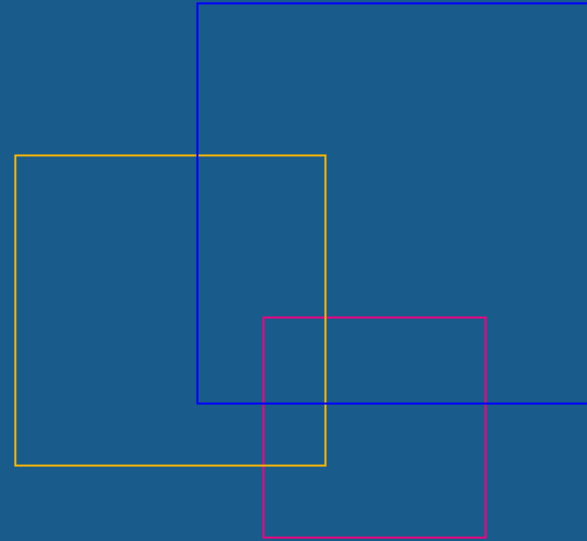
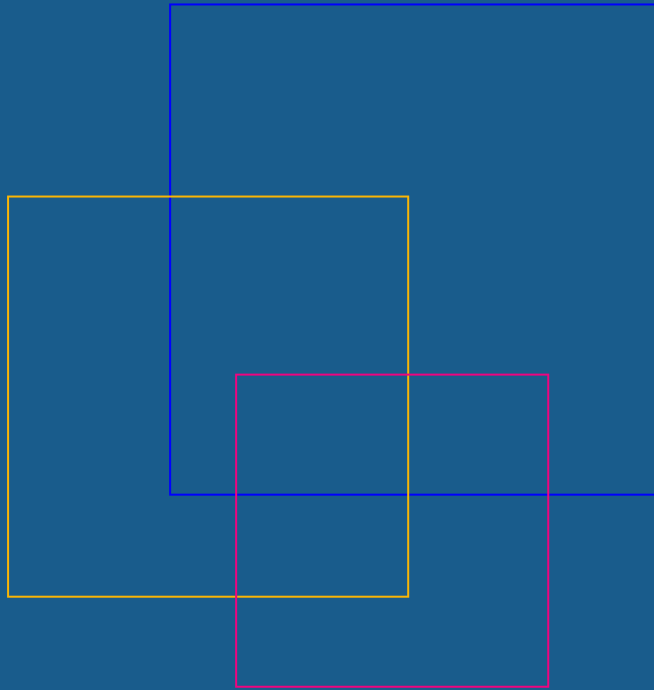




Internationales  
Arbeitsamt

**E I N S C H U L U N G S H A N D B U C H**



MENSCHENHANDEL UND ZWANGSARBEIT: WIE MAN DIE ANWERBUNG VON WANDERARBEITNEHMERN ÜBERWACHT

# MENSCHENHANDEL UND ZWANGSARBEIT

Wie man die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern überwacht

Arbeit in Freiheit

Sonderaktionsprogramm zur  
Bekämpfung der Zwangsarbeit

ISBN 92-2-717583-0  
978-92-2-717583-8

Sonderaktionsprogramm zur  
Bekämpfung der Zwangsarbeit

IAA

# MENSCHENHANDEL UND ZWANGSARBEIT

Wie man die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern überwacht

Ein Schulungshandbuch

Copyright (c) International Labour Organization 2006

*Erstmals veröffentlicht (2006)*

ILO-Publikationen unterliegen den urheberrechtlichen Bestimmungen nach dem 2. Protokoll des Übereinkommens über weltweiten Urheberrechtsschutz. Dennoch dürfen kurze Auszüge ohne Genehmigung unter der Bedingung veröffentlicht werden, dass die Quelle angegeben wird. Bezüglich der Erteilung von Vervielfältigungs- oder Übersetzungsrechten ist ein entsprechender Antrag an das Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland gerichtet werden. Das Internationale Arbeitsamt begrüßt derartige Anträge.

Büchereien, Institutionen und sonstige Nutzer, die im Vereinigten Königreich bei der Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: [cla@cla.co.uk](mailto:cla@cla.co.uk)], in den Vereinigten Staaten von Amerika beim Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)] oder in allen anderen Ländern bei ähnlichen Organisationen Reproduction Rights Organizations, registriert sind, dürfen in Übereinstimmung mit den zu diesem Zwecke ausgestellten Lizenzen Photokopien anfertigen.

---

978-92-2-717583-8 (print)

92-2-717583-0 (web pdf)

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen. Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen. Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen; eine Anforderung per Email ist ebenfalls möglich: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) angefordert werden.

Besuchen Sie auch unsere Website: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

## Danksagungen

Das IAO-Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit hat das vorliegende Handbuch ausgearbeitet. Es wurde ausführlich von Kollegen aus mehreren Abteilungen der IAO überprüft. Insbesondere würden wir gerne den folgenden Mitarbeiterinnen danken: Gloria Moreno-Fontes vom International Migration Programme, die die Entwicklung dieses Handbuchs intensiv begleitete. Ellen Hansen vom InFocus Programme on Skills, Knowledge and Employability, Alexander Samorodov, Employment Strategy Department und Mary Kawar, Gender and Employment Policy Department, lieferten ebenso hilfreiche Kommentare, für die wir uns gerne bedanken möchten. Wir danken auch unseren Kollegen des Sonderaktionsprogramms zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, Roger Plant, Caroline O'Reilly, Asha D'Souza, Carla Nzombe, Anne Pawletta und Coralie Thompson für ihre Kommentare und Hilfe während des abschließenden Redaktionsprozesses.

Ein besonderer Dank gilt auch den rumänischen Arbeitsinspektoren, Polizeibeamten, privaten Arbeitsvermittlungsvertretern sowie Regierungsbeamten, die im Februar und April 2004 an zwei Evaluierungsseminaren in Sinaia, Rumänien teilnahmen. Unser Dank gilt auch Catalin Ghinararu und Carmen Ionescu, die als Experten und Dolmetscher an beiden Seminaren teilnahmen.

### PROJEKTKOORDINATORIN UND VERANTWORTLICHE HERAUSGEBERIN

Beate Andrees, Programmreferentin, IAO-Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

### VERFASSERIN

Mariska N.J. van der Linden, IAO-Beraterin

### CO-AUTOREN

Sergio Ricca, IAO-Berater, redigierte das vorliegende Handbuch ausführlich und verfasste Teile von Kapitel 4 und 5. Sein Wissen über dieses Thema sowie seine Fähigkeit als Trainer in dem ersten Validierungsseminar waren von unschätzbarem Wert und wir danken ihm für seine Beiträge. Lars Thomann, IAO-Berater, aktualisierte 2005 die erste Fassung des Handbuchs vor dem Hintergrund neuer Forschungsergebnisse.

### LEKTORIN

Anne Pawletta, IAO-Beraterin



**DIE VERÖFFENTLICHUNG DES SCHULUNGSHANDBUCHES WURDE ERMÖGLICHT  
DURCH DIE GROSSZÜGIGE FÖRDERUNG DURCH**

**GTZ  
EU/AGIS  
Irland**



Mit finanzieller Unterstützung des AGIS Programms  
Europäische Kommission - Generaldirektion Justiz, Freiheit und  
Sicherheit

AGIS 2004



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



**Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung**



**Irish Aid**  
Department of Foreign Affairs  
An Roinn Gnóthaí Eachtracha



---

# Inhaltsverzeichnis

DANKSAGUNGEN .....	iii
ÜBER DIE NUTZUNG DIESES HANDBUCHS.....	1
ERLÄUTERUNG DER VERWENDETEN SYMBOLE .....	3
<b>1. MENSCHENHANDEL UND ZWANGSARBEIT: HINTERGRUND UND ÜBERBLICK .....</b>	<b>5</b>
1. Schlüsselwörter.....	5
2. Historischer Hintergrund und heutiger Menschenhandelsbegriff.....	7
3. Einige Tatsachen über den Menschenhandel .....	8
4. Ursachen für den Menschenhandel.....	10
5. Menschenhandel als Prozess.....	11
<b>2. DER MENSCHENHANDELSPROZESS: DIE ANWERBUNG .....</b>	<b>15</b>
1. Schlüsselwörter.....	15
2. Die IAO und private Arbeitsvermittlungen .....	16
3. Private Vermittler: Versuch eines Profils .....	17
4. Ermessensspielraum für Vermittler .....	20
5. Kriminelle Helfer im Umfeld des Vermittlers .....	22
6. Anwerbung zum Zwecke der Zwangsarbeit: Ein auf Täuschung ausgerichtetes Unternehmen .....	22
7. Geschlechtsspezifische Aspekte .....	22
<b>3. DIE REAKTION DER POLITIK AUF DEN MENSCHENHANDEL .....</b>	<b>25</b>
1. Das allgemeine politische Vorgehen .....	25
2. Die vier Modelle für eine Auslandsbeschäftigungspolitik .....	26
3. Die Rolle der Gesetzgebung .....	28
4. Steuerung von Migrationsströmen: Eine Empfehlung .....	32
5. Die Rolle der Regierungseinrichtungen .....	33
6. Die Rolle privater Arbeitsvermittler.....	34
7. Arbeits- oder Migrationsattachés.....	35
8. Bilaterale Abkommen über Arbeitskräftewanderung.....	35
<b>4. EINE SPEZIFISCHE ANTWORT AUF DEN MENSCHENHANDEL: DIE VERBESSERUNG DES ANWERBEVERFAHRENS.....</b>	<b>39</b>
1. Grundlegende Annahmen und Ziele .....	39
2. Private Anwerbung in elf Schritten .....	39
3. Missbrauchsmöglichkeiten.....	40
4. Ein Maßstab für die Kontrolle .....	41
5. Überwachungs-/Kontrollmethoden .....	42



<b>5. EINE SPEZIFISCHE ANTWORT AUF DEN MENSCHENHANDEL: DIE INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT</b> .....	<b>49</b>
1. Die Wirkung von Informationen .....	49
2. Die Verbreitung von Informationen .....	49
3. Phasen des Entscheidungsprozesses bei potenziellen Migranten .....	50
4. Öffentliche Informationskampagnen .....	51
5. Länder- und Arbeitsplatzspezifische Informationen .....	52
<b>6. EINE SPEZIFISCHE ANTWORT AUF DEN MENSCHENHANDEL: DIE STRAFVERFOLGUNG</b> .....	<b>55</b>
1. Verfolgung von kriminellen Praktiken .....	55
2. Informationsbeschaffung .....	56
3. Institutionelle Zusammenarbeit .....	57
4. Arbeits- und Gewerbeaufsicht .....	57
5. Einreichung von Beschwerden .....	58
6. Strafrechtliche Verfolgung: Umgang mit den Opfern von Menschenhandel .....	59
7. Verwaltungs- und zivilrechtliche Sanktionen .....	61
8. Strafmaßnahmen .....	61
9. Stigmatisierung der Täter .....	61
<b>EMPFOHLENE REFERENZEN</b> .....	<b>65</b>
Lektüre .....	65
<b>ANHANG I - FALLSTUDIEN</b> .....	<b>67</b>
<b>ANHANG II - BEISPIELE GUTER PRAXIS</b> .....	<b>77</b>

---

## Über die Nutzung dieses Handbuchs

Dieses Schulungshandbuch verfolgt das Ziel, das Bewusstsein von Arbeitsaufsichtsbeamten, Polizisten, Regierungsbeamten, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und sonstigen Personen und Stellen zu schärfen, die mit dem Thema Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsvermittlung befasst sind. Vor allem konzentriert es sich auf die Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern in extrem ausbeuterischen Arbeitssituationen, die den Tatbestand der Zwangsarbeit erfüllen könnten.

Das vorliegende Handbuch will sowohl informieren als auch Handlungshilfen bieten. Es vermittelt Informationen über missbräuchliche Anwerbepraktiken und Menschenhandel, sowie über die sozioökonomischen Faktoren, die das Auftreten von Zwangsarbeit erst ermöglichen. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf politischen Maßnahmen sowie Mitteln und Wegen, um diese Praktiken zu beenden. Das Handbuch fördert das ständige Lernen an der Praxis und den Erfahrungs- und Ideenaustausch zwischen Teilnehmern.

Da die Situation in jedem Land unterschiedlich ist, sollten Trainer den generischen Ansatz dieses Handbuchs um Informationen über die spezifischen Rechtsvorschriften, Maßnahmen und das sozioökonomische Umfeld ergänzen, die die Möglichkeiten des jeweiligen Landes, die Empfehlungen dieses Schulungshandbuchs umzusetzen, einschränken könnten. Die Materialien können an verschiedene Situationen, Teilnehmerkreise und Länderkontexte angepasst werden. Sie sind als flexibles Werkzeug gestaltet worden, das in vielfältiger Weise eingesetzt werden kann. Trainer sollten immer jene Teile des "Werkzeugkastens" verwenden, die sie am sinnvollsten finden - je nachdem, wie viel Zeit ihnen zur Verfügung steht und mit welchem Teilnehmerkreis sie es zu tun haben.



---

## Erläuterung der verwendeten Symbole

SCHLÜSSELWÖRTER      Begriffe, die man kennen muss, um das zur Diskussion stehende Thema zu verstehen



Selbsteinschätzungsfrage



Gruppenübung



Einschlägige Literaturhinweise



Einschlägige IAO-Übereinkommen und Empfehlungen



Einschlägige VN-Übereinkommen und Empfehlungen



Beispiel guter Praxis oder Fallstudie



---

# Menschenhandel und Zwangsarbeit: Hintergrund und Überblick

# 1

## 1. SCHLÜSSELWÖRTER

**MIGRATION:** Migration ist die Wanderung von Menschen, die ihr Herkunftsland auf der Suche nach einem besseren Leben verlassen oder die gezwungen sind, es zu verlassen. Arbeitsmigration ist die Wanderung von Menschen, die Arbeit suchen. Die IAO schätzt, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts ungefähr 175 Millionen Menschen außerhalb ihrer Heimatländer lebten, Flüchtlinge eingeschlossen. Es wird vermutet, dass 86 Millionen von diesen 175 Millionen erwerbstätig sind.

**ZWANGSARBEIT:** Das IAO-Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit (Nr. 29), 1930, sagt: "Als 'Zwangs- oder Pflichtarbeit' im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat" (Art. 2, Abs.1).

Obwohl Zwangsarbeit oft als ‚neue Sklaverei‘ bezeichnet wird, unterscheidet der Eigentumsbegriff zwischen Zwangsarbeit und Sklaverei im traditionellen Sinn. Traditionelle Sklaverei setzt voraus, dass ein Sklave Eigentum eines Herren ist, während Zwangsarbeit nur die Ausübung von Zwang und die Verleugnung der Freiheit postuliert. Daher ist Sklaverei eine Form der Zwangsarbeit, jedoch nicht die einzige. Es gibt viele Formen der Zwangsarbeit.

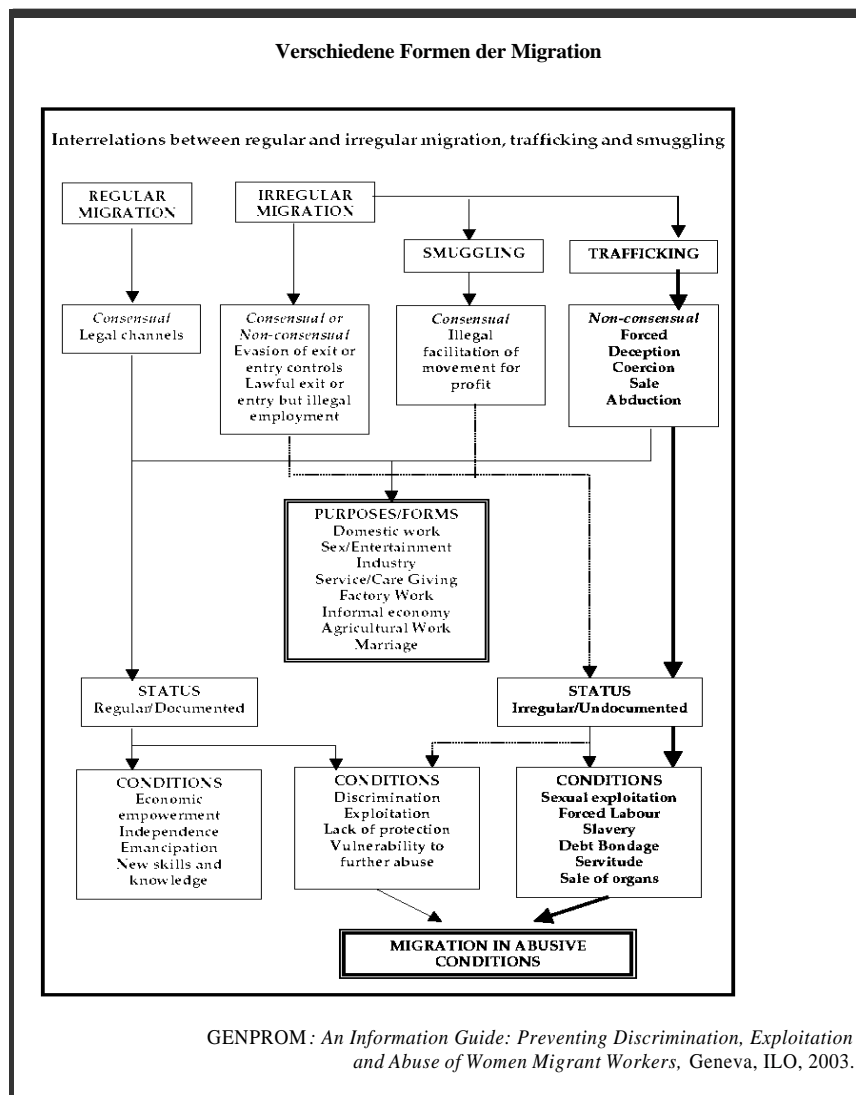
**WANDERARBEITNEHMER:** Gemäß der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990), bezieht sich der Begriff ‚Wanderarbeitnehmer‘ auf eine Person, die in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat (Art. 2 Abs.1).

**SCHULDKNECHTSCHAFT:** Hierbei handelt es sich um ein Beispiel für Zwangsarbeit. Nach der Definition des Zusatzabkommens über die Abschaffung von Sklaverei, Sklavenhandel und mit Sklaverei vergleichbaren Einrichtungen und Praktiken (Vereinte Nationen, 1956) ist Schuldknechtschaft eine Rechtsstellung oder eine Situation, die dadurch entsteht, dass eine Person einer anderen ein Darlehen gewährt und als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenigen einer seiner Kontrolle unterstehenden Person verpfändet, um die Schulden zurückzuzahlen. Wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistungen nicht zur Tilgung der Schuld dient, handelt es sich um eine Situation der Schuldknechtschaft.

**MENSCHENHANDEL:** Gemäß dem Protokoll zur Verhütung, Abschaffung und Bestrafung von Menschenhandel, insbesondere des Frauen- und Kinderhandel, als Ergänzung zur Konvention der Vereinten Nationen gegen transnationale organisierte Kriminalität (2000), bezeichnet der Ausdruck ‚Menschenhandel‘ die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von

Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Knechtschaft, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen (Art. 3(a)).

**SCHLEUSUNG:** Gemäß dem Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, als Ergänzung zur Konvention der Vereinten Nationen gegen transnationale organisierte Kriminalität (2000), besteht ‚Schleusung von Migranten‘ darin, „eine Person zur Erzielung eines direkten oder indirekten finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils illegal in einen Staat zu verbringen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzt und in dem sie auch keine unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis besitzt“ (Art. 3(a)). Die Schleusung von Menschen wird als eine freiwillige Vereinbarung angesehen, bei der die geschleuste Person einer der Vertragspartner ist. Zur Einschleusung kommt es immer dann, wenn Migranten aufgrund rechtlicher Beschränkungen und fehlenden Wissens über rechtmäßige Möglichkeiten der Migration, sich nicht frei über die Grenzen bewegen können. Daher bezahlen sie einen Schlepper, der er ihnen hilft, über die Grenze zu kommen. In der Praxis kann es schwer sein, zwischen Schleusung und Menschenhandel zu unterscheiden, da ersteres oft zu letzterem führt.



## 2. HISTORISCHER HINTERGRUND UND HEUTIGER MENSCHENHANDELSBEGRIFF

Der Begriff Menschenhandel ist nicht neu und wurde erstmals im 16. Jh. verwendet. Er war damals ein Synonym für Handel und ‚hin und her reisen‘. Insofern war keine negative Konnotation mit dem Wort verbunden. Im 17. Jh. jedoch wurde Menschenhandel mit dem Verkauf von illegalen oder nicht vertrauenswürdigen Handelsgütern assoziiert. Obwohl ‚trafficking‘ so interpretiert wurde, dass es hauptsächlich den Verkauf von Drogen und Waffen umfasste, beinhaltet der Begriff später auch den Handel mit Menschen, die als Ware behandelt und in die Sklaverei verkauft wurden. Dieser ‚traditionelle‘ Sklavenhandel wurde Ende des 19. Jh. verboten. Zu Beginn des 20. Jh. bezog sich der Begriff ‚trafficking‘ vor allem auf den „Sklavenhandel der Weißen“, der die Verbringung von Frauen und Kindern zum Zwecke der Prostitution über die Grenzen hinweg meinte.

Mit der Annahme des Protokolls zur Verhinderung, Bekämpfung und Strafverfolgung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, im Jahre 2000 (nachfolgend als Menschenhandelsprotokoll bezeichnet) wurden zwei Neuerungen im Bereich des Menschenhandels eingeführt. Zum Einen gibt es jetzt eine grundlegende und umfassende internationale Definition des Menschenhandels. Zum Anderen, und das ist noch wichtiger, hat die Definition des Menschenhandelsprotokolls einen sehr breiten Anwendungsbereich, da sie auch Zwangsarbeit als einen Zweck neben dem Bereich der sexuellen Ausbeutung beschreibt. Das Menschenhandelsprotokoll zieht zwar bestimmte Trennlinien zwischen dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung einerseits und dem Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit und erzwungenen Dienstleistungen (auch Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken und Dienstbarkeiten) andererseits, dies darf jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, dass sexuelle Ausbeutung unter Zwang keine Zwangsarbeit darstellt. In der Tat haben sich die IAO-Aufsichtsorgane im Rahmen des Übereinkommens über Zwangs- und Pflichtarbeit (Nr. 29) regelmäßig mit Zwangsprostitution und sexueller Ausbeutung befasst. Im Allgemeinen bezieht sich Menschenhandel jetzt auf die - oft illegale - Verbringung von Menschen über Grenzen oder innerhalb eines Landes, mit der Folge der Arbeits- oder sexuellen Ausbeutung.

Ein schwieriges Thema in Bezug auf den Schutz von Menschenhandelsopfern ist die Frage der Einwilligung der Opfer. Selbst wenn das Opfer ursprünglich seine Zustimmung gegeben hat, heißt dies auf keinen Fall, dass das Recht der betroffenen Personen auf volle Verteidigung und die Unschuldsvermutung eingeschränkt sind. Darüber hinaus sollte das Menschenhandelsprotokoll nicht so interpretiert werden, dass es dem Opfer die Beweislast aufbürdet. Im Allgemeinen ist die Einwilligung eines erwachsenen Menschenhandelsopfers überhaupt nicht mehr von Bedeutung, wenn eines der im Menschenhandelsprotokoll angeführten Mittel eingesetzt worden ist.

Die Verbringung von Menschen zum Zwecke der Zwangsarbeit und erzwungenen Dienstleistungen involviert in der Regel einen Vermittler oder Agenten, einen Transporteur und einen Arbeitgeber, die mit der Ausbeutung des Menschenhandelsopfers Gewinne machen. In manchen Fällen erbringt ein und dieselbe Person alle Dienstleistungen. Menschenhändler und Schleuser sind das Bindeglied zwischen zunehmenden Reise- und Telekommunikationsmöglichkeiten und einer zunehmenden Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in der entwickelten Welt einerseits und immer restriktiveren Regeln zur legalen Migration andererseits. Oft ziehen private Arbeitsvermittler, Zwischenhändler und Arbeitgeber ihre Vorteile aus dieser Lage und locken mögliche Migranten in ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse.



Für potenzielle Menschenhandelsopfer kann die Reise gefährlich sein, und die Arbeit im Zielland ist häufig illegal und gefährlich, schmutzig und degradierend. In den wohlhabenderen Ländern scheint eine gleichbleibende Nachfrage nach Arbeitskräften zu bestehen, die bereit sind, niedrig bezahlte und unsichere Arbeitsplätze anzunehmen, die zudem oft saisonalen Schwankungen unterliegen, während gleichzeitig die Staatsangehörigen der wohlhabenderen Länder zögern, diese Arbeitsplätze zu akzeptieren. Dies führt zu einer Situation, in der irreguläre Migranten sich keinem Wettbewerb mit den einheimischen Arbeitskräften um ihre Arbeitsplätze ausgesetzt sehen, sondern eher mit anderen Migranten konkurrieren, was zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmer führen kann („race to the bottom“ - Wettlauf nach unten).

### 3. EINIGE TATSACHEN ÜBER DEN MENSCHENHANDEL

Es ist schwierig, die Zahl der im Rahmen des Menschenhandels verbrachten Menschen zu schätzen, da die meisten dieser Wanderbewegungen irregulär und in unregelter Form stattfinden. Dennoch hat die IAO vor kurzem eine globale Schätzung zu Zwangsarbeit veröffentlicht, und zwar einschließlich der sich aus dem Menschenhandel ergebenden Zwangsarbeit.

Diese globale Schätzung besagt, dass mindestens 2.4 Millionen Menschen als Folge des Menschenhandels unter Zwang arbeiten. Ungefähr 20 Prozent der Zwangsarbeiter insgesamt und ungefähr ein Viertel der Zwangsarbeiter, die von privaten Vermittlern vermittelt wird, ist eine Folge von Menschenhandel und repräsentiert damit einen signifikanten Anteil. Dennoch gibt es starke geografische Abweichungen bezüglich des Anteils der Menschenhandelsopfer an der Gesamtzahl der Zwangsarbeiter. Opfer der Menschenhändler - wie in Tabelle 1 gezeigt - werden in dem Zielgebiet gezählt (d.h., wo sie gezwungen werden zu arbeiten) und nicht im Herkunftsgebiet. Die relativ niedrigen Schätzungen für Afrika oder die Transformationsländer sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Menschen aus diesen Regionen in andere Regionen, einschließlich der Industriestaaten, verbracht werden.

Tabelle 1: Regionale Verteilung der Zwangsarbeiter, die Opfer des Menschenhandels wurden

Länder/Regionen	Zahl der Zwangsarbeiter als Folge von Menschenhandel
Asien und Pazifik	1,360,000
Industriestaaten	270,000
Lateinamerika und die Karibik	250,000
Mittler Osten und Nordafrika	230,000
Transformationsländer	200,000
Afrika südlich der Sahara	130,000
<b>Weltweit</b>	<b>2,440,000</b>

Quelle: ILO: *A global alliance against forced labour*, S. 14, 2005.

Wenn man die Opfer von Menschenhandel betrachtet, die unter Zwangsarbeitsbedingungen arbeiten, ergibt sich ein etwas anderes Bild, als wenn man die Gesamtheit aller Zwangsarbeitsopfer betrachtet: Die meisten Menschen werden zum Zwecke der Zwangsarbeit zur gewerbsmäßigen sexuellen Ausbeutung Opfer von Menschenhändlern (43 Prozent), aber viele werden auch mit dem Ziel der wirtschaftlichen Ausbeutung angeworben (32 Prozent). Die verbleibenden Opfer werden aus verschiedensten Gründen oder nicht näher zu bestimmenden Gründen Opfer von Menschenhändlern (25 Prozent). Auch hier bestehen geografische Unterschiede, wobei die wirtschaftliche Ausbeutung in den Industriestaaten ein Viertel ausmacht, im Nahen Osten und in Nordafrika aber bis zu 90 Prozent beträgt.

Wer Opfer von Menschenhändlern wird, in welchen Wirtschaftssektoren sie arbeiten und ihre Herkunfts- und Zielgebiete, all das ist von Region zu Region unterschiedlich:

- Kinder und junge Frauen werden in Mittel- und Südamerika sowie in West- und Zentralafrika innerhalb eines Landes und grenzüberschreitend gehandelt, um primär als Hausangestellte und in der Sexindustrie ausgebeutet zu werden.
- Innerhalb Südamerikas und über die Grenzen hinweg werden zumeist Männer Opfer von Menschenhändlern, um in abgelegenen ländlichen Gebieten und in der Landwirtschaft zu arbeiten.
- Menschen aller Altersgruppen werden über die Landgrenzen Südasiens verbracht, um in Teppich- und Kleiderfabriken, im Straßenhandel und als Bettler, auf Baustellen und Teeplantagen, in Produktionsstätten und Ziegeleien unter zwangsähnlichen Bedingungen zu arbeiten .
- Im Mittleren Osten und Nordafrika werden Frauen und Mädchen verkauft, um als Hausangestellte zu arbeiten, und asiatische Männer werden auf Baustellen und als Hilfsarbeiter in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vermittelt.
- Migrationsströme aus Osteuropa und Asien nach Westeuropa (oft mit osteuropäischen Ländern als Transitländer) betreffen Frauen und Mädchen, die von Menschenhändlern in die Sexindustrie verkauft werden, ebenso wie Frauen und Männer, deren Arbeitskraft z.B. in der Landwirtschaft oder auf dem Bau ausgebeutet wird.
- Migrationsströme aus Zentralasien und dem kaukasischen Raum neigen dazu, hauptsächlich im Baugewerbe und der Landwirtschaft (Baumwollplantagen) zu enden, wobei Russland ein wichtiges Zielland ist. Darüber hinaus stellen Zentral- und Ostasien wichtige Transitgebiete für Menschenhandelsopfer dar.
- In China werden viele junge Frauen und Mädchen einem hohen Risiko der Arbeits- und sexuellen Ausbeutung ausgesetzt, wenn sie im Rahmen der Binnenwanderung aus ländlichen Gebieten in die Städte ziehen. Viele chinesische Migranten sind durch Menschenschmuggel und -handel auch anfällig dafür, in ethnischen Gewerbeenklaven in Europa und Nordamerika zu landen, vor allem in sogenannten ‚sweatshops‘ [kleinen ausbeuterischen Fabriken mit schlechten Arbeitsbedingungen], Restaurants und in privaten Haushalten.

Erst seit kurzem hat sich ein umfassenderes Bild des Menschenhandels entwickelt. Obwohl Menschenhandel ursprünglich mit Frauen, Kindern und sexueller Ausbeutung assoziiert wurde, beginnt die Welt wahrzunehmen, dass Menschenhandel Menschen aller Altersgruppen, beide Geschlechter und eine große Zahl von Wirtschaftszweigen betrifft.

## 4. URSACHEN DES MENSCHENHANDELS

Ein Faktor, der zu dem vermehrten Auftreten von Menschenhandel beiträgt, ist die Globalisierung. Technische Entwicklungen haben die Kommunikation erleichtert, was zum Beispiel zu einer starken Nutzung von Mobiltelefonen durch die Menschenhändler geführt hat. Auch das Reisen ist viel leichter und schneller geworden. Darüber hinaus ist die Entwicklung von einer zunehmenden Ungleichheit innerhalb und außerhalb der Herkunftsländer begleitet worden, auch wenn die Globalisierung zu einem höheren Lebensstandard in der entwickelten Welt geführt hat. Die Globalisierung hat auch zu einem Abbau von Schranken bezüglich der internationalen Handels- und Kapitalströme beigetragen. Diese Entwicklung geht nicht einher mit ähnlichen politischen Entscheidungen zur Aufhebung der Beschränkungen der Migration.

Faktoren, die den Menschenhandel fördern, sind u.a.:

### Auf der Angebotsseite:

- Schlechte Regierungsführung, die zu einem Klima führt, in dem die Geschäfte der Menschenhändler aufgrund einer ineffektiven, nicht vorhandenen oder korrupten öffentlichen Verwaltung florieren;
- Inadäquates Rechts- und Gerichtswesen;
- Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und unterbezahlte Beschäftigung;
- Geschlechtsspezifische Diskriminierung in Beschäftigung, Bildung und dem Zugang zu Informationen. Zum Beispiel führt eine Bevorzugung von Männern im Hinblick auf formale Beschäftigungschancen im Ausland dazu, dass Frauen eher Opfer von Menschenhändlern werden;
- Ineffiziente oder nicht vorhandene legale Migrationsmöglichkeiten;
- Fehlende Informationen über mögliche Wege der Arbeitsaufnahme im Ausland;
- Armut und Verschuldung;
- Analphabetentum und niedriges Bildungsniveau;
- Wissenslücken über die mit Arbeitsmigration verbundenen Risiken;
- Niedriges Risiko und hoher Gewinn für die Täter.

### Auf der Nachfrageseite:

- Wettbewerbsdruck in den Industrieländern, der durch Unterverträge, Outsourcing und Lohndruck zu einer Kostensenkung führt;
- Tendenz einheimischer Arbeitskräfte, aufgrund höherer Bildungsabschlüsse, verbesserter Wohlfahrtssysteme (Arbeitslosenversicherung, Familienleistungen, Mindestlöhne) und gestiegener Erwartungen körperliche Tätigkeiten abzulehnen;
- Höhere Frauenerwerbsquoten, die zu einem gesteigerten Bedarf an Hausangestellten, Kinder- und Altenbetreuern führen;
- Nachfrage der Verbraucher nach Produkten und Dienstleistungen zu geringen Kosten bei gleichzeitiger schneller Lieferung;
- Wachstum der Sex- und Unterhaltungsindustrie und damit verbundener steigender Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen;
- Fehlen eines effektiven ordnungspolitischen Rahmens und fehlende Umsetzung von Rechtsvorschriften;
- Fehlender Respekt für Menschenrechte;
- Niedriges Risiko, hohe Gewinne;
- Fehlendes Bewusstsein;
- Korrupte Einwanderungs- und Zollbeamte in Herkunfts-, Transit- und Zielländern.

## 5. MENSCHENHANDEL ALS PROZESS

Der Menschenhandelsprozess kann als gut organisiertes Geschäft beschrieben werden, das in drei aufeinander folgenden Schritten stattfindet, gemäß den im ‚Menschenhandelsprotokoll‘ beschriebenen strafbaren Handlungen:

- A) Anwerbung potenzieller Kandidaten für eine Beschäftigung im Ausland
- B) Transfer angeworbener Arbeiter zu den ihnen zugewiesenen Arbeitsplätzen im Ausland
- C) Aufnahme oder Beherbergung von Migranten, um sie unter erzwungenen, ausbeuterischen oder Zwangsarbeitsbedingungen arbeiten zu lassen

Man sollte jedoch bedenken, dass die missbräuchlichen Bedingungen nicht in jeder Phase des Menschenhandelsprozesses gleichzeitig vorliegen müssen, um eine Situation der Zwangsarbeit herzustellen. Zwang und Ausbeutung können beispielsweise zu einem späteren Zeitpunkt des Prozesses stattfinden, wenn man mit der Arbeit angefangen hat, während die Anwerbung und der Transport des Migranten bereits vor der Abfahrt vereinbart wurden. Daher sollte angemerkt werden, dass die drei Phasen sehr nah zusammen liegen: Es ist nicht unbedingt so, dass jeder angeworbene und beförderte Migrant in einer Situation der Zwangsarbeit landet; es kann jedoch so sein, dass ein Wanderarbeitnehmer, den man in regulärer Weise angeworben und zum Zielort gebracht hat, sich dennoch in einer Situation der Zwangsarbeit wiederfindet. Tatsächlich sind viele derjenigen, die in einer Situation der Zwangsarbeit landen, aus eigenem Entschluss migriert und erst im Verlauf der Reise oder an ihrem Zielort zu Opfern von Zwangsarbeit geworden.

### A) Anwerbephase

Menschenhändler, die Opfer in ihre Gewalt bringen wollen, verwenden eine Reihe unterschiedlicher Mittel:

- Gewalt, Zwang und Täuschung  
Werber können ihre Opfer mit falschen Versprechungen von gut bezahlten Jobs in ein anderes Land locken. Sie verwenden u.U. auch Gewalt und Zwang. Einige Opfer sind entführt worden, aber in den meisten Fällen gibt es in der Anwerbephase ein gewisses Maß an Einverständnis zwischen dem Menschenhändler und dem potenziellen Opfer.
- Freiwillige Anwerbung von arglosen Opfern  
Verleitet durch Aussicht auf ein besseres Leben gehen viele Migranten freiwillig mit den Werbern, suchen sie sogar, und sind nur zu gern bereit, für ihre Auslagen zu zahlen. Sie erklären sich einverstanden, sich beim Anwerbenden zu verschulden. So laufen sie Gefahr, Menschenhandelsopfer zu werden, da die Schulden später als Druckmittel verwendet werden können.
- Prostitution und Menschenhandel  
Frauen, die in der Sexindustrie des Herkunftslandes arbeiten, sind besonders gefährdet, Opfer von Menschenhändlern zu werden. Das liegt daran, dass Zuhälter oft ein Teil krimineller Netzwerke sind, und Sexarbeiterinnen schon vorher innerhalb des eigenen Landes gehandelt, verkauft oder weiter verkauft worden sind.
- Verwendung gefälschter Dokumente  
Migranten werden u.U. mit gefälschten Dokumenten versorgt, einschließlich gefälschter Pässe und Visa, Arbeitsverträge, Heiratsurkunden etc.

- Umsetzungsverfahren  
Vor der Abreise können die Menschenhändler die Migranten und ihre Familien veranlassen, den Preis für die Reise ganz oder teilweise, bar oder in Sachwerten, zu zahlen. Die Schlepper können den Migranten auch bestimmte Bedingungen auferlegen, wie z.B.:
  - a) ‚Vormundschaft‘ durch einen Vertreter des Schleppernetzwerks im Zielland
  - b) Pflichtbeschäftigung im Zielland zu von den Schleppern diktierten Bedingungen
  - c) Beschäftigung in von den Schleppern ausgewählten Sektoren, ohne dass es ein Beschwerderecht gibt
  - d) Ein ‚Schweigegelübde‘, welches, wenn es gebrochen wird, zur Bestrafung durch die Täter und/oder zu Denunziation an die Polizei und zur Deportation führt.

## B) Transport

Der Menschenhandel kann folgendermaßen vor sich gehen:

- Innerhalb von Ländern oder über Landesgrenzen hinweg
- Durch die Verwendung einer Vielzahl von Mitteln oder Methoden  
Zum Beispiel können die Schlepper Reiseunternehmen und -veranstalter einsetzen.
- Durch den Einsatz einer Vielzahl von Verkehrsmitteln  
Die Beförderung kann z.B. per Flugzeug, Container, Schiff, Schnellboot und Lastwagen oder sogar zu Fuß erfolgen.
- Über einfache oder komplexe Wege  
Die Zeit, die zwischen Abreise und Ankunft vergeht, kann mehrere Monate oder sogar Jahre betragen. Die Schlepper, nicht die Migranten, entscheiden über die Routen und häufig auch den Bestimmungsort.

Einige Beispiele für schlechte Bedingungen während der Reise:

- Verstoß gegen die ursprüngliche Vereinbarung durch den Menschenhändler, zum Beispiel Ankunft in einem anderen Zielland als ursprünglich vereinbart
- Reisen in zu großen Gruppen und mit unsicheren Verkehrsmitteln
- Man wird von Schlepper zu Schlepper weitergereicht
- Körperlicher, emotionaler und sexueller Missbrauch

## C) Aufnahme- und Arbeitszuweisungsphase

Menschenhändler decken ihre unterdrückerischen, ausbeuterischen und missbräuchlichen Absichten oft erst auf, nachdem der Wanderarbeitnehmer am Zielort eingetroffen ist. Dort schotten sie ihre Opfer in einem Netz von Abhängigkeiten ab und ersticken alle Versuche des Aufbegehrens. Insofern kann eine Handlung, die am Anfang wie eine Einschleusung aussah, sich in Wirklichkeit als Menschenhandel erweisen.

Die häufigsten Beispiele für Missbrauch durch die Arbeitgeber:

- Verstoß gegen den ursprünglichen Vertrag:
  - Zu lange Arbeitszeiten
  - Vorenthalten des Lohns

- Vorenthalten des vereinbarten Gehalts oder Lohns durch Gewährung von Natural- statt Geldlohn
- Arbeit in einem anderen als dem vereinbarten Sektor (z.B. der Prostitution)
- Keine bezahlten Krankheitstage
- Kein Urlaub
- Körperlicher, geistiger und sexueller Missbrauch
- Isolation und schlechte Unterbringung
- Erzwungene Drogeneinnahme
- Unangemessenes Essen und sogar Nahrungsentzug

Ein typisches Merkmal des Verhaltens des Menschenhändlers ist es, gegenüber dem Opfer eine dauerhafte und dominante Verbindung einzugehen. Diese Abhängigkeit findet manchmal schon in einem frühen Stadium des Transfers statt, spätestens aber zum Zeitpunkt der Zuweisung einer Arbeit. Die typischsten Arten des direkten oder indirekten Zwanges sind:

- Konfiszierung der Ausweispapiere, so dass der Migrant nicht in der Lage ist, die Rückreise anzutreten
- Androhung von Denunziation bei den Behörden des Beschäftigungslandes
- Androhung von körperlicher Gewalt gegen den Wanderarbeitnehmer
- Androhung, den Familienangehörigen des Migranten körperliches Leid zuzufügen
- Soziale Isolation
- Einsperren
- Schuldknechtschaft
- Vorenthalten des Lohns oder unberechtigte Lohnabzüge wegen Nichtbeachtung der Forderungen des Arbeitgebers

## WEITERFÜHRENDE LITERATUR UND ÜBUNGEN



- Special Action Program to Combat Forced Labour: *Trafficking in Human Beings: New Approaches to Combating the Problem*, Geneva, ILO, 2003
- ILO: *A global alliance against forced labour: Global Report Under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva, ILO, 2005.
- ILO: *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement*, Geneva, ILO, 2005.
- ILO: *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd Session, Geneva, ILO, 2004.
- ILO: *Stopping Forced Labour: Global Report Under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva, ILO, 2001.
- ILO: *The role of private employment agencies in the functioning of the labour markets, Report VI, ILC 81st session*, Geneva, ILO, 1994.
- USA State Department: *The Annual Trafficking in Persons Report*, 2003. <http://www.state.gov/documents/organization/21555.pdf>
- Bales, Kevin: *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, California: University of California Press, Ltd. 1999.
- [www.ilo.org/forcedlabour](http://www.ilo.org/forcedlabour)
- [www.antislavery.org](http://www.antislavery.org)



Anhang I - Fallstudien A - J

---

# Der Menschenhandelsprozess: Die Anwerbung

## 2

### 1. SCHLÜSSELWÖRTER

**ANWERBUNG:** Der Begriff ‚Anwerbung‘ bezeichnet für gewöhnlich Stellenanzeigen, die Suche nach Bewerbern, Bewerberauswahl, Arbeitsvermittlung, direkte Einstellung oder Einstellung mit Hilfe Dritter. Tatsächlich ist Anwerbung ein präziser juristischer Begriff, der auf den ersten Schritt zur Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses verweist. In dieser Hinsicht kann er definiert werden als freiwilliges Eingehen einer vertraglichen Verpflichtung, bei der sich die eine Partei verpflichtet, einen im Voraus festgelegten Lohn für eine in einer bestimmten Zeit zu erbringenden Arbeit zu zahlen.

Im Zusammenhang mit dem Menschenhandel besteht jedoch Einverständnis darüber, dass Anwerbung folgendes bedeutet: Anwerbung für und Angebot von Arbeitsgelegenheiten in anderen Regionen oder einem anderen Land, Auswahl der Bewerber und Transfer der ausgewählten Bewerber zu den Arbeitsplätzen im Ausland, auch unter Anwendung von Gewalt, Druck, Täuschung oder Betrug.

Manchmal bedeutet Anwerbung eine direkte Vertragsbeziehung, die den Anwerber an den Arbeitnehmer bindet. Missbräuchliche Anwerbung basiert oft auf mündlichen Absprachen und ist daher entweder fehlerhaft oder gar nicht dokumentiert.

**ARBEITGEBER AUSLÄNDISCHER ARBEITNEHMER:** Eine natürliche oder juristische Person oder ein Unternehmen, dessen Hauptsitz außerhalb des Staates des Wanderarbeitnehmers liegt, welche/s den Wanderarbeitnehmer mit einem schriftlichen oder mündlichen Vertrag für eine entlohnte Beschäftigung einstellt, eingestellt hat oder einzustellen beabsichtigt.

**PRIVATE ARBEITSAGENTUR:** Jede natürliche oder juristische Person oder ein Unternehmen, ob lizenziert oder nicht, die/das unabhängig von öffentlichen Stellen ist, und die/das eine oder mehrere der folgenden Arbeitsmarktdienstleistungen anbietet:

- Dienstleistungen, um Stellenangebote und Bewerbungen in Einklang zu bringen, ohne dass der private Vermittler Teil des Beschäftigungsverhältnisses, das sich aus dieser Dienstleistung ergeben kann, wird.
- Dienstleistungen für die Beschäftigung von Arbeitnehmern mit dem Ziel, sie für einen Dritten zur Verfügung zu stellen.
- Sonstige Dienstleistungen in Verbindung mit der Suche nach einem Arbeitsplatz, definiert durch die zuständige Behörde nach Beratungen mit den repräsentativsten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, wie z.B. die Bereitstellung von arbeitsbezogenen Informationen, die nicht zum Ziel haben, Arbeitsangebote und Bewerber zusammen zu bringen.



## 2. DIE IAO UND PRIVATE ARBEITSVERMITTLUNGEN

Die Einstellung der IAO zu privaten Arbeitsvermittlungsagenturen hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich verändert. Traditionell hat die IAO die öffentliche Arbeitsvermittlung den privaten Agenturen vorgezogen, da das Vermittlungsmonopol der öffentlichen Arbeitsverwaltung als besser geeignet angesehen wurde, um die Anwerbung, Vermittlung und Beschäftigung von Arbeitnehmern auszuführen. Es wurde auch befürchtet, dass private Arbeitsvermittlungsagenturen primär aus eigenem Interesse handelten und daher geneigt sein könnten, sich auf missbräuchliche Praktiken einzulassen.

Mit der Aufhebung des Vermittlungsmonopols der öffentlichen Arbeitsvermittlungen in vielen Ländern Anfang der 1990er Jahre änderte sich diese Ansicht jedoch, auch weil in vielen Ländern das private Arbeitsvermittlungsgewerbe an Bedeutung gewann. Diese Entwicklung spiegelte das veränderte strukturelle Wirtschaftsumfeld und eine zunehmende Nachfrage nach Flexibilität auf Seiten der Arbeitgeber wider. Private Arbeitsvermittlungsagenturen und ihre Dienstleistungen werden von der IAO jetzt voll und ganz als legitime Akteure auf dem Arbeitsmarkt anerkannt; oft erbringen sie Arbeitsvermittlungsdienste effektiver, flexibler und günstiger als die öffentliche Arbeitsverwaltung. Die Annahme des IAO-Übereinkommens über private Arbeitsvermittler Nr. 181 (1997) gibt diese Änderung im Denken und in den Zielen, die Normen für die Interaktion der privaten Arbeitsvermittlungsagenturen mit den Kunden und den staatlichen Behörden zu beeinflussen, wider.

Auf dem informellen Vermittlungsmarkt sind die Zwischenhändler manchmal ehemalige Menschenhandelsopfer. Zum Beispiel können Frauen, die zur Prostitution gezwungen worden waren, die Wege und Kontakte, die sie aus der Vergangenheit kennen, nutzen, um ihrerseits Frauen anzuwerben, die sie so zu Opfern machen. Ein besonderes Problem besteht im Zusammenhang mit der missbräuchlichen Anwerbung per Internet. Diese gibt es sowohl in Herkunftsländern als auch in Zielländern häufig. Sie verleiten potenzielle Migranten mit falschen Versprechungen zur Ausreise. Die Herkunft irreführender Anzeigen ist oft sehr schwer zu ermitteln. Unter Umständen vermitteln Zwischenhändler und private Arbeitsvermittlungsagenturen Menschen auch unbewusst in Zwangsarbeitsverhältnisse im Ausland. Es ist oft schwierig, ein klares Bindeglied zwischen dem Anwerber und dem missbräuchlichen Arbeitgeber am Ende der Menschenhandelskette zu finden. Daher ist es wichtig, das Arbeitsvermittlungsgewerbe nicht von vornherein zu kriminalisieren, sondern vielmehr Normen zu etablieren, die den Missbrauch in jedem Stadium des Migrationprozesses verhindern. Eine Anwerbung kann auch bei Ankunft des Migranten im Zielland erfolgen. Einschleusungen werden zunehmend durch Untergrundnetzwerke ermöglicht, die nicht offiziell als private Arbeitsvermittler registriert sind. Um ihre missbräuchlichen Einstellungsaktivitäten durchführen zu können, verbergen diese Agenturen ihren wahren Charakter und geben vor, dass es sich bei ihnen um eine andere Art von Agentur handelt, wie z.B. ein Reisebüro, eine Aupair-Vermittlung, eine Agentur zur Vermittlung von Haushaltsdienstleistungen oder um Eheanbahnungsinstitute, die potenzielle Ehefrauen per Katalog anbieten. Eine Kurzbeschreibung dieser Art von ‚Tarnunternehmen‘ und mögliche Gesetzeslücken betreffend Schlepperaktivitäten wird nachstehend gegeben.

### 3. PRIVATE VERMITTLER: VERSUCH EINES PROFILS

Man kann die Vermittler grob in zwei Kategorien unterteilen:

Zwischenhändler Einzelner Vermittler, der alleine/auf eigene Rechnung, aber oft auch als Teil eines Netzwerks arbeitet.

Ein Zwischenhändler kann unter mehreren Tarnungen operieren, zum Beispiel als:

- ‚Freund eines Freundes‘
- Familienmitglied
- Freund bzw. Verlobter
- Allgemein geachtete Dorfältester

Agentur Ein Ein-Mann-Vermittlungsunternehmen oder eine mehrköpfige Vermittlungsagentur, die legal, halblegal oder hinter der Fassade der Legalität arbeitet.

Private Arbeitsvermittlungsagenturen können unter mehreren Tarnungen agieren, z.B. als:

- Private Arbeitsvermittlungsagenturen
- Reisebüros
- Model- und Modeagenturen
- Tänzer- und Unterhaltungsagenturen
- Schauspieler- und Künstleragenturen
- Heiratsvermittlungen und Eheanbahnungsinstitute
- Agenturen, die Vermittlung nicht als primäre Aktivität betreiben, sich dort jedoch engagieren
- Brieffreundschafts- und Kontaktbüros

#### a) Reisebüros

Getarnte private Arbeitsvermittlungsagenturen operieren oft in Form von Reisebüros als Zwischenhändler für irreguläre Arbeit im Ausland. Obwohl sie meistens in der Schleusung von Menschen aktiv sind, zeigt die Erfahrung, dass sie auch in Menschenhandel involviert sein können, insbesondere bei Anwerbung und Transport der Opfer. Fehlende gesetzliche Regelungen können zusätzlich zu Lücken beim Schutz der Menschenhandelsopfer führen. Immer öfter bieten Reisebüros ihre Dienstleistungen Studenten an, die Sprachschulen im Ausland besuchen wollen. Studentenvisa ermöglichen ihnen, neben dem Studium Geld zu verdienen, um ihre Studiengebühren zu begleichen, aber auch die oft sehr überzogenen Gebühren der Reisebüros zurückzuzahlen.

- Das Problem der verschwommenen Linie zwischen Schleusung und Menschenhandel wird am Beispiel der Reisebüros, die sich an solchen Fehlpraktiken beteiligten, deutlich.
- Da diese Reisebüros halblegal oder sogar illegal arbeiten und daher nicht in den Geltungsbereich der Gesetze und Vorschriften für private Arbeitsvermittlungsagenturen fallen, ist es schwierig, diese Fälle von Menschenhandel aufzudecken und zu sanktionieren. Was die wirksame Umsetzung besonders behindert, ist der Mangel an einschlägigen Rechtsvorschriften in der Mehrzahl der Länder, um auf die spezifischen Probleme mit getarnten Reisebüros und ihren möglichen und tatsächlichen Fehlpraktiken reagieren zu können.

- Da Reisebüros als normale Unternehmen operieren, gibt es in den meisten Herkunfts- und Zielländern keinerlei spezielle Rechtsvorschriften für Reisebüros in Bezug auf ihre Tätigkeit als Arbeitsvermittler.
- Dazu kommt, dass die Reisebürobranche sich bisher lediglich in Bezug auf die sexuelle Ausbeutung von Kindern Selbstbeschränkungsmaßnahmen auferlegt hat. Dieser Verhaltenskodex für den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung auf Reisen und im Tourismus (der Kodex) ist ein Projekt, das den Privatsektor Tourismus mit der Nichtregierungsorganisation ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes) vereint und das Ziel verfolgt, die sexuelle Ausbeutung von Kindern an Tourismuszielen zu verhindern. Die Reiseveranstalter und ihre Dachverbände, Reisebüros, Hotels, Fluggesellschaften usw., die den Kodex akzeptieren, verpflichten sich zu seiner Umsetzung.

#### **b) Au-pair-Vermittlungen**

Die Vermittlung von ‚Au-pairs‘ ist der vorübergehende Aufenthalt junger Menschen bei Familien im Ausland zur Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse und ihrer Kenntnisse vom Aufnahmeland. Normalerweise wohnen sie bis zu zwei Jahre in ihren Gastfamilien, erhalten Kost und Logis und ein Taschengeld als Gegenleistung für Hilfeleistungen im Haushalt und Kinderbetreuung. Die Arbeit soll leicht sein und nicht über fünf Stunden am Tag hinausgehen, und Au-Pairs sollen weder Haushälterin noch Kindermädchen ersetzen. Agenturen, die anbieten, Au-Pairs in ein anderes Land zu vermitteln, verzeichnen in den letzten Jahren einen immer größeren Zulauf, insbesondere solche, die ihre Geschäfte über das Internet führen.

Leider hat auch gewissenloses Handeln von Agenturen und Missbrauch und Ausbeutung von Au-Pairs durch die Gastfamilien zugenommen:

- Die Lage ausgebeuteter Au-Pairs unterscheidet sich von derjenigen der Wanderarbeitnehmer, die als Hausangestellte arbeiten. Au-Pairs reisen gewöhnlich legal ins Gastland ein, und daher kann man Au-Pairs nicht so leicht isolieren.
- Aufgrund ihres jungen Alters sind Au-Pairs besonders von Missbrauch und Ausbeutung bedroht.
- Der Au-Pair-Sektor ist in vielen Entsende- und Aufnahmelandern überhaupt nicht geregelt und eine adäquate Selbstbeschränkung durch die Internationale Au-Pair Organisation „International Au Pair Association“ (IAPA) existiert nicht in dem Maße, dass sie Au-Pairs vor Missbrauch schützen könnte.
- IAPA wurde 1994 als Selbstverwaltungsorgan für die Au-Pair-Branche gegründet. 2002 wurde ein geänderter Verhaltenskodex für Au-Pair-Organisationen eingeführt. Er ist jedoch in punkto Anwendungsbereich sehr allgemein formuliert, da er vor allem Leitlinien für Überwachungsverfahren gegenüber Arbeitgebern und Au-Pairs vorsieht. Er macht jedoch keine Vorschriften für Arbeitsbedingungen und Rechte und Pflichten des Au-Pairs. Die IAPA selbst spricht sich jedoch für weiter gehende Regelungen in ganz Europa aus, um die Ausbeutung von Au-Pairs zu verhindern.

- Viele Au-Pair-Vermittlungen, die über das Internet agieren, scheinen in der Tat der Schleusung von Au-Pairs in die Arbeitsausbeutung als billige und leicht kontrollierbare Hausangestellte Vorschub zu leisten.

### c) Katalogheiratsagenturen

Frauen, die heiraten wollen und auch bereit sind, einen Ausländer zu ehelichen, sind besonders gefährdet, aufgrund der Schleusungsaktivitäten von Katalogheiratsagenturen zu Opfern von irregulären Praktiken und Missbrauch zu werden. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) beschreibt Ehen, die auf diese Weise durch Agenturen arrangiert werden, als neue Form der sexuellen Ausbeutung.

- Katalogheiratsagenturen nutzen oft verschiedenste Medien wie Zeitschriften, Videos und das Internet - ebenso wie dubiose Au-Pair-Agenturen. Oft werden Frauen als Ware statt als Menschen angepriesen; diese Darstellung erinnert in manchen Fällen an verschiedene Spielarten der Pornografie.
- Frauen, die ihre Familien in der Heimat verlassen, um im Ausland zu heiraten, laufen Gefahr, Opfer skrupelloser Schlepperagenturen zu werden, da sie sich in ihrem Wohnland nicht auskennen, nur mangelhafte Sprachkenntnisse haben und noch keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzen. Der letzte Punkt setzt heiratswillige Frauen, die über die o.g. Agenturen vermittelt werden, einem besonderen Risiko aus, da die Ehe die Voraussetzung für das Visum ist.
- ‚Ehefrauen aus dem Katalog‘ riskieren, sich in Situationen wiederzufinden, die denjenigen von Hausangestellten mit Migrationshintergrund ähneln, da sie sich ‚entschieden‘ haben, im Haus von Männern, die das eher unterwürfige Verhalten ausländischer Frauen bevorzugen, zu leben und zu arbeiten. Diese Frauen riskieren, in eine Haushaltsdienstbarkeit gezwungen und Opfer häuslicher Gewalt zu werden, und zwar nicht nur Opfer körperlichen Missbrauchs, sondern auch sexueller Nötigung und Vergewaltigung.

Anders als in der zumindest sich teilweise selbst kontrollierenden Au-Pair-Branche ist das Geschäft mit den ‚Ehefrauen aus dem Katalog‘ überhaupt nicht geregelt. Angesichts der Struktur und dem Wesen der Branche scheint die Selbstkontrolle jedoch aussichtslos zu sein, so dass eine staatliche Kontrolle erforderlich wäre, um zu verhindern, dass diese Frauen Opfer von sexueller Ausbeutung bzw. von Zwangsarbeit werden. Die Erfahrung aus den Philippinen zeigt jedoch, dass staatliche Kontrolle auch kontraproduktiv sein kann. 1990 verbot der Republic Act 6955 alle Arten der Vermittlung von Ehefrauen per Katalog. Die Folge war, dass diese Agenturen sich einfach umbenannten und sich jetzt ‚Brieffreundschaftsclubs‘ nannten, damit sie nicht unter die neue Vorschrift fielen. Wie dieses Beispiel zeigt, können sogenannte Brieffreundschafts- oder Kontaktanbahnungsagenturen als Tarnung für Ehefrauenvermittlung per Katalog dienen.

**d) Model- und Modeagenturen, Agenturen für Tänzerinnen und Entertainer, sowie Schauspieler- und Künstleragenturen**

Diese Art von Agenturen zur Karriereförderung haben sich in der Unterhaltungs- und Modebranche fest etabliert, ebenso wie im Bereich der professionellen Fotografie und des Sports. Zumeist geht es hier um kurzfristige Engagements im Ausland. Die Hauptaufgabe dieser Agenturen besteht darin, die Karriere ihrer Kunden zu managen, indem sie die Vertragsbedingungen aushandeln und Kunden über ihre zukünftigen Karriereschritte beraten. Allerdings haben sich diese Agenturen in den letzten Jahren stark ausgebreitet, insbesondere über das Internet, und missbräuchliche Praktiken wurden berichtet. Der Missbrauch kann unterschiedliche Formen haben:

- Da die von diesen Agenturen erbrachten Dienstleistungen auf Vertrauen und Glaubwürdigkeit beruhen, und da die Kunden im Hinblick auf ihre Karrierechancen häufig zu leichtgläubig sind, kommt es oft zu einem Vertrauensbruch zwischen Kunden und Agenturen.
- Eine der häufigsten Formen der Täuschung besteht wahrscheinlich darin, nicht existierende Jobs anzubieten. In diesen Fällen steht der vom Opfer entrichteten Gebühr keinerlei Dienstleistung der Agentur gegenüber. Dies gilt insbesondere für Model- und Modeagenturen.
- Ein anderes Problem in Verbindung mit der Anwerbung durch diese Agenturen ist, dass sie häufig überzogene Gebühren verlangen, was zu einer Verschuldung des Arbeitnehmers schon vor der Aufnahme der versprochenen Arbeit führen kann.
- Eine andere Täuschungsmethode ist die Fehlinformation über die Art der Arbeit. Eine Arbeit als Tänzerin oder darstellende Künstlerin kann sich als eine Arbeit als Prostituierte oder in der Sexindustrie im Allgemeinen herausstellen.

## 4. ERMESSENSSPIELRAUM FÜR ANWERBER

Im Allgemeinen wird eine Anwerbung mit dem Hintergedanken des Missbrauchs erleichtert, wenn das Umfeld von sozialen, juristischen und administrativen Mängeln geprägt ist. Einige der Faktoren oder Bedingungen, die missbräuchliche Anwerbepraktiken zu erleichtern scheinen, werden im Folgenden aufgelistet:

- Fehlender Respekt vor Menschen- und Arbeitnehmerrechten
- Zu wenig von der Regierung direkt gelenkte und gesteuerte Zuwanderung von legalen Wanderarbeitnehmern
- Fehlende Informationen über Migration im Allgemeinen, ebenso wie über Beschäftigungsmöglichkeiten und -bedingungen in anderen Ländern
- Das Unvermögen potenzieller Migranten, ihre Reise zu finanzieren
- Fehlende oder unterentwickelte Verwaltungsinstrumente und -strukturen zur Überwachung der Tätigkeit von Vermittlungsagenturen

### **Menschenhandel bei Indonesiern**

In den 1990er Jahren gehörten Indonesier zu einer der am schnellsten wachsenden Migrantengruppe in Asien. Von Indonesiern, die im Ausland arbeiten wollen, wird amtlicherseits verlangt, sich über die 400 von der Regierung zugelassenen Agenturen einen Arbeitsplatz zu suchen. Diese verlangen überhöhte Gebühren für Ausbildungsmaßnahmen, Bearbeitung von Anträgen und die Vermittlung. Daher sind Migranten gewöhnlich oft schon hoch verschuldet, bevor sie das Land verlassen. Darüber hinaus wird von ihnen verlangt, Verträge bei den Vermittlungsagenturen zu unterschreiben, wobei sie wenig oder keine Macht haben, die Vertragsbedingungen auszuhandeln.

Die Agenturen fordern von den zukünftigen Migranten, bis zu 14 Monate in Ausbildungslagern zu verbringen. Hier werden sie oft gezwungen, für die Agenturangestellten zu arbeiten. Ebenso müssen sie Aufgaben wie Putzen, Einkäufe erledigen und Kochen übernehmen. Die Mehrzahl der Migranten in den Lagern schläft auf dem blanken Fußboden und ist unterernährt. Es kommt auch zu körperlichem und sexuellem Missbrauch, Krankheiten sind weit verbreitet und die ärztliche Versorgung ist unzulänglich.

Die Agenturen profitieren weiter von der Arbeit der Migranten, wenn letztere endlich ausreisen, um im Ausland zu arbeiten. Der Lohn für die ersten Monate der Beschäftigung wird verwendet, um die Schulden an die Agentur zurück zu zahlen. Aber auch nachdem die Schulden zurück gezahlt sind, arbeiten die Migranten oft weiter zu Zwangsarbeitsbedingungen; diesmal in der Hand der Arbeitgeber im Ausland. Die indonesischen Migranten sind nicht in der Lage, sich aus der Situation der Zwangsarbeit zu befreien, da sie ja einen Vertrag mit der Agentur unterschrieben haben, obwohl sie den Vertrag oft noch nicht einmal gesehen haben oder er in einer fremden Sprache abgefasst war.

Sogar bei der Rückkehr werden die Wanderarbeitnehmer ausgebeutet. Heimkehrende Wanderarbeitnehmer müssen ein Sonderterminal des Soekarno Hatta International Airport aufsuchen. Auch von dort gibt es Berichte von Migrantinnen, die vergewaltigt und körperlichem Missbrauch ausgesetzt worden sind. Außerdem müssen sie Bestechungsgelder bezahlen, um grundlegende Informationen und Dienstleistungen zu erhalten. Wenn der Migrant im Hinblick auf den Transport von der Agentur abhängig ist, führt dies wiederum zu überhöhten Gebühren, die ungefähr zehnmal so hoch sind wie die tatsächlichen Kosten.

*Anti-Slavery International, Asian Migrant Centre and the Indonesian Migrant Workers Unions*

*<http://www.antislavery.org/archive/submission/submission2003-indonesia.htm>*

*Vgl. auch ILO: Application of International Labour Standards: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 2005.*

## 5. KRIMINELLE HELFER IM UMFELD DES VERMITTLERS

Der Vermittler arbeitet selten allein. Zumeist ist er oder sie Teil eines Netzwerks und verfügt über eine Reihe von Komplizen in seinem/ihrer verwerflichen Gewerbe. Die Gehilfen und Beauftragten des Vermittlers können u.a. folgende Personen sein:

- Ein ‚Weichensteller‘ vor Ort, der potenzielle Opfer ermittelt
- Personen, die mit der Beschaffung von gefälschten Dokumenten befasst sind
- Personen, die mit dem Transport befasst sind
- Korrupte Beamte
- Arbeitgeber, einschließlich Bordellinhabern, Eigentümer von Fabriken oder sog. ‚sweatshops‘ und Arbeitgeber von Hausangestellten
- Klienten/Kunden

## 6. ANWERBUNG ZUM ZWECHE DER ZWANGSARBEIT: EIN AUF TÄUSCHUNG AUSGERICHTETES UNTERNEHMEN

Anwerbung bedeutet nicht nur Zwang und Überredung, sondern auch Täuschung, die ein Schlüsselement von Menschenhandel ist. Täuschung kann während aller drei Stufen des Menschenhandelsprozesses vorkommen: Zuerst bei der Anlockung des potenziellen Opfers, damit es sich auf das Arbeitsverhältnis einlässt, dann während der Reise und später durch Belügen und Betrügen des Opfers während der Vorbereitungsphase zur Arbeitsaufnahme und am eigentlichen Arbeitsplatz. Täuschung erfolgt nicht nur durch private Anwerbeagenturen, sondern oft durch angebliche Reisebüros, Modelagenturen, Au-Pair- oder Heiratsvermittlungen, die versuchen, Opfer zu ködern, die sich auf ein ausbeuterisches Zwangsarbeitsverhältnis einlassen.

Die Täuschung kann folgendermaßen vonstatten gehen:

- Erheben überzogener Gebühren für Visa und sonstige Reisedokumente
- Bearbeitung und Bereitstellung gefälschter Reisedokumente, ohne den Migranten zu informieren, dass es sich nicht um echte Dokumente handelt
- Anwerbung für nicht existierende Arbeitsplätze
- Falsche Darstellung des Arbeitsplatzprofils und der Arbeitsbedingungen, z.B. wenn Frauen, die ins Ausland gehen, in dem Glauben gelassen werden, dass sie als Hausangestellte arbeiten werden, aber in der Prostitution landen
- Kreditvergabe an den zukünftigen Wanderarbeitnehmer, der nur schwer zurück gezahlt werden kann, insbesondere, da die Kreditzinsen und der Kredit selbst oft künstlich in die Höhe getrieben werden, was dem Migranten in der Regel nicht klar ist, und zu Schuldknechtschaft und Zwangsarbeit führen kann

## 7. GESCHLECHTSSPEZIFISCHE ASPEKTE

Frauen sind in besonderem Maße gefährdet, Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit zu werden. Man kann sagen, dass es nicht nur eine ‚Feminisierung der Migration‘ gibt, sondern dass folglich auch immer mehr Frauen und Mädchen Opfer von Menschenhändlern werden. Es ist belegt, dass Frauen und Mädchen im Bereich der

Zwangsarbeit einen Anteil von 56 Prozent an allen Opfern stellen. Im Bereich der Zwangsarbeit zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sind mit einer überwältigenden Mehrheit von 98 Prozent Frauen und Mädchen betroffen. Frauen sind die bevorzugten Opfer skrupelloser Arbeitgeber, die sie als billige, leicht zu kontrollierende und leicht zu missbrauchende Arbeitskräfte betrachten.

#### **a) Frauen und der Arbeitsmarkt**

Auf den einheimischen Arbeitsmärkten werden Frauen auf verschiedene Weise diskriminiert:

- Sie sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen.
- Sie werden aufgrund ihres Geschlechts bei der Lohnhöhe benachteiligt.
- Sie arbeiten in einer beschränkten Auswahl von Berufen, insbesondere solchen, die mit traditionellen Frauenrollen (Pflege von Angehörigen, Haushalt führen) sowie mit stereotypen Vorstellungen von Sex in Verbindung gebracht werden.
- Sie sind in Bezug auf Bildung und Ausbildung schlechter gestellt.
- Sie sind auf Arbeitsplätze mit niedrigem Ansehen beschränkt (geringqualifiziert, gering entlohnt und unterdurchschnittliche Arbeitsbedingungen), oft in der informellen Wirtschaft, wo die Arbeit nicht immer menschenwürdig ist bzw. wo sie keinen angemessenen arbeitsrechtlichen und Sozialschutz genießen.
- Sie sind oft nicht gewerkschaftlich organisiert und niemand vertritt ihre Interessen, da sie zumeist in Wirtschaftszweigen arbeiten, in denen die Arbeitnehmer nicht organisiert sind.
- Sie sind oft die einzige Mitarbeiterin, was größere Isolation mit sich bringt und verhindert, dass sie Informationsnetzwerke aufbauen und sich gegenseitig sozial unterstützen können.

Im Allgemeinen führt die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt eher bei Frauen als bei Männern zu Armut („Feminisierung der Armut“) und damit einhergehend zum Risiko, Opfer von Menschenhändlern zu werden.

#### **b) Frauen und illegale Beschäftigung**

Verschiedene Formen der Diskriminierung drängen Frauen in illegale Beschäftigung. Zu ihnen gehören:

- Legale Migrationskanäle bieten überwiegend Männern Arbeitsplätze an, vor allem auf dem Bau und in der Landwirtschaft.
- Frauen haben noch weniger Zugang zu genauen und verlässlichen Informationen als Männer.
- Frauen werden restriktiven, zeitraubenden und teuren legalen Migrationsverfahren unterworfen. Es gibt Länder, die versuchen, Frauen und Mädchen zu schützen, indem sie ihre Beschäftigung im Ausland verbieten oder einschränken.
- Frauen fehlen eher als Männern die finanzielle Mittel, um legal zu migrieren.
- Die Art der Arbeit und die Formen der Migration, die Frauen offen stehen, zwingen sie oft dazu, sich zweifelhaften Vermittlern anzuvertrauen.



## WEITERFÜHRENDE LITERATUR



- Weissbrodt, D. and Anti-Slavery International: *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, Geneva, 2002.
- Langevin, L. and Belleau, M.: *Trafficking in Women in Canada*, Ottawa, 2000.
- Council of Europe Doc. 10144: *Domestic slavery: servitude, au pairs and mail-order brides*, 19 April 2004.
- Committee on the Elimination of Violence Against Women (eleventh session, 1992), UN Doc A/47/38, *General Recommendation No. 19*.
- ILO: *Application of International Labour Standards: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Geneva, ILO, 2005.
- ILO: *The role of private employment agencies in the functioning of the labour markets*, Report VI, ILC 81st session, Geneva, ILO, 1994.

---

# Die Antwort der Politik auf den Menschenhandel

# 3

Die beste Methode zur Vermeidung von Menschenhandel besteht für die Regierungen darin, einen legalen, geregelten Zustrom von Wanderarbeitnehmern zuzulassen. Durch die Bereitstellung legaler Kanäle für die meisten Wanderarbeitnehmer ist es für Regierungen einfacher, illegale Praktiken aufzudecken, zu benennen und zu bekämpfen. Außerdem kann legale Zuwanderung positive Auswirkungen auf die Gesellschaft als Ganzes haben, wie z.B.:

- Verknüpfung von Migrations- und nationale Beschäftigungspolitik, u.a. die Abwanderung von Arbeitskräften, bei denen ein Überangebot besteht, fördern und gleichzeitig versuchen, die Abwanderung von dringend benötigten Fachkräften mit nachgefragten Qualifikationen zu verhindern
- Bessere Schätzung der Summe von Geldüberweisungen von Migranten und damit verbunden bessere Möglichkeiten der Förderung produktiver Geldanlagen
- Bessere Fähigkeiten, für die im Ausland erworbenen Qualifikationen zurückkehrender Wanderarbeitnehmer im Heimatland sinnvolle Verwendung zu finden

## 1. DAS ALLGEMEINE POLITISCHE VORGEHEN

Auslandsbeschäftigungspolitik einschließlich ihrer institutionellen Strukturen, zielt darauf ab, Migration in geordneter und effizienter Weise zu organisieren.

Mögliche Politikfelder für Maßnahmen vor und nach der Migration sind u.a.:

- Normensetzung und ihre Umsetzung  
Ausarbeitung von Regeln und Vorschriften zum Umgang mit Migration
- Vorschriften für private Arbeitsvermittler  
Überwachung privater Arbeitsvermittler um sicher zu stellen, dass sie die Regeln und Vorschriften einhalten
- Entwicklung des Auslandsmarkts  
Untersuchung zur Nachfrage nach ausländischen Wanderarbeitnehmern in anderen Ländern wie auch die Förderung der im Herkunftsland lebenden Wanderarbeitnehmer
- Steuerung des Angebots an Wanderarbeitnehmern  
Steuerung des Gesamtangebots von verfügbaren Wanderarbeitnehmern, die bereit sind, das Land zu verlassen, um im Ausland zu arbeiten, z.B. Anlegen einer Datenbank mit den Merkmalen potenzieller Wanderarbeitnehmer
- Dienstleistungen für Wanderarbeitnehmer  
Hierbei kann es sich um Leistungen für die Zeit vor oder nach der Migration handeln. Zum Beispiel kann man vor dem Verlassen des Herkunftslandes Sprachkurse anbieten sowie Hilfen zur Wiedereingliederung nach der Rückkehr ins Heimatland

- Geldüberweisungen  
Die Steuerung von Geldüberweisungen beinhaltet Aspekte wie z.B. die Art und Weise der Überweisung von einem Land ins andere
- Ersparnisse und Geldanlage von Migranten  
Beratung für Migranten hinsichtlich der am besten geeigneten Form, ihre Ersparnisse zu überweisen und Förderung der Gründung von Kleinstunternehmen im Herkunftsland
- Rückkehr von Talenten und Qualifikationen  
Die Qualifikationen der zurückkehrenden Wanderarbeitnehmer sollten zum Nutzen anderer Staatsangehöriger eingesetzt werden

Auslandsbeschäftigungspolitik zielt vor allem darauf ab, den potenziellen Wanderarbeitnehmer gegen Missbrauch bei der Anwerbung im Herkunftsland zu schützen, der zu Menschenhandel und Zwangsarbeit führen könnte.

Eine zentrale Frage bei der Gestaltung einer Auslandsbeschäftigungspolitik ist, ob der Staat intervenieren sollte, und wenn ja, in welchem Umfang. Sollte der Staat zum Beispiel lediglich die Grundlagen für diese Beschäftigungsmöglichkeiten legen, damit private Vermittler in eine bestimmte Richtung gelenkt werden, oder sollte der Staat selbst Vermittlungsdienste anbieten, entweder im Wettbewerb mit privaten Firmen, oder in Form eines Vermittlungsmonopols?

Wenn Regierungen mit einem sozialen Problem wie der Massenmigration konfrontiert werden, können sie zwischen verschiedenen politischen Optionen wählen:

- a) Sie können den Wanderarbeitnehmern Freizügigkeit in beide Richtungen (aus dem Land heraus und ins Land zurück) gewähren und darauf bauen, dass die Marktkräfte diese Wanderungsbewegungen regeln.
- b) Sie können sich entscheiden, diese Ströme restriktiv zu regulieren, d.h. dem einzelnen Wanderarbeitnehmer oder privaten Unternehmen jegliche freie Wahlmöglichkeit absprechen.
- c) Sie können sich aber auch zu einem interdisziplinären Vorgehen entschließen, wobei die Regierung die Grundlinien der Politik, Regeln und Vorschriften vorgibt und eingreift, um Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern oder zu korrigieren und den Privatunternehmen Ermessensspielräume lässt, um die vorhandenen Wanderbewegungen zu steuern.

Zielgerichtete und vernünftige Maßnahmen der Regierung können zur Maximierung der Vorteile und Minimierung der Risiken für Wanderarbeitnehmer beitragen.

## 2. DIE VIER HAUPTMODELLE FÜR EINE AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

### **Laissez-faire**

Der Staat greift überhaupt nicht in die Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern im Ausland ein. Dieser liberale Ansatz lässt Vermittlern und Menschenhändlern völlig freie Hand.

### **Reguliertes System**

Das Hauptziel ist es, sicher zu stellen, dass die Staatsangehörigen im Ausland eine legale Beschäftigung zu Bedingungen finden, die die Behörden im Herkunftsland akzeptabel finden. Private Arbeitsvermittlungsagenturen sind zugelassen. Der Staat interveniert gewöhnlich auf drei Ebenen:

- 1) Regelung der Anwerbung durch Beschränkung des Zugangs ausländischer Arbeitgeber und ihrer Beauftragten zum Arbeitsmarkt
- 2) Festlegung von Mindeststandards bei Arbeitsverträgen
- 3) Beschränkung der Abwanderung von Arbeitnehmern auf bestimmte Gruppen oder auf jene Arbeitnehmer, die bestimmte Bedingungen erfüllen

Beispiel: Indien hat ein Institut mit der Bezeichnung "Büro zum Schutz von Emigranten". Obwohl hier Vorschriften existieren, bestehen Zweifel an der Effektivität dieser Institution in Bezug auf den Schutz von Migranten.

### **Staatlich gelenkte Systeme**

Dieses System erfordert eine aktive Beteiligung staatlicher Institutionen und impliziert die Gründung einer Sonderorganisation mit der alleinigen Aufgabe, sicherzustellen, dass die Ziele der Auslandsbeschäftigungspolitik erreicht werden: ein Auslandsarbeitsamt. Das Auslandsarbeitsamt hat folgende Aufgaben:

- 1) Arbeitsattachédienste im Ausland einzurichten
- 2) Einstellungs- und Arbeitsverträge mit ausländischen Regierungen (bi- und multilaterale Abkommen) oder privaten Arbeitgebern abzuschließen
- 3) Beschränkung der Emigration ausgewählter Arbeitnehmerkategorien
- 4) Überwachung der Aktivitäten privater Arbeitsvermittlungsagenturen
- 5) Erhebung von Gebühren und Bürgschaften von Arbeitnehmern und ausländischen Arbeitgebern oder ihrer Vertreter

Multi- und bilaterale Abkommen können durch Arbeitsattachés, die oft einem Auslandsarbeitsamt beigeordnet sind, unterstützt werden. Arbeitsattachés sind Vertreter des Herkunftslandes der Arbeitsmigranten. Sie üben Funktionen aus, die für gewöhnlich von den nationalen Behörden des Ziellandes ausgeübt werden, wo die Arbeitsverwaltung im Zielland jedoch schwach ist.

Die Aufgaben von Arbeitsattachés sind:

- Untersuchung der Arbeitsbedingungen
- Sicherstellung, dass sich die Arbeitgeber in Einklang mit dem Arbeitsvertrag verhalten
- Vermittlung zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten
- Förderung und Vermarktung des Wanderarbeiterprogramms

Das Anwerbeverfahren in einem staatlich gelenkten System unterscheidet sich nicht substantiell von demjenigen eines regulierten Systems, mit der Ausnahme, dass ersteres die Beschäftigungsoption durch das Auslandsarbeitsamt einschließt.

Beispiel: Die philippinische Auslandsarbeitsverwaltung, POEA, z.B. ist ein sehr bekanntes Beispiel für gute Praktiken in diesem Bereich.

### **Staatsmonopol**

Der private Sektor spielt im Bereich Migration keine Rolle. Die Struktur eines solchen Systems ist sehr einfach. Sie besteht vor allem aus einer zentralen Auslandsbeschäftigungsbehörde, die einem der Ministerien nachgeordnet ist. Diese Behörde vermittelt Beschäftigung direkt oder durch staatliche Arbeitsvermittlungsbörsen und betreibt u.U. Vertretungsbüros im Ausland (Arbeitsattachés).

Beispiel: Staatliche Monopole im Bereich Migration sind häufig in post-sozialistischen Ländern wie China und Vietnam anzutreffen. Diese Art der Regelung kann jedoch auch die Wahl von Ländern sein, die glauben, dass dies der einzige Weg ist, um Betrug und überzogene Gewinne im Bereich der Anwerbung zu verhindern.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass Menschenhandel am ehesten unter der erst- und letztgenannten politischen Optionen floriert. Wenn man keine Kontrolle ausübt, können die Marktkräfte bei jenen Menschen, die am wenigsten in der Lage sind, die Dinge zu durchschauen und zu ihrem Vorteil zu nutzen, großen sozialen Schaden verursachen. Andererseits kann ein autokratischer und monopolistischer Politikansatz das individuelle Wahlrecht des Einzelnen im Keim ersticken und drängt u.U. viele potenzielle Wanderarbeitnehmer dazu, Gesetzeslücken auszunützen und schnellere und illegale Wege in die Migration zu suchen. In den folgenden Abschnitten wird untersucht, wie man einen interdisziplinären Politikansatz umsetzen kann.

### 3. DIE ROLLE DER GESETZGEBUNG

Man sollte nicht vergessen, dass alle Rechtsvorschriften - sowohl das Migrationsmanagement als auch die Steuerung privater Arbeitsvermittlungsagenturen betreffend - in einem größeren Zusammenhang gesehen werden müssen. Damit ein Staat Menschenhandelsopfer identifizieren und beschützen, Verstöße ahnden und strukturelle Faktoren in den Griff bekommen kann, die für eine nachhaltige Vermeidung und Beseitigung der Zwangsarbeit als Ergebnis des Menschenhandels erforderlich sind, ist ein kohärenter politischer und gesetzgeberischer Rahmen von zentraler Bedeutung. Die Frage sollte daher nicht nur sein, ob man einen Straftatbestand Menschenhandel bzw. Zwangsarbeit einführt, sondern auch, wie man eine konsequente Migrationspolitik einführt und Verwaltungsvorschriften beschließt, die auf private Arbeitsvermittler Anwendung finden können.

Um ein angemessenes Modell für Migrationsmanagement einzurichten und sich folgerichtig mit Menschenhandel und Zwangsarbeit zu befassen, ist die erste Stufe die Erarbeitung und Umsetzung einschlägiger Gesetze. Leider fehlt es oft genau daran. Die Gesetzgebung kann jedoch auch nicht betrachtet werden, ohne den größeren politischen Rahmen einzubeziehen, in dem Migration stattfindet und geregelt wird. Dies gilt sowohl für die Entsende- als auch die Aufnahmeländer. Ein alleiniger Fokus auf ordnungspolitische Maßnahmen für private Arbeitsvermittler wird nicht automatisch zu positiven Ergebnissen führen und kann von Zeit zu Zeit sogar kontraproduktiv sein, insbesondere in Fällen, wo bestimmte bestehende gesetzliche Vorschriften sich gegenseitig widersprechen und daher nur schwer umgesetzt werden können. Gesetzliche Vorschriften sollten auf folgenden Eckpunkten basieren:

- Klare politische Ziele, z.B. Schaffung eines Rahmens, innerhalb dessen die privaten Arbeitsvermittler agieren, einschließlich angemessener Sanktionen, wenn die festgelegten Verfahren nicht eingehalten werden
- Kriterien zur Ermittlung der beteiligten Akteure und ihrer Rollen, z.B. Regierungseinrichtungen, private Unternehmen, einzelne Wanderarbeitnehmer und Täter
- Festlegung angemessener Maßnahmen zur Ermittlung der Probleme und ihrer Bewältigung, z.B. Sanktionen gegen Menschenhändler
- Genderspezifische Gesetze und politische Rahmenbedingungen

**Protokoll der Vereinten Nationen zur Verhütung, Abschaffung und Bestrafung von Menschenhandel, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels**

(in Kraft getreten am 25. Dezember 2003)

**Hauptmerkmale**

- Definiert Menschenhandel als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, gekennzeichnet durch den Vorsatz zu täuschen und auszubeuten  
Erweitert die Bandbreite an Maßnahmen, die als Teil des Menschenhandelsprozesses betrachtet werden können - Anwerbung, Transport, Transfer, Beherbergung und Aufnahme von Personen
- Befasst sich mit einer großen Bandbreite von verwendeten Mitteln, von offener Gewalt bis hin zu raffinierten ‚Verführungsmanövern‘, die die Anfälligkeit von Menschen ausnutzen, um ihre ‚Einwilligung‘ zu erreichen
- Macht ‚Einwilligung‘ in die beabsichtigte Ausbeutung irrelevant, wenn in der Definition beschriebene Mittel eingesetzt werden
- Anerkennt, dass auch Männer Opfer von Menschenhandel werden, obwohl der Schwerpunkt auf Frauen und Kindern liegt
- Anerkennt, dass Menschenhandel ausser zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auch zu weiteren Zwecken verübt werden kann
- Umfasst auf Rechten basierende Schutzmaßnahmen sowie soziale, wirtschaftliche, politische und rechtliche Maßnahmen zur Vermeidung von Menschenhandel, zum Schutz, zur Unterstützung, Rückkehr und Wiedereingliederung von Menschenhandelsopfern und zur Bestrafung des Menschenhandels und ähnlicher Verhaltensweisen
- Fordert zur internationalen Zusammenarbeit, auf um Menschenhandel zu verhindern und zu bekämpfen

*UNIFEM und VN-Projekt zum Menschenhandel in der Mekong-Subregion, Trafficking in Persons, A Gender and Rights Perspective Briefing Kit, Sheet 2.*

Die zentralen internationalen Rechtsvorschriften gegen Menschenhandel sind das Menschenhandelsprotokoll der Vereinten Nationen, das 2003 in Kraft trat und die UN Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität ergänzt. IAO-Abkommen unterstützen die Ziele des Menschenhandelprotokolls. Die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern zum Zwecke der Beschäftigung in einem anderen Land als dem ihrer Staatsangehörigkeit ist in einer Reihe von IAO-Übereinkommen behandelt worden, insbesondere dem Übereinkommen über Wanderarbeiter, (Neufassung) 1949 (Nr. 97), Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (Ergänzende Bestimmungen), 1975 (Nr. 143) und, etwas neueren Datums, dem Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 181).

Wenn man sich die Definition von Menschenhandel im VN-Protokoll anschaut, werden drei Aktivitäten von diesen Übereinkommen angesprochen: Die Anwerbung, der Transport

und der Transfer von Menschen. Die anderen beiden Aktivitäten - Beherbergung und Aufnahme von Menschen, bezieht sich auf die Thematik der Zwangsarbeit, die in zwei IAO-Übereinkommen angesprochen wird: Dem Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, 1930 (Nr. 29) und dem Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105). Das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182) bezeichnet den Handel mit Kindern als eine Praxis, die der Sklaverei ähnlich ist. In dem Übereinkommen werden alle Länder aufgefordert, sofort zu handeln, um das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu gewährleisten.

In vielen Ländern gibt es keine Gesetzgebung gegen Menschenhandel, die mit den internationalen Übereinkommen in Einklang steht, oder es gibt überhaupt keine Gesetze zum Verbot des Menschenhandels. Beide Fälle stellen schwerwiegende Hindernisse im Kampf gegen den Menschenhandel dar und diese Länder sollten dringend versuchen, Rechtsvorschriften zu formulieren oder bestehende entsprechend abzuändern. Nationale Gesetzgeber können sich in Bezug auf die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit Anregungen und Ratschläge bei Bestimmungen internationaler und regionaler Rechtsinstrumente holen.

Die Ratifizierung internationaler Instrumente kann für die Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsarbeit hilfreich sein, da diese als Leitlinie für die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Rechtsvorschriften dienen können. In erster Linie ist es erforderlich, dass Gesetzgebung angemessen umgesetzt wird, um überhaupt sinnvoll zu sein. Diese angemessene Umsetzung fehlt in manchen Ländern. Im Anschluss an Verabschiedung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften müssen konkrete Aktionen in Form von Bewusstseinsbildung, z.B. die Verteilung von Informationsblättern und -postern, die Einführung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen und die Einbeziehung aller einschlägigen Institutionen erfolgen. Ein integrierter Ansatz wie der beschriebene kann am besten in einem nationalen Aktionsplan formuliert werden, obwohl dies Finanz- und Humanressourcen sowie den politischen Willen erfordert.

Man sollte jedoch nicht vergessen, dass sich die internationalen Rechtsinstrumente gegen Menschenhandel auf verschiedene Aspekte des Menschenhandelsprozesses konzentrieren. Da der Menschenhandelsprozess aus verschiedenen Phasen und Aktivitäten besteht, muss ein Gesetz, das sich gegen den Menschenhandel richtet, klar formuliert sein. Dem Menschenhandel kann auch durch die Verabschiedung von Gesetzen - nicht nur im Strafrecht, sondern auch im bürgerlichen und Verwaltungsrecht - begegnet werden. Auch hier benötigt man vor allem einen umfassenden politischen Rahmen, in dem private Arbeitsvermittler operieren und in dem sie gleichzeitig reguliert werden können.

### **IAO-Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 181)**

Das IAO-Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 181) und seine begleitende Empfehlung (Nr. 188) umfassen verschiedene Bestimmungen, die im Kampf gegen den Menschenhandel von Bedeutung sind. Absatz 8 (b) der Empfehlung fordert, dass private Arbeitsvermittler "Wanderarbeitnehmern so weit wie möglich in ihrer eigenen Sprache oder einer ihnen vertrauten Sprache über die Art der angebotenen Stelle sowie die maßgeblichen Beschäftigungsbedingungen informieren sollten".

Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 181 lautet: "Ein Mitglied hat nach Anhörung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen sowohl in den Grenzen seiner Zuständigkeit als auch gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedern zu treffen, um einen ausreichenden Schutz für Wanderarbeitnehmer vorzusehen und Missbräuche gegenüber Wanderarbeitnehmern zu verhindern, die in seinem Hoheitsgebiet durch private Arbeitsvermittler angeworben oder vermittelt worden sind. Diese Maßnahmen haben Rechtsvorschriften zu umfassen, die Zwangsmaßnahmen vorsehen, einschließlich des Verbots solcher privater Arbeitsvermittler, die Missbrauch betreiben oder betrügerische Praktiken anwenden." Es obliegt den Regierungen, die Strafen im Falle von Missbrauch seitens der Arbeitsvermittler festzusetzen, die strafrechtliche Maßnahmen, aber auch und vor allem Strafmaßnahmen der Verwaltung vorsehen können.

Strafmaßnahmen der Verwaltung umfassen beispielsweise die Zahlung von Geldbußen, die Rücknahme von Genehmigungen oder die Konfiszierung von Vermögenswerten, die durch die missbräuchliche Praxis erworben wurden. Artikel 14 (1) des Übereinkommens lautet: "Die Bestimmungen dieses Übereinkommens sind durch die Gesetzgebung oder durch andere innerstaatlichen Gepflogenheiten entsprechende Mittel, wie gerichtliche Entscheidungen, Schiedssprüche oder Gesamtarbeitsverträge, durchzuführen".

Gewerbeaufsichtsämter oder andere zuständige öffentliche Behörden sollten die Umsetzung dieser Bestimmungen (Art. 14, 2) überwachen. Darüber hinaus sollte es Verfahren geben, "an denen gegebenenfalls die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu beteiligen sind, zur Untersuchung von Beschwerden, angeblichem Missbrauch und angeblichen betrügerischen Praktiken hinsichtlich der Tätigkeit privater Arbeitsvermittler [...]" (Art. 10). Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Anwerbung und Beschäftigung zu überwachen. Hierunter fallen regulierende Maßnahmen ebenso wie Fördermaßnahmen, um die Einhaltung der Grundregeln durch private Arbeitsvermittler zu gewährleisten: Registrierung, Lizenzvergabe, selbsttätige Regulierung mittels Verhaltenskodices, Zertifizierung des Berufs, Rating oder die Entwicklung von Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern durch gemeinsame Überwachungstätigkeiten der Wanderarbeitnehmer.

Die beste Verteidigung gegen Menschenhändler besteht darin, die Basis zu untergraben, auf der sie Gewinne erzielen können. Artikel 8 (2) des IAO-Übereinkommens Nr. 181 fördert insbesondere das Aushandeln von bilateralen Vereinbarungen, um Missbrauch und betrügerische Praktiken bei der Anwerbung, Vermittlung und Beschäftigung von Arbeitnehmern, die in einem Land angeworben werden, um in einem anderen Land zu arbeiten, zu verhindern. Gewinne werden nicht nur durch Täuschung sondern auch durch überzogene Vermittlungsgebühren erzielt. Das Übereinkommen legt fest, dass private Arbeitsvermittler "weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten ganz oder teilweise in Rechnung stellen." Ausnahmen dieser Regel sind "im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer" zugelassen. Es sollten jedoch die Sozialpartner konsultiert und die Erhebung von Gebühren durch die Überwachungsorgane der IAO (Art. 7) kontrolliert werden.



## 4. STEUERUNG VON MIGRATIONSTRÖMEN: EINE EMPFEHLUNG

Um eine Migrationspolitik einzuführen, die die Etablierung legaler Migrationswege fördert, müssen Regierungen bestimmte Funktionen und Aufgaben übernehmen. Kritiker dieses Modells zum gemeinsamen Vorgehen behaupten, dass dies zu viel zu hohen Kosten führe. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass diese Kosten tatsächlich wesentlich niedriger sind als die menschliche und finanzielle Belastung, die durch planlose, anarchische oder unregelmäßige Migrantenströme entsteht.

Folgende Regierungsaufgaben müssen erfüllt werden, um Migrantenströme zu lenken:

- Festlegung einer nationalen Migrationspolitik. Es sollte sich eine einheitliche Migrationspolitik, auf die man Bezug nehmen kann, in der einschlägigen Gesetzgebung widerspiegeln.
- Einführung eines Koordinationsmechanismus, so dass verschiedene Teile der Regierung zu dieser Politik beitragen können.
- Förderung von Übereinkommen und Vereinbarungen mit Behörden der Zielländer sowie Verhandlungen über Bestimmungen, die für die einheimischen Arbeitnehmer so günstig wie möglich sein sollen.
- Organisation ständiger Kontakte und Beziehungen mit entsprechenden bestehenden und potenziellen Behörden, die mit dem Thema Migration betraut sind.
- Förderung der guten Reputation einheimischer Arbeitnehmer bei Regierungen und Arbeitgebern im Zielland. Diese Funktion des ‚Imagebuilding‘ inspiriert und durchdringt auch die meisten anderen Regierungsfunktionen.
- Organisation und Leitung von öffentlichen Informationskampagnen, die sich an die potenziellen Migranten richten (vgl. dazu Kapitel 5 für Einzelheiten).
- Organisation von Unterstützungs-, Hilfs- und Notfallmaßnahmen in den Zielländern der Wanderarbeitnehmer. Diese Problemlösungsfunktion ist unentbehrlich, um das Vertrauen der Wanderarbeitnehmer zu stärken und sie zu ermutigen, legale Wege zu beschreiten. Eine solche Funktion muss einem Netz von Arbeits- oder Migrationsattachés in den Konsulaten des Ziellandes anvertraut werden, die als Nicht-Karrierediplomaten ernannt werden.
- Verhandlung, Unterzeichnung und Umsetzung von bilateralen Migrationsvereinbarungen mit gleichen Quoten für Männer und Frauen.
- Lenkung derzeitiger Migrantenströme (Stellenanzeigen, Auswahl von Bewerbern, Information, Transfer und Aufteilung von Arbeitnehmern auf die Stellen im Ausland); Organisation des Arbeitskräfteumlaufs in bestimmten Berufsgruppen im Ausland.
- Überwachung und Kontrolle privater Vermittler, die mit Migration zu tun haben (es handelt sich nicht nur um private Beschäftigungsagenturen, sondern um sämtliche Agenturen, die unter einem Deckmantel agieren, sowie Einzelpersonen und Gruppen von Menschenhändlern und Schleusern oder diejenigen, bei denen die Anwerbung nicht im Vordergrund ihrer Arbeit steht (s. Absatz 3 des vorangegangenen Kapitels)).
- Definition von Standards der guten Praxis für Stellenanzeigen, Auswahl, Tests, der Gestaltung des Arbeitsvertrags, Höhe der in Rechnung zu stellenden Gebühren, Transferart und -kosten. Ermutigung zur Durchsetzung von Standards der guten Praxis.

- Intensivierung der Überwachung von privaten Arbeitsvermittlern und von Stellenanzeigen in der Presse oder im Internet durch Gewerbeaufsicht und Polizei.
- Aufbau einer Datenbank im Herkunftsland des Wanderarbeitnehmers (persönliche Angaben zum Arbeitnehmer, Arbeitgeber und dem privaten Vermittler oder einem Vermittler: Name, Alter, Geschlecht, etc.).
- Ausbildung, Weiterbildung oder Fortbildung potenzieller Migranten für bestimmte Stellen im Ausland.
- Informationsbeschaffung und -verbreitung für potenzielle Migranten, um ihre Entscheidung zu migrieren vorzubereiten und zu unterstützen.
- Erarbeitung von Methoden und Verfahren zum Delegieren, zur Untervergabe oder Ausschreibung von Vereinbarungen des Arbeitsamts an private Agenturen.
- Einrichtung von Wiedereingliederungsprogrammen für zurückkehrende Wanderarbeitnehmer.

## 5. DIE ROLLE VON REGIERUNGSEINRICHTUNGEN

In verschiedenen Ländern haben unterschiedliche Institutionen verschiedene Zuständigkeiten im Hinblick auf die Arbeits- und Migrationspolitik. Im Allgemeinen stützt sie sich jedoch auf zwei wesentliche Einrichtungen:

- Staatliche Migrationsbehörde
- Öffentliche Arbeitsverwaltung

Für gewöhnlich ist die staatliche Migrationsbehörde mit folgenden Aufgaben betraut:

- Ausgestaltung der ausländischen Beschäftigungs- und Migrationspolitik sowie der Koordination einschließlich der ‚Imagebuilding‘-Maßnahmen
- Ordnungspolitische Maßnahmen sowie ihre Umsetzung
- Verhandlung und Unterzeichnung von Übereinkommen und Vereinbarungen
- Förderung von und Beziehungen zu entsprechenden Institutionen in anderen Ländern
- Organisation von öffentlichen Informationskampagnen
- Unterstützung, Hilfs- und Notfallmaßnahmen

Die öffentliche Arbeitsverwaltung hat die nationale öffentliche Arbeitsvermittlung zur Aufgabe. In vielen Ländern verwaltet sie auch Arbeitsmarktprogramme zur Verbesserung von Arbeitsqualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden und stellt Informationen zu Arbeitsmarktbedingungen zur Verfügung:

- Berücksichtigung der Standards der guten Praxis in allen Bereichen der Anwerbung, beispielsweise bei Stellenausschreibungen, der Auswahl der Arbeitskräfte sowie der Prüfung von Fähigkeiten. Im Grunde genommen sollte die öffentliche Arbeitsverwaltung die ‚gute Praxis‘ in allen Schritten, von der Bewerbung bis zum Erhalt einer Stelle, fördern.
- Wenn es scheint, dass es keine Übereinstimmung zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und den im Ausland verlangten Fähigkeiten gibt, kann die öffentliche Arbeitsverwaltung Schulungsmaßnahmen organisieren, um das Ungleichgewicht zu verringern.
- Während die Hauptzuständigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung darin besteht, die nationale Arbeitsvermittlung durchzuführen, kann sie auch Informationen über Arbeitsstellen im Ausland sammeln und bündeln.

Diese Informationen umfassen Themen wie Rechte von Migranten, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen im Zielland sowie kulturelle Gewohnheiten und Normen.

- Delegation oder Untervergabe von Arbeitsvermittlungsvereinbarungen an private Arbeitsvermittler oder die Organisation von Ausschreibungen unter privaten Arbeitsvermittler um diese Vereinbarungen, da die öffentliche Arbeitsverwaltung die am besten informierte Einrichtung ist und die hohen Standards in der Umsetzung sicherstellen muss.
- Zuständigkeit für Wiedereingliederungsprogramme für zurückkehrende Migranten.

In den Industriestaaten hat die öffentliche Arbeitsverwaltung für gewöhnlich keine den Arbeitsmarkt regulierende Funktion, diese liegt häufig in der Verantwortung einer Behörde, die den Arbeitsmarkt reguliert, wie beispielsweise das Arbeitsministerium oder ähnliche Regierungseinrichtungen.

In den Entwicklungsländern hat die öffentliche Arbeitsverwaltung jedoch im Allgemeinen eine den Arbeitsmarkt regulierende Funktion. Dies liegt oft daran, dass es keine öffentliche Arbeitsverwaltung gibt oder die öffentliche Arbeitsverwaltung die einzige funktionierende Beschäftigungsorganisation der untersten Ebene ist. Folglich kann die öffentliche Arbeitsverwaltung ein weiteres Spektrum an Zuständigkeiten übernehmen, einschließlich regulierender Funktionen in folgenden Bereichen:

- Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern
- grenzüberschreitende Vermittlung von nationalen Arbeitnehmern
- Regulierung der Tätigkeit der privaten Arbeitsvermittler

Einige Länder benötigen diese Regierungseinrichtungen nicht länger, wenn die Emigration stark zurückgegangen ist und die Migration effektiv geregelt ist. So wurde beispielsweise in Spanien, einem ehemaligen Entsendeland von Arbeitskräften, die staatliche Migrationsbehörde abgeschafft und Migrationsangelegenheiten dem Arbeits- und Sozialministerium übertragen.

## 6. DIE ROLLE PRIVATER ARBEITSVERMITTLER

Private Agenturen arbeiten auf zwei mögliche Arten:

1. Mittels Delegation oder als Unterauftragnehmer oder Anbieter für besondere Programme, die ihnen von der öffentlichen Arbeitsverwaltung übertragen wurden, und unter deren Aufsicht stehen. In diesem Fall verkaufen private Agenturen ihre Dienstleistungen gegen Entgelt an die öffentliche Arbeitsverwaltung und handeln in deren Namen.
2. Durch das Anbieten derselben Art Dienstleistungen wie die öffentliche Arbeitsverwaltung im Geiste des Wettbewerbs mit dieser. Dies betrifft im Besonderen die Steuerung von Migrantenströmen, d.h. Stellenanzeigen, Prüfung und Auswahl von Bewerbern, Anwerbung von Arbeitskräften im Auftrag des ausländischen Arbeitgebers, Organisation des Arbeitseinsatzes eines Arbeitnehmers im Ausland einschließlich des Transfers zum Zielland.

Private Agenturen behaupten, sie hätten aufgrund ihrer größeren Effizienz und ihrer Leistungskultur einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Privaten Agenturen wird allgemein ein Wettbewerbsvorteil bei folgenden Aufgaben zugestanden:

- Arbeits- und Stellensuche auf dem Arbeitsmarkt in möglichen Zielländern
- Einrichtung von Kontakten und Vereinbarungen mit entsprechenden privaten Arbeitsvermittlern in Zielländern, die Stellen und freie Arbeitsplätze, die von Ausländern übernommen werden können, anbieten.

## 7. ARBEITS- ODER MIGRATIONSATTACHÉS

Arbeits- oder Migrationsattachés sind Schlüsselfiguren bei der Steuerung von Migrantenströmen. Sie erstatten dem Institut für Internationale Migration Bericht und sind als Nicht-Karrierediplomaten Konsulaten (oder Botschaften) in den Beschäftigungsländern angeschlossen. Ihre Rolle besteht darin, möglichen Problemen vorzubeugen bzw. sie zu lösen, wenn sie auftreten. Einige ihrer Aufgaben sind:

- Förderung und Marketing des Programms "Arbeiten im Ausland"
- Lieferung von Informationen über den Ruf verschiedener Arbeitgeber, Löhne und Arbeitsbedingungen, Gesetzgebung, Rechte der ausländischen Arbeitnehmer (z.B. Koalitionsfreiheit), etc.
- Kontaktpflege mit den Gewerbeaufsichtsämtern vor Ort, um sie zu informieren oder von ihnen Informationen bezüglich der Umsetzung von Gesetzen über Arbeitsbedingungen zu bekommen
- Überprüfung bei zweifelhaften Informationen oder Praktiken von mutmaßlichen Menschenhändlern
- Identifizierung von gemeinnützigen Organisationen, die die Wanderarbeitnehmer unterstützen, und ihren Sitz im Zielland haben und Abschluss von Arbeitsverträgen mit diesen Organisationen
- Schlichtung von Streitfällen durch Vermittlung oder Schlichtungsverfahren
- Einreichung von Beschwerden bei Nichteinhaltung von Bestimmungen in Arbeitsverträgen, Anzeige von illegalen oder kriminellen Praktiken bei der Polizei im Zielland
- Anhören von Bitten und Problemen einzelner Migranten und Versuch, sie zu lösen
- Unterstützung der Bildung von Organisationen, die Migranten vertreten
- Durchführung von Notfallmaßnahmen und Organisation der Rückführung

## 8. BILATERALE ABKOMMEN ÜBER ARBEITSKRÄFTEEINWANDERUNG

Es gibt zwischen Ziel- und Herkunftsländern eine Reihe von Vereinbarungen zu Wanderarbeitnehmern. Das Ziel solcher Vereinbarungen ist die effiziente Zusammenführung der Nachfrage des Arbeitgebers nach Arbeitskräften mit für die Beschäftigung im Ausland geeigneten Kandidaten.

Diese Art der Vereinbarung fördert - sofern sie angemessen umgesetzt werden und auf vernünftigen Richtlinien beruhen - eine geordnete Migration und den Schutz der Menschenrechte. Länder mit einer hohen Rate von Menschenhandel sollten sicherstellen, dass bilaterale Abkommen gleiche Beschäftigungschancen für Männer und Frauen im Ausland bieten, da Letztere im Allgemeinen einen weniger wichtigen Platz in solchen Vereinbarungen einnehmen. Das führt dazu, dass Frauen auf irreguläre Wege der Migration zurückgreifen, was sie wiederum für den Menschenhandel anfälliger macht.

In einem bilateralen Abkommen zur Arbeitskräftewanderung werden die Verpflichtungen beider Seiten formell festgeschrieben und damit sichergestellt, dass die Migration gemäß geltender Regeln und vorher vereinbarter Bedingungen abläuft, unter anderem:

- **Zuständige Behörde**  
Es ist festzulegen, welches Ministerium oder welche Einrichtung für bestimmte Bereiche sowohl im Entsendeland als auch im Aufnahmeland zuständig ist
- **Austausch von Informationen**  
Bezüglich Arbeitsbedingungen, kulturellen Unterschieden, etc.
- **Irreguläre Migranten**  
Die Länder müssen entscheiden, ob irreguläre Migranten einen regulären Status erhalten können oder in ihr Herkunftsland abgeschoben werden sollen, etc.
- **Mitteilung über freie Stellen**  
Soll das Beschäftigungsland dem Entsendeland Mitteilungen über freie Stellen zukommen lassen und wenn ja, welche Einzelheiten sollten über diese offenen Stellen enthalten sein?
- **Kandidatenliste**  
Sollte das Entsendeland Arbeitgebern im Zielland eine Liste von Kandidaten, die zur Verfügung stehen, zukommen lassen und wie detailliert sollten die Informationen zu den Kandidaten sein?
- **Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen**  
Sind Wanderarbeitnehmer verpflichtet, sich eine Arbeitsgenehmigung zu besorgen, um sich im Beschäftigungsland aufhalten und arbeiten zu dürfen, wer stellt die Genehmigungen aus (z.B. Arbeitgeber oder Botschaft), wann werden diese Genehmigungen ausgestellt (vor oder nach der Abreise) und welche Bedingungen müssen für eine Verlängerung der Genehmigung erfüllt werden?

Verhandlungen über bi- und multilaterale Vereinbarungen zwischen Entsende- und Aufnahmeland von Wanderarbeitnehmern verlangen umfassende diplomatische Bemühungen. Das liegt daran, dass die Behörden des Landes, welches ein geordnetes Migrationssystem anstrebt, das Beschäftigungsland von der Notwendigkeit einer Arbeitsvereinbarung überzeugen müssen. Die Verhandlungen und der Abschluss bi- und multilateraler Abkommen können einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen.

## WEITERFÜHRENDE LITERATUR UND ÜBUNGEN



### Öffentliche Arbeitsvermittler und ihre Beziehung zu privaten Vermittlern

Stellen Sie sich vor, ihre Regierung hat einer Aufstockung des Haushalts für die öffentlichen Arbeitsvermittler zugestimmt, einschließlich der nationalen Arbeitsvermittlung sowie des nationalen Büros für Migrationsangelegenheiten. Die Hauptaufgabe besteht darin, die öffentliche wie auch die private Vermittlung von Arbeitsstellen zu verbessern. Das übergeordnete Ziel ist es, die Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt effektiver zu machen. Mit dieser Maßnahme beabsichtigt die Regierung insbesondere, die Anwerbung und die Vermittlungstätigkeit der privaten Arbeitsvermittler stärker zu fördern.

- Entwickeln Sie eine Liste von Dienstleistungen, die die öffentlichen Arbeitsvermittler ihren Kunden anbieten könnten und welche davon sie angesichts der begrenzten finanziellen Mittel realistischerweise anbieten können.
- Wie können öffentliche Arbeitsvermittler mit privaten Arbeitsvermittlern bei bestimmten Beschäftigungsfragen zusammenarbeiten?
- Welche Dienstleistungen, die derzeit von öffentlichen Einrichtungen wahrgenommen werden, könnten von privaten Arbeitsvermittlern übernommen werden und auf welche Weise?
- Welche Zusatzdienste könnten kostendeckend von privaten Arbeitsvermittlern angeboten werden?



- Abella, M.I.: *Sending workers abroad*, Geneva, ILO, Chapter 3 & 6, 2000.
- Thuy, P., Hansen, E. and Price, D.: *The Public Employment Office in a changing labour mar*, Geneva, ILO, 2001.
- ILO/SAP-FL: *Human trafficking and forced labour exploitation: Guidance for legislation and law enforcement*, Geneva, 2005.
- Die Website der philippinischen Beschäftigungsagentur für Stellen im Ausland: <http://www.poea.gov.ph/>



### Allgemein

- IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998

### Zwangsarbeit

- Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, 1930 (Nr. 29)
- Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105)

### Kinderhandel

- Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182)

#### Wanderarbeitnehmer

- Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahre 1949), 1949 (Nr. 97)
- Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975 (Nr.143)

#### Anwerbung

- Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 181)
- Empfehlung zum Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr.188)



#### Menschenrechte

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, 1979

#### Sklaverei

- Völkerbund-Übereinkommen über die Sklaverei, 1926
- Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956

#### Kinder

- Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 1989
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und der Kinderpornographie, 2000
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, 2000

#### Verbrechen

- UN-Übereinkommen gegen die grenzübergreifende organisierte Kriminalität, 2000

#### Menschenhandel

- Palermo-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel, 2000



#### Anhang II - Beispiele guter Praxis A und B

---

# Eine spezifische Antwort auf den Menschenhandel: Die Verbesserung des Anwerbeverfahrens

# 4

## 1. GRUNDLEGENDE ANNAHMEN UND ZIELE

Private Vermittler zur Anwerbung von Arbeitskräften, insbesondere Agenturen, können bei der Verhütung des Menschenhandels eine wichtige Rolle spielen. Heute stimmen moderne Vermittler darin überein, dass private Vermittlungsagenturen auf dem Arbeitsmarkt nützlich sein können, aber gleichzeitig anfällig für Missbrauch und schlechte Praktiken sind. In den folgenden Abschnitten sollen mögliche Bereiche, die für schlechte Praktiken anfällig sind, identifiziert werden und Möglichkeiten vorgeschlagen werden, wie das Verhalten privater Agenturen hin zu fairen Praktiken verändert werden kann.

Da es für Anwerber sehr einfach ist, ‚im Untergrund‘ zu arbeiten, ist es unabdingbar, regulierende Maßnahmen mit Fördermaßnahmen zu kombinieren, um die Einhaltung bestimmter Grundregeln sicherzustellen. Es gibt zahlreiche Ansätze, die Tätigkeit von Anwerbern zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass potenzielle Migranten vor Menschenhandel und Zwangsarbeit geschützt werden. Einige sind effizienter als andere, aber alle ergänzen sich gegenseitig.

## 2. PRIVATE ANWERBUNG ALS VERFAHREN IN ELF SCHRITTEN

Von dem Zeitpunkt einer Stellenausschreibung bis zur Vergabe der Stelle durchläuft das Verfahren elf Schritte. Es ist wichtig, sich die genaue Abfolge der Schritte einzuprägen:

1. Eine oder mehrere Stellen werden einem privaten Arbeitsvermittler bekannt, der in den Medien oder in seinen Räumen dafür wirbt.
2. Stellenbewerber werden registriert und erhalten Informationen über die Stelle(n), die Entlohnung und die allgemeinen Arbeitsbedingungen.
3. Mit den Bewerbern wird ein Gespräch geführt, und auf der Grundlage dieses Gesprächs wird eine Vorauswahl getroffen.
4. Die Bewerbungen der vorausgewählten Kandidaten werden katalogisiert.
5. Vorausgewählte Kandidaten werden auf ihre Fähigkeiten getestet und kommen anschließend in die engere Wahl.
6. Die Bewerbungen von Kandidaten in der engeren Auswahl werden dem Arbeitgeber im Ausland zur endgültigen Auswahl vorgelegt.
7. Die ausgewählten Kandidaten werden über die genauen Arbeitsinhalte der freien Stelle sowie die allgemeinen Lebens- und Arbeitsbedingungen, Reisebedingungen und -kosten und zu zahlenden Gebühren informiert.
8. Die ausgewählten Kandidaten werden vorgestellt und gebeten, einen vorläufigen oder endgültigen Beschäftigungsvertrag zu unterschreiben.
9. Die ausgewählten Kandidaten erhalten Reisedokumente und Fahrscheine.
10. Die ausgewählten Kandidaten werden ins Beschäftigungsland transportiert und von einem Vertreter der Agentur oder des Arbeitgebers begrüßt.
11. Die ausgewählten Kandidaten werden ihren Stellen zugewiesen und die Gebühren an die Agentur entrichtet.



### 3. MISSBRAUCHSMÖGLICHKEITEN

Die Möglichkeiten für Missbrauch sind vielfältig. Agenturen, die Missbrauch betreiben, können bei jedem der oben genannten Schritte betrügen. Die Agenturen, die am meisten Missbrauch betreiben, betrügen bei jedem Schritt, andere manchmal nur bei einem oder mehreren Schritten. Es folgt eine Auflistung von Missbrauchsmöglichkeiten:

- Sie können nicht existierende Stellen ausschreiben, um Bewerber anzuziehen, und deren Bewerbungen als Marketinginstrumente beim Aufspüren von freien Stellen einzusetzen.
- Sie können die freie Stelle oder die Entlohnung falsch darstellen, um Bewerber zu ködern.
- Sie können Bestechungsgelder annehmen.
- Sie können für Reisedokumente zu viel berechnen oder gefälschte Dokumente liefern.
- Sie können Gebühren in Rechnung stellen, die weit über ein akzeptables Maß hinausgehen, oder sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern Gebühren für dieselbe Dienstleistung berechnen.

Arbeitsstellen und Bewerber sind so zahlreich und das Anwerbeverfahren so langwierig, dass es sehr schwierig ist, missbräuchliche Praktiken zu verfolgen. Wenn keine Beschwerden vorgebracht werden, entgeht irreguläres Verhalten meist der Aufmerksamkeit von Beobachtern und Mitarbeitern der Gewerbeaufsicht. Unter privaten Vermittlern gilt der Missbrauch als sehr verführerisch, gerade weil er als hoch lukrativ und mit geringem Risiko verbunden wahrgenommen wird.

Außer Vergehen, die unmittelbar mit der Art der Stelle zu tun haben, können Vermittlungsagenturen genau wie jeder andere Arbeitgeber gegen Gesetze verstoßen. So kommt es beispielsweise zu:

- Aufnötigung von Klauseln, die nicht im schriftlichen Beschäftigungsvertrag stehen
- Ignorieren der Bestimmungen zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung beim Zugang zu Beschäftigung im Ausland und zu bestimmten Berufen
- Nichtbeachtung des Verbots von Kinderarbeit
- Nichtbeachtung des Verbots der Anwerbung eines Arbeitnehmers für eine Stelle, die eine nicht annehmbare Gefährdungen oder Risiken mit sich bringt oder bei der ein Arbeitnehmer Missbrauch oder diskriminierender Behandlung ausgesetzt wäre
- Nichtbeachtung des Verbots, den Reisepass oder Reisedokumente eines Wanderarbeitnehmers, wenn auch nur zeitweise, einzubehalten oder zu konfiszieren
- Nichtbeachtung des Verbots, sich auf Ersatzarbeitsverträge einzulassen oder diese zu tolerieren (zum Beispiel Frauen Arbeit im Hauswirtschaftssektor zu versprechen, sie dann aber im Zielland zur Prostitution zu zwingen)

## 4. EIN MAßSTAB FÜR KONTROLLE

Um faire Praktiken von den schlechten zu unterscheiden, benötigen Regierungen ein geeignetes fachliches Instrument, das als Beispiel und Maßstab zur Definition von fairen Praktiken dienen kann. Dieser Maßstab kann ein spezielles Gesetz des Parlaments sein oder eine besondere Verordnung zur Ergänzung eines Gesetzes oder ein Rundschreiben des zuständigen Ministeriums. Diese gesetzlichen Dokumente listen die unterschiedlichen Tätigkeiten und Verfahren von privaten Vermittlungsagenturen auf, definieren gute und schlechte Praktiken und setzen Sanktionen für die Nichteinhaltung der Regeln fest.

Der Maßstab könnte auch in Form eines Handbuchs mit Handlungsanweisungen vorliegen, das mit den Sozialpartnern ausgehandelt und von beiden unterzeichnet wurde. Das Handbuch kann ein grundlegendes Dokument der Selbstregulierung darstellen, das von einem oder mehreren Verbänden privater Vermittler herausgegeben wird und für die Verbandsmitglieder verpflichtend ist.

Manchmal wird der Maßstab nur für eine oder zwei Tätigkeiten der privaten Arbeitsvermittler vorgeschlagen, so beispielsweise Kriterien zur Gebührenfestsetzung oder ein Musterarbeitsvertrag (s. Box 4).

### BOX 4

#### **Der Musterarbeitsvertrag**

Musterarbeitsverträge sind eines der Instrumente, die von den Anwerbern verwendet werden sollten, um sicherzustellen, dass die Rechte der Wanderarbeitnehmer geachtet werden und Situationen wie Menschenhandel oder Zwangsarbeit vermieden werden. Musterarbeitsverträge sollten qualifikationsbezogen und länderspezifisch sein und auf grundlegendem Verständnis und Kenntnissen der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Wanderarbeitnehmer wie auch der Kultur, Traditionen und Gesetzgebung im Zielland basieren.

Die Informationen im Arbeitsvertrag können zum Aufbau einer Datenbank mit Informationen über Arbeitnehmer im Ausland verwendet werden. Wenn ein Abgleich mit einer Datenbank im Beschäftigungsland erfolgt, kann diese Art von Informationen die angemessene Begleitung der Wanderarbeitnehmer ermöglichen.

Folgende allgemeine Bedingungen sollte ein Arbeitsvertrag umfassen:

- Beschreibung der Stelle, des Beschäftigungsorts und der Vertragsdauer
- Monatliches Grundgehalt einschließlich Sachleistungen und Aufwandsentschädigung sowie die Bezahlung von Überstunden
- Geldwerte Entschädigung oder Sachleistungen einschließlich freier Verpflegung und Unterkunft
- Regelmäßige Arbeitszeit, Ruhetage und Urlaub
- Elternzeit
- Transport zum und vom Land/Ort der Beschäftigung einschließlich Rückführung
- Arbeitsverletzungen und Krankengeld, medizinische Notfallversorgung sowie zahnärztliche Versorgung
- Sozialversicherungsrechte und -verpflichtungen
- Stichhaltige Gründe für eine Vertragsbeendigung
- Bestimmungen zur Konfliktbeilegung

## 5. ÜBERWACHUNGS-/KONTROLLMETHODEN

Regierungen, die die Tätigkeit von privaten Arbeitsvermittlern zulassen, müssen Regeln verabschieden und Verwaltungsverfahren einrichten, um eine kontinuierliche Kontrolle von Vermittlern zu gewährleisten. Die Beseitigung funktionierender Strukturen ist unbedingt zu vermeiden! Für viele Migranten, insbesondere Frauen, sind private Arbeitsvermittler das effizienteste Mittel, um im Ausland eine Beschäftigung zu finden. Diese Agenturen sollten daher nicht gezwungen werden, ‚im Untergrund‘, also illegal, arbeiten. Sie wären damit auch viel schwerer zu kontrollieren. Vielmehr sollten Anreize zur Einhaltung gesetzlicher Anforderungen mit traditionelleren Formen der Überwachung kombiniert werden.

Kontrolle kann direkt und autoritär oder indirekt und partizipierend ausgeübt werden. Regierungen haben sechs grundsätzliche Methoden der Überwachung angewendet, die kurz dargestellt werden sollen. Diese Methoden schließen sich nicht gegenseitig aus.

### 1. Registrierung

Diese lockere Art der Überwachung findet in den meisten entwickelten Arbeitsmärkten Anwendung. Private Vermittler werden wie jedes andere gewerbliche oder Industrieunternehmen registriert und später von einer zentralen Gewerbeaufsicht inspiziert. Dies geschieht auf dieselbe Art und Weise wie bei anderen Unternehmen.

### 2. Lizenzvergabe

Es handelt sich hier um die traditionellste Kontrollmethode. Die Lizenzvergabe wird bereits in den frühen IAO-Standards als die praktikabelste und am einfachsten durchzusetzende Methode für Regierungen genannt, um private Arbeitsvermittlungsagenturen zu kontrollieren. Nach dieser Methode können Agenturen erst tätig werden, wenn sie eine Lizenz beantragt haben und ihnen diese gewährt wurde. Die Lizenzvergabe erfolgt, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind (s. Box 5). Lizenzen werden in der Regel verlängert. Werden die Bedingungen, die der Lizenzvergabe zugrunde lagen, nicht länger erfüllt, wird die Lizenz entzogen oder nicht verlängert.

Das System der Lizenzvergabe setzt voraus, dass Regierungen bestimmte Verwaltungsmechanismen in Gang gesetzt haben, um Agenturen regelmäßig zu inspizieren, die Einhaltung der geltenden Regeln zu kontrollieren und, im Falle der Nichteinhaltung, Strafen zu verhängen oder die Lizenz zu entziehen. Eine schwache Aufsicht beraubt das System der Lizenzvergabe ihres wirklichen Werts. In diesen Fällen verkümmert das Lizenzvergabeverfahren zu einer Methode der Regierung, privaten Arbeitsvermittlungsagenturen Abgaben aufzuerlegen (die Lizenzvergabe erfolgt generell nach Zahlung einer jährlichen Abgabe). Die Erfahrung lehrt, dass der Entzug einer Lizenz relativ selten vorkommt.

Die Lizenzvergabe sollte nach dem inländischen Handelsrecht oder durch ein spezielles Zertifizierungssystem erfolgen. Da verschiedene Arten von Arbeitsvermittlungsagenturen unterschiedliche Lizenzen von verschiedenen Ministerien (z.B. Arbeitsministerium, Tourismusministerium, Handelsministerium) erhalten können, sollte es eine gute institutionelle Zusammenarbeit geben.

Die Lizenzvergabe sollte als Mittel zur Verbesserung der Abläufe auf dem Arbeitsmarkt genutzt werden. Sie sollte darauf abzielen, die Kosten der Beschäftigungsvermittlung zu verringern und die Qualität der Arbeitsangebote nach Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu verbessern und somit Menschenhandel und Zwangsarbeit als Folge vorzubeugen.

### Typische Anforderungen (und schriftlicher Nachweis) für die Lizenzvergabe an Beschäftigungsagenturen

- Rechtspersönlichkeit oder Lizenz zum Führen eines Geschäfts  
Schriftlicher Nachweis: Gründungsurkunde im Original und Beschränkung des Anteilsbesitzes von Ausländern
- Finanzielle Leistungsfähigkeit  
Der Kandidat sollte eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit besitzen, um:
  1. eine internationale Tätigkeit zu unterstützen;
  2. mögliche Schadenersatzansprüche von Wanderarbeitnehmern oder ausländischen Arbeitgebern oder anderen Geschäftspartnern zu bedienen;
  3. die gesetzlichen Anforderungen für die Hinterlegung einer Barkaution, von Bürgschaftsurkunden oder ähnliche andere Bestimmungen zu einer Mindestreserve oder einer finanziellen Garantie zu erfüllen, die Voraussetzung für den Erhalt einer Lizenz sein können.

Diese Art der Politik ist weit verbreitet, da sie von Missbrauch und Zuwiderhandlungen abzuhalten scheint. Um die Diskriminierung kleinerer Unternehmen zu verhindern, sollte die Höhe der finanziellen Garantieleistungen an die Zahl der Arbeitsstellen, für die das Unternehmen anwerben darf, gebunden sein.

Schriftlicher Nachweis: Bedeutendes Mindesteinlagekapital, bezahlte Einkommenssteuer, Vermögensübersicht, Hinterlegung einer Barkaution, Bürgschaftsurkunde.

- Anwerbefähigkeit  
Kompetenz bei der Identifizierung und Auswahl qualifizierter Personen für Arbeitsstellen im Ausland. Die Agentur sollte unter ihren Mitarbeitern ausgebildete Fachleute für die Anwerbung sowie Dokumentare haben.  
Schriftlicher Nachweis: Eine Liste der entsprechenden Dokumentare und Mitarbeiter mit Qualifikationen, Klärung der Frage, ob Mitarbeiter vorbestraft sind oder ein negatives polizeiliches Führungszeugnis haben.
- Managementfähigkeiten  
Kompetenz bei der Organisation und Leitung eines Unternehmens einschließlich des Vorhandenseins entsprechender betrieblicher Einrichtungen, um international tätig zu werden sowie weitreichende inländische Vernetzung.  
Schriftlicher Nachweis: Qualifikationen von Geschäftsführern, Inventarliste der Büroausstattung und -einrichtung.
- Marketingfähigkeiten  
Kompetenz bei der Identifizierung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland und dem Aushandeln von Verträgen, die nicht nur den Agenturhabern zugute kommen, sondern auch den einzustellenden Arbeitskräften.  
Schriftlicher Nachweis: Anwerbung/Dienstleistungsvertrag mit ausländischen Auftraggebern, der von offiziellen Stellen im Entsendeland oder Handelskammern im Zielland bescheinigt wird, Arbeitsauftrag oder -anfrage, Handlungsvollmacht.

N.B. Ist der Staatsapparat zur Kontrolle von Verstößen gegen die Lizenzvereinbarung schwach, verhindert die Lizenzvergabe selbst keinen Missbrauch. Vielmehr drängen große finanzielle Verpflichtungen illegale Vermittler noch weiter in die Illegalität. Daher sollte die Lizenzvergabe Hand in Hand mit der Strafverfolgung bei Gesetzesverstößen gehen.

*Abella, M.I.: Sending workers abroad, Geneva, ILO, 2000.*

### 3. Selbstregulierung und Verhaltenskodices

Verglichen mit der Lizenzvergabe ist die Selbstregulierung ein neuerer und partizipativerer Weg Kontrolle auszuüben. Es wird vorausgesetzt, dass einzelne private Arbeitsvermittlungsagenturen bereit sind, sich in einem repräsentativen Berufsverband oder einer Gesellschaft mit eigenen internen Regeln und eigener Satzung zusammenzuschließen. Ein Zweck dieser Verbände oder Gesellschaften besteht darin, sich selbst einen Verhaltenskodex aufzuerlegen.

Ein Verhaltenskodex:

- definiert annehmbares und nicht annehmbares gewerbsmäßiges Verhalten seiner Mitglieder
- setzt die grundlegenden gemeinsamen Regeln für standesgemäßes Verhalten sowie Verantwortlichkeiten fest
- stellt einen Bezugspunkt für die Mitglieder zur Selbsteinschätzung dar
- stellt die Regeln für die Durchsetzung des Kodex auf und entscheidet über einen möglichen Ausschluss von Mitgliedern oder andere Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung.

In einigen Fällen werden Verhaltenskodices mit Regierungsbehörden ausgehandelt und benötigen die formelle oder stillschweigende Zustimmung der Regierungsbehörden. Manchmal existieren Lizenzvergabesysteme und Selbstregulierung nebeneinander, und die Vergabe von Lizenzen wird von der Unterzeichnung des Verhaltenskodex abhängig gemacht.

### 4. Zertifizierung von Beschäftigungsberatern

Es wurde versucht, nicht den Agenturen selbst, sondern den Geschäftsleuten, die diese betreiben, Kontrollen aufzuerlegen. Nach diesem Denkmodell ist es praktikabler, eine dauerhafte gute Geschäftspraxis zu bewirken, indem man den Beruf des Beschäftigungsberaters zertifiziert, wie dies auch bei Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern oder Architekten der Fall ist. Einen staatlich anerkannten und geprüften Berufstitel nach Ablegung einer staatlichen Prüfung zu erhalten, würde helfen sicherzustellen, dass sich Beschäftigungsberater an Berufs- und Standesregeln halten.

Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Umsetzung ist diese Kontrollmethode noch nicht über die experimentelle Phase hinaus gekommen.

### 5. Rating

Hier handelt es sich um die neueste und viel versprechendste Form partizipativer Kontrolle. Sie schließt die Abfassung und Aktualisierung eines Handbuchs der guten Geschäftspraxis mit ein. Das Handbuch sollte das Ergebnis eines dreigliedrigen Prozesses sein, d.h. gemeinsamer Verhandlungen zwischen Verbänden privater Arbeitsvermittler, Regierungsbehörden und Gewerkschaften. Ein ständiger gemeinsamer Ausschuss hätte dann die Aufgabe, die einzelnen privaten Vermittlungsagenturen danach zu bewerten, ob sie die im Handbuch niedergelegten Berufs- und Standesregeln einhalten. Die Agenturen, die die Regeln am besten einhalten, bekämen die beste Beurteilung, diejenigen, die sie am wenigsten einhalten, die schlechteste. Es ist äußerst wichtig, dass die Bewertung von einer Organisation durchgeführt wird, die von den überwachenden Behörden unabhängig ist, um Korruption, insbesondere in Form von Bestechung, vorzubeugen.

Die Vorteile dieser Methode sind, dass:

- sie auf Verhandlungen und Verständnis zwischen Vermittlern und Regierungsbehörden beruht;
- das Rating von den Vermittlungsagenturen als Kennzeichen oder Garantie für gute Geschäftspraktiken zu Werbezwecken und als Marketinginstrument eingesetzt werden kann;
- Agenturen mit den höchsten Ratings Anreize seitens der Regierung erhalten könnten; zum Beispiel:
  - Steueranreize
  - Verträge, die schneller oder automatisch bearbeitet werden
  - Einladungen, an Aktionen teilzunehmen, die die Regierung zur Entwicklung neuer Märkte organisiert
  - Zuteilung von Anteilen am Markt, der von der Regierung entwickelt wurde
  - Aufnahme in eine formelle und öffentlich verfügbare Liste empfohlener Vermittler
- Anstrengungen einzelner Vermittler unterstützt werden, in der Liste der Ratings aufzusteigen und die Leistungen zu verbessern;
- Rating ein flexibleres und anpassungsfähigeres Instrument darstellt, das eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Vermittler zulässt;
- es ermöglicht, zielgerichtete Überprüfungen und Schulungen der am schlechtesten bewerteten Vermittler durchzuführen.

Ein Nachteil dieses Ansatzes liegt jedoch in den hohen Kosten durch die große Zahl entsprechend ausgebildeter Mitarbeiter, die für die Umsetzung erforderlich sind.

## **6. Die öffentliche Arbeitsverwaltung als Modell**

Diese Methode besteht darin, die öffentliche Arbeitsverwaltung in derselben Art von Geschäftsräumen mit genau denselben Managementmethoden (d.h. Kreativität, Flexibilität und Schnelligkeit) arbeiten zu lassen wie die am besten geführten privaten Vermittler. So würde die öffentliche Arbeitsverwaltung auf dieselbe Art und Weise funktionieren wie private Vermittler und damit würde der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern gefördert werden. Damit diese Methode auch effektiv ist, müsste man den öffentlichen Arbeitsverwaltungen eine andere Rechtsform als die der konventionellen öffentlichen Verwaltung geben und sie als eine oder mehrere Agenturen auf kostendeckender Basis betreiben.

Der einzige Unterschied zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung läge darin, dass öffentliche Arbeitsverwaltungen niemals von der rechtmäßigen Praxis abweichen würden. Sie würden dem Markt eine absolute Garantie für den Einsatz fairer Methoden anbieten, mit den privaten Vermittlern in ihrem eigenen Bereich im Wettbewerb stehen und sie durch ihr Beispiel drängen, sich an die geltenden Vorschriften sowie die akzeptierten Regeln der guten Praxis zu halten, was zu einem umfassenden Qualitätsmanagement führen würde.

## WEITERFÜHRENDE LITERATUR UND ÜBUNGEN



### Regelung und Lizenzvergabe

Stellen Sie sich vor, Sie wurden als Mitglied in ein dreigliedriges beratendes Gremium gewählt, um neue Regelungen und Überwachungsmechanismen für private Arbeitsvermittler zu erörtern. Die bisherige Praxis bestand darin, private Vermittler wie jedes andere Unternehmen zu registrieren, was sich allerdings als unzureichend erwiesen hat. Es gab Einzelberichte über vielfachen Missbrauch, aber es wurden bisher keine offiziellen Daten erfasst. Der Minister hat entschieden, ein Lizenzvergabesystem einzuführen und übertrug Ihnen die Aufgabe, Empfehlungen an das Ministerium zu formulieren und spezifische Leitlinien für die Umsetzung eines zukünftigen Gesetzes aufzustellen.

- Wie können Sie die Datenlage über die geschätzte Anzahl tätiger privater Arbeitsvermittler und allgemein übliches Fehlverhalten verbessern?
- Entwerfen Sie die wesentlichen Bestimmungen eines neuen Gesetzes über private Arbeitsvermittler. Der Gesetzentwurf sollte zumindest eine Definition privater Arbeitsvermittler, auf die Sie abzielen, enthalten sowie die Voraussetzungen für eine Lizenzvergabe, Agenturgebühren (die der Kunde zu zahlen hat) und die Möglichkeit, auf Arbeitsmärkten im Ausland tätig zu werden und ausländische Arbeitskräfte anzuwerben.
- Stellen Sie die Leitlinien für die Anwendung eines Auswahlverfahrens zur Lizenzvergabe und Sanktionen bei Nichteinhaltung auf.



- Abella, M.I.: *Sending workers abroad*, Geneva: ILO, pp.74-80, 2000.
- Böhning, W.R. and Noriel, C.: *Protecting Indonesian migrant workers, with special reference to private agencies and complaints procedures*, SEAPAT Working Paper 3, Manila, ILO, 1998.
- European Commission: *Deregulation in placement services: A comparative study for eight EU countries*, 1999.
- Leipziger, D.: *The corporate responsibility code book*, Sheffield, Greenleaf Publishing Ltd., 2003.
- MacDonald, C.: *Creating a Code of Ethics for your Organisation* <http://www.ethicsweb.ca/codes/>
- Simon Webely (Institute of Business Ethics): *Developing a Code of Business Ethics: A Guide to Best Practice*, 2003; <http://www.ibe.org.uk/developingPR.htm>
- Thuy, P., Hansen, E. and Price, D.: *The Public Employment Office in a changing labour market*, Geneva, ILO, 2001.



- Empfehlung zum Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 188)
- Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 181)
- Guidelines on Special Protective Measures for Migrant Workers Recruited by Private Agents, in the Report of the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration (Geneva, 21-25 April 1997)



Anhang I - Fallbeispiele C, D, F, H, J

Anhang II - Beispiele guter Praxis C - H, J





---

## 5. Eine spezifische Antwort auf den Menschenhandel: Die Information der Öffentlichkeit

# 5

### 1. DIE WIRKUNG VON INFORMATIONEN

Genau und rechtzeitige Informationen sind das stärkste Instrument, das Regierungen einsetzen können, um potenzielle Migranten von zweifelhaften Migrationsplänen abzuhalten und so Menschenhandel zu verhindern.

Unwissenheit unter potenziellen Migranten ist eine der Hauptursachen, die dem Menschenhandel zugrunde liegen. Auf die Frage "Wenn Sie vor Ihrer Abreise ins Ausland gewusst hätten, was Sie heute wissen, und wenn Sie vorher gewusst hätten, welche Erfahrungen Sie machen würden, wären Sie dann trotzdem gegangen?" lautet die Antwort der überwiegenden Mehrheit der Opfer von Menschenhandel: "Nein, wenn ich vorher das Ausmaß des Leidensweg gekannt hätte, hätte ich das Land niemals verlassen oder wäre später gegangen und hätte andere, besser geschützte Kanäle benutzt".

### 2. DIE VERBREITUNG VON INFORMATIONEN

**a) Vor ihrer Verteilung müssen Informationen organisiert werden:**

1. an der Quelle aufgespürt
2. gesammelt
3. geordnet
4. aktualisiert
5. gespeichert
6. mittels vieler Arten von Einrichtungen und Medien übermittelt werden (Websites, Datenbanken, Bücher, Flugblätter, Faltblätter, Zeitungen, etc.)

In einigen Fällen, in denen Wanderarbeitnehmer die geplante Zielgruppe ist, ist die Migrationsbehörde für die Finanzierung und Organisation dieser Art von Informationen zuständig, in anderen Fällen liegt die Zuständigkeit bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Zusammengestellte Informationen werden dem einzelnen Wanderarbeitnehmer anschließend entweder direkt oder über zwischengeschaltete Einrichtungen, z.B. private Vermittler, zur Verfügung gestellt.

**b) Informationen sollten drei wichtige Kriterien erfüllen:**

- Klarheit  
Vereinfachung von Verfahren und Reduzierung des Umfangs der Informationen auf ein notwendiges Mindestmaß, damit potenzielle Wanderarbeitnehmer die einzelnen Schritte der Migration und des Anwerbeverfahrens verstehen können.

- Einfache Zugänglichkeit  
Zukünftige Migranten müssen z.B. über Telefonhotlines, Websites o.ä. einfachen und schnellen Zugang zu Informationen über Anwerbeagenturen haben, einschließlich Informationen über Agenturen, die auf einer schwarzen Liste stehen oder ausgezeichnet worden sind.
- Konsistenz  
Unterschiedliche Einrichtungen wie Regierungen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, usw. können Informationen an potenzielle Migranten verteilen. Es sollte jedoch Vorsorge getroffen werden, dass die zur Verfügung gestellten Informationen nicht widersprüchlich sind und dieselbe Botschaft enthalten. Länder sollten darauf hinarbeiten, ein zentralisiertes Informationssystem über Stellen im Ausland zu schaffen, in dem die Informationen von der staatlichen Migrationsbehörde gesammelt, geordnet, aufbereitet und verteilt werden.

**c) Informationen sollten über eine Vielfalt von Kanälen verbreitet werden:**

- Radio  
z.B. Seifenopern
- Fernsehen  
z.B. Sonderberichte
- Tonbandaufzeichnungen  
insbesondere für potenzielle Migranten, die Analphabeten sind
- Wanderausstellungen mit Fotos und Videos
- Broschüren in Form von Cartoons  
insbesondere für des Lesens und Schreibens wenig oder gar nicht kundige potenzielle Migranten
- Lokale und regionale Tageszeitungen
- Internet

### 3. PHASEN DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES BEI POTENZIELLEN MIGRANTEN

Empirische Untersuchungen ergaben, dass potenzielle Migranten die Entscheidung, ihr Land zu verlassen, erst nach und nach treffen. Der Entscheidungsprozess gliedert sich in drei unterschiedliche, sich dennoch überschneidende, Phasen:

1. Der Arbeitnehmer betrachtet Migration als eine von mehreren Optionen.
2. Die allgemeine Entscheidung zu migrieren wird gefällt, aber Einzelheiten wie beispielsweise Zielland, Art der Tätigkeit oder Migrationswege sind noch nicht beschlossen.
3. Es wird aktiv nach Arbeitsstelle, Migrationswegen und Formalitäten gesucht, alles wird organisiert.

Die Art der Informationen, die ein potenzieller Migrant benötigt, hängt von der jeweiligen Phase des Entscheidungsprozesses ab, in der er sich gerade befindet. Informationen reichen von ‚sehr allgemein‘ in einem sehr frühen Stadium bis zu ‚sehr spezifisch‘ am Ende des Prozesses. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die in Phase 1 und 2 zur Verfügung stehenden Informationen am stärksten dazu beitragen, dass sich potenzielle Migranten der Gefahr des Menschenhandels bewusst werden und sich von riskanten Möglichkeiten abwenden. Es ist das Ziel öffentlicher Informationskampagnen, allgemeine Informationen zur Verfügung zu stellen, die sich an eine noch nicht genau identifizierte Bevölkerungsgruppe richten.

## 4. ÖFFENTLICHE INFORMATIONSKAMPAGNEN

Das allgemeine Ziel öffentlicher Informationskampagnen ist es, die richtigen Informationen zur rechten Zeit zu liefern, um mögliche Migranten darin zu unterstützen, vernünftige und profitable Migrationsprojekte zu auswählen. Öffentliche Informationskampagnen sind aus rein finanzieller Hinsicht eine kostspielige Sache, die Kosten sind jedoch gering, wenn man sie mit den wirtschaftlichen und sozialen Gewinnen des Menschenhandels vergleicht.

Um effektiv zu sein, müssen öffentliche Informationskampagnen einige grundlegende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie müssen eine dauerhafte Einrichtung der Regierungstätigkeit und nicht nur ein einmaliger Versuch sein und sollten durch regelmäßige Haushaltszuwendungen finanziert werden.
- Sie benötigen gestalterische und fachliche Kenntnisse und sollten daher einem Team von Fachleuten überlassen werden.
- Sie sollten verlässlich und glaubwürdig sein und von einer Einrichtung von moralisch einwandfreiem Ruf, wie zum Beispiel der staatlichen Migrationsbehörde oder einer spezialisierten Einrichtung, die an diese berichtet, durchgeführt werden.
- Tatsachen und Daten, die in die Informationskampagnen Eingang finden, müssen aus verlässlichen Quellen stammen, geprüft, gespeichert und von einem ständigen Team aufbereitet werden. Mit Ad-hoc-Prüfungen und Erhebungen sollten speziell geschulte Anbieter beauftragt werden (d.h. die schwarze Liste privater Beschäftigungsagenturen sollte ständig aktualisiert werden).
- Um auch wirklich überzeugend zu sein, sollte die Botschaft direkt an die möglichen Migranten gerichtet sein und sich an deren Profil, Erwartungen sowie an deren Sprache orientieren.
- Um vertrauenswürdig zu sein, sollte die übermittelte Botschaft ausgewogen, unvoreingenommen und gut dargelegt sein. In diesem Zusammenhang sollte das Thema Menschenhandel deutlich angesprochen werden: die Risiken, die verwendeten Methoden, die Profile sowie das Verhalten der Menschenhändler sollten klar dargestellt werden.
- Nicht eine einzelne, sondern eine ganze Reihe von audiovisuellen Kommunikationsformen sollten eingesetzt werden: Radio- und Fernsehspots, Dokumentationen, Situationskomödien, Interviews, Diskussionen. Die Bevölkerungskreise, die durch Informationskampagnen erreicht werden, werden umso größer je vielfältiger die Mittel der Informationsvermittlung sind.
- Die übermittelte Botschaft sollte nicht nur informativ, sondern auch aufklärend sein; sie sollte überzeugend genug sein, um so genannte Volksweisheiten, Aberglauben, missbräuchliche Verallgemeinerungen, Hörensagen - alles, was das Denken des Einzelnen beeinflusst und mangels genauerer Informationen Entscheidungen und Verhalten beeinflusst - zu ersetzen bzw. sie zu widerlegen.
- Die Botschaft sollte derart gestaltet sein, dass sie alle Mediennutzer (im Wesentlichen Nutzer von Radio und Fernsehen, aber auch Internet) anspricht.
- Botschaften sollten so gestaltet sein, dass sie nicht nur in den Medien laufen, sondern auch auf Internet-Websites und als Druckerzeugnis zugänglich sein. Gespeicherte Informationen sollten den Informationssuchenden auf Anfrage zur Verfügung stehen.

- Öffentliche Informationskampagnen sollten Informationsmaterial an andere Kommunikatoren und Bildungseinrichtungen wie Zentren der Erwachsenenbildung, Gewerkschaften, Kirchen sowie höhere Bildungseinrichtungen weitergeben.
- Die Wirkung solcher Informationskampagnen sollte regelmäßig ausgewertet werden und ihre Inhalte überarbeitet und mit denen weiterer Informationskampagnen in anderen Ländern verglichen werden.

## 5. LÄNDER- UND STELLENSTREZIFISCHE INFORMATIONEN

Öffentliche Informationen, wie sie in Informationskampagnen verbreitet werden, zielen auf ein breites und allgemeines Publikum ab. Spezifische Informationen hingegen sind im persönlichen Kontakt zu vermitteln und sollten individuellen Bedürfnissen, Anfragen oder Projekten Rechnung tragen.

### Länderspezifische Informationen

Diese Art von Informationen suchen Migranten, wenn sie die zweite oder dritte Phase des Entscheidungsprozesses erreicht haben. Auch wenn die Informationen individuell an den Migranten weitergegeben werden, können sie auch anderen Personen nützlich sein. Diese Art von Informationen können länderspezifisch oder arbeitsmarktspezifisch genannt werden. Sie umfassen Daten, die sich auf ein bestimmtes Land oder einen Arbeitsmarkt insgesamt beziehen und können folgende Themen ansprechen:

- Allgemeine Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Gewerkschaftliche Organisationen
- Mindestlöhne
- Unterstützungsleistungen
- Möglichkeiten und Transferkosten für Geldsendungen
- Unterkunft
- Schulen
- Transport
- Möglichkeiten des Spracherwerbs

Länderspezifische Informationen umfassen auch Daten, die sich auf die vor der Abreise erforderlichen Verfahren beziehen, beispielsweise:

- Reisedokumente
- Visa
- Zollbestimmungen
- Gesundheitszeugnisse
- Bearbeitungszeit für Reisedokumente
- Zulässige Gebühren oder Obergrenzen für Gebühren, die für die mit diesen Verfahren verbundenen Dienstleistungen berechnet werden dürfen

### Stellenspezifische Informationen

Detaillierte Informationen, die in Phase 3 des Entscheidungsprozesses wichtig sind, sollten stellenspezifisch sein, d.h. sich genau auf die zu besetzende Stelle und die damit verbundenen Tätigkeiten beziehen. Informationen dieser Art beziehen sich auf:

- Arbeitsinhalte
- Zuständige Vorgesetzte

- Tarife für Brutto- und Nettolöhne und weitere Unterstützungsleistungen
- Verkehrsverbindungen und Transportmittel zum Arbeitsplatz
- Ruf und Zuverlässigkeit des Arbeitgebers
- Arbeitsbedingungen, beispielsweise Sicherheit, Gesundheit, Risiko von Gefährdungen
- Zugang zu Schulungen
- Zugang zu Unterstützung, beispielsweise zu Gewerkschaften und Migrantenorganisationen
- Zu zahlender Geldbetrag für Gebühren, Abgaben und weitere Abzüge

Im Falle von stellenspezifischen Informationen ist die Verbindung zwischen der Informationsquelle und dem Benutzer kurz und direkt. Die Informationen werden gesammelt und durch den Vermittler, d.h. der staatlichen Migrationsbehörde, der öffentlichen Arbeitsverwaltung oder der privaten Vermittlungsagentur, vom Arbeitgeber an den Wanderarbeitnehmer weitergegeben.

## WEITERFÜHRENDE LITERATUR UND ÜBUNGEN



### Öffentliche Informationskampagnen

Teilen Sie die Teilnehmer in Gruppen von 3-5 Personen auf und geben Sie ihnen 30 Minuten Zeit, darüber zu diskutieren, wie potenziellen Wanderarbeitnehmern Informationen über Anwerbepraktiken in ihrem Land während der drei unterschiedlichen Phasen (vor der Übersiedlung, vor der Abreise und nach der Ankunft) zur Verfügung gestellt werden sollten. Folgende Fragen sollten dabei berücksichtigt werden:

- Wer sollte die Informationen erhalten?
- Welche Informationen werden benötigt?
- Wer sollte die Informationen verteilen?
- Wie sollten die Informationen verteilt werden (indem man die Besonderheiten der Zielgruppe näher anschaut)?
- Wo werden die Informationen am effektivsten zur Verfügung gestellt?



- Hugo, Hugo, G. and W.R. Böhning: *Providing information to outgoing Indonesian migrant workers*, Manila, ILO, 2000.
- UN-Homepage für Kinder zum Thema Zwangsarbeit und andere wesentliche Arbeitsstandards:  
<http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/3PLUSU/intro.html>



Anhang II - Beispiele guter Praxis I - K

---

# Eine spezifische Antwort auf den Menschenhandel: Die Strafverfolgung

## 6

Wenn sich Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels als nicht ausreichend erweisen und Anreize zur Förderung guter Geschäftspraktiken versagen, bleibt Regierungen keine andere Wahl als schärfere Überwachung, sowie ein strikteres Vorgehen und Strafverfolgung der Täter. Der Zweck dieses Kapitels ist es, die mit der Strafverfolgung und Sanktionen verbundenen Themen zu behandeln.

Sowohl die Strafverfolgungsbehörden als auch die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht spielen hier eine entscheidende Rolle dabei, dass Gesetze konsequent und koordiniert im Rahmen der nationalen Gesetzgebung, der Strafprozessordnung und der landesüblichen Verfahren angewendet werden.

Um effektiv arbeiten zu können, müssen die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden klare Maßstäbe und Normen haben, die zur Beurteilung der Leistung privater Arbeitsvermittler sowie anderer Arten von Agenturen herangezogen werden können. Die in der Lizenz festgelegten Bedingungen und Kriterien, Verhaltenskodices und natürlich die einschlägige Gesetzgebung zu Anwerbung, Menschenhandel und Zwangsarbeit können hier Anwendung finden.

### 1. VERFOLGUNG VON SCHLECHTEN PRAKTIKEN UND VERGEHEN

Das Aufspüren und die Verfolgung von schlechten Praktiken ist der allererste und oftmals schwierigste Schritt im Prozess der Strafverfolgung. Bevor eine Untersuchung beginnt und Anklage erhoben wird, muss das Vergehen zunächst festgestellt und bewiesen werden. Tätigkeiten, die sanktioniert werden können, sollten genau definiert werden, zum Beispiel:

- Unterstützung des Menschenhandels
- Beihilfe zum Menschenhandel
- Anstiftung zum Menschenhandel
- Versuchter Menschenhandel
- Unterlassung, gegen Menschenhandel vorzugehen
- Verschwörung zum Menschenhandel

Im Falle der Selbstregulierung, die Vereinigungen privater Arbeitsvermittler vereinbaren, liegt die Verantwortung, schlechte Praktiken der Mitgliedsagenturen aufzudecken, zunächst bei der Vereinigung selbst. Wie in den Regeln der Vereinigung dargelegt, kann ein internes Untersuchungssystem und eine Entscheidung zu einer Sanktion ohne rechtliche Konsequenzen führen (Verweis, Geldstrafe oder Ausschluss). Handelt es sich bei dem Vergehen um einen offenkundigen Gesetzesbruch, so werden die Strafverfolgungsbehörden aktiv, und es folgt ein Ermittlungsverfahren der Verwaltung oder eines Gerichts.



## 2. INFORMATIONSBESCHAFFUNG

Sobald die Handlungen, die einen Gesetzesbruch darstellen, klar ermittelt und den zuständigen Polizeibehörden und der Gewerbeaufsicht bekannt sind, müssen Informationen über die missbräuchliche Anwerbep Praxis zusammen getragen werden.

### Beispiele für die Art der erforderlichen Informationen:

- Anwerbemethoden  
z.B. Täuschung und/oder Entführung, Einzelheiten zu Verdächtigen und weiteren betroffenen Opfern, Örtlichkeiten, etc.
- Werbemedien  
,Mund-zu-Mund-Propaganda', Printmedien wie beispielsweise Zeitungsanzeigen, Anzeigen im Internet. Hier sind die in der Anzeige genannten Kontaktdaten genauso wichtig wie der eigentliche Anzeigentext. Diese Art der Anzeigen ist sehr schwer aufzuspüren.
- Gefälschte Ausweispapiere  
Vorbereitung und Erwerb
- Falsche Visa  
Vorbereitung und Erwerb
- Reisedokumente  
Art der geleisteten Zahlungen und involvierte Reisebüros
- Reiserouten und Verkehrsmittel  
Reiserouten zum Herkunftsland und Verkehrsmittel
- Beschäftigung im Zielland  
Ausbeuterische Betriebe, Prostitution, Baugewerbe, etc.
- Unterkunft im Zielland  
Wohnräume, Mitbewohner
- Finanzielle Informationen  
Transaktionen zu den o. g. Punkten

### Informationsquellen

Quellen, die entscheidende Informationen zum Menschenhandel liefern können, können sowohl die Strafverfolgungsbehörden selbst sein, aber auch alternative Quellen. In beiden Fällen ist es unabdingbar, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen besteht, die Informationen liefern können und solchen, die die richtigen Informationen weiterleiten:

- Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit
- Arbeitsattachés, die ihre Informationen von Opfern des Menschenhandels im Beschäftigungsland erhalten
- Grenzpolizei, die Migranten aufgreift, die ein Land verlassen oder in ein Land einreisen wollen
- Nichtregierungsorganisationen (NROs) im Beschäftigungsland, die den Wanderarbeitnehmern Hilfe anbieten
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im Zielland, die die Beschwerden und Bitten um Hilfe der Wanderarbeitnehmer als Opfer aufnehmen
- Polizei, Grenzposten, Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht an vorderster Front, z.B. bei der Verfolgung verdächtiger Anzeigen in Tageszeitungen, im Internet und anderen Medien, verdeckte Razzien, Kontrollen der Gewerbeaufsicht, informelle Überwachung, etc.

- Überwachung der Gemeinschaft, z.B. durch NROs
- Informationen von registrierten und spontanen Informanten
- Örtliche, regionale und nationale Datenbanken
- Internationale Datenbanken wie z.B. Interpol, Europol, das SECI-Zentrum, etc.
- Relevante Datenbanken, die von anderen Institutionen unterhalten werden, z.B. Einwanderungsdienste, Zollbehörden, Grenzpolizei, entsprechende Ministerien wie Gesundheits-, Beschäftigungs- und Arbeitsministerien, etc.
- Zuständige internationale Organisationen und NROs
- Öffentliche Quellen, z.B. Medienberichte, wissenschaftliche Forschung

### 3. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN EINRICHTUNGEN

Bei der Überwachung des Verhaltens missbrauchender Arbeitgeber und Anwerber ist unbedingt darauf zu achten, dass verschiedene Gruppen und Institutionen auf örtlicher, regionaler, nationaler und internationaler Ebene zusammenarbeiten, um die aktuellsten und vollständige Informationen zu erhalten. Die beste Art, diese Informationen zusammenzuführen, besteht in der Einrichtung einer Datenbank mit Informationen zu den Wanderarbeitnehmern: Profile, Beschäftigungsbedingungen, Anwerber, etc. Diese Datenbank sollte die Situation im Herkunftsland wie auch im Beschäftigungsland berücksichtigen und somit ermöglichen, den Migranten wiederzufinden.

Eine Möglichkeit, die effiziente Zusammenarbeit zwischen den Agenturen sicherzustellen, ist die Erstellung einer Vereinbarung über Zusammenarbeit. Diese gemeinsame Abmachung legt die Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen beteiligten Einrichtungen fest.

Einige Beispiele von Einrichtungen, die zusammenarbeiten könnten:

- Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Gewerbeaufsicht, Einwanderungsbehörden, etc.)
- Staatsanwaltschaft
- Abteilungen in Ministerien
- Internationale Organisationen
- NROs
- Gewerkschaften
- Arbeitgeberverbände

### 4. GEWERBEAUF SICHT

Eine wichtige Strafverfolgungsbehörde zur Überwachung der privaten Arbeitsvermittler ist die Gewerbeaufsicht. Im Allgemeinen spielt die Gewerbeaufsicht eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung und Kontrolle von wesentlichen Arbeitsstandards einschließlich der Beseitigung von Zwangsarbeit als Folge des Menschenhandels auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Darüber hinaus ist sie wichtig für die Etablierung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in allen Wirtschaftsbereichen einschließlich der informellen Wirtschaft. Die IAO-Verfassung verlangt von den Regierungen aller Mitgliedstaaten, als Teil der öffentlichen Aufgaben ein Gewerbeaufsichtssystem einzurichten. Die wesentlichen Arbeitsbereiche einer Gewerbeaufsicht sind: allgemeine Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und -sicherheit, (illegale) Beschäftigung und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften.

Die Grundlage für ein Gewerbeaufsichtssystem, das seine Tätigkeit gegen den Menschenhandel richtet, ist zuallererst der politische Wille und die politische Unterstützung, die ihren Ausdruck in der Bereitstellung von staatlichen Mitteln für die Arbeitsverwaltung findet. Außerdem können die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht ihre Aufgaben nur angemessen erfüllen, wenn ihre Arbeit auf einer entsprechenden politischen Grundlage sowie einer korrekten und konsequenten Gesetzgebung gründet. Im Fall des Menschenhandels ist dies von besonderer Bedeutung, wie bereits in Kapitel 3 "Die Rolle der Gesetzgebung" erläutert wurde. Veraltete, fragmentarische oder sich widersprechende Gesetze und Rechtsvorschriften können Gewerbeaufsichtsbeamte an der ordnungsgemäßen Ausführung ihrer Tätigkeit hindern.

Eine der Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit als Folge des Menschenhandels liegt darin, dass sie im informellen Sektor stattfindet. Die Kontrollen der Gewerbeaufsicht sollten daher nicht ausschließlich auf der Grundlage der offiziellen Unternehmensverzeichnisse geplant werden, sondern auch den informellen Sektor abdecken. Insbesondere im Fall des häuslichen Dienstleistungsbereichs ist das nur schwer zu verwirklichen, da in den meisten Ländern eine Genehmigung des Arbeitgebers und Wohnungsbesitzers vorliegen muss, wenn Arbeitnehmer an demselben Ort arbeiten und leben. In vielen Fällen wird dieses Erfordernis missbraucht, so dass die (illegale) Beschäftigung unter ausbeuterischen Bedingungen gar nicht entdeckt werden kann.

Kontrollen der Gewerbeaufsicht ohne entschlossene Durchsetzung und Durchsetzung ohne die sichtbare Anwendung zur Verfügung stehender und wirkungsvoller rechtlicher Sanktionen wird jedoch nicht zur Beseitigung der Probleme der Zwangsarbeit als Folge des Menschenhandels beitragen. Als Abschreckungsmaßnahme sollten zudem aufgedeckte Fälle als Warnung an Arbeitgeber, die die Gesetze nicht einhalten, veröffentlicht werden.

Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht sehen sich besonders im Fall getarnt arbeitender Vermittlungsagenturen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von gesetzlichen Vorschriften ausgesetzt. Eine Gemeinsamkeit dieser Agenturen ist, dass sie typischerweise nicht unter den Geltungsbereich von Verordnungen und Gesetzen zu privaten Arbeitsvermittlern fallen, da sie ihre Vermittlungstätigkeit nicht formal als Vermittlungsagentur ausüben. Die Überwachung solcher Unternehmen und die Sanktionierung von ihnen begangener Verstöße erweist sich daher als schwierig. Die Kontrolle dieser Unternehmen, die nicht als private Arbeitsvermittler registriert sind, wird daher den Funktionen und Pflichten des allgemeinen Gewerbeaufsichtssystems überlassen. Eine weitere Möglichkeit zur Kontrolle der getarnten Arbeitsvermittler ist die Identifizierung der steuerlichen oder fiskalischen Einkünfte dieser Unternehmen. Dadurch lässt sich feststellen, ob diese Unternehmen einer normalen Geschäftstätigkeit nachgehen oder als getarnte Arbeitsvermittler agieren. Eine weitere Möglichkeit zur besseren Überwachung dieser Agenturen ist der indirektere Ansatz des Staats, die Selbstregulierung dieses Wirtschaftssektors durch Verhaltenskodices und die Belohnung dieser Bemühungen der Selbstregulierung durch die Vergabe eines "Gütesiegels" zu fördern. Man könnte gemeinsame Ausschüsse mit Vertretern des jeweiligen Wirtschaftsbereichs einrichten und ihnen die Verantwortung übertragen, die Einhaltung des Verhaltenskodex sicherzustellen, auf Beschwerden zu reagieren und bei Regelverstößen Strafen zu verhängen.

## 5. EINREICHUNG VON BESCHWERDEN

In vielen Fällen stammen Informationen über Täter von den Beschwerden oder Anzeigen zurückkehrender Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit. Selbst die Beschwerde eines Migranten, der nicht zur Zwangsarbeit genötigt wurde, der aber unter missbräuchlichen

Praktiken zu leiden hatte, kann wichtige Anhaltspunkte liefern. Damit die Beschwerden auch Wirkung entfalten, sollte es ein Beschwerdeverfahren geben. Dieses Verfahren ist im Allgemeinen dreistufig:

#### Stufe 1 Private Vermittlungsagenturen

Die privaten Arbeitsvermittler, bei denen der Migrant Kunde ist, sollten im Falle einer missbräuchlichen Beschäftigung im Ausland die erste Anlaufstelle sein. Sie sollten versuchen, den Streit zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber einvernehmlich und durch eine freiwillige Vereinbarung zu lösen.

#### Stufe 2 Öffentliche Arbeitsverwaltung/staatliche Migrationsbehörde/Gewerkschaften

Falls Stufe 1 fehlschlägt, sollten in diesem Stadium die erwähnten Einrichtungen als Mittler unparteiische und wirksame Unterstützung durch Vermittlung, Schiedsverfahren und Mediation leisten. Einrichtungen sollten mit der ihnen entsprechenden Einrichtung im Beschäftigungsland in Kontakt treten. Die öffentliche Arbeitsverwaltung und die Migrationsbehörde sollten die Zulassung des privaten Arbeitsvermittlers widerrufen oder aussetzen und Ansprüche auf Rückzahlung befriedigen. Auch die Gewerkschaften sollten hier ein Mitspracherecht haben.

#### Stufe 3 Gerichtsbeschluss

Auch wenn es sich um ein langwieriges und kostspieliges Verfahren handelt, ist dies die beste Art und Weise mit Menschenrechtsverletzungen umzugehen. Beschwerden, die mit kriminellen Vergehen zu tun haben und die Verhängung von Strafen wie beispielsweise Geldstrafen oder Haftstrafen nach sich ziehen, liegen in der Zuständigkeit von Gerichten.

## 6. STRAFRECHTLICHE VERFOLGUNG: UMGANG MIT DEN OPFERN VON MENSCHENHANDEL

In den meisten Fällen beruht die Strafverfolgung von Menschenhändlern auf den Zeugenaussagen der Opfer. Es ist allerdings nicht immer einfach, eine Aussage des Opfers missbräuchlicher Anwerbepraktiken zu bekommen. Die Opfer müssen zunächst ermittelt und danach angemessen behandelt werden.

### **Wer ist Opfer?**

Abhängig von der Phase des Menschenhandelsprozesses können die Opfer:

- Angst vor Racheakten der Menschenhändler/Vermittler gegen sich selbst oder ihnen Nahestehende haben
- Schwerwiegende finanzielle Probleme haben
- Obdachlos sein
- Ohne Ausweispapiere sein
- Die Sprache des Ziellandes nicht beherrschen
- Angst haben, ihren irregulären Status im Beschäftigungsland offenzulegen
- Mit den Verfahren im Zielland nicht vertraut sein
- Misstrauisch gegenüber Behörden sein, z.B. weil sie korrupten Beamten begegnet sind
- Angst vor Stigmatisierung haben, z.B. Frauen, die gezwungen wurden, in der Sexindustrie zu arbeiten
- Danach streben zu migrieren

So kann ihr körperliches und seelisches Wohlbefinden stark gefährdet sein. Da sie in ständiger Angst leben, sind potenzielle oder tatsächliche Opfer von Menschenhandel oder Zwangsarbeit oftmals nicht bereit auszusagen, um sich selbst oder ihnen Nahestehende zu schützen. Auch der innige Wunsch zu migrieren, kann eine Person zögern lassen, mit der Polizei zusammenzuarbeiten, da sie damit den Verlust ihrer Aussicht auf Migration verbindet.

Die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden können es mit drei Arten von Opfern von Menschenhandel und Zwangsarbeit zu tun haben:

- Opfer, die nicht mit Gesetzeshütern und der Gewerbeaufsicht zusammenarbeiten möchten
- Opfer, die Informationen liefert, aber keine Aussage machen möchten
- Vollständig kooperierende Opfer, die bereit sind, gegen Vermittler/Menschenhändler auszusagen

### **Umgang mit Zeugen**

- Potenzielle Zeugen müssen Informationen über Verfahren und Risiken erhalten, z.B. Gefahren für sie selbst, ihnen Nahestehende, etc.
- Es ist notwendig, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen.
- Es ist erforderlich, die tatsächlichen Bedürfnisse und Ängste des Opfers anzusprechen.
- Zeugen sollten als Opfer missbräuchlicher Vermittlungspraktiken behandelt werden.
- Die Sicherheit des Zeugen und der ihm Nahestehenden sollte oberste Priorität genießen.
- Die Informationen, die das Opfer liefert, sollten vertraulich behandelt werden.
- Es sollten sichere Methoden der Zeugenaussage zur Verfügung gestellt werden, z.B. Videoverbindungen, Tonbandaufzeichnungen.
- Die Ermittlungsbeamten sollten eine ständige Risikoeinschätzung im Hinblick auf die Sicherheit des Opfers und seiner ihm/ihr Nahestehenden vornehmen.
- Dem Opfer sollten Informationen über andere Migrationsmöglichkeiten zugänglich gemacht werden.
- Wenn der Zeuge Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit ist (und sich daher am Ende des Menschenhandelsprozesses wieder findet), sollte entsprechende soziale, psychologische, rechtliche und finanzielle Unterstützung bereitgestellt werden.

Die Strafverfolgungsbehörden stellen fest, dass man Menschenhandel nur dann wirkungsvoll bekämpfen kann, wenn die Opfer ermutigt werden, Anzeige zu erstatten, was zu strafrechtlicher Verfolgung und Sanktionen durch ein Strafgericht führt. Unlängst wurden einige Formen der Ermutigung eingeführt. Wenn Opfer bereit sind, ihren Menschenhändler/Ausbeuter formell anzuzeigen, kann die Strafverfolgungsbehörde beispielsweise Folgendes tun:

- Physischen Schutz und einen Wechsel des Aufenthaltsortes anbieten
- Neue Ausweisdokumente besorgen
- Das Opfer an eine sichere Unterkunft verweisen oder dort unterbringen
- Eine Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung im Beschäftigungsland anbieten

## 7. VERWALTUNGS- UND ZIVILRECHTLICHE SANKTIONEN

Sobald das Vergehen aufgedeckt und der Täter identifiziert ist, wird der Fall zur Entscheidung vor Gericht gebracht. Die Sanktion wird entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen durch die Art des Vergehens bestimmt. Der Fall kann vor eine Verwaltungsbehörde oder ein Zivilgericht gebracht werden. Von einer Verwaltungsbehörde verhängte Sanktionen können sein:

- Einstweilige Verfügung Änderungen vorzunehmen
- Zahlung von Geldstrafen
- Vorübergehende Schließung des Unternehmens bis zur Durchführung der Änderungen
- Wiederanstellung des Arbeitnehmers
- Vorübergehender oder dauerhafter Entzug der Lizenz

Eine Zivilbehörde kann folgende Sanktionen verhängen:

- Erstattung des verursachten finanziellen Schadens
- Wiedergutmachung des moralischen Schadens mittels eines Pauschalbetrags
- Zahlung des Anzeigenplatzes in der Presse zur Bekanntmachung des Gerichtsurteils
- Beseitigung aller möglichen Maßnahmen, die den fairen Wettbewerb behindern

## 8. STRAFRECHTLICHE SANKTIONEN

Wird das Vergehen per Gesetz als Verbrechen definiert, folgt das Ermittlungsverfahren sowie die Strafverfolgung dem Strafgesetzbuch. Sanktionen dieser Art sind die schwerwiegendsten, wie beispielsweise:

- Beschlagnahmung von Vermögenswerten
- Entzug der Rechte, Verträge zu unterschreiben und Geldmittel anzuweisen
- Hausarrest oder Freiheitsentzug

## 9. STIGMATISIERUNG DER TÄTER

Eine gute Abschreckung, umzukünftige Vergehen zu vermeiden, ist ihre Stigmatisierung, was praktisch bedeutet, die Gerichtsentscheide bezüglich der Täter sowie die verhängten Strafen zu veröffentlichen und in Umlauf zu bringen. Diese Art der allgemeinen Bekanntmachung würde die Risiken für alle Täter oder solche, die sich durch schlechte Praktiken in Versuchung führen lassen könnten, verdeutlichen. Diese Informationen über erfolgte Verurteilungen können Teil einer öffentlichen Aufklärungskampagne sein, wie sie im vorangegangenen Kapitel in Form einer ‚schwarzen Liste‘ privater Arbeitsvermittler beschrieben werden.

## WEITERFÜHRENDE LITERATUR UND ÜBUNGEN



- Kartusch, A.: *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe*, Warsaw, OSCE, 2001.
- Böhning, W.R. and Noriel, C.: *Protecting Indonesian migrant workers, with special reference to private agencies and complaints procedures*, SEAPAT Working Paper 3, Manila, ILO, 1998.
- ILO-IPEC/ARLAC: *The role of labour inspection in combating child labour*, Geneva, ILO, 2001.
- ICMPD: *Regional standard for anti-trafficking police training in SEE: Training manual*, Austria, BMI, 2003.
- UNDP: *Best practice: Law enforcement manual for fighting against trafficking of human beings*, 2003.
- WHO *Ethical and Safety Recommendation for Interviewing Trafficked Women*, 2003



### Anhang II - Beispiele guter Praxis L und M



Die Kontrolle von Arbeitsplätzen, an denen Zwangsarbeit vermutet wird  
Bitte beziehen Sie sich auf Fallstudie Nr. 4 in Anhang I. Teilen Sie die Teilnehmer in mehrere Arbeitsgruppen ein. Verteilen Sie die Fallstudie an jede Gruppe und geben Sie ausreichend Zeit, die entsprechenden Fragen zu beantworten. Anschließend lassen sie jede Gruppe einen Sprecher auswählen, der den übrigen Teilnehmern eine Zusammenfassung der Fallstudie sowie die Antworten auf die die Fallstudie begleitenden Fragen vorstellt.

#### Befragung der Opfer von missbräuchlichen Vermittlungsmethoden

Lassen Sie die Teilnehmer in Kleingruppen erörtern, welche Fragen einem des Menschenhandels verdächtigen Vermittler gestellt werden sollten. Lassen Sie sie eine Checkliste erstellen und vergleichen Sie diese unter den Gruppen. Hier einige Vorschläge für eine Checkliste:

1. War der ursprüngliche Kontakt zwischen Opfer und Vermittler/Menschenhändler freiwillig; wenn ja, von wem ging er aus?
2. Wo und wann fand der erste Kontakt statt?
3. Was war die Methode zur Kontaktaufnahme; über eine Anzeige oder direkten persönlichen Kontakt mit dem Vermittler/Menschenhändler oder über Dritte?
4. Welche Kommunikationsmittel wurden benutzt?
5. Welche Vereinbarungen gab es und was verstand die Person darunter? Wusste das Opfer, worauf es sich einließ?
6. Wurde ihm/ihr gesagt, er/sie würde im Beschäftigungsland leben, und mit wem?

7. Wie sahen die finanziellen Abmachungen aus? Musste er/sie Geld im Voraus zahlen oder handelte es sich um eine Schuldknechtschaftsvereinbarung?
8. Wie sollten die Zahlungen erfolgen? Direkt an den Vermittler/Menschenhändler oder an eine andere Person im Zielland, per Banküberweisung oder Devisenüberweisung ins Herkunftsland oder in ein Drittland?
9. Wurde dem Opfer gesagt, dass eventuell zusätzliche Infrastrukturkosten zu übernehmen seien?
10. Kannte der Vermittler/Menschenhändler die Heimatanschrift des potenziellen Opfers oder seiner ihm Nahestehenden? Behauptete der Vermittler/ Menschenhändler, einige der Details wissen zu müssen?
11. Wurden ein Geldbetrag oder wertvolle Waren gegen das Opfer missbräuchlicher Anwerbepraktiken von einem Familienmitglied oder einer anderen Einzelperson, die Kontrolle über das Opfer hatte, ausgetauscht?
12. Welche Reisedokumente hatte er/sie besorgt?
13. Gab es, in Bezug auf das oben Gesagte, weitere Zeugen?

#### Gewerbeaufsicht, Lizenzierung und Überwachung

Stellen Sie sich vor, Sie wurden vom Minister damit beauftragt, eine Sondereinheit innerhalb der Gewerbeaufsicht einzurichten, die Lizenzen für Vermittlungsagenturen ausgeben und die Einhaltung der bestehenden Gesetze überwachen soll. Es steht Ihnen ein begrenztes Budget zur Verfügung, um neue Mitarbeiter anzustellen, die sie allerdings auch ausbilden müssen. Sie müssen sich mit den Sozialpartnern und anderen Interessenvertretern wie Polizei, Einwanderungsbehörden und weiteren Ministerien abstimmen.

1. Definieren Sie die Rolle dieser Sondereinheit in Bezug auf andere Regierungsbehörden. Wo wäre diese Einheit im Ministerium angesiedelt und wie kann sie in die Regionen hinein wirken?
2. Unterbreiten Sie dem Minister einen Vorschlag, wie Sie die für diese neue Einheit erforderlichen Mitarbeiter zum Thema Strafverfolgung (geheime Informationen, Umgang mit Anzeigen) schulen wollen. Welche Elemente würde ein solches Schulungsprogramm beinhalten?
3. Entwickeln Sie eine Strategie, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf diese neuen Bestimmungen und darauf, wie sie von Ihrer Einheit umgesetzt werden, zu lenken.



- Welche spezifischen Maßnahmen sollten in den Zielländern ergriffen werden?
- Worin liegen die Gründe für die langsame Strafverfolgung?
- Wie könnte die Strafverfolgung von Menschenhändler beschleunigt werden?
- Wie kann man korrupte Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden identifizieren?



- Wie kann man es anstellen, dass man sie in Flagranti erwischt?
- Wo endet die Arbeit der Gewerbeaufsichtsbeamten und wo beginnt die der Polizei?
- Wie kann man Opfer ermutigen, mit der Polizei zusammenzuarbeiten?
- Was sind die größten Schwierigkeiten, mit denen die Polizei fertig werden muss?
- Wie ist das Verhältnis zwischen Polizei und Justiz (einschließlich der Straf-, Zivil- und Arbeitsgerichte)?
- Was kann die Polizei tun, um getarnte Beschäftigungsagenturen zu entlarven?
- Welchen Tätigkeiten und Aktionen der Polizei sowie des Gewerbeaufsichtsamts sollten bei Ressourcenknappheit Priorität gegeben werden?
- Welche Fähigkeiten sind nötig, damit ein Arbeitsteam, das aus Mitarbeitern mehrerer Einrichtungen besteht, auch funktionieren kann?
- Welches belastende Beweismaterial sollte während einer Razzia gesucht werden? So können beispielsweise Türschlüssel zur Unterkunft des Opfers, die während einer Razzia im Beschäftigungsland gefunden werden, ein belastender Gegenstand sein, wenn sie sich im Besitz des Menschenhändlers befinden und dadurch seine Kontrolle über das Opfer deutlich machen.

---

## EMPFOHLENE REFERENZEN

### Lektüre

Abella, M.I.: *Sending workers abroad*, Geneva, ILO, 2000.

Bales, K.: *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, California, University of California Press, Ltd, 1999.

Böhning, W.R.: *Employing foreign workers*, Geneva, ILO, 1996.

Böhning, W.R. and Noriel, C.: *Protecting Indonesian migrant workers, with special reference to private agencies and complaints procedures*, SEAPAT Working Paper 3, Manila, ILO, 1998.

ILO: *A Global Alliance Against Forced Labour*, Geneva, 2005.

ILO: *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation. Guidance for Legislation and Law Enforcement*, Geneva, 2005.

ILO: *An information guide: Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers*, Geneva, ILO, 2003.

ILO: *Trafficking in Human Beings: New Approaches to Combating the Problem*, Geneva, 2003.

Kartusch, A.: *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe*, Warsaw, OSCE, 2001.

Kuptsch, C. (ed.): *Merchants of Labour*, Geneva, ILO, 2005.

Le Breton, B.: *Trapped: Modern Day Slavery in the Brazilian Amazon*, London, Latin American Bureau, 2002.

Thuy, P., Hansen, E. and Price, D.: *The Public Employment Office in a changing labour market*, Geneva, ILO, 2001.

USA State Department: *The Annual Trafficking in Persons Report*, 2005

<http://www.state.gov/g/tip>

WHO: *Ethical and Safety Recommendation for Interviewing Trafficked Women*, 2003.

### Websites

Antislavery: [www.antislavery.org](http://www.antislavery.org)

UN-Website für Kinder zum Thema Zwangsarbeit:

<http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/3PLUSU/intro.html>

MacDonald, C.: *Creating a Code of Ethics for your Organisation*

<http://www.ethicsweb.ca/codes/>

POEA: <http://www.poea.gov.ph/>



## Internationale Übereinkommen und Empfehlungen

### Allgemein

- IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998

### Zwangsarbeit

- Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, 1930 (Nr. 29)
- Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105)

### Kinderhandel

- Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182)

### Wanderarbeitnehmer

- Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahre 1949), 1949 (Nr. 97)
- Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975 (Nr.143)

### Anwerbung

- Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr. 181)
- Empfehlung zum Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997 (Nr.188)



### Menschenrechte

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966
- Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, 1979

### Sklaverei

- Völkerbund-Übereinkommen über die Sklaverei, 1926
- Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken, 1956

### Kinder

- Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 1989
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und der Kinderpornographie, 2000
- Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, 2000

### Verbrechen

- UN-Übereinkommen gegen die grenzübergreifende organisierte Kriminalität, 2000

### Menschenhandel

- Palermo-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel, 2000

FALLSTUDIE **A**  
(GRUPPE 1)**Zwangsarbeit: Andreis<sup>1</sup> Erfahrungsbericht**

“Mein Name ist Andrei, ich bin Rumäne und 35 Jahre alt. Vor vier Wochen bin ich nach Spanien aufgebrochen, weil ich gehört hatte, dass es dort viele Arbeitsplätze in der Landwirtschaft für Leute wie mich gibt. Ich hatte vor, ein dreimonatiges Schengen-Visum zu beantragen und in dieser Zeit so viel wie möglich zu arbeiten. Als ich in Budapest ankam, hatte ich fast das ganze Geld ausgegeben, was ich für die Reise gespart hatte. Ich beschloss, erst einmal in Ungarn zu bleiben, um etwas Geld zu verdienen, und dann meine Reise fortzusetzen.

Im Bus traf ich jemanden, der auf einer Baustelle in Ungarn arbeitete und mir anbot, mir bei der Suche nach einer Arbeit behilflich zu sein. Wir reisten zusammen nach Kobanya. Mir wurde gesagt, dass es in Kobanya einen Ort gebe, wo Arbeitgeber jeden Morgen nach Arbeitskräften suchten. Dort trafen wir einen Mann, der Erntehelfer für seinen landwirtschaftlichen Betrieb benötigte. Er versprach uns, dass Unterkunft und Verpflegung bereitgestellt würden und wir 3.000 HUF (~ 13,40 USD) pro Tag verdienen würden. Wir nahmen das Angebot an, und er brachte uns zu seinem Betrieb, der 50 km von Budapest entfernt lag.

Siebzehn andere Rumänen arbeiteten bereits in dem landwirtschaftlichen Betrieb: zehn Männer und sieben Frauen. Ich war schockiert, als ich sah, unter welchen Bedingungen sie lebten. Alle siebzehn schliefen in einer Garage. Ich wollte meinen Augen nicht trauen! Ich hätte in diesem Moment kehrtmachen sollen. Als wir ankamen, wurde uns außerdem mitgeteilt, dass die Kosten für die Unterkunft von den 3.000 HUF abgezogen würden und dass uns weniger Geld ausgezahlt würde, allerdings wurde der genaue Betrag nicht genannt.

Wir wurden wie Sklaven, wie Gefangene, behandelt. Große Pit Bulls bewachten uns Tag und Nacht. Einmal versuchten wir zu entkommen, aber die Hunde jagten hinter uns her und bissen uns. Als wir zurückgebracht wurden, wurden wir vom ‚Herrn‘ geschlagen. Der Besitzer sagte uns, dass er uns der Polizei übergeben würde, wenn wir nicht auf dem Gehöft blieben. Er würde der Polizei erzählen, dass wir ihn bestohlen hätten, und wir würden ins Gefängnis kommen. Er sagte, er habe gute Freunde bei der Polizei, die von ihm Geld erhielten.”



- Welche Elemente der Nötigung und Ausbeutung gibt es in Andreis Fall?
- Wie würden Sie eine solche Arbeitsstätte kontrollieren?
- Welches belastende Material gibt es? Wie würden Sie die Arbeiter befragen?

<sup>1</sup> Der Fall basiert auf der ILO-Studie "Rapid assessment on trafficking and forced labour in Hungary" (Draft Report 2004). Namen und Orte wurden geändert.

**Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung: Mariam aus Kasachstan<sup>2</sup>**

“Mein Name ist Mariam, ich bin 17 Jahre alt. Ich bin die älteste Tochter meiner Eltern, die in einem kleinen Dorf in Kasachstan leben. Als ich 16 war, hörte ich mit der Schule auf und versuchte, meinen Eltern bei der Versorgung meiner jüngeren Geschwister zu helfen. Wir haben einen kleinen Bauernhof, der unser Überleben zum Teil sichert. Manchmal kann ich Gemüse auf dem Markt verkaufen. Mein Vater hat zwar Anspruch auf eine kleine staatliche Rente, doch er bekam niemals Geld. Eine Bekannte von mir, die auch manchmal Gemüse auf dem Markt verkauft, sagte, sie kenne jemanden, der mir helfen könne, eine gut bezahlte Arbeitsstelle im Ausland zu bekommen. Sie stellte mich einem Mann mit Namen Dastan vor, der mir eine Arbeit als Verkäuferin in Samara anbot. Als er mit meinen Eltern sprach, bot er ihnen 300 USD für mich und sie nahmen an. Mit gefälschten Papieren und vorgebend, er sei mein Vater, überquerten wir die Grenze nach Russland.

Als ich in Russland ankam, wurde ich in ein Hotelzimmer gebracht, in dem schon andere Mädchen waren. Es gab viele Leute, die unsere Körper begutachteten und nach unserem Alter fragten. Ich sah einen Mann, der Dastan Geld gab. Dastan sagte mir, dass dieser Mann mir eine Arbeit als Verkäuferin geben würde. Aber als ich in die Wohnung kam, wo ich mit anderen Mädchen leben sollte, wurde mir gesagt, dass ich als Prostituierte arbeiten sollte. Ich weigerte mich und sagte, dass ich niemals als Prostituierte arbeiten würde, egal was sie mit mir machen würden. Sie bestrafte mich: Sie schlugen mich, sie vergewaltigten mich und sie ließen mich hungern. Nach fünf Tagen gab ich nach und gehorchte den Zuhältern.

Das Leben in der Wohnung war wie in einem Gefängnis: Eisentüren und vergitterte Fenster. Es gab Wachpersonal, das uns immer beaufsichtigte und mir die gefälschten Papiere abnahm. Selbst wenn wir mit dem Auto zu den Kunden fuhren, überwachte uns der Chauffeur. Eines Tages, als wir auf dem Weg zu einem Kunden waren, wurde der Chauffeur in einen Unfall verwickelt. Ich lief weg und fuhr per Anhalter in eine Stadt in der Nähe. Ich hatte Angst, dass die Zuhälter mich finden würden, und wagte es nicht, zur Polizei zu gehen. Schließlich brachte mich ein Mann, der Mitleid mit mir hatte, in dieses Zentrum, wo es auch andere Mädchen gibt, die in derselben Situation waren wie ich. Ich würde gerne nach Hause zurückkehren, aber ich habe zuviel Angst, dass Dastan noch dort ist und meinen Eltern erzählt, wozu ich in Russland gezwungen wurde.“



- Welche Elemente der Nötigung und Ausbeutung gibt es in Mariams Fall?
- Welche Fragen würden Sie einem Opfer von Menschenhandel wie Mariam stellen, damit sie sich sicher fühlt und mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitet?
- Wie würden Sie Vermittler wie Dastan aufspüren?

<sup>2</sup> Der Fall beruht auf der SAP-FL-Studie *The new forced labour in Russia: Irregular migration and trafficking*, Genf, 2004. Namen und Orte wurden geändert.

### Missbräuchliche Anwerbepraktiken: Petrusos<sup>3</sup> Fall

“Mein Name ist Petruso, ich komme aus der Ukraine und bin 20 Jahre alt. Ich möchte gerne Geld verdienen, aber in meinem Land gibt es keine guten Arbeitsstellen. Es gibt viele Ukrainer, die in Länder wie Großbritannien oder Deutschland gehen, um dort Geld zu verdienen. Wenn sie zurückkommen, sind sie reich. Deshalb habe ich mich entschlossen, im Ausland zu arbeiten.

Ich wusste nicht recht, wie man eine Arbeitsstelle in einem anderen Land findet, deshalb schaute ich in die Lokalzeitung. Ich fand eine Anzeige, die gut bezahlte Arbeit in der Landwirtschaft versprach. Zur Kontaktaufnahme wurde in der Anzeige eine Touristenagentur genannt. Als ich dort hinkam, erfuhr ich, dass sie nicht nur die Arbeitsstelle, sondern auch die erforderlichen Reisedokumente sowie den Transport bereitstellten. Sie sagten mir, dass sie eine gute Arbeitsstelle für mich in Großbritannien hätten. Sie könnten mir auch bei der kurzfristigen Beantragung eines Passes sowie mit dem Flugticket behilflich sein. Das Honorar für ihre Dienstleistungen läge etwa bei 5.000 USD. Da ich das Geld nicht hatte, bot mir die Agentur ein Darlehen an, das ich in Anspruch nahm.

Als ich mit dem Flugzeug in Großbritannien eintraf, wurde ich von einem Mann abgeholt, der mich zu einem landwirtschaftlichen Betrieb brachte. Die Arbeitsbedingungen waren sehr schlecht. Ich arbeitete viel, aber mir wurde nur die Hälfte des Lohnes gezahlt, den mir die Touristenagentur versprochen hatte. Ich wechselte den Arbeitgeber in Großbritannien mehrfach und traf dabei andere Ukrainer. Die meisten hatten ebenfalls Schulden, doch einige hatten ihre Arbeitsstelle über offizielle Kanäle gefunden. Sie hatten fast nichts für das Finden der Arbeitsstelle in Großbritannien gezahlt. Ich fühlte mich hintergangen, aber ich konnte die Arbeitsstelle nicht kündigen, weil ich meine Schulden zu Hause bezahlen musste.”



- Welche Elemente der Nötigung und Ausbeutung gibt es in Petrusos Fall?
- Wie könnten Sie Anzeigen in Zeitungen und im Internet nutzen, um illegale Anwerber aufzuspüren?
- Wie würden Sie eine Agentur wie die oben genannte kontrollieren? Wonach würden Sie suchen?

<sup>3</sup> Der Fall basiert auf der ILO-Studie "Rapid assessment on trafficking and forced labour in Ukraine" (Draft Report 2004). Namen und Orte wurden geändert.

### Hilfe für tatsächliche und wahrscheinliche Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit: Cornelius Fall

Corneliu ist ein 34-jähriger rumänischer Bauarbeiter. Fast während seines gesamten Berufslebens arbeitete er in Bukarest. Er hörte, dass er mehr Geld auf Baustellen in Italien verdienen könnte, deshalb setzte er sich mit der nationalen rumänischen Behörde für die Anwerbung und Beschäftigung im Ausland in Verbindung, aber konnte keine Arbeitserlaubnis für ein Zielland erhalten. Eine private Anwerbeagentur bot ihm schließlich einen Vertrag an, mit dem er die bürokratischen Hindernisse umgehen konnte. Corneliu unterzeichnete den Vertrag, bezahlte die Gebühr von 3.000 USD an die Agentur und reiste nach Italien.

Auf der Baustelle in Italien stellte er fest, dass die Unterkunft sehr schlecht war und dass er länger arbeiten musste, als in seinem Vertrag angegeben war. Nach einem Monat forderte Corneliu seinen vereinbarten Monatslohn, aber der Arbeitgeber vertröstete ihn von einem Tag auf den anderen. Nach mehr als zwei Monaten erlitt Corneliu einen Unfall, als er ohne Schutzausrüstung ein schweres Stahlgitter trug. Der Arbeitgeber entließ ihn unverzüglich und sagte ihm, er wolle ihn nicht wiedersehen. Als Corneliu seinen Lohn verlangte, gab der Arbeitgeber ihm nur einen Teil des am Anfang vereinbarten Betrages und drohte, ihn bei der Polizei anzuzeigen.

Da er keine gültige Arbeitserlaubnis für Italien hatte, wagte Corneliu nicht, bei der Polizei Anzeige zu erstatten, wendete sich aber an eine Nichtregierungsorganisation, die mit einer italienischen Gewerkschaft in Verbindung stand. Die NRO bot ihm Obdach und versorgte ihn nach dem Unfall medizinisch. Die örtlichen Behörden bestanden darauf, dass Corneliu nach Rumänien zurückkehrte und den Fall von dort weiter verfolgte. Die italienische NRO und die mit ihr in Verbindung stehende Gewerkschaft nahmen Kontakt zu ihren rumänischen Amtskollegen auf und zeigten Cornelius Fall an.

Zurück in Rumänien forderte Corneliu mit der Unterstützung der rumänischen Gewerkschaft seine Gebühr von der Anwerbeagentur zurück. Die Agentur weigerte sich, die Verantwortung zu übernehmen und gab stattdessen dem italienischen Arbeitgeber die Schuld. In der Zwischenzeit nahm die italienische NRO Kontakt zu italienischen Arbeitsinspektoren auf, die der Arbeitsstätte einen Besuch abstatteten. Sie fanden mehrere Wanderarbeitnehmer ohne gültige Erlaubnis und Vertrag, die ohne Schutzausrüstung und unter schwierigen Umständen arbeiteten. Bei ihrer Befragung weigerten sie sich, gegen ihren Arbeitgeber auszusagen. Mit Hilfe der italienischen NRO kam Corneliu nach Italien zurück, um auszusagen und seinen Lohn vor Gericht einzufordern. Der Fall war erfolgreich, allerdings entging die rumänische Anwerbeagentur der Bestrafung.

<sup>4</sup> Der folgende Fall ist fiktiv, beruht aber auf Good Practices aus Rumänien und anderen Ländern weltweit, die Migranten entsenden oder aufnehmen.

### **Strafverfolgung von Menschenhändlern in Polen**

“In einem der wenigen wirklich erfolgreichen Fälle klagte Polen im Zeitraum 1996/97 einen polnischen Anwerber und zwei seiner Komplizen erfolgreich an und verurteilte sie wegen Menschenhandels von ca. 100 Frauen in die Türkei, nach Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweiz und Spanien. Durch die gute Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden in den Ziel- und Transitländern konnte die polnische Polizei gegen den Anwerber in Polen ermitteln und ihn anklagen. Seitdem sind in Polen über 200 Fälle von Menschenhandel untersucht worden, doch sind Anklagen und Verurteilungen selten. Nach Angabe eines polnischen Polizeioffiziers kann es mehrere Jahre dauern, bis ein Strafprozess eröffnet wird. Die meisten Straftäter erhalten geringe Strafen, werden freigesprochen oder aus Mangel an Beweisen frei gelassen.”

OSZE: *Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE*, 1999  
<http://www.osce.org/odihr/documents/background/trafficking/#f56>

### **Ausbeutung von indonesischen Wanderarbeitnehmern, die als Hausangestellte im Ausland arbeiten**

Ebet, einer 18-jährigen Indonesierin, wurde über eine Mittelsperson (eine Mittelsperson oder Calo arbeitet alleine, sie gehört oft selbst zu den Dorfbewohnern und weiß, wer an einer Arbeit interessiert ist) eine gut bezahlte Arbeitsstelle als Hausangestellte in Saudi-Arabien angeboten. Vor ihrer Abreise unterzeichnete sie einen Arbeitsvertrag bei der Anwerbeagentur, es wurde ihr aber nicht gestattet, den Inhalt des Arbeitsvertrages genau zu studieren. Stattdessen kam sie nach Malaysia. Zu ihren Aufgaben gehörte Saubermachen, Kochen, Waschen und Kinderbetreuung. Sie hatte vor der Ausreise in dem Ausbildungslager Arabischunterricht erhalten. Sie verstand kein Englisch und machte dauernd Fehler bei der Bedienung von elektrischen Geräten und im Gespräch mit ihrem Arbeitgeber. Sie hatte keinen Zugang zu Kommunikationsmitteln und konnte ihrer Familie nicht mitteilen, dass sie in Malaysia war und nicht in Saudi-Arabien. Ein Verwandter half ihr, Anzeige bei der Polizei zu erstatten, und sie kehrte in ihr Heimatdorf zurück.

ILO: *Draft report on mapping forced labour and human trafficking for labour and sexual exploitation from, through, and within Indonesia*, Genf, S. 60, 2005.



### **Ausbeutung indonesischer Wanderarbeitnehmer, die als Hausangestellte im Ausland arbeiten**

Yani, eine 37-jährige Hausfrau und Mutter von 9 Kindern, lebt in Serang, Banten. Die Doppelbelastung - der Unterhalt für zu viele Kinder und die teure medizinische Behandlung ihres kranken Ehemannes - brachte Yani in finanzielle Schwierigkeiten. Deshalb suchte sie entsprechend ihren Fähigkeiten nach einer Anstellung als Hausangestellte. Ana, die sie unterstützte, versprach ihr, sie kostenlos nach Malaysia zu schicken. Die Reisekosten würden von ihrem Lohn einbehalten, nachdem sie eine Arbeitsstelle gefunden hätte. Yani und 24 andere Wanderarbeitnehmer reisten auf einem Schiff über Pontianak, Westkalimantan, nach Malaysia. Sie wurde unverzüglich nach Entikong/Bedu geschickt. Dort wartete ein Vermittler aus Kuching namens Akwan auf sie. Am nächsten Tag wurde ihr eine Arbeitsstelle in einem Restaurant zugewiesen. Die Beschäftigung dauerte nur einen Monat. Akwan zog sie von der Arbeitsstelle ab, weil das Restaurant seiner Forderung nicht nachkam, Yanis Lohn für zwei Monate bar an ihn auszuzahlen. Yanis ersten Monatslohn nahm Akwan an sich. Dann arbeitete sie in einem Café und außerdem im Haus ihres Arbeitgebers. Sie musste waschen, Schweinefleisch zubereiten und wurde sogar dazu gezwungen, Schweinefleisch zu essen. Sie weigerte sich, weil das nicht ihrem Glauben entsprach.

Es wurde ihr ebenfalls untersagt zu beten, weil das nach Ansicht ihres Arbeitgebers von ihrer Arbeitszeit abging. Darüber hinaus wurde ihr untersagt, Kontakt mit ihrer Familie zu halten. Ihre Arbeitszeit war von 4.00 Uhr bis 2.00 Uhr am nächsten Tag, sie hatte keine Zeit, sich auszuruhen. Nachdem sie den Missbrauch und die unmenschlichen Arbeitsbedingungen zwei Monate ertragen hatte, entschloss sich Yani zur Flucht aus dem Haus ihres Arbeitgebers, indem sie um 3.00 Uhr aus dem dritten Stock des Hauses sprang. Sie brach sich das Bein und den Rücken und musste zur Straße kriechen. Sie traf auf eine Polizeipatrouille und zeigte ihren Ausweis mit ihrer ursprünglichen Adresse in Serang, Banten, machte aber keine weiteren Angaben. Yani wurde von der Polizei ins Krankenhaus eingeliefert, wo sie eine Woche blieb. Ein Mitarbeiter der malaysischen Sozialbehörde besuchte Yani und begleitete sie zur indonesischen Botschaft. Die Botschaft war nicht bereit, Yani in ihr Heimatdorf zurückzuschicken, weil man sie als illegale Wanderarbeitnehmerin betrachtete. Durch Zufall traf Yani einen Journalisten eines privaten Fernsehsenders, der in Malaysia über die indonesischen Präsidentschaftswahlen berichtete. Der Sender informierte über Yanis Notlage. Mit Hilfe des Journalisten und eines NRO-Aktivisten kehrte Yani im Juli 2004 nach Indonesien zurück.

*ILO: Draft report on mapping forced labour and human trafficking for labour and sexual exploitation from, through, and within Indonesia, Genf, S. 70, 2005.*

**Ausbeutung indonesischer Wanderarbeitnehmer in Fabriken**

Die 16-jährige Santi erhielt Informationen über eine Arbeitsstelle von einem Vermittler, der sie zu Hause besuchte und mit ihren Eltern sprach. Der Vermittler versprach einen Lohn von 9.20 RM/Tag, wenn sie bereit wäre, in einer Sperrholzfabrik in Bintulu, Ostmalaysia, zu arbeiten. Sie kümmerte sich selbst beim Dorfältesten um ihre Ausweispapiere und gab ihr Alter mit 20 an, vier Jahre älter als sie tatsächlich war. Der Dorfälteste befragte sie nicht nach ihren Gründen, weil sie die Erlaubnis ihrer Eltern hatte. Der Vermittler brachte Santi dann von ihrem Dorf in die Stadt Sambas. Vor dieser Reise hatte er Santis Pass angefertigt. In Sambas traf sie im Haus eines Vermittlers einer Anwerbeagentur mit anderen Wanderarbeitnehmern zusammen. Von Sambas reiste die Gruppe per Bus nach Entikong. An der malaysischen Grenze wurden sie von einem malaysischen Vertreter in Empfang genommen und direkt nach Bintulu gebracht. Als sie in der Sperrholzfabrik ankamen, wurden sie vom Leiter des Unternehmens begrüßt, der ihnen die Arbeit erklärte. Es wurde ihnen weder ein Arbeitsvertrag noch eine Arbeitsvereinbarung gezeigt. Santi arbeitete von 7.00 Uhr bis 19.00 Uhr. Sie wurde entsprechend den vorher gemachten Angaben bezahlt, doch ohne Bezahlung der Überstunden. Wenn sie Überstunden machte, erhielt sie 1RM pro Stunde. Der Lohn wurde alle zwei Wochen ausbezahlt. Es gab keinen Urlaub und Sonntag war kein freier Tag. Nachdem sie die Arbeit aufgenommen hatte, forderte der Vermittler, dass ihr Jahreslohn für die Passkosten zu zahlen wäre. Zu diesem Zeitpunkt verwahrte das Unternehmen Santis Pass, sie erhielt nur eine Fotokopie. Santis Lohn belief sich auf 400 RM. Santi lebte in einem Schlafsaal mit 12 anderen Personen. Sie schlief auf einer Matte auf dem Fußboden. Während ihrer Arbeitszeit war es ihr nicht erlaubt, das Gelände des Unternehmens zu verlassen. Wenn sie ohne Entschuldigung fehlte, wurden ihr 40RM/Tag vom Lohn abgezogen. Während ihrer Beschäftigung wurde sie mehrfach vom Vorarbeiter beschimpft, wenn sie einen Fehler machte oder das vom Unternehmen erwartete Ziel nicht erreichte. Sie wurde dafür mit Aufgaben wie Abfallbeseitigung, Säubern des Aufenthaltsraums und Wischen der Fabrik für die Dauer einer Woche bestraft.

*ILO: Draft report on mapping forced labour and human trafficking for labour and sexual exploitation from, through, and within Indonesia, Genf, S. 78, 2005.*

### **Ausbeutung von indonesischen Wanderarbeitnehmern im Baugewerbe**

Der 26-jährige Agung Susanto musste die Junior High School verlassen, weil seine Familie arm war. Als Fabrikarbeiter in Gresik, Ostjava, hatte er schon immer in Malaysia arbeiten wollen. Ein Verwandter, der in Malaysia gearbeitet hatte, ermutigte ihn, dort nach Arbeit zu suchen. Der Verwandte machte ihn mit einem Calo, namens Supriadi bekannt, der ihm versprach, das für ihn zu arrangieren. Zusammen mit einigen anderen reiste Agung nach Medan ohne vollständige Ausweispapiere. Nach einer Nacht wurden sie mit einem Boot mit 100 Passagieren auf die kleine Insel Rupa gebracht. Alle Passagiere, die aus ostjavanischen Städten kamen, wollten nach Malaysia. Nach drei Tagen auf Rupa, fuhren sie nach Malaysia. Vor dem Anlegen in Malaysia wurden sie aufgefordert, ins Meer zu springen und an Land zu schwimmen. Fünf Menschen ertranken. Bei der Ankunft traf Agung Raja, einen malaysischen Komplizen von Supriadi. Ohne Arbeitsvertrag, nur nach mündlicher Absprache, bekam Agung Arbeit auf einer Baustelle, wo er PVC-Rohre verlegen musste. Agung arbeitete 11 Stunden am Tag, von 6.00 Uhr bis 17.00 Uhr mit zwei Pausen von je 1 Stunde. Er hatte am Sonntag frei, doch wenn er arbeitete, bekam er eine Prämie in Höhe von 50.000 IDR. Nach fünf Monaten Arbeit nahm ihn die malaysische Polizei bei der Suche nach illegalen Wanderarbeitnehmern fest. Er wurde für einen Monat auf der Insel Besi, Sarawak, Malaysia, inhaftiert zusammen mit 3.000 anderen Personen aus Indien, Bangladesch, China und Thailand. Nach mehreren Monaten wurde er entlassen und von jemandem abgeholt, den er nicht kannte. Mit dem Fährboot wurde er zunächst nach Dumai und dann auf eine andere unbekannte Insel gebracht. Nach zwei Tagen brachte man ihn per Bus nach Jogjakarta, die Reise dauerte sieben Tage. In Jogjakarta verbrachte er vier Tage in einem Haus, doch es wurde ihm nicht gestattet, das Haus zu verlassen. Man versprach ihm, man würde ihn nach Hause schicken, wenn er 1,9 Millionen IDR zahlte. Er sagte, dass er das Geld nicht hätte, aber bezahlen würde, wenn er nach Hause käme. Schließlich wurde er in einem Auto in Begleitung von sieben Personen nach Hause gebracht. Zu Hause musste seine Familie und er sich Geld von Verwandten und Nachbarn leihen, um seine Begleiter auszuzahlen. Agung hofft noch immer auf Arbeit in Malaysia, aber das nächste Mal mit legalen Papieren. Trotz der schlechten Erfahrungen übt die bessere Bezahlung in Malaysia immer noch Anziehungskraft auf ihn aus.

*ILO, Draft report on mapping forced labour and human trafficking for labour and sexual exploitation from, through, and within Indonesia, Genf, S. 76ff, 2005.*

### **Ausbeutung ghanaischer Wanderarbeitnehmer**

“Vor drei Jahren kam ein Einwohner dieser Stadt und warb drei von uns für eine Arbeit auf einer Kakaoplantage an. Er sagte uns, dass wir nach Abschluss des einjährigen Arbeitseinsatzes 2.000.000 GHC bezahlt bekommen. Es wurde uns gegenüber auch geäußert, dass wir nur in einem landwirtschaftlichen Betrieb arbeiten würden. Leider mussten wir bei Aufnahme unserer Arbeit morgens und abends Wasser für die Familie des Mannes holen, der uns beschäftigte. Wir wurden gezwungen, für die Familie des Mannes Fufu zu zerstampfen. Als wir uns beschwerten, wurde uns gesagt, dass es zum Vertrag gehöre, der mit uns abgeschlossen worden sei, und wenn wir dem nicht nachkommen würden, würden wir nicht bezahlt. Wir hatten keine andere Wahl, als diese Arbeit neben der Farmarbeit zu verrichten. Es war schrecklich für uns. Wir sollten sogar noch unsere größte Enttäuschung erleben, als es um die Bezahlung ging. Es wurde uns gesagt, dass die Person, die die Arbeit für uns vermittelt hätte, das Geld für uns entgegengenommen hätte. Es dauerte einen Monat, bis wir ihn ausfindig machen konnten, und er ist auch heute, wo wir hier sind, noch nicht nach Hause zurückgekehrt. Wir haben sehr gelitten. Ich werde niemanden dazu ermutigen, so etwas durchzumachen.”

ILO: *Report of baseline study on human trafficking and forced labour in Northern Ghana*, Genf, S. 49, 2005.



BEISPIEL GUTER PRAXIS **A**

**Bilaterales Beschäftigungsabkommen zwischen den Philippinen  
und Kuwait**

**VEREINBARUNG ÜBER BESCHÄFTIGUNGS- UND  
ARBEITSKRÄFTEENTWICKLUNG ZWISCHEN DEN REGIERUNGEN DER  
REPUBLIK DER PHILIPPINEN UND DES STAATES KUWAIT**

DIE REGIERUNG DER REPUBLIK DER PHILIPPINEN UND DIE REGIERUNG  
DES STAATES KUWAIT (nachfolgend die "Vertragsparteien") haben

IN BESTÄTIGUNG der bestehenden brüderlichen Verbindungen zwischen  
den Regierungen und Völkern der beiden Vertragsparteien;

IN DEM WUNSCH, die bestehenden freundschaftlichen Beziehungen zwis-  
chen ihnen zu stärken und die bilateralen Beziehungen der  
Zusammenarbeit auf der Grundlage von Gleichheit und gegenseitigem  
Nutzen zu unterstützen;

VON DEM WUNSCH GELEITET, die Zusammenarbeit und die  
Koordinierung im Bereich der Beschäftigungs- und der  
Arbeitskräfteentwicklung zu unterstützen und zu verstärken,

FOLGENDES ABKOMMEN GESCHLOSSEN:

Artikel 1

Beide Vertragsparteien verpflichten sich, die Zusammenarbeit auf dem  
Gebiet der Beschäftigungs- und Arbeitskräfteentwicklung zu stärken.

Artikel 2

Beide Vertragsparteien stellen die erforderlichen und einschlägigen  
Einrichtungen für die Erfüllung und Förderung einer solchen  
Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden Regeln und Bestimmungen  
jedes Landes zur Verfügung.

Artikel 3

Beide Vertragsparteien verpflichten sich, die Mobilität von Arbeitskräften  
zwischen den beiden Ländern und ihre Entwicklung im Rahmen der beste-  
henden Regeln und Bestimmungen jedes Landes zu erleichtern.

Artikel 4

Beide Vertragsparteien statten sich gegenseitige Besuche ab und halten  
Konsultationen zum Wissens- und Erfahrungsaustausch in Bezug auf die  
Schaffung von Arbeitsplätzen ab.

Artikel 5

Die den Rechten, Pflichten und Beschäftigungsbedingungen zugrunde  
liegenden Konditionen, die für den Arbeitgeber wie für den Arbeitnehmer  
gelten, werden im gegenseitigen Einvernehmen in einem individuellen  
Arbeitsvertrag festgelegt, der den einschlägigen Gesetzen, Regeln und  
Bestimmungen der beiden Länder entspricht.

#### Artikel 6

In der Beilegung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten, die aus den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern resultieren, bemühen sich die zuständigen Regierungsbehörden der beiden Vertragsparteien entsprechend ihren jeweiligen Gesetzen, Regeln und Bestimmungen um eine gütliche Beilegung durch Verhandlungen, Schlichtung und Schiedsverfahren. Sollten die Bemühungen um eine gütliche Beilegung der Streitigkeiten fehlschlagen, können die Vertragsparteien die Gerichte entsprechend ihren jeweiligen Gesetzen, Regeln und Bestimmungen anrufen.

#### Artikel 7

Ein Gemeinsamer Ausschuss wird zur Erledigung der folgenden Aufgaben gebildet:

- a) Sicherstellung der Umsetzung dieser Vereinbarung und
- b) erforderlichenfalls Vorschlag von Überarbeitungen der Vereinbarung sowie Lösung von Schwierigkeiten bei der Durchführung.

Der Ausschuss tagt erforderlichenfalls auf Verlangen einer der Vertragsparteien.

#### Artikel 8

Diese Vereinbarung gilt für vier (4) Jahre. Sie tritt am Tag ihrer jeweils späteren Bekanntmachung durch die Vertragsparteien in Kraft, unter Einhaltung ihrer jeweiligen innerstaatlichen gesetzlichen Erfordernisse für ihr Inkrafttreten.

Diese Vereinbarung verlängert sich automatisch um den gleichen Zeitraum, sofern nicht eine Vertragspartei der anderen sechs (6) Monate vor dem Ende der Vertragslaufzeit schriftlich, auf diplomatischem Weg, ihren Wunsch mitteilt, diese Vereinbarung zu beenden oder zu ändern.

Ausgefertigt in Kuwait City an diesem 14. Tag im September 1997 entsprechend 12 Jamada A1 I 1418 Hijra in zwei Originalen in arabischer und englischer Sprache, deren Wortlaute gleichermaßen verbindlich sind. Bei Auslegungskonflikten gilt der englische Text.

### Der Modellarbeitsvertrag der **Philippines Overseas Association (POEA)**

Dieser Arbeitsvertrag wird ausgefertigt und abgeschlossen durch und zwischen

- A. Arbeitgeber:  
 Adresse und Telefonnummer:
- B. Vertreten durch:  
 Name des Bevollmächtigten/Unternehmens:  
 Adresse:
- C. Arbeitnehmer:  
 Personenstand: Passnummer:  
 Adresse: Ort und Datum der Ausstellung:

Die Vertragsparteien verpflichten sich freiwillig zu den folgenden Vertragsbedingungen:

1. Ort der Beschäftigung
2. Vertragsdauer \_\_\_\_\_ beginnend ab der Abfahrt des Arbeitnehmers vom Heimatort zum Ort der Beschäftigung
3. Position des Arbeitnehmers
4. Monatliches Grundgehalt
5. Regelmäßige Arbeitszeit: maximal 8 Stunden pro Tag, sechs Tage pro Woche
6. Bezahlung von Überstunden
  - (a) Arbeit über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus
  - (b) Arbeit an festgelegten Ruhe- und Feiertagen
7. Bezahlte Fehltage
  - (a) Urlaub
  - (b) Krankheit
8. Kostenlose Beförderung zum Beschäftigungsort und in den folgenden Fällen, kostenlose Heimschaffung (von der Anwerbeagentur anzugeben).
9. Kostenlose Verpflegung oder Ausgleichszahlung von \_\_\_\_\_ USD, kostenlose angemessene Unterbringung
10. Kostenlose ärztliche und zahnärztliche Notfallversorgung und -unterbringung, einschließlich Medikamenten
11. Private Lebens- und Unfallversicherung entsprechend den Gesetzen des Gast- oder Heimatlandes ohne Kosten für die Arbeitnehmer. Außerdem wird für die von der \_\_\_\_\_ Regierung ausgewiesenen Gebiete mit Kriegsgefahr, eine Kriegsversicherung mindestens in Höhe von \_\_\_\_\_ vom Arbeitgeber ohne Kosten für den Arbeitnehmer abgeschlossen.
12. Sollte der Arbeitnehmer während der Laufzeit dieser Vereinbarung sterben, werden seine sterbliche Hülle und seine persönliche Habe in das Heimatland nach \_\_\_\_\_ auf Kosten des Arbeitgebers zurückgebracht. Sollte die Rückführung der sterblichen Hülle nicht möglich sein, so kann über diese nach vorheriger Zustimmung der nächsten Angehörigen des Arbeitnehmers bzw. durch die/das dem Beschäftigungsort am nächsten liegende \_\_\_\_\_ Botschaft/Konsulat verfügt werden.
13. Der Arbeitgeber unterstützt den Arbeitnehmer bei der Überweisung eines Prozentsatzes seines Lohns über ordentliche Bankverbindungen oder andere gesetzlich erlaubte Mittel.
14. Kündigung:
  - a. Kündigung durch den Arbeitgeber: Der Arbeitgeber kann diesen Vertrag aufgrund der folgenden gerechtfertigten Gründe kündigen:



- Schweres Fehlverhalten, vorsätzliche Nichtbefolgung der rechtmäßigen Aufträge des Arbeitgebers, gewohnheitsmäßige Vernachlässigung der Pflichten, unentschuldigtes Fernbleiben vom Arbeitsplatz, Aufsässigkeit, Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen durch den Arbeitnehmer, Verletzung von Sitten, Traditionen und Gesetzen von \_\_\_\_\_ bzw. der Regelungen dieses Vertrages; der Arbeitnehmer muss für die Heimschaffungskosten aufkommen.
- b. Kündigung durch den Arbeitnehmer: Der Arbeitnehmer kann diesen Vertrag ohne Einhaltung der Schriftform aus den folgenden gerechtfertigten Gründen fristlos kündigen: Schwere Beleidigung durch den Arbeitgeber oder seinen Vertreter, unmenschliche und unerträgliche Behandlung des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber oder seinen Vertreter, Verübung einer Straftat durch den Arbeitgeber oder seinen Vertreter und Verletzung der Bestimmungen des Arbeitsvertrages durch den Arbeitgeber oder seinen Vertreter. Der Arbeitgeber zahlt die Kosten für die Heimschaffung nach \_\_\_\_\_.
  - b1. Der Arbeitnehmer kann diesen Vertrag ohne Vorliegen eines gerechtfertigten Grundes schriftlich mit einer Kündigungsfrist von einem Monat kündigen. Der Arbeitgeber, der eine solche schriftliche Kündigung nicht erhält, kann vom Arbeitnehmer Schadensersatz fordern. Auf jeden Fall trägt der Arbeitnehmer alle Ausgaben für seine Heimschaffung.
  - c. Kündigung aus Krankheitsgründen: Jede Vertragspartei kann den Vertrag aufgrund von Krankheit oder Verletzung des Arbeitnehmers kündigen. Der Arbeitgeber trägt die Kosten für die Heimschaffung.
15. Beilegung von Streitigkeiten: Alle Ansprüche und Beschwerden des Arbeitnehmers bezüglich des Beschäftigungsvertrages werden gemäß den geltenden Regeln des Unternehmens beigelegt. Sollte der Arbeitnehmer die Entscheidung des Arbeitgebers anfechten, so wird die Angelegenheit gütlich unter Beteiligung des Arbeitsattachés oder eines anderen befugten Vertreters der/des \_\_\_\_\_ Botschaft/ Generalkonsulats, je nach dem was dem Beschäftigungsort am nächsten liegt, beigelegt. Sollte eine gütliche Beilegung fehlschlagen, wird die Angelegenheit dem zuständigen oder geeigneten Gremium im (Aufnahmeland) oder nach Wahl der Beschwerde führenden Partei in \_\_\_\_\_ unterbreitet, wenn dies nach den Gesetzen des Aufnahmelandes erlaubt ist.
16. Der Arbeitnehmer beachtet die Unternehmensregeln des Arbeitgebers, hält die einschlägigen Gesetze des Aufnahmelandes ein und respektiert seine Sitten und Traditionen.
17. Anwendbare Gesetzgebung: Andere Beschäftigungsbedingungen, die mit den o.g. Bestimmungen vereinbar sind, unterliegen den einschlägigen Gesetzen von \_\_\_\_\_.

Philippine Overseas Employment Administration

### **Bemühungen einer lizenzierten privaten Beschäftigungsagentur, Wanderarbeitnehmerinnen zu schützen**

Gemäß der Private Employment Agency Proclamation in Äthiopien ist die Beschäftigungsagentur Meskerem eine ordnungsgemäß registrierte und arbeitende Agentur mit einer Lizenz für die Vermittlung von Beschäftigungsverhältnissen von Äthiopiern im Libanon. Ausreisevisen erhalten nur solche Arbeitnehmer, die ein Schreiben vorweisen können, in dem bestätigt wird, dass sie über die Agentur vermittelt wurden. (Bei direkter Anstellung muss der Migrant einen vom Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten genehmigten Beschäftigungsvertrag vorweisen.) Im Jahr 2001 reisten Mitarbeiter des Ministeriums in den Libanon, um dort die Arbeitsbedingungen äthiopischer Migrantinnen zu überprüfen, die über die Beschäftigungsagentur Meskerem angeworben worden waren, und kamen zufrieden zurück.

Zu den Maßnahmen der Agentur zum besseren Schutz der Migrantinnen gehörten die folgenden:

- Die Agentur wirbt nur High School-Absolventinnen an, weil sie der Meinung ist, dass die Frauen einen gewissen Bildungsstand haben müssen, um sich ausreichend artikulieren zu können und um ihre Rechte zu vertreten; außerdem sollten sie nach Hause an ihre Familien schreiben können. [Rückkehrerinnen in einem Gruppeninterview waren jedoch vollständig dagegen, weil sie meinten, dass Frauen keinen High School-Abschluss benötigten, um als Hausmädchen zu arbeiten. Sie waren der Meinung, dass die Maßnahme diskriminierend sei und tatsächlich jene, die keinen solchen Abschluss hätten, der Willkür der Menschenhändler anheim gegeben würden.]
- Selbst wenn die Migrantinnen nicht von der Agentur angeworben worden sind, bietet sie Hilfestellung bei der Erlangung der Ausreisevisa und bei der Überprüfung der Vertrauenswürdigkeit ihrer zukünftigen Arbeitgeber durch ihre Vertretung im Libanon an. Nach Bestätigung der Beschäftigungsbedingungen erhalten diese Migrantinnen dieselbe Schulung und Einführung wie die eigenen Kunden.
- Die Agentur versorgt ihre Kunden mit einem in Amharisch (die äthiopische Amtssprache) ausgestellten Ausweisdokument, bevor die Migrantinnen ihre Reise antreten. Die Migrantinnen werden angewiesen, die Karte für Notfälle an einem sicheren Ort zu verwahren. Die Karte enthält den Namen der Arbeitnehmerin, das Aktenzeichen bei der Agentur, die Adresse/Telefonnummer der Agentur in Äthiopien sowie die Adresse/Telefonnummer des Vertreters im Libanon. Sie informiert ebenfalls darüber, dass die Agentur im Libanon rund um die Uhr besetzt ist, und dass Kontakt zu jeder Zeit aufgenommen werden kann. Wann immer eine Migrantin in Schwierigkeiten ist, muss sie nur anrufen und ihre Vorgangsnummer nennen; die Mitarbeiter in der Agentur werden dann ihre Anschrift ausfindig machen und sie besuchen. Die Agentur besitzt einen Van mit Fahrer, der rund um die Uhr zur Verfügung steht.
- Die Agentur führt die Akten der Arbeitnehmerinnen, und jeder besorgte Bürger kann das Büro aufsuchen und in die Unterlagen nachschauen, um den Aufenthaltsort der durch die Agentur vermittelten Wanderarbeitnehmerinnen ausfindig zu machen. Die Akte

enthält Informationen über das für die Migrantin angelegte Aktenzeichen, ihren vollen Namen und Telefonnummer, Passnummer, vollständigen Namen und Telefonnummer des Arbeitgebers, Datum der Abreise und Rückkehr ins Heimatland.

- Die Agentur ruft jede Arbeitnehmerin zweimal pro Monat an, um sich nach dem Befinden und der Zufriedenheit des Arbeitgebers mit den Arbeitsleistungen der Wanderarbeitnehmerin zu erkundigen. Die Agentur spricht mit den Arbeitgebern, um herauszufinden, ob sie Beschwerden haben. Wenn der Arbeitgeber oder die Migrantin Beschwerden vorzubringen hat, versucht die Agentur, die Differenzen beizulegen.
- Ist es unmöglich, die Differenzen beizulegen, schickt die Agentur die Wanderarbeitnehmerin zurück in ihr Land. Muss die Arbeitnehmerin zurückkehren, bevor ihr Vertrag ausläuft, zahlt die Agentur der Migrantin 1.500 USD. Wenn eine Migrantin missbraucht worden ist, zieht die Agentur sie sofort von der Arbeitsstelle ab, zahlt ihren Lohn, wenn der Arbeitgeber dies verweigert, und bringt sie in ihr Land zurück. Danach leitet sie die erforderlichen rechtlichen Maßnahmen gegen den Arbeitgeber ein.

Kebede, E.: *Ethiopia: An assessment of the international labour migration situation: The case of female labour migrants*, Genf, ILO GENPROM Series on Women and Migration, Seiten 22-36, 2002.

## BEISPIEL GUTER PRAXIS **D**

### **Verhaltenskodex der National Recruitment Federation in Irland**

Die National Recruitment Federation (NRF) ist eine ehrenamtliche Organisation, die es sich zum Ziel gesetzt hat, Standards und Praktiken für die Arbeitsvermittlungsbranche aufzustellen und zu pflegen. Die NRF vertritt über 100 Anwerbeagenturen in ganz Irland, die sich für eine Selbstregulierung ausgesprochen haben. Der Verband will seinen Mitgliedern Serviceleistungen im Bereich Unterstützung, Kommunikation, Beratungsleistungen und Problemlösung zur Verfügung stellen. Dabei hat der Verband das Ziel, die professionelle Kompetenz innerhalb der Branche zu fördern.

Verhaltenskodex

#### 1) ALLGEMEINES

Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist, dass alle Mitglieder, Mitgliedsunternehmen und von ihnen beschäftigte Arbeitnehmer den Verhaltenskodex des Verbandes befolgen sowie die unten aufgeführten Regeln und Bestimmungen und alle Bedingungen oder Ergänzungen dieser Regeln, die von dem Verband verabschiedet werden.

#### 2) MITGLIEDSBEITRÄGE

Die Mitgliedschaft ist an die Bedingung geknüpft, dass der Jahresbeitrag und andere Umlagen, die vom NRF beschlossen werden, innerhalb von 30 Tagen ab Fälligkeitstermin zu zahlen sind.

#### 3) LIZENZIERUNG

Die Mitgliedschaft ist an die Bedingung geknüpft, dass das einzelne Mitglied, die einzelne Mitgliedsagentur oder das einzelne Mitgliedsunternehmen ordentlich als Beschäftigungsagentur im Sinne des

Employment Agency Act [Gesetz über Beschäftigungsagenturen] von 1971 und etwaigen Änderungen lizenziert ist.

#### 4) BEHANDLUNG DES BEWERBERS/ VERTRAULICHKEIT

- a) Bewerber müssen jederzeit höflich und würdig behandelt werden. Ihr Recht auf Schutz ihrer Privatsphäre einschließlich ihres Rechtes, dass das Bewerbungsgespräch in einem nicht öffentlichen Bereich entsprechend den Arbeitsschutzregeln geführt wird, muss zu jeder Zeit respektiert werden. Die Employment Equality Acts (Gesetze über Gleichbehandlung am Arbeitsplatz) von 1977 müssen eingehalten werden.
- b) Alle Bewerber haben ein Recht, vor ihrem Gespräch mit dem Kunden mit der Agentur zu sprechen.
- c) Die Bewerber erhalten alle Informationen über die Arbeitsstelle, für die die Agentur sie vorschlagen möchte, und ihre Einwilligung muss eingeholt werden. Die Einwilligung des Bewerbers muss eingeholt werden, bevor der Arbeitgeber Informationen über ihn erhält. Die Agentur muss ebenfalls feststellen, ob der Bewerber von einer anderen Agentur von derselben Arbeitsstelle erfahren hat.
- d) Die Bewerber müssen über den Fortschritt ihrer Bewerbung auf dem Laufenden gehalten werden.
- e) Ohne Einverständnis des Bewerbers dürfen keine Referenzen eingeholt werden.
- f) Mitglieder müssen die Vertraulichkeit von Informationen, die sie über die Geschäftstätigkeit des Bewerbers im Verlauf einer Bewerbung erhalten haben, schützen und solche Informationen nur für Zwecke der Personalauswahl und -anwerbung nutzen. Die Agentur muss die Bestimmungen des Data Protection Act [Datenschutzgesetz] von 1988 einhalten.

#### 5) BEWERBER FÜR LEIHARBEIT

- a) Bestimmung 4 ist auf alle Bewerbungen um Leiharbeit oder Arbeit auf Werkvertragsbasis anwendbar.
- b) Vollständige Informationen über die Arbeit, Beschäftigungsbedingungen, Zahlweise und Zahlungstermine müssen den Bewerbern sofort beim Einsatz für eine Leiharbeitsverhältnis entsprechend den Anforderungen der geltenden Gesetzgebung gegeben werden.
- c) Alle Zahlungen, Steuererstattungen, Nebenleistungen und Steuerbescheinigungen müssen den Leiharbeitnehmern bei Fälligkeit umgehend ausgehändigt werden.

#### 6) BEHANDLUNG DES KUNDEN (ARBEITGEBERS)

- a) Die Mitglieder müssen über Gebühren und Abgaben, Auslagen und alle Geschäftsbedingungen informieren (schriftliche Bestätigung), bevor sie mit der Anwerbung beginnen.
- b) Mitgliedern ist es auf keinen Fall gestattet, Bewerber, die sie in eine unbefristete Beschäftigung vermittelt haben, ohne die ausdrückliche Erlaubnis des Arbeitgebers abzuwerben.
- c) Die Mitglieder müssen alle über die Geschäftstätigkeit des Kunden während eines Anwerbeprozesses erworbenen Informationen vertraulich behandeln und solche Informationen nur zum Zwecke der Personalauswahl und Einstellung für diesen Kunden einsetzen.

#### 7) STREITIGKEITEN/BESCHWERDEN

- a) Die Agentur, die das erste Gespräch mit dem Kunden führt, hat einen Anspruch auf die Gebühr, wenn der Bewerber erfolgreich ist.
- b) Alle Beschwerden werden entsprechend dem allgemeinen Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 9 dieses Verhaltenskodex behandelt.

- c) Mitglieder dürfen unter gar keinen Umständen Kunden oder Bewerber in interne Streitigkeiten der Agentur verwickeln.
- d) Alle Beschwerden sollten über den Beschwerdeausschuss geleitet werden.

#### 8) TESTS

Sollten Tests durchgeführt werden, so müssen diese Tests durch ordentlich lizenzierte und qualifizierte Prüfer durchgeführt werden und den allgemeinen Vorgaben und der Ethik von Testverfahren entsprechen.

#### 9) BESCHWERDEVERFAHREN

Wird eine Beschwerde eingereicht, wird eine Kopie an die beteiligten Mitglieder und alle anderen beteiligten Parteien geschickt. Eine schriftliche Antwort muss innerhalb von 7 Tagen erfolgen. Bei deren Erhalt untersucht der Disziplinarausschuss die Beschwerde und kann nach eigenem Ermessen ein Gespräch mit allen oder einer beliebigen beteiligten Partei führen. Der Disziplinarausschuss befindet über die Beschwerde und empfiehlt erforderlichenfalls eine Maßnahme aufgrund der ihm zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Fakten. Es wird eine Akte über alle Geschehnisse geführt. Der Vorstand kann über eine Berufungsverhandlung gegen die Entscheidung des Disziplinarausschusses entscheiden. Eine Entscheidung über eine Berufung ist endgültig. Gibt es eine Berufungsverhandlung, werden der Präsident und zwei Mitglieder des Vorstand, die vom Vorstand nominiert werden und die nicht Mitglieder des Disziplinarausschusses sind, die Berufung verhandeln. Der Disziplinarausschuss oder der Vorstand können nach eigenem Ermessen über eine Beschwerde oder eine Berufung je nach Sachlage auf der Grundlage schriftlicher Vorlagen oder mündlicher Darstellungen oder einer Kombination aus beidem entscheiden. Gemäß Artikel 12 der Satzung wird eine Entscheidung darüber getroffen, ob das Mitglied vorübergehend oder vollständig ausgeschlossen wird. Die NRF spielt eine wichtige Rolle bei der kontinuierlichen Verbesserung von Standards in der Arbeitsvermittlungsbranche. Beschwerden gegen NRF-Mitglieder, unabhängig davon, ob sie von Bewerbern, Kunden oder anderen Mitgliedern kommen, werden immer untersucht. Nach der vollständigen Untersuchung ist der NRF-Vorstand berechtigt, ein Mitglied von den Vorwürfen freizusprechen, zeitweilig auszuschließen, zu warnen oder vollständig auszuschließen und seine Entscheidung zu veröffentlichen.

#### 10) AGENTURMITARBEITER

Mitglieder dürfen weder direkt noch indirekt an Personal herantreten, das von einer anderen Mitgliedsagentur beschäftigt wird. Eine Verletzung dieser Bestimmung führt zum unverzüglichen Ausschluss aus dem Verband. Die Mitglieder sind angehalten, alle offenen Stellen innerhalb ihrer Organisation öffentlich zu machen und bei der Einstellung von Personal ethisch einwandfreien Verfahren zu folgen.

#### 11) ANZEIGEN

1. Veröffentlichungen von Anzeigen sollten möglichst das "NRF-Mitglied-Logo" tragen.
2. Nur tatsächlich bestehende Arbeitsangebote dürfen beworben werden.

National Recruitment Federation  
<http://www.nrf.ie>

**Die International Confederation of Temporary Work Businesses  
(CIETT) - Die internationale Vereinigung der  
Zeitarbeitunternehmen**

Allgemeines

1. Die Mitglieder legen ihre Geschäftsbedingungen gegenüber ihren Kunden eindeutig dar.
2. Die Mitglieder und ihre Beschäftigten machen sich mit den nationalen Rechtsvorschriften bezüglich der Zeitarbeit vollständig vertraut. Gesetzesverletzungen werden als Zuwiderhandlungen gegen diesen Verhaltenskodex gewertet.
3. Die Mitglieder stellen sicher, dass Leiharbeitnehmer für die Beschäftigungen, für die sie eingesetzt werden, geeignet sind.
4. Mitglieder unternehmen alle erforderlichen Schritte, um den Schutz von vertraulichen Informationen, die sie von Kunden oder von Leiharbeitnehmern bei der Veranlassung des Einsatzes erhalten haben, zu gewährleisten.

Werbung

1. Die Mitglieder müssen sich an die jeweiligen nationalen Werberegeln halten.
2. Eine Anzeige für eine bestimmte Vakanz für Zeitarbeit muss zum Zeitpunkt der Veröffentlichung in der Presse tatsächlich offen sein und zurückgezogen werden, sobald die Stelle besetzt ist.
3. Im Sinne dieses Kodex bedeuten die Worte "Werbung" oder "Anzeige" Werbe- und Promotionmaterial jeglicher Art.

Beschäftigungsbedingungen

1. Wird ein Leiharbeitnehmer an einen Kunden verliehen, unterrichtet das Unternehmen den Leiharbeitnehmer wie folgt über:
  - die Beschäftigungsbedingungen;
  - die Art der Arbeit, die die an den Kunden vermittelten Arbeitnehmer verrichten sollen;
  - die Vergütung für die zu verrichtende Arbeit sowie Angaben zu etwaig zu entrichtenden Auslagen.

Der Leiharbeitnehmer muss über Änderungen der oben genannten Punkten unterrichtet werden.

2. Die Leiharbeitnehmer müssen regelmäßig bezahlt werden. Dabei darf die Bezahlung nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Zeitarbeitunternehmen von seinem Kunden bezahlt wird.
3. Wenn es keine Verletzung der jeweils geltenden Gesetze bedeutet, beispielsweise des Wettbewerbsrechts, erfüllen Zeitarbeitunternehmen jegliche nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Bereitstellung von Leiharbeitnehmern zur Verrichtung von Arbeit auf Firmengelände, wo ein Arbeitskampf stattfindet, sofern die bevollmächtigten Vertreter aller am Arbeitskampf beteiligten Parteien mit einem solchen Einsatz einverstanden sind.
4. Die Mitglieder befolgen die nationalen Gesetze in Bezug auf die Gleichbehandlung der Geschlechter, ethnische und religiöse Nichtdiskriminierung.
5. Die Mitglieder unterrichten ihre Leiharbeitnehmer, sobald sie einen Grund haben zu glauben, dass bestimmte Einsätze mit Gesundheits- oder Sicherheitsrisiken verbunden sind.
6. Die Mitglieder sind bestrebt, die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern zu sichern, indem sie den nationalen Bestimmungen in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen entsprechen.

7. Die Mitglieder hindern die Leiharbeitnehmer nicht daran, andere Arbeitsstellen zu suchen, wenn sie dies wünschen.
8. Die Dienstleistungen der Zeitarbeitunternehmen stehen Leiharbeitnehmern unentgeltlich zur Verfügung.
9. Wo dies erforderlich erscheint, werden die Mitglieder ermutigt, wichtige berufsbildende Maßnahmen für die betroffenen Arbeitnehmer entsprechend den erforderlichen Qualifikationen bereitzustellen.

#### Selbstbestimmung

1. Die Mitglieder unterstützen das Prinzip der Selbstregulierung von Zeitarbeitunternehmen in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Institutionen.
2. Keine Bestimmung in unserem Kodex hindert ein nationales CIETT-Mitglied daran, einen eigenen Kodex aufzustellen. Nationale Kodizes sollen den Geist des CIETT-Kodex widerspiegeln.
3. Entsprechend nationalen Gesetzen, Sitten und Gebräuchen können Leiharbeitnehmer in allen Personalkategorien und -disziplinen in der Industrie, im technischen Bereich, im Management und in freien Berufen eingesetzt werden. Nationale Mitglieder können Kodizes annehmen, die auf bestimmte Berufe anwendbar sind, unter der Voraussetzung, dass sie den Geist dieses Kodex widerspiegeln.

The International Confederation of Temporary Work Businesses (CIETT)  
<http://www.ciett.org>

## BEISPIEL GUTER PRAXIS **F**

### **Verhaltenskodex der Gütegemeinschaft Au-Pair e.V. (Deutschland)**

Nach der Deregulierung der Au-Pair-Vermittlung in Deutschland im Jahr 2002 wurden mehrere Missbrauchsfälle in der Öffentlichkeit bekannt. Im November 2004 verständigten sich der deutsche Au-Pair-Verband und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sich auf einen Verhaltenskodex, der die Vorbereitung, Vermittlung und Überwachung von Au-Pair-Aufenthalten regelt. Im Einzelnen werden die Rechte und Pflichten der Au Pairs, der Gastfamilien und der entsendenden und empfangenden Au-Pair-Vermittlungen geregelt. Der Verhaltenskodex wirkt sich unter anderem auf folgende Bestimmungen aus:

- Die Vermittlungsbedingungen der Agentur sind öffentlich zugänglich.
- Die Agentur ist mindestens 10 Stunden wöchentlich an fünf Arbeitstagen in der Woche erreichbar.
- Die Agentur richtet eine Hotline für Notfälle ein, die rund um die Uhr an 7 Tagen in der Woche erreichbar ist.
- Die Au Pairs sind zwischen 18 und 24 Jahre alt.
- Die maximale Aufenthaltsdauer für Au Pairs darf 12 Monate nicht überschreiten.
- Arbeitszeiten - einschließlich Babysitting - betragen maximal sechs Stunden pro Tag mit einer maximalen Wochenarbeitszeit von 30 Stunden pro Woche.
- Das Taschengeld beträgt € 260 (ab dem 1.1.2006); Kürzungen aufgrund geringerer Arbeitsstunden sind nicht gestattet.
- Das Taschengeld wird im Fall einer Krankheit des Au Pairs bis zu sechs Wochen weiter gezahlt.

- Die Arbeit besteht aus Babysitting und leichter Hausarbeit.
- Die Gastfamilien kommen für die Sozialversicherungskosten einschließlich Krankenversicherung für das Au Pair auf.
- Die Unterbringung in einem eigenen, beheizbaren, verschließbaren Raum (min. 8 m<sup>2</sup>) mit einem Fenster und Möblierung muss sichergestellt sein.
- Die Kündigungsfrist beträgt 14 Tage, in dringenden oder schwerwiegenden Fällen kann fristlos gekündigt werden.
- Die Überwachung der Bestimmungen des Verhaltenskodex erfolgt durch unabhängige, qualifizierte, lizenzierte Institutionen oder Sachverständige.

## BEISPIEL GUTER PRAXIS **G**

### **Das ISO-Label für Qualitätsmanagement**

Ratings sind über viele Jahre, insbesondere in Großbritannien und Irland, von allen Beteiligten ausgiebig diskutiert worden: Von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen, den Managern von privaten Arbeitsvermittlungen, Gewerkschaften und anderen Arbeitsmarktexperten. Das System sagte den modernen, zukunftsorientierten öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu, die sich der Einschränkungen und der Starrheit des Lizenzierungssystems bewusst waren. Außerdem bewertete der beste private Arbeitsvermittler, der den Gedanken, nach Leistung beurteilt zu werden, gut fand, das System als intelligent und dynamisch. Die führenden privaten Arbeitsvermittler (die multinationalen Unternehmen) entschlossen sich, eigene Wege zu gehen und eine Bewertung nicht im Rahmen nationaler Gesetze und Regelungen sondern auf internationaler Ebene zu suchen. Das Ergebnis war das ISO 9000-Siegel für Qualitätsmanagement der International Standards Organisation. Derzeit wird das ISO 9000-Label in der Werbung und Marketingkampagnen als Garantie für faire Praktiken eingesetzt.

International Standards Organisation (ISO)  
<http://www.iso.ch>

Website der International Standards Organisation (ISO)  
<http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/qmp.html>



### T-Service Intérim in Belgien

Ab den späten sechziger Jahren und insbesondere nach der Aufhebung der Monopolstellung der Arbeitsverwaltungen in den achtziger Jahren gab es in Europa eine starke Bewegung unter den Arbeitsverwaltungen nach dem Motto: Fühle dich als Behörde, aber präsentiere dich und handle wie ein Unternehmen der Privatwirtschaft. Die Zweifel an der Monopolstellung der Arbeitsverwaltung in einem liberalisierten Markt wuchsen und führten zur Annahme des IAO-Übereinkommens über private Arbeitsvermittler 1997 (Nr. 181).

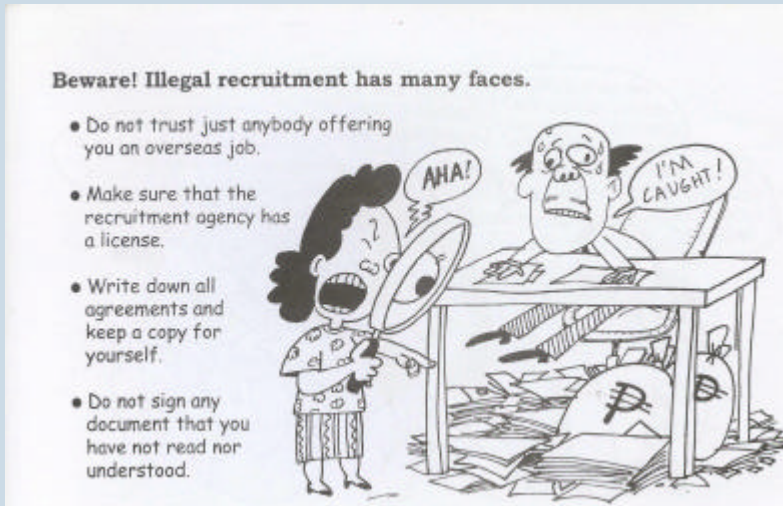
Das Übereinkommen anerkennt, dass private Arbeitsvermittler zum reibungslosen Funktionieren des Arbeitsmarktes beitragen und Parameter für die "Regulierung", Vermittlung und Beschäftigung von Arbeitnehmern setzen können, die von einem privaten Arbeitsvermittler, insbesondere privaten Zeitarbeitsagenturen, angeworben werden. Darüber hinaus fördert das Übereinkommen die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und privaten Arbeitsvermittlern, um die Arbeitsmarkteffizienz zu maximieren.

Ein Beispiel für eine Arbeitsverwaltung, die wie ein privater Arbeitsvermittler agiert, ist das öffentliche Zeitarbeitsunternehmen T-Service Intérim (ein Zweig der Arbeitsverwaltung), das in Belgien in den achtziger Jahren mit dem Ziel gegründet wurde, ein Regulativ auf dem Arbeitsmarkt einzuführen. 1994 wurde es unabhängig. Die Arbeitsverwaltung arbeitet mit Zeitarbeitsunternehmen (privaten Arbeitsvermittlern) in vielfältiger Weise zusammen:

- Beschäftigungsangebote
- Zugang zu Informationen (z.B. Arbeitsplatzdatenbanken)
- Beteiligung an einem Informationsforum und einem gemeinsamen Arbeitsforum für alle am Arbeitsmarkt einschlägig Beteiligten zur Förderung der Transparenz
- Gebühren
- Integrationsprojekte durch Zeitarbeit, bei denen die Arbeitsverwaltung mit T-Service Intérim und den privaten Arbeitsvermittlern zusammenarbeitet, um Schulabgänger ohne Schulabschluss unter 25 Jahren, Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger in Zeitarbeit zu vermitteln.
- Gemeinsame Kriterien für die in Zeitarbeit zu vermittelnden Kandidaten werden von der Arbeitsverwaltung, T-Service Intérim, definiert, bevor der Auftrag an die privaten Arbeitsvermittler geht. Das verbessert das Kandidatenprofil aus Sicht der privaten Arbeitsvermittler und stellt ein Feedback an die Arbeitsverwaltung sicher.

Méan, J.P.: *Relations entre service public d'emploi et agences d'emploi privées: Analyse de la situation et perspectives pour la région de Wallonie et éléments clés d'une stratégie pour les PSE dans le marché mixte européen*, unveröffentlichtes Papier, das beim EU-Treffen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Baden (Österreich) am 16. November 1998 unterbreitet wurde, zitiert in Thuy, P., Hansen, E. and Price, D.: *The Public Employment Office in a changing labour market*, Genf, IAO, 2001.

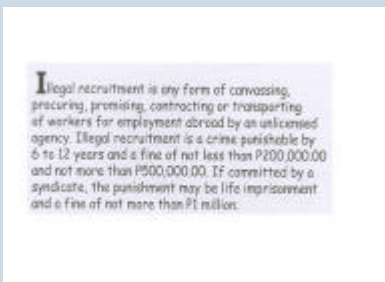
**Informationskampagne der Kanlungan Foundation, Indonesien:  
"Als Hausangestellte/r im Nahen Osten zu arbeiten, ist kein  
Zuckerschlecken!"**



Aha! - Erwischt!

Vorsicht! Illegale Anwerbung hat viele Gesichter.

- Trauen Sie nicht jedem, der Ihnen eine Arbeitsstelle im Ausland anbietet.
- Vergewissern Sie sich, dass die Vermittlungsagentur lizenziert ist.
- Halten Sie alle Vereinbarungen schriftlich fest und behalten Sie eine Kopie für sich.
- Unterschreiben Sie kein Dokument, das Sie nicht gelesen oder nicht verstanden haben.



[Text links] Unter illegaler Anwerbung versteht man jede Form der Anwerbung von, der Beschaffung und Zusage von, der vertraglichen Verpflichtung oder des Transports von Arbeitnehmern für eine Beschäftigung im Ausland durch eine nicht lizenzierte Agentur. Illegale Anwerbung ist eine Straftat, die mit 6 bis 12 Jahren Gefängnis und einer Geldstrafe von mindestens 200.000,00 P und nicht mehr als 500.000,00 P geahndet wird. Wird die Straftat von einer kriminellen Vereinigung verübt, kann eine lebenslange Gefängnisstrafe und eine Geldstrafe von höchstens 1 Million P verhängt werden.

[Von links nach rechts]

Keine Angst, Sie werden den Pass eines Doppeltgängers verwenden.

Mit einem "Touristenvisum" kann nichts schief gehen, Sie werden am Flughafen von jemandem abgeholt.

Ich gebe Ihnen den Vertrag, wenn Sie ins Flugzeug steigen.

Sie möchten einen Begleitservice am Flughafen? Nur 5.000 P.

Vertrau mir, ich bin Deine Tante. Die Vermittlungsgebühr wird einfach vom Gehalt einbehalten.

**European Employment Services (EURES)**

Eine Reihe europäischer Länder führten die European Employment Services (EURES) als zentrale Möglichkeit für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer und für die Koordinierung regionaler Anwerbspolitiken an. EURES ist ein europäisches Arbeitsmarktnetz zur Erleichterung der Mobilität von Arbeitnehmern im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). EURES unterstützt die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den öffentlichen Arbeitsverwaltungen der EWR-Länder. EURES hat mehr als 450 europäische Berater, die in Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden und Großbritannien tätig sind.

EURES hat sich folgende Ziele gesetzt: Bereitstellung von Informationen, Beratung, Unterstützung bei der Besetzung und Anwerbung von Staatsangehörigen der EWR-Länder. Potenzielle Migranten und interessierte Arbeitgeber werden mit Informationen über Lebens- und Arbeitsbedingungen, Rechtsvorschriften, Verwaltungsformalitäten, Beratung und Zugang zu den öffentlichen Arbeitsverwaltungen anderer EWR-Länder versorgt. EURES hat zwei Datenbanken eingerichtet; die erste über offene Stellen für EWR-Bürger und die zweite mit allgemeinen Informationen über Lebens- und Arbeitsbedingungen in den EWR-Ländern. EURES bietet außerdem einen Service, der die Vergleichbarkeit der Qualifikationen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums sicherstellt.

ILO: *Migrant workers*, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, 1999 (Genf, IAO, 1999), S. 63. Weitere Informationen zu EURES finden Sie unter <http://europa.eu.int/eures/index.jsp>

**Regionalzentrum der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität**

Im Rahmen der Southeast European Cooperative Initiative (SECI) wurde ein Regionalzentrum der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in Bukarest eingerichtet. Das Zentrum ist Teil von SECIs Bemühungen, den illegalen grenzüberschreitenden Handel in der Region einzudämmen. Eine SECI-Arbeitsgruppe, die sich zwischen Mai 1998 und Mai 1999 traf, legte eine Kooperationsvereinbarung zur Verhinderung und Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität vor. Die Vereinbarung wurde am 26. Mai 1999 von Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Mazedonien, Moldawien, Rumänien und der Türkei unterzeichnet und ebnete den Weg für die Errichtung des Zentrums. Das Zentrum nahm am 1. Januar 2001 seine Arbeit auf.

15 Verbindungsbeamte aus den Mitgliedstaaten arbeiten in dem Zentrum und sorgen für den täglichen Austausch von Informationen der Polizeibehörden und der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten. Das Zentrum hat verschiedene Arbeitsgruppen aus Polizei und Zollverwaltung eingerichtet, die von Vertretern der Justizbehörden aus den SECI-Mitgliedsstaaten koordiniert werden. Eine dieser Arbeitsgruppen befasst sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels und wird von Rumänien koordiniert.

Im Jahr 2001 wurden 3.112 Informationsaustauschaktionen unter der Leitung des Zentrums durchgeführt, von denen 1.874 im Zusammenhang mit Menschenhandel, Drogenschmuggel, Handelsdelikten, gestohlenen Fahrzeugen, gefälschten Papieren, Terrorismus und anderem in Verbindung standen.

Centre for the Study of Democracy, Report 10, Seiten 64-65  
<http://www.csd.bg/publications/book10/3.2.pdf>

### Besondere mobile Untersuchungseinheit in Brasilien

In Brasilien leben tausende Menschen unter sklavenähnlichen Bedingungen auf Fazendas (großen landwirtschaftlichen Betrieben) im Amazonas-Gebiet. Dort ziehen Wanderarbeitnehmer innerhalb des Landes von einem Vertragsverhältnis zum anderen in einem nie enden wollenden Kreislauf aus Schuldnechtschaft. Nicht wenige von ihnen müssen dies mit dem Leben bezahlen. Sie verlassen ihre Heimatorte, um Geld zu verdienen, und werden dabei zur Beute der Anwerber, der so genannten Gatos, die sie über die Art der Arbeit, für die sie angeworben werden, im Dunkeln lassen. Die Bedingungen in den Arbeitslagern sind zermürend, Malaria ist weit verbreitet, und alle Ausgaben werden ihnen vom Lohn abgezogen. Der Wanderarbeitnehmer kann sich glücklich schätzen, wenn er überhaupt Geld für seine Arbeit bekommt. Da so wenig Geld - wenn überhaupt - verdient wird, dauert es nicht lange, und der Wanderarbeitnehmer schließt einen neuen Vertrag mit einem Gato ab. So setzt sich der Kreislauf der Zwangsarbeit fort.

Eine Maßnahme zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, die der brasilianische Staat eingeführt hat, ist die Einrichtung einer besonderen mobilen Untersuchungseinheit (Special Mobile Inspection Unit): Eine fliegende Einheit von Arbeitsaufsichtsbeamten und Offizieren der Bundespolizei. Die Arbeitsaufsichtsbeamten und die Polizisten rekrutieren sich aus Freiwilligen. Aus Gründen der persönlichen Sicherheit und Unabhängigkeit von lokalen Repressionen arbeitet keiner der Beamten in dem Bundesstaat, in dem er lebt. Die Arbeit besteht darin, Anschuldigungen von Sklavenarbeit auf Fazendas nachzugehen. Manchmal gehören auch Richter zu der Einheit, so dass die Strafverfolgung zügig und vor Ort erfolgen kann.

Regelmäßige Bewertungen der Aktionen dieser Einheit deuten darauf hin, dass im Wesentlichen zwei Kriterien für die Effektivität verantwortlich sind: Zentrale Organisation und absolute Geheimhaltung der Planungen. Alle Versuche, die Aktivitäten zu dezentralisieren, haben sich als erfolglos erwiesen, weil die Landbesitzer Informationen über Razzien unweigerlich schon vorher erhielten und sie so in der Lage waren, die Arbeiter fortzuschicken oder die Situation zu verschleiern.

Das mit geringen Mitteln ausgestattete Team, das aus Mitgliedern verschiedener Behörden besteht, hat sich im Kampf gegen die Zwangsarbeit als erfolgreich erwiesen. So wurde beispielsweise die Ermittlungsarbeit der bundesstaatlichen mobilen Einheit auf lokaler und gesamtstaatlicher Ebene angesetzt. Die Kommune Vila Rica im Bundesstaat Mato Grosso do Sul setzte eine Kommission ein, an der das Bürgermeisteramt und der Gemeinderat sowie die Verbände der landwirtschaftlichen Erzeuger und der Landarbeiter beteiligt waren. Sobald Anschuldigungen von Zwangsarbeit erhoben wurden, verhandelte die Kommission mit Landbesitzern und Vermittlern vor Ort. Die bloße Drohung, die besondere mobile Untersuchungseinheit anzufordern, und die Aussicht auf Geldstrafen erleichterten die Verhandlungen. Die besondere mobile Untersuchungseinheit wurde nur eingesetzt, wenn die Verhandlungen scheiterten.

Le Breton, B.: *Trapped: Modern Day Slavery in the Brazilian Amazon*, London, Latin American Bureau, 2002.

ILO: *Stopping forced labour: Global report under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Genf, ILO, 2001.

**Zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigungen für Opfer von Menschenhandel in den Niederlanden: Einwanderungsgesetz, Bestimmung B-9**

Für die niederländischen Behörden ist es von äußerster Wichtigkeit, dass Opfer oder Zeugen von Menschenhandel, die eine Straftat anzeigen, der Staatsanwaltschaft über einen längeren Zeitraum für Zeugenaussagen zur Verfügung stehen. Die B-9-Bestimmung spiegelt diese Belange wider, obwohl sie hauptsächlich auf weibliche Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ausgerichtet ist.

Die Bestimmung B-9 regelt zweierlei: Sie setzt die Bereitstellung von Einrichtungen für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Menschenhändlern sowie die Bereitstellung von Zufluchtsstätten und Schutzmaßnahmen für die Opfer fest. Personen, die möglicherweise Opfer von Menschenhandel geworden sind, können eine (zeitlich befristete) Aufenthaltsgenehmigung in den Niederlanden ebenso wie Zuflucht und Aufnahme, medizinische Versorgung, rechtliche Unterstützung und besondere Unterhaltsleistungen erhalten. Selbst wenn es nur den geringsten Hinweis darauf gibt, dass eine Person Opfer von Menschenhandel geworden ist, muss die Polizei sie über die mit der Bestimmung B-9 verbundenen Rechte informieren.

Wenn das mögliche Opfer ermittelt ist, wird ihm eine dreimonatige Bedenkzeit eingeräumt. In dieser Zeit muss sich die Person entscheiden, ob sie offiziell eine Anzeige wegen Menschenhandels einreichen will. Entscheidet sich das Opfer, die Straftat zur Anzeige zu bringen, wird dies automatisch als Beantragung einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung gewertet. Wenn es zu einem Ermittlungsverfahren kommt, wird der Antrag positiv beschieden.

Die dreimonatige Bedenkzeit wird nicht Zeugen eines Menschenhandelsvergehens oder möglichen Opfern angeboten, die nicht als Prostituierte in den Niederlanden gearbeitet haben. Sie müssen sich sofort entscheiden, ob sie das Vergehen zur Anzeige bringen. Für sie wie für tatsächliche Opfer von Menschenhandel wird die Anzeige der Straftat automatisch als Antrag auf eine zeitlich befristete Aufenthaltsgenehmigung gewertet.

Dutch National Rapporteur: *Trafficking in human beings: Third report of the Dutch National Rapporteur*,  
Den Haag, Bureau NRM, 2005.

ÜBERSETZUNG DES SCHAUBILDS AUF SEITE 5:

<b>Verbindungen zwischen regulärer und irregulärer Migration, Menschenhandel und Schleusung</b>			
<b>REGULÄRE MIGRATION</b>	<b>IRREGULÄRE MIGRATION</b>	<b>SCHLEUSUNG</b>	<b>MENSCHENHANDEL</b>
mit Einwilligung legale Kanäle	mit oder ohne Einwilligung Umgehung von Aus- oder Einreise kontrollen Rechtmäßige Aus- oder Einreise, aber illegale Beschäftigung	mit Einwilligung Illegale Förderung der Migration zur Gewinnerzielung	ohne Einwilligung Zwang Täuschung Nötigung Verkauf Entführung
<b>ZWECK/FORMEN</b>			
Arbeit im Haushalt			
Sex-/Unterhaltungsindustrie			
Dienstleistung/Pflege/Betreuung			
Arbeit in der Fabrik			
Informelle Wirtschaft			
Arbeit in der Landwirtschaft			
Heirat			
<b>STATUS</b>		<b>STATUS</b>	
Regulär/mit Papieren		Irregulär/ohne Papiere	
<b>BEDINGUNGEN</b>		<b>BEDINGUNGEN</b>	<b>BEDINGUNGEN</b>
wirtschaftliche Befähigung		Diskriminierung	Sexuelle Ausbeutung
Unabhängigkeit Emanzipation		Ausbeutung Fehlender Schutz	Zwangsarbeit
Neue Fertigkeiten und neues Wissen		Anfälligkeit für weiteren Missbrauch	Schuld knechtschaft Dienstbarkeit Organverkauf
<b>MIGRATION IN MISSBRAUCHSSITUATIONEN</b>			