



Internationales  
Arbeitsamt

Genf

**Bericht IV**

# Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen



**Internationale  
Arbeitskonferenz**

**106. Tagung 2017**

---

Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017

Bericht IV

# **Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen**

Vierter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-730565-5 (print)  
ISBN 978-92-2-730566-2 (web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2017*

---

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 und digitale Produkte des IAA können bei größeren Buchhandlungen und über digitale Vertriebsplattformen bezogen oder direkt bei [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com) bestellt werden. Für weitere Informationen besuchen Sie unsere Website: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) oder kontaktieren Sie [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

# Inhaltsverzeichnis

---

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis.....	vii
Einleitung .....	1
Ziele und Struktur des Berichts.....	3
Kapitel 1. Globale und regionale Trends bei der Arbeitsmigration .....	5
1.1. Migranten in der heutigen Welt der Arbeit: Globale und regionale Trends.....	5
1.1.1. Globale Trends.....	6
1.1.2. Regionale und subregionale Trends .....	7
1.1.3. Verteilung der Arbeitsmigranten nach Sektoren.....	8
1.2. Demografischer Wandel und Arbeitsmigration .....	10
1.3. Merkmale der Arbeitsmigration.....	11
1.3.1. Dauerhafte Arbeitsmigration .....	12
1.3.2. Temporäre Arbeitsmigration .....	12
1.3.3. Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte .....	14
1.4. Schlussfolgerung.....	15
Kapitel 2. Arbeitsmigration und die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen .....	17
2.1. Vorteile der Arbeitsmigration und die damit verbundenen Kosten für die Arbeitsmigranten .....	17
2.1.1. Vorteile der Arbeitsmigration .....	17
2.1.2. Defizite an menschenwürdiger Arbeit und mit der Arbeitsmigration verbundene Kosten .....	19
2.2. Die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik .	27
2.2.1. Arbeitsaufsicht und Zugang zur Justiz .....	28
2.3. Sozialer Dialog.....	29
2.4. Internationale Zusammenarbeit.....	30
2.5. Schlussfolgerung.....	32
Kapitel 3. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration.....	35
3.1. Typologie und Trends der bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration...	36
3.2. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration im internationalen Kontext....	37
3.3. Ordnungspolitische Herausforderungen .....	39
3.4. Vorbildliche Praktiken und die in der Empfehlung Nr. 86 enthaltene Mustervereinbarung .....	41

3.5.	Unterstützung der IAO bei der Gestaltung und Umsetzung bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration .....	44
3.6.	Zugang der Arbeitsmigranten zu sozialem Schutz im Rahmen der bilateralen Vereinbarungen .....	46
3.7.	Bilaterale Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften .....	48
3.8.	Schlussfolgerung.....	49
Kapitel 4.	Regionale Arbeitsmigration und -mobilität .....	51
4.1.	Arbeitsmigrationssteuerung und regionale Integration: Trends und Herausforderungen .....	52
4.1.1.	Historische Trends und die strategische Bedeutung der internationalen Arbeitsnormen für die regionale Integration .....	52
4.1.2.	Gemeinsamkeiten bei der Arbeitsmigrationssteuerung.....	53
4.1.3.	Allgemeine Trends bei der Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften .....	54
4.2.	Herausforderungen und Reaktionen im Zusammenhang mit der regionalen Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität .....	55
4.2.1.	Verbesserung der Datenerhebung für die Politikgestaltung auf regionaler und nationaler Ebene.....	55
4.2.2.	Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.....	56
4.2.3.	Abgleich der Fähigkeiten und Qualifikationen von Wanderarbeitnehmern mit den verfügbaren Arbeitsplätzen über Grenzen hinweg..	58
4.2.4.	Verbesserter sozialer Schutz, auch durch die Koordinierung der Rechte und Leistungen der sozialen Sicherheit.....	59
4.2.5.	Die Rolle des sozialen Dialogs bei der regionalen Arbeitsmobilität ....	59
4.2.6.	Anpassung der IAO an Herausforderungen im Rahmen der regionalen Integration.....	60
4.3.	Regionale Wirtschaftsgemeinschaften, regionale Konsultationsprozesse zu Migration und Handelsabkommen mit Komponenten der Arbeitsmobilität .	63
4.3.1.	Regionale Konsultationsprozesse zu Migration: Lehren für die technische Unterstützung .....	63
4.3.2.	Handelsabkommen und Arbeitsmobilität.....	64
4.4.	Schlussfolgerung.....	65
Kapitel 5.	Faire Anwerbung .....	67
5.1.	Weshalb eine faire Anwerbung wichtig ist .....	67
5.2.	Verringerung der Anwerbungskosten der Arbeitsmigration.....	69
5.3.	Normativer und politischer Rahmen der IAO .....	71
5.4.	Aufkommende Politiken und Praktiken für faire Anwerbung .....	74
5.4.1.	Abschaffung von Anwerbungsgebühren und damit zusammenhängenden Kosten .....	75
5.4.2.	Innovative Regelungsrahmen .....	76
5.4.3.	Wirksame Beschwerdemechanismen .....	76
5.4.4.	Anwerbung von Regierung zu Regierung .....	77
5.4.5.	Umgehung von Arbeitskräftevermittlern.....	78
5.4.6.	Standardarbeitsverträge und elektronische Lohnzahlung .....	78
5.4.7.	Gemeinschaftshaftung.....	79
5.4.8.	Sorgfaltspflicht in Lieferketten.....	80
5.5.	Schlussfolgerung.....	81

---

Kapitel 6. Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen .....	83
6.1. Hauptschlussfolgerungen.....	83
1. Schutz von Wanderarbeitnehmern und Verringerung der Kosten der Arbeitsmigration.....	83
2. Förderung von Korridoren für faire Anwerbung .....	85
3. Verbesserung der Statistiken und Daten für eine evidenzbasierte Politikgestaltung.....	86
6.2. Vorgeschlagene Diskussionspunkte.....	87

## Abkürzungsverzeichnis

---

ACTRAV	Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer
ASEAN	Verband südostasiatischer Nationen
AMU	Union des arabischen Maghreb
AU	Afrikanische Union
CARICOM	Karibische Gemeinschaft
CAN	Andengemeinschaft
CAS	Ausschuss für die Durchführung der Normen
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten
EU	Europäische Union
GCC	Golf-Kooperationsrat
ICLS	Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IWF	Internationaler Währungsfonds
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
KNOMAD	Globale Wissenspartnerschaft für Migration und Entwicklung
MERCOSUR	Gemeinsame Markt des Südens
MoU	Absichtserklärung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Amt des Hohen UN-Kommissars für Menschenrechte
SAARC	Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika

# Einleitung

---

1. Auf seiner 325. Tagung (November 2015) kam der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes überein, anlässlich einer zukünftigen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) eine allgemeine Aussprache über Arbeitsmigration durchzuführen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf eine effektive Steuerung der Arbeitsmigration auf nationaler, bilateraler, regionaler und interregionaler Ebene und auf eine faire Anwerbung<sup>1</sup> als zentrale Elemente der Agenda der IAO für eine faire Migration<sup>2</sup> gelegt werden. Aus dieser Aussprache können wichtige und zeitgerechte Leitlinien zur Stärkung der Arbeit und des Einflusses der IAO in Fragen der Arbeitsmigration hervorgehen, und sie kann die Fähigkeit der Arbeitsministerien und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verbessern, Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung von Politiken zu nehmen und sich an der Förderung einer fairen Migration zu beteiligen.<sup>3</sup>
2. Die derzeitige Debatte zum Thema Migration beruht jedoch häufig auf einer Fehleinschätzung des Zusammenhangs zwischen Migration, Arbeitsplätzen und Entwicklung, die durch die großen Ströme von Flüchtlingen, anderen gewaltsam vertriebenen Menschen sowie irregulären Migranten in verschiedenen Regionen der Welt, insbesondere aber im Mittelmeerraum, noch verschärft wird. Diese Fehleinschätzung erschwert das Eintreten für eine gut gesteuerte Arbeitsmigration als eine positive Kraft für nachhaltige Entwicklung. Ungeachtet der Schwierigkeiten ist eine Aussprache über die Steuerung der Arbeitsmigration angesichts des sich rasch wandelnden Charakters der Arbeit, der Zunahme wirtschaftlicher und demografischer Disparitäten und der Notwendigkeit eines Abgleichs zwischen Qualifikationen und Arbeitsplätzen entsprechend den Erfordernissen des Arbeitsmarkts dringender denn je.
3. Migration gilt als eine kritische Dimension der derzeitigen Diskussionen über die Zukunft der Arbeit (eine der sieben Jahrhundertinitiativen der IAO<sup>4</sup>); allerdings werden Trends wie der technologische Wandel, die Entwicklungen bei den Arbeitsverhältnissen und die Erosion des Sozialvertrags zwischen dem Staat und anderen Akteuren die Herausforderungen bei der Steuerung der Arbeitsmigration noch vergrößern.<sup>5</sup>
4. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beschlossen, die Bedingungen für „menschenwürdige Arbeit

---

<sup>1</sup> IAA: *Minutes of the 325th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Nov. 2015, GB.325/PV, Abs. 32.

<sup>2</sup> IAA: *Faire Migration: Festlegung einer Agenda der IAO*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(B), IAK, 103. Tagung, 2014, Genf.

<sup>3</sup> IAA: *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*, Verwaltungsrat, 325. Tagung, Genf, Nov. 2015, GB.325/INS/2, Anhang III, Abs. 22-23.

<sup>4</sup> IAA: *Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I, IAK, 104. Tagung, 2015, Genf, Abs. 61; IAA: *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(A), IAK, 102. Tagung, 2013, Genf.

<sup>5</sup> Siehe IAA: *The future of labour supply: Demographics, migration, unpaid work*, The Future of Work Centenary Initiative Issue Note Series 2, Nov. 2016, S. 5, sowie weitere Anmerkungen aus derselben Reihe: <http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/facet/lang--en/nextRow--0/index.htm>.

für alle“ zu schaffen, „den positiven Beitrag der Migrantinnen zu inklusivem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung“ gewürdigt und versprochen, „niemanden zurückzulassen“. <sup>6</sup> Zwar ziehen sich die Fragen der menschenwürdigen Arbeit und der Migration durch die gesamte Agenda 2030, besonders eng verknüpft sind sie jedoch mit Ziel 8, Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit, insbesondere mit Zielvorgabe 8.8., und mit Ziel 10, Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern, insbesondere mit Zielvorgabe 10.7. Auch wird erwartet, dass menschenwürdige Arbeit und Arbeitsmigration eine zentrale Rolle im Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration spielen werden, zu dessen Verabschiedung im Jahr 2018, gemeinsam mit einem separaten Globalen Pakt für Flüchtlinge, sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichtet haben (Kasten 0.1). <sup>7</sup> Diese globalen Entwicklungen verleihen der allgemeinen Aussprache über Arbeitsmigration zusätzliche Relevanz für die Mitgliedsgruppen der IAO.

**Kasten 0.1**  
**Auf dem Weg zu einem globalen Pakt für sichere,  
geordnete und reguläre Migration**

Als Antwort auf Sorgen angesichts großer Flüchtlings- und Migrantinnenströme hat die UN-Generalversammlung im September 2016 die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migrantinnen angenommen. Darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten, 2018 zwei globale Pakte zu verabschieden: einen für Flüchtlinge und einen weiteren für sichere, geordnete und reguläre Migration.

Zweck des globalen Pakts für Migration ist es, zwischen den UN-Mitgliedstaaten eine Reihe von Grundsätzen, Verpflichtungen und Verständnissen über internationale Migration in allen ihren Dimensionen festzuschreiben. Dabei sollen sämtliche Aspekte der internationalen Migration, darunter die humanitären, die entwicklungs- und die menschenrechtsbezogenen sowie andere Aspekte der Migration behandelt werden. Der Pakt soll auch an der Agenda 2030 ausgerichtet sein und könnte möglicherweise durchsetzbare Verpflichtungen, Mittel zu seiner Umsetzung und einen Rahmen für die Weiterverfolgung und Überprüfung der Umsetzung beinhalten.

Der Präsident der Generalversammlung hat zwei Ko-Moderatoren ernannt (die Ständigen Vertreter Mexikos und der Schweiz in New York), die die in drei Phasen verlaufenden zwischenstaatlichen Beratungen leiten sollen.

Phase I umfasst eine Reihe von Konsultationen und informellen Treffen, die mit Unterstützung durch den Generalsekretär und unter Nutzung des Fachwissens der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie anderer Mitglieder der Globalen Migrationsgruppe (April-November 2017) sechs Themenfelder behandeln sollen: 1) Menschenrechte der Migrantinnen; 2) irreguläre Migration und reguläre Kanäle unter Berücksichtigung der Fragen der menschenwürdigen Arbeit, der Arbeitsmobilität und der Anerkennung von Fertigkeiten und Qualifikationen; 3) internationale Zusammenarbeit und Steuerung der Migration; 4) Beitrag der Migrantinnen und der Diaspora zur nachhaltigen Entwicklung in allen ihren Dimensionen, einschließlich der Überweisungen und der Übertragbarkeit erworbener Leistungsansprüche; 5) Bewältigung der Ursachen der Migration, einschließlich der negativen Auswirkungen des Klimawandels, der Naturkatastrophen und der von Menschen verursachten Krisen; und 6) Schleusung von Migrantinnen, Menschenhandel und moderne Formen der Sklaverei. Auch regionale und subregionale Konsultationen mit verschiedenen Akteuren sind geplant.

---

<sup>6</sup> Vereinten Nationen (UN): *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, Generalversammlung, 70. Tagung, A/RES/70/1, 21. Okt. 2015.

<sup>7</sup> Allerdings bezieht sich dieser Bericht entsprechend dem Beschluss des Verwaltungsrats über den Rahmen der Diskussion auf die Steuerung der Migration in Bezug auf Arbeitsmigrantinnen und nicht auf Flüchtlinge oder andere gewaltsam Vertriebene.

Für Phase II ist eine Bestandsaufnahme der Beiträge auf einer von den Ko-Moderatoren für Ende November 2017 in Mexiko einberufenen vorbereitenden Tagung vorgesehen. Die Zusammenfassung des Vorsitzenden zu dieser Tagung wird die Grundlage für den Vorentwurf des Pakts bilden.

In Phase III finden die zwischenstaatlichen Verhandlungen über den Pakt statt. Sie sollen im Februar 2018 am Sitz der Vereinten Nationen in New York beginnen und in einer Regierungskonferenz gipfeln, auf der unmittelbar vor der Eröffnung der Generaldebatte der 73. Tagung der Generalversammlung der Pakt angenommen werden soll.

Quelle: UN: *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*, Generalversammlung, 71. Tagung, A/RES/71/1, 3. Okt. 2016; ebd.: *Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration*, A/71/L.58, 30. Jan. 2017.

## Ziele und Struktur des Berichts

5. Dieser Bericht soll einen Beitrag zu einer fundierten Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit Migration und Arbeit leisten. Er beleuchtet die Rolle der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen bei der Verwirklichung einer fairen und effektiven Steuerung der Arbeitsmigration, von der sowohl die Gesellschaften der Herkunfts- als auch der Ziel-länder profitieren und durch die die Rechte der Arbeitsmigranten und ihrer Familien geschützt und der soziale Zusammenhalt gestärkt werden.

6. Kapitel 1 gibt einen Überblick über die wesentlichen globalen und regionalen Trends in Bezug auf Arbeitsmigration. Kapitel 2 behandelt die größten Herausforderungen für die Steuerung der Arbeitsmigration. Darin wird hervorgehoben, auf welche Weise der Abbau von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, die Verringerung der mit der Migration verbundenen Kosten, der Aufbau starker und funktionsfähiger Arbeitsmarktinstitutionen, die Formulierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit miteinander verflochten sind. In Kapitel 3 stehen die bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration im Mittelpunkt – ein wesentlicher Aspekt der internationalen Zusammenarbeit in Migrationsfragen – sowie Überlegungen, auf welche Weise diese Vereinbarungen zu einer besseren Steuerung der Migration einschließlich einer fairen Anwerbung beitragen können. In Kapitel 4 werden die Herausforderungen in Bezug auf eine Erleichterung der Arbeitsmigration und Arbeitsmobilität<sup>8</sup> auf subregionaler und regionaler Ebene untersucht, insbesondere in den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika, den arabischen Staaten, Asien und dem Pazifik und Lateinamerika, wie auch in der interregionalen Zusammenarbeit. Dabei wird auf die Interventionen der IAO Bezug genommen. Kapitel 5 behandelt die faire Anwerbung von Arbeitsmigranten mit besonderem Verweis auf die allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien der IAO für eine faire Anwerbung, auf die international vereinbarte Verpflichtung, die mit der Arbeitsmigration verbundenen Kosten zu senken, und auf die Umsetzung der Initiative der IAO für faire Anwerbung. In Kapitel 6 wird das weitere Vorgehen erörtert, und es werden einige Diskussionspunkte vorgeschlagen.

7. Im Bericht wird immer wieder auf Normen und Politikrahmen der IAO, auf frühere Aussprachen der Internationalen Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrats und auf die Tätigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit der IAO verwiesen und auf entsprechende Diskussionen auf globaler Ebene, etwa in der UN-Generalversammlung, dem Globalen Forum für Migration und Entwicklung und der Globalen Migrationsgruppe, Bezug genommen.

<sup>8</sup> In diesem Bericht wird der Begriff "Arbeitsmobilität" als Bezeichnung für eine temporäre oder kurzzeitige Wanderbewegung von Menschen zu Zwecken der Beschäftigung verwendet, insbesondere im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Siehe Kapitel 4.

# Kapitel 1

---

## Globale und regionale Trends bei der Arbeitsmigration

8. Migration ist heutzutage direkt oder indirekt mit der Suche nach menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden. Selbst wenn Beschäftigung nicht der Hauptgrund für die ursprüngliche Migrationsbewegung ist, so wird sie doch in einer bestimmten Phase des Migrationsprozesses zu einem Faktor. Auch nehmen möglicherweise Angehörige, die den Wanderarbeitnehmern ins Ausland nachfolgen, eine Erwerbstätigkeit als Angestellte oder Selbständige auf.<sup>1</sup>

9. Arbeitsmigration ist ein dynamisches Phänomen von zunehmender Komplexität, das in und zwischen sämtlichen Regionen der Welt auftritt. In bestimmten Migrationskorridoren, etwa zwischen Asien und den arabischen Staaten und in Südostasien, hat sich die Zahl internationaler Migranten, deren überwiegender Teil Arbeitsmigranten sind, seit 1990 verdreifacht. Die temporäre Arbeitsmigration, insbesondere die geringqualifizierter Arbeitnehmer, übersteigt die der dauerhaften Migrationsbewegung; daraus ergeben sich erhebliche ordnungspolitische Herausforderungen hinsichtlich der Bereitstellung menschenwürdiger Arbeitsplätze und der Eindämmung der Migrationskosten für diese Kategorie von Arbeitsmigranten (siehe Kapitel 2).

