

III

Entschließung über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die im Jahr 2004 zu ihrer zweiundneunzigsten Tagung zusammengetreten ist,

die auf der Grundlage von Bericht VI, *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, eine allgemeine Aussprache durchgeführt hat;

1. nimmt die folgenden Schlußfolgerungen an;
2. bittet den Verwaltungsrat, sie bei der Planung künftiger Tätigkeiten zur Verringerung der Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft gebührend zu berücksichtigen und den Generaldirektor zu ersuchen, ihnen bei der Ausarbeitung des Programms und Haushalts für die Zweijahresperiode 2006-07 und bei der Zuweisung der in der Zweijahresperiode 2004-05 verfügbaren Mittel Rechnung zu tragen.

Schlußfolgerungen über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft

Fragen und Herausforderungen

1. Der vorbereitende Bericht für diese allgemeine Aussprache über *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, die ausführliche und facettenreiche Diskussion im Konferenzabschluß sowie der Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung zeigen, daß ein klares Einvernehmen hinsichtlich der Tatsache besteht, daß die internationale Migration in der globalen Wirtschaft von heute immer wichtiger wird. Heute sind fast alle Länder von internationaler Migration betroffen, als Herkunfts-, Durchgangs- oder Zielland, und in vielen Fällen sind sie alles zugleich. Die wachsende Mobilität der Menschen auf der Suche nach Chancen, menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten und sicheren Lebensbedingungen hat in nahezu allen Regionen der Welt die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf sich gezogen und zu Gesprächen über multilaterale Zusammenarbeit geführt. Das Mandat der IAO in der Welt der Arbeit sowie ihre Fähigkeiten und einzigartige dreigliedrige Struktur verleihen ihr eine besondere Verantwortung in bezug auf Wanderarbeitnehmer. Im Zentrum steht dabei die menschenwürdige Arbeit. Die IAO kann eine zentrale Rolle bei der Förderung von Maßnahmen übernehmen, um die Vorteile der arbeitsgestützten Migration zu maximieren und ihre Risiken auf ein Minimum zu beschränken, und sie kann sich in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen dafür einsetzen, erkennbare Nachteile der Arbeitsmigration zu beseitigen.

2. Die Migration ist zwar ein Phänomen, das in der Geschichte stets existierte, bei der internationalen Migration, die sich in der globalisierten Wirtschaft vollzieht, handelt es sich jedoch um ein wachsendes und zunehmend komplexes Phänomen. Ein sehr großer Teil der gegenwärtigen Migration steht in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit der Welt der Arbeit. Es wird vermutet, daß von den geschätzten 175 Millionen Menschen, die außerhalb des Landes wohnen, in dem sie geboren sind oder dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen, etwa 86 Millionen erwerbstätig sind. Es wird geschätzt, daß sich 34 Millionen dieser Menschen in Entwicklungsregionen befinden. Frauen stellen noch immer annähernd die Hälfte aller Migranten, doch die meisten von ihnen wandern jetzt allein als Hauptverdiener. Viele Menschen entscheiden sich zu einer Migration, um ihren Lebensstandard zu verbessern, oder sie wandern ab, weil es im eigenen Land nicht genug Chancen für eine menschenwürdige Beschäftigung gibt; zu anderen Faktoren, die zur Migration beitragen, zählen Armut, Kriege, Hungersnöte und Unterdrückung sowie Bevölkerungsdruck und

¹ Angenommen am 16. Juni 2004.

Einkommensungleichheiten. Es gibt auch Fälle arbeitsbedingter Zwangsmigration, die beseitigt werden sollten.

3. Die regionalen wirtschaftlichen Integrationsprozesse eröffnen heute Möglichkeiten, um Arbeit in größeren Markträumen produktiver zu nutzen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration sind vorwiegend positiv, da sie ein nichtinflationäres wirtschaftliches Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verjüngung der Bevölkerung ermöglichen. Wahrnehmungen nachteiliger Auswirkungen der Immigration sind oft unbegründet oder übertrieben, wenngleich bestimmte Sektoren eine Verschlechterung der Löhne und Arbeitsbedingungen hinnehmen mußten. Die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die Herkunftsländer, insbesondere die weniger entwickelten Länder, sind komplexer.

4. Es ist unbestritten, daß zu den zahlreichen vorteilhaften Elementen der Arbeitsmigration das nichtinflationäre wirtschaftliche Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Zunahme und der wechselseitige Austausch von Qualifikationen, der Austausch von Technologie, die Verjüngung der Bevölkerung und die Stimulierung der Entwicklung durch Geldüberweisungen gehören. Der Ehrgeiz und die Motivation, die bei vielen Menschen Auslöser für die Migration sind, helfen ihnen in der Regel in vielen Ländern, eine Arbeit zu finden und hart zu arbeiten, was für sie selbst und die Staatsbürger des Gastlandes Vorteile mit sich bringt. Demografische Tendenzen in einigen Regionen lassen darauf schließen, daß die Einwanderung in einigen Fällen ein wichtiger Bestandteil einer langfristigen Lösung für die voraussichtlichen Probleme der Alterung sein wird. Die Globale Beschäftigungsagenda der IAO unterstützt Maßnahmen für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung.

