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

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.

den Fragebogen entsprechend einem vorgeschlagenen Protokoll zum Übereinkommen 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:

Bei den den Materialien zu diesem Fragebogen beigefügten Zahlen, handelt es sich um Schätzungen der IAO. Um in Zukunft die Glaubwürdigkeit dieser Zahlen zu untermauern, hält die Bundesarbeitskammer erstrebenswert nationale Berichtsstellen einzurichten, die im Sinne der effektiven Bekämpfung von Zangsarbeit und des Menschenhandels mit Ressourcen für die Beobachtung und Beforschung des Phänomens ausgestattet werden. und nicht um valide Mengengerüste.

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:

Die beiden im Fragebogen genannten Übereinkommen Nr 29 (Zwangsarbeit 1930) und Nr 105 (über die Abschaffung und die Bekämpfung aller Formen der Zwangsarbeit 1957) sind nach wie vor gültig und dem Grunde nach immer noch aktuell. Auf die bestehenden diesbezüglichen Übereinkommen und die relevanten Arbeitsnormen und Instrumente der Vereinten Nationen soll daher auch in der Präambel klar Bezug genommen werden. (Siehe auch Frage 7).

Aus Sicht eines EU-Mitgliedstaates erscheint der Bundesarbeitskammer darüber hinaus erstrebenswert, die diesbzgl Normsetzung langfristig in Richtung der beiden EU-Richtlinien RL 2004/81 und 2011/36/EU weiterzuentwickeln (zB Verantwortlichkeit juristischer Personen, Sanktionen gegen juristische Personen, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Zwangsarbeit, Ermittlung und Strafverfolgung, Unterstützung, Betreuung und Schutz der Opfer des Menschenhandels, etc)

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:

Es sollen aber auch andere Merkmale, wie Religion, Alter, Ethnie, Behinderung, sexuelle Orientierung in dieser Aufzählung aufgenommen werden, da auch diese Merkmale sind, die zum Vorwand gemacht werden können, Menschen der Zwangsarbeit zuzuführen. Der Schutz vor Zwangsarbeit ist ein universelles Menschenrecht, das von jedem Mitgliedstaat anerkannt werden müsste.

Unter Umständen wäre eine Aufzählung der "Zwangslagen", die Zwangsarbeit begünstigen hilfreich, als da sind Schwangerschaft, Behinderung, besonderes Naheverhältnis zum AG (zB Aufnahme in den Privathaushalt), etc.

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:

zB Ausbeutung im Bereich der sexuellen Dienstleistungen stellt ebenfalls eine Ausprägung der Zwangsarbeit dar, die allerdings mit geeigneten Mitteln bekämpft werden muss. Auch diese Form der sexuellen Ausbeutung könnte Inhalt einer Präambel sein. Unbedingt zu vermeiden sind allerdings dabei undifferenzierte Gleichsetzungen (Sexarbeit mit Zwangsprostitution) in dieser sensiblen Materie.

Das österreichische Strafgesetzbuch stellt Tatbestände, wie grenzüberschreitenden Prostitutionshandel (§ 217), Menschenhandel (§104a), Nötigung und schwere Nötigung (§§ 105 und 106), Vergewaltigung (§ 201), Sklaverei (§ 104), Körperverletzung, usw unter Strafsanktion. Bei entsprechender Beweislage und wenn Opfer vor Gericht aussagen, kommt es auch zu entsprechenden Verurteilungen nach diesen Tatbeständen.

Wichtig ist, dass die Staaten in ihre Programme Maßnahmen implementieren, welche dazu geeignet sind, die betroffenen Frauen wirksam und nachhaltig zu schützen.

Ob die unter Punkt 19 angeführten Maßnahmen, mit denen der Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen entgegengewirkt werden soll, geeignet sind, bleibt fraglich. Diese Maßnahmen können auch dazu führen, dass sexuelle Dienstleistungen insgesamt in ein für die Behörden schwer zu kontrollierendes kriminelles Umfeld abgedrängt werden. Es bleibt auch fraglich, ob das unter Strafe Stellen des Nachfragens nach einer sexuellen Dienstleistung für vom Frauenhandel Betroffene wirksam werden kann.

