

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

103. Tagung, 2014

Bericht I(B)



Internationales
Arbeitsamt

Genf

FAIRE MIGRATION

Festlegung einer
Agenda der IAO



Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014

Bericht des Generaldirektors

Bericht I(B)

Faire Migration: Festlegung einer Agenda der IAO

ISBN 978-92-2-727736-5 (print)
ISBN 978-92-2-727737-2 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2014

Titelbild: © niarchos – iStock

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
1. Der Diskussion neue Impulse verleihen	3
2. In Bewegung: Arbeitsmobilität im 21. Jahrhundert.....	9
3. Auf dem Weg zu einer fairen Migration.....	19
Anhang. Migrationsströme zwischen und innerhalb der Regionen der Welt, 2005-10	29

Einleitung

1. Der Bericht des Generaldirektors an die Internationale Arbeitskonferenz bietet Gelegenheit zu einer dreigliedrigen globalen Debatte über ein für die IAO bedeutungsvolles Thema.
2. Bei den Überlegungen über eine mögliche Reform der Konferenz in den letzten Jahren hat der Verwaltungsrat stets Mittel und Wege im Auge gehabt, wie die Plenarsitzungen engagierter und nützlicher gestaltet werden können. Dabei hat unsere dreigliedrige Mitgliederschaft klar zum Ausdruck gebracht, dass sie großen Wert darauf legt, dass den Konferenzdelegierten die Möglichkeit gegeben wird, im Plenum das Wort zu ergreifen und den Auffassungen der nationalen Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die sie vertreten, Gehör zu verschaffen.
3. Es ist daher wichtig, dass die Diskussionsberichte Angelegenheiten behandeln, die für sie wesentlich sind, und zwar in einer Art und Weise, die eine inhaltliche Debatte auslöst, die ihrerseits wirkliche Auswirkungen hat.
4. Im Mittelpunkt meines ersten Berichts als Generaldirektor im letzten Jahr standen die IAO selbst und die Herausforderungen, vor die sie auf dem Weg zu ihrem hundertjährigen Bestehen gestellt ist. Ich glaube, dass er seinen Zweck erfüllt hat. Er löste eine inhaltliche Debatte auf der Konferenz aus. Seitdem sind viele der in dem Bericht dargelegten Gedanken in die Beschlüsse des Verwaltungsrats eingeflossen und werden für die künftige Ausrichtung unserer Organisation wegweisend sein.
5. In diesem Jahr habe ich aus den auf den folgenden Seiten dargelegten Gründen die Migration als Thema gewählt, ein wesentliches Merkmal der Arbeitswelt von heute, das mit komplexen politischen Herausforderungen verbunden ist.
6. Wie bei der vorausgegangenen Tagung knüpfte ich hohe Erwartungen an die Plenardebatte über diesen Bericht. Mit Ihren Stellungnahmen, Ihrer Orientierungshilfe und Ihrer Kritik können Sie dazu beitragen, eine Agenda für eine faire Migration zu gestalten und vorzugeben, wie diese in die künftige Arbeit der IAO integriert werden sollte.
7. Es ist ein lohnendes Thema, und ich fordere Sie alle auf, an den Bemühungen um eine geeignete Antwort der IAO mitzuwirken, indem Sie Ihre Gedanken zu einer strategischen Agenda für eine faire Migration darlegen.
8. Seien Sie versichert, dass wir Ihre Auffassungen zu schätzen wissen und sorgfältig prüfen werden, und ich danke Ihnen im Voraus für ihre Beiträge.

Guy Ryder

Kapitel 1

Der Diskussion neue Impulse verleihen

9. Die Internationale Arbeitsorganisation hat sich von Anfang an mit dem Thema Migration beschäftigt. Die Verfassung von 1919 fordert den „Schutz der Interessen der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer“. Seitdem sind internationale Arbeitsnormen, die unmittelbar die Lage der Wanderarbeitnehmer behandeln, im Rahmen des allgemeinen internationalen Arbeitsrechts angenommen worden, das für Wanderarbeitnehmer ebenso gilt wie für andere Arbeitnehmer. Die Internationale Arbeitskonferenz hat Diskussionen über Migrationsfragen durchgeführt – zuletzt im Jahr 2004 –, und im Jahr 2006 wurde der Multilaterale Rahmen der IAO für Arbeitsmigration angenommen. Auf seiner letzten Tagung im März 2014 billigte der Verwaltungsrat den Bericht der Dreigliedrigen Fachtagung über Arbeitsmigration.

10. Das breitere multilaterale System hat der Migration vergleichbare Aufmerksamkeit gewidmet, im Fall der Vereinten Nationen auch über Normensetzung. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts bereitet sich die internationale Gemeinschaft, gestützt auf die Konsenserklärung des zweiten Dialogs auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung der UN-Generalversammlung, die im Oktober 2013 angenommen wurde, auf das Globale Forum für Migration und Entwicklung (GFMD) in Stockholm vor. Die IAO, die 2014 den Vorsitz der Globalen Gruppe für Migrationsfragen (GMG) führt, trägt ihren Teil dazu bei.

11. All dies deutet darauf hin, dass im Bereich der Migration schon viel getan wird. Daher kann man sich durchaus die Frage stellen, welcher Mehrwert sich aus einem weiteren Bericht und einer weiteren Debatte ergeben kann.

12. Die Antwort lautet „sehr viel“ – zumindest potentiell – und zwar aus den folgenden Gründen.

13. Erstens nimmt die Migration zu und dürfte auch weiterhin zunehmen. Die 232 Millionen Migranten von heute stellen einen erheblichen Teil der Welterwerbsbevölkerung dar. Die Migrationsmuster wandeln sich rasch und stellen damit die gängigen Auffassungen von den wahren Hintergründen in Frage, mit dem Ergebnis, dass nur wenige Länder – und IAO-Mitgliedstaaten – nicht als Herkunfts-, Transit- oder Bestimmungsländer beteiligt sind.

14. Zweitens steht die Migration auf den nationalen, regionalen und globalen politischen Agenden jetzt an vorderster Stelle, was in Gesellschaften und unter Entscheidungsträgern Handlungsdruck entstehen lässt, aber auch Kontroversen mit sich bringt, die für den sozialen Zusammenhalt schädlich sein können, wenn sie nicht angegangen werden.

15. Drittens ist trotz der positiven Erfahrungen, die angeführt werden können und angeführt werden sollten, darauf hinzuweisen, dass die Migration immer noch zu häufig

mit unannehmbaren Missbräuchen und Missständen in Verbindung gebracht wird, die zu ignorieren verantwortungslos ist.

16. Viertens ist es, ausgehend von den in jüngster Zeit in der IAO und im multi-lateralen System insgesamt durchgeführten Arbeiten, notwendig und vorteilhaft, eine Bestandsaufnahme des bisher Geleisteten vorzunehmen und dann klarer zu bestimmen, was noch erreicht werden muss.

17. Tatsache ist, dass der Erfolg der IAO und anderer sich nicht nach der Anzahl der veranstalteten Tagungen oder dem Umfang der durchgeführten Tätigkeiten bemisst, sondern vielmehr nach der Wirkung, nach den Erfolgen, die bei der Umsetzung vereinbarter Ziele nachweislich erzielt werden konnten. Es reicht nicht aus, Grundsätze zu wiederholen. Die Herausforderung besteht darin, sie auf konkrete, dem Mandat der IAO entsprechende Weise umzusetzen.

18. Dies bedeutet, dass eine Agenda für eine faire Migration gestaltet werden muss, die nicht nur die grundlegenden Rechte der Wanderarbeitnehmer achtet, sondern ihnen auch echte Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit bietet. Die Anerkennung ihres Beitrags zu den Gesellschaften, aus denen sie stammen und in denen sie arbeiten, muss in ordnungspolitische Instrumente umgesetzt werden, die einen gerechten Anteil an dem Wohlstand gewährleisten, zu dessen Schaffung die Migration beiträgt. Das Mandat der IAO im Bereich der sozialen Gerechtigkeit ist mit der dringenden Notwendigkeit verbunden, eine soziale Dimension in die Globalisierung einzubringen – ein Ziel, das trotz der internationalen Initiativen, die ergriffen worden sind, immer noch in weiter Ferne ist. Es ist zweifellos möglich, Migrationsregime zu entwickeln, die die Interessen der Herkunfts- und der Bestimmungsländer und diejenigen der Wanderarbeitnehmer und der Mitglieder der bestehenden nationalen Erwerbsbevölkerungen auf ausgewogene Weise berücksichtigen. Bis dahin ist es aber noch ein weiter Weg.

19. Indem er eine Analyse der Art der Migration in unserer globalen Wirtschaft und der wesentlichen politischen und ordnungspolitischen Fragen, die sich daraus ergeben, bietet und indem er der dreigliedrigen Mitgliederschaft der IAO zugegeben komplexe Fragen präsentiert, die im Rahmen künftiger Maßnahmen angegangen werden müssen, wirft dieser Bericht mehr Fragen auf als er beantwortet. Das ist aber genau das, was der derzeitige Stand der Debatte ermöglicht, und angesichts der Gedanken und Perspektiven, die die Delegierten auf der Konferenz unterbreiten werden, besteht der Nutzen eben darin, dass uns Gelegenheit gegeben wird, voranzuschreiten.

Realitäten und Wahrnehmungen – Ein Fall von kognitiver Dissonanz?

20. Politische Initiativen im Bereich der Migration stoßen häufig auf eine ausgeprägte Divergenz zwischen dem allgemeinen nachgewiesenen wirtschaftlichen Nutzen der Migration und der ebenso allgemeinen Auffassung der Öffentlichkeit hinsichtlich ihrer negativen Auswirkungen. Ist dies einfach die Folge eines Missverhältnisses zwischen objektiven Realitäten und subjektiven Meinungen oder ist hier etwas anderes im Spiel?

21. Tatsächlich deuten die vorliegenden Anzeichen darauf hin, dass die Menschen beispielsweise der Überzeugung sind, dass es in ihren Ländern mehr Migranten gibt, als tatsächlich der Fall ist, und dass Migranten im Allgemeinen aus den sozialen Sicherungssystemen mehr Leistungen erhalten, als sie an Beiträgen einzahlen, obwohl das Gegenteil der Fall ist.