### 1.1. Migranten in der heutigen Welt der Arbeit: Globale und regionale Trends

10. In den vergangenen Jahren wurden weitreichende Anstrengungen unternommen, um verlässliche und vergleichbare Daten zur Arbeitsmigration zu ermitteln. Dennoch besteht nach Auffassung der IAO<sup>2</sup> und der internationalen Gemeinschaft<sup>3</sup> nach wie vor eine erhebliche Datenlücke. Als Reaktion darauf hat die IAO globale und regionale Schätzungen über Arbeitsmigranten erstellt.<sup>4</sup> Ferner hat sie eine Arbeitsgruppe für Arbeitsmigrationsstatistik eingerichtet, die globale Leitlinien erstellen und eine konsequente Erhebung und Harmonisierung von Arbeitsmigrationsdaten fördern soll, mit denen eine evidenzbasierte Politikgestaltung besser unterstützt werden kann (Kasten 1.1). Der Bedarf an

---

<sup>1</sup> IAA, OECD und Weltbank: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, gemeinsame Vorlage für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Ankara, Türkei, 3.-4. Sept. 2015, S. 3-4.

<sup>2</sup> Siehe das Ergebnis der Aussprache des Ausschusses für die Durchführung der Normen über die Allgemeine Erhebung über die Wanderarbeitnehmer betreffenden Instrumente, IAK, *Provisional Record No. 16-1*, 105. Tagung, 2016, Abs. 106 (12).

<sup>3</sup> UN: *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*, Generalversammlung, 71. Tagung A/RES/71/1, 3. Okt. 2016, Abs. 40; ebd.: *Erklärung des Dialogs auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung*, 68. Tagung, A/RES/68/4 (21. Jan. 2014), Abs. 28.

<sup>4</sup> IAA: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Genf, 2015.

Arbeitsmigrationsdaten von höherer Qualität wird auch in der Agenda 2030 unterstrichen, namentlich in Ziel 17: Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen.<sup>5</sup>

**Kasten 1.1**  
**IAA-Arbeitsgruppe für Arbeitsmigrationsstatistik**

Im Oktober 2013 hat die 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, der Mechanismus des IAA für statistische Normensetzung, die Entschließung IV über die zukünftige Arbeit zu Arbeitsmigrationsstatistiken verabschiedet. Darin wird empfohlen, dass das Amt eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel einrichtet, bewährte Praktiken auszutauschen und einen Arbeitsplan zur Festlegung internationaler Normen für Arbeitsmigrationsstatistik zu erörtern und zu entwickeln, auf die sich die Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik stützen kann. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und hochrangigen Experten für Arbeitsmigrationsstatistik zusammen. Sie hat zweimal getagt, im Oktober 2015 in Istanbul und im November 2016 in Turin. Schwerpunkt ihrer Arbeit ist es, die wesentlichen konzeptionellen Fragen zu klären und Empfehlungen zu Konzepten und Definitionen für den Einsatz bei der Erstellung nationaler Statistiken über internationale Arbeitsmigration auszusprechen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen werden in die nächste Aussprache der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2018 einfließen und einen Beitrag zur Entwicklung weltweit anerkannter internationaler Konzepte und Normen für Arbeitsmigrationsstatistik leisten

Quelle: 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, *Report of the Conference*, Bericht III, 2.-11. Okt. 2013, Genf, ICLS/19/2013/3, S. 68.

### 1.1.1. Globale Trends

11. Aktuellen Schätzungen zufolge betrug die Anzahl internationaler Migranten 2015 244 Millionen;<sup>6</sup> das entspricht einem Anstieg von 71 Millionen oder 41 Prozent im Vergleich zum Jahr 2000 und einem derzeitigen Anteil von 3,3 Prozent der Weltbevölkerung.<sup>7</sup> Zwar ist der Anteil an der Weltbevölkerung über diesen Zeitraum im Wesentlichen gleich geblieben, bei den Bewegungsmustern jedoch hat sich ein dynamischer Wandel vollzogen. So machen die Zuwanderung in entwickelte Volkswirtschaften und die in letzter Zeit gestiegene Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitnehmer in die arabischen Staaten weiterhin einen großen Teil der internationalen Wanderungsbewegungen weltweit aus; jedoch sind 57 Prozent des Anstiegs der Gesamtmigration zwischen 2000 und 2013 auf eine verstärkte Süd-Süd-Migration zurückzuführen.<sup>8</sup>

12. Etwas weniger als die Hälfte aller internationalen Migranten (48,2 Prozent) sind Frauen. Kinder (im Alter von 0 bis 14 Jahren) machen 10,4 Prozent der internationalen Migranten aus; weitere 21,2 Prozent sind junge Menschen im Alter von 15 bis 29.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> UN: *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, Generalversammlung, 70. Tagung, A/RES/70/1, 21. Okt. 2015, Zielvorgabe 17,18.

<sup>6</sup> UN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN-DESA), Abteilung Bevölkerungsfragen, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, UN-Datenbank, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

<sup>7</sup> UN-DESA, Abteilung Bevölkerungsfragen: *International Migration Report 2015: Highlights*, New York, 2016, S. 5 und 21.

<sup>8</sup> IAA: *World of Work Report 2014: Developing with Jobs*, Genf, 2014, S. 189.

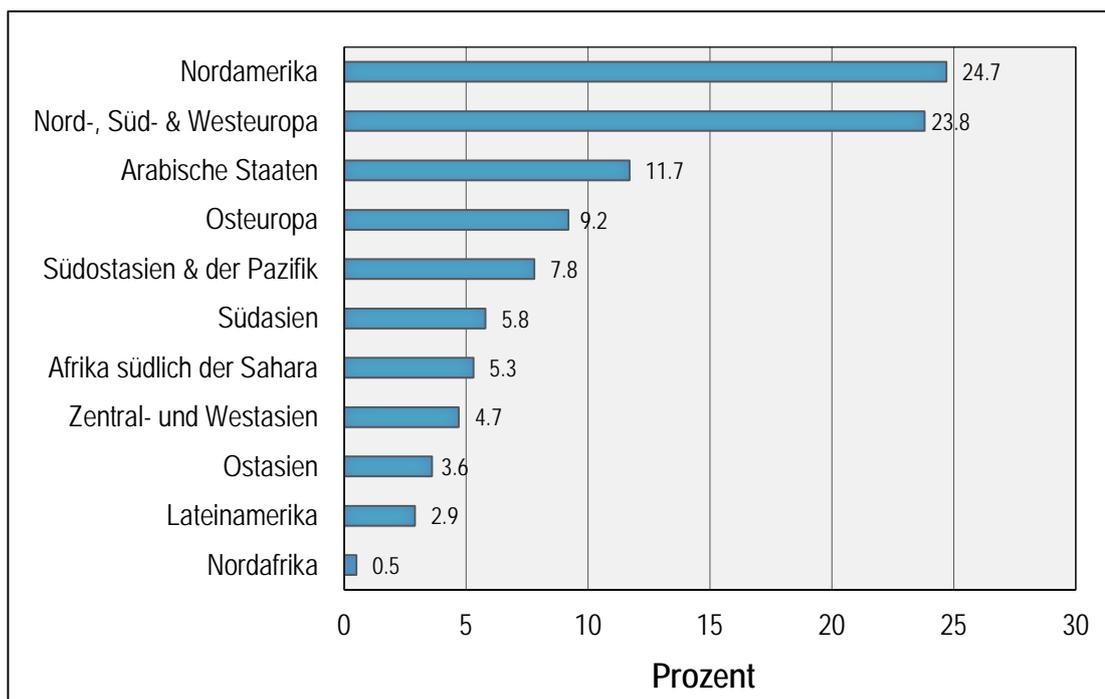
<sup>9</sup> UN-DESA, Abteilung Bevölkerungsfragen: *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex*, UN-Datenbank, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

13. Globalen Schätzungen der IAO zufolge gab es im Jahr 2013 150 Millionen Arbeitsmigranten: 83,7 Millionen Männer (55,7 Prozent) und 66,6 Millionen Frauen (44,3 Prozent).<sup>10</sup> Arbeitsmigranten machen 4,4 Prozent der Welterwerbsbevölkerung aus; dieser Anteil ist höher als der der internationalen Migranten an der Weltbevölkerung. Die Erwerbsbeteiligung liegt bei den Migrantinnen höher als bei den Nichtmigrantinnen (67 Prozent gegenüber 50,8 Prozent), wohingegen bei den Männern die Erwerbsquoten von Migranten und Nichtmigranten praktisch gleich sind (78 Prozent gegenüber 77,2 Prozent).<sup>11</sup>

### 1.1.2. Regionale und subregionale Trends

14. Fast die Hälfte aller Arbeitsmigranten (48,5 Prozent) finden sich in Nordamerika und in Nord-, Süd- und Westeuropa, während etwas über ein Fünftel (21,9 Prozent) in Asien (mit allen Subregionen) und dem Pazifik leben. Auf die arabischen Staaten entfällt etwas mehr als ein Zehntel der Gesamtzahl der Arbeitsmigranten weltweit (Abbildung 1.1). Das ist ein Trend, der sich in den letzten zwei Jahrzehnten gewandelt hat. Der größte Anteil der Arbeitsmigranten an der Erwerbsbevölkerung insgesamt findet sich in den arabischen Staaten (ein Drittel), gefolgt von Nordamerika (ein Fünftel) und Nord-, Süd- und Westeuropa (ein Sechstel).<sup>12</sup>

Abbildung 1.1. Verteilung der Arbeitsmigranten auf die verschiedenen Subregionen in Prozent der Gesamtzahl der Arbeitsmigranten (Männer und Frauen), 2013



Quelle: IAA: *ILO global estimates*, a.a.O., S. 17, Abb. 2.17.

15. Aufgeschlüsselt nach Geschlecht arbeiten 52,9 Prozent aller weiblichen Arbeitsmigranten und 45,1 Prozent aller männlichen Arbeitsmigranten in Nordamerika und Nord-,

<sup>10</sup> *ILO global estimates*, a.a.O., S. 5-6. Im Sinne dieser Schätzungen bezieht sich der Begriff „Arbeitsmigrant“ auf alle internationalen Migranten, die gegenwärtig im Land ihres derzeitigen üblichen Aufenthaltsorts beschäftigt oder arbeitslos und auf der Suche nach Beschäftigung sind, ebd., S. 28.

<sup>11</sup> Ebd., S. 6, 7 und 8 (Tab. 2.3).

<sup>12</sup> Ebd., S. 6, 7 und 19.

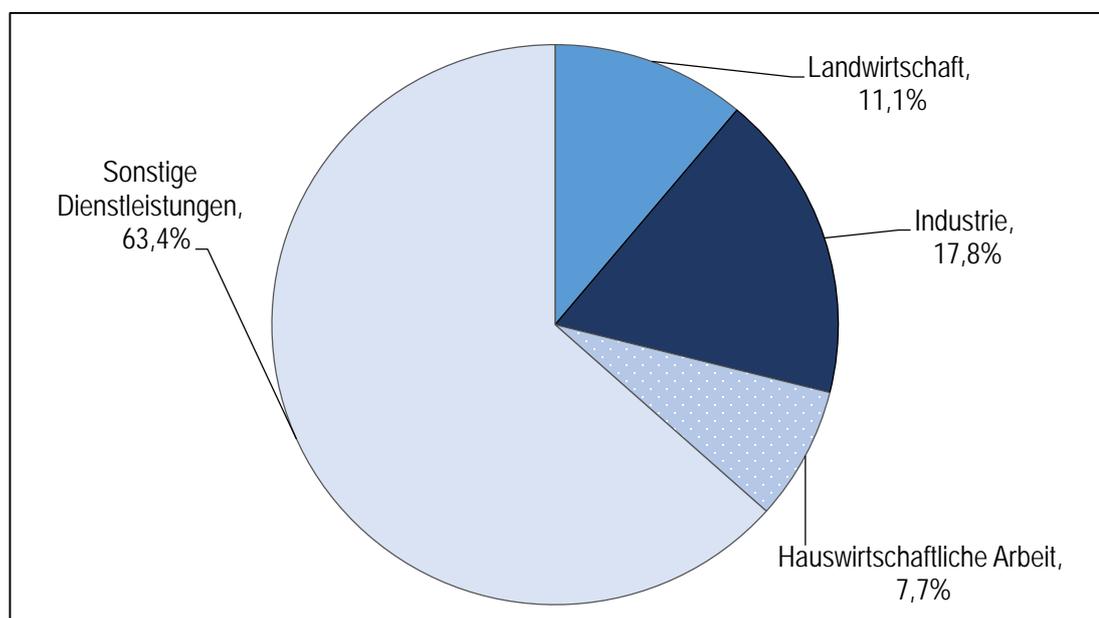
Süd- und Westeuropa, während in den arabischen Staaten 17,9 Prozent aller männlichen Arbeitsmigranten weltweit gegenüber nur 4 Prozent aller Arbeitsmigrantinnen beschäftigt sind. Mehr als ein Zehntel aller Arbeitsmigrantinnen (11,1 Prozent) sind in Osteuropa beschäftigt. Angesichts dieser Verteilung überrascht es nicht, dass fast 75 Prozent aller Arbeitsmigranten in Ländern mit hohem Einkommen leben. Tatsächlich ist jeder sechste Arbeitnehmer in Ländern mit hohem Einkommen ein Migrant.<sup>13</sup> Dennoch ist die Süd-Süd-Migration, wie oben in Abschnitt 1.1.1 erwähnt, der am schnellsten wachsende Trend.

16. Die internationale Migration hat in einigen zentralen Migrationskorridoren erheblich zugenommen. So hat sich beispielsweise die Anzahl internationaler Migranten aus Asien, die in die arabischen Staaten auswandern und die zu einem großen Teil Arbeitsmigranten sind, mehr als verdreifacht und ist von 5,7 Millionen im Jahr 1990 auf 19 Millionen im Jahr 2015 angestiegen.<sup>14</sup> In den zehn Ländern, die dem Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN) angehören, hat sich die Anzahl der Migranten ebenfalls seit 1990 verdreifacht, wobei fast zwei Drittel aus anderen ASEAN-Staaten kommen.<sup>15</sup> Zudem betrug die Anzahl der aufgrund von Verfolgung, konfliktbedingten Situationen, Armut und Umwelt- oder Klimaeinflüssen Zwangsvertriebenen Ende 2015 über 65 Millionen.<sup>16</sup> Diese Trends haben enorme ordnungspolitische Herausforderungen geschaffen.

### 1.1.3. Verteilung der Arbeitsmigranten nach Sektoren

17. Schätzungen der IAO zufolge sind Arbeitsmigranten verstärkt in bestimmten Wirtschaftssektoren vertreten. So waren im Jahr 2013 106,8 Millionen Migranten im Dienst-

Abbildung 1.2. Verteilung der Arbeitsmigranten weltweit nach Wirtschaftszweigen, 2013 (in Prozent)



Quelle: ILO global estimates, a.a.O., S. 9 (Abb. 2.6.)

<sup>13</sup> Ebd., S. 10.

<sup>14</sup> UN-DESA: *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, a.a.O.

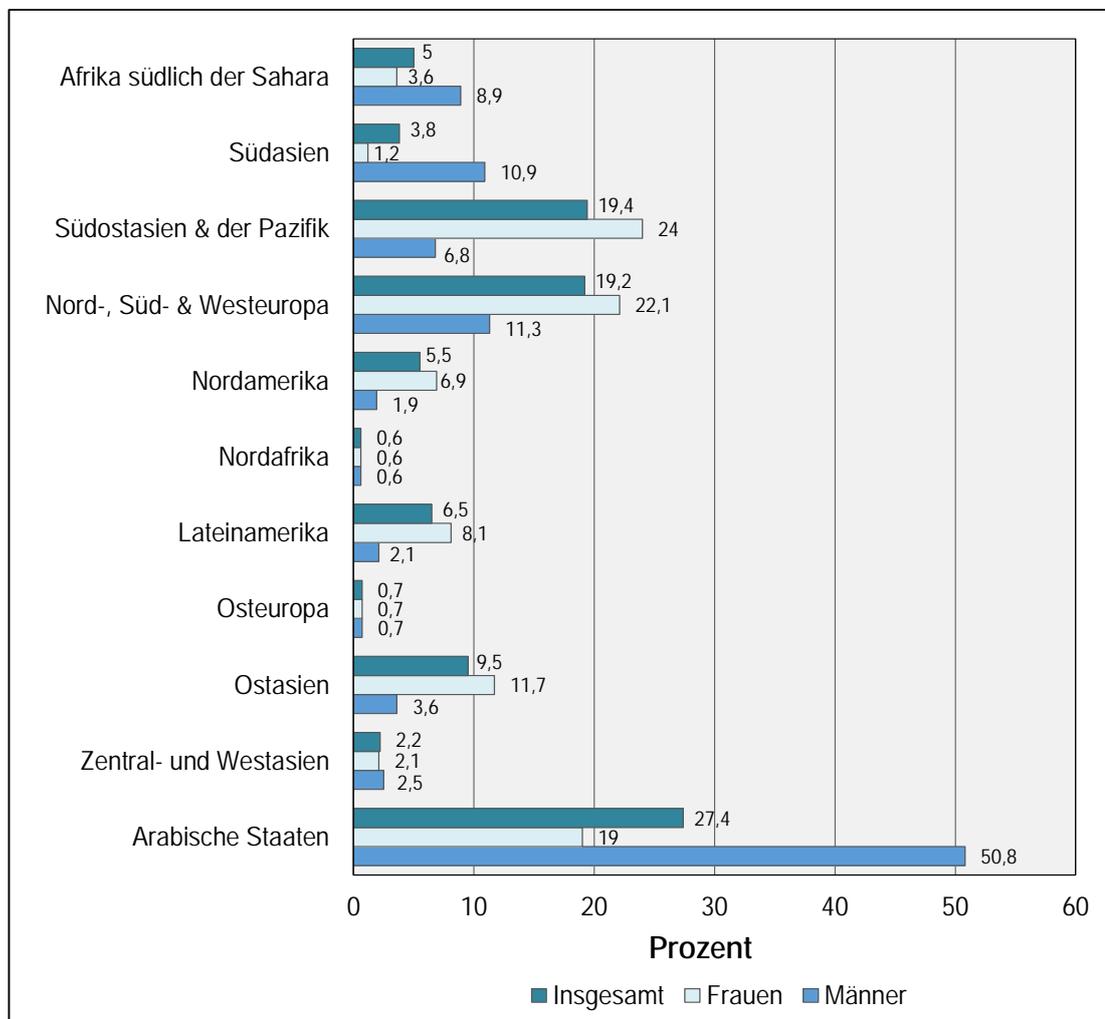
<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen: *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genf, 2016, S. 2; Internes Zentrum für die Beobachtung von Binnenvertreibungen, <http://www.internal-displacement.org/>.

leistungssektor beschäftigt, das sind 71,1 Prozent aller Arbeitsmigranten.<sup>17</sup> Davon waren 7,7 Prozent als Hausangestellte beschäftigt, der Rest war in der Industrie, namentlich im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauindustrie, und in der Landwirtschaft tätig (Abbildung 1.2).

