

# Regulierung von Vermittlern auf dem Arbeitsmarkt und die Rolle der Sozialpartner bei der Verhütung des Menschenhandels

## Zusammenfassung

### Einleitung

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, einen Beitrag zur Erarbeitung eines Behörden-Leitfadens für bewährte Verfahren zur Überwachung und Kontrolle der für Arbeitsvermittler geltenden Regelungen und Vorschriften zu leisten, um Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zu verhindern. Der Bericht führt die Forschungsergebnisse zu zwei wichtigen Fragen zusammen: Wie werden Arbeitsvermittler durch die Behörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten reguliert, und in welchem Umfang tragen die Tätigkeiten der Sozialpartner zur Verhinderung von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft bei? Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft, er befasst sich nicht mit Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Der Bericht beruht auf Informationen des Eurofound-Netzwerks europäischer Korrespondenten in allen 28 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen.

### Politischer Kontext

Seit Ende der 1990er Jahre haben Bemühungen zur Verhinderung von Menschenhandel eine hohe Priorität auf der politischen Agenda der EU. Durch die Annahme des Palermo-Protokolls im Jahr 2002 zur Verhütung von Menschenhandel wurde die Annahme des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union und eines Plans der EU zur Bekämpfung von Menschenhandel im gleichen Jahr untermauert. Im Jahr 2011 nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer an. Ausgehend von der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels umfasst die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 (COM (2012) 286 final) eine Reihe von Maßnahmen, die auf die Verhinderung, den Schutz, die Verfolgung und den Aufbau von Partnerschaften abzielen. In der Strategie wird zudem die Anwerbung als ein für den Menschenhandel relevanter Bereich ermittelt und die Bedeutung der Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen bei der Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels hervorgehoben.

### Wichtigste Erkenntnisse

In dem Bericht werden Rechtsvorschriften, Regelungen und Tätigkeiten der Sozialpartner zur Bekämpfung der potenziellen Beteiligung von Arbeitsvermittlern am Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft analysiert. Im ersten Teil des Berichts werden der politische Kontext und Definitionen erörtert sowie verschiedene Möglichkeiten betrachtet, bei denen Arbeitsvermittler mit Menschenhandel in Verbindung stehen könnten. Arbeitsvermittler sind private oder öffentliche Stellen oder Einrichtungen, die als Vermittler zwischen einem Arbeitssuchenden und dem Arbeitgeber auftreten und entweder als Arbeitsvermittlungsagenturen oder Leiharbeitsagenturen tätig sind.

Die Forschungsarbeit zeigt, dass gegen Ende des 20. Jahrhunderts, nachdem in vielen EU-Mitgliedstaaten Beschränkungen aufgehoben worden waren und die Regulierung der Leiharbeit begonnen hatte, ein rasanter Anstieg der Zahl der Arbeitsvermittler zu verzeichnen war.

Zu den maßgeblichen europäischen und internationalen Vorschriften zählen die Richtlinie über Leiharbeit (2008/104/EG) und das IAO-Übereinkommen 181, in denen Arbeitsvermittlungsorganisationen sowie verschiedene nationale Maßnahmen zur Regulierung und Überwachung von Arbeitsvermittlern geregelt werden. Zu den häufigsten Formen einer Regulierung von Arbeitsvermittlern in der EU zählen Zulassungs-, Eintragungs- und Zertifizierungsregelungen.

Im Rahmen der Forschung wurden vier Sektoren ermittelt, in denen in den meisten Ländern Probleme hinsichtlich Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft festzustellen waren: Landwirtschaft, Bauwesen, Hausarbeit sowie Hotels und Restaurants. In manchen Ländern zählen Einzelhandel (Belgien und Schweden), Kosmetik- und Friseursalons (Finnland), Beförderung (Rumänien) sowie Abfall und Abfallverwertung (Dänemark) zu den problematischen Sektoren.

Die Sozialpartner stellen Informationen und Erfahrungen mit Blick auf die betrügerische Anwerbung und Ausbeutung von Arbeitskräften zur Verfügung. Der Austausch von Informationen, die gegenseitige Unterstützung und eine wirksame Zusammenarbeit sind bei der Verhinderung und Beseitigung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft von zentraler Bedeutung. Auf internationaler Ebene haben die Sozialpartner für den Leiharbeitssektor (Uni Global und CIETT) im Jahr 2008 eine Absichtserklärung zur Leiharbeit unterzeichnet, in der sich beide Seiten zur Unterstützung eines Regulierungsrahmens verpflichten, um zu verhindern, dass Leiharbeiter die Rechte und Bedingungen von anderen Arbeitnehmern unterbieten. Den Forschungsergebnissen zufolge erkennen die nationalen Sozialpartner zunehmend ihre Verantwortung in diesem Bereich und bringen ihre Bedenken hinsichtlich betrügerischer Anwerbung und ausbeuterischer Arbeitsbedingungen zum Ausdruck. Trotz dieser Tätigkeiten scheint dem Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft jedoch nach wie vor auf nationaler Ebene keine Priorität eingeräumt zu werden.

