

I

Entschließung über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die 2017 in Genf zu ihrer 106. Tagung zusammengetreten ist,

nach Durchführung einer allgemeinen Aussprache auf der Grundlage des Berichts IV, *Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen*,

1. nimmt die folgenden Schlussfolgerungen an;
2. bittet den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, die Schlussfolgerungen gebührend zu berücksichtigen und dem Internationalen Arbeitsamt bei ihrer Umsetzung Orientierungshilfe zu bieten; und
3. ersucht den Generaldirektor:
 - a) einen Aktionsplan für die Umsetzung der Schlussfolgerungen zur Prüfung durch den Verwaltungsrat auszuarbeiten;
 - b) die Schlussfolgerungen den einschlägigen globalen, regionalen und internationalen Organisationen zur Kenntnisnahme zu übermitteln und ihnen bei den Beiträgen der IAO zu dem Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration Rechnung zu tragen; und
 - c) die Schlussfolgerungen bei der Erstellung zukünftiger Programm- und Haushaltsvorschläge zu berücksichtigen und sie und die einschlägigen Aspekte der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bei der Durchführung von Programm und Haushalt für 2018-19 soweit wie möglich umzusetzen.

Schlussfolgerungen über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung

I. CHANCEN, HERAUSFORDERUNGEN UND RISIKEN DER ARBEITSMIGRATION

1. Die Arbeitsmigration ist ein Merkmal der heutigen Arbeitsmärkte und der Zukunft der Arbeit. Die nationalen und internationalen Politikagenden stellen die Arbeitsmigration zunehmend in den Vordergrund. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration zeigen die globale Bedeutung dieser Frage und bieten der Internationale Arbeitsorganisation (IAO) eine wichtige Gelegenheit, ihre Agenda für menschenwürdige Arbeit, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, zu fördern.

2. Die Arbeitsmigration wird vielfältiger und komplexer. Die temporäre Arbeitsmigration breitet sich immer weiter aus. Viele Länder sind jetzt gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Zielländer. Es finden sich mehr und mehr Frauen unter den Wanderarbeitnehmern, und in manchen Sektoren, wie dem Betreuungssektor und der hauswirtschaftlichen Arbeit, stellen sie die Mehrheit der Wanderarbeitskräfte. Sie können mit Diskriminierung, Ausbeutung und Missbrauch, einschließlich Gewalt und Belästigung, konfrontiert sein.

3. Eine gut gesteuerte Arbeitsmigration kann zur nachhaltigen Entwicklung von Herkunfts-, Transit- und Zielländern beitragen und Wanderarbeitneh-

¹ Angenommen am 16. Juni 2017.

mern und ihren Familien Vorteile und Chancen bieten. Sie kann für ein Gleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sorgen, bei der Entwicklung und Übertragung von Fertigkeiten auf allen Ebenen helfen, einen Beitrag zu Sozialschutzsystemen leisten, Innovationen fördern und Gemeinwesen kulturell und gesellschaftlich bereichern. Eine schlecht gesteuerte Arbeitsmigration kann Risiken und Herausforderungen, auch für nachhaltige Entwicklung und menschenwürdige Arbeit, in Herkunfts-, Transit- und Zielländern mit sich bringen, insbesondere für geringbezahlte Arbeitnehmer. Diese Risiken können Unsicherheit und Informalität, Fachkräfteabwanderung, Vertreibung, zunehmendes Risiko von Kinderarbeit, Schuldknechtschaft, Zwangsarbeit, Menschenhandel, Sicherheits- und Gesundheitsgefahren und andere Defizite an menschenwürdiger Arbeit, umfassen. In manchen Fällen haben einige dieser Risiken tödliche Folgen. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, Missverständnisse und Fehlinformationen kommen zu den mit der Arbeitsmigration verbundenen allgemeinen Herausforderungen hinzu.

4. Die Maximierung des Nutzens der Arbeitsmigration und die Minimierung der Risiken und sozialen Kosten erfordern eine solide und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung. Der IAO als einzigartiger dreigliedriger Organisation mit ihrem rechtbasierten Ansatz fällt hierbei eine wichtige Rolle zu, und sie hat bereits umfangreiche Arbeiten durchgeführt, die sie auch in die Lage versetzen werden, bei menschenwürdiger Arbeit im Rahmen der Arbeitsmigration eine Führungsrolle zu übernehmen und starke Beiträge zu dem Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration und zur Umsetzung der Agenda 2030 zu leisten.