18. Bei der Verteilung der Arbeitsmigranten nach Sektoren ergeben sich einige nennenswerte geschlechtsspezifische Unterschiede. In der Landwirtschaft sind beide Geschlechter mit einem fast identischen Anteil vertreten (etwa 11 Prozent). In der Industrie ist der Anteil der Männer größer als der der Arbeitsmigrantinnen (19,8 Prozent Männer gegenüber 15,3 Prozent Frauen), während im Dienstleistungssektor der Anteil der Arbeitsmigrantinnen den der Männer übersteigt (73,7 Prozent gegenüber 69,1 Prozent). Allerdings ist der Unterschied im Dienstleistungssektor auf einen deutlich höheren Frauenanteil bei den Hausangestellten zurückzuführen, der, wie unten in Abschnitt 1.2 erläutert, mit dem demografischen Wandel noch weiter zunehmen wird. Folglich ist relativ gesehen ein im Vergleich zu den Frauen größerer Anteil männlicher Arbeitsmigranten in anderen Dienstleistungsbereichen als in Haushalten tätig (65,4 Prozent Männer gegenüber 61 Prozent Frauen).<sup>18</sup>

Abbildung 1.3. Verteilung der migrantischen Haushaltsangestellten (nach Geschlecht und Subregion)



Quelle: ILO global estimates, a.a.O., Abb. 2.21 und 2.22.

<sup>17</sup> ILO global estimates, a.a.O., S. 8.

<sup>18</sup> Ebd.

19. Bei den Hausangestellten waren 2013 11,5 Millionen oder 17,2 Prozent der insgesamt schätzungsweise 67,1 Millionen in Haushalten tätigen Arbeitnehmern weltweit Arbeitsmigranten; davon waren 79,2 Prozent in der Ländergruppe mit hohem Einkommen konzentriert. Rund 73,4 Prozent (oder 8,45 Millionen) aller migrantischen Hausangestellten sind Frauen.<sup>19</sup> In den arabischen Staaten ist der größte Anteil (27,4 Prozent) der insgesamt weltweit in Haushalten tätigen Arbeitsmigranten beschäftigt und etwas mehr als die Hälfte (50,8 Prozent) der weltweit als Hausangestellte tätigen männlichen Arbeitsmigranten; das entspricht einem Anteil von etwas über 10,4 Prozent sämtlicher männlicher Arbeitsmigranten in dieser Region. Bei den weiblichen migrantischen Hausangestellten entfällt mit knapp einem Viertel der größte Anteil auf Südostasien und den Pazifik (Abbildung 1.3).<sup>20</sup>

## 1.2. Demografischer Wandel und Arbeitsmigration

20. Die Bevölkerungsalterung und der Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung in den meisten entwickelten Volkswirtschaften und in einigen großen Schwellenländern legen nahe, dass den Arbeitsmigranten zur Sicherung des Arbeitskräfteangebots, zur Behebung des Arbeitskräftemangels und bei der Finanzierung der sozialen Sicherheit dieser Länder eine bedeutende Rolle zukommen wird.<sup>21</sup> Tatsächlich ist dies bereits der Fall, denn seit einigen Jahren sind Migranten in den Vereinigten Staaten für 47 Prozent und in Europa für 70 Prozent des Anstiegs der Erwerbsbevölkerung verantwortlich.<sup>22</sup> In den entwickelten Volkswirtschaften ist ein Fünftel der Bevölkerung bereits 60 Jahre oder älter, und es wird erwartet, dass ihr Anteil bis 2050 auf über 30 Prozent steigen wird; dagegen sind in zahlreichen Entwicklungsländern weniger als 10 Prozent der Bevölkerung 60 Jahre oder älter. Die Arbeitsmigration könnte diese Unterschiede in der Altersstruktur der Bevölkerung ausgleichen und damit potentiell sowohl den entwickelten Volkswirtschaften als auch den Entwicklungsländern zugute kommen.<sup>23</sup> Doch obwohl die internationale Migration in Nordamerika, Ozeanien und Europa – wo die Bevölkerungszahl ohne positive Nettozuwanderung im Zeitraum 2000-2015 rückläufig gewesen wäre – erheblich zum Bevölkerungswachstum beiträgt und bei der Veränderung des Altenquotienten eine Rolle spielen kann, ist sie nicht in der Lage, den Trend der Bevölkerungsalterung umzukehren.<sup>24</sup> Da für den Zeitraum 2015 bis 2050 ein deutlicher Anstieg der Altenquotienten in Europa, Nordamerika, Lateinamerika und der Karibik sowie in Ozeanien<sup>25</sup> prognostiziert wird, wird auch die Migration zur Ausübung von Tätigkeiten in Haushalt und Pflege weiter ansteigen und zur Stärkung der globalen Pflegekette beitragen (Kasten 1.2).

---

<sup>19</sup> Ebd., S. 6-7, 10-11.

<sup>20</sup> Ebd., S. 20. Für zusätzliche Daten und Analysen zu den migrantischen Hausangestellten weltweit siehe M.-J. Tayah: *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*, Internationales Arbeitsamt, Genf, 2016.

<sup>21</sup> IAA, OECD und Weltbank: *The contribution of labour mobility to economic growth*, a.a.O., S. 4.

<sup>22</sup> OECD: *Is migration good for the economy?*, Migration Policy Debates, Mai 2014, S. 2.

<sup>23</sup> IAA: *World of Work Report 2014*, a.a.O., S. 189.

<sup>24</sup> UN-DESA: *International Migration Report 2015: Highlights*, a.a.O., S. 21 und 23.

<sup>25</sup> Ebd., S. 23.

### Kasten 1.2 Die globale Pflegekette

Durch die Feminisierung der Tätigkeiten in Haushalt und Pflege entsteht eine globale Pflegekette, ein Begriff, den Arlie Hochschild geprägt hat und mit dem sie „eine Reihe von Verbindungen zwischen Menschen auf der ganzen Welt, basierend auf bezahlter oder unbezahlter Pflegearbeit“ beschreibt. Durch die Bevölkerungsalterung und die weltweit gestiegene Erwerbsbeteiligung der Frauen steigt die Nachfrage privater Haushalte nach bezahlter Haushalts- und Pflegetätigkeit, da in Zeiten schrumpfender öffentlicher Mittel für Pflegeleistungen private Lösungen für den Pflegebedarf gesucht werden müssen. Die Migranten und Migrantinnen, die diese Tätigkeiten ausüben, sind dann zur Betreuung ihrer eigenen Familien auf Angehörige oder gering bezahlte Arbeitskräfte angewiesen. Auf diese Weise entsteht eine Kettenwirkung. Die Familienangehörigen der Migranten (insbesondere weibliche Verwandte wie Mütter oder die ältesten Töchter), die die unbezahlte Tätigkeit in Haushalt und Pflege übernehmen, sehen sich dadurch möglicherweise daran gehindert, selbst wirtschaftliche oder Bildungschancen wahrzunehmen. Dieses Phänomen führt zu einer Übertragung der Pflegeverantwortung von einer Frau zur anderen, häufig ohne Schutz und zu prekären Bedingungen. Dadurch werden Arbeitsmarktsegregation, geschlechtsspezifische Ungleichheit und Diskriminierung fortgeschrieben.

Quelle: Nach T. O'Neill et al.: *Women on the move: Migration, gender equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Overseas Development Institute Briefing, Juli 2016, S. 6.

## 1.3. Merkmale der Arbeitsmigration

21. Allgemein kann Migration zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit hochqualifiziert oder geringqualifiziert, dauerhaft oder temporär sein. Mehr als ein Drittel (60 Millionen) aller Arbeitsmigranten gelten als qualifikationsbasierte Migranten.<sup>26</sup> Die dauerhafte Arbeitsmigration ist vor allem ein Merkmal in Ländern mit hohem und mittlerem Einkommen; sie wird übertroffen von der temporären Arbeitsmigration, insbesondere in den durch wachsende Migrationsströme gekennzeichneten Korridoren, wie oben in Abschnitt 1.1.2 erläutert. Die Zuwanderer auf Dauer siedeln sich üblicherweise im Zielland an, und einige von ihnen lassen sich dort einbürgern, während die temporären Migranten nur für einen befristeten Zeitraum im Zielland bleiben und arbeiten. Das können einige wenige Monate bis mehrere Jahre sein.<sup>27</sup> Im Allgemeinen ist es für höherqualifizierte Arbeitsmigranten leichter, sich im Zielland anzusiedeln als für geringqualifizierte.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> A.T. Fragomen, Jr.: *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Globales Forum für Migration und Entwicklung, Bangladesch, Dez. 2016, S. 4.

<sup>27</sup> Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und die OECD definieren die breiter gefassten Kategorien temporärer und dauerhafter (Im)Migranten wie folgt: „Ein temporärer Immigrant ist eine Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die mit einem Visum in ein Land einreist oder einen Aufenthaltstitel erhält, der entweder nicht oder nur begrenzt verlängerbar ist. Temporäre Immigranten sind Saisonarbeiter, internationale Studenten, Dienstleister, Teilnehmer an internationalen Austauschprogrammen usw. Ein Immigrant auf Dauer ... ist eine Person, die mit dem Recht auf Daueraufenthalt oder einem unbegrenzt verlängerbaren Visum oder Aufenthaltstitel einreist. Zu den Immigranten auf Dauer würden im Allgemeinen auch Heiratsimmigranten, Angehörige von Daueraufenthaltsberechtigten, Flüchtlinge, bestimmte Arbeitsmigranten usw. zählen.“ Siehe OAS und OECD: *International Migration in the Americas: Third Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*, Washington, DC, 2015, S. 3 (Kasten 1).

<sup>28</sup> IAA: *Faire Migration: Festlegung einer Agenda der IAO*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(B), IAK, 103. Tagung, 2014, Genf., Abs. 72-74.

22. Wie in Kapitel 2 näher ausgeführt wird, sind geringer qualifizierte Arbeitnehmer häufiger Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit ausgesetzt, und die mit der Arbeitsmigration verbundenen Kosten sind für sie höher. Sie stellen den überwiegenden Teil der Arbeitsmigranten weltweit, und ihr Anteil an der Arbeitsmigration insgesamt ist in den letzten Jahren gestiegen. Das hat zu großer Besorgnis hinsichtlich der Effizienz und der Gerechtigkeit der Arbeitsmigration geführt. Auch sind sie häufiger irregulär im Land tätig. Zwar ist die irreguläre Migration naturgemäß nur schwer messbar, aber einer neueren Schätzung zufolge hat rund ein Fünftel (50 Millionen) aller internationalen Migranten keine gültigen Papiere.<sup>29</sup>

### 1.3.1. Dauerhafte Arbeitsmigration

23. Arbeitsmigranten auf Dauer steuern vornehmlich Länder an, die der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehören, sowie einige Länder mit mittlerem Einkommen in Südamerika und die Russische Föderation. Die Migrationsströme auf Dauer in die Mitgliedstaaten der OECD beliefen sich 2014 auf insgesamt 4,3 Millionen Einreisen und stiegen 2015 vorläufigen Daten zufolge um 10 Prozent auf 4,8 Millionen. Etwas über eine Million neue Migranten auf Dauer ließen sich in den Vereinigten Staaten nieder, und 2,1 Millionen Migranten, die Hälfte davon aus Drittstaaten, ließen sich in Mitgliedstaaten der EU nieder. 2014 blieb Deutschland mit einem Anteil von über 13 Prozent aller Immigranten, die sich auf Dauer in den Ländern der OECD ansiedelten, das zweitgrößte Einwanderungsland nach den Vereinigten Staaten. Der Familiennachzug macht mehr als ein Drittel der dauerhaften Migrationsströme in OECD-Länder aus. Zwar macht die Arbeitsmigration Drittstaatsangehöriger in OECD-Länder nur 14 Prozent der dauerhaften Migrationsströme insgesamt aus, aber die Migration im Rahmen der Freizügigkeit, die die zweitgrößte Kategorie der dauerhaften Migration (32 Prozent) bildet, beinhaltet auch die Arbeitskräftemobilität (Abbildung 1.4).<sup>30</sup> In Südamerika hat Argentinien neben Chile eine stetige Zunahme der Zuwanderungsströme von 81.000 im Jahr 2008 auf 139.000 im Jahr 2013<sup>31</sup> verzeichnet, und in der Russischen Föderation hat die Föderale Migrationsbehörde im Jahr 2015 149.000 unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen erteilt.<sup>32</sup>

### 1.3.2. Temporäre Arbeitsmigration

24. Temporäre Arbeitsmigration findet überall in der Welt statt. In einigen Regionen und Subregionen, beispielsweise in Südostasien, Afrika und den arabischen Staaten, sind die Arbeitsmigrationsströme überwiegend temporärer Natur, während in traditionellen Einwanderungsländern (wie Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten) und in einigen europäischen Ländern die dauerhafte Migration von temporärer Arbeitsmigration begleitet wird. Der wahrgenommene Nutzen der temporären Arbeitsmigration liegt für die Zielländer in der Flexibilität, eine kurzfristige Nachfrage nach hoch- und geringqualifizierten Kräften decken zu können und damit die Arbeitsmärkte der Aufnahmeländer in die Lage zu versetzen, sich an wechselnde wirtschaftliche Bedingungen anzupassen.<sup>33</sup> Für die Herkunftsländer zählen die Überweisungen und die Unterstützung ihrer

---

<sup>29</sup> J. Chamie: „[Understanding Unauthorized Migration](#)“, Inter Press Service, New York, 15. Nov. 2016.

<sup>30</sup> OECD: *International Migration Outlook 2016*, Paris, 2016, S. 15-18 (und Tab. 1.1).

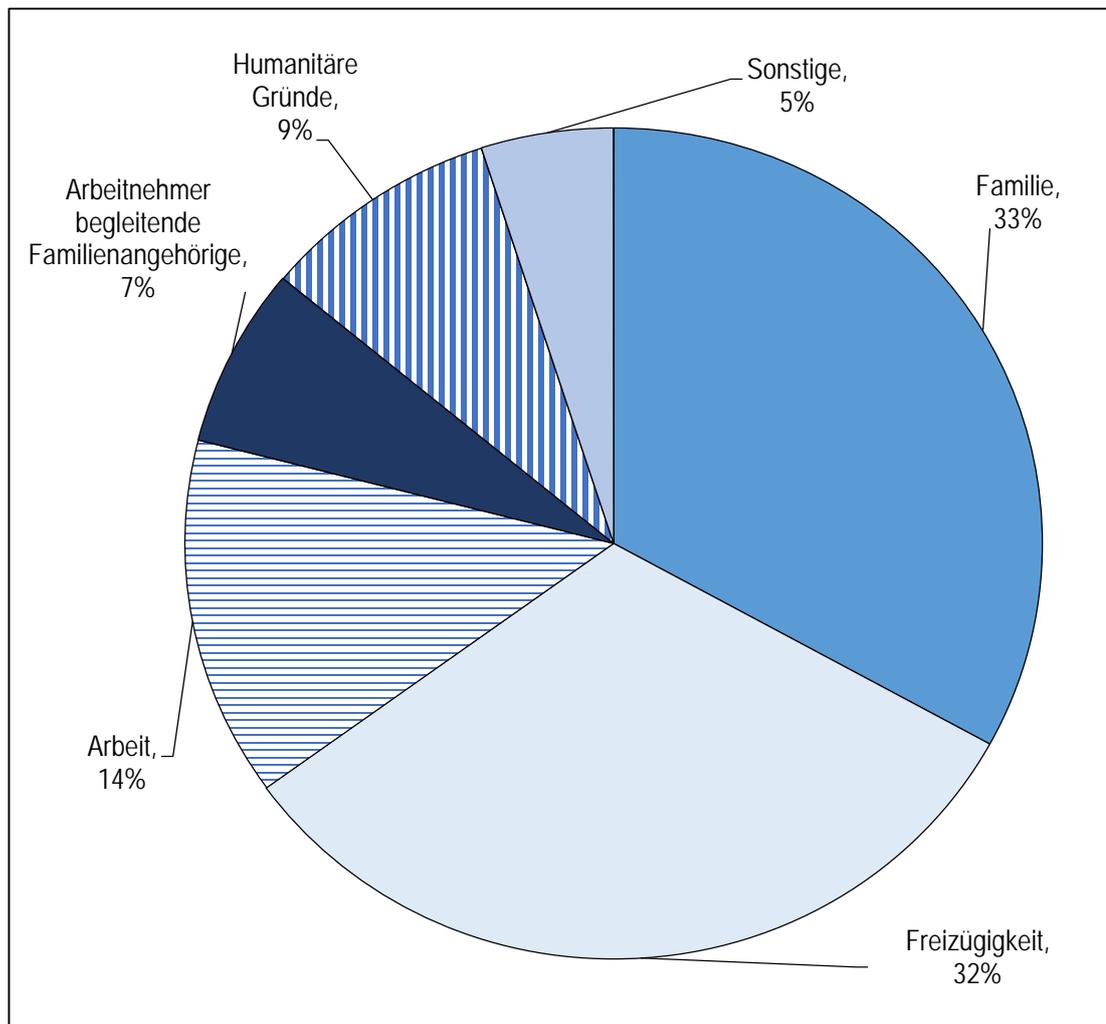
<sup>31</sup> OAS und OECD: *International Migration in the Americas*, a.a.O., S. 5 (Tab. 1).

<sup>32</sup> OECD: *International Migration Outlook 2016*, a.a.O., S. 296.

<sup>33</sup> OECD: *International Migration Outlook 2015*, Paris, 2015, S. 21; IAA: *Labour migration and development: ILO moving forward*, Hintergrundpapier zur Erörterung auf der Dreigliedrigen Fachtagung über Arbeitsmigration, Genf, 4.-8. Nov. 2013, S. 4.