22. Heißt das, dass Fortschritte in der Migrationspolitik überwiegend davon abhängen, dass falschen Vorstellungen harte Fakten gegenübergestellt und damit erhebliche Vorteile für alle herausgeholt werden? Anders ausgedrückt, geht es eher um Aufklärung als um Politik?
23. Diese Behauptung könnte unter Hinweis darauf gestützt werden, dass ein erheblicher Teil des politischen Diskurses in vielen Ländern die negativen Einstellungen zur Migration tendenziell verstärkt hat. Leider können die sich verschlechternden Arbeitsbedingungen, hohe Arbeitslosigkeit und der gesunkene Lebensstandard in einigen Fällen die Auffassung glaubhaft erscheinen lassen, dass Migranten – den Tatsachen zum Trotz – Teil des Problems sind.
24. Dem stehen die empirisch fundierten Schätzungen des tatsächlichen wirtschaftlichen Nutzens der Migration und des potentiellen Nutzens einer Lockerung ihrer Beschränkungen entgegen. Einer Schätzung zufolge würde ein 3-prozentiger Anstieg des Stroms der Wanderarbeitnehmer aus Entwicklungsländern in Länder mit hohem Einkommen bis 2025 der Weltwirtschaft Gewinne in Höhe von 356 Milliarden US-Dollar bescheren (ein Anstieg des Welteinkommens um 0,6 Prozent).¹
25. Es ist allerdings auch eine wenig hilfreiche Übereinfachung, wenn man den freien Personenverkehr als die natürliche Begleiterscheinung des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs betrachtet.
26. Wenn wir zu einem umfassenderen Verständnis der Dynamik der öffentlichen Einstellungen zur Migration gelangen wollen, müssen wir über die eindimensionalen Überlegungen hinausgehen, die in dem „Nutzenmaximierungs“-Fall angeführt worden sind, der auf der These beruht, dass das beste wirtschaftliche Ergebnis erzielt wird, wenn Arbeitskräfte an den Ort geholt werden, an dem ihre produktiven Fähigkeiten am besten genutzt werden können, ohne Rücksicht auf andere Erwägungen.
27. Es gibt gute Gründe, sowohl praktische als auch prinzipielle, für die Schlussfolgerung, dass dieser Ansatz allein als Plattform für die Migrationssteuerung unzureichend ist.
28. Was das Prinzip angeht, so sollte die in der Erklärung von Philadelphia enthaltene Feststellung, dass „Arbeit keine Ware ist“ als ausreichende Warnung dienen, Arbeit nur als einen weiteren Produktionsfaktor zu behandeln, der dort einzusetzen ist, wo der Ertrag am höchsten ist. Damit soll weder der enorme produktive Nutzen, der sich aus der Migration ergibt, noch der soziale Fortschritt bestritten werden, der daraus erwachsen kann: Die Fragen, um die es hier geht, sind komplexer, weil Arbeit nicht den Status einer Ware hat. Was die praktische Politik angeht, die notwendigerweise öffentlichen Wahrnehmungen Rechnung trägt, so wissen wir auch, dass Politik nicht auf der Grundlage der Berechnung des wirtschaftlichen Nutzens allein gemacht wird. Obschon sie außerhalb des Mandats der IAO liegen, gibt es zwei Politikbereiche, die heutzutage die Migrationsdebatten stark beeinflussen und anerkannt werden müssen: Sicherheitserwägungen und die Einstellungen gegenüber dem Multikulturalismus.
29. Hinsichtlich der Sicherheit braucht hier nur festgestellt zu werden, dass dem Mandat der IAO die These zugrunde liegt, dass dauerhafter Friede von der Schaffung von sozialer Gerechtigkeit abhängt. Daher sollte anerkannt werden, dass unsere künftige kollektive Sicherheit von der Schaffung von Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit ebenso abhängt wie von Grenzkontrollen.

¹ Quelle: Weltbank: *Global economic prospects 2006: Economic implications of remittances and migration*, S. 31 (Washington, 2005).

30. Hinsichtlich der laufenden Debatte über den Multikulturalismus sollte ebenso daran erinnert werden, dass die grundlegenden Werte der IAO uns dazu verpflichten, gegenüber jeder Kontaminierung der Debatte durch rassistische und xenophobische Gedanken wachsam zu sein. Ein legitimer Diskurs sollte nicht durch ungerechtfertigte Rassismuskorrekturen abqualifiziert werden. Die Mitgliedstaaten stehen oft vor echten Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Assimilierung und Anerkennung von kulturellen Unterschieden und ihrer Konsequenzen. Zu einer Zeit aber, da das vermeintliche Scheitern des Multikulturalismus und die angebliche Zwangsläufigkeit einer Konfrontation zwischen den Kulturen in die allgemeine Politikdiskussion Eingang gefunden haben zusammen mit dem Begriff der „kulturellen Distanz“ zwischen verschiedenen Gemeinschaften und der Stereotypisierung bestimmter Nationalitäten (selbst positiv) als für bestimmte Tätigkeiten besonders geeignet, obliegt es allen Parteien sicherzustellen, dass die Parameter der Diskussion fest innerhalb der Grenzen der Achtung der Vielfalt, der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung festgelegt werden.

31. Daraus folgt, dass die Überlegungen, die die Politikgestaltung treiben, über diejenigen hinausgehen, die durch die wirtschaftlichen Erträge der Migration bestimmt werden (auch wenn diese gewiss von großer Bedeutung sind), nicht infolge irrtümlicher Wahrnehmungen oder menschlicher Irrationalität (obwohl diese hier so einflussreich sein können wie anderswo), sondern weil die Sache einfach komplizierter ist. Die IAO muss ihre Migrationsagenda unter gebührender Anerkennung dieser Komplexitäten entwickeln, wenn sie dafür sorgen will, dass bei der Verbesserung der Steuerung der Migration weltweit ihre Grundsätze und Werte berücksichtigt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn man die damit verbundenen arbeits- und sozialpolitischen Komplexitäten genauer unter die Lupe nimmt.

Die Triebkräfte der Migration

32. Die Triebkräfte der Migration in der Welt lassen sich relativ einfach bestimmen, und sie gestatten uns, mit einem hohen Grad an Sicherheit vorauszusagen, dass die Migration in Zukunft zunehmen wird – es sei denn, dass die politischen Entscheidungsträger anders entscheiden und es ihnen gelingt, mit Erfolg restriktive Maßnahmen anzuwenden.

33. Vor allem aber gibt es die Tatsache, dass die Länder unterschiedliche Wachstumsraten aufweisen und von einer Basis sehr unterschiedlicher Lebensstandards ausgehen. Die Orte, wo Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit vorhanden sind, sind nicht immer die Orte, an denen Menschen leben, und selbst wenn Arbeitsplätze verfügbar sind, stellen die Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Ländern die stärksten Anreize zur Mobilität dar. Dank der internationalen Medien sind die Menschen heutzutage überall sich solcher Unterschiede stärker bewusst als je zuvor und machen sich vielleicht sogar ein idealisiertes oder übertriebenes Bild von ihnen, und der Zugang zu Transportmitteln bedeutet, dass sie oft in der Lage sind, die wahrgenommenen Möglichkeiten zu nutzen.

34. An dieser Situation dürfte ein allgemeiner Trend zur Einkommenskonvergenz weltweit in absehbarer Zukunft nicht viel ändern, selbst wenn das Auf und Ab bestimmter Volkswirtschaften sich mit Sicherheit darauf auswirken wird. Tatsächlich dürfte in einer Welt, in der die zunehmende Ungleichheit den politischen Entscheidungsträgern wie den Bürgern große Sorge bereitet, diese Triebkraft der Ungleichheit an Stärke zunehmen – wiederkehrende Tragödien, wie z. B. die Schiffsbrüche vor der italienischen Insel Lampedusa, legen Zeugnis von den furchtbaren Risiken ab, die die Menschen auf der Suche nach einem besseren Leben bereit sind einzugehen.

35. Außerdem deutet vieles darauf hin, dass Einkommensunterschiede in hohem Maße mit demographischen Tendenzen korrelieren, den anderen Haupttriebkraften der Migration. Wachsender Wohlstand geht mit kleineren Familien einher. Da diese Korrelation schon seit geraumer Zeit besteht, werden viele Gesellschaften mit höherem Einkommen wohl alternde Bevölkerungen haben, die mit einem erheblichen Arbeitskräftemangel konfrontiert sind oder konfrontiert sein werden. Dieser Arbeitskräftemangel wird durch Migration kompensiert werden müssen, wenn das Wachstum, der Lebensstandard und die sozialen Sicherungssysteme aufrechterhalten werden sollen.

36. Auf den ersten Blick sind die wirtschaftlichen Argumente für eine verstärkte Migration überzeugend. Die dritte Triebkraft der Mobilität, der Druck auf die Menschen, Konflikten, Repressionen oder zunehmend den Folgen des Klimawandels zu entkommen, bringt eine weitere Komponente ins Spiel. Die dramatischen Umstände, zu denen solche Situationen führen können, können die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und der internationalen Gemeinschaft, angemessen zu reagieren, bis auf das Äußerste beanspruchen. Sie ändern aber nichts an der grundlegenden These, dass ungleiche Einkommen und demographische Disparitäten in einer Weise interagieren, die dem Anschein nach Chancen bietet, allen Vorteile zu verschaffen, deren Umsetzung uns aber schwerfällt.

Menschenwürdige Arbeit für alle

37. Entscheidend ist die Anerkennung, dass die erste politische Antwort auf diese Situation in der Förderung von Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit in den Ländern bestehen muss, in denen sie heute unzureichend sind. Die UN-Entwicklungsagenda nach 2015 bietet Gelegenheit, der gemeinsamen Verantwortung für die Förderung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen und von sozialem Schutz überall neuen Schwung zu verleihen. Es gibt keine entsprechende Verantwortung eines jeden Landes, demographische Defizite in einem anderen Land auszugleichen. Das gibt dem Gedanken Sinn, dass die Migration eine den Menschen offenstehende Option sein sollte und keine ihnen auferlegte Verpflichtung. Er wird auch durch unser Wissen verstärkt, dass die internationalen Arbeitsmärkte nicht vollkommen auf Preissignale reagieren. Es gibt viele Gründe, warum Menschen es vorziehen, in ihrer Heimat zu bleiben, selbst wenn sie anderswo ein höheres Einkommen und bessere Bedingungen erwarten würden.

38. Komplexere Fragen ergeben sich jedoch im Zusammenhang mit den Bedingungen, unter denen Wanderungen stattfinden, und diese werden ausführlicher in den nächsten Kapiteln behandelt. Es ist jedoch nützlich, sich ihnen zu nähern, indem einer allgemeineren Frage Beachtung geschenkt wird, die den meisten, wenn nicht allen von ihnen zugrunde liegt.

39. Es ist eine einfache Tatsache, dass nationale politische Entscheidungsträger keine Politik der offenen Tür gegenüber der Arbeitsmigration aus allen anderen Ländern betreiben oder voraussichtlich betreiben werden. Die Freizügigkeit – oder größere Freizügigkeit – der Arbeitnehmer innerhalb bestimmter Gruppen von Ländern im Rahmen regionaler oder subregionaler Integrationsprozesse hat sich nicht ohne Kontroversen entwickelt. Das ändert aber nichts daran, dass alle Regierungen weiterhin das Vorrecht der nationalen Souveränität zur Einschränkung der Migration ausüben.

40. Eine unausweichliche Folge davon sind umfangreiche irreguläre oder papierlose Wanderungen. Man ist sich darüber einig, dass diese Situation nicht akzeptabel ist, nicht zuletzt deshalb, weil solche Migranten dadurch im Allgemeinen jeglichen Rechtsschutzes beraubt werden und sie anfällig für Ausbeutung und die extremen Missbräuche des Menschenhandels werden, die auf dieser Konferenz behandelt werden.