5. Trotz der positiven Erfahrungen der Wanderarbeitnehmer ist eine große Zahl von ihnen mit unnötigen Härten und Mißbrauch in Form niedriger Löhne, schlechter Arbeitsbedingungen, einem Mangel an sozialem Schutz, der Verweigerung der Vereinigungsfreiheit und Arbeitnehmerrechte, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sowie sozialer Ausgrenzung konfrontiert. Bei Arbeitsbedingungen, Löhnen und der Behandlung gibt es Lücken zwischen Wanderarbeitnehmern und zwischen Migranten und einheimischen Arbeitskräften. Die Höhe der Arbeitslosigkeit, die Beschäftigungssicherheit und die Löhne der regulären Arbeitsmigranten und der einheimischen Arbeitnehmer sind in zahlreichen Fällen unterschiedlich.

6. Die Zahl der Migranten, die sich in einer irregulären Situation befinden, nimmt zu, angetrieben vom Wachstum informeller Beschäftigungsformen, einem Mangel von Arbeitskräften für schmutzige, entwürdigende und gefährliche Tätigkeiten und unzulänglichen Möglichkeiten für eine reguläre Arbeitsmigration. In einigen Ländern trägt zur wachsenden Zahl irregulärer Migranten bei, daß es keine formale Steuerung der Migration und innerstaatliche Politik gibt. Die Zunahme des Menschenhandels, insbesondere mit Frauen und Kindern, ist für den Schutz der Menschenrechte eine besondere Bedrohung und stellt Regierungen und die internationale Gemeinschaft vor neue Herausforderungen. Opfer des Menschenhandels sind Mißbrauch und Ausbeutung ausgesetzt, oft ohne einen wirksamen Zugang zu rechtlichem Schutz. In einigen Ländern sind manche irreguläre Wanderarbeitnehmer ähnlichen Situationen ausgesetzt, wobei es sich um sexuelle und physische Belästigung, Schuldarbeit, die Einbehaltung von Ausweisdokumenten und die Drohung einer Denunzierung bei den Behörden handeln kann, ohne daß sie einen effektiven Zugang zu rechtlichem Schutz haben. Private, entgeltliche Arbeitsvermittlungen sind zunehmend im Bereich der internationalen Migration tätig, und trotz der Bemühungen auf nationaler und internationaler Ebene um eine Regulierung dieses Marktes wenden manche mißbräuchlichen Praktiken an, die die irreguläre Migration fördern können, wodurch den Arbeitsmigranten große Schwierigkeiten entstehen.

7. Arbeitnehmer mit befristeter Aufenthaltserlaubnis und Wanderarbeitnehmer im Haushalt haben oft nur begrenzt Rechtsansprüche, sind möglicherweise von Leistungen der sozialen Sicherheit ausgeschlossen und können in vielfältiger Form benachteiligt sein.

8. Der komplizierte Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung ist eine weitere Frage, die immer mehr Aufmerksamkeit auf sich zieht. Während die potentiellen langfristigen Vorteile der zirkulären Migration und des Aus-

tauschs von Qualifikationen und Technologie anerkannt sind, ist der dauerhafte Verlust von Arbeitskräften, die über unbedingt erforderliche Qualifikationen verfügen, in vielen Entwicklungsländern dennoch ein Problem, das zunehmend Anlaß zu Sorge gibt. Dabei geht es um den Verlust knapper nationaler wirtschaftlicher Ressourcen, die in Bildung und Ausbildung investiert worden sind. Nötig sind weitere Studien und Analysen über die Frage, wie sich die Wanderungsbewegungen von Wanderarbeitnehmern und Arbeitnehmern mit einer höheren Schulbildung auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern auswirken. In einer Reihe von Ländern hat insbesondere die Leistungsfähigkeit der Gesundheitsversorgung unter der Abwanderung ausgebildeter Ärzte und Krankenschwestern gelitten. Neben den wirtschaftlichen Kosten fallen bei den Familien der Wanderarbeitnehmer oft soziale Kosten an, z.B. in Form von zerrütteten Familienverhältnissen, Kindern, die ohne Eltern aufwachsen, Unterbrechungen des Schulbesuchs und der Verbreitung von HIV/Aids.

