Indien liegt die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Vorschriften im Zusammenhang mit der Schuldarbeit auf Distriktebene bei den Distriktrichtern, die die Hinzuziehung anderer Beamter genehmigen können. Arbeitsaufsichtsbeamte können eine wichtige Rolle spielen, wenn ein Eingreifen auf Betriebsebene erforderlich ist, neben Rehabilitationsmaßnahmen für freigelassene Schuldarbeiter.

205. In vielen Ländern kann der spezifische Auftrag der Arbeitsaufsichtsbeamten zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Arbeit ein wichtiger Ansatzpunkt für Maßnahmen gegen Zwangsarbeit sein. In Frankreich beispielsweise können Arbeitsaufsichts- und Strafverfolgungsbeamte mit Unterstützung der Polizei gemeinsame Besuche durchführen, um „illegale Arbeit“ zu bekämpfen. Wenn sie zwingende Beweise für Straftaten, einschließlich Zwangsarbeit, finden, kann der Täter in Haft genommen werden. Die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsaufsicht und anderen zuständigen öffentlichen Einrichtungen ist für die Gestaltung von gemeinsamen Strategien, die Planung operativer Maßnahmen und den Austausch von Informationen unerlässlich. Die Gewährung sicheren Zugangs zu den Datenbanken verschiedener Einrichtungen kann es den Aufsichtsbeamten ermöglichen, eine Risikokartierung der Betriebe durchzuführen und damit ihre Kontrollen gezielter auszurichten. So haben die Arbeitsaufsichtsbeamten in Belgien und den Niederlanden Zugang zu umfassenden Datenbeständen, die Informationen über die Staatsangehörigkeit eines Arbeitnehmers, den Einwanderungsstatus und die Registrierung für Sozialversicherungs- und Steuerzwecke umfassen können. Die Arbeitsverwaltungen in Europa können außerdem Informationen über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) austauschen, das öffentliche Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene mit ihren Pendanten in anderen Ländern verknüpft.

206. Es ist jedoch wichtig, dafür zu sorgen, dass solche „integrierte“ Ansätze Arbeitnehmer, vor allem solche mit irregulärem Status, nicht einem erhöhten Risiko der Abschiebung oder der Bestrafung für strafbare Handlungen, zu denen sie von ihren Ausbeutern möglicherweise gezwungen worden sind, aussetzen. Wie das Amt in dem für die allgemeine Aussprache über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 ausgearbeiteten Bericht festgestellt hat, muss die Zusammenar-

beit zwischen Arbeitsaufsichtsbeamten, Strafvollzugs- und Einwanderungsbehörden mit Vorsicht erfolgen und darf „nicht aus den Augen verlieren, dass das Hauptziel der Arbeitsaufsicht der Schutz der Rechte und Interessen aller Arbeitnehmer und die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen ist“. ¹⁹ Werden Arbeitnehmer nicht vor möglichen Strafmaßnahmen geschützt, werden sie von der Anprangerung von Missbräuchen abgehalten. ²⁰

Regulierung und Überwachung von privaten Arbeitsvermittlern

207. Missbräuchliche Praktiken durch private Arbeitsvermittler können zu Zwangsarbeitssituationen führen, und die Regulierung solcher Vermittler ist daher eine wesentliche Komponente einer wirksamen Durchsetzung. ²¹ Der Arbeitsaufsicht fällt diesbezüglich eine wichtige Rolle zu, da private Arbeitsvermittler gewöhnlich nach dem Arbeitsrecht reguliert werden. In Portugal führt die innerstaatliche Arbeitsaufsicht gezielte Überprüfungen von Zeitarbeitsunternehmen in Zusammenarbeit mit den sektoralen Arbeitgeberverbänden und dem nationalen Beschäftigungs- und Berufsausbildungsinstitut durch. Die Gangmasters Licensing Authority (Zulassungsbehörde für Arbeitsvermittler) im Vereinigten Königreich reguliert die Tätigkeit privater Arbeitsvermittler in der Landwirtschaft und in damit zusammenhängenden Tätigkeitsbereichen. Es gibt mehrere zivil- und strafrechtliche Vollzugsmöglichkeiten, von Mahn- und Warnschreiben bis zu strafrechtlicher Verfolgung. Nach dem Gangmasters (Licensing) Act, 2004, ist es eine strafbare Handlung, wenn Arbeitsvermittler ohne Zulassung tätig sind (wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren und einer Geldbuße geahndet) und wenn Drittparteien die Dienste eines nicht zugelassenen Arbeitsvermittlers in Anspruch nehmen (wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten und einer Geldbuße geahndet).

208. Auf den Philippinen ist nach neuen Bestimmungen des Abschnitts 16(h) des erweiterten Gesetzes von 2012 gegen den Menschenhandel die philippinische Verwaltung für Überseebeschäftigung (PEOA) verpflichtet, eine „schwarze Liste“ von Arbeitsvermittlungsgesellschaften, illegalen Anwerbern und Personen, die mit verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Klagen wegen Menschenhandels entweder auf den Philippinen oder im Ausland konfrontiert sind, und derjenigen, die in Fälle verwickelt sind, in denen Opfer von Menschenhandel gerettet worden sind, selbst wenn keine formellen Klagen gegen den Arbeitsvermittler vorliegen, zu erstellen. Die POEA ist befugt, die Zulassung oder Registrierung einer auf der schwarzen Liste stehenden Agentur auszusetzen. In Äthiopien sieht die Proklamation Nr. 632/2009 über Arbeitsvermittlungsdienste die Aussetzung oder den Widerruf der Zulassungen von privaten Arbeitsvermittlern in einer Reihe von Fällen vor, beispielsweise wenn sie es versäumt haben, die Rechte, Sicherheit und Würde von Bürgern zu schützen, die sie ins Ausland entsandt haben. Ebenfalls verboten sind die Berechnung von Gebühren, die Einbehaltung von Reisedokumenten ohne die Zustimmung des Arbeitnehmers und falsche Angaben. Sowohl in Äthiopien als auch auf den Philippinen können Arbeitsvermittler und Arbeitgeber gemeinsam für Forderungen im Zusammenhang mit Verträgen für eine Beschäftigung im Ausland haftbar gemacht werden.

¹⁹ IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 304. Siehe auch IAA: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document No. 7, Genf, 2010, S. 6 und 30.

²⁰ Siehe Kapitel 5.

²¹ Zu einer Erörterung der Zusammenhänge zwischen Zwangsarbeit, Menschenhandel und den Missbräuchen von Mittelspersonen siehe die Allgemeine Erhebung 2010, Abs. 362 und 363. Zu weiteren Informationen über die Regulierung des privaten Arbeitsvermittlungsgewerbes siehe Kapitel 4.

Verstärkung der Kapazitäten von Gesetzesvollzugs- und anderen zuständigen Akteuren

209. Die große Mehrheit der Länder bietet irgendeine Form der Schulung oder Sensibilisierung für Vollzugsbeamte, und viele sehen auch eine Schulung für andere zuständige staatliche Akteure vor. In Österreich beispielsweise werden Steuerinspektoren regelmäßig in der Ermittlung von potenziellen Opfern geschult. In Polen wird eine regelmäßige Ausbildung gegen Menschenhandel für Polizei- und Grenzschutzbeamte sowie für Strafverfolgungsbeamte, Arbeitsinspektoren, Sozialversicherungsangestellte und in Flüchtlingszentren tätige Personen vermittelt. Die EU-Menschenhandelsrichtlinie schreibt den Mitgliedstaaten die Förderung der regelmäßigen Schulung von Beamten vor, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen (Artikel 18(3)). In ihrer Präambel fordert sie die Mitgliedstaaten auf, eine solche Schulung nicht nur für Polizeibeamte, sondern auch für andere Beamte zu fördern, darunter Grenzschutz- und Einwanderungsbeamte, Staatsanwälte, Juristen, Mitglieder der Justiz und Justizbedienstete, Arbeitsaufsichtsbeamte, Fachkräfte im Gesundheitswesen und im Sozialbereich sowie Konsularbedienstete (Absatz 25).

210. Mehr als die Hälfte der für diesen Bericht überprüften Länder hat spezialisierte Stellen für Straftatbestände der Zwangsarbeit und insbesondere für Menschenhandel eingerichtet. Solche Stellen haben im Allgemeinen einen strafrechtlichen Fokus und arbeiten mit der Polizei oder den Strafverfolgungsbehörden zusammen. Lettland verfügt über eine Spezialeinheit für Menschenhandel und Zuhälterei in der Behörde für organisiertes Verbrechen der Kriminalpolizei, und für den Menschenhandel ist auch eine Spezialeinheit für die Verhütung des organisierten Verbrechens im Büro der Staatsanwaltschaft zuständig. In Argentinien arbeitet ein spezialisiertes Büro der Staatsanwaltschaft für die Bekämpfung des Menschenhandels mit den für Menschenhandel zuständigen Stellen der Bundespolizei, der Küstenwache und der nationalen Gendarmerie zusammen.