II. AUF DEM WEG ZU EINER FAIREN UND WIRKSAMEN ARBEITSMIGRATIONSTEUERUNG

5. In Anbetracht dessen, dass alle Staaten das souveräne Recht haben, ihre eigene Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration zu entwickeln, und dass die Chancen und Risiken auf innerstaatlicher Ebene und innerhalb der Migrationskorridore schwanken können, müssen maßgeschneiderte und wirksame politische Antworten entwickelt werden. Diese sollten auf zuverlässigen Daten und Erkenntnissen beruhen, die die einzigartigen Herausforderungen unterschiedlicher Länder, Regionen und Akteure angehen. Die Erfahrung zeigt, dass Modelle der Arbeitsmigrationssteuerung, die menschenwürdige Arbeit für alle zum Ziel haben, bei einem umfassenden Politikrahmen ansetzen, der sich an den internationalen Arbeitsnormen und den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit orientiert. Eine wirksame Arbeitsmigrationssteuerung muss auch den sich wandelnden Bedürfnissen der Unternehmen und der Arbeitnehmer gerecht werden, einschließlich der Beseitigung von Qualifikations-, Bildungs- und Ausbildungslücken, wobei Frauen und Jugendlichen und Personen mit Behinderungen und anderen verletzlichen Gruppen besondere Beachtung geschenkt werden sollte. Arbeitsmarktinstitutionen sind anerkannte Mittel für die Durchführung von inklusiven, ausgewogenen und fairen Politiken für alle Arbeitnehmer, einschließlich Wanderarbeitnehmern.

6. Eine wirksame Arbeitsmigrationssteuerung erfordert Koordinierung zwischen den einschlägigen staatlichen Stellen zur Entwicklung und zum Erreichen von gemeinsamen Zielen (ein „ressortübergreifender“ Ansatz). Der soziale Dialog in all seinen verschiedenen Formen ist das Herzstück des Mandats der IAO und für die Verwirklichung einer fairen Arbeitsmigration von zentraler Bedeutung. Es gibt gesicherte Beweise dafür, dass die Beteiligung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO an nationalen und regionalen Prozessen die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Arbeitsmigrationspolitiken stärken kann, einschließlich derjenigen über faire Anwerbung, den Schutz von Wanderarbeitnehmern, Qualifikationsentwicklung und Anerkennung von Qualifikationen, und die öffentliche Wahrnehmung verbessern kann.

Bereiche, die besonderer Beachtung bedürfen

7. Schutz von Wanderarbeitnehmern und Arbeitsmarktintegration.

Inklusive und flexible Arbeitsmärkte in Herkunfts-, Transit- und Zielländern sind unerlässlich, um menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten sowohl für Migranten als auch für die einheimische Bevölkerung sicherzustellen. Maßnahmen, die menschenwürdige Arbeit schützen und sicherstellen, tragen zur sozialen und wirtschaftlichen Integration und zur Gleichbehandlung bei. Eine wirksame Durchsetzung der grundlegenden Rechte von Wanderarbeitnehmern bei der Arbeit und Zugang zur Justiz ungeachtet des Migrationsstatus sind unerlässlich. Der Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern bei der Arbeit, wie er in den einschlägigen IAO-Übereinkommen festgelegt ist, wie dem Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, dem Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1978, und anderen Normen, einschließlich des Übereinkommens (Nr. 181) über Arbeitsvermittler, 1997, und des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, erfordert ein koordiniertes Vorgehen der Politikressorts der Mitgliedstaaten, der für die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften zuständigen Stellen und der Sozialpartner gemäß der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis.