9. Rückkehrende Arbeitsmigranten haben zwar Qualifikationen, Kapital, Erfahrungen und Wissen im Gepäck, diese Vorteile der Arbeitsmigration können jedoch noch verstärkt werden, wenn geeignete und ausgewogene Bedingungen vorhanden sind, um die Rückkehr der Migranten zu unterstützen. Geldüberweisungen sind für Entwicklungsländer nach ausländischen Direktinvestitionen die zweitwichtigste Quelle für externe Finanzmittel; dabei handelt es sich um die Überweisung privater individueller Einkünfte, die in der Regel für bessere Wohnmöglichkeiten, Ernährung, Ausbildung und die Gesundheitsversorgung aufgewandt werden. Viele dieser Tätigkeiten haben einen spürbaren Multiplikatoreffekt und somit das Potential, Armut zu verringern und menschenwürdige Arbeit auszuweiten. Höhere Geldüberweisungen sollten jedoch kein Ersatz für eine fundierte makroökonomische Politik, Investitionen in öffentliche Dienste und öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) sein. Verbesserte Politiken und eine effektive und zielgerichtete ODA sind auch erforderlich, um Armut in Entwicklungsländern zu verringern und die menschenwürdige Arbeit als ein zentrales Ziel der innerstaatlichen und internationalen Wirtschaftspolitik zu fördern.

Grundsatzpolitische Konzepte

10. In Anerkennung des souveränen Rechts aller Staaten, ihre Migrations- und Arbeitspolitik selbst zu gestalten, wird akzeptiert, daß multilaterale Regeln, Normen bzw. gegebenenfalls auch Richtlinien eine wichtige Rolle dabei spielen können, Politiken kohärent, effektiv und fair zu machen. In diesem Kontext sind kohärente, umfassende, einheitliche und transparente Politiken nötig, um eine effektive Steuerung der Migration zu gewährleisten. Die innerstaatliche Politik und ihre Verwaltung müssen ebenfalls praktikabel, anpassungsfähig, dynamisch und flexibel sein. Allen in Frage kommenden Ministerien, und insbesondere den Arbeitsministerien, kommt bei der Formulierung von Grundsatzpolitik sowie der Gestaltung, Steuerung und Verwaltung der Arbeitsmigration eine entscheidende Rolle zu, wenn sichergestellt werden soll, daß arbeits- und beschäftigungspolitische Erwägungen berücksichtigt werden. Eine effektive Verwaltung der Arbeitsmigration setzt innerhalb dieser Ministerien Strukturen und Mechanismen voraus, die über die notwendigen Kompetenzen und Fähigkeiten verfügen. Notwendig sind außerdem Strukturen und reguläre Mechanismen für einen sozialen Dialog über die Migrationspolitik, um eine echte Beteiligung der repräsentativen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zu ermöglichen. Außerdem sind Mechanismen für Beratungen mit der Zivilgesellschaft und Migrantengruppen erforderlich.

11. Um effektiv, glaubwürdig und durchsetzbar zu sein, benötigt die innerstaatliche Politik und Praxis im Bereich der Arbeitsmigration und des Schutzes der Arbeitsmigranten eine solide, auf der innerstaatlichen und internationalen Rechtstaatlichkeit basierende rechtliche Grundlage. Ein breites Spektrum internationaler Arbeitsnormen enthält Grundsätze und Rechte, die für die innerstaatliche Gesetzgebung und Politik bei der Steuerung der Arbeitsmigration und dem Schutz der Wanderarbeitnehmer als Orientierungshilfe dienen können. Das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, sowie insbesondere die dazugehörigen Empfehlungen Nr. 86 und 151 fordern zu einer Zusammenarbeit der Länder und zu Maßnahmen auf, um

Migrationsbewegungen zu erleichtern und zu kontrollieren. Sie enthalten das zugrundeliegende Prinzip der Gleichbehandlung von Staatsangehörigen und regulären Wanderarbeitnehmern, Mindestschutznormen für alle Wanderarbeitnehmer und Regelungen für die Beteiligung der Sozialpartner an der Ausarbeitung nationaler Grundsatzpolitik.

12. Alle Wanderarbeitnehmer genießen auch den Schutz der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen (1998). Außerdem erstrecken sich die acht Kernübereinkommen der IAO über Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, die Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf, das Verbot der Zwangsarbeit und die Beseitigung der Kinderarbeit auf alle Wanderarbeitnehmer, unabhängig von ihrem Status. Die Erklärung der IAO enthält ausdrückliche Verweise auf Gruppen mit besonderen Bedürfnissen, darunter insbesondere Wanderarbeitnehmer. Andere Normen der IAO in Bereichen wie Beschäftigung, Arbeitsaufsicht, Soziale Sicherheit, Mutterschutz, Löhne, Arbeitsschutz und private Arbeitsvermittler sowie in Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe und Hotels und Gaststätten, die traditionell eine große Anzahl von Wanderarbeitnehmern beschäftigen, enthalten ebenfalls notwendige Orientierungshilfen für die innerstaatliche Gesetzgebung und Politik, um den Schutz der Wanderarbeitnehmer zu gewährleisten.