41. Weniger eindeutig zu beantworten und weniger konsensfähig ist die Frage, inwieweit es legitim ist, dass Regierungen Systeme anwenden, die zwischen Wanderarbeitnehmern und Inländern unterscheiden und ihre Beteiligung am Erwerbsleben unterschiedlich regeln.
42. Natürlich bringt die IAO in diese Debatte ihren auf Rechten basierenden Ansatz ein, der in den universellen Werten der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung wurzelt. Wanderarbeitnehmer müssen gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erhalten und in der Lage sein, ihre grundlegenden Rechte auszuüben, einschließlich der Gewerkschaftsrechte. Dies ist eine grundlegende Menschenrechtsfrage, und es ist auch der beste Weg sicherzustellen, dass die Migration nicht zum Zweck der Unterbietung bestehender Arbeitsbedingungen missbraucht wird.
43. Die Debatte wird komplexer, wenn sie andere Aspekte der Behandlung von Wanderarbeitkräften angeht. Regierungen können die Auffassung vertreten und tun dies auch, dass es eine logische und angemessene Komponente der Arbeitsmarktpolitik ist, wenn die Migration dazu dient, bestimmten Arbeitsmarktbedürfnissen gerecht zu werden. Die öffentliche Wahrnehmung, dass „Migranten bereit sind, die Arbeiten zu verrichten, die Inländer nicht mehr verrichten wollen“, kann solche Realitäten widerspiegeln, sie wirft aber auch Fragen hinsichtlich der Gleichbehandlung in segmentierten Arbeitsmärkten auf. Es besteht auch die Gefahr, dass in Fällen, in denen Einkommensunterschiede so starke Migrationstreiber sind, es als akzeptabel angesehen werden kann, Migranten Löhne und Bedingungen anzubieten, die unter denjenigen liegen, die in Bestimmungsländern im Allgemeinen vorherrschen, einfach deshalb, weil sie höher sind als diejenigen in den Herkunftsländern.
44. Allgemeiner gesehen stehen wir vor der Aufgabe, in sehr konkreten Situationen auf die Frage antworten zu müssen, wie die Einschränkungen, die mit der Öffnung der Arbeitsmärkte für Migranten einhergehen können, sich mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, mit den legitimen Sorgen und Interessen der Inländer und den allgemeineren politischen Zielen der Aufnahme- und Entsendeländer vereinbaren lassen.
45. Solche Beschränkungen können viele Facetten des Migrationsprozesses angehen: zeitliche Beschränkungen, Freizügigkeitsbeschränkungen und Beschränkungen der Familienzusammenführung. Es ist verständlich, dass diese Fragen oft dann die größte Aufmerksamkeit finden, wenn entweder Fälle eines eindeutigen Missbrauchs von Migranten entdeckt werden, oder wenn die Auffassung vertreten wird, dass Migranten die Sozialvorschriften der Bestimmungsländer in unangemessener Weise ausnutzen. Es ist aber auch nicht hilfreich, nicht nur deshalb, weil es die Debatte vergiftet, sondern auch deshalb, weil es auch die Realität verdeckt, dass viele der Fragen, die die Migration aufwirft, sehr technisch sind und im Rahmen der gesamten Arbeitsmarktpolitik angegangen werden müssen.
46. Diese Gegebenheiten stellen die IAO vor Herausforderungen, zu deren Bewältigung wir zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen. Zuerst gilt es, sich von dem Gedanken zu lösen, dass es aufgrund der erheblichen Nachteile, denen Migranten sich möglicherweise in ihren Herkunftsländern gegenübersehen, akzeptabel ist, sie geringeren Benachteiligungen und geringer Ungerechtigkeit in den Ländern zu unterwerfen, in die sie sich auf der Suche nach Arbeit begeben. Die Zukunft der Wanderarbeitnehmer sollte nicht die einer international mobilen, bei Bedarf verfügbaren, zweitrangigen Arbeitnehmerschaft sein. Das ist auch nicht nötig. Die Alternative ist eine Agenda für eine faire Migration für alle.
47. Diese Konferenzaussprache kann der Ausgangspunkt für die Festlegung des Inhalts und der Umsetzung dieser Agenda sein.

Kapitel 2

In Bewegung: Arbeitsmobilität im 21. Jahrhundert

48. Die Gestaltung geeigneter politischer Antworten im Bereich der Migration erfordert wie in jedem anderen Bereich ein gutes Verständnis der eigentlichen Natur des heutigen Phänomens. Das ist umso wichtiger, wenn, wie wir gesehen haben, die öffentliche Wahrnehmung der Migration die Realitäten verschleiern kann. Deshalb ist es wichtig, die Zahl der Migranten zu ermitteln und festzustellen, wohin sie ziehen, wie sie dort hinkommen, wo sie schließlich arbeiten und unter welchen Bedingungen.

49. Diese Aufgabe ist komplizierter, als sie zunächst erscheinen könnte. Da die Menschen nationale Grenzen häufiger und für kürzere Zeiträume in zunehmend globalisierten Arbeitsmärkten überschreiten, können sich die gängigen Definitionen der Migration und die Mittel zu ihrer Messung als zunehmend unzulänglich erweisen. Dennoch können wir einige wichtige Trends bestimmen.

Globale Trends

50. Den jüngsten globalen Zahlen¹ zufolge gibt es 231,5 Millionen internationale Migranten in der Welt. Das entspricht rund 3 Prozent der Weltbevölkerung. Diese Gesamtzahl liegt um 57 Millionen über der Zahl von 2000, und im Verlauf des ersten Jahrzehnts wuchs die Gesamtzahl der Migranten (migrant stock) zweimal so schnell wie in den vorausgegangenen zehn Jahren. Seit 2010 ist eine Verlangsamung zu verzeichnen, was zum großen Teil die negativen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise widerspiegelt.

51. Alle Indizien lassen aber eindeutig eine starke Migrationsdynamik erkennen und die Wahrscheinlichkeit, dass die Migration in absehbarer Zukunft anhalten wird, wenn nicht eine restriktivere Politik verfolgt wird (und vielleicht sogar trotz einer solchen Politik).

52. Um sich ein besseres Bild von den Faktoren zu machen, die diesen Gesamtzahlen zugrunde liegen, müssen wir uns näher damit beschäftigen, wohin die Leute wandern und von wo aus. Zwar nehmen die entwickelten Länder 51 Prozent aller Migranten auf, die Migration in diese entwickelten Länder hat sich in den letzten Jahren aber verlangsamt, während die Süd-Süd-Migration sich gleichzeitig beschleunigt hat. Von 2000 bis 2013 machten die Süd-Süd-Wanderungen 57 Prozent aller Migrationsströme aus; um nur eine besonders dynamische Quelle herauszugreifen: die jährliche Zuwachsrate der Zuströme in den Mittleren Osten betrug im ersten Jahrzehnt des Jahrhunderts 6,9 Prozent gegenüber nur 0,8 Prozent in den zehn vorausgegangenen Jahren.

¹ Soweit nichts anderes vermerkt ist, stammen die Zahlenangaben in diesem Kapitel aus: IAA: *World of Work Report 2014*, Kap. 8 (erscheint demnächst).

53. Wir stehen vor einer Situation beispielloser Komplexität in den globalen Migrationsströmen, die zudem raschen und erheblichen Veränderungen unterliegt. Diese Komplexität wird in der Aufschlüsselung der Ströme in Anhang erfasst. Sie lässt die Tatsache erkennen, dass die größten Ströme in dem erfassten Zeitraum von Südasiens nach Westasien und von Zentralamerika nach Nordamerika verlaufen, zeigt aber auch umfangreiche Ströme innerhalb Afrikas. Es waren auch erhebliche Ströme innerhalb Südostasiens, Südasiens und Zentralasiens zu verzeichnen.

54. Die Aufschlüsselung der Migranten nach dem Geschlecht zeigt, dass insgesamt 48 Prozent Frauen sind. Diese Zahl schwankt aber erheblich nach Region: Frauen stellen die Mehrheit der Migranten in Europa, Amerika und Ozeanien. Ihr Anteil fällt auf 45,9 Prozent in Afrika und bis auf 41,6 Prozent in Asien. Diese Unterschiede lassen sich je nach dem auf Unterschiede in der Migrationsneigung, auf geschlechtsspezifische Selektivität der Migrationspolitik und auf die geschlechtsspezifische Trennung in den Arbeitsmärkten zurückführen.

55. Was die Aufschlüsselung nach dem Alter angeht, so stellen Migranten im Alter zwischen 20 und 34 Jahren weltweit 28 Prozent aller internationalen Migranten.² Der Anteil der Migranten unter 30 Jahren fiel von 39 Prozent im Jahr 1990 auf 32 Prozent im Jahr 2013. Insgesamt sind 15 Prozent aller internationalen Migranten jünger als 20 Jahre, während sie 35 Prozent der Weltgesamtbewölkerung stellen. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die meisten Migranten im Alter zwischen 20 und 34 Jahren wandern. Von den Migranten unter 20 befinden sich rund 62 Prozent in den Entwicklungsregionen, wo die Gesamtzahl junger Migranten sehr viel schneller wächst als in den entwickelten Ländern. Umgekehrt ist es im Fall älterer Migranten: 70 Prozent der über 60-jährigen leben in den entwickelten Ländern, und dieser Anteil steigt weiter.

Mit dem Strom schwimmen?

56. Migration ist überwiegend arbeitsbedingt. Selbst wenn die Suche nach einem menschenwürdigen Arbeitsplatz nicht der Hauptgrund für die Wanderung von einem Land in ein anderes ist, wie im Fall derjenigen, die einem Konflikt oder den Auswirkungen des Klimawandels entkommen wollen, rückt die Suche nach einer Beschäftigung irgendwann zwangsläufig in den Vordergrund.

57. Gleichzeitig dürften, wie wir gesehen haben, die Unterschiede in den demographischen Profilen zwischen alternden Gesellschaften, in denen ein tatsächlicher oder potentieller Arbeitskräftemangel besteht, und denjenigen, in denen die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter größer ist als das Angebot an Arbeitsplätzen, für eine größere Nachfrage nach Wanderarbeitnehmern sorgen.

58. Auf den ersten Blick ergibt sich somit ein großer Nutzen aus der Gestaltung einer Migrationspolitik, die vor allem Arbeitskräfteströme fördert und dem gegenwärtigen Missverhältnis zwischen der Verteilung der Arbeitsmöglichkeiten und den Menschen im erwerbsfähigen Alter in der Welt gerecht wird. Umfragedaten zeigen, dass rund 30 Prozent der jungen Menschen in Südasiens und im subsaharischen Afrika sich auf Dauer im Ausland niederlassen möchten. Prognosen zufolge werden außerdem die Zuwachsraten der Erwerbsbevölkerung in den entwickelten Volkswirtschaften, in Ostasien, Lateinamerika und im Mittleren Osten und Nordafrika bis 2030 stark zurückgehen, mit den

² Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen: „International migration 2013: Age and sex distribution“, in *Population Facts* No.2013/4, Sept. 2013.

sich daraus ergebenden nachteiligen demographischen Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum.

59. Tatsache ist aber, dass die politischen Entscheidungsträger nicht eindeutig auf diese schematische Darstellung der globalen Arbeitsmarktsignale reagieren. Es lohnt sich zu untersuchen, warum das so ist, und zu prüfen, ob sie es tun sollten.

60. Zunächst ist festzustellen, dass bedeutende Kräfte im Spiel sind, neben den rein wirtschaftlichen von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Die von tatsächlichen oder potentiellen Migranten bevorzugten oder ausgewählten Bestimmungsorte werden stark beeinflusst durch die Präsenz einer Diaspora aus ihrem Land und insbesondere von Familienangehörigen und Freunden sowie auch durch sprachliche Erwägungen und andere subjektive Wahrnehmungen der Attraktivität. Trotz der leichteren Verfügbarkeit von bezahlbaren Transportmitteln dürften auch die Kosten für Reisen über größere Entfernungen eine Rolle spielen. Die Behörden oder die potentiellen privaten Arbeitgeber in Aufnahmeländern dürften ihrerseits u.a. durch historische oder politische Bindungen und Verantwortlichkeiten beeinflusst werden.

61. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Migrationspolitik getrennt von anderen potentiellen Politikinstrumenten oder statisch betrachtet wird. Es gibt andere Ansätze, die verwendet werden können oder sollten, um die Arbeitsmarktkonsequenzen von Defiziten bei menschenwürdiger Arbeit einerseits und von alternden Bevölkerungen andererseits anzugehen. Die Antwort auf den Arbeitsplatzmangel in den Herkunftsländern sollte nicht auf Migration beschränkt bleiben oder hauptsächlich auf Migration aufbauen. Zu einer umfassenden Anerkennung der positiven Rolle der Migration in der Weltwirtschaft kann es nur dann kommen, wenn sie in den breiteren Rahmen internationaler und nationaler Politikgestaltung im Hinblick auf eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung gestellt wird.

62. Doch selbst wenn diese Faktoren eingerechnet werden, ist es so, dass die Migrationspolitik tendenziell in Richtung restriktiverer Maßnahmen geht, als sie durch eine Berücksichtigung des wirtschaftlichen Gesamtnutzens gerechtfertigt sein könnten. Hierfür gibt es einige offensichtliche Gründe.