Sehr zu befürworten sind jedoch existentielle Hilfestellungen für Opfer des Menschenhandels (Opferschutzprogramme, Zeugenschutzprogramme, Programme die den Ausstieg aus der Prostitution erleichtern etc.). Maßnahmen, wie die Verstärkung der Sozialarbeit in Form von Streetwork, ausreichende Förderungen von Beratungsstellen und NGOs, ein Bleiberecht mit wirtschaftlicher Absicherung und Wohnmöglichkeit, wären Schritte in die richtige Richtung.

Die Dauer des Bleiberechts nur für die Dauer der Durchsetzung der eigenen Ansprüche der Betroffenen würde nicht dazu beitragen, den Menschenhandel systematisch zu bekämpfen und zu kurz greifen. Bei Folgeverfahren in anderen Fällen von Menschenhandel sind die Behörden auf die Aussagen von Zeugen in Parallelfällen angewiesen. Daher braucht es hier systematische Vorgehensweisen, welche den Zeugenschutz auch in Hinblick auf die Aufenthaltsdauer in den Vordergrund stellen. Informationskampagnen der Behörden in den Herkunftsländern sind jedenfalls zu befürworten. Aber es müssten auch die vor einigen Jahren ins Leben gerufenen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert werden.

Aber auch Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gibt nach Meinung der Bundesarbeitskammer großen Anlass zur Sorge: Hier müssen Maßnahmen ergriffen werden, dass Betroffene auch faktisch eine gerechte Entlohnung erhalten können und ein effektiver Zugang zum Recht gewährleistet ist.

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:

Eine beispielhafte Aufzählung jener Gruppen und Professionen, die einem höheren Risiko ausgesetzt sind, Opfer von Zwangsarbeit zu werden, ist zu befürworten. Auf das „Übereinkommen (Nr. 189) über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte und die Empfehlung (Nr. 201)“ sollte in dieser Präambel hingewiesen werden. Dieses Übereinkommen wurde inzwischen europarechtlich anerkannt und ist in einigen Ländern der Europäischen Union bereits ratifiziert.

Die ArbeiterInnen in privaten Haushalten gehen zumeist jenseits sämtlicher Entlohnungsvorschriften und Arbeitszeitgrenzen ihrer Arbeit nach. Weil Arbeitgeber auch die Wohnmöglichkeit zur Verfügung stellen, sind Hausgehilfinnen und Hausangestellte besonderen Zwängen ausgesetzt. In jenen seltenen Fällen, die den Weg in die Arbeiterkammer finden, berichten einige Frauen auch, dass sie ihren Pass abgeben müssen. Zumeist sind diese Hausarbeiterinnen nicht zur Sozialversicherung gemeldet oder fälschlich über die Firma des Hausherrn.

In den Städten selten, aber auf dem Land gibt es noch „Knechte“ und "Mägde", deren Arbeitsbedingungen fallweise Zwangsarbeit darstellen.

Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass es im Gastgewerbe in Chinarestaurants Zwangsarbeit gibt, die weitschichtige Verwandte aus China in Form von Küchenhilfsdiensten leisten.

Probleme gibt es auch mit türkischen Handelsketten, die „Landsleute“ beschäftigen.
Auch gibt es Medienberichten zufolge immer noch Zwangsprostitution.

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:

Auch die Wirtschaft müsste größtes Interesse daran haben, dass ein Schutz vor illegaler Konkurrenz besteht und kein Lohn- und Sozialdumping aufgrund von Zwangsarbeit Platz greift. Die effektive Bekämpfung der Schwarzarbeit hilft einen fairen Wettbewerb sicherzustellen.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Zum Zweck der Klarheit soll auf alle relevanten Arbeitsnormen und Instrumente der Vereinten Nationen hingewiesen werden (siehe Frage 2).

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:

Neben der Verhütung der Zwangsarbeit, sind auch der Opferschutz und die Entschädigung von Opfern der Zwangsarbeit unabdingbar. Es soll jedenfalls neben ausstehenden Entgeltansprüchen zusätzlich eine Entschädigung zugesprochen werden. Die Entschädigung muss in einer Höhe festgesetzt werden, die abschreckend wirkt, um wirksam zu sein und auch wirklich dem Opfer zugute zu kommen. Für den Zeitraum der Rechtdurchsetzung von Ansprüchen muss der legale Aufenthalt und eine existenzielle Absicherung (Wohnen etc.) auf Kosten der Täter bzw. subsidiär durch die öffentliche Hand gewährleistet werden.