211. Die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen staatlichen Stellen ist auch eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Durchsetzung.²² Einige Länder haben Einrichtungen geschaffen, die Zwangsarbeitsdelikte im Rahmen des Arbeits- und des Strafrechts untersuchen, obwohl dies immer noch recht selten ist. In Jordanien gehören der 2012 eingerichteten gemeinsamen Menschenhandels-Inspektionsstelle Arbeitsinspektoren und Polizeibeamte an; diese Stelle überwacht Hotels, Restaurants, Bars und Nachtclubs, die als „Hochrisiko“-Orte gelten. Die mobile Sonderinspektionsgruppe in Brasilien, der für Arbeitsangelegenheiten zuständige Strafverfolgungsbeamte, Beamte der Bundespolizei und Arbeitsinspektoren angehören, geht Sklavenarbeitsvorwürfen nach, rettet Arbeitnehmer und verhängt sofortige Strafen gegen Arbeitgeber. In den Niederlanden arbeitet das Inspektorat SZW, das unter anderem illegale Beschäftigung, die Ausbeutung von Arbeitskräften und Leistungsbetrug untersucht, mit den Steuerbehörden zusammen, um betrügerische Praktiken seitens Zeitarbeitsunternehmen im Zusammenhang mit dem Menschenhandel aufzudecken.

212. Die Wirksamkeit staatlicher Vollzugsmaßnahmen kann durch die Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmerverbänden und der Zivilgesellschaft verstärkt werden. Gewerkschaften können Opfer ermitteln, Verstöße anprangern und Arbeitnehmer bei Gerichtsverhandlungen unterstützen.²³ Migrantenverbände, Ordensgemeinschaften, Menschen-

²² Zu weiteren Informationen über die Rolle von innerstaatlichen Koordinierungsmechanismen siehe Kapitel 3.

²³ Zu einer Diskussion der Rolle der Gewerkschaften bei der Erleichterung des Zugangs von Opfern zur Justiz siehe Kapitel 6.

rechts-NGOs und andere Gemeinschaftsgruppen können aufgrund ihrer Präsenz auf lokaler Ebene und ihrer Fähigkeit, über ihre Mitglieder und Netzwerke Informationen zu beschaffen, ebenfalls zur Identifizierung von Opfern beitragen.

Schlussbemerkung: Umsetzungslücken und Chancen

213. Die geringe Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen gemessen am globalen Umfang der Zwangsarbeit und des Menschenhandels lässt auf eine tiefe Umsetzungslücke unter dem Blickwinkel der Durchsetzung schließen. Alles deutet darauf hin, dass diese Lücke in Fällen der erzwungenen Ausbeutung der Arbeitskraft größer ist als in Fällen der erzwungenen sexuellen Ausbeutung. Die Tatsache, dass Zwangsarbeit vorwiegend in der informellen und der ländlichen Wirtschaft anzutreffen ist, oft in versteckten und unerlaubten Tätigkeiten oder in Privathaushalten, schafft besondere Herausforderungen hinsichtlich der Durchsetzung. Dies unterstreicht die Notwendigkeit von innovativen Ansätzen zur Durchsetzung und der Koordinierung zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden. Die Verletzlichkeit der Opfer von Zwangsarbeit, einschließlich jener mit irregulärem Migrationsstatus, macht deutlich, dass Durchsetzungsmaßnahmen mit starken Opferschutzmaßnahmen einhergehen müssen.

214. Keine der bestehenden internationalen und regionalen Menschenhandelsübereinkünfte erkennt ausdrücklich die Rolle der Arbeitsinstitutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels an, und in der Praxis sind die Arbeitsverwaltungen selten in den nationalen, für Maßnahmen gegen den Menschenhandel zuständigen Koordinierungsgremien vertreten. Zwar sind Arbeitsinstitutionen häufiger in ähnliche Gremien für Zwangsarbeit einbezogen oder leiten diese, die Arbeitsaufsichtsdienste verfügen aber möglicherweise immer noch über kein ausdrückliches Mandat, Zwangsarbeitsdelikte aufzudecken und/oder zu untersuchen.

215. Die Auferlegung von Zwangsarbeit ist eine schwere Straftat, die eine starke Reaktion der Strafjustiz erfordert. Die praktischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Untersuchung und Strafverfolgung der Zwangsarbeit legen jedoch den Schluss nahe, dass es nicht erfolgversprechend sein dürfte, wenn man sich allein auf die Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmung verlässt. Stattdessen muss ein umfassender Ansatz unter Einbeziehung sowohl der Strafrechts- als auch der Arbeitsrechtssysteme entwickelt werden. Dies macht es erforderlich, den innerstaatlichen Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsdiensten ein klares Mandat zu erteilen, Ausbildung zu vermitteln und ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Zwangsarbeit und damit zusammenhängender Praktiken in vollem Umfang wahrnehmen können, auch durch Präventions- und Strafmaßnahmen. Eine weitere Chance liegt in der Stärkung der Regulierung und Durchsetzung im Zusammenhang mit privaten Arbeitsvermittlern, auch durch Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsbehörden in den Herkunfts- und Bestimmungsgebieten der Wanderarbeitnehmer.

216. Eine oder mehrere internationale Instrumente könnten Normen und Leitlinien zur Stärkung der Rolle der Arbeitsverwaltungen und der Arbeitsaufsichtsdienste im Zusammenhang mit Durchsetzungsmaßnahmen gegen Zwangsarbeit und damit zusammenhängende Praktiken bieten. Sie könnten den Nutzen der Entwicklung eines sich ergänzenden Ansatzes zwischen den Strafrechts- und den Arbeitsrechtssystemen aufzeigen.

Kapitel 8

Stärkung der Rolle der IAO bei der effektiven Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit

217. Dieses Kapitel fasst die Hauptschlussfolgerungen aus der vorstehenden Analyse der derzeitigen Gesetzgebung und Praxis im Bereich der Beseitigung der Zwangsarbeit zusammen. Es zeigt auch den Nutzen eines neuen bzw. neuer IAO-Instrumente auf und führt mögliche wesentliche Elemente eines solchen Instruments bzw. solcher Instrumente auf.

Der globale Kontext

218. Es dürfte nützlich sein, kurz den Kontext des vorliegenden Berichts in Erinnerung zu rufen. Trotz der hohen Ratifikationsraten der IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit und die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und des Vorhandenseins vieler anderer internationaler Instrumente, die Sklaverei, sklavereiähnliche Praktiken und den Menschenhandel verbieten, bestehen diese Probleme in einem alarmierenden Ausmaß weiter. IAA-Schätzungen zufolge sind mindestens 20,9 Millionen Frauen und Mädchen, Männer und Jungen in Tätigkeiten gefangen, die sie nicht freiwillig gewählt haben oder aus denen sie nicht aussteigen können, sie sind Opfer von Täuschung, Zwang und extremer Ausbeutung, und ihnen werden die grundlegenden Menschenrechte vorenthalten. Jede Region ist davon betroffen. Die Mitgliedsgruppen der IAO haben jetzt eine historische Chance, die weltweiten Anstrengungen zur Beendigung der Zwangsarbeit und der damit zusammenhängenden Praktiken zu stärken.

219. Das Übereinkommen Nr. 29 bietet eine solide Grundlage und einen soliden Ausgangspunkt. Die in ihm enthaltene Definition der Zwangsarbeit ist heute noch so relevant wie zur Zeit ihrer Annahme im Jahr 1930, die sie als Arbeit oder Dienstleistung bestimmt, die von einer Person „unter Androhung irgendeiner Strafe“ verlangt wird und für die sie sich „nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“. Das Übereinkommen schreibt vor, dass die illegale Auferlegung von Zwangsarbeit unter Strafe zu stellen ist und dass die Strafmaßnahmen wirksam sein und streng vollzogen werden müssen. Die völlige Abschaffung jeder Form von Zwangsarbeit, wie durch das Übereinkommen Nr. 29 vorgeschrieben, setzt zwar voraus, dass die Staaten wirksame Maßnahmen zur Verhütung dieses Verbrechens und zum Schutz seiner Opfer ergreifen müssen, das Übereinkommen enthält aber keine ausdrücklichen Normen oder Leitlinien, wie dies in der Praxis geschehen sollte.

220. Wenngleich bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit erhebliche Fortschritte erzielt worden sind, insbesondere hinsichtlich der vom Staat auferlegten Formen, so hat sich der globale Kontext seit der Annahme des Übereinkommens Nr. 29 jedoch erheblich verändert. Heutzutage wird Zwangsarbeit überwiegend von Einzelpersonen und privaten Unternehmen auferlegt, die ihre Tätigkeit außerhalb der Legalität ausüben, statt von den

Staaten selbst. Zwangsarbeitspraktiken finden sich in vielen Arten von Wirtschaftstätigkeit, von der Landwirtschaft bis zur Hausarbeit, zum Bauwesen und zum produzierenden Gewerbe. Zwangsarbeit findet zwar hauptsächlich in der informellen Wirtschaft statt, wegen fehlender angemessener Kontrollen können von Zwangsarbeitern hergestellte Erzeugnisse dennoch in die Wertschöpfungsketten von multinationalen Unternehmen gelangen.

221. Die Staaten benötigen Orientierungshilfe nicht nur zur Bekämpfung der Zwangsarbeit im eigenen Land, sondern auch um sie in die Lage zu versetzen, international zusammenzuarbeiten, zumal Schätzungen darauf schließen lassen, dass rund 30 Prozent der Opfer in anderen Ländern als in ihren eigenen ausgebeutet werden. Die in diesem Bericht vorgelegten Indizien zeigen eindeutig, dass in den letzten Jahren zwar viele positive Initiativen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, moderner Formen der Sklaverei und des Menschenhandels ergriffen worden sind, dass aber umfassendere und wirksamere Maßnahmen erforderlich sind, um diese Praktiken endgültig zu beseitigen.