13. Im Kontext der Arbeitsmigration sind umfassende innerstaatliche Ansätze zur Verbesserung der Sozialfürsorge und des sozialen Zusammenhalts erforderlich, und sie sollten gefördert werden. Wichtige Maßnahmen können folgendes umfassen: Abschluß bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen, um regulären Wanderarbeitnehmern und, sofern es sinnvoll ist, Wanderarbeitnehmern in irregulärer Situation im Einklang mit einschlägigen internationalen Normen und Praktiken eine Deckung und Leistungen der Sozialen Sicherheit zu gewähren; Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen von männlichen und weibliche Migranten durch Maßnahmen zur Verbesserung von Bedingungen und zur Verringerung besonderer Benachteiligungen, denen weibliche Migranten ausgesetzt sind; Förderung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien, einschließlich der Förderung der HIV/Aids-Prävention; ausdrückliches Vorgehen gegen die gegen Wanderarbeitnehmer gerichtete Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit, unter Berücksichtigung der einschlägigen Empfehlungen im Aktionsprogramm, das auf der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz angenommen wurde (Durban, 2001); Erleichterung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration regulärer Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in die Aufnahmegesellschaften.

14. Arbeitgeber stehen bei der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer vor zahlreichen politischen und praktischen Schwierigkeiten, z.B. die Ermittlung und Einstellung der ausländischen Arbeitnehmer sowie die Gewährleistung ihrer Einreise durch reguläre Kanäle; die Beachtung komplizierter und langwieriger Verwaltungsverfahren; die Kontrolle der Papiere; die Gefahr einer Bestrafung, weil sie Wanderarbeitnehmer ohne Genehmigung beschäftigen; die Handhabung von Beziehungen in multi-ethnischen Arbeitsstätten, und die Gewährleistung von angemessener Ausbildung und ausreichendem Schutz am Arbeitsplatz in einem vielsprachigen Kontext.

15. Für Arbeitnehmerverbände ist die Arbeitsmigration mit besonderen Anliegen verbunden: nämlich Wanderarbeitnehmer zu erreichen und sie gewerkschaftlich zu organisieren; Solidarität zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitnehmern sicherzustellen; mit Arbeitgebern zusammenzuarbeiten, um Migranten in multikulturellen Arbeitsstätten zu integrieren; und sich Zugang zu Politikforen zu verschaffen, um sicherzustellen, daß die Auffassungen von männlichen und weiblichen Wanderarbeitnehmern berücksichtigt werden. Arbeitnehmerverbände in Herkunftsländern können Wanderarbeitnehmer dabei unterstützen, genaue und umfassende Informationen über Beschäftigungschancen und Arbeitnehmerrechte in Zielländern zu erhalten.

16. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels sollten gestärkt werden. Diese Maßnahmen sollten die strafrechtliche Verfolgung der am Menschenhandel beteiligten Personen, Opferschutz und Opferhilfe, eine Koordi-

nation innerstaatlicher und internationaler Untersuchungen und Bemühungen umfassen, um die dem Problem in den Herkunftsländern zugrundeliegenden Ursachen anzugehen, einschließlich des Zugangs zu regulären Arbeitsmigrationskanälen und zu Alternativen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit und des sozialen Schutzes in den Herkunftsländern. Die Länder können ebenfalls zu diesen Maßnahmen beitragen, indem sie Politiken entwickeln, um die irreguläre Migration zu bekämpfen und zu verhindern.

17. Die Förderung von Politiken, die den Beitrag der Migration zur Entwicklung maximieren, ist eine weitere wesentliche Komponente einer umfassenden Politik, die darauf abzielt, den globalen Kontext der Migration anzugehen. Zu den dringend benötigten Komponenten gehören Maßnahmen zur Senkung der Überweisungskosten sowie Anreize zur Förderung produktiver Investitionen der Überweisungen. Ausgewogene Maßnahmen müssen erkundet werden, um den Verlust an Arbeitskräften mit unbedingt benötigten Qualifikationen abzuschwächen, insbesondere in den öffentlichen Sektoren der Entwicklungsländer. Es sollte erwogen werden, Entwicklungshilfe Projekten und Programmen zuzuweisen, die Beschäftigung unter menschenwürdigen Bedingungen schaffen oder steigern. Die Erleichterung der Ausbildung und der Rückkehr der Migranten, der Transfer von Kapital und Technologie durch Migranten und grenzüberschreitende unternehmerische Initiativen von Migranten sind weitere Möglichkeiten, die gefördert werden könnten.

18. Zwar wird die Souveränität der Staaten bei der Festlegung ihrer eigenen Migrationspolitik anerkannt, die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Migration, und insbesondere der Arbeitsmigration, unter Regierungen und anderen Beteiligten zeigt sich jedoch an dem in nahezu jeder Region der Welt einsetzenden zwischenstaatlichen Dialog über Migrationspolitik. Deutlich wird dies an den laufenden termingebundenen Tätigkeiten der Berner Initiative und der Weltkommission für internationale Migration sowie den laufenden grundsatzpolitischen Gesprächen unter der Schirmherrschaft der Internationalen Organisation für Migration, des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der IAO.

19. Die IAO ist schon seit vielen Jahren in vielen Bereichen der Arbeitsmigrationspolitik aktiv, von der Ausarbeitung grundsatzpolitischer Ansätze zum Schutz scheidender Wanderarbeitnehmer bis zu Beratung, wie Probleme der irregulären Migration angegangen werden können. Sie leitet Projekte der technischen Zusammenarbeit, vermittelt Ausbildung für Entscheidungsträger und Verwalter und leistet Beratungsdienste in den Bereichen grundsatzpolitische Entwicklung, Gesetzgebung und organisatorische Entwicklung.