Entwicklung durch rückkehrende Migranten mit Wissen und Initiativen zu den positiven Auswirkungen.<sup>34</sup>

Abbildung 1.4. Dauerhafte Migrationsströme in OECD-Länder nach Einreisekategorien, 2014  
(in Prozent)



Quelle: OECD, *International Migration Outlook 2016*, a.a.O., S. 19, Abb. 1.2, Tafel B.

25. Im Gebiet der OECD setzt sich die temporäre Arbeitsmigration aus einer Reihe verschiedener Kategorien mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau zusammen. Dazu gehören hochqualifizierte Ingenieure, IT-Berater, unternehmensintern Versetzte und entsandte Arbeitnehmer sowie geringer qualifizierte Saisonarbeitskräfte und Arbeitsurlauber (working holiday-makers).<sup>35</sup> Auch anderen Gruppen von temporären Migranten, beispielsweise Studenten und Auszubildenden, wird üblicherweise bis zu einem gewissen Grad der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt. 2014 wurden allein in Kanada und den Vereinigten Staaten über eine Million befristete Arbeitsgenehmigungen erteilt (365.750 bezie-

<sup>34</sup> C. Dustmann und J.-S. Görlach: *The Economics of Temporary Migrations*, London, Centre for Research and Analysis of Migration, Diskussionspapier 03/15, S. 35.

<sup>35</sup> OECD: *International Migration Outlook 2015*, a.a.O., S. 21-22.

ungsweise 732.000).<sup>36</sup> Weitere wichtige Zielländer für temporäre Arbeitsmigranten unter den Mitgliedstaaten der OECD sind Australien, die Republik Korea, Mexiko, Neuseeland und Polen.<sup>37</sup>

26. Unter den Nicht-OECD-Staaten hatte Brasilien eine Zunahme der temporären Migrationsströme (in der Regel für Arbeits- oder Ausbildungszwecke) von 51.000 im Jahr 2009 auf 103.500 im Jahr 2013 zu verzeichnen.<sup>38</sup> Die temporäre Arbeitsmigration in die Russische Föderation ist ebenfalls beträchtlich: 2014 wurden 3,7 Millionen Arbeitspatente für Angehörige visafreier Länder ausgestellt beziehungsweise Arbeitsgenehmigungen erteilt.<sup>39</sup> Die Golfstaaten nahmen 2013 über 22 Millionen Arbeitsmigranten auf, und Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate nehmen weltweit Platz vier beziehungsweise Platz fünf der größten Aufnahmeländer für Arbeitsmigranten ein. Der Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung beträgt in vier der sechs Staaten des Golf-Kooperationsrats (GCC) über 50 Prozent. Besonders hoch ist der Anteil der Migranten in den Vereinigten Arabischen Emiraten (88 Prozent), in Katar (86 Prozent) und in Kuwait (69 Prozent). Die meisten Arbeitsmigranten in den GCC-Ländern kommen aus den südasiatischen Ländern Bangladesch, Indien und Pakistan, aber auch Ägypten, Äthiopien und die Philippinen sind wichtige Herkunftsländer.<sup>40</sup> Auch Südafrika zählt zu den Ländern, die mehr temporäre als dauerhafte Migranten aufnehmen. Von 2010 bis 2013 wurden über 91.000 Anträge auf befristete arbeitsbedingte Aufenthaltsgenehmigungen eingereicht, 65 Prozent davon von Staatsbürgern aus China, Simbabwe, Indien, Pakistan und Nigeria.<sup>41</sup>

### 1.3.3. Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte

27. Die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte kann sowohl temporär als auch dauerhaft sein, und zahlreiche Länder mit hohem Einkommen verfügen über Strategien, um hochqualifizierte Migranten anzuwerben. So wurden beispielsweise in den Jahren 2014-2015 zwei Drittel der im Rahmen des australischen Migrationsprogramms erteilten Visa in der Kategorie Qualifikation vergeben (127.800 Visa), während in Kanada 2014 über die Hälfte (52 Prozent) der auf Dauer Aufenthaltsberechtigten im Alter von 25 bis 64 Jahren postsekundäre Bildungsabschlüsse aufwiesen.<sup>42</sup> In den Vereinigten Staaten wurden 2014 161.400 Visa für temporäre Arbeitsmigranten in hochspezialisierten Berufen (H-1B-Visa) erteilt, zum größten Teil an Staatsangehörige Indiens (67 Prozent) und Chinas (9 Prozent), und 2015 wurden dort 164.600 unternehmensintern Versetzte aufgenommen.<sup>43</sup>

28. Zwar machen Qualifikationsdefizite weltweit eine Reihe grundsatzpolitischer Maßnahmen erforderlich, mit deren Hilfe die Entwicklung der Humanressourcen auch auf nationaler Ebene bewältigt werden kann; gleichwohl können hochqualifizierte Arbeitsmigranten Teil einer Gesamtlösung sein. Eine der politischen Maßnahmen in diesem Zusam-

---

<sup>36</sup> OECD: *International Migration Outlook 2016*, a.a.O., S. 246 und 312.

<sup>37</sup> Ebd., S. 238, 274, 282, 286 bzw. 290.

<sup>38</sup> OAS und OECD: *International Migration in the Americas*, a.a.O., S. 5 (Tab. 1).

<sup>39</sup> OECD: *International Migration Outlook 2016*, a.a.O., S. 296.

<sup>40</sup> M.-J. Tayah und H. van de Glind: *The Situation of Migrant Workers in the Countries of the Gulf Cooperation Council*, ILO Internal Briefing, Okt. 2015 (nicht veröffentlicht), S.13-15.

<sup>41</sup> Regierung Südafrikas, Innenministerium: *Green Paper on International Migration*, 24. Juni 2016, S. 27.

<sup>42</sup> OECD: *International Migration Outlook 2016*, a.a.O., S. 238 bzw. 246.

<sup>43</sup> Ebd., S. 312.

menhang besteht in der Ermittlung des Qualifikationsbedarfs durch bilaterale und regionale Zusammenarbeit, wie in Kapitel 3 und 4 näher ausgeführt. Eine weitere betrifft faire Anwerbungspraktiken, bei denen die Qualifikationen der Migranten wirksam mit den verfügbaren Arbeitsplätzen abgeglichen werden (Kapitel 5). Auch ist es angesichts des sich wandelnden Charakters der Arbeit erforderlich, die heutigen Qualifikationsanforderungen besser zu verstehen. Einige Analysten rechnen für das Jahr 2020 mit einem potentiellen Mangel an Arbeitnehmern mit hohen oder mittleren Qualifikationen weltweit von bis zu 85 Millionen.<sup>44</sup> Die Europäische Kommission hat errechnet, dass bis 2020 16 Millionen Arbeitsplätze in der EU ein hohes Qualifikationsniveau erfordern werden.<sup>45</sup> In einigen Bereichen, wie etwa in der Pflege, ist der Mangel besonders akut, und zwar sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern.<sup>46</sup> Wirtschaftsführern zufolge besteht der kritischste Faktor für das Wachstum ihrer Unternehmen darin, über geeignete Talente zu verfügen.<sup>47</sup> Daher werden innovative Lösungen erforderlich sein, um entsprechend qualifizierte Arbeitnehmer weltweit zu gewinnen, zu halten und einzusetzen. Die Unternehmen gehen dies bereits an, indem sie die Ausbildung von Arbeitnehmern von der Vorschule bis zum postgradualen Studium fördern. Ferner müssen bürokratische Vorschriften und Verfahren vereinfacht werden, um die Aufnahme hochqualifizierter Arbeitsmigranten zu erleichtern.<sup>48</sup> Auf der anderen Seite kann eine verbesserte Arbeitsmigrationspolitik, die alle Qualifikationsstufen abdeckt, kein Ersatz für eine wirksame Bildungs- und Ausbildungsreform auf nationaler Ebene sein. Die Arbeitsmigrationspolitik sollte diese ergänzen und zu weiteren Innovationen im Bildungssystem sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene anregen.

#### 1.4. Schlussfolgerung

29. Die derzeitigen globalen und regionalen Trends machen deutlich, wie dynamisch und komplex die Arbeitsmigration ist. Die Süd-Süd-Wanderungsströme, darunter auch die Migration in Nachbarländer, sind ebenso bedeutend wie die Süd-Nord-Ströme, und tatsächlich wachsen sie tendenziell am schnellsten. Mittlerweile sind ehemalige Herkunftsländer in einem sehr kurzen Zeitraum auch zu Ziel- und Transitländern geworden.

30. Im Zuge dieses Wandels in der Dynamik der Arbeitsmigration sind neue Chancen, aber auch neue Herausforderungen entstanden.

<sup>44</sup> R. Dobbs et al.: *The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people*, McKinsey Global Institute, Sep. 2012, Zusammenfassung, S. 2.

<sup>45</sup> Europäische Kommission: *Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, Mitteilung der Kommission, 3. März 2010, S. 18.

<sup>46</sup> M.A. Clemens: *Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World*, Center for Global Development, Grundsatzpapier 040, Washington, DC, Mai 2014, S. 2.

<sup>47</sup> Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE): *Position Paper: International Labour Migration*, Nov. 2014, S. 2.

<sup>48</sup> Ebd., S. 2-3.

## Kapitel 2

---

### Arbeitsmigration und die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen

31. In diesem Kapitel werden die wesentlichen Vorteile der Arbeitsmigration sowie die damit verbundenen Kosten erörtert, insbesondere jene, die die geringqualifizierten Arbeitnehmer zu tragen haben. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der zentralen Rolle, die nationale Arbeitsmarktinstitutionen, eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie Mechanismen des sozialen Dialogs spielen können und sollten, um Arbeitsmigranten vor Missbrauch und unfairer Behandlung zu schützen, während gleichzeitig auch die einheimischen Arbeitnehmer geschützt werden und sichergestellt wird, dass den Bedürfnissen der Arbeitsmärkte in den Zielländern und den Anforderungen der Arbeitgeber Rechnung getragen wird. Ferner wird in diesem Kapitel die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hervorgehoben.

#### 2.1. Vorteile der Arbeitsmigration und die damit verbundenen Kosten für die Arbeitsmigranten

##### 2.1.1. Vorteile der Arbeitsmigration

32. Arbeitsmigration bringt Vorteile für die Arbeitsmigranten und ihre Familien. Der Weltbank zufolge stiegen die Einkommen von Migranten aus den ärmsten Ländern im Schnitt um das Fünfzehnfache, die Einschulungsraten verdoppelten sich, und die Kindersterblichkeit ging um das Sechzehnfache zurück, nachdem die Migranten in ein Industrieland ausgewandert waren.<sup>1</sup> Ihre Überweisungen sind ein wichtiger Beitrag zur Armutslinderung in den Haushalten und Gemeinden der Migranten. Schätzungen zufolge betragen im Jahr 2015 die Überweisungsströme von Migranten in die Entwicklungsländer rund 441 Milliarden US\$, fast dreimal so viel wie die öffentliche Entwicklungshilfe.<sup>2</sup> Die drei größten Empfängerländer von Überweisungen waren Indien, China und die Philippinen; gerechnet als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) waren jedoch kleinere Länder wie Tadschikistan (42 Prozent), Kirgisistan (30 Prozent), Nepal (29 Prozent), Tonga (28 Prozent) und die Republik Moldau (26 Prozent) die größten Empfänger.<sup>3</sup> Die Überweisungen können zur Verringerung der Kinderarbeit beitragen und zur Finanzierung der Schulbildung und Gesundheitsversorgung, sofern diese Kosten nicht in vollem Umfang auf nationaler Ebene gedeckt sind.

---

<sup>1</sup> Weltbank: *Migration and Development: A Role for the World Bank Group*, Washington, DC, Sept. 2016, S. 15.

<sup>2</sup> Weltbank: *Migration and Remittances Factbook 2016*, Washington, DC, 2016, S. v.

<sup>3</sup> Ebd., S. v-vi.

33. Die internationale Migration wirkt sich direkt und indirekt auf das Wirtschaftswachstum aus. Aufgrund der Altersstruktur der Zuwanderungsströme führt Migration häufig zu einer Zunahme der Erwerbsbevölkerung und trägt damit zu einem Gesamtanstieg des BIP bei.<sup>4</sup> Immigranten im arbeitsfähigen Alter leisten, sofern sie in den Arbeitsmarkt integriert sind, einen positiven Beitrag zu den öffentlichen Finanzen, vor allem wegen der aufgrund ihres vergleichsweise jugendlichen Alters zu erwartenden langen Beitragsjahre und des geringen Bedarfs an Bildungs- und Gesundheitsleistungen. Wenn die Migranten gut in den Arbeitsmarkt integriert sind, kann Migration dank der Zunahme der Beschäftigungsquote und der Arbeitsproduktivität zu einem kräftigen Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens in den aufnehmenden Volkswirtschaften führen.<sup>5</sup> Ebenso kann die Arbeitsproduktivität durch eine größere Qualifikationsvielfalt – Komplementarität und Spezialisierung – und durch die Förderung der Kompetenzverbesserung inländischer Arbeitnehmer aufgrund neu eröffneter Möglichkeiten gesteigert werden. Bei der Rückkehr in ihre Heimatländer können Migranten unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau mit Finanzinvestitionen und dem im Ausland erworbenen Human- und Sozialkapital, beispielsweise mit neuen Qualifikationen, Ideen und Fachwissen, einen positiven Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung ihrer Herkunftsländer leisten.<sup>6</sup>

34. In den meisten Zielländern zahlen die Migranten in Form von Steuern und Sozialabgaben mehr ein, als sie erhalten. So entlasten sie die Rentensysteme der alternden Gesellschaften in den Industrieländern und leisten einen wichtigen Beitrag zu den Volkswirtschaften der Zielländer, indem sie die Arbeitskraft und die Qualifikationen bieten, die in den kritischen Berufen und Sektoren gebraucht werden.<sup>7</sup> Dazu gehören die Landwirtschaft, das Baugewerbe, die Arbeit in Privathaushalten, das Gastgewerbe, die Gesundheitsvorsorge, das Ingenieurwesen und die Informationstechnologie. Die wachsende Zahl hochgebildeter Einwanderer wirkt sich in hohem Maße auf Produktivität, Innovation und Unternehmertum aus. Ferner können Migranten zur Erleichterung der Handels- und Investitionsströme und zum grenzüberschreitenden Wissens- und Technologietransfer beitragen; als Verbraucher von Waren und Dienstleistungen kurbeln sie darüber hinaus die Binnennachfrage an.<sup>8</sup>

35. Studien, die in Zielländern mit hohem Einkommen durchgeführt wurden, kommen zu dem Schluss, dass Migration sich nur begrenzt auf die durchschnittlichen Löhne und Gehälter oder auf die Beschäftigungslage inländischer Arbeitnehmer auswirkt.<sup>9</sup> Auch sind die steuerlichen Auswirkungen der Migration in den meisten Ländern eher gering, obwohl Beschäftigung der wichtigste Einzelfaktor für den Nettosteuerbeitrag der Migranten ist, insbesondere in Ländern mit großzügigen Sozialfürsorgesystemen.<sup>10</sup> Dieser Beitrag hängt vom Einkommen der Migranten und von ihrer Arbeitsmarktintegration ab, aber auch von der Funktionsweise der Systeme der sozialen Sicherheit in den aufnehmenden

---

<sup>4</sup> IAA, OECD und Weltbank: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, a.a.O., S. 12.

<sup>5</sup> Siehe z. B., Internationaler Währungsfonds (IWF): „Spillovers from China’s Transition and from Migration“, in *World Economic Outlook October 2016*, Washington, DC, 2016; F. Jaumotte et al.: *Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies*, IMF Spillover Notes, Ausg. 8, Washington, DC, Okt. (überarbeitet im Dez.) 2016.

<sup>6</sup> IAA, OECD und Weltbank: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, a.a.O., S. 1.

<sup>7</sup> Ebd., S. 1 und 11.

<sup>8</sup> Ebd., S. 1; Weltbank: *Migration and Development*, a.a.O., S. x und 15-26.

<sup>9</sup> Siehe OECD, IAA, Weltbank und IWF: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, Vorlage für die G20, erscheint 2017, S. 9.

<sup>10</sup> OECD: „[The fiscal impact of immigration in OECD countries](#)“, in *International Migration Outlook 2013*, Paris, 2013, S. 161; OECD, „Is migration good for the economy“, a.a.O., S. 3.

Volkswirtschaften.<sup>11</sup> Vorläufige Erkenntnisse aus Untersuchungen der IAO und der OECD zur Messung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zeigen, dass die Auswirkungen hier zwar ähnlich ausfallen können wie in den entwickelten Volkswirtschaften, dass sie aber von den Arbeitsmarktstrukturen, den gesamtwirtschaftlichen Anpassungen und dem Investitions-umfeld abhängen (Kasten 2.1).

**Kasten 2.1**  
**IAO-OECD-Projekt: Beurteilung des wirtschaftlichen Beitrags  
 der Arbeitsmigration in Entwicklungsländern, die Zielländer sind**

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Migration in den Zielländern, insbesondere in den Entwicklungsländern, wo die Arbeitsmärkte und die übrige Sozialinfrastruktur häufig nicht so weit entwickelt sind wie in den reicheren Volkswirtschaften, kann zu einer schwierigen Aufgabe werden. Häufig unterscheiden sich die kurz- und die langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der Migration stark voneinander. So reagieren die Arbeitsmärkte beispielsweise in der Theorie kurzfristig auf Engpässe im Arbeitskräfteangebot mit einer Anpassung der Beschäftigungsquoten oder einer Anpassung der Löhne; langfristig wird dies dadurch aufgefangen, dass die im Land ansässigen Arbeitskräfte und Unternehmen sich auf ein neues Gleichgewicht einstellen. Allerdings sind sogar die kurzfristigen Auswirkungen nur schwer empirisch nachzuweisen. Vorhandenen Forschungsarbeiten zufolge kann Einwanderung sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsaussichten inländischer Arbeitnehmer haben, allerdings hängen die Forschungsergebnisse in hohem Maße von der Wahl der Methodik und vom Zeitrahmen der Untersuchung ab. Außerdem beruhen die meisten Erkenntnisse über die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf Studien, die in Ländern mit hohem Einkommen und relativ gut entwickelten Arbeitsmarktstrukturen durchgeführt wurden. Diese Studien zeigen, dass gewisse Arbeitsmarktstrukturen, wie beispielsweise Mindestlohnregelungen oder Weiterbildungsmöglichkeiten, dazu beitragen können, die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die nationalen Arbeitsmärkte abzumildern. Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Entwicklungsländern sowie zwischen diesen und den stärker entwickelten Volkswirtschaften, was das Vorhandensein und die Qualität dieser Strukturen anbelangt, so dass noch viel geforscht werden muss, um die ideale Kombination von Politiken zur Maximierung der Vorteile der Arbeitsmigration für die Entwicklungsländer zu ermitteln.