Der Nutzen eines neuen Instruments oder neuer Instrumente der IAO

222. Der Nutzen eines neuen Instruments oder neuer Instrumente der IAO zur Ergänzung des Übereinkommens Nr. 29 würde in der Bereitstellung von spezifischen Normen und Leitlinien bestehen, die auf die Bedürfnisse der IAO-Mitgliedstaaten, einschließlich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, zugeschnitten sind. Ziel wäre es, die Mitglieder in die Lage zu versetzen, ihre Maßnahmen gegen Zwangsarbeit zu verstärken durch Verfolgung eines umfassenden und integrierten Ansatzes zur Prävention, zum Opferschutz, zur Entschädigung und zur Durchsetzung, auch durch internationale Zusammenarbeit und/oder Unterstützung.

223. Der Grundgedanke, der einem neuen Instrument/neuen Instrumenten zugrunde liegt, wäre die Annahme eines auf Rechten basierenden Ansatzes, der den besten Interessen und den Auffassungen derjenigen Rechnung trägt, die tatsächlich oder potenziell von Zwangsarbeit betroffen sind; die Sensibilität aller vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf Alter und Geschlecht; und Kohärenz und Koordinierung zwischen allen einschlägigen Politik- und Aktionsbereichen, um Zwangsarbeit und Menschenhandel zu beseitigen.

224. Es sollte hervorgehoben werden, dass die neue Normensetzung die bestehenden IAO-Normen über Zwangsarbeit und über den allgemeineren Schutz der Arbeitnehmerrechte *ergänzen* und *stärken* würde, indem den Mitgliedstaaten spezifischere Normen und detaillierte Leitlinien zur Umsetzung des Grundsatzes der Beseitigung der Zwangsarbeit an die Hand gegeben würden. Die bestehenden Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 182 über besondere Maßnahmen zur Sicherstellung der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschließlich der Zwangsarbeit von Kindern, würden durch die neue(n) Norm(en) nicht überarbeitet oder in Frage gestellt werden. Die Normensetzung würde auch das internationale Recht zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Sklaverei *ergänzen*, indem Fragen von besonderer Bedeutung für die Welt der Arbeit angegangen würden.

225. Die Norm könnte die Form eines Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 und/oder einer Empfehlung erhalten. Dieser Beschluss muss von der Konferenz im Licht der Antworten der Mitgliedstaaten auf den nachstehenden Fragebogen gefasst werden.

226. Ein Protokoll würde zur Ratifizierung aufliegen, es könnte kurz gefasst sein und die Hauptgrundsätze der Prävention der Zwangsarbeit, des Opferschutzes, der Entschädi-

gung und der Durchsetzung sowie die wesentlichen Maßnahmen aufführen, die die Mitglieder, die das Protokoll ratifizieren, ergreifen sollten, um diese Grundsätze umzusetzen.

227. Eine Empfehlung könnte ausführlichere Leitlinien zu den konkreten Maßnahmen vorsehen, die getroffen werden sollten, um Lücken in der Umsetzung in Bezug auf die Prävention der Zwangsarbeit, den Opferschutz, die Entschädigung und die Durchsetzung anzugehen, sowie zur Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den IAO-Mitgliedstaaten.

Vorgeschlagene Hauptelemente eines neuen Instruments oder neuer Instrumente

228. Auf der Grundlage der Analyse der derzeitigen Gesetzgebung und Praxis und der Umsetzungslücken, die in diesem Bericht vorgelegt wird, und der praktischen Erfahrungen der IAO-Mitgliedstaaten und anderer im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Zwangsarbeit und der damit verbundenen Praktiken werden die folgenden Punkte vorgeschlagen, die in ein neues Instrument oder neue Instrumente aufgenommen werden könnten.

229. Das Instrument könnte darauf hinweisen, dass das Übereinkommen Nr. 29 alle Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit erfasst und für alle Menschen ungeachtet ihres Geschlechts oder ihrer Staatsangehörigkeit gilt. Das Instrument könnte auch anerkennen, dass die in den Artikeln 1(2) und (3) sowie 3-24 des Übereinkommens Nr. 29 enthaltenen Übergangsbestimmungen nicht mehr gelten.

230. Das Instrument könnte auf die Bedeutung der universellen Achtung, Förderung und Verwirklichung aller grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als eigenständige Rechte und als förderliche Voraussetzungen sowie als die Normen verweisen, die aus ordnungspolitischer Sicht hinsichtlich Dreigliedrigkeit, Beschäftigungspolitik und Arbeitsaufsicht als die bedeutendsten angesehen werden.

231. Das Instrument könnte anerkennen, dass die Existenz von Zwangsarbeit ein Hindernis für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle, die weltweite Beseitigung von Armut und die Förderung der sozialen Gerechtigkeit darstellt. Ihre effektive Beseitigung erfordert ein gleichzeitiges Vorgehen an zahlreichen Fronten durch viele Partner.

232. Es bedarf eines starken Rahmens für die internationale Koordinierung und Zusammenarbeit, da weder die Ursachen noch die Folgen der Zwangsarbeit auf nationale Grenzen beschränkt sind, sondern die Verflechtungen zwischen den Ländern in einer globalisierten Welt widerspiegeln, auch durch die internationale Arbeitsmigration und den internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen. Es ist von größter Bedeutung, dass die Staaten geeignete Schritte unternehmen, um sich bei ihren Bemühungen um die Beseitigung der Zwangsarbeit durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und/oder Hilfe gegenseitig zu unterstützen, auch durch Maßnahmen, um die eigentlichen Ursachen der Zwangsarbeit anzugehen.

233. Die internationale und nationale Politikkohärenz sollte hinsichtlich der Beseitigung der Zwangsarbeit verstärkt werden. Grundsatzmaßnahmen in Bezug auf Arbeitsmigration und Anwerbung, sozialen Schutz, Löhne und Arbeitsbedingungen, Beschäftigung und Ausbildung, Bildung und sozialen Dialog, um nur einige zu nennen, die auf den bestehenden internationalen Arbeitsnormen und Richtlinien der IAO beruhen, haben einen wesentlichen Einfluss auf den Schutz der Arbeitnehmer vor Bedingungen, die in Zwangsarbeit ausarten können.

234. Zwar ist es in erster Linie Aufgabe der Regierungen, die Menschen vor Zwangsarbeit und damit zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen, aber auch anderen Akteuren fällt eine wesentliche Rolle zu. Die Regierungen sollten insbesondere über ihre Arbeitsverwaltungssysteme systematisch die repräsentativen Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer anhören, wenn sie Maßnahmen gegen Zwangsarbeit planen, gestalten, umsetzen und überwachen. Eine Beratung mit anderen in Frage kommenden zivilgesellschaftlichen und gemeinschaftsbasierten Organisationen wird ebenfalls empfohlen. Außerdem sollten die Regierungen nichtstaatliche Akteure konsultieren und Partnerschaften mit ihnen entwickeln, wie multinationale Unternehmen und globale Gewerkschaftsbünde, um die Wirksamkeit der Maßnahmen gegen Zwangsarbeit auf globaler Ebene zu verbessern.

235. Die Aufgaben und die Kapazitäten der Arbeitsverwaltung im Allgemeinen und der Arbeitsaufsichtsdienste im Besonderen müssen im Hinblick auf die Bekämpfung der Zwangsarbeit gestärkt werden, auch in der informellen Wirtschaft. Sie benötigen ein ausdrückliches Mandat, ausreichende Mittel und Schulung, um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, einschließlich in den Bereichen Prävention, Opferermittlung und -schutz sowie Untersuchung und Strafverfolgung. Erforderlich ist ein sich ergänzender koordinierter und auf gegenseitiger Unterstützung beruhender Ansatz zwischen den Arbeits- und Strafrechtssystemen.

236. Die Fähigkeit zu Untersuchungen und zur Erhebung von Daten über Zwangsarbeit muss gestärkt werden als Grundlage für die Gestaltung gezielterer Politiken und Interventionsstrategien und die Überwachung ihrer Effektivität und Wirkung. Es könnten gesetzliche Berichterstattungsmechanismen auf nationaler Ebene ins Auge gefasst werden, um die Sammlung und Verbreitung von einschlägigen Informationen an alle Stakeholder zu fördern.

237. Es bedarf eines nationalen institutionellen Rahmens, der die Einbindung aller betreffenden staatlichen Stellen, der Sozialpartner und anderer Stakeholder und eine wirksame Koordinierung zwischen ihnen ermöglicht. In manchen Fällen könnte die Förderung oder Stärkung einer einzigen nationalen Struktur von Vorteil sein, die für die Bekämpfung aller Formen von Zwangsarbeit, Menschenhandel, Sklaverei und damit zusammenhängender Praktiken zuständig ist.

238. Die Regierungen sollten einen soliden nationalen Rechtsrahmen für die Bekämpfung aller Formen von Zwangsarbeit einrichten. Die nationalen Politiken und Aktionspläne sollten umfassend und integriert sein und spezifische und fristgebundene Maßnahmen für die Verhütung von Zwangsarbeit und den Schutz und die Entschädigung von Opfern sowie abschreckende Strafmaßnahmen vorsehen. Zur Umsetzung der nationalen Aktionspläne sollten ausreichende personelle und finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

239. Die Präventionsstrategien sollten das ganze Spektrum der eigentlichen Ursachen der Zwangsarbeit angehen und folgendes umfassen: Maßnahmen zur Stärkung bestimmter gefährdeter Bevölkerungsgruppen (wie Wanderarbeitnehmer, Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft, Hausangestellte, indigene Völker, ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche); Maßnahmen zur Stärkung des gesetzlichen Schutzes und der Rechtsstaatlichkeit; und Maßnahmen zur Beendigung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, die mit dem Makel der Zwangsarbeit behaftet sind, und ihres Verbrauchs. Eine schärfere Regulierung der privaten Arbeitsvermittler sollte einen Schwerpunkt der Präventionsbemühungen bilden.