8. Qualifikationsanerkennung und -entwicklung. Arbeitsmigrationsprogrammen, einschließlich zeitlich befristeter Programme, fehlt es oft an Systemen für eine wirksame Abgleichung von Qualifikationen und Arbeitsplätzen. Sie sollten jedoch auf genauen Beurteilungen von Qualifikationsbedürfnissen und -lücken beruhen und Möglichkeiten für die Höherqualifizierung und Umschulung sowohl von Wanderarbeitnehmern als auch von einheimischen Arbeitnehmern bieten. Dem privaten Sektor sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden fällt eine wichtige ergänzende Rolle zu, wenn es darum geht, Entscheidungsträgern aktuelle Informationen über die Arbeitsmarktbedürfnisse zur Verfügung zu stellen. Wanderarbeitnehmer, insbesondere geringqualifizierte, sind häufig mit beschränktem Zugang zu Berufsausbildung und Qualifikationsanerkennung konfrontiert, vor allem wenn es um die Anerkennung früher erworbener Kenntnisse geht. Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und private Arbeitsvermittler, sofern sie ordnungsgemäß reguliert werden, können bei einer wirksamen Abgleichung von Qualifikationen und Arbeitsplätzen für Wanderarbeitnehmer eine wichtige Rolle spielen. Die IAO sollte den Mitgliedsgruppen aktive und wirksame Unterstützung für die Qualifikationsentwicklung und -anerkennung bieten.

9. Faire Anwerbung. Eine faire Anwerbung ist unerlässlich, um die Anfälligkeit von Wanderarbeitnehmern für Ausbeutung und Missbrauch, geschlechtsspezifische Gewalt, Kinder- und Zwangsarbeit und Menschenhandel zu verringern und die Abgleichung von Qualifikationen und Arbeitsplätzen sowohl in Herkunfts- als auch in Zielländern zu verbessern. Dies wird immer wichtiger, da die temporäre Migration zunimmt und die Versorgungsketten komplexer werden. Die Umsetzung und Förderung der IAO-Initiative für faire Anwerbung, der Allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien für faire Anwerbung und des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, und seiner zugehörigen Empfehlung können Missbräuche verhindern und bekämpfen, einschließlich der Auferlegung von Anwerbegebühren und damit zusammenhängenden Kosten für Wanderarbeitnehmer, und für Transparenz und Effizienz sorgen.

10. Sozialer Schutz. Die Erleichterung des Zugangs von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zum sozialen Schutz gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und den internationalen Verpflichtungen stellt sicher, dass sie ihre Ansprüche auf soziale Sicherheit wahrnehmen können, schafft gleiche Bedingungen für einheimische Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer und unterstützt eine faire Arbeitsmigration. Die Länder können Folgendes in Erwägung ziehen: a) die Aushandlung multilateraler oder bilateraler Vereinbarungen über soziale Sicherheit, um die Übertragbarkeit der Rechte und Ansprüche von Migranten sicherzustellen; b) die Einbeziehung von Bestimmungen über soziale Sicherheit in

Arbeitsmigrationsvereinbarungen; und c) die Sicherstellung des Zugangs von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu den innerstaatlichen Sozialschutzsystemen, einschließlich Basisniveaus für Sozialschutz, die darauf abzielen, u.a. den Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung sicherzustellen.

11. **Vereinigungsfreiheit.** Wanderarbeitnehmer können sich bei der Organisation und bei Kollektivverhandlungen rechtlichen und praktischen Hindernissen gegenübersehen. Vereinigungsfreiheit ist ein grundlegendes Recht und eine Voraussetzung zur Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit.

12. **Daten und Statistiken.** Unter Hinweis auf die Agenda 2030 sind aktuelle, zuverlässige und vergleichbare Arbeitsmigrationsdaten, u.a. aufgeschlüsselt nach Alter und Geschlecht, eine wesentliche Voraussetzung für eine evidenzbasierte Politikgestaltung, die Beurteilung der Auswirkungen von Arbeitsmigrationsprogrammen und den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern. Die Harmonisierung der Begriffe und Definitionen der Arbeitsmigration ist ebenso unerlässlich wie die Erhebung von Daten über bestimmte Wirtschaftssektoren, in denen Wanderarbeitnehmer dominieren. Diese sollten Teil der nationalen und regionalen Datenerhebungspläne sein.

13. **Temporäre Arbeitsmigration.** Die temporäre Arbeitsmigration kann für die Arbeitsmärkte von Herkunfts- und Zielländern von Vorteil sein und echte kurzfristige Engpässe bei Arbeitskräften und Qualifikationen in bestimmten Sektoren beseitigen. Einer wirksamen Steuerung der temporären Arbeitsmigration muss jedoch sorgfältige Beachtung geschenkt werden, um die Rechte von Wanderarbeitnehmern und einheimischen Arbeitnehmern zu schützen, menschenwürdige Arbeit sicherzustellen, für Gleichbehandlung gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und den internationalen Verpflichtungen zu sorgen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu achten.