Ein IAO-Aktionsplan für Wanderarbeitnehmer

20. Eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern erfordert einen auf Rechten beruhenden Ansatz im Einklang mit den bestehenden internationalen Arbeitsnormen und Grundsätzen der IAO, der Arbeitsmarkterfordernisse und das souveräne Recht aller Nationen anerkennt, ihre eigene Migrationspolitik festzulegen, einschließlich Festlegungen bezüglich der Einreise in ihr Staatsgebiet und der Frage, unter welchen Bedingungen Migranten bleiben können. Als Teil der weitergefaßten Verpflichtung zur Förderung der menschenwürdigen Arbeit sind sich die IAO und ihre Mitgliedsgruppen einig, daß es wünschenswert ist, die Vorteile für alle zu maximieren, die sich ergeben können aus: i) der Förderung von Politiken, die wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung Priorität einräumen; und ii) der Förderung der regulären Arbeitsmigration. Es wird anerkannt, daß dieses Ziel eine Verpflichtung erfordert, eine innerstaatliche Politik anzunehmen, die darauf ausgerichtet ist, Wanderarbeitnehmer und eigene Staatsangehörige in bezug auf die innerstaatliche Arbeitsgesetzgebung und den Zugang zu einschlägigem sozialen Schutz gleich zu behandeln, die oft bei Migranten mit einem irregulären Status zu beobachtende Ausbeutung zu bekämpfen und grundlegende Menschenrechte für alle Migranten zu fördern. Es ist klar, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten und den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zu effektiveren Arbeitsmigrationsprozessen und -schutzsystemen beitragen kann. Viele Länder haben zur Verbesserung ihrer Politiken und Gesetzgebung um technische Hilfe ersucht. Um bei dieser Agenda Fortschritte zu erzielen, werden die IAO und ihre Mitgliedsgruppen in Partnerschaft mit anderen in Frage kommenden internationalen Organisationen einen

Aktionsplan durchführen. Das Amt wird den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes und andere einschlägige Ausschüsse der IAO über die Fortschritte bei seiner Durchführung auf dem laufenden halten.

21. Dieser Aktionsplan soll folgendes umfassen:

- Entwicklung eines nichtverbindlichen multilateralen Rahmens für einen auf Rechten beruhenden Ansatz bei der Arbeitsmigration, der die Arbeitsmarktbedürfnisse berücksichtigt und Leitlinien und Grundsätze für Maßnahmen vorschlägt, die sich auf die vorbildlichen Praktiken und internationalen Normen stützen;
- Ermittlung einschlägiger Maßnahmen, die im Hinblick auf eine umfassendere Anwendung der internationalen Arbeitsnormen und sonstiger in Frage kommender Instrumente getroffen werden müssen;
- Unterstützung für die Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO auf innerstaatlicher Ebene;
- Kapazitätsaufbau, Bewußtseinschaffung und technische Unterstützung;
- Stärkung des sozialen Dialogs;
- Verbesserung der Informations- und Wissensgrundlagen zu den globalen Tendenzen der Arbeitsmigration, den Bedingungen der Wanderarbeitnehmer und wirksamen Maßnahmen zum Schutz ihrer Rechte;
- Mechanismen, um Folgemaßnahmen des IAA-Verwaltungsrats zu dem Aktionsplan und die Beteiligung der IAO an einschlägigen internationalen Initiativen im Bereich der Migration sicherzustellen.

22. Im Einklang mit diesem Aktionsplan sollte dem Kapazitätsaufbau und der technischen Hilfe hohe Priorität eingeräumt werden.

Ein nichtverbindlicher multilateraler Rahmen für Wanderarbeitnehmer in einer globalen Wirtschaft

23. Um den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung einer effektiveren Arbeitsmigrationspolitik behilflich zu sein, haben sich die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen darauf geeinigt, einen nichtverbindlichen multilateralen Rahmen für einen auf Rechten beruhenden Ansatz bei der Arbeitsmigration zu entwickeln, der den innerstaatlichen Arbeitsmarktbedürfnissen Rechnung trägt. Ein solches Rahmenwerk wird sich stützen auf verfügbare Informationen über die Politik und vorbildliche Praktiken in Ländern, die in der internationalen Migration eine Rolle spielen; vorhandene Vorschläge zur Steigerung des wirtschaftlichen Nutzens der Migration; die einschlägigen internationalen Arbeitsnormen, die Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen sowie andere in Frage kommende internationale Übereinkünfte. Dieser Rahmen sollte für Herkunfts-, Ziel- oder Durchgangsländer von besonderem Interesse sein.