240. Die Schutzmaßnahmen sollten sich auf die Wahrung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen, Männern und Jungen konzentrieren, die Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel sind. Sie sollten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Erfül-

lung der unmittelbaren Bedürfnisse der Opfer, einschließlich psychologischer Betreuung, Unterbringung und materieller Hilfe, und ihres langfristigen Bedarfs an sozialer und wirtschaftlicher Erholung und Wiedereingliederung herstellen. Die Regierungen könnten die Einrichtung von nationalen Überweisungs- oder ähnlichen Mechanismen in Betracht ziehen, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Opfer auf koordinierte und integrierte Weise erfüllt werden, einschließlich Diensten für Kinder und Wanderarbeitnehmer. Eine gesetzliche Vorsorge für die Nichtverfolgung und Nichtbestrafung von strafbaren Handlungen, die als unmittelbares Ergebnis des Zwangsarbeitsstatus eines Opfers begangen worden sind, ist von entscheidender Bedeutung, um sie dazu zu bringen, sich an die Behörden zu wenden. Starke Schutzmaßnahmen fördern auch die Zusammenarbeit der Opfer in Rechtsverfahren gegen Täter.

241. Der Zugang aller Zwangsarbeitsopfer zur Justiz und das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz sollten sichergestellt werden, auch durch Maßnahmen, die es den Opfern ermöglichen, unentgeltlichen Rechtsbeistand¹ zu erhalten, und Entschädigung für materielle und immaterielle Schäden, einschließlich Lohnrückständen.

242. Die Arbeitgeber und ihre Verbände können Aufklärungsprogramme durchführen, um das Bewusstsein ihrer Mitglieder für das Risiko der Zwangsarbeit und dafür, wie es abgeschwächt werden kann, zu schärfen. Auf nationaler Ebene können die Arbeitgeberverbände für die Beseitigung der Zwangsarbeit eintreten, die Regierungen dazu ermutigen, Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung zu ergreifen, und in einen sozialen Dialog über dieses Thema eintreten. Die Arbeitgeberverbände können ihre Mitgliedsunternehmen über die nationalen gesetzlichen und regulatorischen Erfordernisse in den Ländern unterrichten, in denen sie tätig sind, und ihren Mitgliedern eine Plattform für den Austausch von interessierenden Fragen, Herausforderungen und bewährten Praktiken im Zusammenhang mit der Beseitigung der Zwangsarbeit bieten. Die Arbeitgeberverbände können ihre Mitglieder auch dazu veranlassen, sich genauer über die Politiken ihrer Zulieferer zu informieren und geeignete Due-Diligence-Verfahren einrichten, um etwaige Zwangsarbeitsprobleme aufzudecken und abzustellen.

243. Die Arbeitnehmer und ihre Verbände können für die Beseitigung der Zwangsarbeit und den Schutz der Opfer eintreten, die Regierungen dazu ermutigen, Maßnahmen zu ergreifen und Mittel für ihre Bekämpfung bereitzustellen, und in einen sozialen Dialog über dieses Thema eintreten. Sie können Kampagnen durchführen, um Chancengleichheit und gleichberechtigte Beteiligung für alle männlichen und weiblichen Arbeitnehmer, die Organisation und Stärkung von verletzlichen Arbeitnehmergruppen, auch in der informellen Wirtschaft, und den Schutz von Kindern zu fördern. Dies sollte die Schärfung des Bewusstseins für die Risiken der Zwangsarbeit und des Menschenhandels und dafür, wie sie vermieden werden können, einschließen. Die Arbeitnehmerverbände können ihre Dienste, wie Information und unentgeltliche juristische Beratung, auch Arbeitnehmern, die dem Risiko der Zwangsarbeit ausgesetzt sind, und Opfern bieten.

¹ Für den Fall, dass Anklage gegen das Opfer erhoben wird, ist das Recht des Angeklagten auf unentgeltliche rechtliche Unterstützung, soweit erforderlich, in verschiedenen internationalen und regionalen Instrumenten als ein menschenrechtliches Mindestanforderung anerkannt worden. Siehe beispielsweise den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 14(3).

Fragebogen

Einleitung

Dieser Fragebogen wird den Mitgliedstaaten zur Vorbereitung des Normensetzungsgegenstands (einmalige Beratung) „Ergänzung des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, zur Behandlung von Umsetzungslücken zur Förderung von Präventions-, Schutz- und Entschädigungsmaßnahmen, um eine effektive Beseitigung von Zwangsarbeit zu erreichen“ auf der 103. Tagung (2014) der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt. Der Verwaltungsrat hat diesen Gegenstand auf seiner 317. Tagung (März 2013) ausgewählt.¹

Die Sachverständigentagung, die im Februar 2013 stattfand, kam zu dem Schluss, dass „Umsetzungslücken durch Normensetzung“ über Zwangsarbeit angegangen werden sollten, und prüfte verschiedene Optionen der Normensetzung in Form eines Protokolls und/oder einer Empfehlung, gelangte aber nicht zu einem Konsens in dieser Frage. Sie entschied sich gegen ein neues Übereinkommen. Die Mitglieder, die sich auf der 370. Tagung des Verwaltungsrats (März 2013) für den Gegenstand aussprachen, äußerten unterschiedliche Auffassungen zur Form der möglichen neuen Norm(en).²

Die Art dieser Instrumente wird nachstehend kurz beschrieben:

- Ein Protokoll ist eine internationale Übereinkunft, die der Ratifizierung bedarf und an ein Übereinkommen gekoppelt ist. Es schafft rechtliche Verpflichtungen für den ratifizierenden Staat und kann nur von denjenigen Mitgliedern ratifiziert werden, die das Übereinkommen ratifiziert haben. Das zugehörige Übereinkommen kann weiterhin ratifiziert werden. Ein Protokoll dient dem Zweck, ein Übereinkommen teilweise neu zu fassen oder zu ergänzen, um seine Anpassung an sich wandelnde Verhältnisse zu ermöglichen und so das Übereinkommen relevanter und aktueller zu gestalten.³
- Eine Empfehlung ist nicht verbindlich und bedarf nicht der Ratifizierung. Sie bietet Leitlinien für die innerstaatliche Politik, Gesetzgebung und Praxis. Sie kann ein Übereinkommen (oder ein Protokoll) ergänzen oder sie kann ein eigenständiges Instrument sein.

Der Beschluss über die Form des neuen Instruments/der neuen Instrumente sollte von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 103. Tagung (Juni 2014) gefasst werden. Ausgehend von den Ergebnissen der Sachverständigentagung vom Februar 2013 und der Aussprache im Verwaltungsrat auf seiner 317. Tagung (März 2013) hat das Amt den Fragebogen entsprechend einem vorgeschlagenen Protokoll zum Übereinkommen

¹ GB.317/INS/2(Rev.) und GB.317/PV, Abs. 25a) i).

² GB.317/PV, Abs. 3-24.

³ Die Internationale Arbeitskonferenz hat bisher fünf Protokolle angenommen.

Nr. 29, ergänzt durch eine vorgeschlagene Empfehlung, aufgebaut. Falls die Befragten der Ansicht sind, dass eine Bestimmung beibehalten werden sollte, aber in die andere Form des Instruments gehört, dann sollte dies unter „Bemerkungen“ angegeben werden.

Durch diese Normensetzung werden die Verpflichtungen ratifizierender Staaten, den Einsatz von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu unterbinden (Artikel 1(1) des Übereinkommens Nr. 29), die Begriffsbestimmung der Zwangsarbeit und die Ausnahmen nach Artikel 2(1) und 2(2) oder die Bestimmung über Kriminalisierung und Strafmaßnahmen (Artikel 25) nicht in Frage gestellt. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass eine Reihe von Übergangsbestimmungen, die in Artikel 1(2) und (3) und den Artikeln 3-24 des Übereinkommens Nr. 29 enthalten sind, als nicht mehr anwendbar gelten.

Ziel der Annahme eines neuen Instruments/neuer Instrumente ist es, Normen festzulegen und den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand zu geben in Bezug auf Prävention, Opferschutz und die Entschädigung für Zwangsarbeit und andere einschlägige Maßnahmen, um Umsetzungslücken anzugehen. Zwar impliziert das Übereinkommen Nr. 29 die Notwendigkeit solcher Maßnahmen, um die Beseitigung von Zwangsarbeit in allen ihren Formen zu erreichen, es enthält aber keine spezifischen Bestimmungen zu diesen Fragen. Die neue(n) Norm(en) kann(können) auch dazu dienen, die Anerkennung der Nichtanwendbarkeit der Übergangsbestimmungen des Übereinkommens Nr. 29 zu formalisieren, was vom Sachverständigenausschuss in seiner Allgemeinen Erhebung 2007 empfohlen wurde.⁴

Gemäß Artikel 38 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Konferenz werden die Regierungen ersucht, die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu befragen, bevor sie ihre Antworten endgültig fertigstellen. Solche Befragungen sind zwingend vorgeschrieben im Fall von Mitgliedern, die das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen) 1976, ratifiziert haben. Die Regierungen werden auch darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, bei der Abfassung ihrer Antworten Beratungen zwischen allen zuständigen Ressorts sicherzustellen.