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:

Aktionspläne sind auf jedenfall zusätzlich zu Strafsanktionen als ultima ratio sinnvoll, da sie Präventivcharakter entwickeln können, auf andere Politiken in die gleiche Zielrichtung abgestimmt werden können.

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 Information der Menschen beiderlei Geschlechts und jedes Alters, um ihr Risiko, zu Opfern von Zwangsarbeit zu werden, zu verringern?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Aufklärung und Information ist jedenfalls zusätzlich zu Aktionsplänen und -Strafsanktionen sinnvoll, da diese auf die notwendige Sensibilisierung der Gesellschaft, aber auch der Täter und Opfer zielen.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Auch auf die informelle Wirtschaft muss das Arbeitsrecht anzuwenden sein, damit die Täter möglichst keinen Vorteil aus der Zwangsarbeit erwirtschaften können.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Ja, Ansprüche sollen auch gegen sogenannte Anwerbungs- und Vermittlungsdienste geltend gemacht werden können. Zu überlegen wäre, dass Vermittlungsagenturen nur dann legal tätig werden dürfen, wenn sie bestimmte Mindestkriterien erfüllen und der Kontrolle der Aufsichtsorgane unterliegen.

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:

Unter der Annahme, dass mit "Wiederherstellung aller Opfer" die "Wiederherstellung der Integrität aller Opfer" gemeint ist.

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:

Alle Opfer von Zwangsarbeit sollen Rechtsschutz und Anspruch auf Entschädigung in wirksamer und abschreckender Höhe ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit haben. Den Opfern soll nicht nur ein Bleiberecht zur kurzfristigen Durchsetzung eigener Ansprüche gesichert werden. Zur wirksamen Bekämpfung des Menschenhandels sind die Behörden auf Zeugenaussagen auch in

anderen Fällen angewiesen. Dazu ist ein entsprechend abgesicherter Aufenthalt im betreffenden Staat unbedingt erforderlich.

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:

Eine Ausstattung der Arbeitsaufsicht mit genügend Personal und entsprechender Ausbildung und Sensibilisierung auf das Thema hin wäre anzustreben.

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:

Zwangsarbeit und Menschenhandel sind ein internationales Phänomen und müssen durch von den Mitgliedstaaten koordinierte Maßnahmen wirksam bekämpft werden. Auch innerstaatlich müsste die Koordination der Kontrollbehörden (Exekutive, Arbeitsinspektion und Sozialversicherungsträger) verbessert werden.

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:

Zusätzlich sollten Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit dieses Feld beforscht wird und unter Beobachtung steht. Darüber hinaus wäre zu empfehlen, dass auch erhoben wird, welcher ökonomische Schaden durch Zwangsarbeit entsteht.

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:

Damit solche Kampagnen den Betroffenen zugute kommen, müssen niedrigschwellige Angebote gewählt werden (zB Streetwork, Frauenhäuser, etc).

- 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:

Die Finanzierung solcher Programme müssten allerdings tunlichst aus den einzuziehenden Profiten der Täter finanziert werden.

- 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:

Die Finanzierung solcher Programme müssten allerdings tunlichst aus den einzuziehenden Profiten der Täter finanziert werden.

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:

Die Finanzierung solcher Programme müssten allerdings tunlichst aus den einzuziehenden Profiten der Täter finanziert werden.

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:

Das Risiko ohne Entschädigung oder ohne durchgesetzte Ansprüche ausgewiesen zu werden soll jedenfalls abgewendet werden. Darüber hinausgehendes Bleiberecht oder eine Legalisierung des Aufenthaltes sollte in Zusammenhang mit einem Zeugen- oder Opferschutzprogrammes überlegt werden.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Ein Basisschutzniveau beim Sozialschutz soll für die Dauer des Aufenthaltes gesichert sein (Krankenversicherung, Wohnen, Verpflegung).