24. Dieser Rahmen wird internationale Leitlinien über vorbildliche Praktiken u.a. in den folgenden Bereichen umfassen:

- unter Berücksichtigung der Arbeitsmarkterfordernisse und demographischen Tendenzen in den verschiedenen Ländern Erweiterung der Wege für die reguläre Arbeitsmigration;
- Förderung einer gesteuerten Migration für Beschäftigungszwecke, einschließlich zwei- und mehrseitiger Vereinbarungen zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern, in denen verschiedene Aspekte der Migration behandelt werden, z.B. Einreiseverfahren, Migrationsströme, Soziale Sicherheit, Möglichkeiten der Familienzusammenführung, Integrationspolitik und Rückkehr;
- Förderung der gesteuerten Migration zur Behandlung der Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf die Volkswirtschaft, wo dies sinnvoll ist;
- Zulassung und Überwachung von Anwerbungs- und Vermittlungsagenturen für Wanderarbeitnehmer gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr. 181 und der Empfehlung Nr. 188 mit der Bereitstellung klarer und von diesen Agenturen durchzusetzenden Verträgen;
- Förderung der menschenwürdigen Arbeit für Wanderarbeitnehmer;

- Verhinderung von Mißbräuchen, der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels;
- Schutz und Förderung der Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer;
- Förderung von Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die Bestimmungen aller einschlägigen internationalen Arbeitsnormen allen Wanderarbeitnehmern zugute kommen;
- Förderung des Bewußtseins für die Rechte von Wanderarbeitnehmern;
- Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Arbeitsmigration;
- Verbesserung der Arbeitsaufsicht und Schaffung von Kanälen, die es Wanderarbeitnehmern ermöglichen, Beschwerden einzureichen und sich um Abhilfe zu bemühen, ohne daß sie eingeschüchtert werden;
- Maßnahmen zur Verringerung der Kosten von Überweisungen;
- Anreize zur Förderung produktiver Investitionen der überwiesenen Mittel;
- Maßnahmen, um sicherzustellen, daß alle Arbeitnehmer durch die Arbeitsgesetzgebung und die geltenden Sozialgesetze erfaßt werden;
- Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr von Migranten und des Kapital- und Technologietransfers durch Migranten;
- Förderung von Leitlinien für eine ethische Anwerbung von Wanderarbeitnehmern und Erkundung beiderseitig vorteilhafter Ansätze, um eine ausreichende Versorgung mit qualifiziertem Gesundheits- und Bildungspersonal zu gewährleisten, die den Bedürfnissen der Entsende- und Aufnahmeländer Rechnung trägt, auch durch bilaterale und multilaterale Vereinbarungen;
- Bekämpfung der spezifischen Risiken für alle Wanderarbeitnehmer, Männer und Frauen, in bestimmten Berufen und Sektoren unter besonderer Berücksichtigung von schmutzigen, erniedrigenden und gefährlichen Tätigkeiten und von Frauen in Haushalten und in der informellen Wirtschaft;
- Förderung der sozialen Integration und Inklusion und Abbau der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;
- Erleichterung der Übertragbarkeit von Ansprüchen der Sozialen Sicherheit und anderer in Frage kommender Ansprüche durch bilaterale, regionale oder multilaterale Vereinbarungen in bezug auf Migranten;
- Förderung der Anerkennung und Beglaubigung der Qualifikationen und Fähigkeiten der Wanderarbeitnehmer, soweit es sinnvoll ist, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

25. Die IAO wird in Absprache mit den Regierungsvertretern, den Sozialpartnern und einschlägigen Sachverständigen die in diesem nichtverbindlichen multilateralen Rahmen enthaltenen Leitlinien entwickeln, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes im November 2005 zu prüfen sind.

26. In Anerkennung der zur Zeit in den bestehenden internationalen Foren im Bereich der Migration durchgeführten Arbeiten kann in Partnerschaft mit anderen in Frage kommenden internationalen Organisationen ein IAO-Forum eingerichtet werden, um eine Plattform für einen vertieften dreigliedrigen Dialog über Arbeitsmigration und eine stärkere Kohärenz der einschlägigen Politiken zu schaffen.

Internationale Arbeitsnormen und andere einschlägige Instrumente

27. Das IAO-Übereinkommen Nr. 97 ist von 42 Ländern und das Übereinkommen Nr. 143 von 18 Ländern ratifiziert worden. Das Amt soll sich bemühen, die der Ratifikation dieser Übereinkommen entgegenstehenden Hindernisse zu ermitteln und dabei berücksichtigen, daß sich die Arbeitsmigration seit ihrer Entstehung weiterentwickelt hat und andere einschlägige Instrumente auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene ausgearbeitet worden sind, z.B. die Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000) und die beiden dazugehörigen

Protokolle. Die IAO kann geeignete Schritte unternehmen, um die Ratifikation der Übereinkommen Nr. 97 und 143 und die Anwendung der darin enthaltenen Grundsätze zum Schutz der Wanderarbeitnehmer besser zu fördern. Diese Initiative sollte auch andere Normen einbeziehen, die für Wanderarbeitnehmer besonders relevant sind, darunter die grundlegenden Übereinkommen und Normen der IAO betreffend private Arbeitsvermittler, Soziale Sicherheit, Lohnschutz, Arbeitsaufsicht und Arbeitsschutz.