Damit das Amt die Antworten auf den Fragebogen bei seiner Analyse berücksichtigen kann, müssen die ausgefüllten Fragebögen spätestens bis zum 31. Dezember 2013 im Amt eintreffen. Gemäß der üblichen Praxis können die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ihre Antworten unmittelbar dem Amt zuschicken.

Der Bericht und der Fragebogen sind auch auf der IAA-Website zugänglich unter: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/ReportsubmittedtotheConference/lang--en/index.htm>. Den Befragten wird nahegelegt, den Fragebogen nach Möglichkeit im elektronischen Format auszufüllen und ihre Antworten elektronisch an die folgende Email-Adresse zu übermitteln: forcedlabour2014@ilo.org.

⁴ Siehe *Eradication of forced labour*, Bericht III (Teil 1B), General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, 2007, Abs. 196.

I. Präambel

1. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel das Ausmaß der Zwangsarbeit in der Welt anerkennen, die Millionen von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen ihrer Menschenrechte und ihrer Menschenwürde beraubt, zum Fortbestehen von Armut beiträgt und der Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle im Weg steht?*

Ja Nein

Bemerkungen:

2. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel die entscheidende Rolle des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und des Übereinkommens (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, bei der Bekämpfung aller Formen von Zwangsarbeit anerkennen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

3. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel darauf hinweisen, dass die Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit nach Artikel 2 des Übereinkommens Nr. 29 für alle Menschen gilt, ungeachtet ihres Geschlechts oder ihrer Staatsangehörigkeit, und sich auf Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen und Ausprägungen erstreckt?*

Ja Nein

Bemerkungen:

4. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel anerkennen, dass der Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft oder zur sexuellen Ausbeutung Gegenstand zunehmender internationaler Besorgnis ist und dringende Maßnahmen zu seiner effektiven Beseitigung erfordert?*

Ja Nein

Bemerkungen:

5. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel darauf hinweisen, dass bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern einem höheren Risiko ausgesetzt sind, zu Opfern von Zwangsarbeit zu werden, einschließlich Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft, Wanderarbeitnehmern, Kindern, indigenen Völkern und Hausangestellten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

6. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel feststellen, dass die effektive Beseitigung der Zwangsarbeit dazu beiträgt, einen fairen Wettbewerb für die Arbeitgeber sowie Schutz für die Arbeitnehmer sicherzustellen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

7. *Sollte eine vorgeschlagene Präambel auf die relevantesten internationalen Arbeitsnormen und Instrumente der Vereinten Nationen verweisen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

II. Form eines möglichen Instruments oder möglicher Instrumente

8. *Sollte(n) ein mögliches Instrument oder mögliche Instrumente, die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen werden sollen, um das Übereinkommen Nr. 29 zu ergänzen, die Form erhalten:*

a) eines Protokolls, ergänzt durch eine Empfehlung?

b) einer Empfehlung?

Bemerkungen:

III. Inhalt eines vorgeschlagenen Protokolls

9. Sollte das vorgeschlagene Protokoll Maßnahmen vorsehen, um die Verhütung von Zwangsarbeit und den Schutz und die Entschädigung von Opfern anzugehen?

Ja Nein

Bemerkungen:

10. Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass jedes Mitglied eine innerstaatliche Politik und einen innerstaatlichen Aktionsplan zur Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit haben und durchführen sollte, unter Einbeziehung der zuständigen staatlichen Institutionen, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und unter Berücksichtigung der Ansichten anderer betroffener Gruppen?

Ja Nein

Bemerkungen:

11. Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass jedes Mitglied wirksame und umfassende Maßnahmen ergreifen sollte, um alle Formen von Zwangsarbeit zu verhüten, u.a. durch:

a) Aufklärung und Informierung der Menschen beiderlei Geschlechts und jedes Alters, um ihr Risiko, zu Opfern von Zwangsarbeit zu werden, zu verringern?

Ja Nein

Bemerkungen:

b) *Erweiterung des Geltungsbereichs und Stärkung der Anwendung der Arbeitsgesetze, auch in der informellen Wirtschaft?*

Ja Nein

Bemerkungen:

c) *den Schutz der Arbeitnehmer, insbesondere der Wanderarbeitnehmer, die Anwerbungs- und Vermittlungsdienste in Anspruch nehmen, vor Missbräuchen und betrügerischen Praktiken?*

Ja Nein

Bemerkungen:

12. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass jedes Mitglied wirksame und umfassende Maßnahmen zur Ermittlung, zur Freilassung, zum Schutz und zur vollen Wiederherstellung aller Opfer von Zwangsarbeit ergreifen sollte, wobei Kindern, Wanderarbeitnehmern und anderen gefährdeten Personen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte?*

Ja Nein

Bemerkungen:

13. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass jedes Mitglied sicherstellen sollte, dass alle Opfer von Zwangsarbeit Zugang zu wirksamen und geeigneten Rechtsbehelfen haben, einschließlich Entschädigung, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit?*

Ja Nein

Bemerkungen:

14. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass jedes Mitglied die Rolle der Arbeitsaufsicht hinsichtlich der Verhütung von Zwangsarbeit und der Durchsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften in Zusammenarbeit mit anderen Behörden stärken sollte?*

Ja Nein

Bemerkungen:

15. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll den Schutz der Opfer vor einer möglichen Bestrafung wegen Verbrechen angehen, zu denen sie als Folge ihrer Zwangsarbeitssituation gezwungen worden sind?*

Ja Nein

Bemerkungen:

16. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass die Mitglieder im Hinblick auf die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit untereinander zusammenarbeiten sollten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

17. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll vorsehen, dass jedes Mitglied die Durchführung der Bestimmungen des Protokolls in der Weise in Erwägung ziehen sollte, die in der Empfehlung festgelegt ist?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Sonstige Fragen

18. *Sollte das vorgeschlagene Protokoll eine Bestimmung enthalten, die anerkennt, dass die im Übereinkommen Nr. 29 vorgesehene Übergangsfrist seit langem abgelaufen ist, und die die Übergangsbestimmungen der Artikel 1, Absätze 2 und 3 und der Artikel 3-24 widerruft?*⁵

Ja Nein

Bemerkungen:

IV. Inhalt einer vorgeschlagenen Empfehlung

Innerstaatliche Politiken und Aktionspläne

19. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder innerstaatliche Koordinierungsorgane oder sonstige institutionelle Mechanismen, an denen die zuständigen Regierungsstellen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie andere betroffene Gruppen beteiligt sind, einrichten oder stärken sollten, um die Durchführung, Überwachung und Evaluierung von innerstaatlichen Politiken und Aktionsplänen zur Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit sicherzustellen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

⁵ Ebd. Die in Artikel 1(2) und (3) und Artikel 3-24 des Übereinkommens Nr. 29 enthaltenen Übergangsbestimmungen gelten als nicht länger anwendbar. Das Übereinkommen Nr. 29 sieht vor, dass „Zwangs- oder Pflichtarbeit während einer Übergangszeit ausschließlich für öffentliche Zwecke und auch dann nur ausnahmsweise angewandt werden [darf]; dabei sind die in den nachstehenden Artikeln vorgesehenen Bedingungen und Sicherungen einzuhalten“ (Art. 1(2)). Die IAO-Aufsichtsgremien haben seitdem aber die Ansicht vertreten, dass der Einsatz von Zwangs- oder Pflichtarbeit unter Berufung auf diese Übergangsbestimmungen nicht mehr gerechtfertigt werden kann, da dies ihre Übergangsfunktion missachten und dem Geist des Übereinkommens zuwiderlaufen würde. Siehe die Allgemeine Erhebung 2007, Abs. 10. Im März 2010 genehmigte der Verwaltungsrat auf seiner 307. Tagung ein neugefasstes Berichtsformular nach Art. 22 der Verfassung für das Übereinkommen Nr. 29, in dem festgestellt wird, dass keine Informationen mehr zu den Übergangsbestimmungen angefordert werden, da sie nicht mehr anwendbar sind, was die Auffassung des Verwaltungsrats widerspiegelt, dass die Übergangszeit nicht mehr gilt.

20. Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder regelmäßig detaillierte Informationen und statistische Daten, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter, über Art und Ausmaß der Zwangsarbeit erheben, analysieren und zur Verfügung stellen sollten?

Ja Nein

Bemerkungen:

Prävention

21. Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder vorbeugende Maßnahmen durchführen sollten, die Folgendes einschließen:

a) gezielte Sensibilisierungskampagnen für diejenigen Gruppen, die am meisten gefährdet sind, um sie u.a. über ihre Rechte und Verantwortlichkeiten als Arbeitnehmer zu informieren, darüber, wie sie sich gegen betrügerische oder missbräuchliche Rekrutierungs- und Beschäftigungspraktiken schützen und wie sie im Bedarfsfall Zugang zu Unterstützung erhalten können?

Ja Nein

Bemerkungen:

b) Aus- und Weiterbildungsprogramme für gefährdete Bevölkerungsgruppen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre Erwerbsfähigkeit zu verbessern, und Orientierung für Wanderarbeitnehmer vor der Ausreise, um sie auf die Arbeit im Ausland vorzubereiten?