Ein spezielles Thema in diesem Zusammenhang stellt die Einbeziehung der Arbeit Strafgefangener (Freiheitsstrafe) in die Pensionsversicherung dar - siehe MRK-Entscheidung zur Beschwerde von Ernst Walter Stummer gegen Österreich (Nr 37452/02, publiziert ÖJZ 2012/138).

Im Ergebnis entschied der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass in einer Situation sich ändernder Standards einem Vertragsstaat nicht zum Vorwurf gemacht werden kann, wenn er bezüglich der Arbeit von Strafgefangenen dem Aspekt der Arbeitslosenversicherung mit Blick auf die Reintegration nach der Entlassung den Vorrang gegenüber der Altersversorgung einräumt.

In der Argumentation wird aber ein sich entwickelnder Trend in Richtung umfassendere Einbeziehung in die nationalen Sozialversicherungssysteme festgestellt. Während die European Prison Rules 1987 noch vom Grundsatz der Standardisierung der Gefängnisarbeit spricht, empfiehlt Art 26.17 der European Prison Rules 2006, dass "Strafgefangene, die arbeiten, soweit wie möglich in die nationalen Sozialversicherungssysteme einbezogen werden" sollen.

Weiters ist in der Entscheidung von einer Diskriminierung durch Doppelbestrafung die Rede, weil die Nichteinbeziehung arbeitender Strafgefangener in das Alterspensionssystem eine Unterscheidung zwischen Strafgefangenen und normalen Arbeitnehmern schafft, welche Gefahr läuft, einen Langzeiteffekt zu bewirken (...) der klar über die rechtmäßigen Erfordernisse der Ableistung einer bestimmten Freiheitsstrafe hinausgeht.

Diese Position wurde von einem relativ hohen Anteil des GH vertreten. Die Mehrheit für das eingangs ausgeführte Ergebnis betrug lediglich 10:7. Einiges deutet darauf hin, dass bei einer zukünftigen Beschwerde ein Sinneswandel erkennbar werden wird.

Ergänzend weist die Bundesarbeitskammer darauf hin, dass sich die institutionellen Rahmenbedingungen des Strafvollzuges durch die Auslagerung von Aufgaben an eine Justizbetreuungsagentur geändert haben (Errichtung durch das Justizbetreuungsagentur-Gesetz – JBA-G, BGBl I 2008/101 geändert durch BGBl. I Nr. 137/2009). Welche Auswirkungen diese Maßnahme auf die Beziehungen von Strafanstalten zu privaten Arbeitgebern und die Bedingungen der Häftlingsarbeit hat, können wir schwer einschätzen (vgl etwa zur Auslagerung die Stellungnahme des Zentralausschusses beim BMJ für die nicht dem Exekutivdienst zugeordneten Bediensteten des Planstellenbereichs Justizanstalten und die Beamten der Bewährungshilfe,

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00165_22/fnameorig_107938.html).

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:

Wenn einwandfrei nachgewiesen ist, dass es sich um derartige Güter und Dienstleistungen handelt.

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:

Vertrauensbildender Schutz kann die Opfer auch zur Zusammenarbeit motivieren.

- 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:

Keineswegs sollen Opfer für Delikte (Dokumentenfälschung, Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht usw) zur Verantwortung gezogen werden, die ihnen nicht zugerechnet werden können, und aus einer Zwangssituation resultieren.

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:

Besonderes Augenmerk ist bei allen Maßnahmen auf die besondere Schutzbedürftigkeit der Personengruppe der Kinder und Jugendlichen zu richten (vgl Kapitel 5 des Berichtes).

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

Ja Nein

Bemerkungen:

- c) *materielle Unterstützung?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Angemessene geschützte Unterkunft, Gesundheitsversorgung, einschließlich medizinischer und psychologischer Betreuung, sowie materielle Unterstützung muss als Grundleistung angeboten werden. Für Kinder und Jugendliche ist uU die Bestellung eines Vormundes nötig (vgl Frage 25a)

- 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:

Der Schutz der Privatsphäre und der Identität muss im Sinne des Opfer- und Zeugenschutzes jedenfalls gewahrt werden.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Gegenstand dieses Protokolls muss es auch sein, dass die Staaten insoweit zusammenarbeiten, dass der Schutz der Opfer, der Familienmitglieder und anderer Zeugen vor Einschüchterung und Vergeltungsmaßnahmen auch im Herkunftsland sichergestellt ist.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Soziale und wirtschaftliche Maßnahmen, einschließlich Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sollen im Rahmen von Zeugen- und Opferschutzprogrammen angeboten werden.