Das IAO-OECD-Projekt wendet eine Reihe unterschiedlicher Methoden an, um die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die Entwicklungsländer zu untersuchen. Dabei werden unter anderem die Auswirkungen auf die Wirtschaft und auf die Arbeitsmärkte beleuchtet. Im Fall Thailands beispielsweise stimmen die Ergebnisse des Projekts in Bezug auf die Auswirkungen der Migration mit denen vorhandener Forschungsarbeiten überein, dass es nämlich leichte positive Auswirkungen auf die Quote der unselbstständigen Erwerbstätigkeit auf nationaler Ebene gibt, gleichzeitig aber eine hohe Konzentration von Arbeitsmigranten in geringqualifizierten Tätigkeiten zu verzeichnen ist.

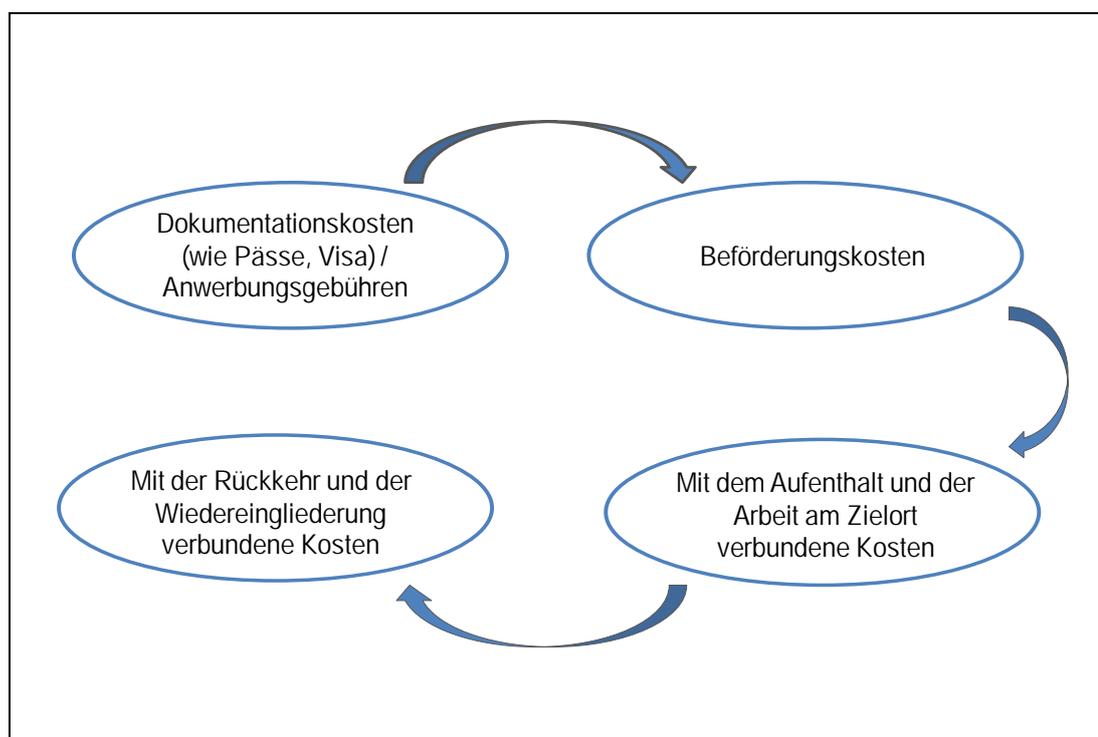
### 2.1.2. Defizite an menschenwürdiger Arbeit und mit der Arbeitsmigration verbundene Kosten

36. Ungeachtet der Vorteile der Arbeitsmigration sind Arbeitsmigranten, insbesondere die geringqualifizierten, bei der Suche nach Beschäftigung im Ausland und während ihres Aufenthalts im Beschäftigungsland weiterhin erheblichen Defiziten an menschenwürdiger Arbeit ausgesetzt. Dazu gehören die Missachtung der grundlegenden Prinzipien und

<sup>11</sup> OECD, IAA, Weltbank und IWF: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, a.a.O., S. 9-10.

Rechte bei der Arbeit sowie andere Verstöße. Diese können allgemein als „Arbeitsmigrationskosten“ eingestuft werden (Abbildung 2.1; siehe auch Kapitel 5). Geringqualifizierte Arbeitsmigranten sind eher hohen Arbeitsmigrationskosten ausgesetzt als hochqualifizierte, die als knappe Ressource angesehen werden und um die die Länder untereinander konkurrieren. Bei den geringqualifizierten Arbeitnehmern hingegen führt das im Vergleich zu den im Ausland vorhandenen Arbeitsplätzen sehr viel größere Angebot dazu, dass diese häufig im Rahmen von befristeten Migrationsprogrammen eingestellt werden, oft nachdem sie Gebühren an Arbeitskräfteanwerber gezahlt haben, und in Sektoren beschäftigt werden, die durch atypische Beschäftigungsformen und mehr Informalität geprägt sind und in denen Defizite an menschenwürdiger Arbeit vorherrschen.

Abbildung 2.1. Typologie der mit der Arbeitsmigration verbundenen Kosten im Migrationsprozess



Quelle: Nach M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, IAA, erscheint 2017.

### *Missachtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

37. Obwohl sie nur 4,4 Prozent der Welterwerbsbevölkerung ausmachen, sind Arbeitsmigranten einem sehr viel größeren Risiko ausgesetzt, zu Opfern von Zwangsarbeit zu werden, als andere Arbeitnehmer. Der globalen Schätzung der IAO aus dem Jahr 2012 zufolge waren 44 Prozent sämtlicher Opfer von Zwangsarbeit (9,1 Millionen von insgesamt 20,9 Millionen) entweder intern umgezogen oder in ein anderes Land ausgewandert.<sup>12</sup> In einigen Sektoren, wie in der Landwirtschaft, bei den hauswirtschaftlichen Tätig-

<sup>12</sup> IAA: *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology*, Genf, 2012, S. 17.

keiten,<sup>13</sup> in der Fischerei<sup>14</sup> und in der Elektronikindustrie,<sup>15</sup> kann es häufiger zu Zwangsarbeit kommen. Die Bedingungen, unter denen Kinder in Entwicklungsländern auswandern, machen sie besonders anfällig für Kinderarbeit. Darüber hinaus sind zugewanderte Kinderarbeiter in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung generell schlechter gestellt als einheimische Kinderarbeiter.<sup>16</sup> Viele der minderjährigen Migranten landen schließlich in der Landwirtschaft oder erbringen Dienstleistungen im Haushalt; einige werden Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit, die zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählen.<sup>17</sup>

38. Zwar erkennt die Mehrheit der Länder das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen für Arbeitsmigranten an, in der Praxis jedoch sind die Arbeitsmigranten bei der Ausübung dieser Rechte je nach Nationalität und Wohnsitz Beschränkungen unterworfen.<sup>18</sup> Niedriglohnempfängern wird dieses Recht häufig „aufgrund ihres irregulären Status oder wegen struktureller Hürden in den rechtlichen Kanälen, die die Arbeitnehmer systematisch ihrer Befugnisse berauben“, verwehrt.<sup>19</sup>

39. Ferner leiden Arbeitsmigranten unter Diskriminierung am Arbeitsplatz, namentlich unter Mehrfachdiskriminierung aufgrund der Rasse, der Volksgruppenzugehörigkeit, der Religion und der Staatsangehörigkeit.<sup>20</sup> Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO (CEACR) hat darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und sozialen und kulturellen Stereotypen zu ergreifen, die zur Diskriminierung von Migranten, auch in Beschäftigung und Beruf, beitragen.<sup>21</sup> Arbeitsmigranten mit irregulärem Status sind besonders anfällig für Ausbeutung und Diskriminierung,

<sup>13</sup> IAA: *Giving globalization a human face*, Allgemeine Erhebung über die grundlegenden Übereinkommen zu den Rechten bei der Arbeit unter Berücksichtigung der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Bericht des CEACR, IAK, 101. Tagung, 2012, Genf, Abs. 294-295.

<sup>14</sup> IAA: *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector*, Landesbüro der IAO für Thailand, Kambodscha und die Demokratische Volksrepublik Laos, 2013.

<sup>15</sup> 2014 wurde in einem Bericht der nichtstaatlichen Organisation Verité festgestellt, dass ein Drittel der Arbeitsmigranten in der Elektronikindustrie Malaysias unter Zwangsarbeitsbedingungen arbeiteten. Das führte dazu, dass die Electronics Industry Citizenship Coalition (EICC), eine globale gemeinnützige Koalition führender Elektronikunternehmen, die sich für verantwortungsvolle Lieferketten einsetzen, ein Programm zum Schutz der Fabrikarbeiter in Malaysia erprobten. Siehe Verité: *Forced Labour in the Production of Electronic Goods in Malaysia: A Comprehensive Study of Scope and Characteristics*, Sept. 2014, bzw. EICC: „*Electronics Industry Pilots Factory Worker Protection Program in Malaysia*“. Trotzdem gibt es immer wieder Klagen wegen Zwangsarbeit von Arbeitsmigranten. Siehe K. Hodal und A. Kelly: „*Malaysia: forced labour casts dark shadow over electronics industry*“, in *The Guardian*, 21. Nov. 2016.

<sup>16</sup> H. van de Glind and A. Kou: „Migrant children in child labour: A vulnerable group in need of attention“ in IOM: *Children on the Move*, Genf, 2013, S. 28-43, S. 30.

<sup>17</sup> IAA, Internationales Programm für die Beseitigung von Kinderarbeit: *Migration and child labour*, Übereinkommen der IAO (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, Art. 3 a).

<sup>18</sup> IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Abs. 79; IAA: *Promoting fair migration*, Allgemeine Erhebung über die Wanderarbeitnehmer betreffenden Instrumente, Bericht des CEACR, IAK, 105. Tagung, 2016, Genf, Abs. 289.

<sup>19</sup> UN: *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, Generalversammlung, 71. Tagung, A/71/385, 14. Sept. 2016, Abs. 8.

<sup>20</sup> IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Die andauernde Herausforderung*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(B), IAK, 100. Tagung, 2011, Genf, Abs. 129.

<sup>21</sup> IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 290-292.

insbesondere im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz.<sup>22</sup> Auch sehen sie sich aus Angst vor Abschiebung oder sonstigen Konsequenzen an der Durchsetzung ihrer Arbeitnehmerrechte gehindert. Das macht deutlich, wie wichtig eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Innen-/Einwanderungsministerien und den Arbeitsministerien auf diesem Gebiet ist.

40. Arbeitsmigrantinnen sind häufiger als Männer Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Staatsangehörigkeit und ihres Status als Migrantinnen sowie aus anderen verbotenen Diskriminierungsgründen ausgesetzt.<sup>23</sup> Migrantinnen, insbesondere junge migrantische Hausangestellte, sind besonders anfällig für physische und sexuelle Gewalt am Arbeitsplatz.<sup>24</sup> Darüber hinaus sind Arbeitsmigrantinnen durch Arbeitsmarktsegregation und Diskriminierung doppelt gestraft; aufgrund ihres Geschlechts arbeiten sie häufiger in geringer bezahlten und schlechter honorierten Wirtschaftsbereichen, und aufgrund ihrer Volksgruppenzugehörigkeit und ihres Status als Migrantinnen üben sie häufiger die geringer qualifizierten Tätigkeiten in diesen Wirtschaftsbereichen aus.<sup>25</sup> Eine kürzlich erschienene Untersuchung der IAO bestätigt dies. Sie zeigt, dass Migranten – und insbesondere Migrantinnen – in den atypischen Beschäftigungsformen wie Leiharbeit und Teilzeitarbeit überrepräsentiert sind. Auch dies ist eine Folge von Diskriminierung, mangelnder Übertragbarkeit der Qualifikationen und geringer Verhandlungsmacht.<sup>26</sup> Von der IAO und der Weltbank unter der Schirmherrschaft der Globalen Wissenspartnerschaft für Migration und Entwicklung (KNOMAD) durchgeführte Stichprobenerhebungen zu den für die Arbeitsmigranten mit der Migration verbundenen Kosten zeigen, dass migrantische Hausangestellte erheblich mehr Arbeitsstunden leisten als andere Arbeitnehmer. So berichteten beispielsweise einige im Afrika-GCC-Korridor tätige Hausangestellte, dass sie im Schnitt rund 115 Stunden pro Woche arbeiten. Im Vergleich dazu leisten männliche Migranten im Baugewerbe 70 Arbeitsstunden.<sup>27</sup>

41. Auch bestimmte Gesetze und Vorschriften in Bezug auf die Beschäftigung von Arbeitnehmern aller Qualifikationsstufen können eine Diskriminierung der Arbeitsmigranten bewirken, wie beispielsweise die Systeme zur Regelung von Arbeitsgenehmigungen oder die Bürgerschaftssysteme, durch die die Freiheit der Arbeitsmigranten, den Arbeitsplatz, den Arbeitgeber oder den Bürgen zu wechseln, stark eingeschränkt wird. Dadurch werden die Arbeitsmigranten in eine prekäre Lage versetzt, und den Arbeitgebern wird es ermöglicht, sie unverhältnismäßig unter Druck zu setzen.<sup>28</sup> Ferner können solche Gesetze und Vorschriften auch dazu führen, dass die Arbeitgeber es vorziehen, Arbeitsmigranten anstelle einheimischer Arbeitnehmer zu beschäftigen, und damit zu „Sozialdumping“ und einem Wettlauf nach unten beitragen.

42. Beschränkungen der internen Arbeitsmarktmobilität beeinträchtigen nicht nur den Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten, sie führen auch zu ineffizienten Arbeitsmärkten und tragen zu hohen Personalbeschaffungskosten bei (siehe Kapitel 5). Erschwerend

---

<sup>22</sup> IAA, *Giving globalization a human face*, a.a.O., Abs. 778.

<sup>23</sup> Vgl. IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Die andauernde Herausforderung*, a.a.O., Abs. 69-75 und 129.

<sup>24</sup> O'Neill et al.: a.a.O., S. 7 (Kasten 2).

<sup>25</sup> Ebd., S. 9.

<sup>26</sup> ILO: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Genf, 2016, S. 144-152.

<sup>27</sup> M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, IAA, erscheint 2017.

<sup>28</sup> IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Abs. 779.

kommt hinzu, dass es den Unternehmen nicht möglich ist, sich aus dem lokalen Arbeitnehmerreservoir kurzfristig Arbeitnehmer mit den geeigneten Qualifikationen zu beschaffen. Durch mehr Arbeitsmarktmobilität könnte auch das „Horten von Arbeitskräften“ eingeschränkt werden, bei dem Unternehmen ihre Arbeitskräfte so lange wie möglich halten, sowie jene Arbeitgeberpraktiken, die zum Ziel haben, ein „Abspringen“ der Arbeitskräfte zu verhindern, indem u.a. Löhne einbehalten, Pässe beschlagnahmt und migrantische Hausangestellte daran gehindert werden, an ihrem freien Tag das Haus zu verlassen.<sup>29</sup> In der auf der 16. IAO-Regionaltagung für Asien und den Pazifik verabschiedeten Erklärung von Bali haben die Mitgliedsgruppen eine verbesserte Arbeitsmigrationspolitik auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen als eine der Prioritäten für nationale Politiken und Maßnahmen angeführt und u.a. darauf hingewiesen, dass Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, die die Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer, ihr Recht auf Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses oder auf einen Arbeitgeberwechsel im Rahmen der jeweils gültigen Vertragspflichten sowie ihr Recht auf freie Rückkehr in ihr Heimatland behindern, korrigiert werden müssen.<sup>30</sup>

### Lohnbenachteiligung

43. Neben der geschlechtsspezifischen Lohnbenachteiligung besteht sowohl im Hochlohn- als auch im Niedriglohnbereich weiterhin ein beträchtliches Lohngefälle zwischen Arbeitsmigranten und Einheimischen, das nur zum Teil mit Unterschieden in Erfahrung, Bildung (auch Sprachkenntnisse), Beruf, Qualifikationsniveau und anderen Arbeitsmarktkriterien zu erklären ist. Der nicht zu erklärende Teil dieses Lohngefälles kann auf eine Reihe von Faktoren zurückgeführt werden: Diskriminierung von Migranten durch die Arbeitgeber; Unterschiede bei den Renditen der im Ausland erworbenen Bildung; die Fehleinschätzung, dass Migranten, insbesondere alleinstehende, einen geringeren Bedarf an Einkommen haben als einheimische Arbeitnehmer, die eine Familie ernähren müssen; oder eine mangelnde oder fehlende Vertretung durch kollektive Vertretungsstrukturen.<sup>31</sup> In Europa besteht ein generelles Lohngefälle von 17,5 Prozent zwischen Einheimischen und Migranten; 11,3 Prozent davon sind nicht zu erklären und könnten auf Diskriminierung zurückzuführen sein. In Zypern, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien übersteigt das Lohngefälle 25 Prozent, und in Zypern, Dänemark, Polen und den Niederlanden besteht ein nicht zu erklärender Anteil von 17 Prozent und mehr.<sup>32</sup> In einigen Ländern wie Argentinien und Deutschland ist das Lohngefälle zwischen Migranten und einheimischen Hochlohnempfängern gänzlich unerklärt.<sup>33</sup> Diese Erkenntnisse zeigen, dass zur Effektivität der Politiken zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Migranten,

<sup>29</sup> IAA: *Employer-migrant worker relationships in the Middle East: Exploring scope for internal labour market mobility and fair migration*, Regionalbüro der IAO für die arabischen Staaten, Weißbuch, erscheint 2017. Mit ausdrücklichem Hinweis auf das *Kafala*-System werden u.a. folgende Reformvorschläge gemacht: a) die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen vom Einwanderungsstatus der Arbeitsmigranten entkoppeln; b) gewährleisten, dass das Beschäftigungsverhältnis auf standardisierten, arbeitsrechtlich abgesicherten Arbeitsverträgen beruht; c) die Bedingungen für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses in den standardisierten Verträgen aufzuführen; und d) in allen Fällen die grundlegenden Arbeitnehmerrechte achten. Siehe IAA: *Realizing a Fair Migration Agenda: Labour Flows between Asia and Arab States – Summary Report of the Interregional Experts' Meeting, 3.-4. December 2014*, Kathmandu, Regionalbüro-Arabische Staaten und Regionalbüro-Asien und der Pazifik, 2015, S. 10

<sup>30</sup> IAA: *Bali Declaration*, angenommen auf der 16. Regionaltagung für Asien und den Pazifik in Bali, Indonesien, am 9. Dez. 2016, Abs. 8 e).

<sup>31</sup> IAA: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality*, Genf, 2015, S. v und S. 50-52.

<sup>32</sup> Ebd., S. 52-53 (und Abb. 40).

<sup>33</sup> Ebd., S. 52. Brasilien bildet hier eine Ausnahme. Dort verdienen hochbezahlte Migranten mehr als hochbezahlte einheimische Arbeitnehmer, sowohl aus zu erklärenden als auch aus nicht zu erklärenden Gründen.

die weiter unten in Abschnitt 2.2 näher beleuchtet werden, noch weiter geforscht werden muss. Bei Migranten mit längerfristigem Aufenthaltstitel kann hingegen davon ausgegangen werden, dass das zu erklärende Lohngefälle abnehmen wird, da es ihnen mit der Zeit eher möglich sein wird, die erforderliche Bildung und die erforderlichen Abschlüsse und Sprachkenntnisse zu erwerben und sich sozial zu vernetzen.

### *Schlechte Arbeitsbedingungen*

44. Aus den Erhebungen von IAO und KNOMAD geht hervor, dass Arbeitsmigranten in sämtlichen Bereichen der Arbeitsbedingungen, namentlich beim Vertragsstatus, bei der Höhe der Löhne, der Periodizität der Lohnzahlungen, den geleisteten Arbeitsstunden und Fragen des Arbeitsschutzes sowie bei der gewerkschaftlichen Beteiligung und Gleichbehandlung, Defizite an menschenwürdiger Arbeit zu beklagen haben. Finanziell macht der kumulierte Verlust über 30 Prozent des Gesamtlohns aus, der den Migranten vor ihrer Ausreise in Aussicht gestellt wurde, und 27 Prozent des tatsächlichen Lohns.<sup>34</sup>

45. Arbeitsmigranten sind im Vergleich zu Nichtmigranten häufig überproportional von Arbeitsunfällen betroffen. Der CEACR hat wiederholt darauf hingewiesen, dass in mehreren Ländern Arbeitsmigranten in gefährlichen Branchen wie etwa dem Baugewerbe möglicherweise nicht in ausreichendem Maße geschult, mit Schutzausrüstung versehen und im Fall eines Arbeitsunfalls medizinisch versorgt und versichert sind.<sup>35</sup> So starben beispielsweise laut Daten der Behörde der nepalesischen Regierung für die Förderung von Auslandsbeschäftigung von 2008-09 bis 2014-15 insgesamt 4.322 nepalesische Arbeitsmigranten in 24 Zielländern. 4.235 von ihnen waren Männer und 85 Frauen.<sup>36</sup> Das entspricht einem Anstieg von 90 Todesfällen im Jahr 2008-09 (bei fast 220.000 erteilten Arbeitsgenehmigungen) auf insgesamt 1.004 Todesfälle im Jahr 2014-15 (bei fast einer halben Million erteilter Arbeitsgenehmigungen).<sup>37</sup> Zwar ist die Sterberate unter den nepalesischen Arbeitsmigranten im Ausland ähnlich hoch wie die derselben Altersgruppe in Nepal, jedoch müssen sich Arbeitsmigranten einer ärztlichen Untersuchung unterziehen, bevor sie ihre Arbeitserlaubnis erhalten; sie müssten daher insgesamt gesünder und fitter sein als der Durchschnitt der Bevölkerung.<sup>38</sup>

46. Ferner wurden in den Erhebungen von IAO und KNOMAD große Unterschiede bei der Zahlung von Krankengeld festgestellt, auch in Fällen von berufsbedingten Krankheiten oder Verletzungen. Rund 30 Prozent der befragten Arbeitsmigranten gaben an, während ihres Auslandsaufenthalts krank oder verletzt gewesen zu sein, und zwei von fünf dieser Arbeitnehmer berichteten, dass sie für die Tage, an denen sie aufgrund von Krankheit oder Verletzung arbeitsunfähig waren, keine Bezahlung erhalten hatten. Der größte

---

<sup>34</sup> Aleksynska et al., a.a.O.

<sup>35</sup> Siehe z.B. die vom CEACR verabschiedeten Bemerkungen zum Übereinkommen (Nr. 167) über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988: *China*, Bemerkung 2013, *Brasilien*, Bemerkung 2012; *Dominikanische Republik*, Bemerkung 2012 und direkte Anfrage 2014; *Norwegen*, Bemerkung 2015; und *Serbien*, direkte Anfrage 2016.

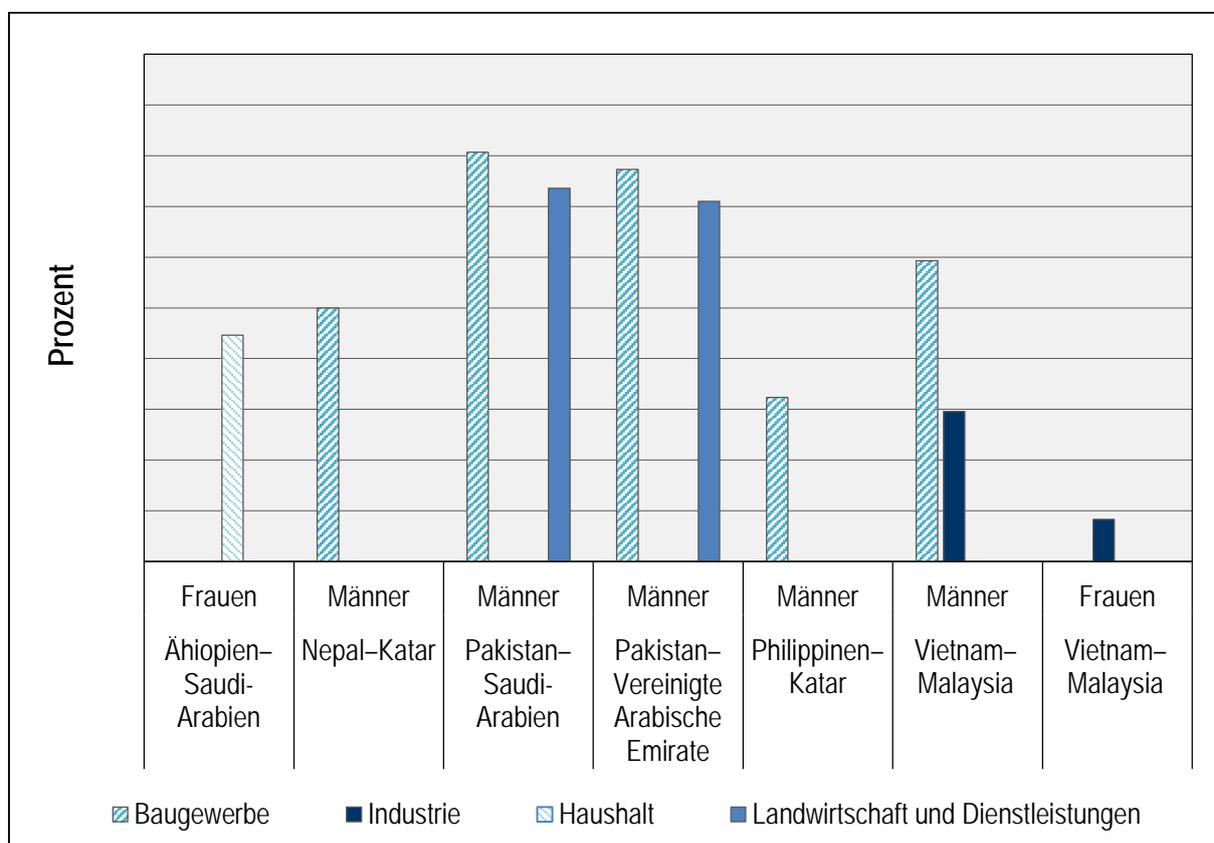
<sup>36</sup> IAA: *When the safety of Nepali migrant workers fails: A review of data on the numbers and causes of the death of Nepali migrant workers*, ILO Kathmandu, 2016, S. 9. Dem Bericht zufolge war für das Jahr 2014-15 bei zwei Arbeitsmigranten das Geschlecht nicht angegeben. Entsprechende Daten (aber nur mit Zahlen für 2013-14) wurden dem CEACR auch von der nepalesischen Regierung übermittelt. Siehe IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 48.

<sup>37</sup> Ebd., S. 9 (Tab. 1).

<sup>38</sup> Ebd., S. 10.

Anteil der nicht entlohnten Migranten wurde im Korridor Südasiens-GCC registriert, und am stärksten betroffen waren Männer, die im Baugewerbe tätig waren (Abbildung 2.2).<sup>39</sup>

Abbildung 2.2. Prozentualer Anteil der Migranten, die für die Tage ihrer Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Verletzung oder Krankheit nicht entlohnt wurden



Quelle: Aleksynska et al., a.a.O.

47. Auch leiden zahlreiche Migranten unter menschenunwürdigen Wohnverhältnissen in überfüllten Unterkünften, in denen es an grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen, namentlich an Sanitäreinrichtungen, Strom und Trinkwasser, mangelt.<sup>40</sup>

#### Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage

48. Häufig ist der Zugang zu den Verfahren für die Anerkennung von Qualifikationen, insbesondere für Arbeitsmigranten mit geringer oder mittlerer Qualifikation, stark eingeschränkt. Ein mangelnder Abgleich zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage oder die fehlende Anerkennung von Qualifikationen können zu einer Dequalifizierung oder „Brain Waste“ (Nichtnutzung von Qualifikationen) führen; auch dies zählt zu den spezifischen Kosten der Arbeitsmigration.<sup>41</sup> Für die Migranten ist es oft schwierig, die im Zielland erworbenen Erfahrungen bei ihrer Rückkehr in bessere Chancen auf berufliche Weiterentwicklung umzusetzen. Eine Studie der IAO aus dem Jahr 2014 fand heraus, dass

<sup>39</sup> Aleksynska et al., a.a.O.

<sup>40</sup> UN: *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau: Labour exploitation of migrants*, Menschenrechtsrat, 26. Tagung, A/HRC/26/35, 3. Apr. 2014, Abs. 43.

<sup>41</sup> R. Cholewinski und M-J. Tayah: *Promoting decent work for migrant workers*, IAA-Diskussionspapier, Febr. 2015, S. 7.

in mindestens der Hälfte der untersuchten Länder arbeitnehmerübergreifend ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und –nachfrage besteht. So sind beispielsweise zwischen 25 und 45 Prozent der Arbeitnehmer in Europa für ihre Tätigkeit entweder über- oder unterqualifiziert; dadurch entsteht ein beträchtliches Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten der Region,<sup>42</sup> und die Produktivität der Unternehmen wird geschmälert. Bei Arbeitsmigranten in Wirtschaftssektoren, die in hohem Maße auf sie angewiesen sind, beispielsweise bei Tätigkeiten in Privathaushalten oder anderen Bereichen des Dienstleistungssektors und im Baugewerbe, dürfte dieser Trend noch ausgeprägter sein. Hier kann es zu „Sozialdumping“, insbesondere zu Lohn-dumping, und zu einer verstärkten Arbeitsmarktsegmentierung kommen, bei der geringqualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten zu einer ausschließlichen Domäne der Migranten werden.<sup>43</sup>

49. Da es Arbeitnehmern mit geringer bis mittlerer Qualifikation häufig an formellen Qualifikationen mangelt, sind Systeme erforderlich, mit denen ihre Qualifikationen einfach zu ermitteln sind. Ein gutes Beispiel eines solchen Systems findet sich in der Empfehlung des Rates der EU vom 20. Dezember 2012 über die Validierung nicht formaler und informeller Bildung.<sup>44</sup> Die Anerkennung ihrer früher erworbenen Bildung, Qualifikationen und Kompetenzen ermöglicht es den Arbeitsmigranten, Beschäftigungschancen besser wahrzunehmen und gleichzeitig das Risiko einer Dequalifizierung zu mindern. Die IAO entwickelt hierzu derzeit einen Benutzerleitfaden für Arbeitnehmer mit geringen und mittleren Qualifikationen.<sup>45</sup> Die Anerkennung von Qualifikationen trägt auch zu einer Verbesserung des Entwicklungspotentials der Herkunftsländer bei, da sie die erfolgreiche Wiedereingliederung der Rückkehrer in den heimischen Arbeitsmarkt ermöglicht.

50. Die Bemühungen zur Qualifikationsermittlung und zu ihrer Anpassung an die Nachfrage sollten einhergehen mit weiteren Anstrengungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Beschäftigungs-, Qualifikations- und Migrationspolitiken unter aktiver Mitwirkung staatlicher Institutionen und der Sozialpartner. Diese koordinierten Bemühungen werden auch zu einem besseren Informationsaustausch zwischen dem Bildungssystem und dem Arbeitsmarkt beitragen und so als Grundlage für aktuelle Informationen und Prognosen zu Qualifikationen dienen.

### *Mangelnder sozialer Schutz*

51. Beim Zugang zu sozialem Schutz, namentlich zu Gesundheitsfürsorge und anderen Leistungen der sozialen Sicherheit, haben Arbeitsmigranten mit großen Herausforderungen zu kämpfen. Obwohl „jeder als Mitglied der Gesellschaft ... das Recht auf soziale Sicherheit“<sup>46</sup> hat, ist die Ausübung dieses Rechts für Migranten im Vergleich zu den Einheimischen, die ihr ganzes Leben in einem Land arbeiten, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So kann es vorkommen, dass Migranten aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Status oder einer unzureichenden Beschäftigungs- oder Aufenthaltsdauer im

---

<sup>42</sup> IAA: *Skills mismatch in Europe: Statistics brief*, Genf, 2014, S. 12.

<sup>43</sup> G. Lemaître: „The demography of occupational change and skill use among immigrants and the native-born“ in OECD: *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, Paris, 2014, S. 113.

<sup>44</sup> Rat der Europäischen Union: *Empfehlung des Rats vom 20. Dezember 2012 über die Validierung nicht formalen und informellen Lernens* (2012/C 398/01).

<sup>45</sup> IAA: Benutzerleitfaden und Hinweise zu „Facilitating transitions to decent work: The importance of recognizing prior learning of migrant workers“, erscheint 2017.

<sup>46</sup> UN: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Generalversammlung, Resolution 217A, 10. Dez. 1948, Art. 22 und 25; siehe auch UN: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Generalversammlung, Resolution 2200A (XXI), 16. Dez. 1966, Art. 9.

Aufnahmeland der Zugang zur sozialen Sicherheit verwehrt oder erschwert wird.<sup>47</sup> Das kann auch zu direkter oder indirekter Diskriminierung führen, insbesondere im Zusammenhang mit temporärer oder saisonbedingter Arbeitsmigration. Ebenso kann ihnen mangelndes Bewusstsein ihrer Rechte und Pflichten den Zugang erschweren. Gleichzeitig können sie aufgrund ihrer temporären Abwesenheit auch ihre Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit in ihrem Herkunftsland verlieren. Die Grundsätze der Territorialität und der Nationalität sind inhärente und problematische Elemente des nationalen Rechts zahlreicher Länder. Darüber hinaus kann auch der in Kapitel 3 und 4 näher erläuterte Mangel an Koordinationsmechanismen zwischen den Ländern die Migranten daran hindern, Schutz im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme zu erhalten. In den Fällen, in denen bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit bestehen, fallen überdies hauptsächlich die formellen Arbeitnehmer unter ihren Schutz, während die Arbeitsmigranten in der informellen Wirtschaft ungeschützt bleiben.

52. In einigen Teilen der Welt, insbesondere im Migrationskorridor zwischen Südasien und den arabischen Staaten<sup>48</sup>, besteht für Migranten als Voraussetzung für die Einreise und den Aufenthalt im Zielland die Pflicht, sich einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen, bei der sie u.a. auf HIV und auf Schwangerschaft getestet werden. Obligatorische HIV-Tests oder die Offenlegung des HIV-Status zu Zwecken der Beschäftigung sind gemäß der IAO-Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, untersagt.<sup>49</sup> Das Einfordern eines Schwangerschaftstests oder des Nachweises eines solchen Tests bei Frauen, die sich um einen Arbeitsplatz bewerben, ist gemäß dem IAO-Übereinkommen (Nr. 182) über den Mutterschutz, 2000, untersagt.<sup>50</sup> Auch haben Untersuchungen ergeben, dass zahlreiche Migranten, insbesondere Arbeitsmigrantinnen, bei der Gesundheitsfürsorge diskriminiert werden und keinen Zugang zu Mutterschutz und anderen Maßnahmen zur Unterstützung ihrer Familienpflichten erhalten.<sup>51</sup>

## 2.2. Die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

53. Um eine Ausbeutung der Migranten zu verhindern und einen positiven Beitrag der Migranten zu den Gesellschaften ihrer Ziel- und Herkunftsländer zu gewährleisten, muss eine faire und effektive Steuerung der Migration auf allen Ebenen stattfinden. Dabei kommt den nationalen Arbeitsmarktinstitutionen eine bedeutende Rolle zu. „Das Steuerungssystem ist am effektivsten, wenn die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste, die Arbeitsministerien, die Unternehmen und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen stark sind und sämtliche Akteure in der Lage sind, zum nationalen Dialog beizutragen. Allein dadurch können das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Unterstützung für die Arbeitsmigrationspolitik verbessert werden“.

<sup>47</sup> G. Binette et al.: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, IAA, erscheint 2017, S. 10.

<sup>48</sup> Joint United Nations Initiative on Migration, Health and HIV in Asia: *Three Country Assessment on Health Screening of Migrant Workers and its Impact on Right to Health and Right to Work*, 2014.

<sup>49</sup> Abs. 25, 27-28.

<sup>50</sup> Art. 9.

<sup>51</sup> IAA: „*Meeting the needs of my family too*“: *Maternity protection and work-family measures for domestic workers*, Domestic Work Policy Brief No. 6, Genf, 2013, S. 6; M. Bandyopadhyay und J. Thomas: „*Women migrant workers' vulnerability to HIV infection in Hong Kong*“, in *AIDS Care*, Aug. 2002, Bd. 14(4), S. 509-521.