Ja Nein

Bemerkungen:

c) Programme zur Bekämpfung der Diskriminierung, durch die die Anfälligkeit bestimmter Arbeitnehmergruppen für Zwangsarbeit erhöht wird, einschließlich Frauen, Kindern, Migranten, indigenen Völkern, ethnischen Minderheiten und Personen mit Behinderungen?

Ja Nein

Bemerkungen:

d) *Programme zur Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und zur Unterstützung des Zusammenschlusses von gefährdeten Gruppen in Gewerkschaften und anderen einschlägigen Organisationen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

e) *Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Arbeitsverhältnis wirksam durchgesetzt werden und dass die Bedingungen in einem Arbeitsvertrag festgelegt werden, der in einer Sprache abgefasst ist, die von dem Arbeitnehmer verstanden wird?*

Ja Nein

Bemerkungen:

f) *Kohärente Beschäftigungs- und Arbeitsmigrationspolitiken, die die Risiken angehen, mit denen bestimmte Gruppen von Wanderarbeitnehmern, einschließlich derjenigen mit irregulärem Status, konfrontiert sind?*

Ja Nein

Bemerkungen:

g) *grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit, die innerstaatliche soziale Basisschutzniveaus darstellen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

h) *Maßnahmen, um den Handel mit Gütern und Dienstleistungen, die unter Einsatz von Zwangsarbeit hergestellt oder geliefert worden sind, und die Nachfrage nach ihnen einzuschränken?*

Ja Nein

Bemerkungen:

22. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Maßnahmen zur Beseitigung von Missbräuchen und betrügerischen Praktiken durch Rekrutierungs- und Vermittlungsdienste die Einrichtung von Verfahren zur Untersuchung von Beschwerden und die Verhängung von angemessenen Strafen einschließen sollten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Schutz

23. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass:*

a) *Schutzmaßnahmen für Opfer auf einvernehmlicher und fundierter Grundlage geboten werden sollten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

b) *Schutzmaßnahmen nicht von der Bereitschaft des Opfers abhängig gemacht werden sollten, im Rahmen von Strafverfahren zusammenzuarbeiten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

- c) *Opfer von Zwangsarbeit nicht für Straftaten verantwortlich gemacht werden sollten, die als unmittelbare Folge der Zwangsarbeitssituation, in der sie sich befinden, begangen werden, wie Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen, Besitz oder Verwendung von falschen Reise- oder Identitätsdokumenten und Straftaten im Zusammenhang mit ihrer Verwicklung in andere unrechtmäßige Tätigkeiten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

24. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder sicherstellen sollten, dass die Schutzmaßnahmen, die dem Bedarf aller Opfer nach unverzüglicher Unterstützung und nach langfristiger Wiederherstellung gerecht werden, Folgendes umfassen:*

- a) *angemessene und geeignete Unterkunft?*

Ja Nein

Bemerkungen:

- b) *Gesundheitsversorgung, einschließlich sowohl medizinischer als auch psychologischer Betreuung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

- c) *materielle Unterstützung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

d) *Unterrichtung und Beratung über ihre gesetzlichen Rechte und die verfügbaren Dienste in einer Sprache, die sie verstehen können, sowie rechtliche Unterstützung, die vorzugsweise unentgeltlich sein sollte, während gerichtlicher Verfahren?*

Ja Nein

Bemerkungen:

e) *Schutz der Privatsphäre und der Identität?*

Ja Nein

Bemerkungen:

f) *Sicherstellung, dass die Opfer sowie gegebenenfalls Familienmitglieder und Zeugen vor Einschüchterung und Vergeltungsmaßnahmen geschützt sind?*

Ja Nein

Bemerkungen:

g) *soziale und wirtschaftliche Maßnahmen, einschließlich Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

25. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Schutzmaßnahmen für Kinder, die Zwangsarbeit unterworfen sind, neben der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse und der besten Interessen des Kindes Folgendes umfassen sollten:*

a) *die Bestellung eines Vormunds, soweit angebracht?*

Ja Nein

Bemerkungen:

b) *falls das Alter der Person ungewiss ist, aber Grund zu der Annahme besteht, dass sie unter 18 Jahre alt ist, bis zur Feststellung des Alters eine Minderjährigkeitsvermutung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

26. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Schutzmaßnahmen für Wanderarbeitnehmer, die Zwangsarbeit unterworfen werden, Folgendes einschließen sollten:*

a) *Gewährung einer Bedenk- und Erholungszeit von mindestens 30 Tagen, wenn es triftige Gründe zu der Annahme gibt, dass die betroffene Person ein Opfer ist, während der es der Person zu gestatten ist, sich weiterhin im Hoheitsgebiet des betreffenden Landes aufzuhalten?*

Ja Nein

Bemerkungen:

b) *Ausstellung von befristeten oder unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen und gegebenenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt am Bestimmungsort?*

Ja Nein

Bemerkungen:

c) *Erleichterung einer sicheren und vorzugsweise freiwilligen Rückführung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Entschädigung und Zugang zur Justiz

27. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder Maßnahmen ergreifen sollten, um sicherzustellen, dass alle Opfer von Zwangsarbeit einen effektiven und geeigneten Zugang zu Rechtsbehelfen haben, insbesondere Entschädigung für materielle und immaterielle Schäden, einschließlich durch:*

a) *Gewährung rechtlicher Unterstützung, die vorzugsweise unentgeltlich sein sollte?*

Ja Nein

Bemerkungen:

b) *Sicherstellung, dass alle Opfer, sowohl Inländer als auch Ausländer, verwaltungs-, zivil- und strafrechtliche Rechtsbehelfe in dem betreffenden Land geltend machen können, unabhängig von ihrer Anwesenheit im Hoheitsgebiet des Landes?*

Ja Nein

Bemerkungen:

c) *Sicherstellung, dass die Opfer ihr Recht ausüben können, von den Tätern Schadenersatz zu erlangen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

d) *Zulassung, dass ein Vertreter des Opfers Rechtsbehelfe (einschließlich Entschädigung) in seinem Namen geltend macht?*

Ja Nein

Bemerkungen:

e) *gegebenenfalls alternative Streitbeilegungsmechanismen mit vereinfachten Verfahrenserfordernissen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

f) *Einrichtung von Opferentschädigungsfonds?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Rechtsvollzug

28. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder:*

a) *den Arbeitsaufsichtsdiensten alle erforderlichen Mittel und Schulungen zur Verfügung stellen sollten, um sie in die Lage zu versetzen, in Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Stellen ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Präven-*

tion, des Rechtsvollzugs und des Schutzes der Opfer von Zwangsarbeit wahrzunehmen?

Ja Nein

Bemerkungen:

b) neben Strafmaßnahmen und im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Verhängung von anderen Strafen vorsehen sollten, wie die Einziehung der Gewinne aus Zwangsarbeit und anderer Vermögenswerte?

Ja Nein

Bemerkungen:

c) bei der Durchführung des Artikels 25 des Übereinkommens Nr. 29 sicherstellen sollten, dass juristische Personen für die Verletzung des Verbots von Zwangsarbeit zur Verantwortung gezogen werden können?

Ja Nein

Bemerkungen:

d) die Bemühungen zur Ermittlung von Opfern stärken sollten, auch durch die Entwicklung von Zwangsarbeitsindikatoren für Arbeitsaufsichtsbeamte, Polizei, Strafverfolgungsbeamte, Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, nichtstaatliche Organisationen und andere in Frage kommende Akteure?

Ja Nein

Bemerkungen:

Internationale Zusammenarbeit

29. *Sollte die vorgeschlagene Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder die Zusammenarbeit und Koordinierung auf internationaler Ebene stärken sollten, einschließlich durch andere multilaterale Institutionen, und sich bei der Sicherstellung der effektiven Beseitigung der Zwangsarbeit gegenseitig unterstützen sollten, einschließlich durch:*

a) *die Beschaffung von Mitteln für innerstaatliche Aktionsprogramme und internationale technische Zusammenarbeit und Unterstützung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

b) *gegenseitige rechtliche Unterstützung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

c) *gegenseitige technische Unterstützung, einschließlich des Austauschs von Informationen und von bewährten Praktiken und Lehren aus dem Kampf gegen Zwangsarbeit?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Anhang I

Geschätzte Zahl und Prävalenz der Opfer von Zwangsarbeit, nach Region

Region	Zahl der Opfer	Prävalenz pro 1.000 Einwohner
Afrika	3.700.000	4,0
Asien & der Pazifik	11.700.000	3,3
Zentral- und Südosteuropa (Nicht-EU) & GUS	1.600.000	4,2
Industrieländer & Europäische Union	1.500.000	1,5
Lateinamerika & die Karibik	1.800.000	3,1
Naher Osten	600.000	3,4
Insgesamt	20.900.000	

Anhang II

Ratifikationen von IAO-Übereinkommen und anderen internationalen Instrumenten

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Afghanistan		x	x			x			B
Albanien	x	x	x	x	x		B		B
Algerien	x	x	x	x	x		B		B
Angola	x	x	x						
Antigua und Barbuda	x	x	x		x	T			R
Argentinien	x	x	x	x	x				B
Armenien	x	x	x	x	x				

* Reihenfolge nach dem englischen Alphabet.