28. Im Einklang mit einer effektiven Steuerung der Migration sollten die besonderen Probleme irregulärer Wanderarbeitnehmer und die Anfälligkeit dieser Arbeitnehmer für Mißbrauch gebührend berücksichtigt werden. Es ist wichtig sicherzustellen, daß die Menschenrechte irregulärer Wanderarbeitnehmer geschützt sind. Es sei daran erinnert, daß IAO-Urkunden, sofern nichts anderes angegeben ist, für alle Arbeitnehmer gelten, auch für irreguläre Wanderarbeitnehmer. Die Lage irregulärer Wanderarbeitnehmer sollte berücksichtigt werden, wobei sichergestellt werden muß, daß ihre Menschenrechte und grundlegenden Arbeitsrechte effektiv geschützt sind und sie nicht ausgebeutet oder willkürlich behandelt werden. Die Gleichstellungsdimension bei der Anwendung einschlägiger internationaler Arbeitsnormen und die verschiedenen Kategorien von Wanderarbeitnehmern mit befristeter Aufenthaltserlaubnis, einschließlich Saisonarbeitskräften, sollten gebührend berücksichtigt werden.

29. Es sollten weitere Forschungsarbeiten zu der Frage durchgeführt werden, wie beispielsweise einige der in IAO-Normen über Wanderarbeitnehmer ermittelten Lücken durch ergänzende Maßnahmen und Richtlinien für die innerstaatliche Gesetzgebung, Politik und Praxis angegangen werden können. Die Teilnehmer billigten die Schlußfolgerungen der Dreigliedrigen Sachverständigentagung von 1997 über künftige Tätigkeiten der IAO im Bereich der Migration und forderten die IAO auf, die Umsetzung der Schlußfolgerungen über Wanderarbeitnehmer durch zeitgebundene Tätigkeiten zu fördern.

30. Die IAO soll in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Durchführung internationaler Arbeitsnormen für Wanderarbeitnehmer ausarbeiten und weit verbreiten.

Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung

31. In Anbetracht des von vielen Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebrachten Bedarfs an technischer Unterstützung in vielen Bereichen der Politik und Verwaltung der Arbeitsmigration sollten erweiterte Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit eine Hauptpriorität für die IAO sein, um Regierungen und Sozialpartnern dabei zu helfen, nationale und regionale Arbeitsmigrationspolitiken und -praktiken auszuarbeiten und durchzuführen. Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung dieser Art sollten u.a. die folgenden Tätigkeiten fördern:

- Unterstützung der Entwicklung einer gleichstellungsorientierten nationalen Migrationspolitik;
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Prüfung und Aktualisierung von Gesetzen und Vorschriften und der Durchführung praktischer Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmigration sowie der Verbesserung der Funktionsweise angemessener verwaltungstechnischer Vorkehrungen und Durchführungsmechanismen;
- Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Abschwächung der Umstände, die der Migration zugrunde liegen, durch die Schaffung von Chancen für menschenwürdige Arbeit in Ländern, z.B. durch die Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO auf nationaler Ebene;
- Unterstützung beim Aufbau von Kapazität für die Überwachung der Arbeitsmigration auf der nationalen Ebene;
- Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Kapazitätsaufbau zur Ausarbeitung nationaler Datenbanken über Wanderarbeitnehmer;
- Stärkung der Kapazität von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur Teilnahme an der Ausarbeitung und Durchführung von Arbeitsmigrations- und Integrationspolitiken und Förderung der Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern;

- Förderung des Bekanntheitsgrads und des besseren Verständnisses der für Wanderarbeitnehmer relevanten IAO-Normen sowie Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Anpassung ihrer nationalen Arbeitsmigrationspolitiken und -programme an diese Normen;
- Entwicklung und Förderung von Maßnahmen und Tätigkeiten zur Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit;
- Förderung des Bewußtseins für Arbeitsrechte;
- Stärkung der Arbeitsgesetzgebung, um sicherzustellen, daß sie Wanderarbeitnehmern bei der Arbeit Schutz bietet und die in den einschlägigen IAO-Übereinkommen und -instrumenten ermittelten Grundsätze und Rechte schützt;
- Stärkung der Kapazität staatlicher Stellen, einschließlich der Arbeitsaufsichtsdienste und Arbeitsgerichte, die Einhaltung der Arbeitsgesetze zu gewährleisten, unter besonderer Berücksichtigung der Lage der Wanderarbeitnehmer, durch Schaffung von Transparenz, Wissen und Professionalität und den Austausch vorbildlicher Praktiken.

32. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in Turin sollte an der Entwicklung und Durchführung dieser Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und an Projekten der technischen Unterstützung mitwirken.