63. Der gewichtigste dieser Gründe ist, dass die wirtschaftlichen Vorteile, die sich aus der Migration ergeben, den verschiedenen Sektoren der Gesellschaft in den Bestimmungsländern nicht gleichermaßen zugutekommen dürften, und die politischen Entscheidungsträger reagieren zwangsläufig auf die Realitäten oder die Wahrnehmung dieser ungleichen Verteilung der Vorteile – und der Kosten. Die Arbeitsmarktauswirkungen der Migration sowohl in Herkunftsländern als auch in Bestimmungsländern sind umstritten, man kann aber wohl mit Sicherheit sagen, dass die negativen Auswirkungen des Drucks auf die Löhne insbesondere der Geringqualifizierten und der Unqualifizierten oder der Verdrängung der lokalen Arbeitskräfte im Allgemeinen weniger ausgeprägt sind als in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit. Das heißt nicht, dass solche Sorgen vernachlässigt oder ignoriert werden sollten. Aber sie sind wahrscheinlich durch den Druck verstärkt worden, der möglicherweise auf den Zugang zu Sozialleistungen wie Unterkunft, Bildung und Gesundheitsvorsorge ausgeübt worden ist, vor allem wenn der Zustrom von Migranten in bestimmten Gemeinschaften konzentriert ist, und in Krisenzeiten, wenn die Arbeitsmärkte Belastungen ausgesetzt sind und die öffentlichen Ausgaben beschränkt werden.

64. Angesichts solcher Situationen und der damit zusammenhängenden schwierigen Debatten über den Multikulturalismus und die möglicherweise begrenzte Fähigkeit von Gesellschaften, Zuwanderungen über ein bestimmtes Niveau hinaus zu verkraften, ist es wahrscheinlich, dass Regierungen – einzeln und gemeinsam – Politiken entwickeln, die

wirtschaftliche Vorteile mit anderen politischen Zielen verbinden und in Einklang bringen. Das Ergebnis ist die zu beobachtende Tendenz zu maßgeschneiderten, selektiven und spezifischen staatlichen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmigration, die sich nicht leicht auf einer unilinearen Skala zwischen offenen Türen und geschlossenen Türen einordnen lassen. Neben der zunehmenden geographischen Vielfalt der Migrationspfade ist eine Tendenz zu einer größeren Vielfalt von Migrationsprogrammen festzustellen, die zeitlich, nach Qualifikationen oder nach anderen Kriterien begrenzt werden können.

Die Bedingungen der Migration

65. Bei der Festsetzung einer Agenda für eine faire Migration spielt es eine große Rolle, ob die Migration auf Dauer oder befristet stattfindet, ob die Erwerbsbeteiligung der Migranten gegebenenfalls eingeschränkt wird, ob den Migranten alle Rechte, Schutzmaßnahmen und Vorteile, in deren Genuss vergleichbare Inländer kommen, gewährt oder versagt werden und ob es sich um reguläre oder irreguläre Wanderungen handelt.

66. Wenn die Einreise in ein Land oder die Beteiligung an seinem Arbeitsmarkt verboten wird, so heißt das nicht, dass es nicht doch geschieht. In Anbetracht der Natur der irregulären Migration lässt sie sich nur schwer quantifizieren, aktuellen Schätzungen zufolge macht sie aber 10 bis 15 Prozent der Gesamtzahl aus.³ Wenn die nationale Politik die Immigration auf ein Niveau beschränkt, das erheblich unter der Zahl derjenigen liegt, die in dieses Land wandern möchten, wird auf jeden Fall eine erhebliche Anzahl unter verschiedenen Bedingungen der Irregularität arbeiten, gleich ob offen oder heimlich. Wenn, wie in vielen Entwicklungsregionen, die Grenzen wegen fehlender Grenzkontrollen durchlässig sind, verwischen sich die Unterschiede zwischen regulär und irregulär. Es geht von Informalität in einem Land zur Informalität in einem anderen.

67. Klar ist, dass eine Migration die außerhalb der regulären Kanäle stattfindet, die betreffenden Arbeitnehmer anfällig für Missbrauch und Ausbeutung macht, die häufig extrem sind. Wenn Menschenhändler oder Menschenhändler beteiligt sind, sind diese Gefahren noch weitaus größer. Aus allen diesen Gründen und der damit verbundenen Sorge, dass irreguläre Arbeitnehmer dazu dienen können, andere Arbeitnehmer zu unterbieten, besteht breites Einvernehmen darüber, dass Wanderungen regulär sein und Maßnahmen getroffen werden sollten, um irreguläre und nicht dokumentierte Wanderungen von Arbeitnehmern zu verhindern.

68. Schwieriger ist es dagegen, zu einem Konsens zu gelangen, wenn papierlose Arbeitnehmer in großer Zahl in Arbeitsmärkten bereits aktiv sind, die in den Vereinigten Staaten 2011 auf 11 Millionen⁴ und in der Europäischen Union 2008 auf 1,9 bis 3,8 Millionen⁵ geschätzt wurden.

69. Die Fragen, die sich stellen, betreffen nicht nur die unmittelbar arbeitsbezogenen Angelegenheiten im Zusammenhang mit nicht den Normen entsprechenden Bedingungen und die Rolle der Arbeitsaufsicht und des sozialen Schutzes, sondern auch allgemeinere Debatten über Kriminalisierung und die mögliche Abschiebung einerseits oder die spätere Regularisierung und Wege zur Erlangung der Staatsangehörigkeit andererseits.

³ IOM: *World Migration Report 2010: The future of migration: Building capacities for change* (Genf, 2010), S. 29.

⁴ Pew Research Center: „A Nation of Immigrants: A Portrait of the 40 Million, Including 11 Million Unauthorized“, 29. Jan. 2013.

⁵ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union: Comparative report*, Wien, 2011.

70. Diese allgemeineren Überlegungen stehen im Einklang mit einem Konzept der Migration, das einmal dominant war, bei dem von einem dauerhaften Umzug in ein Bestimmungsland ausgegangen wurde, mit dem späteren Erwerb der Staatsangehörigkeit des Landes, und bei dem der Familienverband als Ganzes in der neuen Gesellschaft Wurzeln schlagen, ihre Eigenschaften annehmen und damit zu ihrem sich wandelnden Charakter beitragen würde. Dieses Modell wird manchmal mit dem Konzept der „Siedlergesellschaft“ in Zusammenhang gebracht, bei dem der Aufbau einer Nation überwiegend durch ständige Einwanderung erreicht wird. Für manche Beobachter ist dieses Modell im Niedergang begriffen – möglicherweise geht es dem Ende entgegen – und wird durch andere ersetzt, bei denen die Migration auf das zeitweilige „Verleihen und Ausleihen“ von Arbeitskräften für kurze Zeiträume und bestimmte Zwecke hinausläuft.

71. Diese Feststellung kann durch ein Beispiel belegt werden. Die umfangreiche permanente Migration von Europa nach Australasien und nach Nordamerika im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert war entscheidend für den Aufbau der so geschaffenen Gesellschaften und prägte ihren Charakter – Prozesse, die seitdem stets weitergegangen sind, da die Migration aus anderen Quellen weiter zu ihrer Entwicklung und Vielfalt beigetragen hat. Die derzeitigen Wanderungen von Arbeitnehmern aus Südasien in eine Reihe von Golfstaaten in einem verhältnismäßig gesehen vergleichbaren Ausmaß haben dagegen nicht zu einem entsprechenden Phänomen geführt. Diese Prozesse werden im Gegenteil bewusst so gestaltet, dass der jeweilige Charakter und die Besonderheiten der Aufnahmeländer erhalten bleiben. Dies wird erreicht durch die Beschränkung der Dauer des Aufenthalts der Arbeitnehmer in dem Land, durch die Einschränkung ihrer Mobilität in seinem Arbeitsmarkt und durch die Durchsetzung von akzeptierten Normen und kommt in ihrer Bezeichnung als „Gäste“ statt Migranten zum Ausdruck.

72. Bei der Interpretation dieser Entwicklungen sollte man Vorsicht walten lassen. Es gibt keine definitive Gesamttendenz von permanenter zu befristeter Migration. Die Lage entwickelt sich vielmehr schrittweise und ungleich weiter, so dass es eine Koexistenz von verschiedenen Arten von Mobilität gibt. Die IAO-Empfehlung (Nr. 86) betreffend Wanderarbeiter (Neufassung) enthielt schon 1949 einen Anhang mit einem bilateralen Musterabkommen, in dem klar zwischen zeitweiligen und ständigen Wanderungen unterschieden wird und zusätzliche Rechte für Siedler vorgeschrieben werden. In jüngerer Zeit haben traditionelle Zuwanderungsländer auf Dauer wie Australien, Kanada und Neuseeland zunehmend auf befristete Programme gesetzt, um Arbeitsmarktlücken unmittelbar zu schließen, während frühere „Gastarbeiter“-länder wie Deutschland sich bemühen, hochqualifizierte Fachkräfte mit dem Angebot einer ständigen Aufenthaltsgenehmigung vom Zeitpunkt der Einreise an anzuziehen.

73. Um die Sache noch weiter zu komplizieren, wandern viele möglicherweise auf Zeit in der Hoffnung, das Recht auf einen Daueraufenthalt zu erwerben. Außerdem erfassen die amtlichen Statistiken im Allgemeinen nicht die Anzahl der Arbeitnehmer, die für eine Dauer von weniger als zwölf Monaten wandern, so dass sich eine enorme Datenlücke auftut, die geschlossen werden muss.

74. Der allgemeine politische Trend geht jedoch dahin, dass es für einen Arbeitnehmer umso leichter ist, in ein Land einzureisen und sich dort niederzulassen, je höher sein Qualifikationsniveau ist. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat darauf hingewiesen,⁶ dass die Länder möglicherweise weniger bereit sind, geringer qualifizierte Arbeitnehmer aufzunehmen, selbst wenn sie nachge-

⁶ OECD: *International Migration Outlook 2008*, Part II: Management of low-skilled labour migration.

fragt werden, aus Angst, dass sie langfristig vielleicht nicht beschäftigungsfähig sind und ihnen die Integration schwerer fallen würde. Dies sind die Gründe, weshalb es de facto zu einer Trennung zwischen der Konzentration von geringer qualifizierten Arbeitnehmern im Rahmen von zeitlich befristeten Migrationsprogrammen und besser qualifizierten Arbeitnehmern gekommen ist, deren Chancen auf einen Daueraufenthalt sehr viel größer sind.

75. Außerdem besteht ein Trend weg von Situationen wie in den 1960er Jahren, als Länder, die Gastarbeiter-Programme durchführten, nur ein oder zwei große Programme hatten, die kalibriert und an den jeweiligen Stand der Arbeitslosigkeit angepasst werden konnten, hin zu den vielfältigen Programmen von heute, bei denen eine solche Anpassung nicht möglich ist.

76. Auch wenn die Überlegungen, die den Entscheidungen in diesen Angelegenheiten zugrunde liegen, bekannt sein dürften, so ist es dennoch schwierig, den in der nationalen Arbeitspolitik im Allgemeinen gewährten Grundsatz von der Hand zu weisen, dass in Fällen, in denen eine langfristige oder dauerhafte Nachfrage nach einem Wanderarbeiter in einem gegebenen Kontext besteht, dieser Arbeitnehmer Anspruch auf einen festen Arbeitsplatz und auf einen dauerhaften Aufenthalt haben sollte. Einen Arbeitsplatz, der bestehen bleibt, systematisch immer wieder neu zu besetzen, dürfte genauso unfair sein wie die Besetzung einer Dauerstelle mit einer Reihe von Vertragsarbeitern auf Zeit in einem einzigen Land.

77. Die Trends sind dennoch wichtig genug, um eine genauere Prüfung der Art und des Ausmaßes von befristeten oder anderweitig beschränkten Migrationssystemen zu rechtfertigen. Wenn die Regierungen zunehmend auf solche Systeme zurückgreifen sollen, um kurzfristige Lücken in ihren Arbeitsmärkten zu schließen oder um dem Bedarf an speziellen Qualifikationen gerecht zu werden, erscheint es unerlässlich, diejenigen Elemente zu bestimmen, die in die Gestaltung der Parameter einfließen müssen, um sicherzustellen, dass sie den grundlegenden Erfordernissen einer fairen Behandlung entsprechen.

78. Es geht darum sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer, die im Rahmen solcher Programme zuwandern, von ihnen nicht unfair benachteiligt werden. Ein ständiger Wanderarbeiter kann das Recht auf Gleichbehandlung am Arbeitsplatz gegenüber einem Arbeitnehmer beanspruchen, der Staatsangehöriger des Aufnahmelandes ist. Ein Migrant auf Zeit, der einem speziellen Regime unterliegt, arbeitet naturgemäß im Rahmen spezifischer Parameter, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gleichbehandlungsprinzips verursachen können. Wo bestimmte Sektoren oder Berufe tatsächlich „Migranten“-sektoren oder -berufe sind, gibt es keinen nationalen Komparator, und es könnte notwendig sein, Programme zu gestalten, die den Gedanken eines gleichwertigen Schutzes oder gleichwertiger Leistungen beinhalten – oder Maßnahmen wie einen nationalen Mindestlohn anwenden. Auf jeden Fall muss die falsche These, dass es ausreicht, wenn die Löhne und Bedingungen besser sind als im Herkunftsland, entschieden zurückgewiesen werden.

79. Es ist auch wichtig anzuerkennen, dass nicht alle Arbeitsmarktbenachteiligungen, von denen Migranten betroffen sind, ihrem speziellen oder zeitlich befristeten Status zugeschrieben werden können; auch permanente Zuwanderer sehen sich Problemen gegenüber. Einige werden sich mit eindeutigen Vorurteilen und Diskriminierungen auseinandersetzen müssen, auch wenn eine solche Behandlung illegal ist. In der Praxis sind Wanderarbeiter in geringbezahlten, geringqualifizierten und oft unterbewerteten Tätigkeiten konzentriert, z. B. in den Sektoren Hotels und Catering, Gesundheits- und Betreuungswesen, Landwirtschaft, Baugewerbe, Fischerei, Fertigung von Billigwaren

und Hausarbeit. Im Durchschnitt üben 16 Prozent der Zuwanderer in den OECD-Ländern geringqualifizierte Tätigkeiten aus gegenüber 7 Prozent der Inländer. Dies kann nicht auf ihr geringes Bildungs- und Ausbildungsniveau zurückgeführt werden, da alles darauf hindeutet, dass viele Wanderarbeitnehmer überqualifiziert sind.

80. Es sollte auch anerkannt werden, dass ein Teil – wenn auch kleiner Teil – der Wanderarbeitnehmer über einen sehr vorteilhaften Arbeitsmarktstatus verfügt und sehr gut behandelt wird, da er aufgrund seiner seltenen und gesuchten Qualifikationen für einen internationalen Einsatz ausgesucht worden ist. Solchen Migranten dürfte Gleichbehandlung am Arbeitsplatz zuteilwerden, und bei der Erteilung einer Niederlassungsgenehmigung dürften sie bevorzugt werden. Sie personifizieren dennoch eine andere politische Herausforderung: die Abwanderung von hochqualifiziertem Humankapital aus ihren Herkunftsländern. Zu den Beweggründen zählen der Mangel an Arbeitsplätzen oder niedrige Gehälter und schlechte Bedingungen, die viele veranlassen, ihr Glück woanders zu suchen. In solchen Fällen kann es eine wahrgenommene Ungerechtigkeit geben, wenn Länder über die Bildungssysteme stark in die Qualifikationsentwicklung investiert haben. Darüber hinaus können die Entwicklungsaussichten dieser Länder durch den Verlust qualifizierter Arbeitskräfte, der eher eine Verlagerung als eine Teilung des Wohlstands darstellt, beeinträchtigt werden.

Die Rolle der Regierung

81. Regierungen legen den nationalen Rechtsrahmen für Arbeitsmigration fest. Viele schließen bilaterale Abkommen, und manche machen die Migration zu einer Dimension der regionalen Integrationsprozesse. Sie haben auch Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit im multilateralen System, um die Steuerung der Migration weltweit zu verbessern. 2004 hat die OECD ⁷ 176 solche Abkommen ermittelt, die in ihren Mitgliedstaaten Geltung haben. Die IAO führt eine Kartierungsaktion durch, um den Inhalt bilateraler Vereinbarungen besser zu verstehen und zu bewerten, und hat bisher 160 Vereinbarungen in Europa und Asien erfasst. Ziel ist es, diejenigen zu ermitteln, die glaubwürdige Umsetzungsmechanismen enthalten, und zu Schlussfolgerungen darüber zu gelangen, was bei der Erzielung von besseren Ergebnissen der Migrationspolitik funktioniert.

82. Die Prozesse der regionalen und subregionalen Integration, die sich in allen Teilen der Welt vollziehen, gehen Migrationsfragen auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß an. Am weitesten vorangeschritten ist die Politik der Europäischen Union, die den Grundsatz der Freizügigkeit in allen ihren 28 Mitgliedstaaten festgelegt hat. Die Anwendung dieses Grundsatzes ist nach wie vor Gegenstand anhaltender politischer Diskussionen nicht zuletzt wegen der schwierigen Verhältnisse in vielen europäischen Arbeitsmärkten und Sorgen über den genannten „Wohlfahrtstourismus“ – die Zuwanderung von Menschen, angeblich um in unzulässiger Weise in anderen Ländern Sozialleistungen einzustreichen. Dennoch kommt die europäische Erfahrung einem einheitlichen regionalen Arbeitsmarkt am nächsten, und sie hat gezeigt, dass sie das Potenzial hat, in manchen Ländern zu einer Abschwächung der Arbeitslosigkeit durch Öffnung des Arbeitsmarktes in anderen, insbesondere für junge Menschen, beizutragen.

83. Anderswo hat die Gemeinschaft des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) mit 6,5 Millionen ASEAN-Binnenmigranten in ihrer wirtschaftlichen Blaupause den freien Verkehr von qualifizierten Arbeitskräften gefordert und ein dreigliedriges Forum für Wanderarbeitnehmer zur Entwicklung von vorbildlichen Praktiken eingerichtet. In Amerika haben der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR), das

⁷ OECD: *Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads* (Paris, 2004).

System für zentralamerikanische Integration (SICA), die Anden-Gemeinschaft (CAN) und die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) subregionale Maßnahmen entwickelt, die die Rechte von Arbeitnehmern angehen und durch Arbeitsbeiräte und beratende Gremien untermauert werden. In Afrika haben sich verschiedene subregionale Gremien, darunter die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC), mit verschiedenen Aspekten der Migrationspolitik befasst, während die IAO eng mit der Afrikanischen Union zusammenarbeitet, um regionale Ansätze als wesentlichen Politikbereich für den diesjährigen Ougadougou+10-Sondergipfel über Beschäftigung und Armutslinderung in Afrika zu entwickeln.

84. Solche regionale und subregionale Prozesse sind ein charakteristisches Merkmal des politischen Herangehens an die Migration, da sie die Bereitschaft erkennen lassen, die Arbeitsmigration innerhalb bestimmter Grenzen zu erleichtern, beispielsweise durch den Verzicht auf Visa, die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen als anerkannter und fester Bestandteil der Vorteile einer engeren wirtschaftlichen Integration selbst zu einer Zeit, in der die globale Politik gegenüber interregionalen Wanderungen restriktiver zu werden scheint. Es ist nicht der einzige Bereich der Politikgestaltung, in dem regionale und subregionale Ansätze bessere Erfolgsaussichten zu haben scheinen als multilaterale.

... und von privaten Agenturen

85. Im Kontext staatlicher Politik, die von Regierungen einzeln oder gemeinsam festgelegt wird, agieren private Agenturen als wichtige und manchmal vorherrschende Arbeitsmarktmediatoren bei der Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften über nationale Grenzen hinweg. Noch vor einem Jahrzehnt waren gegen Entgelt arbeitende private Vermittler, die einen Ausgleich zwischen dem Arbeitskräfteangebot in einem Land und dem Stellenangebot in einem anderen Land herbeiführten, im Wesentlichen ein asiatisches Phänomen, die ihre Tätigkeit insbesondere entlang Migrationskorridoren zu den Golfstaaten ausübten. Heute sind sie ein globalisiertes Merkmal der Arbeitsmärkte. 2011 gab es rund 140.000 private Arbeitsvermittler, davon 61 Prozent in Asien und dem Pazifik, obwohl nicht alle von ihnen grenzüberschreitende Tätigkeiten ausübten. Jedes Jahr von 1999 bis 2003 nahmen rund 40 Prozent der Wanderarbeitnehmer aus Bangladesch und 2004 75 Prozent der Sri Lankaner die Dienste solcher Agenturen in Anspruch.⁸

86. Es gibt eindeutige Beweise für weit verbreitete Missbräuche im Zusammenhang mit der Tätigkeit dieser Agenturen. Sie reichen von überhöhten und manchmal an Wucher grenzenden Gebühren bis zu bewusster Fehlinformation und Täuschung hinsichtlich der Art der angebotenen Arbeit und der damit verbundenen Bezahlung und Bedingungen. Migrantinnen haben oft nur geringe oder keine Möglichkeiten, gegen skrupellose Vermittler vorzugehen, wenn sie an ihren Bestimmungsorten angekommen sind und Probleme auftauchen. Dies kann zu extremer Ausbeutung in Fällen führen, in denen Arbeitnehmer sich sehr hoch verschulden, um die Anwerbungsgebühren zahlen zu können. Dies ist vom Generaldirektor der Internationalen Organisation für Migration (IOM) anerkannt worden, der dazu bemerkte: „Die derzeitige Situation ist für Wander-

⁸ T. Siddiqui: „Protection of Bangladeshi migrants through good governance“ und L.K. Ruhunage: „Institutional monitoring of migrant recruitment in Sri Lanka“, in C. Kuptsch (Hrsg.): *Merchants of Labour* (IAO/Internationales Institut für Arbeitsfragen, Genf, 2006), S. 74 und 56.

arbeitnehmer sehr unfair. Überhöhte Anwerbungsgebühren machen sie anfällig für Missbrauch und Menschenhandel, und das müssen wir ändern.“⁹

87. Daher stellt sich die Frage, wie solche Missbräuche abgestellt werden können. Die IAO war Schauplatz ausgedehnter Debatten über die angemessene Rolle privater Arbeitsvermittler in den Arbeitsmärkten, und sie hat Normen angenommen, um sicherzustellen, dass ihre Tätigkeit zu positiven Ergebnissen führt. Diese Fragen sind in manchen Fällen immer noch umstritten, da aber die Fragen, die die internationalen Tätigkeiten privater Vermittler aufwerfen, sehr ernst sind, liegt es auf der Hand, dass diese Tätigkeiten erneut unter die Lupe genommen werden müssen und geprüft werden muss, wie sie am besten zu regulieren sind.

88. Schon zu Beginn dieses Jahres starteten die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) und die IOM eine internationale Initiative zur Förderung einer ethischen Anwerbung von Arbeitnehmern durch einen freiwilligen Zertifizierungsprozess. Auch die IAO hat eine eigene Initiative für faire Anwerbung gestartet, die als Katalysator für die Prüfung etwaiger weiterer notwendiger Maßnahmen dienen könnte.

⁹ IOM: „IOM, IOE join forces to combat unethical recruitment of migrant workers“ (Genf, 14. Jan. 2014).

Kapitel 3

Auf dem Weg zu einer fairen Migration

89. Es wird allgemein anerkannt, dass die Migration auf der Agenda der globalen politischen Prioritäten einen der vordersten Plätze einnimmt und in Zukunft noch weiter nach oben rücken könnte. Doch wie gut ist das multilaterale System gerüstet, um die mit der Migration verbundenen Herausforderungen zu bewältigen, und welche besondere Rolle sollte die IAO in diesem System spielen?

Migration und Multilateralismus: Fragmentierung oder Zusammenarbeit?

90. Was bei der multilateralen Arbeit im Bereich der Migration auffällt, ist der hohe Grad der institutionellen Zersplitterung. Die Globale Migrationsgruppe (GMG) wurde im Jahr 2006 auf Empfehlung der Weltkommission für internationale Migration eingesetzt, die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingerichtet worden war. Es handelt sich um eine interinstitutionelle Gruppe, in der 16 Organisationen vertreten sind, darunter 14, die dem UN-System selbst angehören, sowie die Weltbank und die IOM. Die Weltkommission erwog die Einrichtung einer Weltmigrationsorganisation als einer neuen Sonderorganisation, sah dies aber schließlich als ein langfristiges Ziel an und hielt die GMG für eine „unmittelbarere Antwort“.

91. Im Jahr 2006 führte die UN-Generalversammlung auch einen ersten Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung durch, dessen Hauptergebnis die Einrichtung des Globalen Forums für Migration und Entwicklung war. Das Forum ist ein freiwilliger, staatlich gelenkter, informeller und nicht verbindlicher Prozess, der außerhalb der UN selbst stattfindet, aber mit ihr durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für internationale Migration und Entwicklung verbunden ist. Sein eigentliches Mandat besteht darin, das Verständnis und die Zusammenarbeit in Bezug auf die sich gegenseitig verstärkende Beziehung zwischen Migration und Entwicklung zu fördern. Das Forum wird im Mai 2014 zum siebten Mal in Schweden zusammentreten, und seine Ergebnisse werden bekannt sein, wenn dieser Bericht auf der Konferenz diskutiert wird.

92. Unterdessen veranstaltete die Generalversammlung im Oktober 2013 einen zweiten Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung, der zur Annahme einer Konsenserklärung führte, die allgemein als ein Meilenstein des Herangehens des multilateralen Systems an Migrationsfragen gilt. Sie ist bemerkenswert wegen ihrer Feststellungen sowohl zu den zukünftigen multilateralen Prozessen als auch zu den inhaltlichen politischen Prioritäten.

93. Die hervorstechendsten Punkte der Erklärung sind Folgende:

- Der Beschluss, auf eine effektive und inklusive Agenda für die internationale Migration hinzuarbeiten, die die Entwicklung integriert und die Menschenrechte achtet, indem sie die Leistungsfähigkeit bestehender Institutionen und Rahmen verbessert und wirksamer mit allen Stakeholdern zusammenarbeitet;
- die Aufforderung an alle infrage kommenden Gremien und Organisationen, GMG-Mitglieder und den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, ihre Zusammenarbeit zu verstärken, um einen kohärenten, umfassenden und koordinierten Ansatz zu verfolgen;
- die Betonung der Notwendigkeit, die Interaktion zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft zu vertiefen;
- die Aufforderung, Migrationsfragen und die Mobilität der Menschen bei der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsagenda nach 2015 als Schlüsselfaktor für nachhaltige Entwicklung zu betrachten beziehungsweise anzuerkennen.

94. Der Wortlaut der Erklärung lässt die Entschlossenheit erkennen, die bestehenden multilateralen Vorkehrungen für die Migration effizienter zu gestalten, statt sie strukturell zu überarbeiten. Dies ist von Bedeutung sowohl im Licht der Diskussionen, die während der letzten Jahre stattgefunden haben, als auch in Anbetracht der offensichtlichen Herausforderungen, die mit einer effektiven Arbeit im Rahmen der gegenwärtigen institutionellen Strukturen verbunden sind.

95. Diese Herausforderungen hängen mit der Tatsache zusammen, dass sich die GMD aus einer großen Zahl von Mitgliedern zusammensetzt, die aufgrund ihrer jeweiligen Mandate und Verantwortlichkeiten Migrationsfragen aus sehr unterschiedlichen Perspektiven, mit unterschiedlicher Priorität und mit einem unterschiedlichen Investitionsaufwand angehen. Die in der Erklärung angestrebte Kohärenz und Koordination muss auch ohne ein ständiges GMD-Sekretariat erreicht werden. Die Führungsrolle oder zumindest die Rolle eines Primus inter Pares, die von der IOM als einziger Organisation übernommen werden könnte, deren ausschließliches Mandat die Migration betrifft, stößt auch auf Bedenken aufgrund der Tatsache, dass sie nicht Teil des UN-Systems ist. Auch der Status des GFMD als freiwilliges, nicht verbindliches und nicht der UN angehörendes Gremium hat zu Fragen bezüglich seines tatsächlichen Einflusses und seiner tatsächlichen Bedeutung als Mittel zur Gestaltung der effektiven und inklusiven Agenda geführt, die mit der Erklärung angestrebt wird.

96. Auf jeden Fall lassen die zersplitterten und in mancher Hinsicht atypischen Vorkehrungen, über die die internationale Gemeinschaft Migrationsfragen angeht, unterschiedliche Interpretationen zu. Die Offensichtlichste ist, dass sie das Ergebnis einer Anhäufung von Unfällen der Geschichte sind. Einige glaubten darin aber die mangelnde Bereitschaft zu erkennen, einer multilateralen Behandlung Angelegenheiten zu überlassen, die eng an Prärogative der nationalen Souveränität gekoppelt sind, während andere eine ungerechtfertigte Tendenz konstatieren, die Migration als Instrument zu betrachten - lediglich als Motor des wirtschaftlichen Wachstums. Der Platz, den die Migration in der Post-2015-Entwicklungsagenda schließlich einnehmen wird, könnte dem multilateralen System neue Möglichkeiten eröffnen, seine eigenen Fähigkeiten zu stärken, um den Herausforderungen in befriedigender Weise gerecht zu werden.

97. Für die IAO besteht die Herausforderung jetzt darin, ihre Rolle im Rahmen der bestehenden multilateralen Vorkehrungen zu definieren, für wie geeignet man diese auch immer halten mag, und klar festzulegen, wie sie diese Rolle im Hinblick auf die Erzielung maximaler Wirkung auszufüllen beabsichtigt. Dabei werden auf jeden Fall die

beiden einzigartigen Vorteile im Vordergrund stehen müssen, mit denen die Organisation diese wie alle anderen Aufgaben angeht, nämlich ihre Normen und ihre dreigliedrige Mitgliederschaft.

Die Rolle der IAO: Normen und Dreigliedrigkeit

98. Der inhaltliche Wortlaut der Erklärung des zweiten Dialogs auf hoher Ebene enthält umfassende und ermutigende Hinweise auf Fragen, die für das Mandat und die Arbeit der IAO von besonderer Bedeutung sind:

- die Bekräftigung der Notwendigkeit, die Menschenrechte und die grundlegenden Freiheiten aller Migranten zu fördern und wirksam zu schützen;
- die Betonung der Notwendigkeit, die internationalen Arbeitsnormen einzuhalten und zu fördern und die Rechte der Migranten in ihren Arbeitsstätten zu achten;
- die Anerkennung der Notwendigkeit, die irregulären Wanderungen unter voller Achtung der Menschenrechte anzugehen;
- die Wiederholung der Verpflichtung, den Menschenhandel zu bekämpfen, seine Opfer zu schützen und Migranten vor Ausbeutung zu schützen;
- die Beachtung, die den spezifischen Bedürfnissen von Migrantinnen, Jugendlichen und Kindern geschenkt wird;
- die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, bei Mobilitätsprogrammen zusammenzuarbeiten und im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Zuwanderung von hoch qualifizierten Personen die zirkuläre Migration zu untersuchen.

99. Es liegt auf der Hand, dass die Erklärung das Verständnis widerspiegelt, dass Migranten und ihre Arbeitskraft eine grundlegende Rolle in der Entwicklung spielen, die Notwendigkeit eines starken, auf Rechten beruhenden und normativen Herangehens an Migration und Entwicklung bekräftigt, die klare Anerkennung zum Ausdruck bringt, dass die Migration im Grunde ein arbeitsbezogenes Phänomen ist und, in ihren Bezugnahmen auf Partnerschaft und Interaktion mit allen Stakeholdern und der Interaktion mit der Zivilgesellschaft, neuen Raum für den entscheidenden Beitrag der Arbeitgeber- und der Arbeitgeberverbände bietet, dessen Potenzial voll ausgeschöpft werden muss.

100. Wie von Anfang an angemerkt, gelten alle Übereinkommen und Empfehlungen der IAO für Wanderarbeitnehmer, sofern sie keine ausdrückliche gegenteilige Feststellung enthalten. Es gibt aber gute Gründe für eine Fokussierung insbesondere auf die Instrumente, die speziell die Migration betreffen: das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, sowie das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997.

101. Das Übereinkommen Nr. 143 ergänzt das Übereinkommen Nr. 97. Beide Instrumente legen nachdrücklich die Grundprinzipien der Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Wanderarbeitnehmer in bestimmten Bereichen fest, während das Übereinkommen Nr. 97 in Anhängen über „Anwerbung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiter, die (nicht) aufgrund der unter Regierungsaufsicht abgeschlossenen Vereinbarungen über Gruppenwanderungen angeworben worden sind“ detaillierte Leitlinien vorsehen. Das Übereinkommen Nr. 143 geht Missbräuche bei Wanderungen an, unter besonderer Beachtung der Unterbindung „heimlicher Wanderungen“ von Arbeitnehmern und der Strafverfolgung des „Handels mit Arbeitskräften“. Das Übereinkommen Nr. 181 zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es privaten

Arbeitsvermittlern verbietet, den Arbeitnehmern weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten in Rechnung zu stellen, und seine Anforderung, dass die Mitgliedstaaten im Fall einer internationalen Anwerbung den Abschluss von bilateralen Vereinbarungen in Erwägung ziehen sollten, um Missbrauch und betrügerische Praktiken zu verhindern.

102. Neben diesen IAO-Übereinkommen sieht die Internationale Konvention der Vereinten Nationen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 weitere Bestimmungen vor, in denen die von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen wesentlich genauer definiert werden. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist auch für diese Konvention von zentraler Bedeutung und wird auf ein sehr viel breiteres Spektrum von Gegebenheiten angewendet als in den IAO-Instrumenten.

103. Es kann demnach nicht bestritten werden, dass die internationale Gemeinschaft über die normative Basis für einen auf Rechten beruhenden Ansatz zur Migration verfügt und dass die Arbeitsnormen ein wichtiger Teil davon sind. Aber wie effektiv und einflussreich sind sie? Und wie geeignet sind sie für den derzeitigen Charakter der Migration?

104. Ein Maßstab für die Effektivität ist die Ratifizierung. Das Übereinkommen Nr. 97 ist von 49 Mitgliedstaaten und das Übereinkommen Nr. 143 von 23 Mitgliedstaaten ratifiziert worden, und es gibt ein hohes Maß von Übereinstimmung zwischen den Staaten, die beide ratifiziert haben. Unterdessen ist das Übereinkommen Nr. 181 von 28 Mitgliedern ratifiziert worden. Die UN-Konvention ist insgesamt von 47 Mitgliedstaaten ratifiziert worden, von denen nur 14 ein oder beide IAO-Einkommen, die speziell die Migration behandeln, ratifiziert haben. Im Fall der UN-Konvention ist das Übergewicht der Herkunftsländer unter den ratifizierenden Staaten so groß wie das Fehlen von großen Aufnahmeländern; es liegen keine Ratifikationen aus Westeuropa, Nordamerika oder dem Mittleren Osten vor.

105. Der zeitliche Trend der Ratifikationen gibt kaum einen Hinweis darauf, dass sich die Situation in Zukunft erheblich ändern könnte. Für das Übereinkommen Nr. 97 beispielsweise wurden 37 Ratifikationen in den ersten 40 Jahren nach seiner Annahme verzeichnet, das heißt bis 1989, und lediglich 12 in den darauf folgenden 25 Jahren, davon neun von neuen Mitgliedstaaten. Für das Übereinkommen Nr. 143 sind in diesem Jahrhundert gerade einmal fünf Ratifikationen verzeichnet worden, die Letzte im Jahr 2007, von denen alle bis auf zwei von neuen Mitgliedstaaten stammen.

106. Die Muster und die Art der Wanderungen haben sich seit der Annahme der beiden einschlägigen IAO-Übereinkommen erheblich gewandelt. Das wirft im Verein mit der Ratifizierungsbilanz die Frage auf, ob diese Instrumente angemessen der Anforderung der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung Rechnung tragen, dass die Normensetzungspolitik die Relevanz der Tätigkeiten der IAO für die Welt der Arbeit verstärken sollte. Eine eingehende Prüfung wird dem kommenden Normenüberprüfungsmechanismus überlassen bleiben müssen. Es könnte aber schon jetzt darauf hingewiesen werden, dass der Sachverständigenausschuss nach seiner letzten allgemeinen Erhebung in diesem Bereich im Jahr 1999 zu dem Schluss kam, dass „auf internationaler Ebene viel mehr getan werden muss, um die Lage der Wanderarbeitnehmer anzugehen“ und er feststellte, „dass einem großen Teil der Wanderarbeitnehmer jeglicher internationaler Schutz versagt bleibt“. Der Ausschuss vertrat die Auffassung, dass zwei Optionen zur Verfügung stünden: die Aufrechterhaltung des normativen Status quo mit der Begründung, dass viele Mitgliedstaaten nur ungern internationale Instrumente zum Thema Migration ratifizieren „ungeachtet dessen, wie locker und flexibel sie sind“,

während gleichzeitig energische Förderungskampagnen in Bereichen durchgeführt werden, in denen nachweislich Schwierigkeiten bestehen, oder die Revision der Übereinkommen Nr. 97 und 143 und ihre Zusammenlegung in einem einzigen Instrument.

107. Die Normensetzungsarbeit der IAO ist ein Weg, um den Mehrwert der Dreigliedrigkeit zur Verbesserung der Migrationspolitik und -praxis einzusetzen, weil die unmittelbar betroffenen Übereinkommen und viele andere speziell auf die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Bezug nehmen und vorschreiben, dass sie zu bestimmten Angelegenheiten angehört werden müssen. Es gibt viele weitere Bereiche, in denen diese Verbände bereits ihre Bereitschaft und Fähigkeit unter Beweis gestellt haben, anwaltschaftlich tätig zu werden und zu handeln. Das Beispiel der IOE-Initiative für ethische Anwerbung ist bereits erwähnt worden; erwähnenswert ist auch die Arbeit des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) und seiner Mitgliedsverbände zur Förderung der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit entlang den Immigrationskorridoren und zur Vertretung der Wanderarbeitnehmer in den Betrieben und in der Gesetzgebung.

108. In der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika beteiligen sich die Sozialpartner an den Diskussionen über die Arbeitsmigration durch die Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen der Gemeinschaft. Im letzten Jahr diskutierte eine dreigliedrige SADC-Gruppe vorrangige Fragen auf dem Gebiet der Arbeitsmigration und einigte sich darauf, dass es notwendig ist, einen SADC-Politikrahmen für Arbeitsmigration zu formulieren; der Entwurf des Rahmens soll den Ministern zur Billigung vorgelegt werden.

109. Anderswo, in den Vereinigten Staaten, haben die American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) und die US-Handelskammer eine Vereinbarung ausgehandelt, die in einen beim US-Kongress anhängigen Gesetzesentwurf integriert wurde, um Arbeitgebern den Antrag zu ermöglichen, dass bestimmte Wanderarbeitnehmer (W-Visainhaber) für sie arbeiten, damit für Wanderarbeitnehmer bestimmte Schutzmaßnahmen gelten und ihnen ermöglicht wird, nach einigen Jahren einen regulären Einwanderungsstatus zu beantragen. Landarbeitergewerkschaften und landwirtschaftliche Arbeitgeber haben eine ähnliche Vereinbarung ausgehandelt mit dem Gesetz über landwirtschaftliche Arbeitsmöglichkeiten, Leistungen und Sicherheit (AgJOBS).

110. In Europa veranstaltete der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) im Rahmen eines neuen Engagements für den Kampf für die Rechte der Wanderarbeitnehmer vor kurzem einen Workshop in Turin, um sein neues Migrationsnetzwerk in Europa zu stärken und Tätigkeiten zur Beeinflussung seines Aktionsprogramms für Wanderarbeitnehmer zu entwickeln, die dabei helfen könnten, das Migrationsmodell in Europa in Richtung eines Ansatzes zu verändern, bei dem die Migranten und ihre Rechte im Mittelpunkt stehen.

111. Diese Initiativen müssen weiterentwickelt werden, nicht zuletzt angesichts der Sorgen, die wiederholt zum Ausdruck gebracht worden sind, dass die Tätigkeiten des multilateralen Systems, insbesondere des GFMD und der GMG, den Beitrag unterschätzen, den die Sozialpartner leisten können und sollten, und ihnen nur wenig Raum oder Anerkennung in ihrer Arbeit bieten. Es ist Aufgabe der IAO, die Dreigliedrigkeit hier wie anderswo zu fördern.

Zukünftige Richtungen

112. Die Dreigliedrige Fachtagung über Arbeitsmigration im November 2013 bot wichtige Orientierungshilfe, was die IAO im Bereich der Migration in Zukunft tun sollte. Sie offenbarte auch das hohe Maß an politischer Unterstützung unter allen Mitgliedsgruppen dafür, dass die Organisation ihre Tätigkeit in diesem Bereich vorantreibt.

113. Bei der Annahme des Berichts der Tagung durch den Verwaltungsrat im März 2014 und bei anderen Gelegenheiten wurde die IAO deutlich aufgefordert, die Migration zu einer eindeutigen Priorität in zukünftigen Programmen zu machen. Der Verwaltungsrat wird sich mit diesen Angelegenheiten wieder befassen können, wenn er auf seiner Tagung im November 2014 mit der Prüfung des Programms und Haushalts für 2016-17 und des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens beginnt und dabei von der Konferenzaussprache über diesen Bericht profitieren kann. Davon ausgehend, werden die Delegierten vielleicht angeben wollen, wie die Auswirkungen der Arbeit der IAO zur Migration maximiert werden können.

114. Die schon erwähnte Dreigliedrige Fachtagung über Arbeitsmigration hat bereits einen breiten Rahmen mit 32 Aktionspunkten für das Amt festgelegt unter den Rubriken: allgemeine Erwägungen; Folgemaßnahmen zu der zweiten Diskussion auf hoher Ebene und die Entwicklungsdebatte nach 2015; effektiver Schutz der Wanderarbeitnehmer; solide Arbeitsmarkt-Bedarfsabschätzung und Anerkennung von Qualifikationen; und Zusammenarbeit und sozialer Dialog für eine gut gesteuerte Arbeitsmigration und -mobilität. Darüber hinaus bietet der Multilaterale Rahmen der ILO für Arbeitsmigration von 2005 umfassende nichtverbindliche Grundsätze und Leitlinien für einen auf Rechten basierenden Ansatz.

115. Die Konferenz kann für die erforderliche strategische Ausrichtung, Fokussierung und Stärkung der künftigen Arbeit der IAO sorgen, indem sie eine Agenda für faire Migration auf den Weg bringt, die bei den künftigen Tätigkeiten der IAO zu einer Priorität werden könnte. In diesem Zusammenhang könnte sie die folgenden potentiellen Komponenten einer solchen Agenda in Betracht ziehen und weiterer Aktionsbereiche ermitteln.

1. Förderung menschenwürdiger Arbeit in Herkunftsländern, einschließlich des Beitrags von Migranten

116. Die Schaffung von mehr Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit in Herkunftsländern ist unerlässlich, damit die Migration zu einer Option statt zu einem Zwang wird. Dies ist auch entscheidend für die nachhaltige Entwicklung. Ein wichtiger Beitrag zu diesem Ziel wird von den Migranten selbst geleistet. 2013 wurde geschätzt, dass sich ihre Überweisungen jährlich auf 404 Milliarden US-Dollar belaufen, was mehr als dreimal so viel ist wie der Betrag der öffentlichen Entwicklungshilfe (2012 auf 125,6 Milliarden US-Dollar geschätzt).¹ Die Überweisungen in schwache und von Konflikten betroffene Staaten sind fünfmal so hoch wie der Gesamtbetrag der ausländischen Hilfe, ausländischen Direktinvestitionen und Mittel aus anderen Quellen der internationalen Finanzierung.² Es muss sichergestellt werden, dass diese Überweisungen sicher und zu möglichst geringen Kosten vorgenommen werden können, und es muss geprüft werden, wie sie am besten eingesetzt werden können, um Beschäftigung und Entwicklung zu fördern.

¹ OECD: „Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets“, 3. Apr. 2013.

² Weltbank: *Migration and Development Brief No. 22*: „Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook“, Apr. 2014.

117. In ähnlicher Weise können die von Migranten erworbenen Erfahrungen und Qualifikationen maßgeblich zum Fortschritt in ihren Ländern nach ihrer Rückkehr beitragen. Dieser Punkt wurde vom Premierminister von Somalia unterstrichen, als er im März 2014 den Verwaltungsrat besuchte und die Anstrengungen beschrieb, die von seiner Regierung unternommen werden, um Mitglieder ihrer weltweiten Diaspora zurückzuholen und ihr großes Potenzial zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten zu nutzen. Die IAO könnte bei der Erleichterung ihres Beitrags eine wichtige Rolle spielen, insbesondere durch die Förderung der Gründung von kleinen Unternehmen.

2. Formulierung von Programmen für geordnete und faire Wanderungen im Rahmen regionaler Integrationsprozesse

118. Die Mitgliedstaaten werden eigene Entscheidungen zum Ausmaß und zur Art der Arbeitsmobilität treffen, die sie in die Integrationsprozesse, in die sie eingebunden sind, einbauen wollen. Sie können von weitreichenden Maßnahmen zur Förderung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis zu begrenzten Initiativen reichen, die auf spezifische Fragen ausgerichtet sind, zum Beispiel Ansprüche der sozialen Sicherheit und die Anerkennung von Qualifikationen. In jedem Fall sollte die IAO in der Lage sein, Beratung und Unterstützung auf der Grundlage vorbildliche Praktiken und der Bestimmungen einschlägiger Normen zu bieten.

3. Förderung bilateraler Vereinbarungen für eine gut regulierte und faire Migration zwischen Mitgliedstaaten

119. Die Arbeiten, die im Hinblick auf eine Bestandsaufnahme und Analyse der vielen Vereinbarungen durchgeführt werden, die von Mitgliedstaaten bereits zur Regelung der Wanderungen von Arbeitskräften zwischen ihnen geschlossen wurden, sollten die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich zur Förderung einer fairen Migrationspraxis bilden.

120. Es ist darauf hingewiesen worden, dass Wanderungen zunehmend im Rahmen von Programmen stattfinden, die befristete oder zirkuläre Arbeitskräftewanderungen oder die Wanderung von Arbeitnehmern mit spezifischen Qualifikationen vorsehen. Solche Programme werfen wichtige Fragen auf zu den Regelungen, die erforderlich sind, um eine angemessene Behandlung der betreffenden Arbeitnehmer und eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen von Entsende- und Aufnahmeländern sicherzustellen. Die IAO sollte ihre eigenen Vorstellungen und Fähigkeiten entwickeln, um bei der Gestaltung solcher Programme behilflich zu sein.

4. Einrichtung fairer Anwerbungsverfahren

121. Die sehr umfassende Beteiligung privater Arbeitsvermittler an der Anwerbung von Arbeitnehmern für eine Beschäftigung in anderen Ländern ist nur zu oft mit schweren Missbräuchen in Verbindung gebracht worden.