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Australien	x	x	x	x	x	x		x	x
Österreich	x	x	x	x	x	x			B
Aserbaidshan	x	x	x	x	x	x			B
Bahamas	x	x	x	x	x	x			R
Bahrain	x	x	x				B		B
Bangladesch	x	x	x			x			B
Barbados	x	x	x	x		x			R
Belarus	x	x	x	x	x		B	x	x
Belgien	x	x	x	x	x	x		x	x
Belize	x	x	x		B				
Benin	x	x	x	x	x				
Der Plurinationale Staat Bolivien	x	x	x	x	x	x			B
Bosnien und Herzegowina	x	x	x	x	x		R		R
Botsuana	x	x	x	x	x				

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Brasilien	x	x	x	x	x		B		B
Brunei Darussalam			x						
Bulgarien	x	x	x	x	x			x	x
Burkina Faso	x	x	x	x	x				
Burundi	x	x	x	x	x				
Kambodscha	x	x	x	x	x				B
Kamerun	x	x	x	x	x	x			B
Kanada	x	x	x	x	x	x		x	x
Kap Verde	x	x	x	x	x				
Zentralafrikanische Republik	x	x	x				B		B
Tschad	x	x	x				B		
Chile	x	x	x	x	x	x			B
China			x				B		
Kolumbien	x	x	x	x	x				

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Komoren	x	x	x						
Kongo	x	x	x	x					B
Costa Rica	x	x	x	x	x				
Côte d'Ivoire	x	x	x				B		B
Kroatien	x	x	x	x	x			R	R
Kuba	x	x				x		x	x
Zypern	x	x	x	x	x			R	R
Tschechische Republik	x	x	x	x					R
Demokratische Republik Kongo	x	x	x				B		B
Dänemark	x	x	x	x	x	x		x	x
Dschibuti	x	x	x				B		B
Dominica	x	x	x				B	x	R
Dominikanische Republik	x	x	x	x	x				B
Ecuador	x	x	x	x	x	x		x	B

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Ägypten	x	x	x	x	x	x			B
El Salvador	x	x	x	x	x			x	
Äquatorial-Guinea	x	x	x	x	x				
Eritrea	x	x							
Estland	x	x	x	x	x				
Äthiopien	x	x	x		B		x		B
Fidschi	x	x	x			x			R
Finnland	x	x	x	x	A	x			B
Frankreich	x	x	x	x	x	x		x	x
Gabun	x	x	x		B				
Gambia	x	x	x	x	x				
Georgien	x	x	x	x	x				
Deutschland	x	x	x	x	x	x		x	x
Ghana	x	x	x		B				B
Griechenland	x	x	x	x	x	x		x	x

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Grenada	x	x	x		B				
Guatemala	x	x	x		B	x		x	x
Guinea	x	x	x		B	x			B
Guinea-Bissau	x	x	x	x	x				
Guyana	x	x	x		B				
Haiti	x	x	x	x	x			x	x
Honduras	x	x	x		B				
Ungarn	x	x	x	x	x	x		x	x
Island	x	x	x	x	x				B
Indien	x	x		x	x	x		x	x
Indonesien	x	x	x	x	x				
Islamische Republik Iran	x	x	x						B
Irak	x	x	x		B	x		x	x
Irland	x	x	x	x	x	x			B
Israel	x	x	x	x	x	x		x	x

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Italien	x	x	x	x	x	x		x	x
Jamaika	x	x	x	x	x		R		R
Japan	x		x	x					
Jordanien	x	x	x		B		B		B
Kasachstan	x	x	x			T			B
Kenia	x	x	x		B				
Kiribati	x	x	x		B				
Republik Korea			x	x					
Kuwait	x	x	x		B		B		B
Kirgistan	x	x	x	x	x		B		B
Demokratische Volksrepublik Laos	x		x		B				B
Lettland	x	x	x	x	x				B
Libanon	x	x	x	x	x				
Lesotho	x	x	x	x	x		R		R

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Liberia	x	x	x		B	x		x	
Lybien	x	x	x	x	x		B		B
Litauen	x	x	x	x	x				
Luxemburg	x	x	x	x	x			x	x
Madagaskar	x	x	x	x	x		B		B
Malawi	x	x	x			B	B		B
Malaysia	x	<i>Kündigung</i>	x			B			B
Malediven	x	x	x						
Mali	x	x	x	x	x	x			R
Malta	x	x	x	x	x		R		R
Marschallinseln									
Mauretanien	x	x	x			B	x		B
Mauritius	x	x	x			B		R	R
Mexiko	x	x	x	x	x	x		x	x
Republik Moldau	x	x	x	x	x				

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Mongolei	x	x	x		B		B		B
Montenegro	x	x	x		R		R		R
Marokko	x	x	x		B	x			B
Mosambik	x	x	x	x	x				
Myanmar	x				B	x			
Namibia	x	x	x	x	x				
Nepal	x	x	x				B		B
Niederlande	x	x	x	x	A	x		x	x
Neuseeland	x	x	x	x	x	x			B
Nicaragua	x	x	x		B	x			B
Niger	x	x	x	x	x	x			B
Nigeria	x	x	x	x	x		R		R
Norwegen	x	x	x	x	x	x		x	x
Oman	x	x	x		B				
Pakistan	x	x	x				B	x	x

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Palau									
Panama	x	x	x	x	x				
Papua Neu-Guinea	x	x	x				B		
Paraguay	x	x	x	x	x	T			B
Peru	x	x	x	x	x			x	
Philippinen	x	x	x	x	x		B		B
Polen	x	x	x	x	x			x	x
Portugal	x	x	x	x	x			x	x
Katar	x	x	x				B		
Rumänien	x	x	x	x	x	x		x	x
Russische Föderation	x	x	x	x	x		B	x	x
Ruanda	x	x	x	x	x				B
Saint Kitts und Nevis	x	x	x				B		
Saint Lucia	x	x	x			x			R

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Saint Vincent und die Grenadinen	x	x	x	x	x		x		B
Samoa	x	x	x						
San Marino	x	x	x	x	x			x	x
Sao Tomé und Príncipe	x	x	x		B				
Saudi-Arabien	x	x	x	x	x		B		B
Senegal	x	x	x	x	x				B
Serbien	x	x	x	x	x		R		R
Seychellen	x	x	x	x	x				B
Sierra Leone	x	x	x	x			R		R
Singapur	x	<i>Kündigung</i>	x						R
Slowakei	x	x	x	x	x				R
Slowenien	x	x	x	x	x				R
Salomonen	x	x	x			x			R
Somalia	x	x							

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Südafrika	x	x	x	x	x	x			
Südsudan	x	x	x						
Spanien	x	x	x	x	x	x			B
Sri Lanka	x	x	x	x			B	x	x
Sudan	x	x	x				R	x	x
Suriname	x	x	x		B				R
Swasiland	x	x	x	x	x				
Schweden	x	x	x	x	x	x			B
Schweiz	x	x	x	x	x	x			B
Arabische Republik Syrien	x	x	x	x	x	x			B
Tadschikistan	x	x	x				B		
Vereinigte Republik Tansania	x	x	x	x	x		B		B
Thailand	x	x	x	x					
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	x	x	x	x	x				R

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Timor-Leste	x		x		B				
Togo	x	x	x	x	x				B
Trinidad und Tobago	x	x	x	x	x		R		R
Tunesien	x	x	x	x	x		B		B
Türkei	x	x	x	x	x	x		x	x
Turkmenistan	x	x	x		B	x			B
Tuvalu									
Uganda	x	x	x	x			B		B
Ukraine	x	x	x	x	x		B	x	x
Vereinigte Arabische Emirate	x	x	x		B				
Vereinigtes Königreich	x	x	x	x	x	x		x	x
Vereinigte Staaten		x	x	x	x	x			B
Uruguay	x	x	x	x	x		B		B
Usbekistan	x	x	x	x	x				

IAO-Mitgliedstaat *)	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930	Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 2000		Abkommen zur Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, unterzeichnet in Genf am 25. September 1926 und geändert durch das Protokoll		Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956	
	Ratifikation	Ratifikation	Ratifikation	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B), Rechtsnachfolge (R) oder Annahme (A)	Unterzeichnung oder Teilnahme (T)	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)	Unterzeichnung	Ratifikation, Beitritt (B) oder Rechtsnachfolge (R)
Vanuatu	x	x	x						
Bolivarische Republik Venezuela	x	x	x	x	x				
Vietnam	x		x		B		B		
Jemen	x	x	x				B		
Sambia	x	x	x			B	R		R
Simbabwe	x	x	x						R

Anhang III

Von der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Zwangsarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft angenommene Schlussfolgerungen (Genf, 11. bis 15. Februar 2013)

Kontext

Es ist daran zu erinnern, dass die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 101. Tagung (2012) bezüglich der wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit das Internationale Arbeitsamt aufgefordert hat, „eine detaillierte Analyse durchzuführen, möglicherweise auch durch die Einberufung von Sachverständigentagungen zur Ermittlung von Lücken im bestehenden Geltungsbereich von IAO-Normen, um zu bestimmen, ob ein Bedarf an Normensetzung besteht, um i) die IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit zu ergänzen, um Prävention und Opferschutz anzugehen, einschließlich Entschädigung, und ii) den Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft anzugehen“. Auf Empfehlung seines Vorstands billigte der Verwaltungsrat die Agenda der Tagung, derzufolge sie für den Verwaltungsrat Empfehlungen zur Frage formulieren sollte, ob es Möglichkeiten für eine Normensetzung gebe, um das IAO-Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, zu ergänzen. Die zu behandelnden Themen waren im Aktionsrahmen genannt worden, namentlich: i) Prävention von Zwangsarbeit; ii) Opferschutz, einschließlich Entschädigung; und iii) Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.