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:

Bestellung eines Vormunds – unter Sicherstellung der Interessen des Kindes

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:

Die Vermutung der Minderjährigkeit, sowie die Einbeziehung der Betroffenen in Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne der UNO-Kinderrechtskonvention wird befürwortet.

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:

Die Gewährung einer Bedenk- und Erholungszeit von mindestens 30 Werktagen erscheint zwar angemessen, wird aber je nach Grad der Traumatisierung uU länger sein müssen.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Die Beschränkung des Aufenthaltes lediglich zur Durchsetzung eigener Ansprüche wäre für die Behörden wertlos. Sollen Betroffene auch längerfristig zur

Abschaffung des Menschenhandels durch Zeugenaussagen beitragen, ist es wichtig, dass sie geschützt sind und auch längere Zeit ein Aufenthaltsrecht haben. Dann ist es allerdings notwendig, dass die betreffenden Personen auch Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dies wäre eine Motivation wirksam mit den Behörden zusammenzuarbeiten.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Wenn eine Rückführung gewünscht, möglich und ein entsprechendes Schutzniveau im Herkunftsstaat gesichert ist.

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:

Der Zugang zu kostenlosen effektiven und geeigneten Rechtsbehelfen (unentgeltliche anwaltliche Hilfe) und zu den Rechtssystemen (Straf-, Verwaltungs- und Zivilrecht) wird befürwortet einschließlich unentgeltlicher Rechtsberatung sowie Zugang zu allen Instanzen.

Auch die Festlegung, dass den Opfern unabhängig von sonstigen arbeitsrechtlichen materiellen Ansprüchen auch eine Entschädigung für immaterielle Schäden zustehen soll, wird befürwortet.

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:

Die Sicherstellung der Ausschöpfung von Rechtszügen für die Opfer von Zwangsarbeit muss vor allem darin bestehen, dass sie im betreffenden Land auf

den Verfahrensausgang warten können. Da sie als Zeugen Aussagen machen müssen, ist ein Verfahren wohl nur bei Anwesenheit des Opfers möglich. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass die betreffenden Personen während ihres Aufenthaltes Wohnmöglichkeiten haben und versorgt sind.

Es sei denn, die Aussagen bei Verhandlungen können auf anderem gesicherten Weg gemacht werden.

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

Ja Nein

Bemerkungen:

Die Sicherstellung der Rechtsausübung der Opfer gegenüber den Tätern, um Schadenersatz zu erlangen, wird befürwortet.

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 Prävention, des Rechtsvollzugs und des Schutzes der Opfer von Zwangsarbeit wahrzunehmen?*

Ja Nein

Bemerkungen:

Die Arbeitsaufsichtsdienststellen sollen nicht nur geschult werden und die entsprechenden Arbeitsmittel erhalten. Es muss den Behörden nicht nur Zugang zu Betriebsstätten eingeräumt werden, sondern auch in Privathaushalten im Sinne des Opferschutzes, wenn der begründete Verdacht besteht, dass es dort Opfer von Zwangsarbeit gibt.

- 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:

Über Gewinne aus Zwangsarbeit sollen jedenfalls nicht die Täter verfügen können. Diese sollten eingezogen und für den Opferschutz (Wohnen, Verpflegung, Entschädigungen) verwendet werden.

- 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:

Auch juristische Personen sollen neben natürlichen Personen für Zwangsarbeit haftbar gemacht werden können.

- 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:

Die Entwicklung von Zwangsarbeitsindikatoren wird befürwortet. Auch der Kreis der betroffenen Akteure, die daran mitarbeiten sollen.

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:

Damit die Zwangsarbeit effektiv bekämpft werden kann, ist eine Zusammenarbeit, Koordination und gegenseitige Unterstützung der Staaten untereinander erforderlich.

- 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: