

Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators
für die Bekämpfung des Menschenhandels



MUSTER LEITFADEN

**FÜR STAATLICHE MASSNAHMEN
ZUR PRÄVENTION VON
MENSCHENHANDEL ZUR
ARBEITSAUSBEUTUNG IN
LIEFERKETTEN**

ISBN: 978-92-9234-468-9

Herausgeber: OSZE/Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators
für die Bekämpfung des Menschenhandels

Wallnerstraße 6, 1010 Wien, Österreich

Tel: + 43 1 51436 6664

Fax: + 43 1 51436 6299

E-mail: info-cthb@osce.org

© 2018 OSZE/Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels

Copyright: „Alle Rechte vorbehalten. Der Inhalt dieser Publikation darf für Bildungszwecke und andere nicht-gewerbliche Zwecke frei verwendet und kopiert werden, sofern OSZE/Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels als Quelle genannt wird.“

Übersetzung: Die Übersetzung ins Deutsche aus dem englischen Originaltext „Model Guidelines on Government measures to prevent trafficking for labour exploitation in supply chains“ wurde von Herrn Dr. Robert Schlab vorgenommen.

Gestaltung: Oksana Dutka, Kiev

Druck: Print Alliance HAV Produktions GmbH

Zitierhinweis: OSZE/Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, Muster-Leitfaden für staatliche Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Lieferketten (Wien, Februar 2018).



Diese Publikation entstand im Rahmen des OSZE-Projekts „Prävention von Menschenhandel in Lieferketten durch staatliche Methoden und Maßnahmen“, das von Österreich, Deutschland, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika außerbudgetär finanziert wurde.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist eine paneuropäische Sicherheitsorganisation, deren 57 Teilnehmerstaaten das geografische Gebiet von Vancouver bis nach Wladiwostok abdecken. Als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen anerkannt ist die OSZE ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge in ihrem Bereich. Ihr Sicherheitsansatz ist insofern einzigartig, als er umfassend und kooperativ ist: Umfassend insofern, als er die drei Dimensionen von Sicherheit umfasst – die menschenrechtliche, die politisch-militärische und die wirtschaftlich-ökologische. Sie beschäftigt sich daher mit einer Vielzahl an sicherheitsrelevanten Anliegen wie etwa Menschenrechte, Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, nationale Minderheiten, Demokratisierung, Polizeistrategien, Terrorismusbekämpfung sowie wirtschaftliche und ökologische Aktivitäten.

TEILNEHMERSTAATEN: Albanien | Andorra | Armenien | Aserbaidzhan | Belarus | Belgien | Bosnien und Herzegowina | Bulgarien | Dänemark | Deutschland | Estland | Finnland | Frankreich | Georgien | Griechenland | Heiliger Stuhl | Irland | Island | Italien | Kanada | Kasachstan | Kirgistan | Kroatien | Lettland | Liechtenstein | Litauen | Luxemburg | Nordmazedonien | Malta | Moldau | Monaco | Mongolei | Montenegro | Niederlande | Norwegen | Österreich | Polen | Portugal | Rumänien | Russische Föderation | San Marino | Schweden | Schweiz | Serbien | Slowakei | Slowenien | Spanien | Tadschikistan | Tschechische Republik | Türkei | Turkmenistan | Ungarn | Ukraine | Usbekistan | Vereinigtes Königreich | Vereinigte Staaten von Amerika | Zypern
KOOPERATIONSPARTNER IN ASIEN: Afghanistan | Australien | Japan | Republik Korea | Thailand
KOOPERATIONSPARTNER IM MITTELMEERRAUM: Algerien | Ägypten | Israel | Jordanien | Marokko | Tunesien

Das in dieser Publikation enthaltene Material dient nur allgemeinen Informationszwecken und wird völlig ohne Gewähr zur Verfügung gestellt, auch ohne Zusicherung der Gebrauchstauglichkeit. Insbesondere macht die OSZE keine Zusicherungen hinsichtlich der Genauigkeit oder Vollständigkeit der Informationen in dieser Publikation. Die Ansichten, Erkenntnisse, Interpretationen und Schlüsse in diesem Dokument sind die des Autors bzw. der Autoren und stellen nicht unbedingt die offizielle Position der OSZE und/oder ihrer Teilnehmerstaaten dar. In dem vom Gesetz erlaubten Umfang übernimmt die OSZE keine Haftung für Verlust, Schaden, Schuld oder Unkosten, die möglicherweise infolge des Gebrauchs der in dieser Publikation enthaltenen Informationen oder in Verbindung damit entstehen.

MUSTER **LEITFADEN**

**FÜR STAATLICHE MASSNAHMEN
ZUR PRÄVENTION VON
MENSCHENHANDEL ZUR
ARBEITSAUSBEUTUNG IN
LIEFERKETTEN**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungen	6
Glossar	7
Zusammenfassung	9
a. Hintergrund	9
b. Überblick und Ergebnisse	10
c. Zielgruppe und Umsetzung	11
Einführung	12
a. Zweck	13
b. Internationaler und nationaler Hintergrund	13
c. Methodik	15
Hintergrund	16
a. Aktuelle Herausforderungen und Themen	16
1. Risiken im öffentlichen Beschaffungswesen	17
2. Risiken bei der Anwerbung von Arbeitskräften	18
3. Risiken hinsichtlich Transparenz in Lieferketten	20
b. Mandate, Pflichten und Offenlegungen	21
1. Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten und Unternehmen	21
2. Unternehmerische Haftung und Offenlegung	23
Leitlinien und Richtlinien	25
a. Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungswesen	25
1. Planungsphase	25
2. Beschaffungsphase	26
3. Umsetzung und Nachverfolgung	26
b. Öffentliche Beschaffungspolitik, spezifische Richtlinien	26
1. Empfehlung 1: Maßnahmen in der Planungsphase und Risikobewertungen	26
2. Empfehlung 2: Vergabestandards, mit denen die Risiken von THB/LE in öffentlichen Lieferketten bewältigt und gemindert werden können	28
3. Empfehlung 3: Bewertung der Eignung der LieferantInnen zur Einhaltung von Standards	30
4. Empfehlung 4: Vereinbarung eines Prozesses für LieferantInnen zur Einhaltung von Standards und zur Umsetzung kontinuierlicher Verbesserungen im Rahmen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Wahrung von Menschenrechten	32
5. Empfehlung 5: Einrichtung von Durchsetzungsmechanismen und Abhilfemaßnahmen	34

c. Mehr Transparenz in Lieferketten	36
1. Empfehlung 1: Festlegung unternehmenspolitischer Verpflichtungen und Einigung auf Definitionen	37
2. Empfehlung 2: Rechtsvorschriften zum Umfang und Inhalt der zu veröffentlichenden Informationen sowie erforderlichen gesetzlichen Abhilfemaßnahmen	38
3. Empfehlung 3: Überwachung der Einhaltung	40
4. Empfehlung 4: Anreize zur Einhaltung sowie – bei Verstößen – Durchsetzungsmaßnahmen gegen systemische Rechtsverletzungen und wo keine Abhilfe gegeben ist	40
5. Empfehlung 5: Fortschrittsmessung und Analyse der Qualität der Berichterstattung und der Veröffentlichung	42
d. Faire und ethische Anwerbung und Arbeitmarktschutz	42
1. Empfehlung 1: Arbeitsverwaltung und -aufsicht stärken	45
2. Empfehlung 2: Anwerbeagenturen überwachen und regulieren sowie Übertretungen sanktionieren	47
Vorschläge für Strategien und Überlegungen zur Einführung und Umsetzung der im Leitfaden vorgestellten Empfehlungen	51
a. Kontext der Empfehlungen	52
b. Empfehlungen für die Umsetzung einer öffentlichen Beschaffungspolitik zur Prävention von THB/LE in Lieferketten und zur Förderung der fairen und ethischen Anwerbung von Arbeitskräften in regionalen Aktivitäten der OSZE und auf nationaler Ebene	53
c. Empfehlungen für die Umsetzung von Transparenz-Vorschriften zur Prävention von THB/LE in Lieferketten	55
d. Vorschlag für Empfehlungen über die zeitliche Einteilung und Strukturierung von Prioritäten, Auswirkungen auf Ressourcen, Aktivitäten zur verbesserten Sichtbarkeit des Muster-Leitfadens und des Umsetzungsplans	55
Anhang:	57
Muster-Gesetze und -Klauseln	57
1. Öffentliche Beschaffung: Kriterien für die Auftragsvergabe	57
2. Muster-Klausel zu Überwachung und Umsetzung	63
3. Muster-Klausel zu Durchsetzung und Abhilfe	65
4. Muster-Klausel zu Transparenz in Lieferketten	65
Andere Werkzeuge und Ressourcen	67
1. UNCITRAL-Modellgesetz	67
2. UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte	68
3. Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG	69
4. ILO P029 – Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930	70
5. C094 – Übereinkommen über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen 1949 (Nr. 94)	72
Literaturverzeichnis	73

Vorwort

Das Ziel dieses Muster-Leitfadens besteht darin, ein praktisches Werkzeug zur Verfügung zu stellen, um die Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner der OSZE bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel in Lieferketten zu unterstützen. Der Fokus liegt darauf, wie Staaten durch ihre Politik und Gesetzgebung Transparenz fördern können, um sicherzustellen, dass staatliche Lieferketten frei von Menschenhandel sind; und wie sie ein faires und ethisches Anwerben von Arbeitskräften fördern können.

Menschenhandel kann sich hinter der Produktion von Gütern, die wir kaufen, und der Erbringung von Dienstleistungen, die wir konsumieren, verbergen – mit verheerenden Folgen. Politik und Wirtschaft sind dafür verantwortlich, ihren Teil dazu beizutragen, dass Menschenhandel verhindert werden kann. Öffentliche Vergabe-, Arbeits- und sonstige Behörden erkennen zunehmend, dass, um Ausbeutung und Zwangsarbeit zu verhindern, soziale Aspekte in Liefer- und Leistungsverträgen berücksichtigt werden müssen und auch betrügerisches Anwerben von Arbeitskräften verhindert werden muss.

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und mein Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels (OSR/CTHB) dahingehend Anstrengungen unternommen, das Verständnis von Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskräften wie auch die Maßnahmen, die zur Bekämpfung und Prävention erforderlich sind, zu verbessern. Die OSZE hat mehrere Ministerratsbeschlüsse zum Thema Menschenhandel verabschiedet, mit denen die Teilnehmerstaaten dazu aufgefordert werden, eine eigene gezielte Präventionspolitik zu entwickeln. Dazu zählen die Berücksichtigung von gesellschaftlichen Zielen in der öffentlichen Beschaffung und das Sicherstellen von Transparenz in Lieferketten; die Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem Staat, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen; und seitens der OSZE die Sicherstellung jener Maßnahmen, die zur Fernhaltung des Menschenhandels aus den Lieferketten unserer Organisation erforderlich sind.

Staatsregierungen wenden sich an meine MitarbeiterInnen und mich für Unterstützung bei der Umsetzung – auch im Rahmen ihrer Programme – der von der OSZE eingegangenen Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Im Zeitraum 2016–2017 bearbeitete mein Büro das Projekt *Prävention von Menschenhandel in Lieferketten durch staatliche Methoden und Maßnahmen*.

Im September 2016 startete das OSR/CTHB mit finanzieller Unterstützung aus Österreich, Deutschland, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten das Projekt und veranstaltete gleichzeitig den ersten Workshop in Berlin. Im Rahmen des Projekts wurde eine Reihe von Veranstaltungen in Astana, Genf, London, Stockholm und Wien durchgeführt, auch in Zusammenarbeit mit dem Ostseerat, der IAO, dem schwedischen Arbeitsministerium und dem Innenministerium des Vereinigten Königreichs. Die Ziele dabei waren: Bewusstseinsbildung, Aufbau von Kapazitäten und Austausch über Praktiken zur Prävention von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Lieferketten. Mehr als 350 Experten für Menschenhandel und öffentliche Beschaffung aus 50 OSZE-Teilnehmerstaaten und zwei Kooperationspartnern wie auch internationale Experten tauschten sich über ihre Erfahrungen aus, ermittelten Herausforderungen und Erfolg versprechende Methoden und diskutierten Trends und Möglichkeiten. Der vorliegende Muster-Leitfaden ist ein Ergebnis dieser Veranstaltungen. Dieses Dokument liefert eine Zusammenfassung sowie Empfehlungen zur Prävention von Menschenhandel, die auf den Inputs aus den verschiedenen Treffen mit Stakeholdern in der gesamten OSZE-Region und darüber hinaus basieren, sowie auch auf Forschungsergebnissen über Erfolg versprechende Methoden. Außerdem enthält es ein entsprechendes Mustergesetz und Bestimmungen für die Teilnehmerstaaten sowie Anregungen und Vorschläge zu Strategien und zur Umsetzung.

Ich bedanke mich bei allen Workshop-TeilnehmerInnen, die großzügigerweise ihre Zeit und ihr Fachwissen zur Verfügung gestellt haben, und auch allen, die zur Erstellung und fachlichen Durchsicht dieses Dokuments beigetragen haben, insbesondere ausgewiesenen Experten und Partnern wie CBSS und IAO. Dieses Dokument soll den Teilnehmerstaaten, Kooperationspartnern und anderen Fachleuten als Orientierungshilfe bei der Beschließung und Umsetzung konkreter Maßnahmen zur frühzeitigen Prävention von Menschenhandel dienen. Schließlich werde ich mich weiterhin um einen höheren politischen Stellenwert dieser Thematik bemühen, auch durch Länderbesuche. Meine MitarbeiterInnen und ich sind bereit, unsere Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern wie auch im Interesse einer verstärkten Umsetzung dieses Muster-Leitfadens mit anderen Partnern fortzuführen, unter anderem durch technische Unterstützung, Aufbau von Kapazitäten, Wissensaufbau wie auch Veranstaltungen und Projekte.



**Botschafterin Madina Jarbussynova,
OSZE Sonderbeauftragte und Koordinatorin zur
Bekämpfung des Menschenhandels**

Abkürzungen

BHRE	Business, Human Rights and the Environment Research Group	MEAT	Most Economically Advantageous Tender (Bestangebotsprinzip)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	MSA	Modern Slavery Act
CBP	Customs and Border Protection	NaBe	Nachhaltige Beschaffung
CDDH	Council of Europe Steering Committee for Human Rights	NAP	Nationaler Aktionspunkt
CIPS	Chartered Institute of Procurement and Supply	NGO	Non-Governmental Organization
CTSCA	California Transparency in Supply Chains Act	NKP	Nationaler Kontaktpunkt
DIHR	Danish Institute for Human Rights	OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	OSR/CTHB	Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels
EU	Europäische Union	OSZE	Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ETI	Ethical Trading Initiative	OSZE PV	Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ETS	Europäische Vertragsreihe	RLI	Responsible Labor Initiative
FAR	US Federal Acquisition Regulation	SOMO	The Centre for Research on Multinational Corporations
FRA	European Union Fundamental Rights Agency	THB/LE	Trafficking in human beings / trafficking for labour exploitation
GB	Großbritannien	TVPRA	Trafficking Victims Protection Reauthorization Act
GLAA	Gangmasters and Labour Abuse Authority	UNCAC	United Nations Convention against Corruption
GPA	World Trade Organization's Government Procurement Agreement	UNEP	United Nations Environment Programme
GRETA	Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings	UNGP	United Nations Guiding Principles
HEUNI	European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations	UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
IAO	Internationale Arbeitsorganisation	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
ICAR	International Corporate Accountability Roundtable	UNTOC	United Nations Convention on Transnational Organized Crime
ICCR	Interfaith Center on Corporate Responsibility	USA	Vereinigte Staaten von Amerika
IFC	International Finance Corporation	VN	Vereinte Nationen
IHRB	The Institute for Human Rights and Business		
IOM	Internationale Organisation für Migration		
IRIS	International Recruitment Integrity System		
KRK	Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen		
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen		
LE	Labour Exploitation		
MNU Leitsätze	Leitsätze für multinationale Unternehmen		

Glossar

Corporate Social Responsibility (CSR): Ein Ansatz oder eine Methode, wonach ein Unternehmen die eigene Geschäftstätigkeit hinsichtlich der Auswirkungen auf die Gesellschaft prüft und seine Prinzipien und Werte sowohl in unternehmensinternen Prozessen als auch im Zusammenspiel mit anderen AkteurInnen verwirklicht.¹ Das nachweisliche Bekenntnis eines Unternehmens zu einer ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltigen Arbeitsweise, gekennzeichnet von Transparenz und steigender Zufriedenheit aller daran Beteiligten.²

Zwangs- oder Pflichtarbeit: „Jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung einer Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“.³

Arbeitsausbeutung: Auch wenn „Arbeitsausbeutung“ kein definierter Begriff des internationalen Rechts ist, versteht man unter dem Begriff „Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft“ sowohl Menschenhandel zu Zwecken, die als Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken und Leibeigenschaft bezeichnet werden, wie auch andere Formen wirtschaftlicher Ausbeutung, die auf solche Praktiken hindeuten oder dazu führen.⁴ Mit dem Begriff „schwere Arbeitsausbeutung“ bezeichnet die Europäische Agentur für Grundrechte darüber hinaus „alle Formen der Ausbeutung, die nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedsstaates, in dem die Ausbeutung stattfindet, strafbar sind“.⁵ Zu beachten ist, dass der Begriff „Arbeitsausbeutung“ manchmal auch im weiteren Sinne verwendet wird, um Verstöße gegen Arbeitsnormen oder -gesetze zu bezeichnen, die mit einem Verbrechen oder mit Menschenhandel nicht zu vergleichen sind, wie beispielsweise Lohndiebstahl oder gewisse Arten gefährlicher Arbeitsbedingungen oder unethischer Anwerbungspraktiken.

Öffentliche Beschaffung: Das Beziehen von Gütern und Dienstleistungen durch den öffentlichen Sektor, damit dieser seine Funktionen wahrnehmen kann. Der Prozess besteht aus drei Hauptphasen: Beschaffungsplanung, Beschaffungsprozess, Ausführung und Management.⁶

Lieferkette: „[...] das Netzwerk an Organisationen, die zusammenarbeiten, um Rohmaterial in Fertiggüter und Dienstleistungen für Konsumenten umzuwandeln“ sowie „[...] Materialflüsse, die von einer Reihe an Organisationen verarbeitet, transportiert und auf andere Weise in hochwertigere Produkte umgewandelt werden“.⁷

Globale Lieferketten: Die grenzüberschreitende Organisation der Tätigkeiten, die erforderlich sind, um Güter und Dienstleistungen zu erstellen und sie mithilfe von Inputs und über verschiedene Entwicklungs-, Produktions- und Lieferphasen zu den Verbrauchern zu bringen. Diese Definition umfasst ausländische Direktinvestitionen (ADI) multinationaler Unternehmen (MNU) in hundertprozentigen Tochtergesellschaften oder Gemeinschaftsunternehmen, in denen das MNU unmittelbar für das Arbeitsverhältnis verantwortlich ist. Sie umfasst auch das zunehmend vorherrschende Modell der internationalen Beschaffung, wobei die Einbindung der Leitfirmen durch die Bedingungen von vertraglichen oder bisweilen stillschweigenden Vereinbarungen mit ihren LieferantInnen und UnterauftragnehmerInnen für bestimmte Güter, Inputs und Dienstleistungen definiert wird.⁸

1 (IAO Governing Body GB. 295/MNE/2/1, 295th Session, Geneva, March 2006)

2 (OSCE, Situation Analysis on Corporate Social Responsibility in Albania: Current Practices and Challenges of Extractive Industries, Albania: OSCE, 2013)

3 Das IAO-Zwangsarbeitsübereinkommen von 1930 (Nr. 29) besagt in Artikel 2: „Alle Arbeiten oder Dienstleistungen, die von einer Person unter Androhung einer Strafe verlangt werden und für die sich diese Person nicht freiwillig angeboten hat“

4 EU-ILO. „Operational indicators of trafficking in human beings.“ IAO. März 2009. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf

5 “Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union.” FRA. March 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

6 Public Procurement and Human Rights, A Survey of Twenty Jurisdictions, July 2016, International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights; and the Swedish National Agency for Public Procurement

7 (OECD, Supply Chains and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: BSR Discussion Paper on Responsible Supply Chain Management, (France: OECD, 2010))

8 “ILC.105/IV Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten.“ IAO. 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@rel-conf/documents/meetingdocument/wcms_469507.pdf.

Wertschöpfungskette: „Die Wertschöpfungskette eines Unternehmens umfasst die Tätigkeiten, durch die Inputfaktoren unter Wertentstehung in Outputfaktoren überführt werden. Zur Wertschöpfungskette gehören Firmen, zu denen das Unternehmen eine direkte oder indirekte Geschäftsbeziehung unterhält und die entweder a) Produkte bzw. Dienstleistungen bereitstellen, die in die eigenen Produkte oder Dienstleistungen des Unternehmens einfließen [herkömmlich als ‚Lieferkette‘ bezeichnet], oder die b) Produkte und Dienstleistungen vom Unternehmen beziehen [herkömmlich als ‚Produktionskette‘ bezeichnet]“.⁹

Nachhaltige öffentliche Beschaffung: Prozess, durch den öffentliche Institutionen ihren Bedarf an Gütern, Dienstleistungen, Arbeiten und Betriebsstoffen so decken, dass über den gesamten Lebenszyklus hinweg ein gutes Preis-Leistungsverhältnis erzielt wird, und somit ein Nutzen nicht nur für die Institution selbst, sondern auch für die Gesellschaft und die Wirtschaft, sowie gleichzeitig negative Umweltfolgen signifikant vermieden werden.

Die öffentliche Beschaffung sollte die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen der nachstehenden Prozesse berücksichtigen: Design; Verwendung nicht-erneuerbarer Materialien; Herstellungs- und Produktionsmethoden; Logistik; Erbringung von Dienstleistungen; Nutzung; Betrieb; Wartung; Wiederverwendung; Recycling-Optionen; Entsorgung; und die Möglichkeiten von Lieferanten, diesen Auswirkungen im Verlauf der gesamten Lieferkette zu begegnen.¹⁰

Menschenhandel (auch Handel mit Menschen, Trafficking in Human Beings, THB):

(a) „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 Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;“ (b) „die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;“ (c) „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung gilt auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;“ (d) „der Ausdruck ‚Kind‘ bezeichnet Personen unter 18 Jahren“.¹¹

9 „Kinderrechte und unternehmerisches Handeln“ UNICEF. August 2012. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.unicef.org/csr/css/German_principles_Kinderrechtfinal.pdf.

10 (UNEP, The Sustainable Public Procurement Programme of the 10-Year Framework of Programmes (10YFP SPP Programme): Principles of Sustainable Public Procurement, 2015).

11 Das UNO Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen und Kinderhandels, zur Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000 (das „Palermo-Protokoll“)

Zusammenfassung

a. Hintergrund

Menschenhandel ist eine Menschenrechtsverletzung sowie ein lukratives Verbrechen, das potenziell in der Produktion von Gütern oder bei der Erbringung von Dienstleistungen für Konsumenten vorkommt. Die heutige globalisierte Wirtschaft ist geprägt von komplexen Lieferketten, für die aus aller Welt Güter, Materialien und Arbeitskräfte bezogen werden. Es kann für Käufer und Konsumenten schwierig sein, sich zu vergewissern, dass die Güter oder Dienstleistungen, die sie erwerben bzw. beziehen nicht von Opfern des Menschenhandels produziert wurden. Dies macht das Thema Menschenhandel in Lieferketten zu einem dringlichen Anliegen.

Einem kürzlich veröffentlichten Bericht des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) zufolge könnten 116 Millionen Arbeitskräfte in den globalen Lieferketten von gerade einmal 50 Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von 3,4 Billionen USD versteckt sein. „Die globalen Lieferketten von 50 Unternehmen beschäftigen nur sechs Prozent der Menschen in einem direkten Dienstverhältnis, stützen sich hingegen zu 94 Prozent auf versteckte Arbeitskräfte“, so der Bericht.¹² Somit ist nicht nur die Wirtschaftskraft dieser Unternehmen erstaunlich groß, sondern auch das Potenzial für die Ausbeutung von Arbeitskräften. Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation IAO zufolge wird durch Opfer von Zwangsarbeit ein Gewinn von mindestens 150 Milliarden USD erwirtschaftet, wovon zwei Drittel (99 Milliarden USD) auf kommerzielle sexuelle Ausbeutung entfallen und weitere 51 Milliarden USD auf wirtschaftliche Ausbeutung durch Zwangsarbeit, einschließlich Hausarbeit, Landwirtschaft und sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeiten.¹³

Es steht zweifelsfrei fest, dass Wirtschaftsunternehmen wie auch staatliche Behörden Verantwortung für die Wahrung von Menschenrechten tragen. Die rasante Entwicklung der weltweiten Bewegung gegen Menschenhandel, Zwangsarbeit und moderne Sklaverei hat einen weiteren Impuls dafür geliefert, die schlimmsten Formen von Ausbeutung in den Lieferketten von Unternehmen zu bekämpfen. Solche bedenklichen Praktiken können auch in Gütern und Dienstleistungen stecken, die Unternehmen an öffentliche Stellen liefern bzw. erbringen. Daher erkennen nun auch öffentliche Beschaffungsbehörden die Notwendigkeit, im Einklang mit gesellschaftlichen Erwartungen auch soziale Rahmenbedingungen in Kaufverträgen für Güter oder Dienstleistungen zu berücksichtigen. Durch solche Maßnahmen wird die traditionelle, am „Preis-Leistungs-Verhältnis“ orientierte Herangehensweise erweitert, gleichzeitig wird darin die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass Unternehmen, die Güter und Dienstleistungen an öffentliche Auftraggeber verkaufen und Steuergelder lukrieren, diese menschenrechtlichen Werte in ihrer Tätigkeit hochhalten. Wie allerdings in diesem Dokument zusammenfassend dargelegt wird, ist es eine komplexe Angelegenheit, solche gesellschaftlichen Erwartungen in das öffentliche Beschaffungswesen einfließen zu lassen, und es gelten dafür unterschiedliche Maßstäbe je nach Gesetzgebung des jeweiligen OSZE-Teilnehmerstaats.

„Artikel 3, Absatz (a) des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel definiert Menschenhandel als 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 sonstige Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“.

**Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC)*

12 "New ITUC report exposes hidden workforce of 116 million in global supply chains of fifty companies." International Trade Union Confederation (ITUC) . January 18, 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.ituc-csi.org/new-ituc-report-exposes-hidden>

13 "Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour." IAO. Mai 20, 2014. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_243391/lang--en/index.htm

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts übernahmen die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels eine wichtige Führungsrolle dabei, das Verständnis von Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskräften wie auch die Maßnahmen, die zur effektiveren Prävention und Bekämpfung erforderlich sind, zu verbessern. Die OSZE hat mehrere Ministerratsbeschlüsse verabschiedet, die sich auf diese Aspekte von Menschenhandel konzentrieren, darunter den *2013 Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: ein Jahrzehnt später*, wie auch solche, die die Verpflichtungen der OSZE in Bezug auf das Beschaffungswesen in Teilnehmerstaaten und in den OSZE-Durchführungsorganen betreffen. Nationale Regierungen wenden sich an das OSR/CTHB für Unterstützung bei der Umsetzung – auch im Rahmen ihrer Programme – der von der OSZE eingegangenen Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Als eine Form dieser Unterstützung führte das Büro eine Vielzahl von Projekten durch. So entwickelte das OSR/CTHB ein gezieltes Projekt, um die Teilnehmerstaaten mit praktischen Werkzeugen auszustatten, die es ermöglichen, konkrete Maßnahmen zur Verhütung von Menschenhandel in Lieferketten zu setzen und auch die Kapazitäten zur Umsetzung aufzubauen. Zwischen 2016 und 2017 führte die OSZE das Projekt Prävention von Menschenhandel in Lieferketten durch staatliche Methoden und Maßnahmen durch, im Rahmen dessen Konferenzen, Konsultationen und Workshops mit einer Vielzahl von AkteurInnen abgehalten wurden, um Bewusstsein zu bilden, Kapazitäten aufzubauen, sich über Praktiken auszutauschen und die vorliegenden Leitlinien für Teilnehmerstaaten, Führungskräfte und andere Interessensvertretungen zu entwickeln, mit dem Ziel, Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Lieferketten zu verhindern.

Basierend auf den Inputs aus diesen verschiedenen Aktivitäten und der zusätzlichen Forschungsarbeit fasst dieses Dokument zusammen, wie Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (THB/LE) durch faires und ethisches Anwerben von Arbeitskräften, eine Reform des öffentlichen Beschaffungswesens und mehr Transparenz in Lieferketten verhindert werden kann. Darin werden entsprechende Mustergesetze und -bestimmungen für OSZE-Teilnehmerstaaten vorgestellt und Empfehlungen über Strategien zur Umsetzung solcher Maßnahmen gegeben. Dieser Leitfaden soll die OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner dabei unterstützen, solche rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen zu erarbeiten, die sich zur Bekämpfung von THB/LE in Lieferketten durch öffentliche Maßnahmen eignen, mit einem Fokus auf öffentliche Beschaffung und Transparenz fördernde Methoden. Der hier präsentierte Muster-Leitfaden beinhaltet auch ein Mustergesetz einschließlich Musterbestimmungen in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen, die ethische Anwerbung von Arbeitskräften, Überwachung und Evaluierung, Durchsetzung und Transparenz von Lieferketten; diese können von den OSZE-Teilnehmerstaaten verwendet werden und werden es bereits. Weiterführende Informationen zu diesem Thema können auch dem Anhang entnommen werden.

b. Überblick und Ergebnisse

Dieses Dokument soll Staaten Leitlinien bieten, um bei den folgenden Zielen die anfänglichen Herausforderungen zu bewältigen:

- Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Lieferketten im öffentlichen Beschaffungswesen;
- Verstärkung der Transparenz in Lieferketten;
- Schutz der Rechte von Arbeitern und Förderung von fairen und ethischen Anwerbungspraktiken.

Für jeden Themenschwerpunkt werden im Dokument gemeinsame politische Anliegen zusammenfassend angeführt und operative Leitlinien für die Auseinandersetzung mit solchen Themen auf der nationalen Ebene geliefert. Zudem werden die nachfolgenden einschlägigen Leitlinien und Richtlinien zur Zielerreichung dargelegt.

- Planung öffentlicher Beschaffungsrichtlinien, spezielle Richtlinien (Kapitel 3b): Für jede der folgenden Phasen legt das Dokument dar, wie Staaten eingreifen und die Wahrung von Menschenrechten in Lieferketten fördern können:
 - Planung;
 - Beschaffung;
 - Umsetzung und Folgemaßnahmen.
- Mehr Transparenz in Lieferketten (Kapitel 3c): Erwartungen an die Wirtschaft und mögliche staatliche Anreize für Unternehmen:
 - Verpflichtung von Wirtschaftsunternehmen, eine Präventionspolitik zu THB/LE einzuführen;
 - Anforderungen an den Inhalt und an Veröffentlichungskriterien für die Präventionspolitik zu THB/LE;

- Überlegungen zu Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Richtlinie und zur Schaffung von Anreizen dafür durch Belohnung;
 - Auferlegung von Sanktionen für Nichteinhaltung sowie verpflichtende Abhilfe für Opfer;
 - Berücksichtigung von offengelegten Informationen bei der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Beschaffung.
- Faire und ethische Anwerbung und Arbeitmarktschutz (Kapitel 3d): Beispiele für sich etablierende Methoden sowie Leitlinien:
- Insgesamt sollten sich Methoden zur Anwerbung von Arbeitskräften an international anerkannten Menschenrechten und Arbeitsnormen orientieren, unter anderem an den Kernarbeitsnormen der IAO, wie Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Abschaffung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit¹⁴;
 - Stärkung der Arbeitsverwaltung und -inspektion durch innovative Mechanismen zum Schutz der Rechte von ArbeiterInnen;
 - Förderung des fairen und ethischen Anwerbens von Mitarbeitern durch die Regulierung und das Überwachen privater und ausgelagerter Arbeitsagenturen sowie von AuftragnehmerInnen und UnterauftragnehmerInnen;
 - Aufdeckung und Einschränkung rechtswidriger Anwerbungspraktiken, insbesondere in Fällen, in denen von ArbeiterInnen Gebühren oder andere Zahlungen verlangt werden, um eine Beschäftigung zu sichern.

Im Dokument werden abschließend Umsetzungsstrategien für den Leitfaden skizziert, darunter Überwachung und wirksame Regeln als die wichtigsten Strategien von staatlicher Seite. Aus den vorgeschlagenen Strategien und Überlegungen ergibt sich eine Reihe von Empfehlungen für potenzielle Handlungen und Maßnahmen auf nationaler Ebene.

c. Zielgruppe und Umsetzung

Die Hauptzielgruppe dieses Dokuments sind die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten sowie deren Kooperationspartner, unter anderem politische EntscheidungsträgerInnen, nationale Koordinationsstellen zur Bekämpfung des Menschenhandels und gleichwertige Stellen, Gesetzgebungsorgane, Staatsbedienstete und Behörden im öffentlichen Beschaffungswesen, Arbeitsinspektorate, RichterInnen, Staatsanwaltschaften sowie Staatsbedienstete im Zollwesen und in der Grenzkontrolle. Zur Nebenzielgruppe gehören andere PartnerInnen und StakeholderInnen in der OSZE-Region, wie internationale Organisationen, NGOs, Thinktanks, Bildungs- und Forschungsinstitutionen, die Privatwirtschaft, Gewerkschaften, SozialarbeiterInnen, PädagogInnen, medizinisches Personal und andere DienstleisterInnen, JournalistInnen, MenschenrechtsaktivistInnen sowie die für das Beschaffungswesen einer Organisation Verantwortlichen. Wir hoffen, dass dieses Dokument sich als nützlicher Leitfaden für Staaten und andere StakeholderInnen erweist und diesen hilft, effektive Maßnahmen zu ergänzen und zu stärken und einen Beitrag zur Beseitigung von Zwangsarbeit und Menschenhandel im jeweiligen staatlichen Zuständigkeitsbereich zu leisten.

¹⁴ "About the Declaration." IAO. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--en/index.htm>.

Einführung

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen und Muster-Leitfaden sollen die OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner dabei unterstützen, geeignete rechtliche und politische Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Lieferketten des öffentlichen und privaten Sektors zu schaffen, einschließlich zur Umsetzung der entsprechenden OSZE-Verpflichtungen gegen Menschenhandel. Das übergeordnete Ziel besteht darin, gleichzeitig mit der Einführung relevanter Gesetze und Richtlinien in zusätzlichen Ländern die Harmonisierung regulatorischer Praktiken über verschiedene Rechtssysteme hinweg zu fördern. Das sollte auch zur Entlastung jener Unternehmen dienen, die sich an landesspezifisch unterschiedliche Gesetze halten müssen, und zur weitreichenden Einhaltung motivieren. Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf staatlichen Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens sowie zur Förderung von Transparenz in Lieferketten bzw. der verantwortungsbewussten, fairen und ethischen Anwerbung von Arbeitskräften.

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts übernahmen die OSZE und deren Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels eine wichtige Führungsrolle bei der Schärfung des Bewusstseins für die Auswirkungen von Menschenhandel auf die Arbeitswelt, wie auch für die Maßnahmen, die zur effektiveren Prävention und Bekämpfung erforderlich sind. Zu sehen ist dieser Einsatz als Teil der breiten internationalen Bemühungen zur gemeinsamen Bekämpfung dieser Problematik, mit Partnerorganisationen wie dem Europarat, dem Ostseerat (CBSS), dem Internationalen Zentrum für migrationspolitische Entwicklung (ICMPD), der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), die alle der Allianz gegen Menschenhandel angehören.

Die Entwicklung dieses Muster-Leitfadens erfolgt im Rahmen der jahrelangen Bemühungen des OSR/CTHB um die Förderung der Prävention von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Die OSZE hat sich selbst strenge Verpflichtungen und Handlungsempfehlungen auferlegt, um Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung auch in Lieferketten entgegenzuwirken (siehe Abschnitt b unten für nähere Informationen). Im Jahr 2010 veröffentlichte das OSR/CTHB das Dokument *Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude* (Ungeschützte Arbeit, unsichtbare Ausbeutung: Menschenhandel für Leibeigenschaft), in dem konkrete Formen von Arbeitsausbeutung näher beschrieben werden. Im November 2014 veröffentlichte das OSR/CTHB auch das 7. Occasional Paper *Ending Exploitation: Ensuring that Businesses Do Not Contribute to Trafficking in Human Beings: Duties of States and the Private Sector*. (Schluss mit Ausbeutung: Damit Unternehmen nicht zu Menschenhandel beitragen: Pflichten der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft). Das Dokument wurde bei der 14. hochrangigen Konferenz der *Allianz gegen Menschenhandel* mit dem Titel *Ethical issues in Preventing and Combating Human Trafficking* (Ethische Aspekte bei der Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel) vorgestellt.

Das vorliegende OSZE-Projekt basiert auf diesen Aktivitäten und hat strategische Verbindungen hergestellt – von der Forschung zur Politik und weiter zur Praxis.

Dazu zählen eine Workshop-Reihe zum Aufbau von Kapazitäten; die Erstellung eines Leitfadens mit relevanten Unterlagen über verfügbare Erfolg versprechende Methoden in diesem Bereich; und der Muster-Leitfaden selbst einschließlich eines Strategievorschlags sowie Überlegungen zur Einführung und Umsetzung auf nationaler Ebene.

Die *Allianz gegen Menschenhandel* ist ein breites internationales Forum, das nationale StakeholderInnen, internationale Organisationen, NGOs und zwischenstaatliche Organisationen ebenso wie Gewerkschaften und Forschende im Kampf gegen Menschenhandel vereint. Als Plattform für Interessensvertretung und Zusammenarbeit wurde sie 2004 zur Bildung von Synergien ins Leben gerufen, um gegen dieses schreckliche Verbrechen aufzutreten, das die Menschenrechte verletzt sowie die Rechtsstaatlichkeit, die Sicherheit von Menschen und die gute Regierungsführung in der gesamten Region untergräbt.

Die Allianz unterstützt bei der Entwicklung effektiver gemeinsamer Strategien, stellt einzelne Bemühungen in einen größeren Rahmen und bietet für die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten und 11 Kooperationspartner im Mittelmeerraum und in Asien innovative und koordinierte Maßnahmen, um Menschenhandel stärker Einhalt zu gebieten sowie dessen Bekämpfung bzw. den Opferschutz zu stärken.

** Für nähere Informationen und eine vollständige Partnerliste folgen Sie bitte dem Link zur Allianz gegen Menschenhandel.*

*** <http://www.osce.org/secretariat/107221>*

a. Zweck

In einer Publikation aus dem Jahr 2016, Global Report on Trafficking in Persons (Weltbericht zum Menschenhandel), berichtet das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) über die Aufdeckung von Opfern aus 137 verschiedenen Nationen in Ländern West- und Südeuropas.¹⁵ In wohlhabenden Regionen, wie etwa in West- und Südeuropa, Nordamerika und im Mittleren Osten, werden Opfer aus sehr vielen Ländern der Welt aufgedeckt. Daraus schließt die UNODC, dass kein Land vor Menschenhandel gefeit ist.

Das Thema ist komplex und erst wenige OSZE-Staaten haben dazu bereits konkrete Maßnahmen verabschiedet. Dennoch handelt es sich um ein sehr wichtiges Thema – nicht zuletzt angesichts des signifikanten Anteils, den öffentliche Aufträge in vielen Ländern am Bruttoinlandsprodukt (BIP) haben. Außerdem haben einige OSZE-Staaten eine konkretere Entscheidungshilfe dazu angefordert.

In den vergangenen Jahren wurde den arbeitsbezogenen Aspekten des Menschenhandels von staatlicher Seite mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Dazu zählen: Erkennungsmöglichkeiten; Prävention; Gesetzgebung gegen missbräuchliche Praktiken; Abhilfemaßnahmen wie etwa Beschwerdeverfahren oder Entschädigungsmechanismen; angemessene Bestrafung von TäterInnen durch die Gerichte. Doch setzt sich auch immer stärker die Erkenntnis durch, dass für verschiedene Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens Handlungen sowie entsprechende Leitlinien erforderlich sind. Aus diesem Grund hat die OSZE diesen Muster-Leitfaden mit den folgenden Inhalten entwickelt:

1. generelle Leitlinien über Mittel zur Sicherstellung, dass Menschenrechte und soziale Themen im Allgemeinen sowie Menschenhandel im Besonderen in Gesetze, Vorschriften und Richtlinien zu verantwortungsbewusster, fairer und ethischer Anwerbung von Arbeitskräften, öffentlicher Beschaffung und Transparenz in Lieferketten Eingang finden;
2. operative Leitlinien zur Unterstützung von Staaten bei den erforderlichen Maßnahmen im gesamten öffentlichen Beschaffungsprozess, zur Förderung der wirtschaftlichen Transparenz sowie fairer und ethischer Anwerbung unter Berücksichtigung der verschiedenen Rahmenbedingungen in den verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten.

b. Internationaler und nationaler Hintergrund

Diese Initiativen des OSR/CTHB sind in andere Maßnahmen und Verpflichtungen, im Rahmen der OSZE selbst sowie auch anderer internationaler Organisationen und Foren eingebettet. In verschiedenen internationalen Instrumenten sind Verpflichtungen der Staaten zur Prävention, Untersuchung und Bestrafung von Menschenhandel definiert. Staaten setzen diese Verpflichtungen durch die Verabschiedung von politischen Regelwerken um, die für Unternehmen und andere Organisationen im jeweiligen staatlichen Zuständigkeitsbereich verbindlich sind.¹⁶

Ein Schlüsselinstrument ist das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung von Menschenhandel, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC), auch Palermo-Protokoll genannt.¹⁷ Artikel 9 des Protokolls verpflichtet die Staaten zu umfangreichen politischen Konzepten und Programmen zur Prävention von Menschenhandel. Prävention bedeutet auch, dass die Staaten dazu verpflichtet sind, der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen von Ausbeutung begünstigt (Artikel 9, Abs. 5). Die folgenden Arten von staatlichen Maßnahmen zeigen beispielhaft, wie der Nachfrage zu begegnen ist: politische Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen, in denen die Pflichten von Unternehmen definiert werden, einschließlich gesetzlicher Bestimmungen, die Unternehmen zur Berichterstattung über ihre Richtlinien zur Bekämpfung von Menschenhandel verpflichten und die das Anwerben von Arbeitskräften regulieren.¹⁸

Darüber hinaus verpflichtet das UNTOC-Übereinkommen die Staaten dazu, Rechtspersonen für die Beteiligung an „schweren Verbrechen, unter Mitwirkung einer organisierten kriminellen Gruppe“ (Artikel 10, Abs. 1) haftbar zu machen und für Verbrechen im Zusammenhang mit Menschenhandel gemäß dem „Palermo-Protokoll“ Verantwortung zu über-

15 "2016 Global Report on Trafficking in Persons." UNODC. Dezember 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glo-tip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

16 UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, A/70/260 (3. August 2015), para. 40.

17 „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“ BGBII 29. Dezember 2005. Zugriff am 6. Februar 2018 <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oebgbl.pdf>.

18 CoE, Emerging Good Practice by State Authorities, the Business Community and Civil Society in the Area of Reducing Demand for Human Trafficking for the Purpose of Labour Exploitation, M. Dottridge (Juni 2016), S. 3 and 10.

nehmen.¹⁹ Das Übereinkommen empfiehlt strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Haftung (Artikel 10 Abs. 2). Auf regionaler Ebene begründet das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Unternehmenshaftung für Menschenhandel (Artikel 22 des Übereinkommens gegen Menschenhandel).²⁰

Außerdem hat der UN-Sonderberichterstatter zu Menschenhandel Zielvorgaben und Indikatoren für Lieferketten, die frei von Menschenhandel sind, unterstützt, indem die auf internationalen Dokumenten zu Menschenhandel basierenden Verpflichtungen mit der staatlichen Schutzpflicht verknüpft wurden, wie sie in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) definiert ist. Diese Leitlinien sollen Unternehmen dabei unterstützen, ihre Sorgfaltspflicht in Lieferketten wahrzunehmen, um Fälle von Menschenhandel aufdecken und verhindern zu können.²¹ Im Juni 2013 verabschiedete der Menschenrechtsrat eine Resolution, mit der Politik und Wirtschaft dazu aufgefordert werden, die Gesetzgebung zur Bekämpfung von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, auch in Lieferketten, sowie relevante Initiativen zu stärken.²² Wie vom UN-Sonderberichterstatter dargelegt wurde, sollten Staaten allgemeine Regeln einführen, die Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichten. Außerdem sollten Staaten folgende Maßnahmen ergreifen: Prüfung der Beschaffungsrichtlinien; Umsetzung und Verschärfung der Offenlegungspflichten an Unternehmen, mit der Verpflichtung, über ihre Richtlinien zur Bekämpfung von Menschenhandel zu berichten; und Schaffung eines Lizenzsystems für Anwerbeagenturen, um vom Arbeitssuchenden zu bezahlende Anwerbungsgebühren zu regulieren bzw. diesen entgegenzuwirken.²³

Die IAO hat ein einschlägiges Mandat zur Schaffung von internationalen Arbeitsnormen und zum Schutz von Arbeitskräften. Durch einen normbasierten Ansatz unterstützt die IAO die Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit, Menschenhandel sowie von inakzeptablen Formen der Arbeit, die zunehmend als „schwere Arbeitsausbeutung“ bezeichnet werden. Die in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 enthaltenen vier Prinzipien (Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz und Beseitigung der Zwangs- und Kinderarbeit) wurden von den relevanten internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen sowie nationalen Regierungen weitgehend als Benchmark für die Einbindung sozialer Standards bzw. von Arbeitsrechten in Beschaffungsrichtlinien und -verträge akzeptiert.

Abgesehen von diesen Schlüsselinstrumenten hat die IAO einige andere wichtige Übereinkommen mit Vorgaben für den Arbeitsschutz bei der öffentlichen Beschaffung abgeschlossen, wie etwa das Übereinkommen Nr. 94 (1949) über Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen, das 63 Mal ratifiziert wurde. 2014 hat die IAO ein Protokoll (P029) und eine Empfehlung (Nr. 203) verabschiedet, die das Übereinkommen über Zwangsarbeit (Nr. 29, 1930) ergänzen und aktualisieren. Unter anderem legt das Protokoll fest, dass Staaten Maßnahmen zum besseren Schutz von Arbeitskräften, insbesondere von WanderarbeiterInnen, vor betrügerischen und ausbeuterischen Anwerbungspraktiken ergreifen müssen, und betont die Rolle von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen bei der Bekämpfung von Zwangsarbeit.

Die Empfehlung ist eine zusätzliche Orientierungshilfe für Mitglieder bei der Entwicklung ihrer jeweiligen Politik und Handlungspläne, insbesondere in Abstimmung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Sie legt den Mitgliedern auch nahe, die dahingehende Stärkung der Arbeitsaufsicht sicherzustellen.

Die IAO hat auch eine „Fair Recruitment“-Initiative gestartet, die sich sowohl mit innerstaatlicher als auch grenzüberschreitender Anwerbung beschäftigt.²⁴ Dabei werden bewährte Praktiken zur erfolgreichen Bekämpfung unethischer

Die IAO nennt 11 Indikatoren für Zwangsarbeit, die Personal in der ersten Reihe von Organisationen wie Sicherheitsbehörden, Arbeitsaufsicht, Gewerkschaften und NGOs helfen sollen, mögliche Opfer zu identifizieren:

1. Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit
2. Täuschung
3. Einschränkung der Bewegungsfreiheit
4. Isolation
5. Physische und sexuelle Gewalt
6. Einschüchterung und Bedrohung
7. Einbehaltung von Ausweisen
8. Einbehaltung von Lohnzahlungen
9. Schuldknechtschaft
10. Ausbeuterische Arbeits- und Lebensbedingungen
11. Arbeitszeitüberschreitungen in hohem Maße

* IAO-Indikatoren für Zwangsarbeit, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

19 Gallagher Anne, Skrivankova, Klara, "Human Rights and Trafficking in Persons – 15th Informal ASEM Seminar on Human Rights" (2015), S. 62.

20 Die am 16. Mai 2005 angenommene Vertragsreihe (ETS) Nr. 197 des Europarates trat am 1. Februar 2008 in Kraft (im Folgenden: Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels).

21 Menschenrechtsrat, „Bericht des Sonderberichterstatters über den Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kinder – Sachverständige Konsultation zum Menschenhandel und zu globalen Lieferketten“, A / HRC / 23/48 / Add. 4 (4. März 2013).

22 Menschenrechtsrat, „Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kinder: Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Lieferketten von Unternehmen“, A / HRC / RES / 23/5 (19. Juni 2013).

23 UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/70/260 (3. August 2015), para. 40.

24 "ILO adopts new Protocol to tackle modern forms of forced labour." IAO. Juni 11, 2014. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/news-room/%20news/WCMS_246549/lang--en/index.htm.

Anwerbungspraktiken gesammelt und gefördert.²⁵ Die Fair-Recruitment-Richtlinien der IAO sind vertragliche Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen, die Staaten, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, ArbeitsvermittlerInnen und Unternehmen Orientierungshilfe bieten sollen. Die IAO arbeitet derzeit an einer Definition, die die Rechtmäßigkeit und Grenzen von sog. „Gebühren“, die von Arbeitskräften erhoben werden, aufzeigen soll. Die US-Regierung arbeitet derzeit auch an einer Definition von „Anwerbungsgebühren“, als Klarstellung des Begriffs im Abschnitt Ending Trafficking in Persons der Beschaffungsverordnung Federal Acquisition Regulation.

Außerdem hat die internationale Gemeinschaft 2015 die Nachhaltigkeitsziele 2030 Sustainable Development Goals (SDG) verabschiedet – eine Reihe von 17 Oberzielen und 169 Unterzielen für die globale Entwicklung – einschließlich dreier (5.2, 8.7 und 16.2), die die Bekämpfung von Menschenhandel betreffen. Unterziel 8.7 sieht die Beseitigung von Kinderarbeit bis 2025 und von Zwangsarbeit bis 2030 vor. Die federführend an der Umsetzung von Unterziel 8.7 Beteiligten, die Arbeitsgruppe Allianz 8.7, hat sich dazu verpflichtet, bis 2025 sofortige und effektive Maßnahmen zu treffen, zur Ausmerzung von Zwangsarbeit und zur Beseitigung moderner Sklaverei und Menschenhandel, sowie zum Verbot und zur Beseitigung der gravierendsten Formen von Kinderarbeit, einschließlich Anwerbung und Einsatz von KindersoldatInnen, wie auch zur Beendigung von Kinderarbeit in allen Formen.²⁶ In weiterer Folge hat die Allianz 8.7 die Supply Chain Action Group relevanter StakeholderInnen unter der Leitung der IAO ins Leben gerufen, die 2017 eine Workshop-Reihe initiierte, um einen Fünf-Jahres-Plan und Ergebnisse auszuarbeiten.

2017 hat der Weltsicherheitsrat einstimmig die Resolution 2388 (2017) verabschiedet und dadurch die Verurteilung von Menschenhandel erneut bekräftigt. Die Resolution fordert die Organisationen im System der Vereinten Nationen dazu auf, die Transparenz in ihrer Beschaffung und in ihren Lieferketten zu verbessern und ihre Bemühungen für größeren Schutz gegen Menschenhandel im gesamten Beschaffungswesen der Vereinten Nationen zu verstärken sowie in diesem Sinne GroßlieferantInnen dazu aufzufordern, Richtlinien zur Bekämpfung von Menschenhandel einzuführen und umzusetzen.²⁷

Die OSZE selbst hat sich strenge Verpflichtungen hinsichtlich aller Aspekte von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung auferlegt und dabei insbesondere die Bedeutung von Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel in der öffentlichen Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen hervorgehoben. Die 2011 in Vilnius verabschiedete Ministerratserklärung zur Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel ermutigt zur Verbreitung und Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und ruft die Staaten dazu auf, die Einführung ähnlicher Standards in der öffentlichen Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen zu erwägen. Der *2013 Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: ein Jahrzehnt später*, enthielt bahnbrechende Bestimmungen bezüglich des Beschaffungswesens in Teilnehmerstaaten und OSZE-Gremien. Es handelte sich um die erste derartige Verpflichtung seitens einer multilateralen Organisation und reflektiert ähnliche Verpflichtungen seitens Regierungen im Zusammenhang mit Richtlinien und anderen ähnlichen Normen für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Im Juli 2015 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung der OSZE ihre Resolution über die Verantwortung in der Bekämpfung von Menschenhandel bei Staatsaufträgen für Güter und Dienstleistungen (Resolution on Responsibility to Combat Human Trafficking in Government Contracts for Goods and Services). Neben anderen Maßnahmen werden die Teilnehmerstaaten mit dieser Resolution dazu aufgefordert, durch gesetzliche und regulative Bestimmungen die Vergabe staatlicher Aufträge für Güter und Dienstleistungen nur an solche Unternehmen zu erlauben, die gezielt sicherstellen, dass ihre UnterauftragnehmerInnen oder MitarbeiterInnen nicht an Aktivitäten teilnehmen, die zu Menschenhandel beitragen oder Menschenhandel darstellen.²⁸ In jüngerer Vergangenheit, im Dezember 2017, verabschiedete der OSZE-Ministerrat einen Beschluss zur Stärkung von Anstrengungen zur Prävention von Menschenhandel, worin die Teilnehmerstaaten dazu aufgefordert werden, eine gezielte Präventionspolitik zu entwickeln; die Kooperation zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen zu fördern; harmonisierte staatenübergreifende Verfahren zu entwickeln; und die OSZE weiterhin als Plattform für Rechtszusammenarbeit und Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden zu nutzen.

Vor dem Hintergrund dieser hochrangigen Initiativen, die Standards setzen und Ziele definieren sowie Bewusstsein und Erwartungen schaffen, zielt dieser Bericht darauf ab, die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Prinzipien in Form von transparenten Gesetzen, Richtlinien und Praktiken zu unterstützen.

c. Methodik

Der Muster-Leitfaden wurde auf der Basis von Literaturrecherche und anderen Quellen wie etwa Fallbeispielen, gewonnenen Erkenntnissen und Empfehlungen von ExpertInnen der OSZE-Teilnehmerstaaten im Zuge von Diskussionen während der Workshops des Projekts *Prävention von Menschenhandel in Lieferketten durch staatliche Methoden und Maßnahmen* entwickelt.

25 "Fair Recruitment Initiative: Fostering fair recruitment practices, preventing human trafficking and reducing the costs of labour migration." IAO. November 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_320405.pdf.

26 Zugriff unter <https://www.alliance87.org/>.

27 "Security Council Reiterates its Condemnation of Trafficking in Persons, Unanimously Adopting Resolution 2388 (2017)." UN. 21. November 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.un.org/press/en/2017/sc13081.doc.htm>.

28 Parlamentarische Versammlung der OSZE, *Resolution über die Verpflichtung, bei der Vergabe von Regierungsaufträgen über Waren und Dienstleistungen Menschenhandel zu bekämpfen*, (Helsinki: OSZE PA, 2015), Abs. 15.

Hintergrund

a. Aktuelle Herausforderungen und Themen

Nach monatelangen Diskussionen und Verhandlungen über Weltwirtschafts-Themen veröffentlichten 2017 die Staats- und Regierungschefs der zwanzig weltgrößten Ökonomien (G20) in Hamburg die G20-Abschlussklärung. Als Prioritäten nennt die Erklärung nachhaltige Lieferketten, international aktive Unternehmen und die Einhaltung grundlegender arbeitsrechtlicher, sozialer und umweltrelevanter Standards.²⁹ Wie auch in der Abschlussklärung der 105. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz in Genf 2016 festgehalten wurde, sind globale Lieferketten komplex, divers und fragmentiert. Technologische Entwicklungen und leichterem Zugang zu Märkten und Arbeitskräften haben dazu beigetragen, dass sich Lieferketten über Staatsgrenzen hinweg international ausgebreitet haben. Viele Branchen profitieren von weltweiter Produktion, wie etwa Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie, Einzelhandel, Rohstoff- und Automobilindustrie, Nahrungsmittel und Landwirtschaft, Meeres- und Binnenfischerei, Elektronik- und Bauindustrie, Tourismus und Gastgewerbe, Gartenbau, Transportwesen etc. Die Vorteile sind unbestreitbar, doch diese Komplexität hat auch zu Schattenseiten geführt:

„Mängel auf allen Ebenen innerhalb globaler Lieferketten haben gemessen an menschenwürdiger Arbeit zu Defiziten in den Bereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sowie Arbeitszeit beigetragen, samt Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis und den dadurch möglichen Schutz. Solches Versagen hat zur Auslöschung von Arbeitsrechten beigetragen, insbesondere der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Regelwidrigkeiten, atypische Beschäftigungsverhältnisse und das Einschalten von Mittelpersonen sind verbreitet. Ein Unternehmen an der Spitze einer Lieferkette, das mit dem eigenen Personal durchaus einen ethischen Umgang pflegt, kann gleichzeitig übersehen oder gar ignorieren, unter welchen Arbeitsbedingungen die Arbeitskräfte in verschiedenen Ländern die Rohstoffe oder Komponenten fördern oder herstellen, die letztendlich in das im Einzelhandel angebotene Endprodukt hineinfließen. Ein akutes Problem sind Kinderarbeit und Zwangsarbeit in den unteren Segmenten einiger globaler Lieferketten. Die Arbeitskraft von WanderarbeiterInnen und HeimarbeiterInnen steckt in vielen globalen Lieferketten, wobei diese Menschen möglicherweise mit verschiedenen Formen von Diskriminierung und eingeschränktem oder fehlendem Rechtsschutz konfrontiert werden.“³⁰

In einem Bericht aus dem Jahr 2015 werden die drei schwersten Formen von Arbeitsausbeutung genannt, die mit der Globalisierung der Produktion einhergehen. Dazu gehören Leibeigenschaft und Zwangs- oder Pflichtarbeit.³¹ Obwohl es immer mehr themenbezogene und länderspezifische Untersuchungen über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gibt, fällt es Staaten oft schwer, konkrete Fälle solcher Ausbeutung zu identifizieren und entsprechend darauf zu reagieren.

Einem weiteren Bericht aus dem Jahr 2015 zufolge bilden die verschiedenen Arten von Arbeitsausbeutung nach ihrem Schweregrad ein Kontinuum, das von Sklaverei bis hin zu leichteren Misshandlungen verläuft.³² Dieser weit verbreitete und, wie behauptet wird, systemisch praktizierte Missbrauch in Arbeitsverhältnissen und globalen Lieferketten rückt immer stärker in den Fokus von Menschenrechts- und ArbeitsrechtsaktivistInnen, von Wirtschaft und Staat. Obwohl weitgehend als Ursache für schwere Ausbeutung anerkannt, werden ausbeuterische Arbeitspraktiken sehr oft nicht explizit durch nationale Gesetze und Bestimmungen verboten, oder solche Verbote werden nicht entsprechend durchgesetzt.

29 „Schwerpunkte des G20 Gipfels 2017.“ 1. Dezember 2016. Zugriff am 6. Februar, 2018. https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-de___blob=publicationFile&v=1.pdf.

30 Internationale Arbeitskonferenz, vorläufige Aufzeichnung, 105. Tagung, Genf, Mai-Juni 2016. Berichte des Ausschusses für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten: Resolution und Schlussfolgerungen zur Annahme durch die Konferenz vorgelegt.

31 FRA, “Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union: States’ obligations and victims’ rights”, (Vienna, FRA, 2015); See also: Skrivankova, Klara. “Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation.” JRF. 13. November 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.jrf.org.uk/report/between-decent-work-and-forced-labour-examining-continuum-exploitation>.

32 FRA, “Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union: States’ obligations and victims’ rights”, (Vienna, FRA, 2015); See also: Skrivankova, Klara. “Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation.” JRF. 13. November 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.jrf.org.uk/report/between-decent-work-and-forced-labour-examining-continuum-exploitation>.

Die Herausforderungen, die mit der globalen Produktion und der Komplexität der Lieferketten einhergehen, werden durch mangelnde Rechtsstaatlichkeit und politische Probleme verschärft, die wiederum durch Korruption verursacht wurden. Damit ist die Unfähigkeit von Staaten gemeint, korrupte und ausbeuterische ArbeitsvermittlerInnen, EigentümerInnen von Produktionsstätten und ManagerInnen, die örtlich anwendbares Arbeitsrecht verletzen, oder Staatsbedienstete, die mit solchen AkteurInnen in heimlichem Einverständnis handeln, zur Rechenschaft zu ziehen. Diese Art von Korruption macht gute Bemühungen zunichte und kann die Umsetzung progressiver politischer Maßnahmen unterminieren. Die OSZE hat daher einen Ministerratsbeschluss (MC. DEC/4/16) Strengthening Good Governance and Promoting Connectivity verabschiedet, der die Selbstverpflichtung zu guter Regierungsführung neuerlich bekräftigt und die Entschlossenheit zur Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel unterstreicht sowie die Rolle, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht im öffentlichen Beschaffungswesen bei der Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung spielen, anerkennt.³³ Der Ministerrat sieht Korruption als Herausforderung an und ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, mit der Privatwirtschaft gemeinsam international anerkannte Arbeitsnormen zu implementieren. Überdies erkennt er die Schlüsselrolle an, die die Richtlinien und Praktiken rund um die weltweiten Handels- und Warenlieferketten bei der Beseitigung von THB/LE spielen können.

1. Risiken im öffentlichen Beschaffungswesen

Öffentliche Beschaffung wird beschrieben als „Einkäufe durch öffentliche Stellen von privatwirtschaftlichen AuftragnehmerInnen, üblicherweise auf der Basis von Ausschreibungen für Waren und Dienstleistungen, die der Staat benötigt“.³⁴

Der genaue Anteil der öffentlichen Beschaffung am BIP eines Landes ist möglicherweise schwer zu bestimmen. In einer Kurzinformation wird von HandelsexpertInnen der Europäischen Union³⁵ allgemein festgestellt, dass öffentliche Beschaffung einen wesentlichen Teil der öffentlichen Ausgaben ausmacht und großen Einfluss auf die Gesamtnachfrage jeder Volkswirtschaft hat.³⁶ Das öffentliche Beschaffungswesen deckt viele Branchen, Güter und Dienstleistungen ab und die Ausgaben sind immens.³⁷ Gemäß einem EU-Bericht (2013) machen staatliche Ausgaben für die Beschaffung fast 14 Prozent des BIP in der EU und 10 Prozent in den Vereinigten Staaten aus. Laut Bericht beträgt die Gesamtsumme der Ausgaben für öffentliche Beschaffung (einschließlich der staatlichen Unternehmen) 2,4 Billionen Euro, somit 19 Prozent des gesamteuropäischen BIP 2011.³⁸

Staaten kaufen möglicherweise Produkte oder Dienstleistungen ein, deren Produktion oder Lieferung mit Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang steht. In einer Publikation aus dem Jahr 2016 vom International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights wird in den vergangenen Jahren über Lieferketten in Branchen wie Elektronik und IT, Bekleidung, Gesundheitswesen, Infrastruktur und Landwirtschaft eine zunehmende Verwicklung von Staaten in Menschenrechtsverletzungen festgestellt.³⁹

Verité gibt auch einen Überblick über das Risiko von THB/LE in staatlichen und privatwirtschaftlichen Lieferketten mit Bezug auf mehr als 40 unterschiedliche Güter wie Kaffee, Baumwolle und Kautschuk. Die NGO Verité fasst die wesentlichen Risikofaktoren für Menschenhandel in globalen Lieferketten zusammen:

- gefährliche/unattraktive Arbeit;
- ungeschützte, wenig qualifizierte und leicht ersetzbare Arbeitskräfte;
- WanderarbeiterInnen;
- VermittlerInnen oder AnwerberInnen von Arbeitskräften, Arbeitsagenturen oder sonstige Mittelspersonen in Arbeitslieferketten;
- lange, komplexe und/oder nicht-transparente Produktlieferketten;
- Beschaffung oder Untervergabe in wesentlichem Ausmaß in Hochrisikostaaaten.

www.responsiblesourcingtool.org

33 „Beschluss Nr. 4/16 – Beschluss zur Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität.“ OSZE. 9. Dezember 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <http://www.osce.org/cio/289316>.

34 McCrudden, Christopher, *Buying social justice – Equality, Government Procurement, & Legal Change* (2007, Oxford: OUP), S. 3.

35 Cernat, Lucien, Kutlina-Dimitrova, Zornitsa, “International Public Procurement: From Scant Facts to Hard Data”, *Chief Economist Note*, Issue 1, April 2015, (EU Trade, 2015).

36 Das öffentliche Beschaffungswesen macht etwa ein Drittel der gesamten Staatsausgaben in den OECD-Ländern aus. Im Jahr 2013 beliefen sich die öffentlichen Beschaffungsausgaben in der Europäischen Union auf durchschnittlich fast 14 % des BIP und in den USA auf über zehn % des BIP. Die Autoren stellen jedoch fest, dass die tatsächlichen Ausgaben für das öffentliche Beschaffungswesen höher sind, da in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Ausgaben für das öffentliche Beschaffungswesen der Versorger nicht enthalten sind. In der Europäischen Union beliefen sich die gesamten öffentlichen Beschaffungsausgaben, einschließlich staatseigener Unternehmen, im Jahr 2011 auf 2,4 Billionen Euro oder fast 19 % des BIP. In der Russischen Föderation macht das öffentliche Beschaffungswesen nach Angaben der OECD mehr als 12 % des BIP aus und fast 30 % der gesamten Staatsausgaben.

37 OECD, “Size of Public Procurement”, *Government at a Glance 2015*, (Paris: OECD Publishing, 2015).

38 Cernat, Lucien, and Zornitsa Kutlina-Dimitrova. “International Public Procurement: From Scant Facts to Hard Data.” European Commission. April 2015. Zugriff am 2. Februar 2018. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153347.pdf.

39 “Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions – Learning Lab.” International Learning Lab. 19. Juli 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <http://www.hrprocurementlab.org/blog/reports/public-procurement-and-human-rights-a-survey-of-twenty-jurisdictions/>.

Je nach Branche wie etwa Bekleidung, Elektronik oder Lebensmittelverarbeitung, die alle auch das öffentliche Beschaffungswesen betreffen, treten gewisse Menschenrechtsverletzungen häufiger auf als andere. Kinderarbeit, Arbeitsrechtsverletzungen, Arbeitszeitüberschreitungen in hohem Maße oder THB/LE können in all diesen Branchen vorkommen.⁴⁰ Es gibt zwar keine Schätzungen der Gewinne, die durch die Ausbeutung von Zwangsarbeit erwirtschaftet werden, jedoch Näherungswerte nach Branche und Art der wirtschaftlichen Tätigkeit, einschließlich sexueller Ausbeutung.⁴¹ Schätzungen der IAO aus dem Jahr 2014 zufolge betragen die Gesamtgewinne weltweit, die MenschenhändlerInnen aus Zwangsarbeit erwirtschafteten, mindestens 150 Milliarden USD.⁴² Die geschätzten Jahresgewinne sind in den entwickelten Volkswirtschaften und in der EU am höchsten, danach folgt die Region Asien-Pazifik.⁴³

Auf der Ebene der Volkswirtschaften gibt es Schätzungen der NGO Verité zum Risiko des Menschenhandels in Lieferketten der US-Bundesregierung.⁴⁴ In Vorbereitung für die Umsetzung einer US-Durchführungsverordnung 2012 zur Stärkung des Schutzes vor Menschenhandel in Verträgen der US-Bundesregierung (Strengthening Protections Against Trafficking In Persons In Federal Contracts) wurde Verité von der US-Bundesregierung damit beauftragt, sowohl branchenspezifische Risikofaktoren als auch solche im Zusammenhang mit Lieferketten auf Bundesebene zu untersuchen und zu identifizieren. Demnach wurden Branchen mit einem hohen Maß an öffentlicher Beschaffung sowie einem hohen Risiko für Menschenhandel festgestellt: Landwirtschaft, Bauwesen, Elektronik und Herstellung elektrotechnischer Produkte, Rohstoffförderung/Bergbau und Grundmetallerzeugung, Fischerei und Aquakultur, Forstwirtschaft, Gesundheitswesen, Gastgewerbe, Hauswirtschaft und Gebäudebetrieb, Textil- und Bekleidungsherstellung, Transport und Lagerwesen.

Schließlich entsteht laut IAO zeitgleich mit diesen Entwicklungen eine wachsende internationale Bewegung hin zur Anwendung von Arbeitsnormen auf das öffentliche Vergabewesen wie auch auf private Auftragsvergaben in öffentlich-privaten Partnerschaften.⁴⁵ Dafür gibt es verschiedene Bezeichnungen wie etwa „nachhaltige öffentliche Beschaffung“ oder „sozialgerechte Auftragsvergabe“. Manche dieser Normen berufen sich auf die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit,⁴⁶ andere enthalten konkretere und praktischere Richtlinien, doch bezieht sich keine auf das Übereinkommen Nr. 94 über Arbeitsklauseln (Öffentliche Verträge) oder ist nach dieser Norm ausgerichtet.⁴⁷

2. Risiken bei der Anwerbung von Arbeitskräften

Zusätzlich zu den Ergebnissen der IAO haben auch UNODOC und verschiedene NGOs, wie etwa das Institute for Human Rights and Business (IHRB) und das Issara Institute, Bedenken über atypische Beschäftigungsformen und deren Auswirkungen auf adäquaten Arbeitsschutz in Lieferketten geäußert. Aus einer jüngst veröffentlichten Umfrage der IAO über Lieferketten geht hervor, dass LieferantInnen möglicherweise auf äußeren Druck und nicht-planbaren Produktionsbedarf mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen reagieren, um angemessene Bedarfsdeckung sicherzustellen.⁴⁸ Solche Beschäftigungsformen haben sich in vielen globalen Lieferketten entwickelt. Die Deckung des Bedarfs und Steigerung der Flexibilität erfolgt oft durch verschiedene Mittel wie den stärkeren Einsatz von Teilzeit-, Übergangs-, Gelegenheits- und Null-Stunden-Verträgen.⁴⁹ Atypische Beschäftigungsverhältnisse bergen jedoch auch große regulatorische Herausforderungen: Aufgrund des prekären Charakters ihrer Aufträge sind ArbeitgeberInnen versucht, gegen Arbeitsschutzgesetze zu verstoßen, und das Arbeitsinspektorat sieht sich bei der Durchsetzung von Vorschriften womöglich mit

40 Einen Überblick über Menschenrechtsverletzungen in der Landwirtschaft und im Fischereisektor finden Sie unter Stumberg, Robert, Ramasastry, Anita, Roggensack, Meg, *Turning a Blind Eye – Respecting Human Rights in Government Purchasing*, (ICAR, 2014), SS. 15–16.

41 Die Gewinne aus der erzwungenen sexuellen Ausbeutung werden auf 99 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt. Opfer der Ausbeutung von Zwangsarbeitern, einschließlich Hausarbeit, Landwirtschaft und anderer wirtschaftlicher Aktivitäten, erwirtschaften einen geschätzten Gewinn von 51 Milliarden USD pro Jahr. Davon werden die Gewinne aus Zwangsarbeit in der Landwirtschaft, einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei, auf 9 Milliarden USD pro Jahr geschätzt. Die Gewinne aus anderen wirtschaftlichen Aktivitäten werden auf 34 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt und umfassen Baugewerbe, Produktion, Bergbau und Versorgungsbetriebe.

42 IAO, *Gewinne und Armut: Die Wirtschaft der Zwangsarbeit* (Genf: IAO, 2014).

43 Ebd. S. 21.

44 Verité, *Strengthening Protections against Trafficking in Persons in Federal and Corporate Supply Chains*, (Verité, Januar 2015).

45 "Labour Clauses in Public Contracts: Integrating the Social Dimension into Procurement Policies and Practices." IAO. 2008. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.iao.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091400.pdf.

46 1998 verabschiedete die IAO ihre Erklärung zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit. Zu einer Zeit, in der intensive Debatten über die Aufnahme einer Sozialklausel in internationale Handelsabkommen geführt worden waren, stand die IAO unter dem Druck, aus ihren zahlreichen Übereinkommen diejenigen Kernarbeitsnormen zu ermitteln, denen besondere Bedeutung als grundlegende Menschenrechtsinstrumente beigemessen werden sollte. In der IAO-Erklärung von 1998, die sich auf einschlägige Übereinkommen zu den Themen stützt, werden die folgenden vier Punkte behandelt: Vereinigungsfreiheit und wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen; die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; und die Beseitigung der Diskriminierung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.

47 2014 Interagency Roundtable on CSR. "Sustainable public procurement as a tool for promoting responsible business." IAO. 19. November 2014 Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091400.pdf.

48 IAO, *Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten*, (Genf: IAO, 2016 (wie oben)), Art. 66–74.

49 Der Begriff „Null-Stunden“-Verträge bezieht sich auf Vertragssituationen, in denen der Arbeitnehmer jederzeit verfügbar sein muss, jedoch nur für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden vergütet wird.

Herausforderungen konfrontiert, etwa bei in Heimarbeit ausgelagerten Tätigkeiten, der Vermittlung informeller Arbeitskräfte oder der Landarbeit.

In diesem IAO-Bericht werden überdies ernste Bedenken hinsichtlich WanderarbeiterInnen geäußert, die sich oft in atypischen Beschäftigungsverhältnissen befinden:

„Die zunehmende grenzüberschreitende Arbeitsmigration hat demnach auch zu einem höheren Risiko von Zwangsarbeit und Menschenhandel geführt. Zwar meiden die meisten Unternehmen demnach illegale Beschäftigungspraktiken proaktiv, allerdings besteht das Risiko, durch Geschäftsverbindungen zu LieferantInnen (einschließlich LieferantInnen von Arbeitskräften) und AuftragnehmerInnen, die möglicherweise illegale Praktiken verbergen, mit Zwangsarbeit in Berührung zu kommen.“

Große Bedenken bereitet der Umstand, dass Arbeitsagenturen und MaklerInnen von Arbeitskräften Anwerbungsgebühren für die Arbeitsvermittlung fordern. Solche Gebühren enthalten mitunter vorgeblich die Kosten für Reisen, Visa und Bearbeitung oder sonstigen nicht näher bestimmten Aufwand. Solche Gebühren können so hoch sein, dass Arbeitskräfte auf der verzweifelten Suche nach wirtschaftlichen Chancen sich gezwungen sehen, hochverzinsten Darlehen aufzunehmen, nur um die Arbeitsvermittlung zu bezahlen. Das IHRB berichtet, dass hohe Anwerbungsgebühren Arbeitskräfte in eine Schuldknechtschaft geraten ließen, eine Form der Zwangsarbeit, bei der die Arbeitskraft eines Menschen zur Rückzahlung eines Darlehens dient, wodurch die in die Falle geratenen Menschen für geringen oder gar keinen Lohn arbeiten müssten, bis die Schuld getilgt sei.⁵⁰ Der erste Grundsatz der Dhaka Principles for Migration with Dignity, die zur Wahrung der Menschenrechte von WanderarbeiterInnen während ihrer Tätigkeit im fernen Ausland beschlossen wurden, lautet: WanderarbeiterInnen sind keine Gebühren zu verrechnen und ArbeitgeberInnen haben die vollen Kosten für die Anwerbung und Anstellung zu tragen.⁵¹

In einer Publikation 2017 zum Thema Anwerbung von Arbeitskräften berichtet zudem das Interreligiöse Zentrum für Unternehmensverantwortung über die Ausbeutung von WanderarbeiterInnen in globalen Lieferketten:

„Armut, Vertreibung, Arbeitsplatzknappheit und Entgeltungleichheit würden Arbeitskräfte an der Basis globaler Lieferketten belasten, weshalb sie sich bisweilen auch über die Landesgrenzen hinweg auf die Suche nach Arbeit machen. Schätzungen der IAO zufolge haben mehr als 150 Millionen Arbeitskräfte 2013 ihre Heimatländer auf der Suche nach Arbeit verlassen, und diese Zahl steigt jedes Jahr weiter an. Skrupellose AnwerberInnen würden von Arbeitskräften oft Gebühren im Werte von Tausenden US-Dollar verlangen, um Beschäftigung zu sichern. Diese Gebühren würden vorgeblich eine Reihe von Dienstleistungen von einer Praktikumsvermittlung hin zu Berufsorientierung, Transport zum Land, täglicher Transport zum Arbeitsplatz, Unterkunft etc. decken. Wegen ihrer Angst vor Abschiebung und dem fehlenden Zugang zu angemessenen Beschwerdemechanismen in ihren Gastländern sind WanderarbeiterInnen die Hauptzielgruppe für Ausbeutung als ZwangsarbeiterInnen. Diese Ausbeutung kann verschiedene Formen annehmen, wie etwa Schuldknechtschaft, Forderung von Sicherheiten, illegale Lohnabzüge oder Abnahme von oder eingeschränkter Zugang zu Reisedokumenten wie Pässen, Genehmigungen und Visa, wodurch die Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte eingeschränkt wird.“⁵²

Andere Nachforschungen und Erfahrungen von NGOs wie dem Issara Institute in Thailand zeigen auf, wie die Schutzbedürftigkeit von WanderarbeiterInnen in ausbeuterischer Art dazu ausgenutzt wird, Arbeitskräftemangel in verschiedenen Branchen wie Bauwesen, Landwirtschaft, Meeresfischerei und Güterherstellung zu decken.⁵³ Manche dieser WanderarbeiterInnen werden über Grenzen hinweg zu Arbeitsplätzen geschleust, andere werden bereits im Inland von ArbeitsvermittlerInnen rekrutiert, die deren Armut, Aufenthaltsstatus oder die kulturellen, sozialen oder wirtschaftlichen Barrieren ausnutzen. Viele dieser Arbeitskräfte werden schlussendlich in Produktionsstätten beschäftigt, die Teil der Lieferketten von weltweit tätigen Unternehmen sind.

50 Recruitment Fees (IHRB Briefing).“ IHRB. Mai 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ihrb.org/uploads/briefings/2016-05%2C_IHRB_Briefing%2C_Recruitment_Fees.pdf.

51 “Dhaka principles: for migration with dignity.” IHRB. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ihrb.org/uploads/member-uploads/DPs_-_German.pdf.

52 “Best practice guidance on ethical recruitment of migrant workers.” Interfaith Center on Corporate Responsibility. April 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.iccr.org/sites/default/files/iccrsbestpracticeguidanceethicalrecruitment05.09.17_final.pdf.

53 Marshall, Phil. “Slavery free recruitment systems: A landscape analysis of fee-free recruitment initiatives.” Issara Institute. September 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://media.wix.com/ugd/5bf36e_47b2c5880148494c88101734aba21d45.pdf.

3. Risiken hinsichtlich Transparenz in Lieferketten

Für alle Unternehmen, insbesondere internationale Großkonzerne, besteht ein Risiko, vor allem wenn sie oder ihre LieferantInnen auf eine mehrere Ebenen umfassende Liefer- oder Vertriebskette angewiesen sind. Manche Branchen sind besonders anfällig für Menschenhandel und Zwangsarbeit, wie etwa Landwirtschaft, Fischerei, Bauwesen oder Hotellerie und Gastgewerbe. Unlängst wurde eine große Anzahl von Fällen schwerer Arbeitsausbeutung in verschiedenen Branchen dokumentiert. Zum Beispiel wird einer Schätzung des US-Arbeitsministeriums 2016 zufolge Zwangsarbeit oder Kinderarbeit hinter 139 Gütern aus 75 Ländern vermutet.⁵⁴ Zwar ist das Wissen über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Wirtschafts-Lieferketten erheblich gewachsen, doch bestehen weiterhin erhebliche Lücken: Dazu zählen fehlende Sichtbarkeit in den unteren Segmenten von Lieferketten sowie der Mangel an genaueren Schätzungen, wie häufig das Phänomen auf globaler, nationaler und branchenspezifischer Ebene vorkommt.

Es gibt jedoch auch positive Entwicklungen. Zunächst wurde zweifelsfrei erkannt, welche Verantwortung Wirtschaftsunternehmen wie auch Regierungen für die Wahrung von Menschenrechten tragen. Auf internationaler Ebene spiegelt sich diese Feststellung seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in 2011 am klarsten darin wider, aber auch in den verschiedenen Mechanismen, die zur Sicherung der praktischen Anwendung dieser Standards auf allen Ebenen etabliert wurden. Auch gibt es bei Großunternehmen eine markant steigende Tendenz, als Teil ihrer freiwilligen Anstrengungen zur Förderung sozial verantwortungsbewusster Geschäftspraktiken in ihren Verhaltenskodizes auf den Schutz von Arbeitsnormen hinzuweisen. Großunternehmen haben nun eine größere Bereitschaft, das Risiko von Menschenhandel und Zwangsarbeit in ihren erweiterten Lieferketten anzuerkennen und Schritte zu unternehmen, um erkannte Probleme zu beheben.

Verantwortungsvolle Unternehmen haben Regierungen dazu aufgerufen, durch Gesetze, die Transparenz in Lieferketten vorschreiben, Wettbewerbsgleichheit herzustellen, und erachten solche Gesetze als wirksam zur besseren Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht für Menschenrechte. Mitgliedsunternehmen der Ethical Trading Initiative (Initiative für ethischen Handel, ETI) und des British Retail Consortium wandten sich in einem Brief an den Premierminister des Vereinigten Königreichs, um Transparenz-Gesetzgebung einzufordern. Ein Jahr nach dem Gesetzesbeschluss ergab eine von der ETI und der Hult Business School durchgeführte Studie, dass sich 50 Prozent mehr Führungskräfte in Unternehmen mit dem Management der Risiken durch moderne Sklaverei, Menschenhandel und Kinderarbeit beschäftigten.⁵⁵ Es ist jedoch auch wichtig, auf die Bedenken einiger NGOs hinzuweisen, wonach Unternehmen Transparenzpflichten oftmals bereits durch einen minimalen Nachweis erfüllen können. Wie in diesem Dokument zusammenfassend dargelegt wird, müssen solche Offenlegungen umfassend sein sowie unter Aufsicht und Überwachung erfolgen, um als sinnvoll zu gelten.

Zusätzlich üben auch institutionelle InvestorInnen Druck auf staatliche Unternehmen aus, sich für Menschenrechte einzusetzen. Das Interfaith Center on Corporate Responsibility gründete die Investor Alliance for Human Rights mit dem Ziel einer kollektiven Handlungsplattform, um eine große Gruppe von InvestorInnen rasch mobilisieren zu können, sich für drängende Wirtschafts- und Menschenrechtsanliegen einzusetzen. Laut Angaben beschäftigen sich die Mitglieder dieser Allianz mit kritischen politischen Herausforderungen wie auch mit auftretenden Risiken durch Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit unternehmerischen Tätigkeiten und Lieferketten.⁵⁶

Unternehmen wenden verschiedene Methoden zur Sorgfaltsprüfung an – dazu gehört auch die Überprüfung von Rechtspersonen in Lieferketten. Prüfungen von Lieferantenpraktiken im Personalwesen und Umweltschutz, Technologien, die Arbeitnehmermitbestimmung widerspiegeln, sowie branchenübergreifende Formen der Zusammenarbeit, in der auch Lieferantendaten ausgetauscht werden, haben zwar gewisse Erfolge, aber auch Defizite gezeigt. Transparenz bedeutet somit, Unternehmen zu verpflichten, ihre Anstrengungen zur Ermittlung der Risiken durch Arbeitsausbeutung in ihren Lieferketten offenzulegen und Staaten, InvestorInnen und KonsumentInnen darüber zu informieren.

54 "List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor." United States Department of Labor. 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>.

55 "Corporate leadership on modern slavery." Ethical Trading Initiative. 28. Oktober 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/shared_resources/corporate_leadership_on_modern_slavery_summary_0.pdf.

56 "ICCR launches new Alliance to amplify global investor influence on human rights." Interfaith Center on Corporate Responsibility. 18. Oktober 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.iccr.org/iccr-launches-new-alliance-amplify-global-investor-influence-human-rights>.

b. Mandate, Pflichten und Offenlegungen

In verschiedenen internationalen Instrumenten sind Verpflichtungen der Staaten zur Prävention, Untersuchung und Bestrafung von Menschenhandel definiert. Von den Staaten werden diese internationalen Verpflichtungen im Zusammenhang mit Menschenhandel in nationalen Gesetzen und Richtlinien umgesetzt und so an Unternehmen weitergegeben.⁵⁷ Das Schlüsselinstrument gegen Menschenhandel ist das Palermo-Protokoll, in dessen Artikel 9 die Verpflichtung zur Prävention von Menschenhandel festgelegt ist, indem die Staaten zur Erstellung umfassender politischer Konzepte und Programme aufgefordert werden. Prävention bedeutet auch, dass die Staaten verpflichtet sind, Praktiken entgegenzuwirken, die alle Formen von Ausbeutung begünstigen (Artikel 9, Abs. 5). In der öffentlichen Beschaffungspolitik werden auch die Pflichten von staatlichen AuftragnehmerInnen festgelegt, etwa zur Offenlegung der Anstrengungen, die gegen Menschenhandel in Lieferketten und zur Überwachung von Arbeitsanwerbung unternommen werden.⁵⁸

1. Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten und Unternehmen

Die Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten sind auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte festgelegt und werden oft als dreiteilige Verpflichtung beschrieben, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten:

- Mit der Verpflichtung zu Respekt ist gemeint, dass Staaten die Menschenrechte wahren müssen und nicht einschränken dürfen;⁵⁹
- die Verpflichtung zum Schutz verlangt von den Staaten, Personen und Gruppen vor Menschenrechtsverletzungen, die von Privaten an anderen Privaten begangen werden, zu schützen, und angemessene Maßnahmen zur Prävention solcher Taten zu treffen.⁶⁰

Diese Verpflichtungen müssen allerdings durch die Umsetzung von Regelwerken und Durchsetzungsmechanismen erfüllt werden. Somit haben Behörden die Möglichkeit sicherzustellen, dass Unternehmen, die Güter und Dienstleistungen gemäß Vertrag an öffentliche Stellen liefern, ihre Verpflichtungen zur Wahrung von Menschenrechten in Lieferketten einhalten. Beispielsweise empfiehlt der Europarat den Mitgliedsstaaten, die von Unternehmen ergriffenen Maßnahmen zu evaluieren und Sanktionen gegen Menschenrechtsverletzungen zu verhängen.⁶¹ So empfiehlt der Europarat den Staaten:

„... zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um von Wirtschaftsunternehmen die Einhaltung von Menschenrechten einzufordern, gegebenenfalls durch entsprechende Sorgfaltsprüfungen, [...] wenn Mitgliedsstaaten [...] Geschäfte mit Unternehmen tätigen, unter anderem durch den Abschluss von Verträgen zur öffentlichen Beschaffung.“⁶²

Diese Verpflichtung der Europarat-Mitgliedsstaaten zu Schutz- oder Präventivmaßnahmen wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als „positive Verpflichtung“ bezeichnet. Die Schutzverpflichtung des Staates bedeutet auch, entsprechende Gesetze für den Fall zu erlassen, dass natürliche Personen oder juristische Personen wie Unternehmen die Rechte anderer Menschen verletzen.⁶³ Mit der Entscheidung im Fall Rantsev gegen Zypern und Russland definierte der EGMR die Handlungsverpflichtung – die positive Verpflichtung – als die Verpflichtung, Menschenhandel als Straftatbestand gesetzlich festzuschreiben, um so die Rechte der Opfer von Menschenhandel zu schützen und Menschenhandel zu verhindern.⁶⁴ Zur positiven Verpflichtung zählt demnach auch die staatliche Verpflichtung zur Umsetzung von adäquaten Maßnahmen zur Regulierung von Unternehmenstätigkeiten, die oft zur Tarnung von Menschenhandel die-

57 UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/70/260 (3. August 2015), para. 40.

58 “Ending Exploitation. Ensuring that Businesses do not Contribute to Trafficking in Human Beings: Duties of States and the Private Sector.” OSCE. 3. November 2014. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.osce.org/secretariat/126305>.

59 “International Human Rights Law.” OHCHR. Zugriff am 6. Februar 2018. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>.

60 de Schutter, Olivier, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary* (Cambridge University Press 2010), S. 365–366.

61 CoE Steering Committee for Human Rights (CDDH), Explanatory Memorandum to Recommendation CM/REC (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, (CM/2016) 18-addfinal, para. 39.

62 CoE Committee of Ministers, Recommendation CM/REC (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, angenommen am 2. März 2016, para. 22.

63 Methven O'Brien, Claire, “Essential services, public procurement and human rights in Europe”, *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series 22/2015*, Januar 2015, S. 5.

64 Rantsev v Cyprus and Russia, App no 25965/04 (ECtHR, 10. Mai 2010).

nen.⁶⁵ Der EGMR hat Staaten auch für Verstöße von Unternehmen zur Rechenschaft gezogen.⁶⁶ 2017 urteilte der EGMR in Fall Chowdury und andere gegen Griechenland, dass der Staat seiner Verpflichtung zur Prävention von Menschenhandel, zum Schutz von Opfern und zur Ermittlung der TäterInnen nicht nachgekommen ist. In diesem Fall ging es um 42 Männer aus Bangladesch, denen das Arbeitsentgelt für ihre Arbeit in einer Erdbeerfarm in Südgriechenland vorenthalten wurde.⁶⁷

Die Verpflichtung des Staates, Menschen vor Schaden durch Unternehmen zu schützen, ist auch im rechtlich nicht-bindenden Rahmenwerk zu Wirtschaft und Menschenrechten „Protect, Respect and Remedy“ (Schützen, respektieren und Abhilfe schaffen) festgeschrieben, das vom ehemaligen Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs Professor John Ruggie erstellt wurde.⁶⁸ In den von ihm entwickelten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind folgende Pflichten festgelegt:⁶⁹

- die Pflicht des Staates, Menschenrechte zu schützen;
- die Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte;
- die Aufgabe von Staaten und Unternehmen, Opfern von wirtschaftlich bedingten Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Abhilfe durch Beschwerdemechanismen und Entschädigung zukommen zu lassen.

Der Staat muss Ausbeutung verhindern, indem er wirksame Richtlinien, Gesetze oder Vorschriften beschließt, die das unternehmerische Handeln regulieren. Sonstige relevante Leitprinzipien sind etwa UN-Leitprinzip 4 mit Schwerpunkt auf staatlichen Unternehmen oder Unternehmen, die wesentliche Unterstützung und Dienstleistungen von staatlichen Stellen erhalten; UN-Leitprinzip 5 mit Schwerpunkt auf der privatisierten Erbringung von Dienstleistungen einschließlich Gesundheitswesen, die ein Hochrisikobereich für Menschenhandel sein kann; und UN-Leitprinzip 8 über Politikkohärenz und die Hilfestellung für Unternehmen durch relevante Informationen, Schulungen und Unterstützung. Ein Teil dieser Verpflichtung zur Vermeidung von Ausbeutung ist in UN-Leitprinzip 6 eingeflossen. Demnach sollten Staaten die Achtung von Menschenrechten durch Wirtschaftsunternehmen, mit denen sie Geschäftsbeziehungen unterhalten, fördern.⁷⁰ In den UN-Leitprinzipien wird die Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens und der möglichen Verwendung von Vertragsklauseln zur Einhaltung der Prinzipien betont.

In den Leitprinzipien wird auch die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu wahren, geltend gemacht. Dazu sollten Unternehmen gemäß UN-Leitprinzip 17 die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht prüfen und so die Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf Rechte proaktiv bewerten. Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht des Unternehmens umfasst auch die Verpflichtung aufzuzeigen, mit welchen Maßnahmen auf festgestellte Mängel reagiert wird. Von staatlicher Seite muss dann sichergestellt werden, dass die Unternehmen ihrer Verantwortung gerecht werden. Es gibt unterschiedliche Ansätze, um sicherzustellen, dass Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Beispielsweise können von staatlicher Seite die folgenden Maßnahmen gesetzt werden:

- Schaffung gesetzlicher Haftung von Unternehmen, die Menschenrechte verletzen (z.B. strafrechtliche oder zivilrechtliche Haftung oder Verwaltungsstrafen);
- Schaffung von Anreizen oder Vergünstigungen für Unternehmen, die Sorgfalt proaktiv praktizieren;
- Förderung der Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch verbesserte Transparenz und Offenlegungsmechanismen (z.B. Verpflichtung von Unternehmen, Rechenschaftsberichte über ihre Richtlinien und Anstrengungen zur Vermeidung von Menschenhandel offenzulegen).⁷¹

Obwohl rechtlich nicht bindend, sind die UN-Leitprinzipien international auf ein hohes Maß an Unterstützung gestoßen und auch Dokumente anderer internationaler Organisationen stehen im Einklang mit den UN-Leitprinzipien. Die (1976 entwickelten) Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) enthalten staatliche Empfehlungen für die Wirtschaft zum Thema unternehmerische Verantwortung und sind weltweit das führende Instrument für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Die jüngste Überarbeitung

65 Rantsev v Cyprus and Russia, App no 25965/04 (ECtHR, 10 Mai 2010), para. 284.

66 Methven O'Brien, Claire, "Essential services, public procurement and human rights in Europe", *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series 22/2015*, Januar 2015, S. 5.

67 "Chowdury and Others v. Greece." UNODC. 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/_irb/2017/chowdury_and_others_v_greece.html.

68 "Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie – Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights", A/HRC/8/5 (7. April 2008).

69 Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and Transnational corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie, "Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, A/HRC/17/31 (2011), im Folgenden UN Guiding Principles (UNGP).

70 Ebd. S. 8.

71 De Schutter, Olivier et al., *Human Rights Due Diligence: The Role of States* (2012), S. 60.

der Richtlinien im Jahr 2011 führte zu einem eigenen Kapitel über Menschenrechte, das im Einklang mit den UN-Leitprinzipien die Verantwortung weiter ausweitet, über einzelne Geschäftsbeziehungen und Lieferketten hinaus.

Ergänzend zu den Leitsätzen gibt es einen einzigartigen außergerichtlichen Beschwerdemechanismus, die Nationalen Kontaktpunkte (NKP). In Staaten, in denen die Leitsätze gelten, muss ein NKP eingerichtet werden, der deren Anwendung fördert und sich mit möglichen Verletzungen, einschließlich Menschenhandel in globalen Lieferketten, befasst. Mit Januar 2018 haben sich 48 Länder zur Einhaltung der OECD-Leitsätze verpflichtet, darunter 32 OSZE-Teilnehmerstaaten und 8 Kooperationspartner.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze ist die Erstellung von Leitlinien für Unternehmen, damit diese die Empfehlungen der Leitsätze in die Praxis, auch in Lieferketten, in speziellen Branchen umsetzen können. Bis dato gibt es OECD-Leitsätze für die Mineralindustrie, Rohstoffindustrie, Landwirtschaft, Bekleidungs- und Schuhindustrie⁷² und für den Finanzsektor (institutionelle AnlegerInnen). Zu diesen gleichzeitigen Bemühungen durch mehrere StakeholderInnen zählt die Entwicklung der Leitsätze und nach deren Annahme auch die Unterstützung bei der Umsetzung, einschließlich jährlicher Veranstaltungen für Regierungen, Unternehmen und sonstige StakeholderInnen.⁷³ Zurzeit ist die OECD mit der Ausarbeitung von allgemeinen branchenübergreifenden Leitsätzen zur Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln befasst, die Mitte 2018 abgeschlossen sein sollte.

<http://mneguidelines.oecd.org/>

2. Unternehmerische Haftung und Offenlegung

Das UN-Übereinkommen zur grenzübergreifenden organisierten Kriminalität (*UN Convention on Transnational Organized Crime*) verpflichtet Staaten dazu, zivilrechtliche, verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen (Artikel 10, Abs. 2) für die Teilnahme an „schweren Straftaten, an denen eine organisierte kriminelle Gruppe mitwirkt“ (Artikel 10, Abs. 1) und für Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel gemäß Palermo-Protokoll zu begründen.⁷⁴ Auf der regionalen Ebene begründet das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Unternehmenshaftung für Menschenhandel (Artikel 22 des Übereinkommens gegen Menschenhandel).⁷⁵ In der Praxis kommen diese Bestimmungen aber nur selten zur Anwendung: Nur in wenigen Europarat-Mitgliedsstaaten hat GRETA, das Überwachungsorgan für die Einhaltung des Übereinkommens, auch Fälle von Unternehmenshaftung im Zusammenhang mit Menschenhandel aufgedeckt.⁷⁶

Der UN-Sonderberichterstatter zu Menschenhandel hat Zielvorgaben und Indikatoren für Lieferketten ohne Menschenhandel unterstützt, indem gemäß den UN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*) die auf internationalen Rechtsinstrumente zu Menschenhandel basierenden Verpflichtungen mit der staatlichen Schutzpflicht verknüpft wurden. Diese Leitsätze sollen Unternehmen dabei helfen, ihre Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten zu erfüllen, um Fälle von Menschenhandel aufzudecken und zu verhindern und somit ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen.⁷⁷

Im Juni 2013 hat der Menschenrechtsrat eine Resolution verabschiedet, die Staaten und Unternehmen dazu aufruft, ihre jeweilige Gesetzgebung bzw. Initiativen zur Bekämpfung von THB/LE zu stärken.⁷⁸ Der Berichterstatter empfahl den Staaten die folgenden Maßnahmen:

- allgemeine Bestimmungen, die Unternehmen zur Wahrung der Menschenrechte verpflichten;
- Erweiterung ihrer eigenen öffentlichen Beschaffungspolitik zur Berücksichtigung von Menschenhandel;

72 OECD-Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten; OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur konstruktiven Stakeholderbeteiligung im Rohstoffsektor; OECD/FAO-Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten und der OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector.

73 "OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen." OECD. Zugriff am 6. Februar 2018 <http://mneguidelines.oecd.org/48808708.pdf>.

74 Gallagher Anne, Skrivankova, Klara, "Human Rights and Trafficking in Persons – 15th Informal ASEM Seminar on Human Rights" (2015), S. 62.

75 Die am 16. Mai 2005 angenommene Vertragsreihe (ETS) Nr. 197 des Europarates trat am 1. Februar 2008 in Kraft (im Folgenden: Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels).

76 CoE – Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium, GRETA (2013) 14, (Strasbourg: GRETA, 2013), para. 208; CoE – Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the CoE Convention against THB by Cyprus, GRETA (2015) 20, (Strasbourg: GRETA, 2015), para. 135; CoE – Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings, Report submitted by the Romanian Authorities on measures to comply with the Committee of the Parties Recommendation, GRETA (2014) 9, (GRETA, 2014), p. 26; CoE – Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the CoE Convention against Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia, GRETA (2013) 20, (GRETA, 2013), para. 156.

77 Menschenrechtsrat, 'Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children – Expert consultation on human trafficking and global supply chains', A/HRC/23/48/Add. 4 (4. März 2013).

78 Menschenrechtsrat, 'Trafficking in persons, especially women and children: efforts to combat human trafficking in supply chains of businesses', A/HRC/RES/23/5 (19. Juni 2013).

- Umsetzung oder Stärkung der Offenlegungspflichten für Unternehmen, mit der Verpflichtung, über ihre politischen Strategien und Praktiken gegen Menschenhandel zu berichten;
- Schaffung eines Lizenzsystems für Anwerbeagenturen, um hohe Anwerbungsgebühren zu Lasten von Arbeitssuchenden zu vermeiden.⁷⁹

Erst in wenigen Fällen haben Regierungen konkrete Gesetze verabschiedet, um Unternehmen rechtlich zur Offenlegung ihrer Maßnahmen gegen Menschenhandel zu verpflichten. Beispielsweise verpflichtet die Bestimmung *Transparency in Supply Chains* (Transparenz in Lieferketten) aus dem *2015 Modern Slavery Act* (Gesetz über moderne Sklaverei) des Vereinigten Königreichs alle Unternehmen einer gewissen Mindestgröße dazu, über ihre Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Formen von Ausbeutung in Lieferketten zu berichten.⁸⁰ In Frankreich besteht mit dem *Devoir de Vigilance* (Sorgfaltspflicht von Muttergesellschaften und Auftraggeberunternehmen) für Konzerne eine Verpflichtung zur Berichterstattung und Überwachung.⁸¹ Im Februar 2017 hat das niederländische Parlament analog dazu einen Gesetzesentwurf eingebracht, wonach Unternehmen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht prüfen müssen, ob sich in ihren Lieferketten Kinderarbeit verbirgt.⁸² In Australien empfahl ein Bundesausschuss dem Parlament die Verabschiedung eines *Modern Slavery Act* (Gesetz über moderne Sklaverei), das Großunternehmen zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel verpflichtet.⁸³ Die Prüfung der Gesetzesvorlage zum Gesetz über moderne Sklaverei durch das australische Parlament berücksichtigt auch Bestimmungen über die öffentliche Beschaffung.⁸⁴

Im öffentlichen Beschaffungswesen der Vereinigten Staaten verpflichtet die Federal Acquisition Regulation (FAR) (Beschaffungsverordnung der US-Bundesbehörden) bereits seit mehreren Jahren dazu, in allen US-Regierungsverträgen eine Klausel zum Verbot von Menschenhandel vorzusehen. Die FAR wurde 2015 gemäß *Executive Order* (EO) 13627, einer Durchführungsverordnung des früheren US-Präsidenten Barack Obama, novelliert.⁸⁵ Die Verordnung detailliert eine Reihe verbotener Praktiken und enthält die Verpflichtung, dass für Aufträge über einem bestimmten Schwellenwert, die außerhalb der Vereinigten Staaten erfüllt werden, Compliance- und Zertifizierungspläne erstellt werden müssen.⁸⁶ Zusätzlich dazu wurde 1999 die EO 13126 *Prohibition of Acquisition of Products Produced by Forced or Indentured Child Labor* (Durchführungsverordnung zum Verbot des Erwerbs von Produkten aus Kinderarbeit unter Zwang oder Schuldknechtschaft) erlassen, um zu gewährleisten, dass die US-Bundesbehörden keine Güter beschaffen, die von Kindern in Form von Zwangsarbeit oder Schuldknechtschaft hergestellt wurden.

Ein weiteres Beispiel aus den Vereinigten Staaten sind die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem *Smoot-Hawley Tariff Act*, einem Gesetz, das seit 1930 die Einfuhr von Gütern aus Zwangsarbeit in die Vereinigten Staaten untersagt. Das Gesetz sah nämlich eine Ausnahmebestimmung vor, wonach Güter sehr wohl importiert werden durften, falls die Nachfrage in den USA nicht durch heimische Produktion gedeckt werden konnte. Diese Ausnahmebestimmung wurde 2016 aus dem Gesetz entfernt, womit die Möglichkeiten der US-Zoll- und Grenzschutzbehörde (CBP) zur Verhinderung der Einfuhr von Produkten aus Zwangsarbeit in die Vereinigten Staaten verbessert wurden.

In der Verabschiedung und Einführung dieser Gesetze und Verordnungen ist ein wachsender Trend unter den Staaten erkennbar, von Unternehmen im jeweiligen staatlichen Zuständigkeitsbereich Wachsamkeit hinsichtlich THB/LE in ihren Lieferketten zu erwarten. Genau in diesem Zusammenhang von Leitprinzipien, Gesetzgebung zu Offenlegungspflichten und bestimmten staatlichen Mandaten präsentiert dieser Bericht einschlägige Leitlinien und Richtlinien für die Umsetzung des Ziels, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung aus Lieferketten zu verbannen.

79 UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/70/260 (3. August 2015), para. 40.

80 Das Gesetz des Vereinigten Königreichs selbst wurde stark von dem *California Transparency in Supply Chains Act* (SB 657) beeinflusst, der im September 2010 vom US-Bundesstaat Kalifornien verabschiedet wurde und im Januar 2012 in Kraft getreten ist. Das Gesetz erfordert von Unternehmen, die in Kalifornien operieren bei einem Wert von über 100 Millionen US-Dollar pro Jahr, Informationen über ihre Bemühungen, dass ihre Lieferketten frei von Sklaverei und Menschenhandel sind, zu veröffentlichen, und ihre eigenen Mitarbeiter zu diesem Thema fortzubilden.

81 International Bar Association. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=1324a0d4-268f-40d1-ad30-f863ba212d39>.

82 Altschuller, Sarah A., und Amy K. Lehr. "Proposed Dutch Legislation on Child Labor Due Diligence: What You Need to Know." *Corporate Social Responsibility and the Law*. August 24, 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.csrandthelaw.com/2017/08/24/proposed-dutch-legislation-on-child-labor-due-diligence-what-you-need-to-know/>.

83 Guilbert, Kieran. "Australia urged to follow UK's lead in adopting tough anti-slavery law." *Reuters*. 7. Dezember 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.reuters.com/article/us-australia-slavery-lawmaking/australia-urged-to-follow-uks-lead-in-adopting-tough-anti-slavery-laws-idUSKBN1E121H>.

84 "Inquiry into establishing a Modern Slavery Act in Australia." *Parliament of Australia*. 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.aph.gov.au/modernslavery>.

85 "Federal Acquisition Regulation; Ending Trafficking in Persons." *Federal Register: The Daily Journal of the United States Government*. 2015. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-01-29/pdf/2015-01524.pdf>.

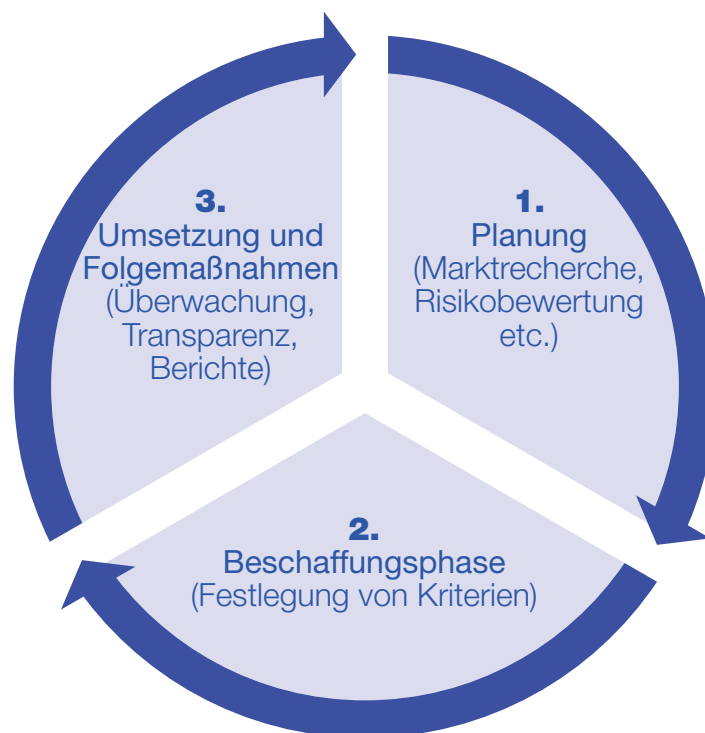
86 Wichtig ist, dass in der jeweiligen Ausführungs- und Durchführungsverordnung eine Reihe von Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel festgelegt wurden, bei denen es Bundesauftraggebern, Auftragnehmern, Unterauftraggebern und Unterauftragnehmern untersagt war, sich zu engagieren. Dazu gehörten: Verwendung irreführender oder betrügerischer Einstellungspraktiken bei der Einstellung von Mitarbeitern; Erhebung von Anwerbungsgebühren für Mitarbeiter; Zerstörung, Verschleierung, Beschlagnahme oder sonstige Verweigerung des Zugangs eines Mitarbeiters zu den Ausweisdokumenten eines Mitarbeiters, wie Reisepässen oder Führerscheine; und (für Teile von Verträgen oder Unteraufträgen, die außerhalb der Vereinigten Staaten ausgeführt wurden) die Unterlassung, bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses, anfallende Transportkosten eines Arbeitnehmers zu zahlen, der nicht Staatsangehöriger des Landes ist in dem die Arbeit ausgeführt wird, und der in dieses Land gebracht wurde um an einem Vertrag oder Unterauftrag der US-Regierung zu arbeiten. Verträge über 500.000 USD, die außerhalb der USA durchgeführt werden, erfordern auch einen der Größe und Komplexität des Vertrags angemessenen Compliance-Plan, der klar umrissene Komponenten umfasst, einschließlich Wohnraum-, Rekrutierungs- und Lohnpläne sowie Mechanismen für die Arbeitnehmer um Verstöße anzumelden; zudem eine jährliche Zertifizierung von Auftragnehmern, aus der unter anderem die Einhaltung der Vorschrift und die Umsetzung eines Compliance-Plans hervorgeht.

Leitlinien und Richtlinien

a. Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen umfasst viele Schritte, die in die folgenden drei großen Kategorien fallen:

1. Planungsphase



Quelle: Schwedische Nationale Agentur für Öffentliche Beschaffung

Diese Phase umfasst die Bedarfsermittlung, die Bestimmung der Beschaffungsprozesse sowie die Ermittlung der entsprechenden Risiken durch Menschenrechtsverletzungen. Bei jeder neuen Anfrage zur Beschaffung eines Produkts oder einer Dienstleistung wird die betreffende Kategorie in Hinblick auf ihre strategische Bedeutung analysiert. Definiert wird die strategische Bedeutung auf Basis mehrerer Parameter wie: allfällige negative soziale und ökologische Auswirkungen, welche Gruppen davon betroffen sind, die Bedeutung für Aktivitäten in der jeweiligen Region, Aspekten im Zusammenhang mit der Auslieferung, Vertragswert, Vertragsdauer und Komplexität der Güter oder Dienstleistungen. Die Überwachung der Einhaltung und die Folgemaßnahmen sind oft eine Herausforderung, die Zeit, Kompetenz und Ressourcen erfordert. Daher ist es wichtig, diese Phase schon in den frühen Stadien der Beschaffung einzuplanen.

2. Beschaffungsphase

Die Daten aus der Planungsphase sind die Grundlage für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen. In Einklang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen beginnt der Beschaffungsprozess mit der Ausschreibung, worauf Bieterwettbewerb, Angebotsauswertung, gegebenenfalls Verhandlung, und die Auftragsvergabe folgen. Um sicherzustellen, dass AuftragnehmerInnen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Menschenrechte nachkommen, können die sozialen Kriterien einschließlich der menschenrechtlichen in Qualifikationsvorgaben für AuftragnehmerInnen, im Lastenheft, in den Vergabekriterien oder in den besonderen Vertragsbedingungen festgelegt werden. Sobald die Angebote evaluiert wurden, entscheidet die beschaffende Behörde, welcher Bieter den bzw. die Aufträge erhält.

3. Umsetzung und Nachverfolgung

Die Phase der Umsetzung und Nachverfolgung bezweckt die Überwachung der Vertragseinhaltung, damit den Anforderungen auch lieferantenseitig nachgekommen wird. AuftragnehmerInnen müssen darüber berichten, wie sie die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, was vollumfängliche Transparenz erfordert. Die Berichtspflichten sind abhängig vom jeweiligen Vertrag, wobei Verträge mit geringem Risiko möglicherweise keine haben. Auftraggeberseitig wird die Fähigkeit der LieferantInnen zur Einhaltung der definierten Kriterien bewertet, beispielsweise zur Wahrung der Grundrechte, und es werden bei Bedarf weitere Maßnahmen ergriffen, um offene Punkte zu behandeln.

b. Öffentliche Beschaffungspolitik, spezielle Richtlinien

1. Empfehlung 1: Maßnahmen in der Planungsphase und Risikobewertungen

In der Planungsphase des Beschaffungsprozesses ist es für öffentliche Behörden wichtig, jene Produkt- oder Servicekategorien zu identifizieren, die das größte Risiko durch Menschenrechtsverletzungen und insbesondere THB/LE bergen. Risikobewertungen können dabei helfen zu evaluieren, inwieweit die Lieferketten von Gütern und Produkten den Behörden als für THB/LE anfällig bekannt sind und daher einer genaueren und sorgfältigeren Prüfung bedürfen. Auf der Basis einer solchen Risikobewertung können weitere Schritte in den Beschaffungsprozess integriert und adaptiert werden. Wenn risikobehaftete Produkte wie Kaffee oder Informationstechnologie oder Dienstleistungen wie Baugewerke ausgeschrieben werden, so kann eine Risikobewertung zur Identifizierung konkreter Maßnahmen dienen, um Arbeitsausbeutung in der Lieferkette zu bekämpfen.

In weiterer Folge ist für die Behörden die Zusammenarbeit mit ihren LieferantInnen in Hochrisikogebieten wichtig, um mit vereinten Kräften an der Identifizierung, Prüfung und Minderung der erkannten Risiken zu arbeiten. Anstatt also verdächtigen Unternehmen die Teilnahme am Bieterverfahren zu verwehren, können Probleme offen angesprochen, Abhilfemaßnahmen entwickelt und Informationen weitergegeben werden, damit es zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit in solchen Hochrisikogebieten tätigen UnterauftragnehmerInnen und AnbieterInnen kommt.

Fallstudien:

Ethische Kriterien im Auswahlverfahren – Beispiel aus Norwegen

Im Auswahlprozess der regionalen Gesundheitsbehörde von Südost-Norwegen im Jahr 2013 kamen ethische Kriterien zur Anwendung. BieterInnen müssen die Möglichkeit haben, ihre Lieferketten einschließlich aller zur Herstellung eines Produktes beitragenden LieferantInnen und deren Standorte offenzulegen. Zusätzlich müssen BieterInnen ein adäquates Überwachungssystem nachweisen, beispielsweise durch Prüfungen von UnterauftragnehmerInnen und LieferantInnen in der Lieferkette.

** Health Care Without Harm, Sustainable Public Procurement in European Healthcare, (2014), S. 8–9.*

Sozialklauseln im Lastenheft – Beispiel aus Spanien

Im Jahr 2009 nahm die Stadt San Sebastian Sozialklauseln in das Lastenheft zur Ausschreibung von Bekleidung und Schuhen auf, gemäß denen die nachweisliche Einhaltung von IAO-Normen gefordert wird. BieterInnen, die die Einhaltung nicht nachweisen konnten, wurden vom Prozess ausgeschlossen.

Es gibt auch Werkzeuge, die von und für Behörden entwickelt wurden, um Risiken durch Menschenhandel besser einplanen zu können. Die norwegische Agentur für öffentliche Verwaltung „Difi“ hat für Fachkräfte im Beschaffungswesen eine öffentlich zugängliche Liste von Produkten erstellt, die ein hohes Risiko bergen.⁸⁷ Das vom US-Außenministerium entwickelte *Responsible Sourcing Tool* (Werkzeug zur verantwortungsbewussten Beschaffung) dient ebenso der Identifizierung von Risikokategorien.⁸⁸ Die vom US-Arbeitsministerium entwickelte Handy-App *Sweat & Toil: Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking Around the World* (Schinderei: Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel rund um die Welt) bietet leicht zugängliche Informationen über Kinderarbeit und Zwangsarbeit in jedem Land.⁸⁹ Die LinkUP-Datenbank ist ein weiteres Tool, das von Stadt- und Bezirksverwaltungen in den Vereinigten Staaten verwendet wird, um ihre LieferantInnen/Lieferketten öffentlich zu machen, wenn sie Textilien für öffentliche Organisationen beziehen.⁹⁰ *Protecting Human Rights in the Supply Chain: Guide for Public Procurement Practitioners* (Wahrung von Menschenrechten in der Lieferkette: Leitfaden für PraktikerInnen des öffentlichen Beschaffungswesens) ist eine Publikation der University of Greenwich, die bei der Evaluierung von Gefährdungen insbesondere hinsichtlich THB/LE in Lieferketten unterstützen kann. Eine weitere Ressource mit Informationen zu bewährten Praktiken vor und nach der Auftragsvergabe ist das *Responsible Business Conduct Module* (Modul für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln) als Teil des *Sustainable Facilities Tool* (Werkzeug für nachhaltige Anlagen und Einrichtungen).⁹¹

BieterInnen haben in einer Erklärung zu versichern, dass die Herstellung über die gesamte Lieferkette hinweg unter Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen erfolgt. Zusätzlich müssen die UnterauftragnehmerInnen und LieferantInnen offengelegt werden.

The LANDMARK Project, Good Practice in Socially Responsible Public Procurement – Approaches to Verification from across Europe, (The LANDMARK consortium, 2012), S. 17.

Einfordern eines „Sozialkonzepts“ von den BieterInnen – Beispiel aus Deutschland

Eine Ausschreibung von IT-Hardware für mehrere Länder Norddeutschlands enthält auch die Forderung nach Einreichung eines „Sozialkonzepts“ durch die BieterInnen. Dieses Konzept sollte darlegen, wie BieterInnen die Umsetzung der IAO-Kernarbeitsnormen in ihrer Lieferkette sicherstellen. Im Allgemeinen werden bei der Vergabe Preis und Qualität bewertet. 10 % der Vergabekriterien entfallen auf das Sozialkonzept. Das Konzept selbst muss Plausibilitätskriterien erfüllen und der Verifizierung standhalten, gegebenenfalls durch externe Prüfungen. Zum Nachweis der Plausibilität werden BieterInnen dazu aufgefordert, UnterauftragnehmerInnen und LieferantInnen offenzulegen.

The LANDMARK Project, Good Practice in Socially Responsible Public Procurement – Approaches to Verification from across Europe, (The LANDMARK consortium, 2012), S. 9–11.

Empfehlung 1: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **Risikobewertungen zur Identifizierung von Gütern und Dienstleistungen mit einem potenziellen THB/LE-Risiko durchzuführen;**
- ▶ **Güter und Dienstleistungen nach Dringlichkeit des Risikos zu priorisieren;**
- ▶ **mit den LieferantInnen jeweils an der Entwicklung von Präventions- und Risikominderungsplänen zusammenzuarbeiten;**
- ▶ **für alle Beschäftigten in der Beschaffung und im Programm wie auch anderes Personal, das in die öffentliche Beschaffung involviert ist, THB/LE-Schulungsressourcen bereitzustellen;**
- ▶ **die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen, die für Beschaffung und für die Menschenhandels-Präventionspolitik zuständig sind, zu fördern sowie Funktionen zur Verbindung beider Bereiche zu schaffen.**

Die Verletzung international anerkannter Menschenrechte kann bei öffentlichen Bieterverfahren auch zum Ausschlusskriterium gemacht werden.

87 “Information about High-Risk Products.” Difi. 27. Januar 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.anskaffelser.no/public-procurement/socially-responsible-public-procurement/information-about-high-risk-products>.

88 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.responsiblesourcingtool.org/>

89 “Sweat & Toil: Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking Around the World.” United States Department of Labor. 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.dol.gov/general/apps/ilab>.

90 Weitere Informationen finden Sie unter: <http://buysweatfree.org/linkup>.

91 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://sftool.gov/plan/545/responsible-business-conduct>.

2. Empfehlung 2: Vergabestandards, mit denen die Risiken von THB/LE in öffentlichen Lieferketten bewältigt und gemindert werden können

Behörden können ihre Kaufkraft nutzen, um Druck auf ihre LieferantInnen auszuüben und sie zu ethisch verantwortungsvollen Standards zu verpflichten.⁹² Die Phase des Ausschreibungsverfahrens, in der die Kriterien für die Auftragsvergabe definiert werden, bietet die Gelegenheit zur Sicherstellung der Einhaltung von Menschenrechtsstandards. Wird eine Auftragsvergabe erwogen, so können zusätzlich zu Preis und Qualität soziale und ethische Anforderungen, einschließlich der Wahrung von Menschenrechten, gleichermaßen Kriterien für die Vergabe sein. Es kann wirkungsvoller sein, solche Kriterien bereits im Vergabeverfahren zu berücksichtigen, statt entsprechende Vertragsklauseln erst nach der Auftragsvergabe zu definieren. So legen manche Behörden etwa bestimmte Kriterien zunächst in Form von Vertragsklauseln fest, die dann in einem nächsten Schritt bei der Auswahl anzuwenden sind.⁹³ Allerdings hängen die Möglichkeiten, solche Kriterien mit der Beschaffungspolitik in Einklang zu bringen, wohl vom jeweiligen Rechtssystem ab. Die Beschaffungsrichtlinien der Europäischen Union erfordern beispielsweise, dass die Bewertungskriterien mit dem Vertragsgegenstand verknüpft sein müssen, den man nicht zwangsläufig im Zusammenhang mit sozialen Erwartungen wahrnehmen muss. Behörden, die erst damit begonnen haben, Maßnahmen zur Bekämpfung von THB/LE in ihrem Beschaffungsprozess zu verankern, können mit der Einbindung von Vertragsklauseln beginnen und diese in weiterer Folge im Auswahlverfahren berücksichtigen.

In der EU ist bei bestimmten Ausschreibungen die Vergabe auf Basis des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ möglich. So kann das optimale Preis-Leistungs-Verhältnis erzielt werden, wobei auch Punkte für Nachhaltigkeit und menschenrechtliche Aspekte vergeben werden können.⁹⁴ In diesem Verfahren erlaubt die EU keine Bonuspunkte: Gemäß Anforderung müssen Bonuspunkte, die im Vergabeverfahren zuerkannt werden, unter anderem mit dem Vertragsgegenstand gekoppelt sein. UNCITRAL hingegen erlaubt eine solche Entkoppelung. Seit 2013 müssen in allen Ausschreibungsverträgen der niederländischen Regierung über einem gewissen Schwellenwert auch soziale Bedingungen definiert sein, und Vergabeentscheidungen müssen Preis, Qualität und Nachhaltigkeit berücksichtigen. Werden mehr Punkte für Nachhaltigkeit gesammelt, haben die BieterInnen größere Chancen auf den Zuschlag. In Österreich gilt seit 2016 für öffentliche Vergaben im Baugewerbe mit einem Vertragswert von über 1 Million Euro anstelle des Billigstbieterprinzips das rechtlich verankerte Bestbieterprinzip. In Deutschland hat der Münchner Stadtrat 2002 sozial verantwortungsvolle öffentliche Beschaffungsprozesse eingeführt, um Güter, die von Kindern unter ausbeuterischen Bedingungen produziert werden, verlässlich auszuschließen. So können Stadtver-

Fallstudie:

Die schwedische Stadt Malmö beschloss, öffentliche Beschaffungen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen zu nutzen. In einem ersten Schritt führte die Stadt Malmö 2010 eine Risikoanalyse durch und definierte abhängig von den Arbeitsbedingungen die folgenden Beschaffungskategorien: hochriskant, mäßig riskant und wenig riskant. Drei Produktgruppen wurden von der Stadtverwaltung als hochriskant eingestuft: elektronische Geräte, Möbel und Büromaterial. Mit diesen Produktgruppen geht ein erhöhtes Risiko der Verletzung von Arbeitnehmerrechten einher. Auf der Grundlage dieser Einstufung wurden weitere Schritte wie die Einführung eines Verhaltenskodex, zu dem sich die LieferantInnen dieser Güter verpflichten müssen, gesetzt.

The LANDMARK Project, Good Practice in Socially Responsible Public Procurement – Approaches to Verification from across Europe, (The LANDMARK consortium, 2012), S. 7.

Die Prinzipien des Ethical Trading Initiative Base Code (Basiskodex der Initiative für ethischen Handel, ETI) leiten sich von den IAO-Kernarbeitsnormen ab, die einen international anerkannten Arbeitsverhaltenskodex mit Mindestanforderungen darstellen. Zu den Prinzipien, denen Unternehmen und Regierungen folgen können, zählen: freie Berufswahl; Vereinigungsfreiheit; sichere und hygienische Arbeitsbedingungen; Verbot von Kinderarbeit, unmenschlicher Behandlung, Arbeitszeitüberschreitungen in hohem Maße und Diskriminierung; sowie existenzsichernde Löhne.

**https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/www.ethicaltrade.org/files/shared_resources/eti_base_code_english.pdf?ppXz9ivoyynr1uTTo5e.Z5n.ZHaQvQfN*

⁹² International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016), p. 18 and HEUNI (European Institute for Crime Prevention and Control), Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region, L. Sorrentino, A. Jokinen (Helsinki 2014), p. 39.

⁹³ Entnehmen Sie dem Beispiel aus dem norwegischen Gesundheitssektor: Health Care Without Harm, Sustainable Public Procurement in European Healthcare, (2014), p. 8–9.

⁹⁴ Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, p. 349 and SOMO, "A review of Dutch policy for socially responsible public procurement", *SOMO Paper* (March 2014), p. 5.

waltungen und Staaten Beschaffungsmaßnahmen ergreifen, die im Einklang mit IAO-Normen oder den Prinzipien des Ethical Trading Initiative Base Code stehen.⁹⁵

Die Vergabekriterien können auch verwendet werden zu evaluieren, inwieweit BieterInnen geeignet sind, die Wahrung von Menschenrechten in ihrer Produktion sicherzustellen.

Vor der Auftragsvergabe sollte sichergestellt werden, dass LieferantInnen integer und ethisch handeln, was im jeweiligen Fall aus dem Eignungsnachweis hervorgeht. In den Vereinigten Staaten erfolgt der Eignungsnachweis beispielsweise nach der Auftragnehmerauswahl und vor der Vergabe: Zunächst, vor Vertragsunterzeichnung, prüfen und bestätigen die Beschaffungszuständigen das Verantwortungsbewusstsein von AuftragnehmerInnen, insbesondere im Hinblick auf Ressourcen, Qualifikationen und Geschäftsethik.⁹⁶

In den vergangenen Jahren wurde der Eignungsnachweis durch die Schaffung einer Datenbank aufgewertet. Diese enthält Informationen über strafrechtliche Verurteilungen sowie zivil- und verwaltungsrechtliche Urteile bzw. Entscheidungen sowie Exekutivmaßnahmen; dadurch soll sichergestellt werden, dass bei der Beurteilung, ob LieferantInnen von Gütern und Dienstleistungen verantwortungsbewusst sind, allfällige arbeitsrechtliche Verstöße berücksichtigt werden. Dabei können BieterInnen, die einen wirksamen Prozess zur Prävention von THB/LE nachweisen können, Zusatzpunkte erhalten.⁹⁷ So haben jene BieterInnen einen Vorteil, die sich dem Schutz von Arbeitsrechten in der Lieferkette verschrieben haben und dies auch durch Sorgfaltsprüfungen nachweisen.⁹⁸

Während die Kriterien für eine Auftragsvergabe üblicherweise ausschließlich preisorientiert sind, können so auch weitere soziale Kriterien einfließen und es kann der Beseitigung von THB/LE ein höherer Stellenwert beigemessen werden.

Da mehrere Unternehmen womöglich mit ein und demselben Lieferanten zusammenarbeiten, muss man sich allerdings bewusst sein, welche eingeschränkten Möglichkeiten Unternehmen haben, auf LieferantInnen Druck auszuüben und Einfluss zu nehmen. Allerdings können Unternehmen auch kollaborativ mit Risiken umgehen und die Verantwortung für Verbesserungen und Wiedergutmachung verteilen, etwa durch den Beitritt zu Multi-Stakeholder-Initiativen, z. B. die Ethical Trading Initiative⁹⁹, Fairwear Foundation (FWF, Organisation für faire Kleidung)¹⁰⁰ und Fair Labor Association.¹⁰¹

Natürlich ist zu bedenken, dass die Einbindung entsprechender Anforderungen in den oben genannten Phasen des Beschaffungsprozesses zusätzlichen Aufwand in Form von Zeit und Ressourcen erfordern kann. Das Ziel der Beseitigung von THB/LE kann allerdings auch bei anderen Beschaffungszielen mitberücksichtigt werden. Es ist daher unerlässlich, dass sich die oberste Führungsebene von Unternehmen, die um öffentliche Aufträge werben, auch zu den genannten Zielen bekennt, und dass dies auch dem politischen Willen der Teilnehmerstaaten und ihrer Beschaffungsbehörden entspricht.

Fallstudie:

Gemäß der Federal Acquisition Regulation (FAR) (Beschaffungsverordnung der US-Bundesbehörden) müssen Behörden in alle Verträge eine Klausel aufnehmen, wonach sich die LieferantInnen verpflichten, bei der Erfüllung staatlicher Verträge Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel zu setzen (*International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions, (2016), S. 43*).

Die US-Beschaffungsverordnung sieht für die öffentliche Ausschreibung und Auftragsvergabe ein Verbot vor,

a) wonach es AuftragnehmerInnen und deren Beschäftigten, UnterauftragnehmerInnen und deren Beschäftigten sowie deren VermittlerInnen verboten ist

(1) während der Erfüllung des Vertrags, sich an schwerwiegenden Formen von Menschenhandel zu beteiligen; [...]
--US Federal Acquisition Regulation (FAR), Subpart 22.17—Combating Trafficking in Persons, 22.1703 Policy

95 Der ETI Base Code." Ethical Trading Initiative. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/shared_resources/eti_base_code_-_german.pdf.

96 "Subpart 9.1—Responsible Prospective Contractors." Federal Acquisition Register. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.acquisition.gov/content/subpart-91-responsible-prospective-contractors>.

97 Wie zum Beispiel die EU-Richtlinie 2014/24, Artikel 58 und Anhang XII, Teil II (d) zulässt.

98 Swedwatch, "Healthier Procurement – Improvements to working conditions for surgical instrument manufacture in Pakistan", Report 73 (19. März 2015), (Viveka Risberg, 2015), p. 45.

99 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.ethicaltrade.org/>.

100 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.fairwear.org/>.

101 Weitere Information finden Sie unter: <https://www.fairlabor.org/>.

Empfehlung 2: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **AuftragnehmerInnen zu verpflichten, im Rahmen einer Politik zur Risikominderung von Menschenrechtsverletzungen Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von THB/LE in ihren Lieferketten zu ergreifen;**
- ▶ **Vergabekriterien zur verpflichtenden Umsetzung von Menschenrechtsstandards in der Lieferkette festzulegen.¹⁰²**
 - ▶ **mit BieterInnen zusammenarbeiten, damit die Herausforderungen durch das Risiko von THB/LE erkannt und entsprechende Sorgfaltsprüfungen sowie Risikominderungsstrategien und -pläne festgelegt werden;**
 - ▶ **Unternehmen, die Respekt vor Menschen- und Arbeitsrechten demonstriert haben, durch vertragliche Anreize belohnen.**
- ▶ **eine „rote Liste“ jener Unternehmen, die die Kriterien zur Prävention von Menschenhandel nicht erfüllen, zu erstellen und zu kontrollieren sowie jährlich oder in Einklang mit Beschaffungszyklen zu aktualisieren:**
 - ▶ **BieterInnen mit einer Verurteilung wegen THB/LE oder Kinderarbeit ausschließen;**
 - ▶ **ein Rechtsverfahren für ausgeschlossene AnbieterInnen gesetzlich verankern, um den Nachweis über verbesserte Praktiken und gegebenenfalls die Streichung von der Liste zu ermöglichen.**
- ▶ **eine adäquate Gewichtung von sozialen und ethischen Kriterien sowie solchen zur Prävention von Menschenhandel vorzunehmen:**
 - ▶ **höhere Bewertung von AnbieterInnen, die sich proaktiv für die Prävention von THB/LE einsetzen, im Vergleich etwa zu jenen, die keine solche Politik verfolgen, an keinem Zertifizierungs- oder Prüfsystem teilnehmen und keine Sorgfaltsprüfungen durchführen.**

3. Empfehlung 3: Bewertung der Eignung der LieferantInnen zur Einhaltung von Standards

Die Voraussetzungen für die Vertragserfüllung sollten in den originalen Ausschreibungsdokumenten enthalten sein, damit die potenziellen BieterInnen die an sie gesetzten Erwartungen kennen.¹⁰³ Die Phase des Beschaffungsprozesses, in der es um die Voraussetzungen für die Durchführung des Vertrags mit den LieferantInnen geht, kann für die Einbindung menschenrechtlicher Überlegungen auch wesentlich sein. In dieser Phase wurde einem Bieter der Zuschlag bereits gewährt und die Arbeitsstandards können näher spezifiziert werden.¹⁰⁴ Im Bemühen um die Einhaltung der UN-Menschenrechtsstandards und der IAO-Übereinkommen sollten LieferantInnen zumindest die rechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Landes zur Bekämpfung von THB/LE einhalten. Zumal es schwierig sein kann, THB/LE aufzudecken, können Vertragsklauseln jene leichter erkennbaren Aktivitäten verdeutlichen und verbieten, die bekanntermaßen zu Menschenhandel führen, wie etwa die Erhebung von Anwerbungsgebühren, das Abnehmen oder Zerstören der Ausweispapiere von Arbeitskräften oder irreführende oder betrügerische Anwerbemethoden.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, wie THB/LE-Bestimmungen bei der Vertragsdurchführung berücksichtigt werden können. Seit 2010 besteht beispielsweise eine Kooperation von 21 schwedischen Bezirksbehörden, um die Beschaffung nachhaltiger Bedarfsstoffe und Dienstleistungen für den (zahn)medizinischen Bereich sowie für das öffentliche Verkehrs-

¹⁰² Zu den Standards gehören: Die Allgemeine Erklärung der Vereinten Nationen zu den Menschenrechten, die acht IAO-Kernarbeitsnormen, Artikel 32 der UN-Konvention zu den Rechten des Kindes, alle arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu Gesundheit und Sicherheit sowie die Arbeitsgesetze im Produktionsland; und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

¹⁰³ SOMO, Fact Sheet "Social Responsible Public Procurement of Garments and Textiles – Focus on the role of European governments and organisations in the public and semi-public sectors", (2014), p. 5.

¹⁰⁴ Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Promoting responsible electronics supply chains through public procurement", BHRE Research Series (Policy Paper no. 1, Januar 2015), (Business, Human Rights and the Environment Research Group, 2015), p. 8 and Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights 102 in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 351–352.

wesen sicherzustellen. Viele der von ihnen bezogenen Produkte werden in Ländern hergestellt, wo Menschenrechtsverletzungen keine Seltenheit sind. Um dem Einhalt zu gebieten, kommen für sämtliche Einkäufe von Gütern in acht Hochrisiko-Kategorien ein gemeinsamer Verhaltenskodex sowie Menschenrechtsklauseln zur Anwendung, womit die als risikobehaftet eingestuft Güter im Wesentlichen abgedeckt sind. Die Bezirksbehörden verlangen von den LieferantInnen, sich dazu zu verpflichten, Güter unter Bedingungen herstellen zu lassen, die folgende Menschenrechtsstandards erfüllen: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die acht IAO-Kernarbeitsnormen, Artikel 32 der UN-Kinderrechtskonvention; sämtliche für Gesundheit und Sicherheit relevante Rechtsvorschriften sowie arbeitsrechtliche Vorschriften im Herstellerland; und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.¹⁰⁵ So können öffentliche Behörden ihr Wissen darüber weitergeben, welche AuftragnehmerInnen diese Erwartungen erfüllen, und an der Feststellung von bewährten Praktiken in der Zusammenarbeit mit LieferantInnen mitwirken.

Fallstudie: Verbesserung von Prüfungen in Schweden

Vor bereits mehr als zwei Jahren haben schwedische Bezirksbehörden mit einer laufenden Prüfung ihres IT-Lieferanten und dessen Unterauftragnehmers hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten begonnen. Anlass für den verschärften Prozess zur Überwachung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten waren Berichte über ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Fabriken, die den Unterauftragnehmer beliefern. Im Zuge dieses Prozesses wurden zwei Fabriken des Lieferanten geprüft, aus denen vertragsgegenständliche Produkte bezogen werden. Wichtig ist hier, dass am externen Audit auch ein Vertreter der schwedischen Behörde teilnahm. Während der Prüfung durch die externe Firma wurde vermutet, dass die Arbeitskräfte vom Management instruiert worden waren. Befragungen der ArbeiterInnen unter vier Augen waren unmöglich und Gespräche außerhalb des Betriebs oder in den Unterkünften nicht erlaubt. Daraufhin änderte die schwedische Behörde ihre Vergabekriterien und forderte den Lieferanten dazu auf, für eine bessere Qualität der Prüfungen der sozialen Verhältnisse zu sorgen. Sozialprüfungen müssen Gelegenheit bieten, Arbeitskräfte vertraulich zu befragen. Darüber hinaus sicherte die schwedische Behörde ihr Recht, eigene unabhängige Prüfungen durchzuführen.

** Electronics Watch, Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation, (Electronics Watch, 2016), S.12–16*

Empfehlung 3: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **Vertragsklauseln einzubinden, mit denen die Erwartungen in Hinblick auf Prävention von THB/LE klargestellt werden können;**
- ▶ **THB/LE-Klauseln mit allen UnterauftragnehmerInnen und AnbieterInnen entlang der Lieferkette einzuführen und durchzusetzen:**
 - ▶ **Aufklärung von LieferantInnen und Verbot jener Aktivitäten, die zu Menschenhandel führen können;**
 - ▶ **Skizzierung von Prozessen, die AuftragnehmerInnen bei aufgedeckten Problemfällen einhalten müssen, samt verpflichtender und sofortiger Untersuchung, Wiedergutmachung und Abhilfe sowie Erstellung von Präventionsrichtlinien.**
- ▶ **Behörden aus den verschiedenen Teilnehmerstaaten können mit jenen LieferantInnen zusammenarbeiten, deren THB/LE-Präventionsmaßnahmen sich als wirksam erwiesen haben, und so deren Fähigkeit zu nachhaltigen Anstrengungen stärken.**

¹⁰⁵ Health Care Without Harm, *Sustainable Public Procurement in European Healthcare*, (2014), p. 8–9.

4. Empfehlung 4: Vereinbarung eines Prozesses für LieferantInnen zur Einhaltung von Standards und zur Umsetzung kontinuierlicher Verbesserungen im Rahmen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Wahrung von Menschenrechten

In den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wird Unternehmen empfohlen, alle durch die eigenen Aktivitäten verursachten negativen Auswirkungen auf Menschenrechte zu vermeiden bzw. nicht dazu beizutragen sowie bestrebt zu sein, alle mit ihren Geschäftsbeziehungen im Zusammenhang stehende negativen Auswirkungen auf Menschenrechte zu verhindern oder zu vermindern.¹⁰⁶ Ein Unternehmen, das Textilien vertreibt, sollte somit beispielsweise in Hinblick auf seine Näh- und Produktionsanlagen wie auch bei der Ernte und Verarbeitung des Rohmaterials Sorgfalt walten lassen. Zumindest sollte ein Unternehmen seine Lieferkette nachvollziehbar darstellen und Informationen über die Standorte von Produktionsanlagen, seine gewählten LieferantInnen und den etwaigen Einsatz an seinen Standorten von als für THB/LE besonders anfällig geltenden WanderarbeiterInnen offenlegen. Die nachvoll-

Nachvollziehbare Darstellung des Produktionsprozesses von Nike:

Das Textilunternehmen Nike unterhält Vertragsbeziehungen mit Herstellern rund um die Welt. Nike verlangt von diesen LieferantInnen die Übermittlung von Daten über Produktionsanlagen, einschließlich demografischer Informationen über die angestellten Arbeitskräfte. Das Unternehmen prüft die Daten während seiner Audits und veröffentlicht eine interaktive Darstellung auf seiner Website, wodurch KundInnen und InvestorInnen Zugang zu den Informationen gewährt wird.

<http://manufacturingmap.nikeinc.com/>

ziehbare Darstellung erleichtert die Wahrnehmung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht, die auch eine Bewertung tatsächlicher und möglicher Auswirkungen auf die Menschenrechte, die Integration von Ergebnissen und, bei Auftreten von Verstößen, die Überwachung von Anstrengungen zur Schadensbegrenzung einschließt. Eine Behörde kann daher als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Vertrags festlegen, dass der Lieferant seiner Sorgfaltspflicht entlang der gesamten Produktionskette nachkommen muss. Daraus erwächst die aus den Vertragsbedingungen abgeleitete Verantwortung, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um entlang der gesamten Lieferkette THB/LE erkennen und überwachen zu können.¹⁰⁷ Während in den rechtlichen Vorgaben für das öffentliche Beschaffungswesen keine explizite Bestimmung enthalten ist, wonach die unternehmerische Sorgfaltspflicht auch die Wahrung der Menschenrechte erfordert, können rechtliche oder politische Rahmenbedingungen sehr wohl auf soziale Kriterien in der Lieferkette verweisen, und das Einführen spezieller Kriterien in Hinblick auf THB/LE ermöglichen.¹⁰⁸

Staatliche Behörden sollten auch dazu in der Lage sein, LieferantInnen in Hinblick auf die angewandten Methoden zur Wahrung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zu überwachen. Während der Vertragsdurchführung benötigen staatliche Behörden daher Werkzeuge, um festzustellen, in welchem Umfang die vertraglichen Bestimmungen in der Praxis umgesetzt werden. Die Schweiz fordert von LieferantInnen, ihre UnterauftragnehmerInnen und AnbieterInnen vertraglich zur Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen zu verpflichten.¹⁰⁹ Solche Klauseln zum Thema Überwachung können als Vertragsklauseln im Rahmen der Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung entlang der Lieferkette definiert werden. Die Überwachung ist für staatliche Behörden allerdings eine Herausforderung. Einer Umfrage in zwanzig verschiedenen Staaten zufolge konnte keine systematische bzw. umfangreiche Überwachung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten durch LieferantInnen festgestellt werden. Selbst wenn Sozialklauseln vertraglich vorgesehen sind, wird ihre Einhaltung nur selten überwacht.¹¹⁰ Die Schweiz etwa bezeichnet es als große Herausforderung und daher als kaum durchführbare Aufgabe, die Einführung von Sozialklauseln für Produkte im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) entlang der gesamten Lieferkette zu überwachen.

LieferantInnen, die Überwachungssysteme nachweisen können, profitieren von einem Wettbewerbsvorteil für künftige Vergaben öffentlicher Aufträge.¹¹¹ Die finanzielle Verantwortlichkeit für die Überwachung der Lieferkette kann bei den

106 Menschenrechtsrat, 'Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework', A/HRC/17/31 (21. März 2011).

107 Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 357–358.

108 International Learning Lab on *Public Procurement and Human Rights*, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016), S. 42.

109 Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, *Nachhaltige Beschaffung des Bundes: Stand der Umsetzung, Bericht zu Massnahme 3.4 des Masterplans Cleantech*, (EFD, 2014), S. 8–9.

110 International Learning Lab on *Public Procurement and Human Rights*, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016), S. 53.

111 Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 360.

LieferantInnen oder aber bei den vertragschließenden Behörden liegen. Im Beispiel der Stadt Malmö (Seite 28–29) wurden Inspektionen bei LieferantInnen aus Hochrisikobranchen von AuftragnehmerInnen staatlicher Behörden durchgeführt und die Kosten von diesen übernommen.¹¹² Staaten können auch die Kosten für Überprüfungen tragen, wie auch in Schweden, wo verschiedene staatliche Behörden sich die damit verbundenen Ausgaben geteilt haben. Schweden hat außerdem eine Plattform mit koordinierten Prüfdiensten für das Beschaffungswesen gegründet, wodurch örtlich zuständige Behörden gegen einen Mitgliedsbetrag externe Prüfungen beauftragen können.¹¹³

Die Methoden und Nachweise können je nach Lieferant variieren. Zur Verifizierung von Arbeitsbedingungen bedienen sich Unternehmen und ihre LieferantInnen oftmals unternehmensinterner oder auch externer Prüfungen. Kürzlich durchgeführte Studien zeigen jedoch, dass Prüfungen gewisse Unzulänglichkeiten aufweisen, unter anderem werden Fälle von Arbeitsausbeutung¹¹⁴ in Lieferketten nur mangelhaft aufgedeckt.¹¹⁵ Externe Gruppen, die sich der Überwachung oftmals auf Nonprofit-Basis widmen, können die Qualität von Prüfungen steigern und haben auch die Expertise zur Identifizierung von Risiken im Zusammenhang mit Menschenrechten und Arbeitswelt. Organisationen wie Coalition of Immokolee Workers¹¹⁶, Ulula¹¹⁷, Labor Voices¹¹⁸, Labor Link¹¹⁹, Fair Labor Association¹²⁰, Ethical Trading Initiative¹²¹, GeoPoll¹²² und Electronics Watch¹²³ arbeiten auch mit Methoden der Überwachung, wofür der Anstoß von den Arbeitskräften selbst kommt, indem Feedback von den ArbeiterInnen durch technische oder andere Mittel eingeholt wird.¹²⁴ OSZE-Teilnehmerstaaten können Wege finden, mit diesen Organisationen Partnerschaften einzugehen und sie zu unterstützen.

Empfehlung 4: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **Systeme zur umfangreichen Überwachung der Leistung der LieferantInnen in Hinblick auf menschenrechtliche Sorgfaltspflichten einzuführen:**
 - ▶ **Empfehlung an LieferantInnen zur Durchführung von externen Prüfungen in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen AkteurInnen, die Arbeitskräfte direkt überwachen, damit Arbeitsbedingungen in Produktionsanlagen entlang ihrer Lieferketten von unabhängigen Stellen überprüft werden;**
 - ▶ **Entwicklung oder Steigerung der Expertise für unabhängige Überwachung durch das Ausbilden entsprechend zuständiger Personen.**
- ▶ **eine Vertragsklausel einzubinden, die LieferantInnen dazu verpflichtet, ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Wahrung von THB/LE entlang der Lieferkette laufend nachzukommen. Die folgenden Kriterien sollten enthalten sein:**
 - ▶ **Einhaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht bei Unteraufträgen auf allen Ebenen;**
 - ▶ **Erlaubnis einer externen unabhängigen Überwachung der Unternehmen entlang der Lieferkette;**
 - ▶ **Erlaubnis der vergebenden staatlichen Behörde zur Durchführung von oder Teilnahme an unabhängigen Prüfungen, die Risiken in einer Lieferkette auf allen Ebenen durchleuchten.**

112 Das LANDMARK Projekt, „Sozial-verantwortliche öffentliche Beschaffung in Europa – Praxisbeispiele zu Nachweisverfahren“, (Das LANDMARK-Konsortium, 2012), S. 8.

113 International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016), S. 46.

114 Der Finnwatch-Bericht hebt solche Probleme bei Audits hervor, einschließlich eines Beispiels für den Verdacht auf Menschenhandel in einer Saftfabrik siehe S. 44: https://finnwatch.org/images/pdf/PerspectivesOnVSS_forweb.pdf.

115 LeBaron, Genevieve, Lister, Jane, „Ethical Audits and the Supply Chain of Global Corporations“, *SPERI Global Political Economy Brief* No. 1, (SPERI, 2016).

116 Weitere Informationen finden Sie unter: <http://www.ciw-online.org/>.

117 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://ulula.com/>.

118 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.laborvoices.com/>.

119 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.mylaborlink.org/>.

120 Weitere Informationen finden Sie unter: <http://www.fairlabor.org/>.

121 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.ethicaltrade.org/>.

122 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://research.geopoll.com/>.

123 Weitere Informationen finden Sie unter: <http://electronicswatch.org/en>.

124 Siehe den Ansatz von Electronics Watch unter: http://electronicswatch.org/en/worker-driven-monitoring_2548297.

5. Empfehlung 5: Einrichtung von Durchsetzungsmechanismen und Abhilfemaßnahmen

LieferantInnen, die ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen, müssen möglicherweise mit einer Reihe von Strafen rechnen. Durchsetzungsmaßnahmen müssen in der rechtsverbindlichen Vertragsklausel, die vor der Vertragslaufzeit festgelegt wurde, klar definiert sein und ihre Einhaltung muss hierauf überwacht werden.¹²⁵

Im Falle einer Vertragsverletzung im Zusammenhang mit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gibt es verschiedene Optionen. In der schwedischen Stadt Malmö setzt die Behörde auf eine Zusammenarbeit mit den vertragsbrüchigen LieferantInnen – es wird eine verbesserte Leistung statt einer Vertragsbeendigung angestrebt.¹²⁶ Die Anwendung von Sanktionen wie etwa Vertragsbeendigung könnte nämlich unbeabsichtigte Folgen wie den Arbeitsplatzverlust von Beschäftigten entlang der Lieferkette nach sich ziehen.¹²⁷ Insofern können weitere Verhandlungen oder Dialoge ein Weg zur Verbesserung von Standards sein. In den Vereinigten Staaten werden beispielsweise als äußerstes Mittel AuftragnehmerInnen und/oder LieferantInnen durch eine Suspendierung oder Sperre von der Auftragsvergabe ausgeschlossen, falls sich weniger drastische Optionen als unwirksam erwiesen haben.

Um AuftragnehmerInnen zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu motivieren, können die Abhilfen als Kontinuum betrachtet werden, wobei die Wahl von mildereren Strafmaßnahmen vorzuziehen ist, damit unbeabsichtigte nachteilige Auswirkungen auf ArbeiterInnen durch einen möglichen Verlust von Arbeitsplätzen vermieden werden. Strafen können die Zurückhaltung von Zahlungen, die Aussetzung oder Beendigung des Vertrags oder der vorübergehende Ausschluss von LieferantInnen von anderen öffentlichen Vergabeverfahren sein.¹²⁸ Zu anderen Formen vertraglicher Sanktionen zählen Gebühren oder Vertragsstrafen für das Versäumen von Fristen für Abhilfemaßnahmen, wie sie beispielsweise in Norwegen zur Anwendung kommen.¹²⁹ Die Vertragsbeendigung sollte der letzte Ausweg sein, nachdem alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden.

Staatliche Behörden können von LieferantInnen die Einführung von Überwachungs- und Bewertungsprozessen für deren Lieferketten einfordern. Dabei sollte es auch einen integrierten Beschwerdemechanismus für Fälle geben, wo Menschenrechtsverletzungen, darunter THB/LE, am Arbeitsplatz auftreten. AnbieterInnen müssen relevante, effektive Systeme etablieren, während staatliche Behörden ein funktionierendes Modell und Standards als Handlungsanleitung entwickeln sollen. Durch diese Beschwerdemechanismen können ArbeiterInnen Fälle von Ausbeutung melden und bei Bedarf ein Verfahren einleiten, um Abhilfe und Entschädigung zu erhalten.¹³⁰

In den UN-Leitprinzipien wird „Beschwerdemechanismus“ definiert als „routinemäßiges staatliches oder nicht-staatliches gerichtliches oder außergerichtliches Verfahren, im Zuge dessen Beschwerde gegen geschäftsbezogene Menschenrechtsverletzungen eingebracht und Abhilfe eingefordert werden kann“.¹³¹ Daher sollte das Unternehmen sicherstellen, dass Beschwerdemechanismen vorhanden sind, damit Verstöße gemeldet werden und die Opfer (finanzielle) Entschädigung erhalten können.

Es gibt viele Möglichkeiten, wie Unternehmen für leichteren Zugang zu Abhilfe sorgen können. Dazu gehören offizielle übergreifende Beschwerdeverfahren für Arbeitskräfte entlang von Lieferketten wie auch die Zusammenarbeit mit LieferantInnen zum Aufbau einer Anlaufstelle für das Beschwerdemanagement vor Ort. Mehrere Multi-Stakeholder-Initiativen sowie Zertifizierungsstellen oder Normungsinstitutionen schreiben zudem in ihren Verhaltenskodizes oder anderen strategischen Dokumenten Beschwerdemechanismen am Arbeitsplatz vor, andere wiederum bieten ArbeiterInnen oder ihren VertreterInnen Unterstützung für jene Fälle an, wo eine Schlichtung auf lokaler Ebene scheitert oder unmöglich ist. Angesichts des zentralen Stellenwerts menschenwürdiger Arbeit als eines der nachhaltigen Entwicklungsziele (sustainable development goals), ist es für NGOs und Gewerkschaften möglicherweise hilfreich, strategische Kooperationen zur Erreichung dieses Ziels einzugehen.

125 Electronics Watch, *Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation*, (Electronics Watch, 2016), S. 16

126 Das LANDMARK Projekt, „Sozial-verantwortliche öffentliche Beschaffung in Europa – Praxisbeispiele zu Nachweisverfahren“, (Das LANDMARK-Konsortium, 2012), S. 8.

127 Stumberg, Robert, Ramasastry, Anita, Roggensack, Meg, *Turning a Blind Eye – Respecting Human Rights in Government Purchasing*, (ICAR, 2014), S. 40.

128 International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016), S. 48.

129 Direktoratet for forvaltning og IKT (difi)/Norway, *SRPP Contract Performance Clauses* (Revidiert: September 2012, Kopie beim Autor).

130 Stumberg, Robert, Ramasastry, Anita, Roggensack, Meg, *Turning a Blind Eye – Respecting Human Rights in Government Purchasing*, (ICAR, 2014), S. 54 und CORE Coalition and partners, *Beyond Compliance: Effective Reporting Under the Modern Slavery Act: A civil society guide for commercial organisations on the transparency in supply chains clause*, (CORE, 2016).

131 „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen ‚Schutz, Achtung und Abhilfe‘“ OHCHR. 2011. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.globalcompact.de/de/shop/produkte/Leitprinzipien-fuer-Wirtschaft-und-Menschenrechte.php>

Bei arbeitsrechtlichen Verstößen ist jedoch in erster Linie der Staat für Abhilfe zuständig, welche durch gerichtliche oder behördliche Verfahren (wie Arbeitsgerichte oder Aufsicht oder Streitschlichtung durch Arbeitsinspektorate) vollzogen wird. Beschwerden sollten vornehmlich am Arbeitsplatz zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen geklärt werden – optimal ist außerdem eine ausgereifte Sozialpartnerschaft mit unabhängigen und freien sowie vertretungsbefugten Gewerkschaften, die mit den ArbeitgeberInnen in direkte Verhandlungen treten. ArbeitgeberInnen sollten die Verantwortung für die Behandlung von Beschwerden tragen und über ein einheitliches System, das mit internationalen Gesetzen und bewährten Praktiken in Einklang steht, Abhilfe sicherstellen.

Es gibt verschiedene Praxismodelle für Beschwerdemechanismen. Für die Behandlung von Beschwerden, die von Arbeitskräften entlang der Lieferkette vorgebracht werden, liegt die Hauptverantwortung jedoch bei den direkten ArbeitgeberInnen – also üblicherweise den LieferantInnen oder bisweilen UnterauftragnehmerInnen. Im Regelfall bieten lokale oder direkt an der Arbeitsstätte eingerichtete Beschwerdemechanismen die wirksamste und zugänglichste Möglichkeit für ArbeiterInnen, Abhilfe einzufordern. Daher ist für jede Arbeitssituation das verlässlichste und passendste Modell zur Schaffung von Abhilfe eine ausgereifte Sozialpartnerschaft mit einem einheitlichen Verhaltenskodex, der alle grundlegenden IAO-Übereinkommen widerspiegelt. Voraussetzung dafür sind Anerkennungsvereinbarungen mit der jeweiligen Gewerkschaft und ein Managementsystem als Teil eines übergeordneten, funktionierenden Beschwerdemechanismus, der für individuelle Beschwerden, disziplinarische Angelegenheiten und kollektive Streitigkeiten geeignet ist und durch den die Vorrangstellung des Beschäftigungsverhältnisses anerkannt wird. Derartige Ansätze ebnen den Weg für ein nachhaltiges Modell ethischer Geschäftstätigkeit. NGOs mit arbeitsrechtlichem Schwerpunkt haben ebenfalls erfolgreich dazu beigetragen, dass Arbeiterorganisationen ihre Rechte dort geltend machen, wo traditionelle Gewerkschaften nicht vorhanden sind oder, wie im Falle von Kinderarbeit, wo traditionelle gewerkschaftliche Ansätze als unpassend erscheinen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, eine im Zusammenhang mit einer Lieferkette auftretende Beschwerde entgegenzunehmen: über offizielle Kontaktstellen für Beschwerdemechanismen, aber auch über Teams, die sich für ethischen Handel oder Menschenrechte einsetzen, PR-Abteilungen, Kunden-Hotlines, Arbeiter-Hotlines, Teams zur Einbindung von StakeholderInnen und über direkte Beziehungen zu Gewerkschaften. Bei der Einführung sind unbedingt klare Richtlinien dazu notwendig, wie mit Beschwerden aus unterschiedlichen Quellen verfahren wird – dazu gehören auch klar delegierte Verantwortlichkeiten sowie interne Wege des Berichtswesens und der Beschwerde-Eskalation. Zentral für die Verbesserung aktueller und künftiger Ansätze ist es, Systeme zur Bewertung der tatsächlichen Wirkung und Resultate von Beschwerdeverfahren zu implementieren.¹³²

Werden Arbeitskräfte des Unterauftragnehmers eines Lieferanten ausgebeutet und für ihre Arbeit nicht entlohnt, muss der Lieferant für Verfahren sorgen, über die die Arbeitskräfte Abhilfe in Form der gesamten zustehenden Entschädigung für die unbezahlte Arbeit und die Rückzahlung der Anwerbungsgebühren sowie faire Entlohnung geltend machen können. Für den Fall, dass das Auftreten von THB/LE entlang der Lieferkette des Lieferanten gemeldet wird, soll die staatliche Behörde die Pflicht des Lieferanten definieren, dabei sollen die Strafverfolgungsbehörden über jedes mutmaßliche Vergehen in Kenntnis gesetzt werden. Die Behörde soll per Vertragsklausel festlegen, wie LieferantInnen sich verhalten sollten, wenn Prüfungen oder externe Sorgfaltsprüfungen menschenrechtlich Bedenkliches entlang der Lieferkette zu Tage bringen.¹³³

Empfehlung 5: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass das Ziel der Vertragsdurchsetzung in der Verbesserung oder Aufrechterhaltung günstiger Arbeitsbedingungen in der Lieferkette besteht;
- ▶ die LieferantInnen dazu zu verpflichten, für aufgedeckte THB/LE-Fälle Entschädigung zu leisten und Präventionsmaßnahmen gegen weitere Menschenrechtsverletzungen zu setzen:
 - ▶ für den Fall, dass THB/LE in der Lieferkette gemeldet wird, gemeinsam mit LieferantInnen eine Strategie zum Umgang mit der Situation, zur Vermeidung weiterer THB/LE-Fälle und zum gesicherten Zugang zu Abhilfe für die Opfer entwickeln;
 - ▶ AuftragnehmerInnen ermutigen, mit Arbeitnehmerorganisationen und lokalen NGOs zur Schaffung von Abhilfen und Beseitigung ausbeuterischer Bedingungen zusammenzuarbeiten.

¹³² Grievance mechanisms & remedy." Ethical Trading Initiative. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.ethicaltrade.org/issues/grievance-mechanisms-remedy>.

¹³³ Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William. "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 361.

- ▶ mit den AuftragnehmerInnen laufend den Dialog zu suchen, um die Vertragseinhaltung zu überwachen;
- ▶ sämtliche Formen von Sanktionen zu definieren, die über vertragsbrüchige AuftragnehmerInnen verhängt werden können, einschließlich Vertragsbeendigung, sofern alle sonstigen angemessenen Maßnahmen zur Sicherstellung der Vertragseinhaltung ausgeschöpft wurden.

c. Mehr Transparenz in Lieferketten

In den UN-Leitprinzipien ist festgelegt, dass alle Unternehmen Verantwortung zur Wahrung der Menschenrechte tragen. Dies bedeutet, dass Unternehmen danach trachten sollen, die Menschenrechte anderer zu wahren und jegliche negative Auswirkung ihrer Geschäftstätigkeit zu beheben.¹³⁴ Laut dem früheren Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte Ruggie bedeutet die Forderung an Firmen, niemandem Schaden zuzufügen, nicht bloß eine passive Verantwortung, vielmehr können auch positive Schritte damit verbunden sein.¹³⁵ Unternehmen sollen daher ihre Menschenrechtspolitik so festlegen, dass dies als Vorstufe zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, auch in Hinblick auf THB/LE, dient.¹³⁶ Wie bereits in diesem Bericht festgestellt wurde, haben Länder wie Australien, Brasilien, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich sowie der US-Bundesstaat Kalifornien eine Transparenz-Gesetzgebung im Bereich der unternehmerischen Sorgfaltspflicht zur Vermeidung von Menschenhandel verabschiedet oder stehen kurz davor, wodurch die Verantwortung für die Einführung und Offenlegung einer Politik zur Bekämpfung von THB/LE auf Unternehmen übertragen wird.

In diesem Abschnitt wird detailliert dargelegt, wie die OSZE-Teilnehmerstaaten Transparenz in Geschäfts-Lieferketten fördern können, damit eine genaue Prüfung der Leistungen eines Unternehmens bei der THB/LE-Prävention ermöglicht und die verantwortungsvolle Produktion von Gütern begünstigt werden. Studien haben gezeigt, dass es allgemein an Transparenz in Bezug auf THB/LE entlang der Lieferkette mangelt, wobei arbeitsrechtliche Verstöße keine Einzelfälle sind. Angesichts dieser Forschungsbefunde sollen die OSZE-Teilnehmerstaaten von Unternehmen insbesondere in Hochrisikobranchen fordern, im Rahmen ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht Maßnahmen zur Prävention von negativen Auswirkungen auf Menschenrechte durchzuführen und offenzulegen.

Der Transparenz-Gesetzgebung liegt die Annahme zugrunde, dass zwischen den KäuferInnen (KonsumentInnen bzw. dem öffentlichem Sektor) und den VerkäuferInnen (Unternehmen) von Gütern eine Informationsasymmetrie besteht.¹³⁷ Dieses Informationsgefälle bezieht sich auf die Umstände, unter denen die Güter produziert wurden, d.h. ob die Arbeitsstandards im Zuge der Geschäftstätigkeit und entlang der Lieferkette so eingehalten wurden, dass THB/LE verhindert oder beseitigt werden konnte. Durch eine erhöhte Transparenz in Bezug auf die Arbeitsleistung entlang der Lieferkette wird es Behörden, KonsumentInnen, potenziellen ArbeiterInnen, UnterauftragnehmerInnen und InvestorInnen ermöglicht, die offengelegten Informationen in ihre Kaufentscheidungen einzubeziehen. Dadurch kann auch Unternehmen geholfen werden, indem unter denjenigen, die bisher noch keine Präventionsmaßnahmen gesetzt haben, ein Bewusstsein für diese Themen geschaffen wird und diese Unternehmen darin unterstützt werden, die in ihren Lieferketten inhärenten Risiken zu übernehmen. Außerdem wird dadurch Wettbewerbsgleichheit für jene Unternehmen erzielt, die bereits in der Bekämpfung von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung aktiv sind, indem diese einen Wett-

Fallstudie: Öffentliche Liste von Unternehmen in St. Petersburg, Russische Föderation

Das Arbeitsinspektorat in St. Petersburg hat auf seiner Website eine Liste von Unternehmen veröffentlicht: a) Unternehmen, die konzessioniert sind, b) Unternehmen, gegen die Arbeitskräfte keine ernststen Beschwerden erhoben haben, c) Unternehmen, die ihre Löhne nicht oder verspätet auszahlen, c) Unternehmen, gegen die Vorwürfe wegen schlechter Behandlung von Arbeitskräften erhoben wurden. Das Arbeitsinspektorat versendet auch Textnachrichten an registrierte MigrantInnen, um sie über die Möglichkeit zur Beschwerde und Hilfsangebote im Falle der Verletzung ihrer Rechte aufzuklären. Ebenso werden Besprechungen mit VertreterInnen von Migrantengemeinden organisiert, um sie über ihre Arbeitsrechte und Beschwerdemechanismen zu informieren.

**<http://www.cbss.org/wpcontent/uploads/2012/11/ADSTRINGO-Guidelines.pdf>*

¹³⁴ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie – Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights”, A/HRC/8/5 (7. April 2008).

¹³⁵ Ebs.

¹³⁶ OHCHR „Ein Leitfaden für Unternehmen: Menschenrechtsstrategien entwickeln“ (The Global Compact, 2012, S. 4.).

¹³⁷ Fung, Archon, Graham, Mary and Weil, David, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* (Cambridge University Press: 2008), S. 40.

bewerbsvorteil gegenüber jenen erhalten, die noch keine dahingehenden Schritte unternommen haben. Transparenz ermöglicht darüber hinaus auch Unternehmen, Druck auf ihre LieferantInnen auszuüben, um ausbeuterische Praktiken zu verhindern und Anreize für positives Verhalten zu bieten.

Im Zuge von OSR/CTHB-Projektworkshops der OSZE wurde festgestellt, dass Arbeitskräfte, die in Lieferketten eingebettet sind, nur unzureichende Kenntnis der nachgelagerten Marken haben, die Produkte aus diesen Lieferketten beziehen. Dieser Informationsmangel hat gravierende Auswirkungen auf Arbeitnehmermitbestimmung und –beteiligung bei der Prävention von THB/LE. Beispielsweise betonten die TeilnehmerInnen an dem von der OSZE 2016 in London abgehaltenen zweiten Workshop über die Prävention von Menschenhandel in Lieferketten durch staatliche Praktiken und Maßnahmen (*Second Workshop on the Prevention of Trafficking in Human Beings in Supply Chains through Government Practices and Measures*) den dringenden Bedarf an Arbeitnehmermitbestimmung. Neben Informationen an Arbeitskräfte über die EinzelhändlerInnen der von ihnen produzierten Güter wäre es wichtig, anonyme Hotlines und unabhängige Beschwerdemechanismen einzurichten und so für mehrere Kommunikationskanäle mit und zu den Arbeitskräften zu sorgen, so ein Ergebnis des Workshops.¹³⁸ Die TeilnehmerInnen an der OSZE-Konferenz zur Prävention von Menschenhandel für Arbeitsausbeutung in Lieferketten (*Prevention of Trafficking for Labour Exploitation in Supply Chains*), die 2016 in Berlin stattfand, erkannten ebenfalls den Stellenwert der Arbeitnehmermitbestimmung und -beteiligung an. Demzufolge hätten die Beteiligung und Führungsrolle von ArbeiterInnen sowie deren Organisationen einen zentralen Stellenwert bei den Maßnahmen zur Beseitigung von diesem Phänomen, da ArbeiterInnen wüssten, wo die Gefahren liegen und so bereitwillig als Aufpasser und Whistleblower fungieren, wenn diese das Vertrauen haben, dass Rechte geltend gemacht und Fortschritte erzielt werden.¹³⁹

Viele freiwillige Initiativen, darunter die United Nations Global Compact Initiative und die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (*Extractive Industries Transparency Initiative*) haben Unternehmen darin bestärkt, die Wahrung von Menschenrechten strategisch zu verankern. Die Initiative United Nations Global Compact ist eine öffentlich-private Partnerschaft, die zum betreffenden Zweck gegründet wurde. Das Gesetz des Vereinigten Königreichs gegen moderne Sklaverei (*UK Modern Slavery Act, MSA*) und das kalifornische Gesetz über Transparenz in Lieferketten (*Transparency in Supply Chains Act, CTSCA*) sind Beispiele für staatlich initiierte Gesetze, die bestimmte Unternehmen dazu verpflichten, ihre Maßnahmen zur Verhinderung von THB/LE entlang ihrer Lieferketten zu veröffentlichen. Die kalifornische Gesetzgebung geht sogar so weit, dass die Angabe, keine Maßnahmen ergriffen zu haben, für Unternehmen nicht ausreichend ist.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten könnten bestehende Gesetze zur Offenlegung verschärfen und eine *verpflichtende* Einführung einer Präventionspolitik zu THB/LE festlegen, zumindest für jene Unternehmen, die eine gewisse Umsatzgrenze erreichen und in bestimmten Hochrisikobereichen tätig sind. Rechtliche Verpflichtungen sind das wirksamste Mittel zur Klarstellung dessen, was Unternehmen offenlegen müssen, und zur Schaffung von Wettbewerbsgleichheit in der Branche. Wenn alle Unternehmen einer Branche dieselben Offenlegungspflichten haben, handeln alle im Einklang mit denselben Regeln, proaktive Praktiken werden zur Norm und können skaliert werden. Beim UN-Forum für Wirtschaft und Menschenrechte (*UN Forum on Business and Human Rights*) im Jahr 2017 forderten sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmergruppen öffentlich bessere Koordination und Abstimmung der Transparenz-Gesetzgebung, um Wettbewerbsgleichheit und einheitlichere Vorgaben in verschiedenen Rechtssystemen zu gewährleisten.¹⁴⁰ In diesem Zusammenhang spricht man von wirksamer Gesetzgebung, wenn die Einführung einer verpflichtenden unternehmerischen Transparenz-Politik mit Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von THB/LE branchenweit zur Offenlegung und Bekämpfung von THB/LE beiträgt und wenn KonsumentInnen, InvestorInnen sowie Behörden wohlüberlegte Entscheidungen über den Erwerb von Gütern, über Beschaffung und Investitionen ermöglicht werden.

1. Empfehlung 1: Festlegung unternehmenspolitischer Verpflichtungen und Einigung auf Definitionen

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind dazu aufgerufen, eine Liste der Unternehmen zu veröffentlichen, die aufgrund der Mindestumsatzschwelle den Transparenz-Bestimmungen unterliegen. Die Daten für diese Liste sollte die Steuerbehörde zur Verfügung stellen, da die Schwelle für die Transparenzpflicht anhand eines Mindestumsatzes festgelegt wird. Darüber hinaus können die OSZE-Teilnehmerstaaten neben der Liste eventuell ein öffentliches Register in Form einer Datenbank anlegen, in der die bisher veröffentlichten Berichte von gelisteten Unternehmen erfasst und eingesehen werden können.

¹³⁸ Second Workshop on the Prevention of Trafficking in Human Beings in Supply Chains through Government Practices and Measures, London, 29–20. November 2016.

¹³⁹ Conference Report, OSCE Prevention of Trafficking for Labour Exploitation in Supply Chains, Berlin, 7–8. Dezember 2016.

¹⁴⁰ Der zusammenfassende Bericht des United Nation Forum on Business and Human Rights 2017 war zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Dokuments noch nicht veröffentlicht. Informationen zu Teilnehmern, Konzeptnotizen und Programm finden Sie hier: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2017ForumBHR.aspx>.

Die im Anhang zu diesem Musterleitfaden enthaltenen Formulierungsvorschläge für ein Muster-Gesetz setzen voraus, dass lediglich Unternehmen mit einem bestimmten Mindestumsatz zu einem jährlichen Rechenschaftsbericht über die Präventionspolitik zu THB/LE verpflichtet werden. Liegt ein Unternehmen über der Schwelle für die Veröffentlichungspflicht, so ist es wahrscheinlich, dass dessen – mit größerer Wahrscheinlichkeit unter dieser Schwelle liegende – Unterauftragnehmer nachweisen werden müssen, wie sie ihre Verpflichtungen dem Auftraggeber gegenüber erfüllt haben. Gegebenenfalls könnte das Unternehmen eine entsprechende Vertragsklausel einführen, die alle UnterauftragnehmerInnen wiederum dazu verpflichtet, im Rahmen des Rechenschaftsberichts Sorgfalt und Vertragskonformität ihrerseits nachzuweisen.

Empfehlung 1: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **Transparenz-Bestimmungen auf Unternehmen mit einem Umsatz ab einer bestimmten Schwelle anzuwenden;**
- ▶ **Rechtsvorschriften einzuführen, die Unternehmen zu einer Präventionspolitik zu THB/LE verpflichtet:**
 - ▶ **die Gesetzgebung sollte Definitionen der darin abgedeckten Bereiche enthalten.**

2. Empfehlung 2: Rechtsvorschriften zum Umfang und Inhalt der zu veröffentlichenden Informationen sowie erforderlichen gesetzlichen Abhilfemaßnahmen

Neben der Unternehmensgröße ist die Angabe wichtig, in welchem Umfang Unternehmensaktivitäten im Ausland unter die Berichtspflicht fallen. Bisher war die Transparenz-Politik entweder ausschließlich auf die eigene Unternehmenstätigkeit oder zusätzlich auf die Tätigkeit von Tochterunternehmen anwendbar. Um eine umfassende Berichterstattung sicherzustellen, wird empfohlen, Unternehmen zu verpflichten, auch die Aktivitäten zur Prävention von THB/LE seitens ausländischer Tochterunternehmen darzustellen. Dennoch können auch Klein- und Mittelunternehmen (KMUs) von THB/LE betroffen sein. Daher ist es wichtig, auch solche Unternehmen in irgendeiner Form von Transparenz-Gesetzgebung zu berücksichtigen. Eine solche sollte zumindest Unternehmen erfassen, die in den am häufigsten von THB/LE betroffenen Branchen innerhalb der Lieferkette tätig sind. Da umfangreiche Berichtspflichten KMUs unverhältnismäßig belasten dürften, können Staaten die Zusammenarbeit zwischen Großunternehmen und KMUs in deren Lieferketten fördern, damit KMUs die eigenen Kapazitäten zur Umsetzung einer solchen Politik und zur Berichterstattung darüber aufbauen können.

Veröffentlichungspflichtige Informationen sollten in der von den Teilnehmerstaaten beschlossenen THB/LE-Transparenz-Gesetzgebung zur Regulierung von Unternehmen präzisiert werden. Der Rechenschaftsbericht zur Prävention von THB/LE sollte die folgenden Mindestangaben liefern:

- der Unternehmensaufbau in Bezug auf Geschäftstätigkeit und Lieferkette;
- Unternehmensmaßnahmen zur Prävention von THB/LE in sämtlichen Geschäftsbereichen;
- der notwendige Aufwand, um entsprechende Risiken zu erfassen und zu vermindern, Lieferanten zur Rechenschaft zu ziehen und erkannte Mängel zu beheben;
- die internen oder externen Verfahren zur Sorgfaltsprüfung, die zur Untersuchung und Feststellung von THB/LE zum Einsatz kommen;
- Maßnahmen zur Abschätzung und zum Umgang mit erkannten Risiken, die von THB/LE ausgehen;
- Abhilfemaßnahmen bei der Feststellung mutmaßlicher Fälle von THB/LE sowie die Maßnahmen zur Überprüfung der Wirksamkeit solcher Abhilfen.

Damit die zuständigen Behörden die Qualität von Offenlegungen zu THB/LE beurteilen können, sind eine Evaluierung und der Aufbau von entsprechenden Kapazitäten unabdingbar. Staaten sollten daher zumindest Leitlinien und Schulungen anbieten, damit Unternehmen, wie unter Empfehlung 5 im vorhergehenden Abschnitt oben dargelegt, die Risiken durch THB/LE beurteilen, bewältigen und minimieren können.

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird nahegelegt, Unternehmen dazu anzuhalten, entsprechende Mechanismen zu entwickeln bzw. an einem bestehenden, wirksamen Mechanismus zur Beschwerdebehandlung auf operativer Ebene teilzunehmen. Darin sollen Abhilfen für Personen vorgesehen sein, deren Rechte durch LieferantInnen oder deren UnterauftragnehmerInnen verletzt wurden. Ein Beispiel ist „European Action for Compensation for Trafficked Persons“ (COMPACT), ein von La Strada International und Anti-Slavery International geleitetes Projekt mit dem Ziel, bei der Umsetzung von Entschädigungsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel zu unterstützen und solche Abhilfen zur Regel zu machen.¹⁴¹

Abhilfen, die BeschwerdeführerInnen sowohl Zugang zu den Gerichten als auch zu Entschädigung für Rechtsverletzungen ermöglichen, bilden einen zentralen Teil von jedem Beschwerdeverfahren, wie es 2017 beim UN-Forum für Wirtschaft und Menschenrechte zum Thema Zugang zu wirksamer Abhilfe festgehalten wurde.¹⁴² Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene sind für Personen und Gruppen direkt zugänglich, die von den negativen Auswirkungen der Tätigkeit eines Unternehmens betroffen sein könnten. Diese Mechanismen werden von den Unternehmen selbst verwaltet.¹⁴³ Unerlässlich ist jedoch, dass das Personal des Unternehmens eine Beschwerde von einem Verdacht auf Zwangsarbeit unterscheiden kann, damit behauptete Zwangsarbeit nicht unsachgemäß als Beschwerde untersucht wird. Ansonsten könnten die zuständigen Behörden in ihrer Funktion behindert werden, allfällige Rechtsverletzungen durch Zwangsarbeit wirksam zu untersuchen, ebenfalls könnte die mit der Beschwerdebearbeitung beauftragte Person sowie die betroffene Arbeitskraft einer Gefahr durch die Ausbeutenden ausgesetzt sein.

Die Bedingungen für die Vertragsauflösung oder die Verhängung von Sanktionen, samt verpflichtender Einhaltung des Rechtswegs, sollten im ursprünglichen Vertrag explizit festgehalten werden. Im Hinblick auf mögliche Rechtsverletzungen weiter unten in der Lieferkette sollten Unternehmen angeben, welche Auswirkung der erkannte Schaden auf die zukünftigen Geschäftsbeziehungen mit dem verantwortlichen Lieferanten, Vertriebsunternehmen oder KMU haben wird. Das Unternehmen könnte sich entscheiden, sämtliche Geschäftsbeziehungen einzustellen, oder mit dem betroffenen Lieferanten den Dialog zu suchen, um die Verhinderung von THB/LE in Zukunft sicherzustellen. Im Hinblick auf das übergeordnete Ziel, THB/LE in geschäftlichen Lieferketten zu verhindern, ist bei weniger schweren Verstößen infolge THB/LE und auch in Fällen, wo das Unternehmen die Möglichkeit sieht, durch Bewusstseinschaffung (z. B. durch verbesserte Standards oder durch Schulungen) bei gleichzeitigem Schutz der Erwerbsmöglichkeiten für Arbeitskräfte THB/LE in Zukunft zu verhindern, die zweite Option zu bevorzugen.¹⁴⁴ So können Staaten Unternehmen bei geringfügigen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit THB/LE dazu ermutigen, in den Dialog mit ihren Lieferantenunternehmen zu treten, statt den Liefervertrag zu kündigen, wenn damit sichergestellt ist, dass THB/LE in Zukunft vom Unternehmen wirksam bekämpft und verhindert wird.

Empfehlung 2: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **noch vor der Erstellung von Transparenz-Bestimmungen Analysen zur Feststellung der Branchen und Sparten mit einem erhöhten Risiko durchzuführen;**
 - ▶ **KMUs, die in diesen Hochrisikobereichen tätig sind, zur Einhaltung von Standards verpflichten.**
- ▶ **die Einführung und die Durchsetzung einer Präventionspolitik zu THB/LE vorzuschreiben, die auf die gesamte Lieferkette anwendbar ist;**
- ▶ **veröffentlichungspflichtige Angaben festzulegen;**
- ▶ **sicherzustellen, dass die Politik auch die Maßnahmen beinhaltet, die bei der Feststellung von Mängeln zu setzen sind.**

Festzulegen, dass THB/LE-Politik die folgenden Punkte verpflichtend enthalten sollte:

- ▶ **Veröffentlichung von Informationen über die umgesetzten Beschwerdemechanismen;**

141 "Project COMPACT European Action for Compensation for Trafficked Persons." Compact. Zugriff am 6. Februar 2018. <http://www.compactproject.org/?main=home>.

142 Concept Note "2017 UN Forum: Focus, aims and context" United Nations Forum on Business and Human Rights, 27–29. November, 2017. Zugriff am 6. Februar 2018.

143 UN-Leitprinzip 29, Kommentar.

144 Lake, Quintin, Macalister, Jamy Berman, Cindy, Gitsham, Matthew and Nadine Page, *Corporate approaches to addressing modern slavery in supply chains: A snapshot of current practice* (Ethical Trading Initiative, 2015), S. 23.

- ▶ **Vorgangsweise zum Umgang mit Rechtsverletzungen, unter anderem im Hinblick auf zukünftige Geschäftsbeziehungen mit den verletzenden Lieferanten, Vertriebsunternehmen oder KMUs innerhalb der Lieferkette des Unternehmens;**
- ▶ **Angabe der Art und Häufigkeit der angewendeten Prüfungen sowie der Person im Unternehmen, die für alle Maßnahmen im Zusammenhang mit Einhaltung und Durchsetzung zuständig ist.**
- ▶ **Unternehmen zur jährlichen Veröffentlichung über Politik und Maßnahmen zu verpflichten;**
- ▶ **in Form einer Rechtsbestimmung klar festzulegen, wie der Rechenschaftsbericht zur Prävention von THB/LE zu veröffentlichen ist, um den größtmöglichen Zugang zu gewährleisten.**

3. Empfehlung 3: Überwachung der Einhaltung

Die Überwachung der unternehmerischen Offenlegungspflichten ist unabdingbar, damit die entsprechende Rechtsbestimmung ihren Zweck erfüllt. Durch Überwachung und Überprüfung sollten Staaten sicherstellen, dass die von den Unternehmen offengelegten Informationen über ihre Aktivitäten zur Verbannung von THB/LE aus den Lieferketten zutreffend sind und die berichteten Maßnahmen auch tatsächlich durchgeführt werden. Die OSZE-Teilnehmerstaaten können ein Zentralregister entwickeln, auf das Unternehmen ihre THB/LE-Rechenschaftsberichte zusätzlich zur Veröffentlichung auf der jeweiligen Unternehmens-Website hochladen könnten.

Die mit der Umsetzung beauftragte Behörde wird möglicherweise zusätzliche institutionelle Kapazitäten benötigen, damit gewährleistet ist, dass die veröffentlichten Informationen die Vorgaben und den Zweck der Transparenz-Gesetzgebung erfüllen. Das OSR/CTHB der OSZE könnte auf Anfrage die Teilnehmerstaaten beim Aufbau und bei der Schulung solcher Kapazitäten unterstützen.

Empfehlung 3: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **eine Datenbank für das Hochladen von THB/LE-Rechenschaftsberichten der Unternehmen einzurichten;**
- ▶ **mit Unterstützung der OSZE Tools zu entwickeln, um feststellen zu können, ob der Rechenschaftsbericht zur Prävention von THB/LE die in der Transparenz-Gesetzgebung vorgesehenen Vorgaben erfüllt;**
- ▶ **das Personal der Umsetzungsbehörde für die Aufsicht der Berichtspflichten zu schulen.**

4. Empfehlung 4: Anreize zur Einhaltung sowie – bei Verstößen – Durchsetzungsmaßnahmen gegen systemische Rechtsverletzungen und wo keine Abhilfe gegeben ist

Wenn auf Verstöße keine rechtlichen Konsequenzen folgen, könnte sich THB/LE fortsetzen. Daher spielen Anreize zur Einhaltung und bei Verstößen auch die Durchsetzung von Standards eine Schlüsselrolle.¹⁴⁵ Um das angestrebte Ziel zu erreichen, sollten die monetären und nicht-monetären Kosten von Verstößen angegeben werden. Die Offenlegung von Informationen impliziert freilich einen informellen Durchsetzungsmechanismus: Eine unzureichende bzw. ausbleibende Offenlegung kann zu einer negativen Wahrnehmung des Unternehmens seitens KonsumentInnen und AnlegerInnen und folglich zu einem geschädigten Ansehen sowie negativen Auswirkungen auf den Umsatz führen.¹⁴⁶ Zum Beispiel ist Artikel 1502 des US-amerikanischen Dodd-Frank Finanzreformgesetzes speziell an Unternehmen gerichtet, die gegenüber der US-Börsenaufsicht berichtspflichtig sind und bestimmte Mineralien aus der Demokratischen Republik Kongo

¹⁴⁵ Prokopets, Alexandra, "Trafficking in Information: Evaluating the Efficacy of the California Transparency in Supply Chains Act of 2010", 37 *Hastings International and Comparative Law Review* 351 (2014), S. 362.

¹⁴⁶ Ebd., S. 365.

(DRK) beziehen. Da der Mineralienhandel die Konflikte in der DRK möglicherweise nährt, sind Unternehmen laut dem Gesetz verpflichtet, die Verwendung von Mineralien offenzulegen, die in bestimmten Konfliktgebieten gefördert werden. Gemäß dieser Vorschrift müssen Unternehmen die Maßnahmen offenlegen, die gewährleisten sollen, dass Mineralien aus einem Hochrisikogebiet „konfliktfrei“ sind. Die Vorschrift hat gemäß ihren Befürwortern zu einer Verbesserung der Situation geführt, auch wenn das Gesetz keine strenge Haftung für Unternehmen vorsieht und in erster Linie als Offenlegungsmechanismus dient.¹⁴⁷

Ein weiteres Beispiel ist Brasiliens „schmutzige Liste“ zur Benennung und Anprangerung von Unternehmen mit Sklavenarbeit in ihren Lieferketten. Dabei werden durch staatliche Untersuchungen, Prüfungen durch NGOs und in Medienberichten THB/LE-Verstöße und in der Folge Verbindungen zu Handelsketten und Marken aufgedeckt. Ein Unternehmen, das auf die Liste kommt, sieht sich möglicherweise mit Strafmaßnahmen konfrontiert. Gemäß der britischen Zeitung The Guardian bleibe das Unternehmen zwei Jahre lang gelistet und müsse in dieser Zeit gezielte Maßnahmen zur Säuberung der Lieferketten nachweisen sowie mehrere Geldstrafen und ausstehende Lohnsteuern begleichen. Als gelistetes Unternehmen erhält es keine öffentlichen Förderungen oder privaten Bankkredite und wird von den Unterzeichnenden des Pakts boykottiert.¹⁴⁸ Obwohl die jüngsten politischen Turbulenzen die Umsetzung dieses Pakts in Frage gestellt haben, werden die Pakt-Bestimmungen nach wie vor angewandt.

Fallstudie: Brasilien

„Lista Suja“, 2004 in Brasilien eingeführt

Die „schmutzige Liste“ ist ein Register mit den Namen von Arbeitgebern, die unter sklavereihlichen Bedingungen Arbeitskräfte ausbeuten. Nach der Untersuchung durch InspektorInnen wird die Beschwerde zum Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens unter dem brasilianischen Ministerium für Arbeit und Beschäftigung. Die Liste wird auf den Internetseiten des Ministeriums und von Reporter Brazil, einer mit dem Staat zusammenarbeitenden NGO, veröffentlicht und halbjährlich aktualisiert. Einmal im Register erfasst, wird das Arbeitgeberunternehmen zwei Jahre lang beobachtet. Bei keinem neuerlichen Verstoß und nach Bezahlung aller Geldstrafen, ausstehender Löhne und Sozialversicherungsbeiträge kann das Unternehmen von der Liste gestrichen werden. Auch wenn im Erlass keine Strafen im Detail bestimmt werden, haben einige öffentliche und private Großbanken beschlossen, gelisteten Unternehmen Kredite und andere Finanzleistungen zu verweigern.

OSZE-Teilnehmerstaaten sollten für Unternehmen, die gegen Transparenz-Gesetze verstoßen, eine vergleichbare schwarze Liste in Betracht ziehen. Die Eintragung in eine schwarze Liste kann für Unternehmen zu einem Reputationsschaden führen und von staatlicher Seite können, wie in Brasilien, zusätzliche finanzielle Konsequenzen verhängt werden.¹⁴⁹ Ein zusätzlicher Weg, der OSZE-Teilnehmerstaaten offensteht, sind Anreize für Unternehmen, die das Transparenz-Regelwerk einhalten und aktiv Maßnahmen zur Prävention von THB/LE setzen. Diese Unternehmen könnten in Listen von Firmen mit positivem Verhalten erfasst werden, deren Angebote bei öffentlichen Ausschreibungen hierauf bevorzugte Berücksichtigung finden könnten.

Egal welchen Weg der Teilnehmerstaat einschlägt, wichtig ist, dass er entsprechende Rollen und Zuständigkeiten für die Durchsetzung definiert sowie erforderliche Kapazitäten aufbaut und Schulungen entwickelt, damit die Umsetzungsbehörde in Zusammenarbeit mit allen relevanten, im Kampf gegen THB/LE aktiven Institutionen in der Lage dazu ist.

Empfehlung 4: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **Sanktionen für die gegen Offenlegungspflichten verstoßenden Unternehmen sowie Anreize für die Einhaltung solcher Bestimmungen zu schaffen und klar zu kommunizieren;**
- ▶ **Unternehmen, die gegen ihre THB/LE-Richtlinien verstoßen, die Möglichkeit zu Abhilfemaßnahmen im guten Glauben zu geben, bevor Sanktionen verhängt werden;**
- ▶ **Rollen und Zuständigkeiten für die Durchsetzung klar zu definieren;**
- ▶ **zur Unterstützung der Durchsetzung Kapazitäten aufzubauen und Schulungen zu entwickeln.**

147 Kim, Yong H., und Gerald F. Davis. "80% of Companies Don't Know If Their Products Contain Conflict Minerals." Harvard Business Review. 4. Januar 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://hbr.org/2017/01/80-of-companies-dont-know-if-their-products-contain-conflict-minerals>.

148 "Brazil's 'dirty list' names and shames companies involved in slave labour." The Guardian. 24. Juli 2013. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/brazil-dirty-list-names-shames-slave-labour>.

149 Siehe als Beispiel für das Blacklisting von Unternehmen Brazil's Dirty List, Kapitel 2.3.2.

5. Empfehlung 5: Fortschrittsmessung und Analyse der Qualität der Berichterstattung und der Veröffentlichung

OSZE-Behörden könnten eine Bewertung der Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung bestimmter Kriterien bei den Rechenschaftsberichten in Betracht ziehen, wobei das Ergebnis auch in einer öffentlich zugänglichen Datenbank erfasst werden sollte. Staaten könnten in solche Datenbanken auch Offenlegungen zu anderen THB/LE-relevanten Themen aufnehmen, wie etwa über die Einhaltung von bzw. Verstöße gegen zentrale arbeitsrechtliche Bestimmungen in der Vergangenheit. Dadurch könnten KonsumentInnen leichter erkennen, welche Unternehmen die Offenlegungspflicht erfüllen und welche Maßnahmen gesetzt werden. OSZE-Teilnehmerstaaten könnten außerdem NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen beim Zusammenstellen der Rechenschaftsberichte unterstützen, die Unternehmen zur Erfüllung der gesetzlichen Transparenzpflicht vorlegen. Ein Beispiel ist das Modern Slavery Registry, eine von der NGO Business & Human Rights Resource Centre betriebene Website zur Veröffentlichung von Unternehmensberichten gemäß dem Gesetz des Vereinigten Königreichs gegen die moderne Sklaverei (*UK Modern Slavery Act, MSA*).¹⁵⁰ Ein zentrales Register erleichtert auch weitere Analysen und das Überwachen von Unternehmensverhalten nach Branche und Sparte; so geht auch die NGO Know the Chain vor, die Unternehmen anhand deren Rechenschaftsberichte bewertet.¹⁵¹ Solche Analysen tragen dazu bei, dass AnlegerInnen, KonsumentInnen sowie öffentliche Behörden die branchenweiten Ansätze zur Bekämpfung von Menschenhandel besser verstehen.

Empfehlung 5: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **Rechenschaftsberichte für die Allgemeinheit zu veröffentlichen und wenn möglich in Form eines Registers allgemein zugänglich zu machen, insbesondere KonsumentInnen, AnlegerInnen, ArbeitnehmerInnen und andere StakeholderInnen;**
- ▶ **Unternehmensveröffentlichungen zu analysieren bzw. NGOs bei der Analyse zu unterstützen, damit in staatlichen und privatwirtschaftlichen Lieferketten bessere Entscheidungen getroffen werden.**

d. Faire und ethische Anwerbung und Arbeitmarktschutz

Illegale und unethische Praktiken zur Anwerbung von Arbeitskräften haben viel Aufmerksamkeit erregt. Allein 2017 haben das ICRR,¹⁵² das Institute for Human Rights and Business und Equidem,¹⁵³ die Stern School of Business an der NYU¹⁵⁴ und die IAO¹⁵⁵ Berichte zu den verschiedenen Herausforderungen durch die Anwerbeindustrie veröffentlicht. Durch diese und frühere Studien – von akademischen Instituten oder Arbeitnehmerorganisationen, anderer Interessensvertretungen, der Sozialpartner und sonstigen Institutionen gemeinsam – ist das Bewusstsein für die Risiken und Lösungen in diesem Bereich immens gewachsen.

Arbeitsmigration und die Anwerbung von Arbeitskräften, grenzübergreifend oder im Inland, ist ein komplexer, vielschichtiger Prozess, in dem Korruption und Ausbeutung virulent sind. Im Jahr 2013 migrierten laut IAO-Schätzung 150 Millionen Arbeitskräfte wegen Erwerbsmöglichkeiten innerhalb oder außerhalb der Grenzen ihres Staates. Viele migrieren mit Hilfe von AnwerberInnen oder VermittlerInnen, welche die Schutzbedürftigkeit und die verzweifelte Wirtschaftslage dieser Personengruppe ausnutzen: Für den Beschäftigungszugang zahlen die WanderarbeiterInnen oft exorbitante Gebühren an skrupellose Fremdfirmen, fallen falschen Versprechen zum Opfer, oder werden gezwungen, gegen einen geringen oder

¹⁵⁰ Weitere Informationen finden Sie unter: <http://www.modernslaveryregistry.org/>.

¹⁵¹ Weitere Informationen finden Sie unter: <https://knowthechain.org/>.

¹⁵² ICRR, "Best Practice Guidance on Ethical Recruitment of Migrant Workers" (ICCR, 2017). Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.iccr.org/sites/default/files/iccrsbest-practiceguidanceethicalrecruitment05.09.17_final.pdf.

¹⁵³ Institute for Human Rights and Business, "Responsible Recruitment: Remediating Worker-Paid Recruitment Fees" November 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.ihrb.org/focus-areas/migrant-workers/remediating-worker-paid-recruitment-fees>.

¹⁵⁴ Segall, David and Labowitz, Sarah, "Making Workers Pay, Recruitment of the Migrant Labor Force in the Gulf Construction Industry" (NYU Stern Center for Business and Human Rights, 2017) Zugriff am 6. Februar 2018. <https://static1.squarespace.com/static/547df270e4b0ba184dfc490e/t/58ec1e9e-d1758e3915cb4c5b/1491869348464/%20FINALFINAL%E2%80%91MakingWorkersPay-Report-Digital.pdf>.

¹⁵⁵ "Fair Recruitment." IAO. Zugriff am 6. Februar 2018. <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang--en/index.htm>.

unangemessenen Lohn unter gefährlichen Bedingungen zu arbeiten. Berichte über derartige Ausbeutung sind in zahlreichen Erhebungen und Studien der Vergangenheit dokumentiert, wobei der Schwerpunkt auf Arbeitsmigration aus dem Globalen Süden liegt, auf der Suche nach Erwerbsmöglichkeiten in verschiedenen Branchen in der Heimatregion, im Nahen Osten, in Europa oder Nordamerika.

Diese Migrationsbewegung wird durch einen Mangel an Erwerbsmöglichkeiten in einem Land und einen Arbeitskräftemangel in einem anderen angetrieben. Um einem solchen Arbeitskräftemangel zu begegnen, wird auf Arbeitsmigration gesetzt, insbesondere seitens global tätiger Unternehmen in Branchen wie Produktion, Bauwirtschaft, Fischerei, Landwirtschaft, Textilwirtschaft, Schuh- und Bekleidungsindustrie, Hotellerie sowie Rohstoffgewinnung. Diese Unternehmen sind vielfach von den Produktionsstandorten weit entfernt und haben daher trotz guter Absichten möglicherweise nur beschränkten Einblick in die Vorort-Einstellungspraktiken ihrer unzähligen Lieferanten. Dass nachgeordnete LieferantInnen auf ArbeitskräftevermittlerInnen, Agenturen und Mittelspersonen setzen, verstellt zusätzlich den Blick auf lokale Einstellungspraktiken und auf die Lebenswelt der Beschäftigten. Bestechliche Staatsbedienstete, die Visa ausstellen oder bei Gesetzesverletzungen wegsehen, begünstigen zusätzlich die Praktiken, die in THB/LE münden können. Der Prozess der Anwerbung ist komplex und vielschichtig und findet über viele Orte verteilt statt, zudem sind zumeist mehrere AkteurInnen beteiligt, mit je einer eigenen Rolle bei den vielen Schritten, bis die zugewanderte Arbeitskraft an ihrem Arbeitsplatz angelangt ist.

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) sieht Angebot und Nachfrage auf globaler Ebene als zusätzlich erschwerend für bestehende Herausforderungen in der Arbeitsmigration: Für die Entwicklungsländer werde erwartet, dass die Erwerbsbevölkerung signifikant wachse, schneller als neue Arbeitsplätze geschaffen würden; in den Industriestaaten dagegen werde, bedingt durch die demografische Entwicklung, die Nachfrage nach zugewanderten Arbeitskräften wahrscheinlich steigen. Dies habe dazu beigetragen, dass nun auf globaler Ebene mehr ArbeitgeberInnen denn je zuvor auf der Suche nach Arbeitskräften seien, um den Mangel in allen Branchen und auf allen Qualifizierungsebenen zu decken.

Internationale Organisation für Migration, Ethical Recruitment of Migrants, Hintergrundstudie

Verletzungen der Rechte von Arbeitskräften können während dieser Migrationsreise in mehrfacher Hinsicht vorkommen. Eine IAO-Studie listet – der Angabe nach nicht erschöpfend – acht Arten von Missbrauch oder Betrug in Anwerbepraktiken auf, wobei das kombinierte Vorkommen mehrerer Arten in einem Fall den Tatbestand des Menschenhandels erfüllen könnte, wenn die Anwerbung letztlich zu Arbeitsausbeutung führt.¹⁵⁶

Diese sind:

- 1. Verrechnung von Gebühren an Beschäftigte;*
- 2. Drohungen und Einschüchterungsversuche, einschließlich Beschimpfungen und psychischer Misshandlung;*
- 3. Irreführung in Zusammenhang mit Verträgen oder Arbeits- und Lebensbedingungen sowie die Vorenthaltung relevanter Informationen;*
- 4. Einschränkung der Bewegungsfreiheit;*
- 5. Einbehaltung von Ausweisen, um die Arbeitsplatzsuche einzuschränken;*
- 6. Körperliche oder sexuelle Gewalt;*
- 7. Anwerbung von Minderjährigen unter dem erlaubten Beschäftigungsalter;*
- 8. Anwerbung von Arbeitskräften für gefährliche oder unsichere Tätigkeiten.*

Von diesen acht Punkten steht gegenwärtig der erste, bei dem es um die Verrechnung von Gebühren geht, stark im Fokus von Industrievertretungen, Gesetzes- und Politikverantwortlichen wie auch AktivistInnen gegen Menschenhandel. Immer mehr Großunternehmen respektieren das Verbot von Beschäftigungsgebühren, während manche sogar die Rückerstattung bereits erhobener Gebühren verlangen.

Andere Organisationen, die verantwortungsvolle bzw. faire und ethische Anwerbepraktiken vertreten, haben bereits einige Leitlinien oder Grundsatzserklärungen herausgegeben. Ein Beispiel sind die *Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region*, die im Rahmen des HEUNI-Berichts des ADSTRINGO-Projekts unter dem Ständigen Internationalen Sekretariat des Ostseerats (CBSS) erstellt wurden.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Andrees, Beate, Nasri, Alix und Swiniarski, Peter, "Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster safe migration: Models, challenges and opportunities", *IAO Arbeitspapier*, (IAO, 2015).

¹⁵⁷ Sorrentino, Liliana, und Anniina Jokinen. "Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region." Heuni. 2014. Zugriff am 6. Februar 2018. http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/RfNj47ulB/Guidelines_report_English.pdf.

Zudem veröffentlichte die IAO im Jahr 2016 allgemeine Grundsätze und operative Leitlinien für verantwortungsbewusste Anwerbung.¹⁵⁸

Im folgenden Abschnitt werden mehrere wichtige politische Themen sowie grundsätzliche Prinzipien in den Bereichen Arbeitsschutz und faire, ethische Anwerbung hervorgehoben sowie Beispiele von sich etablierenden Praktiken im jeweiligen Bereich vorgestellt. Außerdem finden sich darin operative Leitlinien für den Umgang mit diesen Themen auf nationaler Ebene. Diese Leitlinien bilden auch eine mögliche Grundlage, um festzustellen, inwieweit die OSZE bei der Umsetzung nationaler Vorhaben unterstützen kann.

Internationale Beschaffungsrichtlinien sowie Vorschriften – darunter die Rahmenrichtlinien und Schutzinstrumente internationaler Finanzinstitutionen – verweisen heute ausdrücklich auf die Kernarbeitsnormen der IAO in Bezug auf Zwangs- und Kinderarbeit, Diskriminierung und Gleichstellung sowie Vereinigungsfreiheit. Auch wenn diese Entwicklung positiv ist, müssen die Staaten noch erkennen, welchen Beitrag andere internationale Arbeitsnormen bei der Gestaltung nationaler Gesetze und Politik in sensiblen Bereichen leisten können. Zumindest zu den folgenden Themen sind die Normen von besonderer Relevanz für faire Anwerbung:

- private Arbeitsagenturen;
- Arbeitsaufsicht;
- Lohnschutz;
- Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen;
- Arbeitskräfte im Haushalt;
- WanderarbeiterInnen.

Zu den bewährten Praktiken auf internationaler Ebene gehören Beratungen zwischen Organisationen wie etwa der Weltbank, der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) und der IAO mit dem Ziel einer einheitlichen Integration der sozialen Dimension in Politik und Praxis der Beschaffung. In einer Mitteilung der IAO an die Weltbank wird darauf hingewiesen, dass im globalen Diskurs über das öffentliche Beschaffungswesen insbesondere die Frage nach den Arbeitsnormen, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufträge anzuwenden sind, immer noch keine oder zu wenig Aufmerksamkeit erhalte.¹⁵⁹ Die IAO merkt jedoch in diesem Zusammenhang an, dass – im Vergleich zu den Grundnormen – anderen Arbeitsbedingungen wie z.B. Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitszeit oder Lohnniveau ein zunehmend höherer Stellenwert eingeräumt wird, was auf die steigende Anerkennung der Bedeutung menschenwürdiger Arbeit für die Entwicklung zurückgeführt wird.

Solche Normen haben z. B. in die „Leistungsnormen“ der IFC, die sog. *Equator Principles*, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, den SA8000-Standard von Social Accountability International sowie andere internationale Instrumente Eingang gefunden. Auch branchenübergreifende Organisationen wie das Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS) verfolgen bei der Umsetzung von Arbeitsnormen in der Beschaffung einen solchen umfassenden Ansatz.¹⁶⁰

Fallstudie: Belgien

Mit seinem gesetzlichen Auftrag, Fälle von Menschenhandel zu untersuchen, spielt das Sozialinspektorat Belgiens bei der Aufdeckung und Untersuchung von relevanten Straftaten eine Hauptrolle. Die Bediensteten im Außendienst, darunter 220 „allgemeine“ InspektorInnen sowie 35 Fachkräfte, verfügen über umfassende Untersuchungsbefugnisse. Darüber hinaus koordiniert das Inspektorat die Zusammenarbeit bei den Untersuchungen durch die wichtigsten Partner auf lokaler und nationaler Ebene, unter anderem durch die Staatsanwaltschaft, die Polizei sowie Opferhilfsorganisationen.

<http://accountabilityhub.org/country/belgium/>

Fallstudie: Finnland

Die finnischen Inspektorate für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den regionalen staatlichen Verwaltungsbehörden haben 17 ArbeitsinspektorInnen speziell damit beauftragt, Branchen mit zugewanderten Arbeitskräften zu kontrollieren. Die Kontrollen betreffen schwerpunktmäßig Betriebe, die WanderarbeiterInnen beschäftigen, insbesondere in der Gastronomie, bei Reinigungsdiensten, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft. Veranlasst durch Hinweise aus der Öffentlichkeit oder von anderen Behörden haben die Kontrollen – die auch unangemeldet stattfinden können – bei der Aufdeckung mehrerer Fälle von Ausbeutung und Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit eine Schlüsselrolle gespielt. 2012 erstellte das finnische Sozialministerium einen Leitfaden für Arbeitsinspektorate zur besseren Erkennung von Menschenhandelsopfern und zur verlässlichen Weiterleitung möglicher Opfer an das staatliche Betreuungswesen für Opfer des Menschenhandels.

158 "General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment." IAO. 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536755.pdf.

159 International Labour Office, *International Labour Standards in Procurement: Integrating the Social Dimension into Procurement Policies and Practices*, (2008).

160 CIPS Knowledge, *Ethical Purchasing Practices*, (2013).

Doch ist die grenzüberschreitende Anwerbung von Arbeitskräften stark vom Kontext abhängig, wie anhand jener Staaten festzustellen ist, die heute schon Bewegungen von Staatsangehörigen sowie NichtstaatsbürgerInnen zum Zweck der Erwerbstätigkeit überwachen und regeln.

1. Empfehlung 1: Arbeitsverwaltung und -aufsicht stärken

Zur Anwendung von Arbeitsnormen bedarf es einer konsequenten Überwachung, ermöglicht durch ein nationales System zur Arbeitsverwaltung bzw. -aufsicht mit ausreichenden Personalressourcen. Das IAO-Übereinkommen Nr. 81 (1947) legt die Funktionen der Arbeitsaufsicht folgendermaßen fest:

- Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der ArbeitnehmerInnen;
- technische Beratung der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen;
- Verständigung der zuständigen Behörde über Verstöße, die durch die bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich erfasst sind.

Zusammenfassend können Arbeitsinspektorate drei Funktionen ausüben: Prävention, Beratung und Durchsetzung von Vorschriften. Im Übereinkommen wird auch zu Kooperationen und zur Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsicht und anderen betroffenen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen aufgerufen, darunter Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen.

Allgemein wird bei Maßnahmen gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung die Notwendigkeit einer intensiveren Mitwirkung seitens der Arbeitsaufsicht anerkannt. Doch – wie im Handbuch der IAO zu Menschenhandel und Zwangsarbeit angemerkt – wurde die Schlüsselrolle der ArbeitsinspektorInnen bisher übersehen.¹⁶¹ Außerdem hat die OSZE Leitfäden und Handbücher zum Thema Menschenhandel herausgegeben sowie Schulungen zum Aufbau von entsprechenden Kapazitäten in der Arbeitsaufsicht abgehalten.¹⁶² Da es sich um schwere Straftaten handelt, nehmen Staaten tendenziell an, Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (THB/LE) ließe sich wohl am ehesten durch strafrechtlichen Vollzug und strafrechtliche Verfahren, anstatt mittels arbeits- oder verwaltungsrechtlichen Mitteln oder gerichtlich begegnen. Vielfach fehlt der Arbeitsaufsicht ein klares, entsprechendes Mandat, zudem fallen die am häufigsten von Zwangsarbeit geplagten Branchen – etwa Landwirtschaft oder Tätigkeiten des informellen Wirtschaftssektors wie etwa im häuslichen Bereich – nicht immer in die Zuständigkeit dieser Behörde. Oft geht die Arbeitsaufsicht eher reaktiv als proaktiv vor, daher ist eine sorgfältige Prüfung erforderlich, inwieweit proaktivere Ansätze wie z. B. ein Lizenzsystem für Anwerbeagenturen angebracht sind.

Sobald es einen klaren Auftrag durch die Politik gibt, kann die Arbeitsaufsicht unter anderem durch die Verhängung von zivilrechtlichen Sanktionen gegen Verstöße eine wichtige Rolle bei Prävention, Streitbeilegung und bei der Durchsetzung des Arbeitsrechts spielen. ArbeitsinspektorInnen haben ebenfalls gute Voraussetzungen, Indikatoren für THB/LE zu erkennen. Dennoch sind mutmaßliche Straftaten sofort bei der Strafverfolgungsbehörde anzuzeigen, wie auch die Kontrolltätigkeit tunlichst auf den in örtlich anwendbaren Gesetzen vorgesehenen Umfang zu beschränken ist. So sollen Arbeitsinspektionen mit eigenem Mandat durchgeführt werden, nach der unerwarteten Aufdeckung strafrechtlich relevanter Handlungen jedoch sind alle festgelegten Prozessanweisungen unverzüglich einzuhalten und der Fall ist an die Polizei oder an das Fachinspektorat zu übergeben, sofern dieses über die entsprechende Befugnis zur strafrechtlichen Untersuchung von Zwangsarbeit oder Menschenhandel verfügt.

Im Rahmen ihres Auftrags können ArbeitsinspektorInnen nach eigenem Ermessen und in flexibler Art auch ein breites Instrumentarium aus der Arbeitsrechtsprechung zur Streitbeilegung, zur Verhängung von Geldstrafen oder anderen Sanktionen oder, im äußersten Fall, zur Anordnung der Unternehmensschließung anwenden.

Im Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit Nr. 29 (1930) wird gesondert auf die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Prävention von Zwangsarbeit und Menschenhandel hingewiesen. Dazu zählen Maßnahmen, damit:¹⁶³

- der Geltungsbereich und die Durchsetzung der für die Prävention von Zwangs- oder Pflichtarbeit relevanten Gesetzgebung, gegebenenfalls auch des Arbeitsrechts, alle Beschäftigten und alle Branchen einschließen;

¹⁶¹ IAO, Special Action Programme to Combat Forced Labour, *Forced Labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, B. Andrees (Genf: Internationale Arbeitsorganisation, 2008).

¹⁶² OSCE, *Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation*, a Reference Paper for Bosnia and Herzegovina, Juli 2011

¹⁶³ Protokoll 29 von der IAO-Konferenz 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit von 1930.

- die Arbeitsaufsichtsdienste und die sonstigen Dienste, die für die Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften verantwortlich sind, gestärkt werden;
- den Arbeitsaufsichtsdiensten und anderen zuständigen Diensten und Organisationen die erforderlichen Ressourcen und Schulungen zur Verfügung gestellt werden, damit diese die Zusammenarbeit stärken sowie wirksame Maßnahmen zur Prävention und zur strafrechtlichen Verfolgung von Zwangs- oder Pflichtarbeit und zum Schutz deren Opfer setzen können;
- die Bemühungen um die Ermittlung von Opfern gestärkt werden, auch durch die Entwicklung von Zwangs- oder Pflichtarbeitsindikatoren für ArbeitsaufsichtsbeamtInnen;
- die internationale Zusammenarbeit unter Mitgliedern und mit relevanten internationalen Organisationen gestärkt wird.¹⁶⁴

Zur Umsetzung dieser rechtsverbindlichen Verpflichtungen unterstützt die Internationale Organisation für Migration (IOM) das International Recruitment Integrity System (IRIS), eine von mehreren StakeholderInnen entwickelte freiwillige Zertifizierung für ArbeitsanwerberInnen, die eine faire Anwerbung von WanderarbeiterInnen fördern soll. Als Managementsystem für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Dienst stellt IRIS sicher, dass die Wahrnehmung von Transparenz- und Sorgfaltspflichten im Anwerbungsprozess verankert ist.

<https://iris.iom.int/what-iris>

Die Bekämpfung von THB/LE in Lieferketten ist für Industrienationen und Entwicklungsländer gleichermaßen eine Herausforderung, der nur mit innovativen Ansätzen zu begegnen ist. Nach einem dieser Ansätze – im Leitfaden für die Ostseeregion beschrieben – wurde eine Abteilung des Arbeitsinspektorats speziell für die Aufsicht über Arbeitsbedingungen von WanderarbeiterInnen in Hochrisikobranchen ausgebildet und eingesetzt.¹⁶⁵

Wie die IAO in ihrem Bericht über Recht und Praxis feststellte, der als Diskussionsgrundlage für das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit diente, bedürfe es einer komplementären, koordinierten sowie gegenseitig unterstützenden Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Strafgerichtsbarkeit.¹⁶⁶ Die IAO stellt zudem fest: „Keine der bestehenden internationalen und regionalen Menschenhandelsübereinkünfte erkennt ausdrücklich die Rolle der Arbeitsinstitutionen bei der Bekämpfung des Menschenhandels an, und in der Praxis sind die Arbeitsverwaltungen selten in den nationalen, für Maßnahmen gegen den Menschenhandel zuständigen Koordinierungsgremien vertreten.“¹⁶⁷ Für eine starke oder gar führende Rolle von Arbeitsinstitutionen in solchen Arbeitsgruppen oder anderen Koordinierungsgremien gibt es Beispiele auf nationaler Ebene. In anderen Fällen wurden diese Institutionen zumeist auf eine passive Rolle herabgestuft.

Die Überwachungs-Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Anwendung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen auf LieferantInnen haben bisher erst wenige Staaten in Gesetzen oder Regeln festgeschrieben oder durch andere Maßnahmen zum Ausdruck gebracht. Dies wäre angesichts des neu entstandenen Bewusstseins für die soziale Dimension eines nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens von Bedeutung. Eine wirksame Rolle der Arbeitsaufsicht würde unter anderem eine grenzübergreifende Zusammenarbeit unter Arbeitsinspektoraten voraussetzen.

Empfehlung 1: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **die vollständige Einbindung der Arbeitsverwaltung in den nationalen Programmen und Strukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels in Lieferketten sicherzustellen:**
 - ▶ **die Arbeitsverwaltung und -inspektorate von Anfang an in den Entwurf und die Vorbereitung nationaler Gesetze und Aktionspläne gegen Menschenhandel einbeziehen, damit auch arbeitsrechtliche Dimensionen mit Sicherheit vollständig vertreten sind.**

164 "General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment." IAO. 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536755.pdf.

165 HEUNI (European Institute for Crime Prevention and Control), Op. cit., *Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region*, L. Sorrentino, A. Jokinen (Helsinki 2014), S. 34.

166 IAO, *Bericht (IV) I: „Verstärktes Handeln zur Beendigung von Zwangsarbeit“* (Genf: IAO, Internationale Arbeitskonferenz 103.Sitzung 2014).

167 Ebd. Abs. 214.

- ▶ **in Arbeitsgruppen zu diesem Thema, ob auf internationaler, regionaler oder nationaler Ebene, die Einbindung von Arbeitsministerien und Arbeitsverwaltungen sicherzustellen;**
- ▶ **unangekündigte Kontrollen durchzuführen und auch Dolmetschung oder Kulturvermittlung einzusetzen, um Gespräche mit WanderarbeiterInnen mit mangelnden Kenntnissen der Landessprache zu ermöglichen:**
 - ▶ **für effektivere Untersuchungen können ArbeiterInnen durch den Einsatz mobiler oder sonstiger Technologien unabhängig befragt und deren Erfahrungen direkt verglichen werden;**
 - ▶ **sicherstellen, dass ArbeitsinspektorInnen mit Strafverfolgungsbehörden eng zusammenarbeiten und nur im Rahmen ihres Mandats tätig werden.**

2. Empfehlung 2: Anwerbeagenturen überwachen und regulieren sowie Übertretungen sanktionieren

In den vergangenen Jahren ist die Branche für die Anwerbung und Beschäftigung von Arbeitskräften exponentiell gewachsen. Der Markt reicht von weltweit agierenden Konzernen mit Umsätzen in Milliardenhöhe am oberen Ende bis hin zu ArbeitsvermittlerInnen oder SubvermittlerInnen in Dörfern und Kleinstädten in Entwicklungsländern. Von Großunternehmen wird allgemein gesetzeskonformes Verhalten erwartet, doch manchmal setzen auch diese auf ArbeitsvermittlerInnen für die Suche nach Arbeitskräften und Anwerbung vor Ort. Obwohl vielfach nicht registriert und in einer Grauzone tätig, können vor Ort tätige Arbeitsvermittlungen dennoch Teil eines übergreifenden Anwerbesystems sein, von dem Staaten und Großunternehmen profitieren. Viele arbeiten auch im Rahmen offiziell anerkannter Leiharbeitsprogramme mit staatlichen Stellen zusammen, möglicherweise mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit der überlassenen Arbeitskräfte. Darüber hinaus fördern Staaten durch die Bewilligung von Visaanträgen für einzelne Arbeitskräfte oder Gruppen die grenzübergreifende Anwerbung und Migration von Arbeitskräften.

Jüngst stellte die IAO in einer Evaluierung gesetzlicher Bestimmungen drei Hauptansätze zur Regulierung von Anwerbeagenturen fest:¹⁶⁸

- **Verbot:** Während das staatliche Anwerbungsmonopol selten geworden ist, kann es privaten Agenturen zur Arbeitskräfteanwerbung oder -vermittlung trotzdem verboten sein, bestimmte Gruppen von ArbeiterInnen wie z. B. ausländische WanderarbeiterInnen zu vermitteln;
- **Registrierung:** Private Agenturen für Arbeitskräfteanwerbung oder -vermittlung werden erfasst und unterliegen denselben Kontrollen wie jedes andere Unternehmen;
- **Lizenzierung:** Private Agenturen müssen eine Lizenz beantragen, die unter bestimmten Voraussetzungen erteilt sowie verlängert wird oder auch entzogen werden kann. Mit einem Lizenzsystem geht die Einführung einschlägiger Verwaltungsverfahren für Agenturen einher, zur regelmäßigen Prüfung, Compliance-Messung und – im Fall der Nichteinhaltung – zur Verhängung von Sanktionen.

In Leitlinien für Politik und Wirtschaft wird bisher zumeist in erster Linie auf die Notwendigkeit klarer und durchgreifender staatlicher Maßnahmen in diesem Bereich hingewiesen. Der Leitfaden für die Ostseestaaten empfiehlt beispielsweise die gesetzliche Regulierung von privaten Arbeitsagenturen sowie von informellen Arbeitskräften, indem solche Tätigkeiten einem einzuführenden System der Lizenzierung oder Registrierung unterworfen wird.¹⁶⁹ Ein Beispiel dafür ist das australische *Labour Hire Licensing System*, in dem die Arbeitsvermittlung verpflichtend über registrierte Agenturen vorgesehen ist, ebenso wie zivilrechtliche Strafen bei der Nichteinhaltung von Vorschriften. Die Maßnahme wird durch die Arbeitsaufsicht gestützt.¹⁷⁰

Für Staaten ist es unerlässlich, Personen, die Arbeitskräfte illegal anwerben, vermitteln oder überlassen, zur Verantwortung zu ziehen, sowohl durch zivilrechtliche Strafen als auch die strafrechtliche Verfolgung. Sanktionen gegen ausbeuterische und betrügerische Anwerbungspraktiken wurden auch in Strafgesetze wie in Bestimmungen gegen Menschenhandel aufgenommen. Durch das US-amerikanische Gesetz *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act*

¹⁶⁸ Andrees, Beate, Nasri, Alix and Swiniarski, Peter, "Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster safe migration: Models, challenges and opportunities", *IAO Arbeitspapier*, (IAO, 2015).

¹⁶⁹ HEUNI (European Institute for Crime Prevention and Control), *Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region*, L. Sorrentino, A. Jokinen (Helsinki 2014), SS. 21–22.

¹⁷⁰ "Inquiry into the Labour Hire Industry and Insecure Work." Victoria State Government. 13. Dezember 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://engage.vic.gov.au/inquiry-labour-hire-industry-and-insecure-work>.

(TVPPRA) 2008 wurde eine neue strafrechtliche Bestimmung (18 USC 1351) geschaffen, die Betrug im Zusammenhang mit der Vermittlung ausländischer Arbeitskräfte verbietet. Darüber ermöglicht USC 1595 es den Opfern, Unternehmen, die gegen die gegenständlichen Bestimmungen verstoßen, auf dem Zivilweg zu klagen. Opfer berufen sich gegenwärtig in Prozessen gegen Unternehmen, denen eine Begünstigung des Menschenhandels vorgeworfen wird, auf USC 1595.¹⁷¹

In Reaktion auf Berichte über schwere Verstöße seitens der Arbeitskräftevermittlung haben manche Staaten neue Strukturen mit kombinierten Zuständigkeiten in den Bereichen Lizenzierung und Strafverfolgung geschaffen. So zum Beispiel die Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA) im Vereinigten Königreich; diese Behörde wurde im Zuge des *Gangmasters (Licensing) Act 2004* geschaffen, das den Tatbestand der nicht-zugelassenen Tätigkeit als *gangmaster* (Chef einer Arbeitspartie) begründete. Im darauffolgenden Jahr wurde die Gangmasters Licensing Authority (GLA) zum Schutz von Arbeitskräften in den Branchen Landwirtschaft, Schalentierernste sowie Lebensmittelverarbeitung und -verpackung ins Leben gerufen. Hauptaufgabe der Behörde ist die Lizenzvergabe an Arbeitsvermittlungen sowie die Überwachung der Einhaltung von Lizenzbestimmungen, doch ist sie ebenfalls befugt, gegen nicht-zugelassene Gangmaster oder deren Kundenunternehmen gerichtlich vorzugehen.

Durch die enge Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Behörden wurde die GLAA de facto zur führenden Instanz bei der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung im Vereinigten Königreich. Unter der neuen Bezeichnung GLAA erhielt die Behörde durch den Immigration Act 2016 zusätzliche, mit jenen einer Polizeibehörde vergleichbare Befugnisse zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung in der gesamten Volkswirtschaft, wie etwa die Befugnis, Beweismittel zu suchen und zu sichern, sowie moderne Sklaverei im Zusammenhang mit Arbeitsausbeutung und andere Missstände am Arbeitsmarkt, einschließlich Verstöße gegen nationale Mindestlohnregelungen, zu untersuchen.

Schließlich können neben Ministerien auch die für Arbeit und Beschäftigung oder Strafverfolgung zuständigen Behörden Unternehmen zum Thema Sorgfaltspflichten in der Arbeitsvermittlung beraten. Im Vereinigten Königreich etwa hat die Steuer- und Zollbehörde eine Stellungnahme zu diesem Thema veröffentlicht, die zuletzt im Frühjahr 2016 überarbeitet wurde.¹⁷² Behandelt werden darin Themen wie Schlüsselfragen zu Arbeitsvermittlung, Unternehmen, der Finanzierung von Unternehmen und den vermittelten Arbeitskräften; Ratschläge für den Umgang mit Arbeitsvermittlungsunternehmen; wichtige Informationen über die Beschäftigungsvermittlung; sowie besondere Regeln für die Bauwirtschaft. 2017 verabschiedete die GLAA zudem ein freiwilliges Übereinkommen bzw. Protokoll für die Bauindustrie, in dem sie sich zum Informationsaustausch sowie zu Richtlinien im Sinne der transparenten Kommunikation und Zusammenarbeit gegenüber allen, die an der Bereitstellung oder dem

Als Ergänzung zu staatlichen Aktivitäten auf nationaler oder regionaler Ebene setzen IndustrievertreterInnen freiwillige Maßnahmen für verantwortungsbewusste, faire und ethische Anwerbung, z. B.:

Die von der Responsible Business Alliance (ehemals EICC) aus gegründete Responsible Labor Initiative (RLI) ist eine Industrie- und Stakeholder-übergreifende Initiative mit dem Schwerpunkt des konsequenten Schutzes und der Förderung der Rechte derjenigen, die als ArbeiterInnen in globalen Lieferketten für Arbeitsausbeutung anfällig sind. Die Initiative steht jedem Unternehmen offen, das die Grundsätze der RLI unterstützt und bestrebt ist, die Sorgfaltspflicht zur Prävention von Zwangsarbeit und Menschenhandel in seinen Lieferketten zu erfüllen. Das übergeordnete Ziel lautet, durch die kollektiven Einflussmöglichkeiten von AnwerberInnen, BereitstellerInnen, Konzernen und StakeholderInnen Marktgestaltende Verbesserungen zu erzielen, um so überall in globalen Lieferketten das Risiko von Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit zu minimieren.

<http://www.responsiblebusiness.org/initiatives/rli/>

Die Leadership Group for Responsible Recruitment versteht sich als Plattform für das Zusammenwirken von führenden Unternehmen und Expertenorganisationen, mit dem Anliegen, eine positive Veränderung der bei WanderarbeiterInnen angewandten Anwerbepraktiken herbeizuführen. Zu den Zielen gehören: das Eintreten für den Schutz von WanderarbeiterInnen, ein größeres Angebot an fair angeworbenen Arbeitskräften, Schaffung einer Nachfrage nach verantwortungsbewusster Anwerbung sowie nach den Vorteilen von fairen Praktiken, die Entwicklung von Werkzeugen, die es Unternehmen erleichtern, Anwerbungskosten zu übernehmen. Die vom Institute for Human Rights and Business und der IOM koordinierte Gruppe trägt zu einer wachsenden unternehmerseitigen Nachfrage nach fairen und ethischen Anwerbungspraktiken bei und setzt sich für Verbesserungen in diesem Bereich ein.

<https://www.ihrb.org/employerpays/leadership-group-for-responsible-recruitment>

171 Malo, Sebastian. "U.S. lawsuit against seafood importers makes claims of human trafficking." Thomson Reuters. 17. Juni 2016. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trafficking-lawsuit/u-s-lawsuit-against-seafood-importers-makes-claims-of-human-trafficking-idUSKCN022WI>.

172 HM Revenue and Customs, *Use of Labour Providers: Advice on due diligence*, United Kingdom, (30. Januar 2014, aktualisiert am 1. Februar 2016).

Einsatz von Arbeitskräften in der Bauwirtschaft beteiligt sind, verpflichtet. Die Richtlinien gelten für Arbeitskräftevermittlungen und Dienstleistungsunternehmen sowie Baufirmen und Baustofflieferanten.¹⁷³

Bei der gesetzlichen Regulierung, Überwachung und Durchsetzung von Normen haben Staaten mehrere Optionen. Voraussetzung für die Wahl einer Option ist eine Evaluierung der Bedingungen auf nationaler Ebene. Der Option eines Lizenzsystems ist dort Vorzug zu geben, wo es Hinweise für erhebliche Verstöße durch ArbeitsvermittlerInnen, AuftragnehmerInnen und UnterauftragnehmerInnen gibt. Vorschriften sollen daraufhin in enger Abstimmung mit nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sowie (wo vorhanden) der Vertretung der Arbeitskräftevermittlung entwickelt werden. Neben der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Allgemeinen, einschließlich einer Minimierung des Verwaltungs- bzw. Prüfungsaufwands, ist ein ausgeglichener Ansatz unbedingt erforderlich, der gleichermaßen das Interesse und die Verpflichtung des Staates berücksichtigt, die Bevölkerung vor Verbrechen jeglicher Art, einschließlich des Menschenhandels, zu schützen. Vor allem sollen Staaten sicherstellen, dass das Risiko durch Menschenhandel im Hinblick auf alle Unternehmen, die von landesinternen oder grenzübergreifenden Migrationsprozessen betroffenen sind, korrekt eingeschätzt wird. Abgesehen von Anwerbeagenturen üben auch andere Arten von Unternehmen vergleichbare Vermittlungstätigkeiten aus, auch wenn diese traditionell von Lizenzierungsverfahren ausgenommen sind, wie z. B. Modell-, Partnerschafts- oder Heiratsagenturen oder Agenturen für künstlerisches Personal, Schiffs- oder Haushaltspersonal (z. B. Au-Pairs). Daher wäre eine umfassende Analyse sinnvoll, die alle Arten von AkteurInnen bzw. Unternehmen in risikobehafteten Branchen erfasst. Die Weiterentwicklung und Umsetzung des Rechtsrahmens setzen ebenfalls die Mitwirkung verschiedenster AkteurInnen sowie Transparenz und Flexibilität auf allen Ebenen voraus.

Politische und gesetzliche Initiativen sollen in Absprache mit Unternehmen sowie Arbeitnehmervertretungen vorbereitet werden und im Einklang mit IAO-Übereinkommen (Nr. 181) über die private Arbeitsvermittlung sowie anderen relevanten Normen gestaltet sein, ferner soll parallel zu den Maßnahmen sowie Initiativen zur Stärkung von WanderarbeiterInnen auch die Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe berücksichtigt werden.¹⁷⁴

Empfehlung 2: Operative Leitlinien

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird empfohlen:

- ▶ **eine umfassende Analyse aller Unternehmen durchzuführen, die an internationalen oder transnationalen Migrationsprozessen beteiligt sind – oder solche Prozesse ermöglichen – oder in Risikobranchen tätig sind, um die bei solchen Tätigkeiten entstehenden Menschenhandelsrisiken zu bewerten. Ein solcher Ansatz mit Beteiligung mehrerer AkteurInnen bedeutet die Einbindung von ExpertInnen für die Bekämpfung von Menschenhandel und für Migration wie etwa Strafverfolgungsbehörden sowie NGOs und von Arbeitsmarktbehörden, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden;**
- ▶ **durch eine entsprechende nationale Politik und Gesetzgebung Unternehmen – insbesondere jene in risikobehafteten Branchen und Ländern tätige – zu verpflichten, die an der Bereitstellung von Arbeitskräften in den Lieferketten Beteiligten zu überwachen. Durch Regelungen sollte sichergestellt werden:**
 - ▶ **klare institutionelle Zuständigkeiten;**
 - ▶ **transparente, eindeutige Vorgaben für die Einhaltung von Vorschriften;**
 - ▶ **klare Definition der bei Verstößen zu treffenden Abhilfemaßnahmen.**
- ▶ **die Einbindung des jeweiligen Außenministeriums und der Botschaften des Staates im Ausland zu erwägen, um einen bilateralen Informationsaustausch über Gesetzmäßigkeiten bei der Arbeitskräftemigration und über daran beteiligte Vermittlungsagenturen und ArbeitgeberInnen zu ermöglichen und bei Bedarf zeitnahe Maßnahmen zum Migrationsschutz sicherstellen zu können;**
- ▶ **durch eine Kombination aus straf-, arbeits- und finanzrechtlichen Sanktionen die Einhaltung anwendbarer Gesetze und Vorschriften durch AnwerberInnen von Arbeitskräften sicherzustellen:**
 - ▶ **bei der Kontrolle von Unternehmen, die in binnenstaatlichen oder grenzüberschreitenden Migrationsprozessen eine Rolle spielen, solche Prozesse ermöglichen oder die in Risiko-**

173 "Construction Protocol." Gangmasters & Labour Abuse Authority, October 2017. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.gla.gov.uk/i-am-a/i-use-workers/construction-protocol/>.

174 Es wird auf die EU-Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit verwiesen.

branchen tätig sind, sollen nach Möglichkeit VertreterInnen der an der Bekämpfung von Menschenhandel beteiligten Institutionen, wie etwa nationale Koordinierungsstellen oder Spezialeinheiten der Polizei, eingebunden sein;

- ▶ straf- und zivilrechtliche Maßnahmen in Folge von Kontrollen sollen nach Möglichkeit ergänzt werden durch Anreize für gute unternehmerische Praktiken, die den Einsatz fairer und ethischer Anwerbungspraktiken fördern.
- ▶ bei der Untersuchung von Arbeitsausbeutung in Fällen, in denen ArbeitskräftevermittlerInnen eine Beschäftigung im Ausland ermöglichen, den Informationsaustausch und die internationale Zusammenarbeit zu stärken;
- ▶ durch entsprechende Politik und Durchsetzungsmechanismen sicherzustellen, dass sämtliche Gebühren oder Kosten, die mit der Anwerbung von Arbeitskräften oder der Arbeitsvermittlung im Zusammenhang stehen, von den ArbeitgeberInnen und nicht den ArbeitnehmerInnen getragen werden;
- ▶ zu gewährleisten, dass bei Initiativen zur Bekämpfung von Korruption ein besonderes Augenmerk auf Kollusion zwischen AnwerberInnen von Arbeitskräften und Regierungsbehörden gelegt wird;
- ▶ Technologien bestmöglich einzusetzen, damit Arbeitsmigration und Arbeitsaufsicht sowie andere relevanten Verfahren transparenter werden und das Bewusstsein für diese Verfahren wächst;
- ▶ Informationen über zugelassene Unternehmen und über Anwerbungsunternehmen, denen die Lizenz entzogen wurde, wie auch andere relevante Daten leicht zugänglich zu veröffentlichen;
- ▶ das Bewusstsein für die Notwendigkeit, ausschließlich die Dienste zugelassener Anwerbeagenturen und sonstiger VermittlerInnen in Anspruch zu nehmen, in der Öffentlichkeit und insbesondere unter gefährdeten Gruppen zu schärfen.

Vorschläge für Strategie und Überlegungen zur Einführung und Umsetzung der im Leitfaden vorgestellten Empfehlungen

Dieser Muster-Leitfaden wurde von der OSZE als praxisorientiertes Werkzeug entwickelt, damit die Teilnehmerstaaten und die Kooperationspartner eigene Maßnahmen und Praktiken entwickeln. Im Laufe der Projekt-Diskussionen haben die Teilnehmerstaaten die zentrale Rolle von Regierungen bei der Festlegung solcher Normen bekräftigt, die bewirken, dass sowohl für verantwortungsbewusste als auch verantwortungslose Unternehmen die gleichen Regeln und daher die gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen gelten und so ein fairer Wettbewerb auf Basis der Achtung von Menschenrechten gewährleistet ist. Darüber hinaus erkennen die Staaten an, welche Schlüsselrolle die Einhaltung von international anerkannten Arbeits- und Sozialnormen dabei spielt, und dass Prävention sowie wirksamen Abhilfen der Vorzug über eine bloß nachträglichen Reaktion auf bereits eingetretene Fälle von Menschenhandel zu geben ist.

Dementsprechend liegt diesem Leitfaden die Absicht zugrunde, auf das zunehmende Interesse für den Themenkreis Prävention von Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung entlang von globalen Lieferketten aufzubauen und die Staaten dabei zu unterstützen, relevante internationale Verpflichtungen auf nationaler Ebene umzusetzen sowie über die nationale Gesetzgebung hinweg die Praktiken auf diesem Gebiet zu harmonisieren.

In diesem Leitfaden sollen Leitlinien und Empfehlungen vorgestellt werden, die die Staaten dabei unterstützen, relevante staatliche Maßnahmen einzuführen bzw. bereits implementierte nachzuschärfen. Ein weiteres Ziel besteht in der Klärung der Frage, inwieweit sich infolge der regionsübergreifenden Einführung konsistenter Maßnahmen und Praktiken auch klare Mindeststandards für das Verhalten von Privatunternehmen etablieren könnten. Durch die Harmonisierung der Ansätze entfällt für Unternehmen der Aufwand, sich auf verschiedene nationale Gesetzgebungen einstellen zu müssen, gleichzeitig setzen immer mehr Staaten eine Politik und Gesetze um, die ein faires Beschaffungswesen sowie Transparenz in all ihren Lieferketten gewährleisten.

Zumal es kein allgemeingültiges Geheimrezept gibt, werden in diesem Dokument verschiedene erfolgversprechende Praktiken und Modelle vorgestellt. Wichtig ist, dass von staatlicher und privatwirtschaftlicher Seite erkannt wird, dass das Problem in jedem Land sowie jeder Branche und Lieferkette potenziell auftreten kann: Vor dem Risiko durch Zwangsarbeit und Menschenhandel ist kein Unternehmen und kein Einkäufer gefeit, auch nicht Regierungen. Ihre Möglichkeit, bei der Prävention von Menschenhandel in Lieferketten eine Schlüsselrolle zu spielen, nehmen Staaten tatsächlich wahr, etwa durch Vorbildwirkung, Maßnahmen gegen zentrale Herausforderungen, die Förderung von Initiativen und Kooperationen mit der Privatwirtschaft, Arbeitnehmervertretung, Zivilgesellschaft, internationale Organisationen, Gewerkschaften und andere AkteurInnen.

Staatliche Maßnahmen zur Prävention von Ausbeutung in Lieferketten, auch des öffentlichen Beschaffungswesens, sollten in den umfassenderen Grundprinzipien des Arbeitsmarktschutzes verankert werden, insbesondere in den relevanten anwendbaren internationalen Arbeitsnormen. Auch die wichtige Rolle der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsicht müssen Staaten erkennen. Einige der oben angesprochenen Beispiele und Leitsätze betreffen Vertragsbedingungen oder Gesetze, die Unternehmen und AuftragnehmerInnen verpflichten, die Praktiken im Umgang mit Arbeitskräften in den Herkunftsländern von Gütern und Rohstoffen bis ins kleinste Glied der Lieferkette zu überwachen und zu verbessern.

Wird von Unternehmen eine solche Verantwortung für ihre globalen Lieferketten gefordert, so kommt es zwangsläufig zu Fragen im Zusammenhang mit der Überwachung und Durchsetzung von Arbeitsgesetzen. Darüber hinaus entstehen bei Beschaffungsverträgen auch Fragen in Bezug darauf, welche Arbeitsnormen in allfällige sozial- oder arbeitsrechtliche Bestimmungen aufzunehmen sind. Diese komplexen Fragestellungen sind gerade Gegenstand großer Aufmerksamkeit seitens der Politik, der Zivilgesellschaft, der Unternehmensanalyse wie auch der Wissenschaft. Die laufende Debatte dreht sich um die Frage, inwieweit Regelungen für den Arbeitsmarkt zur Prävention von Menschenhandel mit stärker anfälligen Gruppen von ArbeitnehmerInnen, darunter MigrantInnen, erforderlich sind.

Als Ergebnis dieses Projekts wird für die Einführung und Umsetzung der Leitsätze und Empfehlungen auf nationaler Ebene eine Auswahl an Optionen und Maßnahmen identifiziert und vorgeschlagen. Eine Strategie zur Förderung der Umsetzung sollte berücksichtigen, welche Maßnahmen von den OSZE-Teilnehmerstaaten gesetzt werden können:

- Aktivitäten zur Erweiterung der Wissensbasis zu diesem komplexen Thema, sowie die Möglichkeit zur Vermittlung und Verbreitung der erworbenen Kenntnisse, damit eine entsprechende Politik und Gesetzgebung auf nationaler Ebene eingeführt und umgesetzt werden kann;
- Ermittlung des Bedarfs an Kapazitätsaufbau und der Ansätze, zur Bestimmung der idealen Zusammensetzung von TeilnehmerInnen für Workshops und Schulungen;
- Austausch mit den an der Umsetzung beteiligten behördlichen StakeholderInnen in den Teilnehmerstaaten, sowie Ansporn für Institutionen, sich zur Einführung und wirksamen Umsetzung von Maßnahmen auf Basis der hier vorgestellten Leitsätze und Empfehlungen zu verpflichten;
- Verfügbarkeit von Ressourcen sowie die Zeiteinteilung der verschiedenen Aktivitäten;
- Überwachung und Evaluierung der eingeführten Politik und Maßnahmen während der Umsetzung, unter anderem im Hinblick auf die Anwendbarkeit auf die laufend auftretenden Fälle von Menschenhandel;
- Erarbeitung von Ansätzen zur verbesserten Wahrnehmung dieser Tätigkeiten und zum Austausch über bewährte Praktiken auf nationaler und internationaler Ebene.

Gliederung des folgenden Abschnitts:

- **Kontext der Empfehlungen (Unterabschnitt a)** zur erfolgreichen Implementierung eines Umsetzungsplans;
- **Empfehlungen (Unterabschnitt b)** für die Umsetzung einer öffentlichen Beschaffungspolitik zur Prävention von THB/LE in Lieferketten und zur Förderung der fairen und ethischen Anwerbung von Arbeitskräften auf nationaler Ebene;
- **Empfehlungen (Unterabschnitt c)** für die Umsetzung von Transparenz-Vorschriften zur Prävention von THB/LE in Lieferketten;
- **Empfehlungen (Unterabschnitt d)** über die zeitliche Einteilung und Strukturierung von Prioritäten, Auswirkungen auf Ressourcen, Aktivitäten zur Erstellung eines Umsetzungsplans für die Empfehlungen.

a. Kontext der Empfehlungen

Kontext 1: Leitsätze auf die nationalen Gegebenheiten abstimmen

Dieser Muster-Leitfaden basiert auf Erfahrungen aus bestehenden Praktiken und staatlichen Maßnahmen in einigen der OSZE-Teilnehmerstaaten oder anderen Staaten. Leitsätze lassen sich am ehesten dann erfolgreich umsetzen, wenn sie in einen soliden Kontext eingebettet werden, basierend auf Kenntnis der relevanten internationalen Pflichten und Zusagen sowie der konkreten Praxis in den diversen nationalen Kontexten. Ein wichtiger Aspekt ist die kontinuierliche Ausweitung der Wissensbasis wie auch der laufenden Diskussionen, die auch partizipative Workshops auf nationaler Ebene umfassen können. Solche Workshops sollten sich orientieren an: bisherigen Erfahrungen, zusätzlichen Untersuchungen zum rechtlichen und politischen Rahmen, Lücken bei der Umsetzung, Erfahrungswerten aus einzelnen Branchen, Fällen von Menschenhandel, nationalen und internationalen Trends.

Kontext 2: Technisches Gutachten sowie Feedback von ExpertInnen und StakeholderInnen des Beschaffungswesens

Das Vergaberecht ist ein Expertengebiet, dementsprechend sind an der Verhandlung, Erstellung, Überwachung, Umsetzung und Durchsetzung von öffentlichen Verträgen verschiedenste staatliche Behörden mit BeamtInnen und technischen ExpertInnen aus verschiedenen Fachbereichen beteiligt. Dabei bestehen auch regionale Unterschiede. Vielfach ist unter öffentlichen AuftragnehmerInnen wenig Bewusstsein für Menschenhandel vorhanden, daher ist es wichtig, diese Gruppe möglichst zeitnah einzubinden und über die Relevanz des Themas sowie ihre Möglichkeiten, zu Verbesserungen beizutragen, aufzuklären. Bei der Einbindung dieser zentralen Stakeholdergruppe sowie der Integration von Feedback und Erfahrung aus diesem Kreis in nationale Umsetzungspläne kann dieser Muster-Leitfaden als Orientierungshilfe dienen. Indem VertreterInnen des öffentlichen Beschaffungswesens und des CTHB im Rahmen dieses Projekts zusammengebracht wurden, wodurch ein Netzwerk von Workshop-TeilnehmerInnen entstanden ist, hat die OSZE bereits frühzeitig die Basis für einen mehrere StakeholderInnen umfassenden Ansatz gelegt.

Kontext 3: Unterstützung durch Institutionen sichert eine wirksame Umsetzung

Um den Erfolg der empfohlenen Leitsätze und Richtlinien zu sichern, sollten die Führungskräfte wie auch das Fachpersonal der für die Umsetzung zuständigen Behörden als wichtige StakeholderInnen aktiv in die Einführung eingebunden werden.

b. Empfehlungen für die Umsetzung einer öffentlichen Beschaffungspolitik zur Prävention von THB/LE in Lieferketten und zur Förderung der fairen und ethischen Anwerbung von Arbeitskräften in regionalen Aktivitäten der OSZE und auf nationaler Ebene

Wie in diesem Dokument bereits angesprochen sollten Regierungen mit gutem Beispiel vorangehen, indem sichergestellt wird, dass die von Staatsbehörden erworbenen Güter oder Dienstleistungen nicht von Menschenhandelopfern stammen. Durch gezieltes Vorgehen in der öffentlichen Beschaffung als Druckmittel zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel wird der Privatwirtschaft klar vermittelt, dass der Staat keine Geschäfte mit Unternehmen tätigt, die an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind.

Es folgen konkrete Empfehlungen, wie eine entsprechende öffentliche Beschaffungspolitik von Staaten umgesetzt werden kann. Diese Empfehlungen beruhen auf einem Ansatz der kollaborativen Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten betroffenen StakeholderInnen und auf dem Austausch über Herausforderungen und Chancen sowie Erfahrungen und bewährte Praktiken.

1. Gründung von nationalen Arbeitsgruppen in den OSZE-Teilnehmerstaaten

Den OSZE-Teilnehmerstaaten wird nachdrücklich empfohlen, zur wirksamen Umsetzung der empfohlenen Politik und Leitsätze die Zusammenarbeit unter den zuständigen Behörden des jeweiligen Staates zu fördern. Bei den verschiedenen durchführenden Behörden und Organisationen des Teilnehmerstaats sind unterschiedliche Fachkenntnisse und -zuständigkeiten angesiedelt; ein Mechanismus ist erforderlich, damit diese Institutionen miteinander in Dialog treten und sich abstimmen sowie später bei der Umsetzung Feedback zur Politikgestaltung und zu Kurskorrekturen beitragen können. Ebenfalls könnte die Arbeitsgruppe bestehende Ansätze oder die in allen Rechtssystemen verwendeten Vertragsklauseln dokumentieren. Die Arbeitsgruppe könnte beispielsweise in Bezug auf die Überwachung von Arbeitsbedingungen in Lieferketten Erkenntnisse und bewährte Praktiken austauschen oder als Forum für Dialog und Feedback

dienen, um so die durchführenden Institutionen zu mehr Verbindlichkeit zu bewegen. Eine solche Arbeitsgruppe könnte auch erwägen, bei der Beratung des Teilnehmerstaates Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Gewerkschaften zur Beisteuerung von Fachwissen, Erfahrung und Forschungsergebnissen beizuziehen. Wo vorhanden könnten OSZE-Feldoperationen ebenfalls zur Mitarbeit eingeladen werden. Eine weitere Überlegung wäre, sich mit entsprechenden Arbeitsgruppen in anderen Teilnehmerstaaten zum Informationsaustausch oder auch zwecks Studienreisen zu vernetzen.

2. Schulungen und Workshops mit VertreterInnen zuständiger öffentlicher Behörden in den Teilnehmerstaaten veranstalten

Für den Aufbau weiterer Kapazitäten sowie bei der Bewusstseinsbildung im Zusammenhang mit der Schlüsselrolle von öffentlicher Beschaffung zur Prävention von THB/LE in Lieferketten können Workshops auf nationaler Ebene eine wesentliche Rolle spielen. Workshops bieten auch eine Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch mit Initiativen zur Förderung von Arbeitsrechten in Lieferketten des Beschaffungswesens. Solche Workshops können auch als Forum dienen, damit Erfahrungswerte öffentlicher Beschaffungsbehörden weitervermittelt werden und in strategische Entscheidungen Eingang finden.

3. Einen Dialog zwischen zuständigen Behörden des OSZE-Teilnehmerstaates und (potenziellen) LieferantInnen starten

Dem Austausch zwischen Behörden einerseits und bestehenden oder potenziellen LieferantInnen andererseits über Herausforderungen und Strategien im Zusammenhang mit Sorgfaltspflicht, Überwachung von Lieferketten sowie der fairen und ethischen Anwerbung von Arbeitskräften kommt ein hoher Stellenwert zu. Ein solcher Dialog eignet sich innerhalb von teilnehmenden Staaten sowie im Rahmen eines bilateralen oder multilateralen Workshops zur Erörterung von Normen für die Lieferkettenüberwachung und die Prävention von THB/LE.

4. Öffentliche Beschaffung in die Nationalen Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte sowie in andere, im Rahmen von CSR entwickelte Werkzeuge integrieren

Für die Staaten ist es wichtig, mit vorhandenen Reforminitiativen wie dem Nationalen Aktionsplan (NAP) für Wirtschaft und Menschenrechte und den OECD-Kontaktstellen zusammenzuarbeiten und die dadurch gegebenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Deutschland, Finnland, Italien, die Niederlande, Norwegen, das Vereinigte Königreich sowie die Vereinigten Staaten von Amerika etwa haben bereits Maßnahmen zur öffentlichen Beschaffung in den jeweiligen NAP über Wirtschaft und Menschenrechte aufgenommen.¹⁷⁵ Als Beispiel dient hier Norwegen: Im Zuge des NAP-Prozesses wurde ein Gesetz verabschiedet, das bei einem Risiko von Menschenrechtsverletzungen durch öffentliche Beschaffung Verfahren zur Förderung von Grundrechten vorsieht.

Fallstudie: Nationaler Aktionsplan für Dänemark

Im Nationalen Aktionsplan Dänemarks zur Umsetzung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte werden die umgesetzten Maßnahmen beschrieben, darunter ein praxisorientiertes Werkzeug als Entscheidungshilfe für Behörden bei der Anwendung der UN-Leitprinzipien in öffentlichen Beschaffungsverfahren. Darüber hinaus beabsichtigt die dänische Regierung, durch die vermehrte Aufnahme und konsequentere Durchsetzung von Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen den Einsatz von „unterbezahlten ausländischen Arbeitskräften“ zu vermeiden.

Ein NAP wird vielfach im Zusammenhang mit der Prävention von Menschenhandel oder mit Wirtschaft und Menschenrechten eingesetzt. Als verbreitetes Politikwerkzeug bietet ein solcher Nationaler Aktionsplan – samt Zielen sowie Maßnahmen, die von staatlichen Behörden gemeinsam mit anderen relevanten AkteurInnen wie NGOs umzusetzen sind – die Möglichkeit, entsprechende Anreize zu setzen sowie den Fortschritt in bestimmten Politikbereichen zu messen. Der NAP-Prozess sollte in enger Abstimmung mit der bereits empfohlenen Schaffung der nationalen Arbeitsgruppen stattfinden. Dabei sind technische Ratschläge oder Rückmeldungen von durchführenden StakeholderInnen anlässlich relevanter Workshops zu berücksichtigen.

¹⁷⁵ "National Action Plans on Business and Human Rights (Public Procurement)." Danish Institute for Human Rights (DIHR). Zugriff am 6. Februar 2018. <https://globalnaps.org/issue/public-procurement/>.

c. Empfehlungen für die Umsetzung von Transparenz-Vorschriften zur Prävention von THB/LE in Lieferketten

Unternehmen sind in die Politikgestaltung zur Bekämpfung von Menschenhandel in Lieferketten einzubinden sowie bei entsprechenden neuen Gesetzgebungsinitiativen zu konsultieren. Als Ausgleich für unternehmerische Verpflichtungen müssen auch Anreize zur Einhaltung der Vorschriften für ethische Produktion und Beschaffung geschaffen werden.

Zur Umsetzung der hier skizzierten Transparenz-Vorschriften werden die folgenden Schritte empfohlen: Erstens könnte eine Arbeitsgruppe zu Transparenz eingerichtet werden, mit dem gezielten Auftrag, die nationale Umsetzung von Transparenz-Vorschriften voranzutreiben. In Hinblick auf das übergeordnete Ziel, Ansätze sowie Praxis zuständigkeitsübergreifend zu harmonisieren und so die Belastung auf Unternehmen angesichts der unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen zu minimieren, könnte die Arbeitsgruppe Möglichkeiten zur Adaptierung der Leitsätze und Empfehlungen untersuchen, damit Staaten bei der Gesetzgebung nicht von vorne beginnen müssten – immerhin hat eine zunehmende Zahl von Staaten bereits Gesetze und eine Politik zur Gewährleistung einer ethischen Beschaffung samt transparenten Lieferketten umgesetzt.

Auch ist in der Arbeitsgruppe vor dem Hintergrund des jeweiligen nationalen Kontexts ein Austausch von Ideen, bewährten Praktiken und Herausforderungen möglich. Ausgewählte Praktiken, über die ein Konsens erzielt wird, könnten in weiterer Folge an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden. Im Zusammenhang mit der gemäß den Leitsätzen und den vorgeschlagenen Empfehlungen herrschenden Berichtspflicht für Unternehmen könnte die Arbeitsgruppe vielversprechende Praxisbeispiele, Erfahrungen und erkannte Probleme sammeln und veröffentlichen. Das OSR/CTHB sammelt relevante Gesetze und Politikbeispiele als Angebot an Regierungen und Institutionen, aus bestehenden Praktiken zu lernen; diese Online-Sammlung könnte durch jüngere Beispiele aus Politik und Praxis laufend online aktualisiert werden. Auch andere relevante und interessierte internationale Organisationen und StakeholderInnen könnten die Arbeitsgruppe einschließen.

Die Arbeitsgruppe zu Transparenz könnte ein benutzerfreundliches Format für eine auf nationaler Ebene zu realisierende Transparenz-Datenbank festlegen. Unternehmen, die der Transparenz-Gesetzgebung unterliegen, wären auch in der Datenbank erfasst, daher sollte diese so gestaltet sein, dass Unternehmen zur Erfüllung ihrer Berichtspflicht Unterlagen über die Präventionspolitik zu THB/LE direkt hochladen können. Zudem könnte die Transparenz-Arbeitsgruppe Empfehlungen aussprechen, wie die Datenbank von anderen AkteurInnen einzusetzen ist, damit KonsumentInnen leichter Zugang zu den veröffentlichten Informationen haben. Auch die erforderlichen Schlüsselindikatoren für die Evaluierung, inwieweit die betroffenen Unternehmen ihre jeweilige Transparenz-Politik erfüllen, könnten von der Arbeitsgruppe festgelegt werden. Andere Werkzeuge zur wirksamen Überwachung staatlicher Maßnahmen könnten ebenfalls entwickelt, deren Auswirkungen überprüft und eventuelle Verbesserungen vorgeschlagen werden.

Schließlich könnten die Arbeitsgruppen in den einzelnen Staaten einen gemeinsamen Ansatz entwickeln, damit Unternehmen in der gesamten OSZE-Region erfasst werden. Durch Workshops mit relevanten nationalen Behörden könnte die Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung des nationalen Kontextes Leitsätze und Empfehlungen an die operative Ebene ausgeben.

d. Vorschlag für Empfehlungen über die zeitliche Einteilung und Strukturierung von Prioritäten, Auswirkungen auf Ressourcen, Aktivitäten zur verbesserten Sichtbarkeit des Muster-Leitfadens und des Umsetzungsplans

Den Staaten wird empfohlen, die Empfehlungen im Laufe von 18 Monaten bis zwei Jahren umzusetzen. Dazu werden die folgenden Aktivitäten empfohlen:

Der Muster-Leitfaden bietet eine Sammlung von Ratschlägen und Ressourcen zur Verwendung und Weiterleitung von bzw. durch Teilnehmerstaaten sowie die Partnerorganisationen, die in den hier vorgestellten Bereichen aktiv sind. In manchen Fällen haben Länder zwar bereits einen eigenen Weg eingeschlagen, könnten aber dennoch von anderen lernen

bzw. sich über die Lücken oder Herausforderungen bei der Umsetzung austauschen, insbesondere bei der Konsultation mit und Einbindung von Unternehmen und anderen wichtigen StakeholderInnen. In anderen Fällen könnte für Länder der Austausch über bewährte Praktiken im Bereich Arbeitsmarktaufsicht und Gesetzesvollzug beim Aufbau von Kompetenz hilfreich sein.

Für die Aktivitäten wird der folgende Zeitplan vorgeschlagen:

Phase 1 (Monate 1–6): Grundlegung auf nationaler Ebene

- Welche konkreten Aktivitäten gesetzt werden, hängt von den vorhandenen Ressourcen ab. Die vom jeweiligen Teilnehmerstaat benötigten Geldmittel für die Koordinierung und Umsetzung der hier vorgestellten Maßnahmen sollten ermittelt werden, wie auch der Bedarf für die Umsetzung einschließlich Einrichtung einer Arbeitsgruppe, wobei Unterstützung von Partnerorganisationen (gegebenenfalls in Form von Finanzierung) in Anspruch genommen werden sollte.
- Als erstes könnte die Arbeitsgruppe eine Länderstudie erstellen, samt einer Übersicht der geltenden Gesetzgebung in den Bereichen öffentliche Beschaffung, Transparenz von Lieferketten, Menschenrechte, Zwangsarbeit und Bekämpfung von Menschenhandel.
- Teilnehmerstaaten können eine Bestandsaufnahme erwägen, unter anderem um festzustellen, welche Vorschriften, Werkzeuge oder Ressourcen zur Prävention und Bekämpfung von THB/LE in den jeweiligen staatlichen Lieferketten sowie zur Regulierung von Unternehmen im jeweiligen rechtlich Zuständigkeitsbereich bereits bzw. noch nicht von den relevanten Organen eingesetzt werden. Eine solche Bestandsaufnahme kann später als Vergleichsbasis benutzt werden, um Fortschritte oder Auswirkungen nachzuverfolgen.
- Um THB/LE-Risiken in ihren Lieferketten festzustellen, sollten die Teilnehmerstaaten knappe Risikobewertungen durchführen sowie Matrizen für das Risikomanagement erstellen.
- Aus der Reihe der Staaten, die am Arbeitsgruppen-Prozess teilnehmen, sollten nationale ExpertInnen auf den Gebieten öffentliche Beschaffung und Verwaltung sowie öffentliches Recht ausfindig gemacht werden.

Phase 2 (Monate 7–12): Konsultationen und Analysen

- Zum Entwurf von Analysen und Empfehlungen sollte sich die Arbeitsgruppe das erste Mal am Anfang von Phase 2 treffen.
- Unterschiedliche StakeholderInnen, darunter NGOs, Arbeitnehmerorganisationen bzw. Gewerkschaften und andere Mitglieder der Zivilgesellschaft, sollten dazu eingeladen werden, Forschungsergebnisse, Rat oder Expertenwissen zu THB/LE-spezifischen Vorschriften oder Herausforderungen beizusteuern und so die Tätigkeit der Arbeitsgruppe zu unterstützen.
- In diese Phase fallen die ersten Gespräche, sowohl mit Großunternehmen als auch KMUs, über mögliche Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen. Im Rahmen von Konsultationen könnten Feedback und Beiträge zur Verwertung in den Analysen der Arbeitsgruppe gesammelt werden.
- Eine laufende aktive Auseinandersetzung mit den durchführenden behördlichen StakeholderInnen in den OSZE-Teilnehmerstaaten stellt sicher, dass diese in die Politikgestaltung strukturell eingebunden sind und so frühzeitig und permanent Rückmeldungen geben können sowie als Institutionen Verantwortung für den Erfolg der neuen Politik und Richtlinien übernehmen und sich damit identifizieren.

Phase 3: (Monate 13–18): Ergebnisse und Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten freigeben sowie technische Unterstützung bei der Umsetzung bieten

- Zur Bekanntmachung der Ergebnisse und Empfehlungen sollte eine Reihe von Workshops und Veranstaltungen auf nationaler Ebene stattfinden. Anlässlich dieser Veranstaltungen erhält der Teilnehmerstaat technische Unterstützung, um die Regelungen im nationalen Kontext umsetzen zu können.
- Auf nationaler, bilateraler und multilateraler Ebene sollte unter den Teilnehmerstaaten ein Austausch stattfinden, damit ein kollaboratives Umfeld zur Umsetzung gefördert wird und aus der Erfahrung mit der Bewältigung ähnlicher Herausforderungen ein Nutzen für alle gezogen wird.
- Für die Umsetzung der Regelungen sowie die Überwachung der Auswirkungen sollten die Teilnehmerstaaten Ziele, Überwachungspläne und -Benchmarks im jeweiligen nationalen Kontext entwickeln.

Anhang:

Muster-Gesetze und -Klauseln

1. Öffentliche Beschaffung: Kriterien für die Auftragsvergabe¹⁷⁶

I. Präambel

II. Wichtige Begriffe

III. Bestimmungen

- A. Verbote
- B. Verpflichtungen
- C. Ausländische Staatsangehörige
- D. Zusammenarbeit unter Auftragnehmern
- E. Compliance-Plan
- F. Rechte ausländischer Arbeitnehmer
 - 1. Aufbewahrung von Unterlagen
 - 2. Beschwerdemechanismen
 - 3. Vereinbarungen mit Unterauftragnehmern, Arbeitsvermittlern und -maklern
 - 4. Screening von Arbeitsvermittlern
- G. Bestätigung
- H. Einreichung an die durchführende Behörde
- I. Verstöße
- J. Schulungen und Aufbau von Kapazitäten

I. Präambel:

Besorgt darüber, dass Millionen von Frauen, Männern und Kindern in der ganzen Welt Opfer von Menschenhandel sind, wie in [Verweis auf die Definition im relevanten nationalen Gesetz] und im Palermo-Protokoll¹⁷⁷ definiert, [Staat] hat Nulltoleranz für die strafbaren Handlungen, die Arbeitnehmer oder Mitarbeiter von Auftragnehmern durch die Beteiligung an Menschenhandel begehen. Darüber hinaus hat [Staat] gemäß [Liste der UN-Übereinkommen und relevanten IAO-Übereinkommen] und [Liste der UN-Übereinkommen] Verpflichtungen übernommen.

Mit Betonung der Tatsache, dass im Einklang mit nationalen Gesetzen sowie mit internationalen Übereinkommen und Verpflichtungen weitere Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel gesetzt werden müssen.

¹⁷⁶ Modellrechtssprache und Bestimmungen die aus mehreren Quellen stammen, einschließlich dem UN-Modellgesetz zum öffentlichen Auftragswesen (UNCITRAL Model Law on Public Procurement); UNODC-Modellgesetz gegen Menschenhandel (UNODC Model Law against Trafficking in Persons); S. 2234 – End Trafficking in Government Contracting Act von 2012 (U.S.); U. S. EO 13627; (U.S.) H. R. 4310 National Defense Authorization Act von 2013; und öffentliche Anmerkungen zum H.R. 4310 eingereicht vom Bündnis „End Slavery & Trafficking“ und Human Rights First.

¹⁷⁷ Menschenhandel im Sinne des Palermo-Protokolls: (a) „Menschenhandel“ ist die Anwerbung, Beförderung, Überstellung, Aufnahme oder der Empfang von Personen durch Androhung oder Anwendung von Gewalt oder durch andere Formen von Nötigung oder Entführung, des Betrugs, der Täuschung, des Machtmissbrauchs oder einer Position der Verletzlichkeit oder des Gebens oder Empfangens von Zahlungen oder Vorteilen, um die Zustimmung einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung zu erreichen. Die Ausbeutung umfasst mindestens die Ausbeutung der Prostitution anderer oder anderer Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Dienstleistungen, Sklaverei oder sklavenähnlicher Praktiken, Leibeigenschaft oder Organraub. (b) Die Zustimmung eines Opfers des Menschenhandels zu der in Ziff. a genannten beabsichtigten Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der in lit. a genannten Mittel angewendet wurde. (c) Die Einstellung, Beförderung, Überstellung, Unterbringung oder Aufnahme eines Kindes zum Zwecke der Ausbeutung gilt als „Menschenhandel“, auch wenn dies keine der unter lit. a genannten Mittel beinhaltet. (d) „Kind“ ist eine Person unter 18 Jahren.

In Bekräftigung unserer Verpflichtung als Staaten, Handlungen im Zuge des Menschenhandels als Straftaten zu behandeln, strafbare Handlungen in Zusammenhang mit Menschenhandel mit Dringlichkeit zu untersuchen und zu verfolgen, in Präventionsmaßnahmen zu investieren und den Opfern Hilfe zu leisten.

In der Erwägung, dass Menschenhandel ein Verbrechen ist, das innerstaatlich wie auch staatenübergreifend begangen wird, indem Kriminelle grenzübergreifend tätig sind, ist eine Zusammenarbeit von Staaten notwendig, um dieses Verbrechen wirksam bekämpfen zu können.

Besorgt darüber, dass Frauen, Männer und Kinder, insbesondere aus Randgruppen, Menschenhändlern zum Opfer werden können, und dass Arbeitnehmern in der ganzen Welt darüber berichten, wie sie mittels betrügerischer und irreführender Praktiken zum Opfer von illegalen AnwerberInnen mit falschen Arbeitsversprechen wurden.

In der Erkenntnis, dass diese illegalen Anwerber verschiedene Taktiken einsetzen, um ArbeitnehmerInnen zu täuschen und auszubeuten, indem sie deren wirtschaftliche Bedürftigkeit und andere Arten von Schutzbedürftigkeit zu ihrem eigenen Vorteil ausnutzen. Abgesehen davon, dass den Arbeitnehmern ihre Ausweisdokumente abgenommen, sie über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen oder den tatsächlichen Lohn getäuscht werden, oder ihnen Gewalt angetan oder angedroht wird, und illegale Anwerber den Arbeitnehmern oft Gebühren für den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten verrechnen.

In der Erwägung, dass Arbeitnehmern, sich oft verschuldet haben, um die Anwerbungsgebühren zu bezahlen, und hierauf nach Ankunft am Beschäftigungsort in einem System der Schuldknechtschaft gefangen sind und kaum Zugang zu Rechtsmitteln haben.

Unter Betonung der Tatsache, dass diese Taktiken durch Korruption begünstigt werden und zu Bedingungen beitragen, die das Risiko von Menschenhandel für Arbeitnehmern erhöhen können.

In Anerkennung der Tatsache, dass Arbeitnehmern selbst möglicherweise keinen Zugang zu Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten haben, verzweifelt nach Erwerbsmöglichkeiten suchen und im Fall der Ausbeutung möglicherweise keinen Zugang zu Abhilfen haben.

In Erinnerung an die Feststellung der Internationalen Arbeitsorganisation, dass „die Anwerbung auf den etablierten Arbeitsmarktbedarf antworten und nicht als Mittel dazu dienen sollte, das bestehende Angebot an Arbeitskräften zu ersetzen oder zu schmälern, Arbeitsstandards, Löhne oder Arbeitsstandards herabzusetzen, oder auf andere Weise die menschenwürdige Arbeit zu unterminieren.“¹⁷⁸

In Anerkennung der Tatsache, dass [Staat] als Beschaffer von Gütern und Dienstleistungen die Verantwortung hat sicherzustellen, dass Mittel von Steuerzahlern nicht zur Arbeitsausbeutung und zu Menschenhandel beitragen. In diesem Gesetz sind für die durchführende Behörde und andere beauftragte Personen zusätzliche Werkzeuge und Befugnisse vorgesehen, damit sichergestellt ist, dass staatliche Auftragnehmer die notwendigen Maßnahmen setzen, um den gesetzlichen Verpflichtungen zur Beseitigung von Menschenhandel aus staatlichen Lieferketten vollständig nachzukommen.

In Bekräftigung des Ziels dieser Gesetzgebung, schutzbedürftige Personen zu schützen, welche in den Lieferketten von Auftragnehmern, die Güter oder Dienstleistungen an [Staat] liefern, der Gefahr durch Menschenhandel ausgesetzt sind.

Mit Betonung der Tatsache, dass diese Schutzbestimmungen nach dem Vorbild ähnlicher Maßnahmen entwickelt wurden, die von anderen nationalen Regierungen und in der Privatwirtschaft eingesetzt wurden. Die in diesem Gesetz beschriebenen politischen Rahmenbedingungen sollen solchen Gütern und Dienstleistungen den Eingang in die staatliche Lieferkette verwehren, die durch Menschenhandel „beschmutzt“ sind, ohne die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des öffentlichen Beschaffungswesens zu beeinträchtigen.

Unter wiederholtem Hinweis darauf, dass durch diese Schutzbestimmungen öffentlichen Beschaffern, Auftragnehmern und Unterauftragnehmern geholfen wird, Arbeitsunterbrechungen sowie rechtliche Haftung als Folgen der Anwesenheit von Menschenhandelsopfern als Arbeitskräften in Lieferketten zu vermeiden.

II. Wichtige Begriffe

Anwerbungsgebühren: Gebühren für Vermittlung oder Anwerbung, oder auch beliebige andere Gegenleistungen, die von Beschäftigten oder potenziellen Beschäftigten im Tausch gegen Zugang zur Beschäftigung gefordert werden.

178 Zur weiteren Information siehe: "General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment." https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---pro-trav/---migrant/documents/publication/wcms_536755.pdf.

Lieferant: Ein Unternehmen oder Auftragnehmer, das bzw. der Güter oder Dienstleistungen an eine andere Rechtsperson liefert.

Auftragnehmer: Auftragnehmer jeder Ebene gemäß einer Fördervereinbarung, Vertragsvereinbarung oder Kooperationsvereinbarung.

Menschenhandel bzw. Handel mit Menschen [gleichbedeutend]: Wird im Palermo-Protokoll sowie in örtlich anwendbaren Gesetzen definiert. Eine Handlung, die gemäß einem der folgenden Gesetze als Straftat gilt:

- [Angabe der nationalen Gesetzgebung des Staates, gemäß der Menschenhandel als strafbare Handlung definiert wird];
- [Angabe der nationalen Gesetzgebung des Staates, gemäß der die Ausbeutung von Arbeitskräften als strafbare Handlung definiert wird];¹⁷⁹

Arbeitsvermittler bzw. Arbeitsanwerber [gleichbedeutend]: Eine natürliche oder juristische Person, die für den Auftragnehmer oder Lieferanten Arbeitskräfte bereitstellt.

Durchführende Behörde: Die zentrale oder örtlich zuständige staatliche Behörde, die mit der Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen beauftragt wird.

III. Bestimmungen:¹⁸⁰

A. Verbote. Auftragnehmern und Unterauftragnehmern des Staates [Staat] ist es verboten, sich an einer der folgenden Handlungen zu beteiligen:

1. Einsatz betrügerischer oder irreführender Praktiken bei der Anwerbung von Beschäftigten, unter anderem durch:
 - a. wesentliche Falschdarstellung der wichtigsten Beschäftigungsbedingungen, einschließlich Lohn, Lohnnebenleistungen, Arbeitsort, Wohnverhältnisse oder Unterkunft (falls arbeitgeberseitig bereitgestellt oder organisiert), dem bzw. der Beschäftigten verrechneter Kosten, gefährlicher Arbeitsbedingungen;
 - b. der Verrechnung von Anwerbungsgebühren an Beschäftigte;
 - c. dem Einsatz jeglicher Taktik, die gemäß [nationalem Gesetz gegen Menschenhandel] und dem Palermo-Protokoll als Menschenhandel gilt;
 - d. einer Handlung, durch die ein Ausweisdokument der beschäftigten Person wie z.B. Reisepass oder Führerschein zerstört, versteckt, abgenommen oder der Person auf sonstige Weise vorenthalten wird.
2. Ausländische Staatsangehörige. Sind Auftragnehmer und Unterauftragnehmer außerhalb des Staates [Staat] tätig, so dürfen sie sich an den folgenden Praktiken nicht beteiligen:
 - a. sich weigern, bei der Beendigung der Beschäftigung einer Person, die die Staatsbürgerschaft des Staates der Beschäftigung nicht besitzt und die zum Zweck der Arbeit zur Erfüllung eines Auftrags oder Subauftrags für den Staat [Staat] ins Land gebracht wurde, die Rückreisekosten für die beschäftigte Person zu übernehmen;
 - b. [Ausnahme für den Fall, dass die Kosten der Rückreise in den Heimatstaat durch ein gültiges MOU oder eine sonstige kodifizierte Vereinbarung zwischen dem entsendenden und dem aufnehmenden Staat gedeckt sind];
 - c. [Ausnahme für angeworbene Beschäftigte mit Bleiberecht im Staat der Beschäftigung, die sich freiwillig für den Verbleib entscheiden];
 - d. [Ausnahme für einen angeworbenen Arbeitnehmer, der als Opfer oder Zeuge bzw. Zeugin von Menschenhandel Hilfe bzw. Abhilfe begehrt];
 - e. einer anderen Handlung, bei der es sich gemäß [der durchführenden Behörde] um Begünstigung von Menschenhandel oder einen Beitrag dazu handelt.

¹⁷⁹ Die Musterbestimmung gibt eher die nationale als die internationale Gesetzgebung an, da es je nach Staat Unterschiede geben kann, was THB ausmacht. In den EU-Mitgliedstaaten kann der Menschenhandel beispielsweise auch erzwungene Kriminalität und erzwungenes Betteln als Formen des Menschenhandels umfassen, während Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die aber Vertragspartei des Palermo-Protokolls sind, nicht verpflichtet sind, diese Formen der Ausbeutung als Menschenhandel zu kriminalisieren.

¹⁸⁰ Auch abgeleitet vom LANDMARK Projekt, „Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette – ein rechtlicher Praxisleitfaden Für öffentliche Einkäufer“ (Das LANDMARK Konsortium, 2012), S. 67 und SOMO, „A review of Dutch policy for socially responsible public procurement“, *SOMO Paper* (März 2014).

B. Verpflichtungen. Auftragnehmer und Lieferanten sowie deren Unterauftragnehmer und Lieferanten sind verpflichtet, die Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), die Normen zur Prävention des Menschenhandels sowie [das anwendbare nationale Gesetz gegen Menschenhandel] und mindestens die folgenden grundlegenden Bestimmungen einzuhalten:¹⁸¹

1. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN);
2. die acht Kernübereinkommen der IAO zu Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierung sowie Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen (Nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 und 182);
3. UN-Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child), Artikel 32;
4. die im Staat der [Herstellung/Erbringung] für alle Teile von [Produkt/ Dienstleistung] geltende Gesetzgebung zu Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen;
5. die im Staat der [Herstellung/Erbringung] für alle Teile von [Produkt/ Dienstleistung] geltende Gesetzgebung zu Beschäftigung, einschließlich Bestimmungen zu Entlohnungsbedingungen und Sozialversicherungspflicht;
6. die im Staat der [Herstellung/Erbringung] für alle Teile von [Produkt/ Dienstleistung] geltende Gesetzgebung zu Umweltschutz; und
7. UN-Konvention gegen Korruption (*Convention against Corruption*).

C. Der Auftragnehmer muss alle Unterauftragnehmer und Lieferanten in dessen jeweiligen Lieferkette verpflichten, diese Vorgaben an die jeweils eigenen Unterauftragnehmer und Lieferanten auch auf der untersten Ebene der Güterherstellung und/oder des Rohstoffeinkaufs weiterzugeben.

D. Zusammenarbeit unter Auftragnehmern. Auftragnehmer und Unterauftragnehmer müssen [nach Vertragsklausel] ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen sowie der durchführenden Behörde oder von der durchführenden Behörde beauftragten Personen, insbesondere Prüfer, Vertreter von NGOs, Bedienstete der öffentlichen Sicherheit und des Arbeitsinspektorats zumutbaren Zugang zum Zwecke der Durchführung von Prüfungen, unabhängigen Ermittlungen oder anderen Handlungen, welche die Einhaltung dieser Anordnung, [des örtlich anwendbaren Gesetzes gegen Menschenhandel] sowie jeder anderen anwendbaren gesetzlichen Bestimmung oder Vorschrift zum Verbot des Menschenhandels sicherstellen sollen, gewähren.

E. Compliance-Plan. Neben anderen Gesichtspunkten wird die durchführende Behörde bei der Auftragsvergabe den Umstand in Betracht ziehen, ob [bei einem Auftrag ab einer bestimmten Höhe] der Auftragnehmer wie im vorliegenden Gesetz festgeschrieben vor der Vergabe jeweils einen zufriedenstellenden Plan für die Einhaltung von Vorgaben (Compliance-Plan) vorgelegt hat. Auftragnehmer sind gleichermaßen verpflichtet, während der Erfüllung des Auftrags oder Subauftrags einen im Hinblick auf die Art der Tätigkeit geeigneten Compliance-Plan einzuhalten. Der Compliance-Plan muss Folgendes umfassen:

- a. Feststellung der in der jeweiligen Lieferkette vorhandenen relevanten Risiken;
- b. Einzelheiten zu Sorgfaltsprüfungen oder sonstigen Prüfungen, um die Lieferkette im Hinblick auf diese Risiken zu überwachen;
- c. Ermittlungen oder relevante Aktivitäten beim Verdacht auf Menschenhandel;
- d. Pläne zur Abhilfe sowie Beschwerdemechanismen, die es Beschäftigten ermöglichen, ohne Angst vor Vergeltungsmaßnahmen alle Handlung zu melden, die gemäß diesem Gesetz oder der relevanten Gesetzgebung über Menschenhandel eine Kündigung des Vertragsverhältnisses rechtfertigen würde;
- e. Richtlinien, durch die sichergestellt wird, dass sich das Personal von Auftragnehmern und Unterauftragnehmern nicht an Menschenhandel oder ähnlichen Handlungen oder Aktivitäten beteiligt, sowie die zu setzende Maßnahmen gegen Personal, das gegen solche Richtlinien verstößt;
- f. Schulungen sowie Initiativen zur Bewusstseinsbildung, die zur Erfüllung dieses Gesetzes mit Beschäftigten und Unterauftragnehmern durchgeführt werden;
- g. Anwerbungs- und Entlohnungsplan, wonach ausschließlich mit solchen Personaldienstleistungsunternehmen kooperiert werden darf, deren Personal in Praktiken der verantwortungsbewussten Anwerbung von Arbeitskräften und der Vermeidung von Menschenhandel geschult wurde; wonach die Verrechnung von Anwerbungsgebühren an Beschäftigte verboten ist und wonach die Entlohnung den anwendbaren gesetzlichen Vorgaben des Gastgeberlandes entsprechen muss;

¹⁸¹ Abgeleitet von Special Contract Terms for Sustainable Supply Chains, Schweden.

- h. Die verwendeten Methoden, durch die den Beschäftigten bei der Anwerbung genaue Lohninformationen vorliegen. Gegebenenfalls kann so ein allfälliger Unterschied zwischen der zugesagten und der ausbezahlten Lohnhöhe erläutert werden;
- i. Unterkunftsplan, wenn von Auftragnehmer- oder Unterauftragnehmerseite eine Unterkunft bereitgestellt oder organisiert werden soll, damit sichergestellt ist, dass die Unterkunft die im Gastgeberland üblichen Wohn- und Sicherheitsstandards erfüllt. Falls zutreffend kann ein allfälliger Unterschied zwischen der zugesagten und der bereitgestellten Unterkunft erläutert werden;
- j. Verfahren zur Verhinderung, dass sich Unterauftragnehmer an Menschenhandel beteiligen, egal auf welcher Ebene.

F. Rechte ausländischer Arbeitnehmer. Im jeweiligen Compliance-Plan muss der Auftragnehmer im Detail darlegen, wie die folgenden Bestimmungen zur Wahrung der Rechte ausländischer Beschäftigter eingehalten werden:

1. Aufbewahrung von Unterlagen. Folgendes gilt für ausländische Beschäftigte:

- a. Es müssen ihnen Arbeitsverträge ausgestellt werden, in denen Folgendes angeführt wird: die Rechte und Pflichten von Beschäftigten im Hinblick auf Lohn, Lohnnebenleistungen, Arbeitszeit einschließlich Normalarbeitszeit und erforderlichen Mehr- bzw. Überstunden, arbeitsfreie Tage und Jahresurlaub, Arbeitsort, Wohnverhältnisse, Unterkunft, Gefahren durch die Arbeit, Disziplinar- und andere Verfahren, die zur Beendigung des Dienstverhältnisses führen können, Rechtsmittel und Beschwerdemechanismen;
- b. mindestens fünf Tage vor dem ersten Arbeitstag muss diesen Personen eine unterfertigte Kopie vom Original des jeweiligen Beschäftigungsvertrags in einer für sie verständlichen Sprache übergeben werden. Der Auftragnehmer muss dem Arbeitnehmer die Vertragsbedingungen erklären – mangels ausreichender Alphabetisierung in einer für ihn verständlichen Sprache – und eine Möglichkeit zur Überprüfung haben, ob dieser die Bedingungen klar verstanden hat und damit vollinhaltlich einverstanden ist;
- c. solche Personen müssen das Recht und die Möglichkeit haben, persönliche Ausweisdokumente einschließlich Reisepass, Arbeitserlaubnis und anderer Dokumente selbst zu verwahren;
- d. für ihre persönlichen Unterlagen müssen solche Personen am Arbeitsort und in der Unterkunft einen sicheren, verschließbaren Aufbewahrungsort mit unbeschränktem Zugang zu jeder Tageszeit erhalten. Muss der Auftragnehmer die Dokumente aus rechtlichen Gründen verwahren, so müssen diese auf Verlangen unverzüglich und bedingungslos zurückgegeben werden. Vorbedingungen für einen solchen Zugang sind strengstens verboten.

2. Rücktransport. Folgendes gilt für den Auftragnehmer:¹⁸²

- a. für Teile von Aufträgen und Subaufträgen, die außerhalb des Landes [Land] geleistet werden, ist bei der Beendigung der Beschäftigung einer Person, die die Staatsbürgerschaft des Staates der Beschäftigung nicht besitzt und die zum Zweck der Arbeit zur Erfüllung eines Auftrags oder Subauftrags für den Staat [Staat] ins Land gebracht wurde, ein Rücktransport bereitzustellen oder es sind die Rückreisekosten zu übernehmen; oder
- b. bei der Beendigung der Beschäftigung einer Person, die die Staatsbürgerschaft [des entsprechenden Staates] nicht besitzt und die zum Zweck der Arbeit zur Erfüllung eines Auftrags oder Subauftrags für [diesen Staat] ins Land gebracht wurde, ist ein Rücktransport bereitzustellen oder es sind die Rückreisekosten zu übernehmen, wenn laut bestehenden Leiharbeitsprogrammen die Übernahme solcher Kosten verpflichtend ist.
 - i. Die Bestimmungen in Absatz (a) und (b) dieses Abschnitts sind nicht auf solche Beschäftigte anzuwenden,
 - A. die das Bleiberecht im Staat der Beschäftigung besitzen und sich freiwillig für den Verbleib entscheiden;
 - B. die als Opfer von Menschenhandel [wie in diesem Gesetz definiert] Hilfe oder gesetzliche Entschädigung im Land der Beschäftigung begehren oder Zeugen in einem Verfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel sind. Der Auftragnehmer hat den Rücktransport bereitzustellen oder die Kosten dafür so zu übernehmen, dass die Opferhilfe, die rechtliche Entschädigung oder die Zeugenfähigkeit nicht behindert wird. Beispielsweise ist der Rücktransport auch zu einem Zeitpunkt anzubieten, der mit der Wahrnehmung einer Zeugenpflicht vereinbar ist.

3. Beschwerdemechanismen. Folgendes gilt für ausländische Beschäftigte:

- a. sie müssen über eine unabhängige Beschwerdemöglichkeit informiert werden und uneingeschränkten Zugang dazu haben;
- b. nach Einbringung einer Beschwerde müssen sie vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden;

¹⁸² "Federal Acquisition Regulation; Ending Trafficking in Person." Federal Register, The Daily Journal of the United States Government. 2. März 2015. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-01-29/pdf/2015-01524.pdf>.

- c. sie müssen Zugang zu einem solchen Beschwerdeverfahren erhalten, das die unparteiische und sofortige Untersuchung der angemeldeten Beschwerden unter Wahrung der Privatsphäre gewährleistet;
 - d. sie müssen Zugang zu transparenten Verfahren und Maßnahmen zur Abhilfe erhalten, einschließlich strafrechtlicher und zivilrechtlicher Verfahren, je nach Art der eingebrachten Beschwerde;
 - e. zur Umsetzung von Beschwerdemechanismen und Abhilfemaßnahmen sollte der Auftragnehmer aktiv Unterstützung von ArbeitsexpertInnen aus der Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften einholen.
3. Vereinbarungen mit Unterauftragnehmern, Arbeitsvermittlern und -maklern. Der Auftragnehmer muss die folgenden Unterlagen bereitstellen und pflegen:
- a. schriftliche Leistungsvereinbarungen zwischen dem Auftragnehmer einerseits und dessen jeweiligen Unterauftragnehmern, Lieferanten sowie Arbeitsvermittlern und -maklern;
 - b. eine formelle Vereinbarung mit jeder Rechtsperson im Unterauftragnehmerverhältnis, gemäß der der Auftragnehmer berechtigt ist, die jeweilige Rechtsperson sowie jedes andere an der Einstellung und Vermittlung von Arbeitskräften beteiligte Partnerunternehmen jederzeit einer Prüfung hinsichtlich der Einhaltung von Sorgfaltspflichten zu unterziehen;
 - c. Vereinbarungen mit eindeutiger Angabe der Gebühren, die für die Dienstleistungen der Rechtsperson im Unterauftragnehmerverhältnis bezahlt werden.
4. Screening von Arbeitsvermittlern. Folgendes gilt für den Auftragnehmer:
- a. es sind ausreichende Informationen und Nachweise einzuholen, um zu belegen, dass ein Arbeitsvermittler bzw. -anwerber alle in diesem Gesetz vorgesehenen anwendbaren Bestimmungen sowie die für den Auftragnehmer geltenden Vorgaben in Bezug auf faire und ethische Anwerbung einhalten wird;
 - b. Leistungsvorgaben bzw. -kriterien sind festzulegen und bereitzustellen, die es einem Unterauftragnehmer, Arbeitsvermittler oder -anwerber ermöglichen, die Bestimmungen dieses Gesetzes einzuhalten;
 - c. operative Verfahren sind zu entwickeln, anhand derer die Erfüllung der Leistungsvorgaben gewährleistet ist;
 - d. Unterauftragnehmern, Arbeitsvermittlern und -anwerbern sind Leitlinien für die Umsetzung der vom Auftragnehmer festgelegten Leistungsvorgaben zur Verfügung zu stellen.

G. Bestätigung. Vor der Auftragsvergabe sowie jährlich während des laufenden Auftrags oder Subauftrags wird der Auftragnehmer Folgendes bestätigen:

1. ein Compliance-Plan zur Prävention von Handlungen im Zusammenhang mit Menschenhandel wie in Abschnitt E und F dieses Gesetzes beschrieben wurde umgesetzt;
2. weder das Unternehmen selbst noch dessen Unterauftragnehmer haben sich an derartigen Handlungen beteiligt; oder Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer haben nach der Feststellung eines Verstoßes die geeigneten Maßnahmen zur Abhilfe, Weiterverweisung und Prävention gesetzt;
3. die Bestimmungen dieses Abschnitts (Abschnitt G) sind nicht auf Aufträge oder Subaufträge für die Lieferung von Serienprodukten anzuwenden.

H. Einreichung an die durchführende Behörde. Der in Abschnitt E und F beschriebene Compliance-Plan wird vor Auftragsbeginn sowie auf Verlangen der durchführenden Behörde eingereicht, wobei die Umsetzung spätestens zu Beginn der Vertragslaufzeit aufzunehmen ist. Der Auftragnehmer wird der durchführenden Behörde eine jährliche Aktualisierung vorlegen, mit Angaben zu den Maßnahmen, die nach einer festgestellten Verletzung dieses Gesetzes gegen Unterauftragnehmer oder Beschäftigte verhängt wurden, sowie Angaben zu den Abhilfemaßnahmen für identifizierte Opfer (falls zutreffend).

I. Verstöße. Bei Feststellung eines Verstoßes gegen dieses Gesetz oder andere relevante Bestimmungen wird die durchführende Behörde Folgendes unternehmen:

1. das Ausmaß der Nichteinhaltung feststellen;
2. dem Auftragnehmer die Möglichkeit geben, den festgestellten Verstoß zu erklären [oder die Feststellung zu bestreiten];
3. Maßnahmen setzen sowie den Auftragnehmer und Unterauftragnehmer dazu anzuleiten, dass ein gesetzeskonformes Verhalten wiederhergestellt wird;
4. Maßnahmen zum vorübergehenden oder permanenten Ausschluss des Auftragnehmers setzen, einschließlich Streichung aus der Liste der „bevorzugten Lieferanten“ oder ähnlichen Listen;
5. Auftragnehmer und Unterauftragnehmer strafrechtlich für Handlungen haftbar machen, die gegen die Gesetze des Staates [Staat] zur Prävention von Menschenhandel verstoßen, auch solche, die außerhalb von [Staat] als Tätigkeiten zur Erfüllung eines öffentlichen Auftrags des Staates [Staat] geleistet wurden.

J. Schulungen und Aufbau von Kapazitäten. Die durchführende Behörde wird Folgendes unternehmen:

1. jährlich eine Liste der Güter und Dienstleistungen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit von Opfern des Menschenhandels hergestellt bzw. bereitgestellt werden, zur Veröffentlichung zusammenstellen;
2. Listen der Auftragnehmer erstellen, welche die Bestimmungen dieses Gesetzes nachweislich einhalten bzw. nicht einhalten:
 - a. die Kriterien für die Zuweisung von Auftragnehmern zu einer der beiden Listen in nachvollziehbarer Art darlegen;
 - b. ein transparentes Verfahren festlegen, das es Auftragnehmern ermöglicht, zu den Verstößen Stellung zu nehmen, den Rechtsweg zu beschreiten sowie den gesetzeskonformen Zustand wiederherzustellen;
 - c. diese Liste anderen mit der Durchführung dieses Gesetzes beauftragten Behörden zur Verfügung stellen.
3. für öffentliche Institutionen in ganz [Staat] Leitlinien zum Zweck der Entwicklung solcher internen Verfahren und Kontrollen erstellen, um die im Rahmen der Auftragsvergabe und -verwaltung gesetzten Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel zu verbessern;
4. Schulungen für [Staats-] Bedienstete über den Vollzug der Aufsicht, insbesondere über Richtlinien, Zuständigkeiten, Regelungen und Verfahrensweisen, abhalten, damit diese die Durchführung dieses Gesetzes sowie sonstiger relevanter Bestimmungen durch Auftragnehmer beaufsichtigen;
5. Schulungen für [Staats-] Bedienstete über die verfügbaren Verfahrensweisen abhalten, die es ermöglichen, die Handlungen der Auftragnehmer zu überprüfen sowie Verletzungen des Menschenhandelsverbots durch Auftragnehmer und Unterauftragnehmer zu untersuchen und zu behandeln sowie die Folgen zu vermindern;
6. für die mit der Umsetzung dieses Gesetzes beauftragten [Staats-] und Gemeindebediensteten Schulungen abhalten und Mittel zur Überprüfung von Auftragnehmern hinsichtlich der in diesen gesetzlichen Bestimmungen festgelegten Sorgfaltspflicht, insbesondere durch Prüfungen, technologiegestützte Recherchen, Untersuchungen durch NGOs sowie gewerkschaftliche Aktivitäten bereitstellen.

2. Muster-Klausel zu Überwachung und Umsetzung¹⁸³

I. Begriffsbestimmungen:

Lieferant: Ein Unternehmen oder Auftragnehmer, das bzw. der Güter oder Dienstleistungen an eine andere Rechtsperson liefert.

Auftragnehmer: Auftragnehmer jeder Ebene gemäß einer Fördervereinbarung, Vertragsvereinbarung oder Kooperationsvereinbarung.

Menschenhandel bzw. Handel mit Menschen [gleichbedeutend]: Wird im Palermo-Protokoll sowie in örtlich anwendbaren Gesetzen definiert. Eine Handlung, die gemäß einem der folgenden Gesetze als Straftat gilt:

- [Angabe der nationalen Gesetzgebung des Staates, gemäß der Menschenhandel als strafbare Handlung definiert wird];
- [Angabe der nationalen Gesetzgebung des Staates, gemäß der die Ausbeutung von Arbeitskräften als strafbare Handlung definiert wird];¹⁸⁴

Arbeitsvermittler bzw. Arbeitsanwerber [gleichbedeutend]: Eine natürliche oder juristische Person, die für den Auftragnehmer oder Lieferanten Arbeitskräfte bereitstellt.

Durchführende Behörde: Die zentrale oder örtlich zuständige staatliche Behörde, die mit der Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen beauftragt wird.

¹⁸³ Basierend auf Direktoratet for forvaltning og IKT (difi)/Norway, *SRPP Contract Performance Clauses* (Revidiert: September 2012, Kopie beim Autor); UK Modern Slavery Act 2015 (S. 54); UK Home Office, *Transparency in Supply Chains etc. – A practical guide* (UK Home Office, 2015), S. 33; Hunter, Philip, Kepes, Quinn, *Human Trafficking & Global Supply Chains: A Background Paper*, Annex 3 (Ankara: 2012); CORE Coalition and partners, *Beyond Compliance: Effective Reporting Under the Modern Slavery Act: A civil society guide for commercial organisations on the transparency in supply chains clause*, (CORE, 2016).

¹⁸⁴ Die Musterbestimmung gibt eher die nationale als die internationale Gesetzgebung an, da es je nach Staat Unterschiede geben kann, was THB ausmacht. In den EU-Mitgliedstaaten kann der Menschenhandel beispielsweise auch erzwungene Kriminalität und erzwungenes Betteln als Formen des Menschenhandels umfassen, während Nicht-EU-Mitgliedstaaten, welche Vertragspartei des Palermo-Protokolls sind, nicht verpflichtet sind, diese Formen der Ausbeutung als Menschenhandel zu kriminalisieren.

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung: Untersuchungen und Recherchen der Praktiken von Lieferanten und Auftragnehmern, um festzustellen, unter welchen Verhältnissen und Bedingungen Arbeitnehmer in Betrieben arbeiten, unter anderem durch Prüfungen, computergestützte Recherchen, Technologien zur direkten Kommunikation mit Beschäftigten sowie Berichte von NGOs und Gewerkschaften.

II. Bestimmungen:

- A.** Aufgrund nachgewiesener Menschenrechtsverletzungen, insbesondere im Zusammenhang mit Menschenhandel, bei der Produktion von [Produktart], werden im Hinblick auf die Produktion Vertragsklauseln zur Prävention von Menschenhandel in Lieferketten in diese Vereinbarung aufgenommen. In diesem Sinne verpflichtet [Bezeichnung der durchführenden Behörde] Lieferanten dazu:
- a.** die Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu beachten;
 - b.** in der eigenen Lieferkette sowie bei der Herstellung der vertragsgegenständlichen Produkte die im Herstellungsland geltenden nationalen Gesetze zur Regelung von Arbeitsrechten und Arbeitsbedingungen zu beachten.
- B.** [Bezeichnung der durchführenden Behörde] verpflichtet Lieferanten, die Rechte, die in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festgelegt sind, sowie die IAO-Kernübereinkommen und Normen zur Prävention von Menschenhandel zu schützen bzw. durchzusetzen. [Bezeichnung der durchführenden Behörde] verpflichtet Lieferanten:
- 1.** die Kinderrechtskonvention, das IAO-Übereinkommen über das Mindestalter (Nr. 138), das IAO-Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182) durchzusetzen;
 - 2.** jeden Einsatz von Zwangs- oder Pflichtarbeit, Schuldknechtschaft oder unfreiwilliger Gefängnisarbeit zu verbieten sowie Beschäftigungspraktiken im Einklang mit den IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit – Übereinkommen über Zwangsarbeit (Nr. 29) und Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr. 105)¹⁸⁵ – zu verfolgen;
 - 3.** das Recht der Beschäftigten auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen im Einklang mit den Gesetzen der Staaten, in denen sie beschäftigt sind, sowie mit den IAO-Übereinkommen anzuerkennen: über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (Nr. 87) und über Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (Nr. 98).
- C.** Zur Umsetzung der in diesem Gesetz festgelegten Bestimmungen verpflichtet [Bezeichnung der durchführenden Behörde] die Lieferanten offenzulegen, welche Systeme zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung vorhanden sind, insbesondere, um Menschenhandel in ihren Lieferketten zu verhindern. [Bezeichnung der durchführenden Behörde] verpflichtet die Lieferanten:
- 1.** eine Unternehmenspolitik, eine Vertragsklausel und Vertragsbestimmungen oder einen Verhaltenskodex für den Anwendungsbereich von Lieferketten einzuführen, worin erklärt wird, dass Beschäftigte weder irgendeine Form von Zwangs- bzw. Pflichtarbeit, oder Gefängnisarbeit leisten müssen oder zu Schuldknechtschaft gezwungen werden. Jede Arbeit muss freiwillig erfolgen, und Beschäftigten ist die Freiheit zu gewähren, das Beschäftigungsverhältnis nach einer zumutbaren Frist jederzeit ohne Strafe zu kündigen;
 - 2.** regelmäßig über die von Lieferanten gesetzten Maßnahmen zur Durchsetzung der Bestimmungen dieses Gesetzes bei den eigenen Unterauftragnehmern und Lieferanten zu berichten;
 - 3.** Informationen über die Zusammensetzung und Struktur der Lieferkette einschließlich Informationen zu Unterauftragnehmern und Betriebsstandorten offenzulegen. Ausnahmen wird die durchführende Behörde im Rahmen des Zumutbaren gewähren, um die Privatsphäre sowie Eigentümerinteressen im Zusammenhang mit der geschäftlichen Tätigkeit zu schützen;
 - 4.** Maßnahmen zur Überwachung und Überprüfung, unter anderem durch externe, unabhängige Prüfer, einzurichten;
 - 5.** sicherzustellen, dass alle Unternehmen in der Lieferkette zum Zweck der Überwachung unabhängigen Organisationen, Dritten und zivilgesellschaftlichen Stakeholdern Zugang gewähren. Zusätzlich zu den Überwachungsmaßnahmen des Lieferanten und zur Sicherstellung der Einhaltung dieses Gesetzes ist [Bezeichnung der durchführenden Behörde] berechtigt, unabhängige Prüfungen von Lieferantenbetrieben durchzuführen;
 - 6.** Zur Möglichkeit der unabhängigen Überwachung gehört, dass sich Prüfer oder eine mit der Überwachung betraute Organisation mit den Arbeitern in deren erster Sprache privat und vertraulich unterhalten dürfen sowie mittels eines transparenten, unabhängigen Mechanismus schnell und effektiv auf deren Beschwerden reagieren kann.

¹⁸⁵ Protokoll 29 von der IAO-Konferenz 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit von 1930: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_319064.pdf.

3. Muster-Klausel zu Durchsetzung und Abhilfe¹⁸⁶

- A.** [Bezeichnung der durchführenden Behörde] verpflichtet Lieferanten:
1. über Stand und Fortschritt bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in ihren Lieferketten zu berichten;
 2. falls in den Lieferketten Menschenrechtsverletzungen und insbesondere Fälle von Menschenhandel festgestellt werden, sofort über die ergriffenen Abhilfemaßnahmen, einschließlich geleisteter Opferhilfe sowie jeder Anzeige relevanter strafbarer Handlungen bei der Strafverfolgungsbehörde, zu berichten;
 3. über die Maßnahmen, die zur Prävention weiterer Rechts- bzw. Normverletzungen in den Lieferketten des jeweiligen Unternehmens ergriffen wurden, zu berichten;
 4. über laufende Abhilfemaßnahmen zugunsten von Personen, die als Opfer von Menschenrechtsverletzungen und insbesondere von Menschenhandel Schaden erleiden, zu berichten;
 5. der durchführenden Behörde jährliche Berichte vorzulegen;
 6. damit diese Rechenschaftsberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wird die durchführende Behörde entweder diese Berichte in einer eigenen öffentlichen Datenbank verwalten oder diese an eine zentrale staatliche Behörde zur Verwaltung in einer solchen Datenbank weiterleiten.
- B.** Über einen Lieferanten, die seine Verpflichtungen im Zusammenhang mit Fristen oder Abhilfemaßnahmen nicht erfüllt, werden Sanktionen in Form einer in Tagessätzen bemessenen Geldstrafe verhängt [Geldstrafen können als Pauschalbetrag auf Basis nationaler Gepflogenheiten oder als Prozentbetrag des Auftragswertes berechnet werden].
- C.** Falls Berichte von Lieferanten über die Bestimmungen dieses Gesetzes keine relevanten Maßnahmen zur verbesserten Einhaltung von Normen in den Lieferketten enthalten, darf [Bezeichnung der durchführenden Behörde] den Auftrag nach Ablauf von [x] Tagen kündigen.

4. Muster-Klausel zu Transparenz in Lieferketten

Unternehmen: [örtlich geltende Definition einer Körperschaft]

Lieferant: Ein Unternehmen oder Auftragnehmer, das bzw. der Güter oder Dienstleistungen an eine andere Rechtsperson liefert.

Auftragnehmer: Auftragnehmer jeder Ebene gemäß einer Fördervereinbarung, Vertragsvereinbarung oder Kooperationsvereinbarung.

Menschenhandel bzw. Handel mit Menschen [gleichbedeutend]: Wird im Palermo-Protokoll sowie in örtlich anwendbaren Gesetzen definiert. Eine Handlung, die gemäß einem der folgenden Gesetze als Straftat gilt:

- [Angabe der nationalen Gesetzgebung des Staates, gemäß der Menschenhandel als strafbare Handlung definiert wird];
- [Angabe der nationalen Rechtsvorschriften des Staates, gemäß denen die Ausbeutung von Arbeitskräften als strafbare Handlung definiert wird oder zivilrechtliche Strafen für Zuwiderhandeln festgelegt sind];¹⁸⁷

Arbeitsvermittler bzw. Arbeitsanwerber [gleichbedeutend]: Eine natürliche oder juristische Person, die für den Auftragnehmer oder Lieferanten Arbeitskräfte bereitstellt.

Durchführende Behörde: Die zentrale oder örtlich zuständige staatliche Behörde, die mit der Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen beauftragt wird.

¹⁸⁶ Basierend auf Direktoratet for forvaltning og IKT (difi)/Norway, *SRPP Contract Performance Clauses* (Revidiert: September 2012, Kopie beim Autor); Das LANDMARK Projekt, „Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette – ein rechtlicher Praxisleitfaden Für öffentliche Einkäufer“ (Das LANDMARK Konsortium, 2012) S. 67.

¹⁸⁷ Die Musterbestimmung gibt eher die nationale als die internationale Gesetzgebung an, da es je nach Staat Unterschiede geben kann, was THB ausmacht. In den EU-Mitgliedstaaten kann der Menschenhandel beispielsweise auch erzwungene Kriminalität und erzwungenes Betteln als Formen des Menschenhandels umfassen, während Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die aber Vertragspartei des Palermo-Protokolls sind, nicht verpflichtet sind, diese Formen der Ausbeutung als Menschenhandel zu kriminalisieren.

Menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung: Untersuchungen und Recherchen der Praktiken von Lieferanten und Auftragnehmern, um festzustellen, unter welchen Verhältnissen und Bedingungen ArbeiterInnen in Betrieben arbeiten, unter anderem durch Prüfungen, computergestützte Recherchen, Technologien zur direkten Kommunikation mit Beschäftigten sowie Berichte von NGOs und Gewerkschaften.

Bestimmungen:

- A.** Ein Unternehmen, das in einem Wirtschaftssektor in [Staat] Güter herstellt oder Dienstleistungen anbietet und einen Gesamtjahresumsatz von mindestens [Angabe der Höhe] erwirtschaftet, hat jährlich einen Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel zu erstellen, in dem die Unternehmenspolitik zur Prävention von Menschenhandel dargelegt wird. Der Bericht muss von der Geschäftsleitung unterfertigt sein, darunter dem oder der Geschäftsführer (CEO) und dem Aufsichtsrats- bzw. Verwaltungsratsvorsitzenden;
- B.** Dieses Gesetz gilt für Unternehmen, die in [Staat] Güter herstellen oder Dienstleistungen anbieten und einen Gesamtjahresumsatz ab [Angabe der Höhe] erwirtschaften;
- C.** Der Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel besteht aus:
 - 1.** einem ausdrücklichen Bekenntnis zur Vermeidung und Bekämpfung von Menschenhandel überall im eigenen Geschäftsbetrieb sowie in allen unternehmerischen Lieferketten;
 - 2.** Angaben zu den Maßnahmen, die im vergangenen Geschäftsjahr zur Prävention von Menschenhandel überall im eigenen Geschäftsbetrieb sowie in allen unternehmerischen Lieferketten gesetzt wurden;
 - 3.** Angaben zu den Abhilfemaßnahmen, die in allfälligen aufgedeckten Fällen von Menschenhandel gesetzt wurden, einschließlich Anzeigen bei der Strafverfolgungsbehörde;
 - 4.** Unternehmen mit einem Gesamtumsatz unter [Angabe der Höhe] können auch erklären, dass keinerlei Maßnahmen gesetzt wurden;
 - 5.** Angaben zu allfälligen schweren Verstößen gegen Arbeitsrecht im Bereich der operativen Unternehmenstätigkeit oder [Unterauftragnehmer-Ebenen einfügen], die innerhalb der fünf Jahre vor Veröffentlichung des Berichts angezeigt oder gerichtlich entschieden wurden.
- D.** Der Gesamtumsatz wird gemäß Vorgaben von [Bezeichnung der durchführenden Behörde] bestimmt;
- E.** Bei Nichteinhaltung: Ein Unternehmen, das seiner Berichtspflicht nicht nachkommt, kann von [Bezeichnung der durchführenden Behörde] für jeden Tag bis zur Erfüllung der Veröffentlichungspflicht gemäß diesem Gesetz mit einer Geldstrafe [in Höhe von] belegt werden.

Inhalt und Veröffentlichung der Präventionspolitik zu Menschenhandel – Muster-Klausel zur Festlegung der von den Transparenz-Vorschriften erfassten Unternehmen

- [Bezeichnung der durchführenden Behörde] hat eine Liste jener Unternehmen zu erstellen, die in Einklang mit diesem Gesetz verpflichtet sind, einen Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel zu veröffentlichen. Die durchführende Behörde wird Folgendes unternehmen:
 - 1.** jährlich eine Liste jener Unternehmen veröffentlichen, die gemäß diesem Gesetz zur Veröffentlichung eines Rechenschaftsberichts zur Prävention von Menschenhandel verpflichtet sind;
 - 2.** diese Bestimmung gilt für Unternehmen mit einem Jahresumsatz ab der in diesem Gesetz bestimmten Höhe, die in einem Wirtschaftssektor in [Staat] auch als Teil einer Gruppe tätig sind;
 - 3.** „Umsatz“ ist jener Betrag, der sich aus der Lieferung von Gütern oder Dienstleistungen als Teil der ordentlichen Geschäftstätigkeit des Unternehmens oder des Tochterunternehmens nach Abzug von:
 - a.** Handelsrabatten,
 - b.** Mehrwertsteuer [oder der vergleichbaren Steuer im Teilnehmerstaat] und
 - c.** allfälligen anderen auf dieser Grundlage berechneten Steuern ergibt.
 - 4.** Der Umsatz wird als Gesamtumsatz des Unternehmens sowie allfälliger Tochterunternehmen, auch solcher ausschließlich außerhalb von [Staat] tätigen, berechnet.

Inhalt und Veröffentlichung der Präventionspolitik zu Menschenhandel – Muster-Klausel zu Erscheinungshäufigkeit und Mitteilungsform

- Die durchführende Behörde hat Anforderungen für die Mitteilungsform des Rechenschaftsberichts zur Prävention von Menschenhandel festzulegen. Unternehmen, die diesem Gesetz unterliegen, sind dazu verpflichtet:
 - 1.** den Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel jährlich zu aktualisieren;

2. den Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel gut sichtbar auf ihrer Website zu veröffentlichen;
 3. auf der Einstiegsseite ihrer Website einen direkten Verweis auf den Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel anzubringen;
 4. den Rechenschaftsbericht zur Prävention von Menschenhandel in eine von der durchführenden Behörde bereitgestellte Datenbank hochzuladen [sofern eine nationale Datenbank/Datensammlung eingerichtet wird].
- Der Bericht sollte von der obersten Führungsebene des Unternehmens geprüft und freigegeben werden und von dem bzw. der Vorstandsvorsitzenden bzw. CEO oder einer dem CEO direkt unterstellten Führungskraft unterfertigt sein.
 - Die Nichteinhaltung der unter A und B angeführten Anforderungen für die Mitteilung gilt als Nichteinhaltung der Berichtspflicht gemäß diesen Bestimmungen und unterliegt daher der von der durchführenden Behörde festgesetzten nach Tagsätzen bemessenen Geldstrafe.

Andere Werkzeuge und Ressourcen

1. UNCITRAL-Modellgesetz

Eine zentrale internationale Norm für das öffentliche Beschaffungswesen ist das 2011 verabschiedete UN-Modellgesetz zum öffentlichen Auftragswesen (*UNCITRAL Model Law on Public Procurement*).¹⁸⁸ Das Modellgesetz soll bestehende internationale Normen zum öffentlichen Beschaffungswesen harmonisieren sowie in der öffentlichen Auftragsvergabe auf nationaler Ebene zu besseren Ergebnissen beitragen. Damit werden im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens die Anforderungen in der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (*Convention against Corruption*) umgesetzt. Die öffentliche Beschaffung wird zu jenen staatlichen Tätigkeitsfeldern gezählt, die am anfälligsten für Korruption sind. Manchen Schätzungen zufolge gehen in staatlich geförderten Projekten 2030 % des Projektwertes durch Korruption verloren. Das Gesetz trägt auch dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*WTO Agreement on Government Procurement, GPA*) Rechnung.¹⁸⁹ Sowohl das Modellgesetz als auch das GPA sollen die grenzüberschreitende Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren fördern sowie diskriminierende Handelsregeln abbauen. Innerhalb bestimmter Grenzen erlauben beide auch Unterstützung für KMU sowie die heimische Wirtschaft, doch im Allgemeinen wird gefordert, Güter oder Dienstleistungen aus anderen Ländern gegenüber einheimischen Produkten nicht zu benachteiligen.¹⁹⁰

Mit dem Modellgesetz werden zwei übergeordnete Ziele verfolgt: erstens ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis, und zweitens die Vermeidung von Rechtsverletzungen in der öffentlichen Beschaffung.¹⁹¹ Wie im EU-Zusammenhang ausgelegt, steht hinter einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis die Verpflichtung von staatlichen Behörden, durch eine möglichst kosteneffiziente Beschaffung die Interessen der SteuerzahlerInnen zu wahren.¹⁹² Das zweite Ziel ist besonders eng mit den Bemühungen verknüpft, Korruption in der öffentlichen Beschaffung abzubauen. Die öffentliche Beschaffung wird zu jenen staatlichen Tätigkeitsfeldern gezählt, die am anfälligsten für Korruption sind. Manchen Schätzungen zufolge gehen in staatlich geförderten Projekten 2030 % des Projektwertes durch Korruption verloren.¹⁹³

Das UNCITRAL-Modellgesetz erlaubt die Berücksichtigung von „sozialen Faktoren“ wie etwa Beschäftigungsbedingungen oder auch „ethischen Faktoren“ wie Menschenrechten, Arbeitsausbeutung oder Kinderarbeit. Diese Faktoren können mittels Qualifikationskriterien für LieferantInnen und AuftragnehmerInnen unter dem Begriff „nachhaltige Beschaffung“ subsumiert werden (Artikel 9 Modellgesetz). Dementsprechend wird „nachhaltige Beschaffung“ als Überbegriff für die Verfolgung sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischer Ziele im Beschaffungswesen verstanden.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Verabschiedet von der UN Commission on International Trade Law on 1 July 2011, A/66/67, annex I.

¹⁸⁹ Plurilateral Agreement on Government Procurement of the World Trade Organization, am 1. Januar 1996 in Kraft getreten.

¹⁹⁰ Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 347.

¹⁹¹ UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, (Wien: UNCITRAL, 2014), S. 3.

¹⁹² Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 347.

¹⁹³ OECD, *Corruption in Public Procurement*, 2016, S. 5.

¹⁹⁴ UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, (Vienna: UNCITRAL, 2014), S. 4.

Der Leitfaden zum UNCITRAL-Modellgesetz bezeichnet Menschenrechte als „ethischen Faktor“, der dem Überbegriff der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zugeordnet wird. Wie oben bereits erwähnt, ist die Berücksichtigung menschenrechtlicher Gesichtspunkte in der öffentlichen Beschaffung nicht ganz neu. Dieses Konzept hat etwa in Initiativen gegen Diskriminierung bereits eine Rolle gespielt.¹⁹⁵ Bei der Umsetzung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (*sustainable public procurement, SPP*) handeln staatliche Behörden nachhaltig, indem sie etwaige soziale, ökologische oder ökonomische Folgen des Beschaffungsprozesses mitbedenken.¹⁹⁶ Dadurch erlangen menschenrechtliche Faktoren denselben Stellenwert wie etwa Umweltfaktoren. In der Vergangenheit war SPP auf Umweltthemen fokussiert und entsprechend wurden viele „grüne“ beschaffungspolitische Richtlinien entwickelt. Innerhalb von SPP ist mit der Zeit das Interesse für soziale Anliegen erwacht.¹⁹⁷ Doch auch wenn im Zusammenhang mit SPP auf soziale Faktoren verwiesen wird, ist innerhalb des größeren Themenbereichs der sozialen Faktoren ein spezieller Fokus auf Menschenrechtsthemen gefragt. Mit der Förderung von Menschenrechten, insbesondere im Zusammenhang mit THB/LE in Lieferketten, hat man sich erst in jüngster Zeit auseinandergesetzt.¹⁹⁸

2. UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte¹⁹⁹

Allgemeine Prinzipien

Diese Leitprinzipien beruhen auf der Anerkennung

- (a) der bestehenden Verpflichtungen der Staaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, zu schützen und zu gewährleisten;
- (b) der Rolle von Wirtschaftsunternehmen als spezialisierte Organe der Gesellschaft, die spezialisierte Aufgaben wahrnehmen, und als solche alle geltenden Gesetze einzuhalten und die Menschenrechte zu achten haben;
- (c) der Notwendigkeit, Rechten und Verpflichtungen im Fall ihrer Verletzung angemessene und wirksame Abhilfemaßnahmen entgegenzustellen.

Diese Leitprinzipien finden Anwendung auf alle Staaten und transnationale wie sonstige Wirtschaftsunternehmen, ungeachtet ihrer Größe, Branche, ihres Standorts, ihrer Eigentumsverhältnisse und ihrer Struktur. Diese Leitprinzipien sind als großes Ganzes anzusehen und sowohl in ihren einzelnen Teilen als auch in ihrer Gesamtheit nach Maßgabe ihres Ziels auszulegen, die Standards und Verfahrensweisen in Bezug auf Unternehmen und die Menschenrechte so zu verbessern, dass greifbare Ergebnisse für betroffene Personen und lokale Gemeinwesen erzielt werden und somit auch zu einer sozial nachhaltigen Globalisierung beitragen. Diese Leitprinzipien sind keineswegs so auszulegen, dass durch sie neue völkerrechtliche Verpflichtungen geschaffen oder etwaige Rechtsverpflichtungen eines Staates eingeschränkt oder untergraben würden, die dieser nach dem Völkerrecht mit Bezug auf die Menschenrechte eingegangen ist oder denen er unterworfen sein mag. Diese Leitprinzipien sind auf nicht-diskriminierende Weise umzusetzen, mit besonderem Augenmerk auf die Rechte und Bedürfnisse, wie auch Herausforderungen von Individuen, die Gruppen oder Bevölkerungssegmenten angehören, deren Schutzbedürftigkeit und Marginalisierungsrisiko besonders hoch ist, sowie unter gebührender Berücksichtigung der unterschiedlichen Risiken, mit denen Frauen im Gegensatz zu Männern konfrontiert sein können.

Der volle Textwortlaut der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist hier nachzulesen:

https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

¹⁹⁵ McCrudden, Christopher, "Using public procurement to achieve social outcomes", *Natural Resources Forum* 28, (Malden, MA: United Nations, veröffentlicht von Blackwell Publishing, 2004), SS. 260–263.

¹⁹⁶ Siehe beispielsweise SPP, verwendet von UN Environmental Program (UNEP): UNEP, *Sustainability of Supply Chains and Sustainable Public Procurement – a Pre Study*, (UNEP, 2014), S. 31.

¹⁹⁷ International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, C Methven O'Brien et al), *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016), S. 17.

¹⁹⁸ Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible Public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015, S. 345.

¹⁹⁹ "UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte" Umsetzung des Rahmenbedingungen der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“ DGZN/GIZ 2014. Zugriff am 6. Februar 2018. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

3. Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG²⁰⁰

Öffentliche Aufträge – Festlegung klarer Grundregeln [Zusammenfassung]

Die Richtlinie legt Vorschriften für die Nutzung öffentlicher Aufträge für die Erbringung von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch Unternehmen oder natürliche Personen sowie mögliche Ausnahmeregelungen fest.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Richtlinie legt fest, dass alle Bieter gleich behandelt werden müssen und nicht diskriminiert werden dürfen, wenn nationale Behörden im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Bieter zur Abgabe von Angeboten für Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen auffordern. Außerdem muss das Verfahren transparent gestaltet werden.

Schwellenwerte

Die für öffentliche Aufträge geltenden Vorschriften müssen eingehalten werden, wenn die jeweiligen Auftragswerte über den folgenden Obergrenzen liegen:

- 5.225.000 EUR bei öffentlichen Bauaufträgen (ab 1.1.2016);
- 135.000 EUR bei Aufträgen von zentralen Regierungsbehörden (ab 1.1.2016);
- 209.000 EUR bei Aufträgen von subzentralen öffentlichen Auftraggebern und Regierungsbehörden (ab 1.1.2016);
- 750.000 EUR bei Aufträgen für soziale und andere besondere Dienstleistungen.

Die Europäische Kommission überprüft diese Schwellenwerte alle zwei Jahre, um festzustellen, ob sie im Hinblick auf die internationalen Pflichten der EU angepasst werden sollten.

Kriterien

Der Auftrag wird an das wirtschaftlich günstigste Angebot vergeben, das insbesondere auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt wird. Dieses Kriterium berücksichtigt Faktoren wie die Kostenwirksamkeit insgesamt, die Qualität, soziale und umweltbezogene Aspekte sowie Handels- und Lieferbedingungen.

Innovation und kleine Unternehmen

Die Richtlinie führt ein neues Verfahren ein, das die Entwicklung von innovativen Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen fördern soll. Um kleinen Unternehmen die Teilnahme zu erleichtern, werden öffentliche Auftraggeber durch die neuen Vorschriften ermutigt, Großaufträge in einzelne Lose zu unterteilen.

Schutzvorschriften

Die EU-Länder müssen sicherstellen, dass Wirtschaftsteilnehmer und ihre Unterauftragnehmer alle auf EU- und nationaler Ebene geltenden umweltbezogenen, sozialen und arbeitsrechtlichen Auflagen, Tarifverträge und jegliche einschlägigen internationalen Verpflichtungen einhalten.

Insbesondere um einen Missbrauch der Arbeitnehmerrechte zu verhindern, verschärft die Richtlinie die Regelungen für ungewöhnlich niedrige Angebote.

Ausnahmen

Die Richtlinie fordert in keiner Weise, dass EU-Regierungen Dienstleistungen, die sie selbst erbringen möchten, anderweitig vergeben. Des Weiteren berührt sie nicht die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten.

Die Bereiche der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste sind von dieser Richtlinie ausgeschlossen. Diese werden stattdessen durch Richtlinie 2014/25/EU geregelt.

Außerdem können einige Branchen, wie etwa der Bereich der elektronischen Kommunikation, Forschung und Entwicklung, Verteidigung und Sicherheit, unter bestimmten Umständen ausgenommen werden.

RECHTSAKT

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65–242)

VERBUNDENE RECHTSAKTE

Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243–374)

Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94, 28.3.2014, S. 1–64)

Der volle Textwortlaut der EU-Richtlinie ist hier nachzulesen:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

²⁰⁰ "Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG Text von Bedeutung für den EWR" EUR-Lex . 2014. Zugriff am 6. Februar 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:32014L0024>.

4. IAO P029 – Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930

Artikel 1

1. Bei der Umsetzung seiner aus dem Übereinkommen entstehenden Verpflichtungen zur Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit hat jedes Mitglied wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anwendung zu verhindern und zu beseitigen, um den Opfern Schutz und Zugang zu geeigneten und wirksamen Rechtsbehelfen und Abhilfemaßnahmen, wie zum Beispiel Entschädigung, zu gewährleisten und um die für Zwangs- oder Pflichtarbeit Verantwortlichen zu bestrafen.
2. Jedes Mitglied hat in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine innerstaatliche Politik und einen innerstaatlichen Aktionsplan zur wirksamen und dauerhaften Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu entwickeln, unter Einbeziehung systematischer Maßnahmen der zuständigen Stellen und gegebenenfalls in Koordinierung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie mit anderen in Betracht kommenden Gruppen.
3. Die in dem Übereinkommen enthaltene Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit wird bekräftigt, und daher haben die in diesem Protokoll genannten Maßnahmen ein gezieltes Vorgehen gegen den Menschenhandel für die Zwecke von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu umfassen.

Artikel 2

Die zur Verhütung von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu treffenden Maßnahmen haben zu umfassen:

- (a) die Aufklärung und Unterrichtung der Menschen, insbesondere derjenigen, die als besonders anfällig gelten, um zu verhindern, dass sie zu Opfern von Zwangs- oder Pflichtarbeit werden;
- (b) die Aufklärung und Unterrichtung der Arbeitgeber, um zu verhindern, dass sie in Zwangs- oder Pflichtarbeitspraktiken verwickelt werden;
- (c) Bemühungen, um sicherzustellen, dass:
 - (i) der Geltungsbereich und die Durchsetzung der für die Verhütung von Zwangs- oder Pflichtarbeit relevanten Gesetzgebung, gegebenenfalls einschließlich des Arbeitsrechts, alle Arbeitnehmer und alle Wirtschaftssektoren mit einschließen; und
 - (ii) die Arbeitsaufsichtsdienste und die sonstigen Dienste, die für die Durchführung dieser Gesetzgebung verantwortlich sind, gestärkt werden;
- (d) den Schutz von Personen, insbesondere Wanderarbeitern, vor möglichen missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken während des Anwerbungs- und Vermittlungsverfahrens;
- (e) die Unterstützung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, um den Risiken von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorzubeugen und darauf zu reagieren;
- (f) die Bekämpfung der zugrunde liegenden Ursachen und Faktoren, die die Risiken von Zwangs- oder Pflichtarbeit erhöhen.

Artikel 3

Jedes Mitglied hat wirksame Maßnahmen zu ergreifen zur Ermittlung, zur Befreiung, zum Schutz, zur Erholung und zur Rehabilitation aller Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie zur Bereitstellung anderer Formen von Hilfe und Unterstützung.

Artikel 4

1. Jedes Mitglied hat sicherzustellen, dass alle Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit, ungeachtet ihrer Anwesenheit oder ihres Rechtsstatus im Hoheitsgebiet, Zugang zu geeigneten und wirksamen Rechtsbehelfen und Abhilfemaßnahmen, wie zum Beispiel Entschädigung, haben.
2. Jedes Mitglied hat im Einklang mit den Grundsätzen seiner Rechtsordnung die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen Stellen die Befugnis haben, Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit wegen ihrer Beteiligung an unrechtmäßigen Tätigkeiten, zu denen sie als unmittelbare Folge der ihnen auferlegten Zwangs- oder Pflichtarbeit gezwungen worden sind, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen.

Artikel 5

Die Mitglieder haben zusammenzuarbeiten, um die Verhütung und Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit sicherzustellen.

Artikel 6

Die Maßnahmen zur Anwendung der Bestimmungen dieses Protokolls und des Übereinkommens sind durch die innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder durch die zuständige Stelle nach Absprache mit den in Betracht kommenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden festzulegen.

Artikel 7

Die Übergangsbestimmungen von Artikel 1 Absätze 2 und 3 und der Artikel 3 bis 24 des Übereinkommens sind zu streichen.

Artikel 8

1. Ein Mitglied kann dieses Protokoll gleichzeitig mit der Ratifikation des Übereinkommens oder jederzeit danach durch Mitteilung seiner förmlichen Ratifikation dieses Protokolls an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes zur Eintragung ratifizieren.
2. Dieses Protokoll tritt zwölf Monate, nachdem die Ratifikationen zweier Mitglieder durch den Generaldirektor eingetragen worden sind, in Kraft. In der Folge tritt dieses Protokoll für jedes Mitglied zwölf Monate nach der Eintragung seiner Ratifikation in Kraft, und das Übereinkommen bindet das betreffende Mitglied unter Einbeziehung der Artikel 1 bis 7 dieses Protokolls.

Artikel 9

1. Ein Mitglied, das dieses Protokoll ratifiziert hat, kann das Übereinkommen unter Einhaltung der dafür vorgesehenen Bedingungen in Artikel 30 durch förmliche Mitteilung an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes aufkündigen; die Kündigung wird von diesem eingetragen.
2. Die Kündigung des Übereinkommens gemäß dessen Artikel 30 oder 32 hat ohne Weiteres die Wirkung einer Kündigung dieses Protokolls.
3. Jede Kündigung dieses Protokolls gemäß den Absätzen 1 oder 2 dieses Artikels wird erst ein Jahr nach der Eintragung wirksam.

Artikel 10

1. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes gibt allen Mitgliedern der Internationalen Arbeitsorganisation Kenntnis von der Eintragung aller Ratifikationen, Erklärungen und Kündigungen, die ihm von den Mitgliedern der Organisation mitgeteilt werden.
2. Der Generaldirektor wird die Mitglieder der Organisation, wenn die Eintragung der zweiten Ratifikation erfolgt ist, auf den Zeitpunkt aufmerksam machen, zu dem dieses Protokoll in Kraft tritt.

Artikel 11

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes übermittelt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Eintragung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen vollständige Auskünfte über alle von ihm eingetragenen Ratifikationen, Erklärungen und Kündigungen.

Artikel 12

Der französische und der englische Wortlaut dieses Protokolls sind in gleicher Weise verbindlich.

Der volle Textwortlaut von IAO P029 – Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 ist hier nachzulesen:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_319064.pdf

5. C094 – Übereinkommen über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen, 1949 (Nr. 94)

Dieses Übereinkommen findet auf Verträge Anwendung, die folgenden Bedingungen entsprechen:

- (a) Mindestens eine der Vertragsparteien muss eine Behörde sein;
- (b) die Ausführung des Vertrages muss in sich schließen
 - (i) die Aufwendung von Geldmitteln durch eine Behörde,
 - (ii) die Beschäftigung von Arbeitnehmern durch die andere Vertragspartei;
- (c) der Vertrag muss zum Inhalt haben
 - (i) die Ausführung öffentlicher Bau-, Umbau-, Ausbesserungs- oder Abbrucharbeiten,
 - (ii) die Herstellung, Vereinigung, Behandlung oder Beförderung von Arbeitsstoffen, Zubehör oder Ausrüstungsgegenständen oder
 - (iii) die Leistung oder Bereitstellung von Diensten;
- (d) der Vertrag muss von einer Zentralbehörde eines Mitgliedes der Internationalen Arbeitsorganisation abgeschlossen sein, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist.

Der volle Textwortlaut von C094 – Übereinkommen über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen, 1949 (Nr. 94) ist nachzulesen unter:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c094_de.htm


Literaturverzeichnis

1. Ilain, Jean, Crane, Andrew, Lebaron, Genevieve und Behbahani, Laya, *Forced Labour's Business Models and Supply Chains* (Joseph Rowntree Foundation: 2013).
2. Andrees, Beate, Nasri, Alix und Swiniarski, Peter, "Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster safe migration: Models, challenges and opportunities", *IAO Arbeitspapiere*, (IAO, 2015).
3. Belgium, Guide for Sustainable Procurement (16. Mai 2014).
4. Bhutta, Mahmood, Santhakumar, Arthy im Auftrag von the British Medical Association Medical Fair und Ethical Trade Group, und in Zusammenarbeit mit European Working Group on Ethical Public Procurement, *In good hands – Tackling labour rights concerns in the manufacture of medical gloves*, (März 2016).
5. Business and Human Rights Resource Center und die IGB, Modern Slavery in Company Operation and Supply Chains: Mandatory transparency, mandatory due diligence and public procurement due diligence, September 2017.
6. California Transparency in Supply Chains Act, A Resource Guide, Kalifornien Justizministerium (2015).
7. Cernat, Lucien, Kutlina-Dimitrova, Zornitsa, "International Public Procurement: From Scant Facts to Hard Data", *Chief Economist Note*, 1. Ausgabe, April 2015, (EU Trade, 2015).
8. CIPS Knowledge, *Ethical Purchasing Practices*, (2013).
9. Europarat Ministerkomitee, Recommendation CM/ REC (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, verabschiedet am 2. März 2016.
10. Europarat – Expertengruppe gegen Menschenhandel, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Belgium, GRETA (2013) 14, (Straßburg: GRETA, 2013).
11. Europarat – Expertengruppe gegen Menschenhandel, Report concerning the implementation of the CoE Convention against THB by Cyprus, GRETA (2015) 20, (Straßburg: GRETA, 2015).
12. Europarat – Expertengruppe gegen Menschenhandel, Report submitted by the Romanian Authorities on measures to comply with the Committee of the Parties Recommendation, GRETA (2014) 9, (GRETA, 2014).
13. Europarat – Expertengruppe gegen Menschenhandel, Report concerning the implementation of the CoE Convention against Trafficking in Human Beings by Slovenia, GRETA (2013) 20, (GRETA, 2013).
14. Europarat Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), Explanatory Memorandum to Recommendation CM/ REC (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on human rights and business, (CM/2016) 18-addfinal.
15. Europarat, Emerging Good Practice by State Authorities, the Business Community and Civil Society in the Area of Reducing Demand for Human Trafficking for the Purpose of Labour Exploitation, M. Dottridge (Juni 2016).
16. CORE Coalition and partners, *Beyond Compliance: Effective Reporting Under the Modern Slavery Act: A civil society guide for commercial organisations on the transparency in supply chains clause*, (CORE, 2016).
17. Dänisches Institut für Menschenrechte (DIHTR) und International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), "Protecting Human Rights through Government Procurement", *Bericht des Expertenworkshop organisiert von der UNO-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte* (7. Mai 2014), (Genf: DIHR, ICAR 2014).
18. Dänisches Institut für Menschenrechte (DIHTR), "The State Duty To Protect Against Business-Related Human Rights Abuses: Unpacking Pillar 1 and 3 of the UN Guiding Principles on Human Rights and Business", *Matters of concern Human rights' research papers Series*.
19. *No. 2014/1*, S. Lagoutte (Kopenhagen 2014).
20. Dänischer nationaler Aktionsplan – Implementierung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Dänische Regierung, 2014).
21. de Schutter, Olivier, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary* (Cambridge University Press 2010).
22. de Schutter, Olivier u. a. Human Rights Due Diligence: The Role of States (2012).
23. Direktoratet for forvaltning og IKT (difi)/Norway, *SRPP Contract Performance Clauses* (Revidiert: September 2012, Kopie mit Author).
24. Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, *Nachhaltige Beschaffung des Bundes: Stand der Umsetzung, Bericht zu Maßnahme 3.4 des Masterplans Cleantech*, (EFD, 2014).

25. Electronics Watch, *Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation*, (Electronics Watch, 2016).
26. Electronics Watch, *Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation*, (Electronics Watch, 2016)
27. Ethical Trading Initiative, Base Code Guidance: Modern Slavery (2014 geändert).
28. Ethical Trading Initiative, Human Rights Due Diligence Framework (Mai 2016).
29. European Institute for Crime Prevention and Control, Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea Region (2014).
30. Finnwatch, Perspectives on the Quality of Social Responsibility Monitoring Schemes (Februar 2016).
31. FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union: States' obligations and victims' rights*, (Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2015).
32. France briefing: Taking aim at corporate human rights abuse, Ethical Corporation (August 2017).
33. Gallagher Anne, Skrivankova, Klara, "Human Rights and Trafficking in Persons – 15th Informal ASEM Seminar on Human Rights" (2015).
34. Fung, Archon, Graham, Mary and Weil, David, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* (Cambridge University Press: 2008).
35. Gangmasters & Labour Abuse Authority, Construction Protocol (Oktober 2017).
36. G20, Schwerpunkte des G20 Gipfels 2017 (Dezember, 2016).
37. Global Research und India Committee of the Netherlands, Rock Bottom – *Modern Slavery and Child Labour in South Indian Granite Quarries*, (Utrecht: Glocal Research and India Committee of the Netherlands, 2015).
38. Schwedisches Regierungsbüro, Finanzministerium, Nationale öffentliche Beschaffungsstrategie
39. Harvard Business Review, 80% of Companies Don't Know if Their Products Contain Conflict Minerals (Januar 2017).
40. Health Care Without Harm, Sustainable Public Procurement in European Healthcare, (2014).
41. HEUNI (European Institute for Crime Prevention and Control), Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea region, L. Sorrentino, A. Jokinen (Helsinki 2014).
42. HM Revenue and Customs, *Use of Labour Providers: Advice on due diligence*, Großbritannien (30. Januar 2014, aktualisiert am 1. Februar 2016).
43. UNO Menschenrechtsrat, "Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children – Expert consultation on human trafficking and global supply chains", A/HRC/23/48/Add. 4 (4. März 2013).
44. UNO Menschenrechtsrat, "Trafficking in persons, especially women and children: efforts to combat human trafficking in supply chains of businesses" A/HRC/RES/23/5 (19. Juni 2013).
45. Hunter, Philip, Kepes, Quinn, *Human Trafficking & Global Supply Chains: A Background Paper*, Anhang 3 (Ankara: 2012).
46. ICCR, Best Practice Guidance on Ethical Recruitment of Migrant Workers (April 2017).
47. IHRB, Dhaka Principles for Migration with Dignity (2016).
48. IHRB, Recruitment Fees, IHRB Briefing (Mai 2016).
49. IHRB, Responsible Recruitment, Remediating Worker-Paid Recruitment Fees (November 2017).
50. IAO, Decent Work in Global Supply Chains, (Genf: IAO, 2016).
51. IAO, Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen (angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, Genf, 18. Juni 1998 (Anhang bearbeitet 15. Juni 2010)).
52. IAO, Fair Recruitment Initiative, Fostering Fair Recruitment Practices, Preventing Human Trafficking and Reducing Costs of Labour Migration (2017).
53. IAO, Fighting Forced Labour: The Example of Brazil, 2009.
54. IAO, General Survey concerning the Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94) and Recommendation (No. 84), Report 111 (Part1B), (Genf: Internationale Arbeitskonferenz 97. Tagung, 2008).
55. ILO Indicators of Forced Labour, Special Action Programme to combat Forced Labour.
56. IAO, *Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94)*, (Genf: 32. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 29. Juni 1949).
57. IAO, Gewinne und Armut: die Wirtschaft der Zwangsarbeit, (Genf: IAO, 2014).
58. IAO, Bericht (IV) I: Verstärktes Handeln zur Beendigung von Zwangsarbeit, (Genf: IAO, Internationale Arbeitskonferenz 103. Tagung 2014).
59. IAO, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, *Forced Labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors*, B. Andrees (Genf: Internationale Arbeitsorganisation, 2008).

60. IAO, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung von Zwangsarbeit, *Fighting Forced Labour: The Example of Brazil*, Patricia Trindade Maranhão Costa, (IAO, 2009).
61. Internationale Arbeitsorganisation, *International Labour Standards in Procurement: Integrating the Social Dimension into Procurement Policies and Practices*, (2008).
62. International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, (2016).
63. IOM, *Counter Trafficking and Assistance to Vulnerable Migrants: Annual Report of Activities*, (Genf, 2011).
64. Issara Institute, Issues Brief: Slavery Free Recruitment Systems, A Landscape Analysis of Fee-Free Recruitment Initiatives (September 2016).
65. IGB, Scandal, Inside the Global Supply Chains of 50 top Companies, Frontlines Report (2016).
66. Jägers, Nicola; Rijken, Conny, "Prevention of Human Trafficking for Labor Exploitation: The Role of Corporations", *Northwestern Journal of International Human Rights* (12. Band, 1. Ausgabe, 3. Artikel, 2014).
67. Lake, Quintin, Macalister, Jamie, Berman, Cindy, Gitsham, Matthew and Nadine Page, *Corporate approaches to addressing modern slavery in supply chains: A snapshot of current practice* (Ethical Trading Initiative, 2015).
68. LeBaron, Genevieve, Lister, Jane, "Ethical Audits and the Supply Chain of Global Corporations", *SPERI Global Political Economy Brief* Nr. 1, (SPERI, 2016).
69. Lukas, Karin, Labour Rights and Global Production (Graz/Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag 2013).
70. Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Buying Power and Human Rights in the Supply Chain: Legal Options for Socially Responsible Public Procurement of Electronic Goods", *The International Journal of Human Rights* 19 (3), April 2015.
71. Martin-Ortega, Olga, Outhwaite, Opi, Rook, William, "Promoting responsible electronics supply chains through public procurement", *BHRE Research Series* (Strategiepapier Nr. 1, Januar 2015), (Business, Human Rights and the Environment Research Group, 2015).
72. McCrudden, Christopher, "Using public procurement to achieve social outcomes", *Natural Resources Forum* 28, (Malden, MA: United Nations, Herausgeber Blackwell Publishing, 2004).
73. McCrudden, Christopher, 'Buying social justice – Equality, Government Procurement, & Legal Change' (2007, Oxford: OUP).
74. Methven O'Brien, Claire, "Essential services, public procurement and human rights in Europe", *Universität Groningen Rechtsfakultät, Research Paper Series 22/2015*, Januar 2015.
75. National Action Plans on Business and Human Rights, Dänisches Institut für Wirtschaft und Menschenrechte (www.globalnaps.org).
76. National Agency for Public Procurement, Mapping Initiatives for Ethical Public Procurement in Europe. Im Auftrag gegeben von der europäischen Arbeitsgruppe "öffentliches Beschaffungswesen" und der staatlichen Behörde für öffentliche Beschaffung (2017).
77. Northern Ireland Human Rights Commission, *Public Procurement and Human Rights in Northern Ireland*, (Belfast, 2013).
78. NYU Stern Center for Business and Human Rights, Recruitment of the Migrant Labor Force in the Gulf Construction Industry (April 2017).
79. OECD, Corruption in Public Procurement, (OECD, 2016).
80. OECD, Leitsätze für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Minerale aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, Dritte Ausgabe (2016).
81. OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur konstruktiven Stakeholderbeteiligung im Rohstoffsektor (Februar 2017).
82. OECD-FAO Leitfaden für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten (2016).
83. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector (2017).
84. OECD, Leitsätze für multinationale Unternehmen (2011 Ausgabe).
85. OECD, Size of Public Procurement, *Government at a Glance 2015* (2015).
86. OECD, Supply Chains and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: BSR Discussion Paper on Responsible Supply Chain Management (2010).
87. OHCHR, *Ein Leitfaden für Unternehmen: Menschenrechtsstrategien entwickeln*, (The Global Compact, 2012).
88. OSZE, 2003 *Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels*, PC. DEC/557.
89. *OSZE Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels – ein Jahrzehnt später (Zusatz 2013)*.
90. OSZE, Beschluss Nr. 8/07 über die Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften (MC. DEC/8/07).
91. OSZE, Beschluss Nr. 6/17, Verstärkung der Bemühungen zur Verhütung des Menschenhandels (MC. DEC/6/17).
92. OSZE, Ending Exploitation. Ensuring that Businesses do not Contribute to Trafficking in Human Beings: Duties of States and the Private Sector (Occasional Paper Series Nr. 7).
93. OSZE, Ministerrat, Beschluss Nr. 4/16 Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität (Hamburg, 9. Dezember 2016).

94. Parlamentarische Versammlung der OSZE, Resolution über die Verpflichtung, bei der Vergabe von Regierungsaufträgen über Waren und Dienstleistungen Menschenhandel zu bekämpfen (Helsinki: OSZE PA, 2015).
95. OSZE, *Situation Analysis on Corporate Social Responsibility in Albania: Current Practices and Challenges of Extractive Industries*, (Albanien: OSZE/ Botschaft von Kanada, 2013).
96. OSZE, Occasional paper *“Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude”*, Februar 2011.
97. OSZE Survey Report 2016: Efforts to Implement OSCE Commitments and Recommended Actions to Combat Trafficking in Human Beings.
98. Prokopets, Alexandra, “Trafficking in Information: Evaluating the Efficacy of the California Transparency in Supply Chains Act of 2010”, *37 Hastings International and Comparative Law Review* 351 (2014).
99. “Bericht des UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie – Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights”, A/HRC/8/5 (7. April 2008).
100. “Bericht des UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie,”Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework”, A/HRC/17/31 (2011).
101. SOMO, Fact Sheet “Social Responsible Public Procurement of Garments and Textiles – Focus on the role of European governments and organisations in the public and semi-public sectors”, (2014).
102. SOMO, “A review of Dutch policy for socially responsible public procurement”, SOMO Paper (März 2014).
103. SOMO/La Strada, *Engaging the Private Sector to End Human Trafficking: A Resource Guide for NGOs*, S. Hoff, K. McGauran (Oktober 2015).
104. Stumberg, Robert, Ramasastry, Anita, Roggensack, Meg, *Turning a Blind Eye – Respecting Human Rights in Government Purchasing*, (ICAR, 2014).
105. Swedwatch, “Healthier Procurement – Improvements to working conditions for surgical instrument manufacture in Pakistan”, *Bericht 73* (19. März 2015), (Viveka Risberg, 2015).
106. LANDMARK Projekt, *Sozial-verantwortliche öffentliche Beschaffung in Europa – Praxisbeispiele zu Nachweisverfahren*, (Das LANDMARK-Konsortium, 2012).
107. LANDMARK Projekt, *Überprüfung sozialer Verantwortung entlang der Zulieferkette – ein rechtlicher Praxisleitfaden für öffentliche Einkäufer*, (Das LANDMARK-Konsortium, 2012).
108. UK Home Office, *Transparency in Supply Chains etc. – A practical guide* (Innenministerium des Vereinigten Königreichs, 2015).
109. UNCITRAL, *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, (Wien: UNCITRAL, 2014).
110. UNEP, *Sustainability of Supply Chains and Sustainable Public Procurement – A Pre Study*, (UNEP, 2014).
111. UNEP, *The Sustainable Public Procurement Programme of the 10-Year Framework of Programmes (10YFP SPP Programme): Principle of Sustainable Public Procurement*, (UNEP, 2015)
112. UNO Generalversammlung Resolution 55/25, Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (November 2000).“
113. UNO Generalversammlung, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, A/70/260 (3. August 2015).
114. UNO Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, ICCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 (29. März 2004).
115. UNICEF, Kinderrechte und unternehmerisches Handeln, 2012.
116. UNODC, Global Report on Trafficking in Persons (Wien 2012).
117. UNODC, The Concept of Exploitation in the Trafficking in Persons Protocol, Themenblatt, (Wien: UNO, 2015).
118. USDOL, List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor (Zugriff Dezember 2017).
119. U. S. End Trafficking in Government Contracting Act of 2012 (S. 2234) 112. Kongress (2011–2012).
120. U. S. Durchführungsverordnung 13627: Strengthening Protections Against Trafficking in Persons in Federal Contracts (25. September 2012).
121. US Federal Acquisition Regulation (FAR), Subpart 22.17 – Combating Trafficking in Persons, 22.1703 Policy.
122. Verité, Strengthening Protections against Trafficking in Persons in Federal and Corporate Supply Chains, (Januar 2015).
123. Verité, Strengthening Protections Against Trafficking in Persons in Federal and Corporate Supply Chains – Research on Risk in 43 Commodities Worldwide, (2016).
124. Victoria State Government, Inquiry into the Labour Hire Industry and Insecure Work (Dezember 2017).
125. Vilnius Ministererklärung über die Bekämpfung jeder Form von Menschenhandel (MC. DOC/1/11/Corr. 1); MC. DEC/7/13 (2011).



Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa setzt sich in 57 Staaten für Stabilität, Wohlstand und Demokratie ein. Dies geschieht anhand von politischem Dialog über gemeinsame Werte sowie durch praktischen Einsatz zur nachhaltigen Veränderung.

Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators
für die Bekämpfung des Menschenhandels
Wallnerstraße 6,
1010 Wien, Österreich
Tel: + 43 1 514 36 66 64
Fax: + 43 1 514 36 62 99
E-Mail: info-cthb@osce.org
www.osce.org/cthb