54. Der beste rechtliche und praktische Schutz für Arbeitsmigranten besteht dort, wo sie gleichberechtigt mit einheimischen Arbeitnehmern durch Arbeitsmarktinstitutionen abgesichert sind. Dazu gehören die Einbindung in Kollektivverhandlungen, Mindestlöhne, soziale Sicherung und Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz.<sup>52</sup> Weltweit gibt es Beispiele für arbeitsrechtliche Bestimmungen, die bestimmte Sektoren von der Absicherung ausnehmen, wie etwa die Landwirtschaft und die hauswirtschaftlichen Tätigkeiten.<sup>53</sup> Davon sind die zahlreichen, in diesen Bereichen beschäftigten Arbeitsmigranten (von denen viele im informellen Sektor tätig sind) unverhältnismäßig stark betroffen. Auch gibt es Beispiele für Rechtsvorschriften zu Mindestlöhnen, die nicht auf Arbeitsmigranten anwendbar sind oder die für Arbeitsmigranten niedrigere Sätze vorsehen.<sup>54</sup>

55. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist die Formulierung und Umsetzung einer kohärenten Arbeitsmarktpolitik, die im Hinblick auf die Stärkung der Rolle öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste, die Einschätzung des aktuellen und zukünftigen Bedarfs an Qualifikationen sowie die berufliche Aus- und Weiterbildung mit der Migrationspolitik abgestimmt sein sollte. Die Ausrichtung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste auf integrativere Dienstleistungen und auf die Unterstützung neu ankommender Migranten ist einer der Faktoren, die die Integration dieser Migranten in den Arbeitsmarkt und ihre Aufstiegschancen fördern könnten.<sup>55</sup> Ferner können die Arbeitsvermittlungsdienste zu einer fairen Anwerbung von Arbeitsmigranten beitragen und die mit der Arbeitsmigration verbundenen Kosten senken (siehe Kapitel 5). Andere Arbeitsmarktinstitutionen, wie beispielsweise die Arbeitsmarkt-Beobachtungsstellen, können eine wichtige Rolle bei der Erhebung, Verarbeitung und Analyse von Arbeitsmigrationsdaten spielen. In einigen Zielländern, darunter Australien und Neuseeland, werden die Informationen über Qualifikationsbeurteilung und -prognosen dazu genutzt, Listen mit den Qualifikationen zu erstellen, an denen Mangel herrscht; diese dienen dann zur beschleunigten Aufnahme von Arbeitsmigranten mit stark nachgefragten Qualifikationen.<sup>56</sup> Diese Beispiele zeugen auch von der guten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ministerien (beispielsweise dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium) sowie mit den Sozialpartnern.<sup>57</sup>

### 2.2.1. Arbeitsaufsicht und Zugang zur Justiz

56. Arbeitsaufsichtsdienste und Beschwerdemechanismen sind von zentraler Bedeutung. Arbeitsaufsichtssysteme, die regelmäßige Inspektionen durchführen, bieten Arbeitgebern und Arbeitnehmern, darunter auch den Arbeitsmigranten, Orientierungshilfe und Beratung und gewährleisten im Fall eines Verstoßes die wirksame Rechtsdurchsetzung; sie tragen in hohem Maße zum Abbau der Defizite an menschenwürdiger Arbeit bei. Der CEACR hat mit Nachdruck auf die besonders prekäre Lage der Arbeitsmigranten mit irregulärem

---

<sup>52</sup> C. Kuptsch: „Inequalities and the impact of labour market institutions on migrant workers“, in J. Berg (Hrsg.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Edward Elgar und IAA, Cheltenham, UK und Genf, 2015, S. 340-360.

<sup>53</sup> Ebd., S.352-353.

<sup>54</sup> IAA: *Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel: Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz)*, Bericht VI, IAK, 104. Tagung, 2015, Genf, Abs. 115; Kuptsch, a.a.O., S. 348-349.

<sup>55</sup> M. Benton et al.: *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*, Migration Policy Institute und Internationales Arbeitsamt, Washington, DC, Nov. 2014.

<sup>56</sup> OECD: *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs*, Paris, 2016, S. 61

<sup>57</sup> Ebd., S. 74-75. Allerdings ging aus dem dieser Untersuchung zugrunde liegenden Fragebogen hervor, dass die mangelnde Konsultation mit den Akteuren zur Ermittlung des Qualifikationsbedarfs nach wie vor von 75 Prozent der Sozialpartner als Hürde angesehen wird (ebd., S. 67).

Status hingewiesen. Diese sind möglicherweise nicht bereit, mit der Arbeitsaufsicht menzuarbeiten, wenn sie negative Konsequenzen zu befürchten haben wie beispielsweise den Verlust ihrer Arbeitsplätze oder die Ausweisung aus dem Land. In diesem Zusammenhang hat der CEACR darauf hingewiesen, dass das Hauptziel des Arbeitsaufsichtssystems darin besteht, die Rechte und Interessen sämtlicher Arbeitnehmer zu schützen und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern, und weniger darin, Einwanderungsgesetze durchzusetzen. Daher sollte jegliche Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsaufsicht und den Einwanderungsbehörden behutsam erfolgen.<sup>58</sup>

57. Arbeitsmigranten müssen die Möglichkeit haben, ohne Furcht vor Einschüchterung oder Vergeltung Beschwerden beim Arbeitsministerium einzureichen, etwa um ausstehende Lohnzahlungen einzufordern oder bezahlte Anwerbungsgebühren erstattet zu bekommen. Dabei sollten sie die Gewissheit haben, dass proaktive Maßnahmen ergriffen werden, um Erkundigungen einzuholen und die Vorwürfe im Rahmen einer glaubwürdigen Untersuchung zu überprüfen. Sie sollten in diesem Zusammenhang über ihre Rechte in Kenntnis gesetzt und darüber informiert werden, wie sie auf Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren zugreifen und diese handhaben können, und es sollten ihnen unentgeltlich oder zu einem erschwinglichen Betrag Rechtsbeistand und angemessene Übersetzungsdienste angeboten werden. Um zu gewährleisten, dass der Zugang zur Justiz ihnen tatsächlich offensteht, sollte Arbeitsmigranten mit unsicherem Einwanderungsstatus die Möglichkeit geboten werden, mit gültigen Papieren im Land zu bleiben, bis ihre Beschwerden beigelegt wurden. Falls die Ermittlungen ergeben, dass ein Verschulden des Arbeitgebers vorliegt, haben die betroffenen Arbeitnehmer ferner das Recht auf Wiedereinstellung und Lohnnachzahlung, oder sie dürfen sich in dem Sektor, in dem sie vorher beschäftigt waren, oder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einen anderen Arbeitsplatz suchen.<sup>59</sup>

### 2.3. Sozialer Dialog

58. Der soziale Dialog ist ein Kernelement des Mandats der IAO. Er gilt als entscheidend für „die Entwicklung von auf Rechten basierenden, transparenten und kohärenten Rechtsvorschriften und Politiken in Bezug auf Arbeitsmigration unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktbedarfs“. <sup>60</sup> In seiner Allgemeinen Erhebung aus dem Jahr 2016 hat der CEACR darauf hingewiesen, dass die Sozialpartner eine Schlüsselrolle für eine wirksame Steuerung der Arbeitsmigration spielen, namentlich bei der “Entwicklung, Umsetzung und kontinuierlichen Anpassung der Rechtsvorschriften und Politiken zur Regelung der Arbeitsmigration und zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten”. <sup>61</sup> Der CEACR führte Beispiele von Fällen auf, in denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen an nationalen dreigliedrigen Foren, staatlichen Gremien und beratenden Ausschüssen zur Arbeitsmigration beteiligt sind und an konkreten Konsultationsverfahren und -mechanismen mitwirken, bei denen Themen wie die Reform des

<sup>58</sup> IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 482.

<sup>59</sup> IAA: *Employer-migrant worker relationships in the Middle East*, a.a.O.

<sup>60</sup> IAA: Dreigliedrige Fachtagung über Arbeitsmigration, Genf, 4.-8. Nov. 2013, *Conclusions*, Abs. 8. Siehe auch: *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Genf, 2006, S. 13, Grundsatz 6: „Sozialer Dialog ist für die Entwicklung einer soliden Arbeitsmigrationspolitik unerlässlich und sollte gefördert und umgesetzt werden.“

<sup>61</sup> IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 131 bzw. 189.

Einwanderungsrechts und der Einwanderungspolitik, die Integration von Arbeitsmigranten und die unerlaubte Beschäftigung ausländischer Staatsbürger behandelt werden.<sup>62</sup>

59. Allerdings fällt in vielen Ländern die Migrationspolitik, auch die mit Schwerpunkt Arbeitsmigration, mehrheitlich in den Aufgabenbereich des Innen-, Einwanderungs- oder Außenministeriums, die sich eher allgemein mit den Aufnahmekriterien für Ausländer und den damit verbundenen Sicherheitsfragen befassen, aber weniger eine Kultur der regelmäßigen und systematischen Einbindung der Sozialpartner und anderer nichtstaatlicher Akteure pflegen. Trotz der offenkundigen Bedeutung der Migrationspolitik für die Unternehmen<sup>63</sup> hat eine im Jahr 2016 durchgeführte Befragung von Migrations- und Mobilitätsfachleuten von über 210 Organisationen aus den verschiedensten Regionen und Wirtschaftszweigen weltweit festgestellt, dass sich nur 27 Prozent der befragten Organisationen an den öffentlichen politischen Debatten beteiligten, während lediglich 17 Prozent angaben, in der Lage gewesen zu sein, die nationale Migrationspolitik zu beeinflussen.<sup>64</sup>

60. Ein institutionalisierter sozialer Dialog ist daher weiterhin eher die Ausnahme als die Regel. Zur Überbrückung dieser Lücke bei der Politikgestaltung ist es erforderlich, die Arbeitsministerien sehr viel stärker in die Konzeption, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der Politiken zur Arbeitsmigration einzubinden; kohärente, ressortübergreifende Ansätze zum Thema Migration festzulegen, an denen alle maßgeblichen Regierungsbehörden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und andere nichtstaatliche Akteure beteiligt sind; und anzuerkennen, dass die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern der Migrationspolitik Legitimität verleihen und negativen Einstellungen entgegenwirken kann, indem Vertrauen in der Öffentlichkeit und Unterstützung für diese Politik geschaffen werden.

## 2.4. Internationale Zusammenarbeit

61. Zwar sind die Regierungen nach internationalem Recht für den Schutz aller in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen einschließlich der Arbeitsmigranten verantwortlich, gleichwohl kann kein Land allein die Migration effektiv steuern. Internationale Zusammenarbeit ist daher von wesentlicher Bedeutung. Das wird in den Normen und Politikrahmen der IAO gewürdigt und ist in weltweiten Diskussionen über Migration bekräftigt worden (Kasten 2.2).

---

<sup>62</sup> Ebd., Abs. 133-136.

<sup>63</sup> IOE: Positionspapier, a.a.O., S. 2.

<sup>64</sup> A.T. Fragomen, Jr.: *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Bangladesch, Dez. 2016, S. 3 und 21.

### **Kasten 2.2**

#### **Die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit in Fragen der Migration**

Neben spezifischen Bestimmungen zur bilateralen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 3) enthalten das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, sowie die zugehörigen Empfehlungen Bestimmungen, die die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit unterstreichen, beispielsweise im Hinblick auf die Verhinderung irreführender Werbung, die Einrichtung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste, den Umgang mit irregulärer Migration und die Bereitstellung sozialen Schutzes.<sup>1</sup> Der Multilaterale Rahmen für Arbeitsmigration aus dem Jahr 2006 unterstützt, soweit angebracht, die Förderung „bilateraler und multilateraler Vereinbarungen zwischen Ziel- und Herkunftsländern zur Behandlung verschiedener Aspekte der Arbeitsmigration wie beispielsweise Einreiseverfahren, Migrationsströme, Möglichkeiten der Familienzusammenführung, Integrationspolitik und Rückkehr sowie insbesondere geschlechtsspezifische Trends“.<sup>2</sup>

Die von der UN-Generalversammlung im September 2016 verabschiedete New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten bekräftigt das Erfordernis einer verbesserten Zusammenarbeit zum Thema Migration auf allen Ebenen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich darin, „im Einklang mit dem Völkerrecht auf den bestehenden bilateralen, regionalen und globalen Mechanismen für Kooperation und Partnerschaft auf[z]ubauen, um die Migration in Übereinstimmung mit der Agenda 2030 zu erleichtern“, und erkennen die Bedeutung an, die diese Zusammenarbeit hat, um eine sichere, reguläre und geordnete Migration und den Schutz der Menschenrechte der Migranten zu gewährleisten.<sup>3</sup>

Anmerkungen: <sup>1</sup>Übereinkommen Nr. 97, Art. 3 und 7; Übereinkommen Nr. 143, Teil I; Empfehlung Nr. 151, Abs. 34(1) c) ii). <sup>2</sup> *Multilateraler Rahmen der IAO für Arbeitsmigration*, a.a.O., S. 7, Leitlinie 2.3. <sup>3</sup> *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*, a.a.O., Abs. 54 und Anhang II, Abs. 5.

62. Ungeachtet dieses Aufrufs zu einer verbesserten Zusammenarbeit in Fragen der internationalen Migration kann es sein, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen und die Gegebenheiten des Arbeitsmarkts auf nationaler Ebene negativ auf die Effektivität dieser Zusammenarbeit auswirken. In vielen Ländern mit niedrigem Einkommen kann der politische und wirtschaftliche Druck, die eigenen Staatsangehörigen im Ausland eine Beschäftigung suchen zu lassen, einen ungesunden Wettbewerb zwischen den Herkunftsländern begünstigen, der zu einer Akzeptanz niedrigerer Standards bei der Behandlung der Arbeitsmigranten im Zielland führen kann. Ferner findet die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit in Fragen der Arbeitsmigration zwischen Zielländern mit hohem und mittlerem Einkommen und Herkunftsländern mit niedrigem Einkommen selten auf gleichberechtigter Basis statt, da Erstere im Hinblick auf den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten über eine sehr viel größere Verhandlungsmacht verfügen. Selbst wenn auf dem Arbeitsmarkt offenkundig Bedarf an Arbeitsmigranten besteht, schaffen restriktive Migrationspolitiken, die eher falschen Wahrnehmungen in der Öffentlichkeit oder Fremdenfeindlichkeit geschuldet sind, als auf konkreten Erkenntnissen zu beruhen, ein Umfeld, das schwerlich einer guten Zusammenarbeit im Bereich der Migration zuträglich ist. Schließlich sind an der internationalen Zusammenarbeit nicht immer die am besten geeigneten staatlichen Akteure beteiligt; häufig nehmen sich die Außen- und Innenministerien der Arbeitsfragen an, und es besteht wenig oder kein Raum für die Sozialpartner, insbesondere in zwischenstaatlichen Foren wie dem Globalen Forum für Migration und Entwicklung oder in den regionalen Konsultationsverfahren (siehe Kapitel 4).

63. Die internationale Zusammenarbeit auf bilateraler und regionaler Ebene zu dem gesamten Spektrum der oben erörterten Fragen der Steuerung der Arbeitsmigration wird in Kapitel 3 und 4 gesondert behandelt. Kapitel 5 widmet sich einer einzigartigen und dringlichen ordnungspolitischen Herausforderung, nämlich wie eine faire Anwerbung

gewährleistet werden kann. Dazu sind vielfältige Maßnahmen seitens einer ganzen Reihe von Akteuren auf verschiedenen Ebenen sowie ihre Zusammenarbeit über die Migrationskorridore hinweg erforderlich. Die Zusammenarbeit in Fragen der Migration, namentlich der Arbeitsmigration, ist auch Schwerpunkt interinstitutioneller Bemühungen unter der Schirmherrschaft der Globalen Migrationsgruppe (Kasten 2.3).

### **Kasten 2.3 Globale Migrationsgruppe**

Die Globale Migrationsgruppe, eine interinstitutionelle Gruppe, in der 22 UN-Organisationen vertreten sind und die auf der Ebene der Leiter der Organisationen tagt, wurde 2006 vom Generalsekretär der Vereinten Nationen nach dem ersten Dialog auf hoher Ebene der UN-Generalversammlung über internationale Migration und Entwicklung eingesetzt. Ihr Ziel ist es, eine umfassendere Anwendung sämtlicher einschlägiger internationaler und regionaler Instrumente und Normen zum Thema Migration zu fördern und darauf hinzuwirken, dass in Bezug auf die internationale Migration kohärentere, umfassendere und besser koordinierte Ansätze umgesetzt werden.

Die Gruppe fördert die interinstitutionelle Zusammenarbeit, u.a. indem sie gemeinsame Instrumente und Leitlinien zu Themen wie nationale Entwicklungsplanung (Leitlinien des UN-Entwicklungshilfe-Programmrahmens), irreguläre Migration und Krisenbewältigung entwickelt. Sie befasst sich mit einem breiten Spektrum von Fragen, die die internationale Migration betreffen, und ihre fünf Arbeitsgruppen und Sonderarbeitsgruppen befassen sich mit folgenden Themenbereichen: Daten und Forschung; generelle Berücksichtigung von Migrationsfragen in den nationalen Entwicklungsstrategien; Migration, Menschenrechte und Geschlechtergleichstellung, Kapazitätsentwicklung sowie Migration und menschenwürdige Arbeit. Diese letzte Sonderarbeitsgruppe wird von der IAO und der IOM geleitet und beschäftigt sich bereits mit Fragen der fairen Anwerbung. Die IAO hatte 2014 den Vorsitz der Globalen Migrationsgruppe inne; derzeit führt die Universität der Vereinten Nationen den Vorsitz.

Die Globale Migrationsgruppe hat von der Generalversammlung das Mandat erhalten, Beiträge zu den thematischen Konsultationen über den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration zu leisten (Kasten 0.1).

Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für internationale Migration wird bei der Koordinierung der Folgemaßnahmen des UN-Systems zur New Yorker Erklärung und der Beiträge zum Globalen Pakt eine zentrale Rolle spielen, indem er eng mit der Globalen Migrationsgruppe zusammenarbeitet und eine engere Kooperation dieser Gruppe mit dem Globalen Forum für Migration und Entwicklung fördert, das ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Globalen Pakt leisten wird. Die IAO leistet technische Unterstützung für das Globale Forum, im Rahmen dessen sich die Mitgliedsgruppen der IAO mit den Mitgliedsstaaten und anderen Akteuren über Normen, Praktiken, Instrumente und Leitlinien austauschen können. Da im Forum die Arbeitsmobilität weiter an Bedeutung gewinnt, könnten die Mitgliedsgruppen der IAO sich mit Beiträgen zu den dort behandelten Themen und Diskussionen verstärkt einbringen.

Quellen: <http://www.globalmigrationgroup.org/>; Modalitäten für die zwischenstaatlichen Verhandlungen des Globalen Pakts für Migration, a.a.O., Abs. 15.