14. **Irreguläre Arbeitsmigration.** Die irreguläre Arbeitsmigration, insbesondere von geringqualifizierten Arbeitskräften, nimmt zu. Die irreguläre Arbeitsmigration erhöht die Anfälligkeit von Wanderarbeitnehmern für Ausbeutung und Menschenrechtsverletzungen und kann in manchen Fällen dazu führen, dass die festgelegten Löhne und Arbeitsbedingungen unterlaufen werden. Sie kann daher für Wanderarbeitnehmer, örtliche Gemeinschaften und die Regierungen selbst Probleme aufwerfen. Sie kann das öffentliche Vertrauen in die Fähigkeit von Regierungen zur wirksamen Steuerung der Arbeitsmigration untergraben und kann zu einer negativen öffentlichen Wahrnehmung führen.

15. **Bilaterale Vereinbarungen.** Bilaterale Vereinbarungen können nützliche Instrumente der Migrationssteuerung sein, um eine sichere, reguläre und geordnete Arbeitsmigration zwischen Ländern zu erleichtern, wenn sie sowohl die Arbeitsmarktbedürfnisse als auch den Schutz der Wanderarbeitskräfte angehen, und nutzbringender sein, wenn sie auf dem sozialen Dialog beruhen.

16. **Regionale Steuerungsrahmen für Arbeitsmigration.** Regionale Steuerungsrahmen können eine wichtige Komponente einer wirksamen und fairen Arbeitsmigrationspolitik sein. Regionale und nationale Einrichtungen können aber schwach und mit unzureichenden Mitteln ausgestattet sein. Nationale Gesetze und Politiken sind häufig nicht auf regionale Rahmen abgestimmt. Es bedarf einer stärkeren und besseren Einbindung der Mitgliedsgruppen der IAO. Der Aufbau der Fähigkeiten von Arbeitsministerien und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zur Teilnahme an regionalen Debatten und Prozessen beginnt sich auszuzahlen.

III. DAS WEITERE VORGEHEN: PRIORITÄTEN FÜR DIE MAßNAHMEN DER IAO

17. Die IAO sollte ihre Arbeiten im Bereich der internationalen Arbeitsmigration unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen vertiefen und verstärken und in Bezug auf menschenwürdige Arbeit im Rahmen der Arbeitsmigration eine Führungsrolle übernehmen. Dieses Dokument sollte als

Richtschnur für die weiteren Arbeiten der IAO in diesem Bereich dienen, einschließlich ihres Beitrags zur Entwicklung des Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration. Zu den Handlungsschwerpunkten gehören:

- a) *Internationale Arbeitsnormen*. Förderung der Ratifizierung und effektiven Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO und der Politikrahmen, die für die Steuerung der Arbeitsmigration und den Schutz von Wanderarbeitnehmern relevant sind. Sensibilisierung für diese Normen und Rahmen, Nachweis ihrer Flexibilität und Entschärfung von Missverständnissen hinsichtlich der Bedeutung bestimmter Bestimmungen durch benutzerfreundliches Material.
- b) *Qualifikationen*. Unterstützung für: i) die Entwicklung von Qualifikationen und von Mechanismen für die Anerkennung von Qualifikationen, gleich ob sie formell oder nicht formell erworben wurden, auch auf sektoraler Ebene; ii) eine bessere Bewertung des Qualifikationsbedarfs auf allen Ebenen; iii) die Abstimmung der Ausbildungsangebote auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts, jeweils unter aktiver Mitwirkung der Sozialpartner.
- c) *Faire Anwerbung*. Unterstützung und Förderung der Bemühungen der Mitgliedsgruppen um die Umsetzung der Allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien für faire Anwerbung der IAO, auch durch Verbreitung, Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung, und Nutzung der Synergien mit anderen Instrumenten und Initiativen zur Förderung einer fairen Anwerbung. Fortsetzung der Bemühungen zur Entwicklung und Erprobung einer Methodologie für die Messung von Anwerbungskosten unter Zielvorgabe 10.7 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und weitere Arbeiten zur Definition von Anwerbegebühren und damit zusammenhängenden Kosten. Vorbehaltlich eines Beschlusses des Verwaltungsrats sollte das Internationale Arbeitsamt die Wirkung und Effektivität dieser Arbeiten innerhalb von fünf Jahren durch eine Evaluierung auf hoher Ebene oder eine andere geeignete Methode bewerten, damit der Verwaltungsrat bestimmen kann, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.
- d) *Daten*. Erhebung und Verbreitung von vergleichbaren Daten über Arbeitsmigration, u.a. aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter, und über ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in Herkunfts-, Transit- und Zielländern und auf die Wanderarbeitnehmer. Fortführung der Arbeiten im Hinblick auf die Annahme internationaler Normen für Arbeitsmigrationsstatistiken durch die Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2018. Technische Unterstützung für eine verbesserte Datenerhebung durch die Mitgliedstaaten und Erleichterung des Austauschs von bewährten Praktiken.
- e) *Sozialer Schutz*. Aufbau der Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen zur Entwicklung und Umsetzung von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen über soziale Sicherheit und zur Ausweitung von Sozialschutzsystemen auf Wanderarbeitnehmer, auch durch Basisniveaus für sozialen Schutz, im Sinne nationaler Rechtsvorschriften und vorbehaltlich internationaler Verpflichtungen. Vergleich, Bewertung und Entwicklung von Leitlinien dazu, wie die Hindernisse, mit denen bestimmte Gruppen von Migranten in gegebenen Arbeitsmigrationskorridoren und innerhalb regionaler Wirtschaftsgemeinschaften konfrontiert sind, beseitigt werden können.
- f) *Vereinigungsfreiheit*. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedsgruppen der IAO Ermittlung von Hindernissen für die Vereinigungsfreiheit von Wanderarbeitnehmern und Bewertung der wirksamsten Maßnahmen und Strategien zu ihrer Beseitigung.
- g) *Temporäre Arbeitsmigration*. Durchführung einer vergleichenden Analyse von Programmen für temporäre und zirkuläre Arbeitsmigration, einschließlich Arbeitgeber-Bürgerschaftsprogrammen, um ihre Auswirkungen auf Wanderarbeitnehmer und einheimische Arbeitnehmer und auf die nationalen Arbeitsbedingungen und Arbeitsmärkte zu prüfen, und Vorlage der Ergebnisse im Verwaltungsrat zur Prüfung.

- h) *Irreguläre Arbeitsmigration.* Förderung des Austauschs von bewährten Praktiken zur Reduzierung der irregulären Arbeitsmigration, auch zu Wegen aus der Irregularität. Förderung der Achtung der Menschenrechte und der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von Wanderarbeitnehmern ungeachtet ihres Migrationsstatus. Durchführung von mehr Forschungsarbeiten und Unterstützung der Länder bei der Reduzierung der irregulären Arbeitsmigration. Ermutigung der Regierungen dazu sicherzustellen, dass Wanderarbeitnehmer mit irregulärem Status missbräuchliche Arbeitsbedingungen sicher melden können und Zugang zur Justiz haben.
- i) *Bilaterale und multilaterale Vereinbarungen.* Förderung dreigliedriger Plattformen, um Vertreter der Regierungen von Herkunfts-, Transit- und Zielländern mit den Sozialpartnern auf verschiedenen Ebenen zusammenzuführen zwecks Austauschs bewährter Praktiken über Gestaltung, Inhalt, Aushandlung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen, die geschlechtersensibel sind, mit den IAO-Normen im Einklang stehen, auf dem sozialen Dialog beruhen und je nachdem die Bedürfnisse der Arbeitsmärkte in Herkunfts- und Zielländern und den Schutz der Wanderarbeitnehmer angehen.
- j) *Zusammenarbeit mit den einschlägigen Institutionen, die sich mit Arbeitsmigration befassen.* Vertiefung der Zusammenarbeit mit der Globalen Migrationsgruppe, insbesondere der Internationalen Organisation für Migration und dem Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, auch bei dem Prozess, der zur Annahme und Umsetzung des Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration führt. Volle Nutzung des einzigartigen dreigliedrigen Charakters und des Normenwerks der IAO.