Die Sozialpartner in den Mitgliedstaaten und Norwegen haben verschiedene Methoden zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft durch Arbeitsvermittler entwickelt. Diese ergänzen staatliche Strategien und können vielerlei Formen annehmen, wie etwa Tarifverträge, gemeinsame Initiativen, Dialog mit der Regierung, Kampagnen, Systeme zur Bearbeitung von Beschwerden, länderübergreifende Zusammenarbeit, Erarbeitung von Verhaltenskodizes, Bereitstellung von Informationen und Schulungsmaterial, vermehrte Kontrollen und Nutzung von Medien.

Der Bericht zeigt auf, dass das Engagement der Sozialpartner in diesem Bereich häufig eine Herausforderung darstellt. Da Arbeitgeberverbände nicht alle Arbeitsvermittler abdecken, kann die Kontrolle, insbesondere im Fall von kleinen oder mittleren Arbeitsvermittlungsunternehmen, problematisch sein. Gewerkschaften sind nicht immer in der Lage, alle Arbeitnehmer zu erreichen, dies gilt insbesondere für Arbeitnehmer in einer „versteckten“ oder isolierten Beschäftigung.

## Empfehlungen für die Politik

Beispiele für sich herausbildende bewährte Verfahren werden im gesamten Bericht hervorgehoben. Zu den Maßnahmen nationaler Regierungen zählen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Kontrollen der Arbeitsaufsichtsbehörden, die Einführung von Rechtsvorschriften und Regelungen, die Förderung einer Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden, Orientierungshilfen im Wege von Sensibilisierung, Ausbildung und ethischen Richtlinien, Unterstützung für Opfer sowie Zusammenarbeit mit Sozialpartnern. Zahlreiche

Beispiele für neue bewährte Verfahren von Regierungen und den Sozialpartnern umfassen eine Ausrichtung auf die Opfer und Versuche, für das Thema Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zu sensibilisieren. Da in Bezug auf Arbeitsvermittler oder gar Arbeitgeber konkret nur wenig bewährte Verfahren ermittelt werden konnten, wird in dem Bericht hervorgehoben, dass von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften mehr getan werden könnte, um dieses Problem zu bekämpfen. In Ländern mit einem funktionierenden sektoralen sozialen Dialog könnten die Sozialpartner eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb und Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen entwickeln.

Bei der Erarbeitung eines Behörden-Leitfadens für bewährte Verfahren zur besseren Überwachung und Kontrolle der geltenden Regelungen und Vorschriften, um Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft durch Arbeitsvermittler zu verhindern, sollten die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

- Entwicklung eindeutiger nationaler Definitionen von Arbeitsvermittlern, Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft auf Grundlage der einschlägigen europäischen Richtlinien und internationalen Instrumente;
- Heranziehung präziser Definitionen zur Verbesserung der Datenerhebung über die Bedeutung von Arbeitsvermittlern und das Auftreten von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft;
- Stärkung der Abdeckung von eingetragenen, zugelassenen und/oder zertifizierten Arbeitsvermittlern;
- Nutzung einer verbesserten Eintragung, Zulassung und/oder Zertifizierung, um die umfassende Durchsetzung und Sanktionierung von Arbeitsvermittlern zu unterstützen, die möglicherweise am Anfang des Menschenhandels stehen;
- Ausbau der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Behörden und Sozialpartnern;
- Unterstützung kohärenter und wirksamer bilateraler und trilateraler gemeinsamer Aktivitäten beim Umgang mit Arbeitsvermittlern und Anwerbungspraktiken sowie dem Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft;
- Unterstützung der Sozialpartner bei einer Stärkung ihrer kollektiven Vertretung, insbesondere in kleinen und mittleren Arbeitsvermittlungsunternehmen.

### Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „*Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour*“ (Regulierung von Vermittlern auf dem Arbeitsmarkt und die Rolle der Sozialpartner bei der Verhütung des Menschenhandels) ist abrufbar unter <http://eurofound.europa.eu/de/publications>.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Andrea Fromm, Forschungsbeauftragte, unter [afr@eurofound.europa.eu](mailto:afr@eurofound.europa.eu).