Aufbau einer globalen Wissensbasis

33. Die IAO sollte auch weiterhin gemeinsam mit ihren Mitgliedsgruppen und, sofern es sinnvoll ist, in Verbindung mit anderen internationalen Organisationen eine globale Wissensbasis über die internationale Arbeitsmigration aufbauen, wobei die folgenden Bereiche Schwerpunkte ihrer Forschungsarbeiten und der Verbesserung ihrer Werkzeuge für das Wissensmanagement bilden sollten:

- Fortführung qualitativer und quantitativer Forschungsarbeiten in Bereichen der Arbeitsmigration, auch über die Gleichstellungsdimensionen der Migration;
- Entwicklung von Modellen für einen künftigen Informationsaustausch über Stellenangebote für ausländische Arbeitnehmer und entsprechende Qualifikationsanforderungen;
- Sammlung und Verbreitung von Informationen und Profilen „vorbildlicher Praktiken“ in relevanten Kategorien der Steuerung der Arbeitsmigration und in Integrationspolitiken;
- spezielle Unterstützung von Mitgliedsgruppen bei der Verbesserung und dem Aufbau von Kapazität zur Erfassung und Analyse von nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Daten;
- Zusammenarbeit und Austausch zwischen Ländern zur Verbesserung von Migrationsstatistiken, insbesondere durch Erweiterung der Datenbank über internationale Arbeitsmigration;
- Studien über langfristige Arbeitsmarktentwicklungen, die für zukünftige Migrationsströme relevant sind, und Anpassungspolitiken zur Maximierung beiderseitiger Vorteile.

Sozialer Dialog

34. IAO-Unterstützung ist erforderlich, um ihre Mitgliedstaaten und die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer dabei zu unterstützen, nationale Mechanismen des sozialen Dialogs über Migrationsfragen einzurichten, die Mitwirkung der Sozialpartner in einschlägigen internationalen Foren zu erleichtern, Bildungsmaterial auszuarbeiten, Dienste für Migranten zu erbringen, Bekämpfung von Diskriminierung und Tätigkeiten zur Integration durchzuführen und andere Fragen zu behandeln.

Folgemaßnahmen

35. Soweit es zweckmäßig ist, sollte der IAA-Verwaltungsrat die bei der Durchführung dieser Schlußfolgerungen und dieses Aktionsplans erreichten Fortschritte in regelmäßigen Abständen überprüfen. Es könnte geprüft werden,

ob für diesen Zweck die Einsetzung eines ständigen Verwaltungsratsausschusses für Migrationsfragen erforderlich ist.

36. Von der IAO wird erwartet, daß sie sich aktiv an den in Frage kommenden internationalen Foren beteiligt und bei der Förderung dieses Aktionsplans verstärkt mit anderen einschlägigen internationalen Organisationen zusammenarbeitet.

IV

Entschliebung über den Finanzbericht und die geprüften Finanzausweise für 2002-03¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation beschließt gemäß Artikel 29 der Finanzordnung, den Finanzbericht und die geprüften Finanzausweise für die 68. Rechnungsperiode (2002-03) anzunehmen.

V

Entschliebung über die Beitragsrückstände des Irak¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation verweist auf Artikel 10 Absatz 7 der Finanzordnung, akzeptiert die von der Regierung des Irak zur Begleichung ihrer für den Zeitraum 1988-2003 fälligen Beitragsrückstände vorgeschlagene Vereinbarung, der zufolge:

- a) die Regierung des Irak 2004 den für das Jahr 2004 fälligen Beitrag in voller Höhe entrichtet und einen Betrag von 657.327 Schweizer Franken zahlt;
- b) die Regierung des Irak auch in den folgenden Jahren den jeweiligen Beitrag in dem Jahr, in dem er fällig ist, in voller Höhe entrichtet;
- c) die Regierung des Irak die bis einschließlich 31. Dezember 2003 aufgelaufenen Beitragsrückstände von insgesamt 5.652.327 Schweizer Franken begleichen wird, indem sie ab 2005 neun jährliche Raten in Höhe von 555.000 Schweizer Franken zahlt;

beschließt, daß der Irak gemäß Artikel 13 Absatz 4 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation ermächtigt wird, nach Erledigung der gegenwärtigen Geschäfte an den Abstimmungen teilzunehmen.

VI

Entschliebung über die Beitragsrückstände Paraguays¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation verweist auf Artikel 10 Absatz 7 der Finanzordnung, akzeptiert die von der Regierung Paraguays zur Begleichung ihrer für die Zeiträume 1974-90 und 1998-2003 fälligen Beitragsrückstände vorgeschlagene Vereinbarung, der zufolge:

- a) die Regierung Paraguays 2004 den für das Jahr 2004 fälligen Beitrag in voller Höhe entrichtet;
- b) die Regierung Paraguays auch in den folgenden Jahren den jeweiligen Beitrag in dem Jahr, in dem er fällig ist, in voller Höhe entrichtet;
- c) die Regierung Paraguays die bis einschließlich 31. Dezember 2003 aufgelaufenen Beitragsrückstände von insgesamt 854.453 Schweizer Franken begleichen wird, indem sie ab 2005 19 jährliche Raten in Höhe von 42.723 Schweizer Franken und eine abschließende Rate von 42.716 Schweizer Franken zahlt;

¹ Angenommen am 15. Juni 2004.