122. Es besteht eindeutig die Notwendigkeit zu verstärkten Anstrengungen und zur Zusammenarbeit mit den Regierungen, um die angemessene Regulierung solcher Vermittler sicherzustellen und um den Arbeitnehmern, die Opfer von Missbrauch sind, Zugang zu Rechtsmitteln zu bieten. Die Dienste der IAO sollten ihren Mitgliedstaaten zu diesem Zweck Verfügung stehen.

123. Die IAO hat eine zunehmende Anzahl von Ersuchen von Mitgliedsgruppen um weitere Orientierungshilfe dazu erhalten, was unter „fairen Anwerbungspraktiken“ zu verstehen ist, und die Dreigliedrige Fachtagung für Arbeitsmigration forderte das Amt auf, „Leitlinien zur Förderung von Anwerbungspraktiken zu fördern, die die in den inter-

nationalen Arbeitsformen festgelegten Grundsätze achten“.³ Auf internationaler Ebene wächst die Besorgnis über missbräuchliche und betrügerische Anwerbungspraktiken, von denen insbesondere Wanderarbeitnehmer betroffen, und Fragen des Menschenhandels und der Zwangsarbeit.

124. Eine Antwort ist die bereits erwähnte Initiative für faire Anwerbung, eine hauptabteilungsübergreifende Initiative, deren Hauptziele darin bestehen:

- das globale Wissen über nationale und internationale Anwerbungspraktiken zu verstärken;
- die Gesetze, Maßnahmen und Durchsetzungsmechanismen im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 181 und anderen Normen zu stärken;
- faire geschäftliche Normen und Praktiken zu fördern;
- den sozialen Dialog und Partnerschaften zu entwickeln und gute Praktiken in der Branche und darüber hinaus zu fördern.

125. Wesentliche Kriterien und Leitlinien auf Basis internationaler Normen werden für einen globalen Einsatz zur Verfügung gestellt, um Aufsicht und Regulierung zu verbessern. Die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 181 wird gefördert werden, und wir werden gleichzeitig mit den Stakeholdern zusammenarbeiten, um ungeachtet des Ratifizierungsstatus effektive Mechanismen einzurichten.

5. Gegen inakzeptable Situationen vorgehen

126. Die Benachteiligungen, denen ein erheblicher Teil der Wanderarbeitnehmer in den Arbeitsmärkten ausgesetzt ist, sind gut dokumentiert. In den schlimmsten Fällen können sie bis zu Verletzungen der grundlegenden Rechte reichen, die unveräußerlich sind und in deren Genuss alle Arbeitnehmer kommen müssen. Solche Situationen können nicht nur aufgrund unzulänglicher oder fehlender Schutzmechanismen entstehen, sondern auch dann, wenn die Migrationssysteme selbst fehlerhaft sind und so Missbräuchen Vorschub leisten.

127. In Anbetracht der Rolle der IAO bei der Förderung der universellen Ausübung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Verantwortung gegenüber den verletzlichen Menschen in der Welt der Arbeit sollte sie sich nachhaltig und proaktiv um Abhilfe in Fällen bemühen, in denen Wanderarbeitnehmer inakzeptablen Bedingungen und einer inakzeptablen Behandlung ausgesetzt sind.

6. Den auf Rechten basierenden Ansatz verwirklichen

128. Die IAO hat eine besondere Verantwortung dafür, den auf Rechten basierenden Ansatz zu Migrationsfragen weiterzuentwickeln. Dazu kann sie sich auf das gesamte Spektrum ihrer Übereinkommen und Empfehlungen stützen. Die Übereinkommen Nr. 97 und 143 sind natürlich für diese Aufgabe besonders relevant, weil sie diese Fragen direkt angehen. Veränderungen in der Natur der Wanderungen in den Jahrzehnten seit Annahme dieser Übereinkommen und ihr Ratifikationsstand sowie ihre Ratifikations-trends könnten zurecht zu Überlegungen führen, ob die gegenwärtigen Normen der IAO eine ausreichend solide Plattform für den dringend benötigten auf Rechten basierenden Ansatz zur Migration darstellen.

129. Wenn die bestehenden Übereinkommen als ausreichend angesehen werden, kann sich die Aufmerksamkeit darauf richten, sie effektiver zu fördern. Falls festgestellt wird,

³ *Report of the discussion*, Dreigliedrige Fachtagung für Arbeitsmigration (Genf, 4.-8. Nov. 2013).

dass sie modernisiert oder verstärkt werden müssen, beispielsweise durch eine neue allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses, wird es weiterer Überlegungen bedürfen, wie dies bewerkstelligt werden kann.

7. Zu einer verstärkten multilateralen auf Rechten beruhenden Migrationsagenda beitragen

130. Die IAO hat bereits klare Leitlinien erhalten, wie sie mit ihren Partnerorganisationen zusammenarbeiten sollte, um die Arbeit des multilateralen Systems im Bereich der Migration zu verstärken, um sie auf einen eindeutig auf Rechten basierenden Ansatz auszurichten und sie stärker auf die Bedürfnisse der Dreigliedrigkeit abzustimmen. Einige dieser Leitlinien beziehen sich ausdrücklich auf ihren Vorsitz in der GMG im Jahr 2014, es liegt aber auf der Hand, dass der Beitrag der IAO weit über dieses Jahr hinausgehen und in einen sich rasch entwickelnden multilateralen Kontext eingebettet werden muss. Zunächst werden die Ergebnisse des 7. GFMG und danach die Art und Weise, in der die Migration in der Entwicklungsagenda der UN nach 2015 behandelt wird, von wesentlicher Bedeutung sein, um zu bestimmen, wie die IAO am besten vorgehen soll. Da die IAO derzeit den Vorsitz innehat, lenkt sie die Arbeit der GMG in Richtung Entwicklung von Leitlinien, wie die UN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen die Migration für die Entwicklungsplanung auf Landesebene integrieren können. Dies ist ein Beispiel für Arbeit, die von Partnerorganisationen und Regierungen bereits als besonders wertvoll angesehen wird.

131. Im Licht dieser Entwicklungen sollte die IAO sich für eine aktive Rolle im multilateralen System als wichtiges Mittel engagieren, um ihre spezifische Agenda für Migration und diejenige des Systems als Ganzes voranzubringen.

8. Dreigliedrigkeit, Wissen und Kapazitätsaufbau als übergreifende Fragen

132. Bei ihrer Arbeit zu Migrationsfragen sollte die IAO sicherstellen, dass sie die Rolle der Dreigliedrigkeit hervorhebt, sie in alle Tätigkeiten einbezieht und sie in der Arbeit anderer fördert.

133. Darüber hinaus wird die IAO im Einklang mit einem der allgemeinen Ziele des Reformprozesses in der Organisation ihre Statistik- und Wissensbasis in Bezug auf Migration verstärken müssen. Diese Basis kann dann als Fundament für eine verbesserte Forschungs- und Analysearbeit dienen, die ihrerseits zu einer verbesserten, evidenzbasierten Politikberatung beitragen sollte. Diese Bemühungen können auch in die Bereitstellung von Kapazitätsaufbaudiensten für die Mitgliedsgruppen einfließen, ein Prozess, bei dem auch die vom Internationalen Ausbildungszentrums der IAO in Turin gebotenen Möglichkeiten und Einrichtungen in Anspruch genommen werden können.

Anhang

Migrationsströme zwischen und innerhalb der Regionen der Welt, 2005-10 (in 100.000)

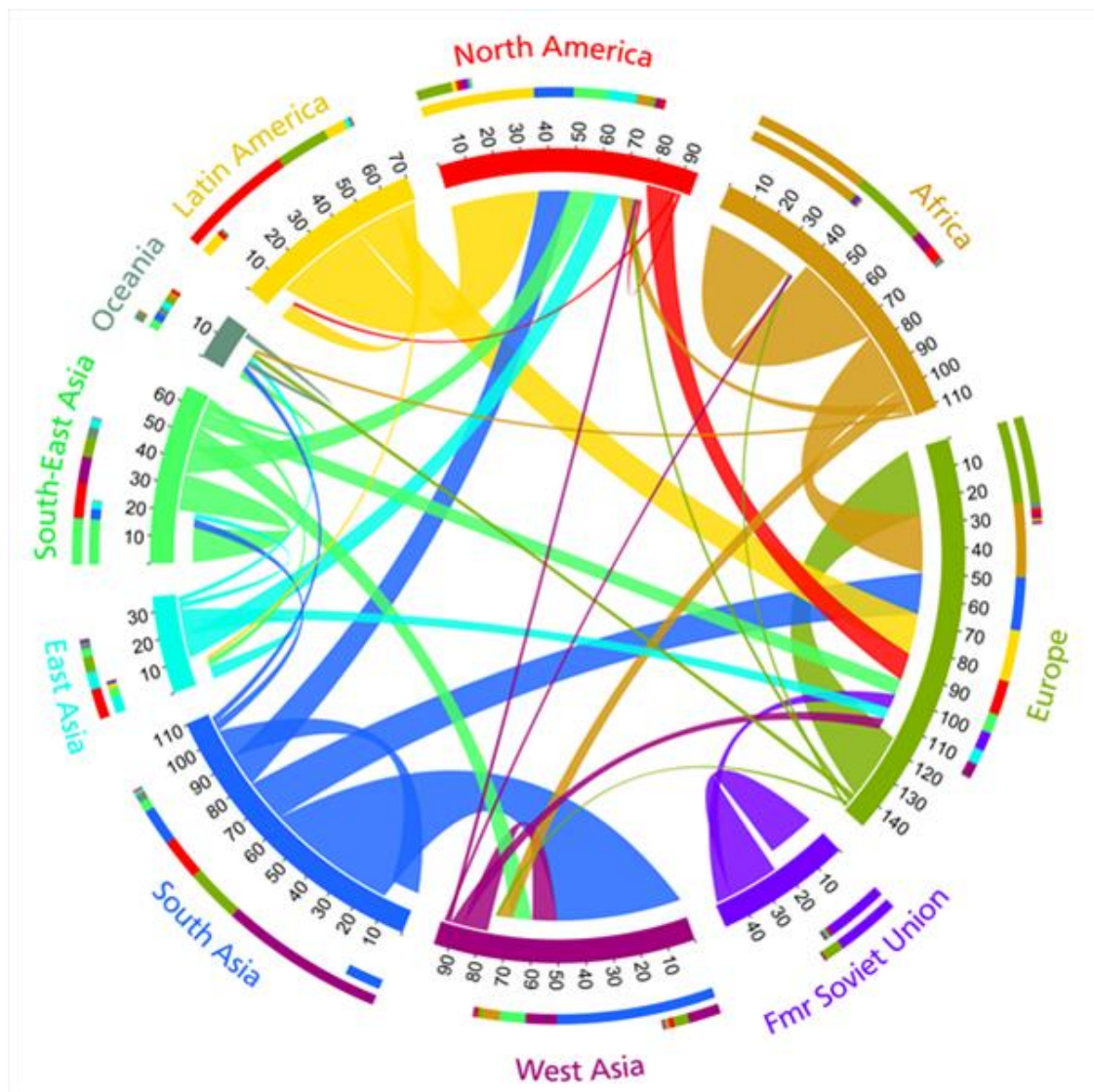


Schaubild von Nikola Sander. Datenquelle: G. J. Abel und N. Sander, „Quantifying Global International Migration Flows“, in *Science*, Vol. 343, 2. März 2014.

Es werden nur Ströme von mindestens 140.000 Migranten gezeigt. Die unmittelbar vom Kreisrand ausgehenden Linien zeigen die Region, aus der die Migranten stammen. Breitere Bögen stehen für größere Migrationsströme. Die beiden äußeren gestapelten Balken zeigen: i) die Zuwanderungen insgesamt – innerer Balken; und ii) Abwanderungen – äußerer Balken; jeweils in und aus Regionen. Die Häkchen zeigen die Anzahl der Migranten (Zu- und Abwanderungen) in Hunderttausenden.