Die Sachverständigen trafen vom 11. bis 15. Februar 2013 in Genf zusammen.

Einführung

1. Die Sachverständigen betonten, dass Freiheit von Zwangsarbeit ein Menschenrecht ist. Sie stellten fest, die Urkunden der IAO zur Zwangsarbeit, namentlich das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit (1930), und das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, hätten eine wichtige Rolle dabei gespielt, bei der Beseitigung von Zwangsarbeit in all ihren Formen Fortschritte zu erzielen. Die hohe Zahl der Ratifikationen dieser Übereinkommen sei Ausdruck des Eintretens der Mitgliedstaaten der IAO für die effektive Beseitigung von Zwangsarbeit in all ihren Formen. Was Länder betreffe, die diese Übereinkommen nicht ratifiziert haben, so bekräftige die Erklärung über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit von 1998 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten der IAO, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen seien, in gutem Glauben zu achten, zu fördern und zu verwirklichen. Dennoch seien heute neue Erscheinungsformen der Zwangsarbeit entstanden, und etwa 90 Prozent der 20,9 Millionen Opfer der Zwangsarbeit würden von Privatpersonen oder Arbeitgebern ausgebeutet, die außerhalb rechtsstaatlicher Regelungen agiert, vor allem in der infor-

mellen Wirtschaft. Dies könne nicht akzeptiert werden und keine Region der Welt werde davon verschont. In dem 2009 angenommenen Globalen Beschäftigungspakt sei darauf hingewiesen worden, dass verstärkte Aufmerksamkeit notwendig sei, um einen Zuwachs von Erscheinungsformen von Zwangsarbeit zu beseitigen und zu verhüten. Einige Bevölkerungsgruppen, z. B. Kinder, Wanderarbeiter, Hausangestellte, indigene Völker und Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft seien besonders verletzlich. Fast die Hälfte aller Opfer hätten eine interne oder grenzüberschreitende Migration hinter sich. In dieser sich rasch verändernden Welt sei die Herausforderung der Beseitigung der Zwangsarbeit unverändert groß.

2. Die Sachverständigen betonten, dass die IAO unter Berücksichtigung der Übereinkommen Nr. 29 und Nr. 105 sowie des UN-Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, im Einklang mit ihrem Mandat und Fachwissen komplementäre Ansätze verfolgen sollte, um die effektive Beseitigung der Zwangsarbeit, einschließlich der Zwangsarbeit als Folge von Menschenhandel, sicherzustellen.
3. Die IAO sollte ihre Bemühungen zur Bekämpfung der allgemeineren Erscheinungsformen der Zwangsarbeit heute in Anbetracht der wachsenden Zahl von Kindern, Frauen und Männern, die weltweit Opfer von Zwangsarbeit sind, fortführen und stärken.
4. Trotz des breiten Erfassungsbereichs des Übereinkommens Nr. 29 und der bisher von Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen vertraten die Sachverständigen die Auffassung, dass es bei der effektiven Beseitigung von Zwangsarbeit weiterhin bedeutende Umsetzungslücken gebe, die dringend auf die nachfolgend dargestellte Weise im Hinblick auf Prävention, Opferschutz, Entschädigung, Rechtsvollzug, Politikkohärenz und internationale Zusammenarbeit angegangen werden müssen.
5. Die Sachverständigen betonten, wie wichtig die Zuweisung ausreichender Mittel sei, um im Bereich von Prävention, Opferschutz, Entschädigung und Rechtsvollzug Maßnahmen effektiv umzusetzen.

Prävention

Die Sachverständigen erzielten Einvernehmen zu folgenden Fragen:

6. Die überragende Bedeutung von vorbeugenden Maßnahmen für die Bekämpfung der Zwangsarbeit. Unter allen Maßnahmen zur Beseitigung der Zwangsarbeit sollte die Prävention systematisch von nationalen Stellen und Sozialpartnern in Betracht gezogen werden.
7. Die präventive Rolle der Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtsdienste sowie die Notwendigkeit einer besseren Koordination mit anderen Vollzugsbehörden und Ausbildungsprogrammen für Justiz, Polizei, Einwanderungsdienste, Sozialarbeiter und andere zuständige Stellen.
8. Die Bedeutung regelmäßiger Aufklärungstätigkeiten wie z. B. Medienkampagnen, Informationsbroschüren und Schulprogramme, ausgerichtet auf für Zwangsarbeit anfällige Menschen und andere beteiligte Kreise.
9. Datenerfassung, der Austausch von Wissen und Forschungsarbeiten sind bei der Konzeption effektiver Präventionsmaßnahmen von grundlegender Bedeutung und Länder sollten ihre Bemühungen in diesem Bereich verstärken.
10. Die Notwendigkeit, sich mit dem Handel von Gütern oder Diensten zu befassen, die mit Zwangsarbeit in Berührung kommen können.

Opferschutz und Entschädigung

Die Sachverständigen erzielten Einvernehmen zu folgenden Fragen:

11. Die Identifizierung der Opfer von Zwangsarbeit muss verbessert werden und geeignete Maßnahmen müssen getroffen werden, um alle Opfer und vermutlichen Opfer von Zwangsarbeit zu schützen, und zwar unabhängig davon, ob sie auch Opfer des Menschenhandels sind.
12. Starke Maßnahmen des Opferschutzes, z. B. soziale Dienste, können positive Auswirkungen für eine erfolgreiche strafrechtliche Verfolgung von Fällen haben.
13. Beschäftigungsrelevante Schutzregelungen, z. B. die Zahlung von Lohnrückständen, werden oft vernachlässigt, obschon sie Teil eines umfassenden und systematischen Ansatzes für Opferschutz sein sollten.
14. Die Regierungen sollten die Möglichkeit unterschiedlicher Entschädigungsmechanismen prüfen, z. B. die Einrichtung eines staatlichen Fonds oder die Stärkung von Bestimmungen für den Ersatz von Schäden durch Täter.

Rechtsvollzug

Die Sachverständigen erzielten Einvernehmen zu folgenden Fragen:

15. Geeignete Maßnahmen sollten getroffen werden für die Stärkung der Kapazität der Arbeitsaufsichtsämter, um Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels zum Zweck der Zwangsarbeit, durch die Bereitstellung ausreichender Ressourcen und geeigneter Ausbildung zu bekämpfen.
16. Die Bedeutung von Zusammenarbeit und Koordination zwischen Arbeitsaufsichtsämtern und anderen Vollzugsbehörden, z. B. Polizei, Staatsanwaltschaften und Justiz.
17. Die Notwendigkeit, die Fähigkeit der Arbeitsaufsichtsämter zum Schutz der Rechte der Opfer der Zwangsarbeit zu stärken.
18. Die Notwendigkeit, die Transparenz der Strafverfolgungsbehörden und der Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten.
19. Der Zugang von Opfern zur Justiz sollte erleichtert werden und zu diesem Zweck sollten alle diesbezüglichen Rechts- und Verwaltungsverfahren vereinfacht werden.
20. Sonstige Aktionsmittel zur Bekämpfung der Zwangsarbeit könnten Folgendes umfassen: Strategien zur Koordination der verschiedenen polizeilichen Stellen, Visa-Regelungen, um sicherzustellen, dass Opfer von Zwangsarbeit während der Ermittlungen und des Verfahrens im Land bleiben können, sowie gezielte Maßnahmen, um die am stärksten gefährdeten Gruppen zu erreichen.
21. Die Bedeutung dessen, dass die für Zwangsarbeit verantwortlichen Täter mit ausreichend wirksamen und abschreckenden Strafen, insbesondere strafrechtlichen Sanktionen, bestraft werden und ein starkes Strafrechtssystem gewährleistet wird.

Politikkohärenz, Koordination und sozialer Dialog

Die Sachverständigen erzielten Einvernehmen zu folgenden Fragen:

22. Die Förderung der Politikkohärenz steht im Zentrum des Mandats der IAO und sie muss im Hinblick auf Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels zum Zweck der Zwangsarbeit, gestärkt werden.

23. Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene sowie innerhalb des multilateralen Systems ist für die effektive Beseitigung von Zwangsarbeit von überragender Bedeutung.
24. Die Nützlichkeit der Einführung ergebnisorientierter nationaler Aktionspläne gegen Zwangsarbeit.
25. Sozialer Dialog und die Mitwirkung der Sozialpartner an der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, einschließlich des Menschenhandels, sind unabdingbar, um nationale und internationale Maßnahmen gegen Zwangsarbeit zu stärken.

Mehrwert einer neuen Urkunde/neuer Urkunden der IAO

26. Im Licht des zu den genannten Fragen erzielten Einvernehmens vertraten die Sachverständigen die Auffassung, die Annahme zusätzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der bedeutenden verbleibenden Umsetzungslücken bei der effektiven Beseitigung von Zwangsarbeit in all ihren Formen biete einen Mehrwert.
27. Unter den Sachverständigen bestand Einvernehmen, dass die Umsetzungslücken durch Normensetzung angegangen werden sollten, um Präventions-, Schutz- und Entschädigungsmaßnahmen zu fördern und so die Zwangsarbeit weltweit effektiv zu beseitigen. Die Sachverständigen erörterten unterschiedliche Optionen der Normensetzung in Form eines Protokolls und/oder einer Empfehlung, erzielten jedoch kein Einvernehmen. Die Sachverständigen entschieden sich nicht für die Option eines neuen Übereinkommens.