## **2.5. Schlussfolgerung**

64. Arbeitsmigration bietet Vorteile für die Migranten und ihre Familien, aber auch für die Herkunfts- und Zielländer. Allerdings verursacht sie auch Kosten, insbesondere für geringqualifizierte Arbeitsmigranten. Tatsächlich ist die Migration geringqualifizierter Arbeitnehmer hauptsächlich temporärer Natur. Zwar gelten die temporäre und die zirkuläre Arbeitsmigration als flexibles Instrument zur Überbrückung kurzfristiger Engpässe bei Arbeitskräften und Qualifikationen, jedoch sollten ihre Gestaltung, Umsetzung und Überwachung in Zusammenarbeit mit den Arbeitsministerien und den Arbeitnehmer- und

Arbeitgeberorganisationen einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass sie tatsächlich den Zweck erfüllen, für den sie bestimmt sind, und nicht dazu genutzt werden, langfristig oder auf Dauer angelegte Arbeitsplätze zu besetzen, und dass die Arbeitnehmer, die unter diesen Bedingungen zuwandern, keiner unangemessenen Benachteiligung in Bezug auf Gleichbehandlung bei Gewerkschaftsrechten, Löhnen, Arbeitsbedingungen und sozialem Schutz ausgesetzt sind.<sup>65</sup>

65. Um die Vorteile zu nutzen und die Kosten zu senken, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Arbeitsmigration gut gesteuert wird. Die Mitgliedsgruppen der IAO kamen anlässlich der letzten allgemeinen Aussprache über Arbeitsmigration auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2004 überein, dass diese Steuerung auf Rechten basieren und den Defiziten an menschenwürdiger Arbeit sowie den mehrheitlich für geringqualifizierte Migranten anfallenden Kosten entgegenwirken muss. Daneben muss sie aber auch den Bedarf an Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigen. Eine richtige Kombination grundsatzpolitischer Maßnahmen gewährleistet, dass die Arbeitsmarktinstitutionen und die aktive Arbeitsmarktpolitik den Arbeitsmigranten und der Arbeitsmigration genügend Aufmerksamkeit widmen; sie institutionalisiert die Rolle des sozialen Dialogs bei der Konzeption und Umsetzung von Grundsatzpolitik zum Thema Arbeitsmigration, sie verbessert die Koordination zwischen den Einwanderungs-/Innenministerien und den Arbeitsministerien, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmigranten keine Nachteile erleiden, wenn sie ihre Arbeitnehmerrechte einfordern, und sie fördert eine gezieltere und integrativere internationale Zusammenarbeit zum Thema Migration. Eine intensivere Koordination und Zusammenarbeit der IAO mit anderen UN-Organisationen und Akteuren, beispielsweise in der Globalen Migrationsgruppe und im Globalen Forum für Migration und Entwicklung, kann wichtig sein, um ein besseres Verständnis und mehr Engagement für die Normen, Instrumente und Leitlinien der IAO global und auf Außendienstebene zu gewährleisten.

---

<sup>65</sup> IAA: *Faire Migration: Festlegung einer Agenda der IAO*, a.a.O., Abs. 76-78; J. Fudge und F. MacPhail: „The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low-Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labor“, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Bd. 31, 2009, S. 101-139; P. Wickramasekara: *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, Global Union Research Network Discussion Paper No. 15, IAA, Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV), Genf, 2011, S. 90

## Kapitel 3

---

### Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration

66. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration haben seit den 1990er Jahren eine Wiederbelebung erfahren.<sup>1</sup> Ihre Entwicklung verlief im Wesentlichen in zwei getrennten Etappen. Die „erste Generation“ setzte sich Ende der 1940er Jahre in Europa durch, und die Vereinbarungen dieser Generation waren hauptsächlich auf die Anwerbung von Arbeitskräften für den Wiederaufbau der europäischen Volkswirtschaften in der Nachkriegszeit ausgerichtet und nahmen sich auch der Flüchtlinge und der durch den Krieg gewaltsam Vertriebenen an. Jedoch setzten die Ölkrise und die Rezession in Europa in den 1970er Jahren dem Strom der Arbeitsmigranten ein Ende, selbst dort, wo bilaterale Vereinbarungen bestanden. In der Zeit nach den 1990er Jahren entstand eine „zweite Generation“ bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration weltweit, an denen auch neue Herkunfts- und Zielländer beteiligt waren. Sie erreichte ihren Höhepunkt zwischen 2005 und 2009. Die globale Wirtschaftskrise der folgenden Jahre führte dann ab 2010 zu einem Rückgang bei den Abschlüssen neuer bilateraler Vereinbarungen.<sup>2</sup> Besonders deutlich ist das Interesse an solchen Vereinbarungen in bestimmten Migrationskorridoren (namentlich von Asien und Afrika in die arabischen Staaten sowie innerhalb Asiens) angesichts des andauernden Wirtschaftswachstum und der Nachfrage nach Arbeitsmigranten in den betreffenden Zielländern. Diese Vereinbarungen sind Ausdruck des Wunsches, neue Arbeitsmigrationsströme zu erleichtern und bereits bestehende Migrationsströme zu steuern. In der Folge ist auch die Nachfrage nach technischer Unterstützung durch die IAO gestiegen. Angesichts dieser Entwicklungen wurde in den Schlussfolgerungen der 2013 abgehaltenen Dreigliedrigen Fachtagung über Arbeitsmigration die Einrichtung eines Archivs für bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration und der damit verbundenen vorbildlichen Praktiken empfohlen.<sup>3</sup> Als Vorbereitung für eine 2015 durchgeführte Studie, auf die sich dieses Kapitel stützt, hat das Amt bereits eine große Anzahl dieser Vereinbarungen erfasst.<sup>4</sup>

67. Obwohl bilaterale Vereinbarungen erheblich dazu beitragen können, den Schutz der Arbeitnehmerrechte von Arbeitsmigranten zu gewährleisten, weisen sie in der Praxis doch gewisse Mängel in Bezug auf Konzeption, Inhalt, Überwachung, Umsetzung und Wirkung auf. In diesem Kapitel werden die jüngsten Trends und die größten Herausforderungen in

---

<sup>1</sup> OECD: *Migration for employment: bilateral agreements at a crossroads*, Paris, 2004; IAA: *Labour migration*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Nov. 2012, GB.316/POL/1, Abs. 6.

<sup>2</sup> IAA-KNOMAD: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Research Brief, 2015, S. 1-2.

<sup>3</sup> Dreigliedrige Fachtagung der IAO über Arbeitsmigration, Genf, 4.-8 Nov. 2013: *Conclusions*, Abs. 9 ii) und iii).

<sup>4</sup> P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Genf, Juli 2015.

Bezug auf ihren Inhalt und ihre Umsetzung beleuchtet. Dazu wird erläutert, welche Hindernisse es zu überwinden gilt, und es werden einige vielversprechende Erfahrungen, u.a. aus der Arbeit der IAO zur Entwicklungszusammenarbeit, angesprochen und Schlussfolgerungen darüber gezogen, wie die Wirksamkeit dieser grundsatzpolitischen Instrumente verbessert werden kann.

### 3.1. Typologie und Trends der bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration

68. In diesem Kapitel wird der Begriff „bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration“ ganz allgemein für bilaterale Vereinbarungen verwendet, die völkerrechtlich verbindliche Rechte und Pflichten begründen und die häufig in Form konkreterer und stärker handlungsorientierter, nicht bindender Absichtserklärungen (Memorandum of Understanding (MoU)) abgeschlossen werden, in denen ein breit angelegter Kooperationsrahmen für die Behandlung gemeinsamer Anliegen festgelegt wird. Auch andere Vereinbarungen, etwa zwischen bestimmten Ministerien oder Behörden der Ziel- und Herkunftsländer, fallen unter diese Bezeichnung.<sup>5</sup> Ferner sind auch breiter angelegte Rahmenvereinbarungen oder Kooperationsabkommen, in denen Fragen der Arbeitsmigration gemeinsam mit anderen Migrationsfragen – etwa irregulärer Migration, Rückübernahme oder Migration und Entwicklung – behandelt werden, in dieser Typologie enthalten. Rund 70-80 Prozent der bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration in Afrika, Europa und Amerika sind rechtsverbindlich, während in Asien fast 70 Prozent MoUs sind (Übersicht 3.1).

Übersicht 3.1. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration nach Art und Region (in Prozent)

Art	Asien *	Afrika	Europa und Amerika	Insgesamt
Absichtserklärungen	69,2	3,1	3,7	31,8
Vereinbarungsprotokolle	1,5	0,0	3,7	2,0
Bilaterale Vereinbarungen	15,4	71,9	79,6	50,3
Interinstitutionelle Vereinbarungen	9,2	0,0	0,0	4,0
Rahmenvereinbarungen	0,0	21,9	1,9	5,3
Protokolle	4,6	3,1	11,1	6,6
<b>Insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Anmerkung: Basierend auf 144 erfassten und sieben nicht erfassten Vereinbarungen in Europa und Amerika. \* Einschließlich der GCC-Länder.

Quelle: P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Genf, Juli 2015, S. 21.

69. Die Präferenz Asiens für Absichtserklärungen lässt sich mit einer Reihe von Faktoren in den Zielländern des Golf-Kooperationsrats sowie in Ost- und Südostasien erklären. Unter anderem sind sie einfacher zu verhandeln und umzusetzen als die komplexeren

<sup>5</sup> Siehe IAA: *Promoting fair migration*, Allgemeine Erhebung über die Wanderarbeitnehmer betreffenden Instrumente, Bericht des CEACR, IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, Abs. 155, Fußn. 59 in Bezug auf eine Absichtserklärung zwischen dem indonesischen Nationalen Rat für die Vermittlung und den Schutz indonesischer Arbeitnehmer im Ausland und der japanischen Internationalen Gesellschaft für Wohlfahrtswesen sowie auf eine Absichtserklärung zwischen der spanischen und der portugiesischen Arbeitsaufsicht.

rechtsverbindlichen Vereinbarungen, und sie lassen sich leichter an eine veränderte Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage anpassen.<sup>6</sup>

### 3.2. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration im internationalen Kontext

70. In seiner 2016 durchgeführten Allgemeinen Erhebung hat der CEACR betont, dass bilaterale Vereinbarungen eine wichtige Rolle spielen können, wenn es darum geht sicherzustellen, dass Arbeitsmigranten aller Qualifikationsstufen von dem in den Übereinkommen Nr. 97 und Nr. 143 verankerten Schutz profitieren.<sup>7</sup> Das Übereinkommen Nr. 97 verpflichtet die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten, in allen Fällen, in denen es notwendig oder erwünscht ist, Vereinbarungen zur Regelung der sie gemeinsam betreffenden Fragen zu treffen, „sofern die Zahl der Wanderer, die sich aus dem Gebiet eines Mitgliedess in das Gebiet eines anderen Mitgliedess begeben, größeren Umfang annimmt“.<sup>8</sup> Die dazugehörige Empfehlung (Nr. 86) betreffend Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, enthält eine Mustervereinbarung, die sowohl für temporäre als auch für dauerhafte Arbeitsmigration einschließlich der Migration von Flüchtlingen und Vertriebenen gilt. Die Mitgliedstaaten der IAO, auch jene, die die Übereinkommen zur Arbeitsmigration noch nicht ratifiziert haben, haben diese Mustervereinbarung vielfach als Vorlage für ihre eigenen Übereinkünfte genutzt.<sup>9</sup> Ausgehend von dieser Mustervereinbarung lassen sich die für eine umfassende Regelung wesentlichen Bestandteile ermitteln (Kasten 3.1).

#### **Kasten 3.1** **Wesentliche Bestandteile einer bilateralen Vereinbarung zur Arbeitsmigration**

##### Vor der Abreise und Anwerbung

- Mitteilung über Beschäftigungschancen und Qualifikationsbedarf
- Vorauswahl und endgültige Auswahl der Kandidaten
- Anwerbungsverfahren
- ärztliche Untersuchungen
- Einreisevisa
- Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen
- Ausreisetransport und Transportbedingungen

##### Beschäftigung und Aufenthalt am Zielort

- Gleichbehandlung
- Arbeitsverträge
- Beschäftigungsbedingungen, einschließlich der Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels
- Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsschutz
- Gewerkschaftsrechte
- soziale Sicherheit \*
- Besteuerung, einschließlich der Regelungen zur Doppelbesteuerung \*

<sup>6</sup> Wickramasekara, a.a.O., S. 21.

<sup>7</sup> IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 163.

<sup>8</sup> Übereinkommen Nr. 97, Art. 10.

<sup>9</sup> IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, IAK, 92. Tagung, 2004, Genf, Abs. 427.

- ❑ Versorgung mit Lebensmitteln
- ❑ Unterkunft
- ❑ Familiennachzug
- ❑ Schulbildung und Berufsausbildung
- ❑ Anerkennung von Qualifikationen
- ❑ Aktivitäten sozialer und religiöser Vereine
- ❑ Überwachung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, auch durch die Arbeitsaufsicht
- ❑ Überweisungen
- ❑ Zugang zu Streitbeilegungsverfahren und Gerichten sowie wirksame Rechtsmittel

#### Rückkehr und Wiedereingliederung

- ❑ Rückkehrbedingungen
- ❑ Rückreisetransport und Transportbedingungen
- ❑ Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

#### Zusammenarbeit

- ❑ Nachweis der zuständigen Behörden im Herkunfts- und im Zielland
- ❑ Informationsaustausch zwischen den zuständigen Stellen
- ❑ Vereinbarung über das anwendbare Recht und den Gerichtsstand

#### Umsetzung, Überwachung und Folgemaßnahmen

- ❑ Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses/Komitees mit der Aufgabe:
  - die Umsetzung der Vereinbarung einschließlich der Streitbeilegung zwischen den Parteien zu überwachen
  - Änderungsvorschläge vorzulegen
  - Folgemaßnahmen zu besprechen.

\* In der Praxis werden Fragen der sozialen Sicherheit und der Doppelbesteuerung häufig separat geregelt; die Erwähnung beider in diesem Kontext soll ihre besondere Bedeutung für Arbeitsmigranten und ihre Familien unterstreichen.

Quelle: Nach R. Cholewinski: „Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights“, in M. Panizzon et al. (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, S. 231-252, S. 242.

71. In den Normen der IAO wird auch Bezug auf bilaterale Vereinbarungen im Kontext der Regelungen zur Anwerbung von Arbeitnehmern genommen. So enthält beispielsweise das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, eine Bestimmung, der zufolge die Mitgliedstaaten im Falle grenzüberschreitender Anwerbung den Abschluss von bilateralen Vereinbarungen in Erwägung ziehen sollten, um Missbrauch und betrügerischen Praktiken vorzubeugen.<sup>10</sup>

72. In der IAO-Agenda für eine faire Migration wird darauf hingewiesen, dass die Analyse bilateraler Vereinbarungen die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Förderung einer fairen Migrationspraxis bilden sollte, mit dem Schwerpunkt auf der Ausgestaltung von Programmen für die temporäre Wanderung von Arbeitnehmern oder die Wanderung von Arbeitnehmern mit spezifischen Qualifikationen.<sup>11</sup> Der Multilaterale Rahmen der IAO für Arbeitsmigration bietet Orientierungshilfe dazu, wie bilaterale Vereinbarungen genutzt werden können, um wichtige Bereiche der Arbeitsmigration zu regeln, namentlich um „den Austausch von Arbeitsmarktinformationen zu entwickeln, [soweit angebracht] Politiken und Verfahren einzuführen, die die

<sup>10</sup> Übereinkommen Nr. 181, Art. 8(2). Siehe auch Übereinkommen Nr. 97, Anhang I und II, Art. 3(3) (in beiden).

<sup>11</sup> IAA: *Faire Migration: Festlegung einer Agenda der IAO*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(B), IAK, 103. Tagung, 2014, Genf, Abs. 119-120.

Wanderung der Arbeitsmigranten erleichtern“, und „[Arbeitsmigranten] Schutz und Leistungen der sozialen Sicherheit und die Übertragbarkeit von Ansprüchen auf Leistungen der sozialen Sicherheit“ zu gewähren.<sup>12</sup>

### 3.3. Ordnungspolitische Herausforderungen

73. Trotz des Potentials der bilateralen Vereinbarungen bestehen Zweifel an ihrer Effektivität. Die Unterschiede in der Verhandlungsmacht von Herkunfts- und Zielländern bei der Aushandlung von Vereinbarungen kann dazu führen, dass Erstere sich unter Druck gesetzt fühlen und niedrigere Standards akzeptieren oder auf bestimmte zentrale Fragen nicht oder nicht näher eingehen.<sup>13</sup> Erschwerend kann insbesondere in den Herkunftsländern hinzukommen, dass einerseits zwischen ihrem Wunsch, ihren Staatsangehörigen im Ausland Arbeitsplätze zu sichern und die hohe Arbeitslosigkeit und informelle Beschäftigung im eigenen Land zu verringern, und andererseits ihrer Verantwortung für den Schutz ihrer in den Zielländern beschäftigten Staatsangehörigen ein Spannungsfeld besteht. Auch die großen Unterschiede in der Rechtsverbindlichkeit, dem Geltungsbereich und dem Inhalt der verschiedenen bilateralen Vereinbarungen stellen eine Herausforderung für ihre effektive Umsetzung, Überwachung und Weiterverfolgung dar. Darüber hinaus haben Herkunfts- und Zielländer häufig sehr unterschiedliche Ziele und Motivationen für die Aushandlung einer solchen Vereinbarung. Daher ist es wichtig, dass die für die Zusammenarbeit geltenden Grundsätze in der Vereinbarung deutlich vorgegeben werden. Diese vorbildliche Praxis wurde in der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Neuseeland und den Ländern des Pazifik-Forums zur Unterstützung der neuseeländischen Politik der anerkannten Saisonarbeitgeber befolgt; die Vereinbarung ermöglicht es Gartenbau- und Weinbaubetrieben, geringqualifizierte Arbeitnehmer von den Pazifikinseln anzuwerben. Die interinstitutionelle Vereinbarung mit Kiribati z. B. stützt sich auf die Grundsätze des gleichberechtigten Zugangs, der Chancengleichheit, der Transparenz der Verfahren und Entscheidungsprozesse, der Rechenschaftspflicht, der Ausrichtung auf Entwicklung sowie der Risikominderung.<sup>14</sup>

74. Während die erste Generation bilateralen Vereinbarungen in einer Zeit entstand, als Arbeitsmigration und damit auch die Anwerbung hauptsächlich von den Regierungen organisiert wurden,<sup>15</sup> ist der Kontext der zweiten Generation dadurch gekennzeichnet, dass die Anwerbung von Arbeitsmigranten in bestimmten großen Migrationskorridoren überwiegend durch private Unternehmen erfolgt (siehe Kapitel 5). Zwar gelten mittlerweile die meisten bilateralen Vereinbarungen für viele Formen der Arbeitsmigration, unabhängig von der Art und Weise der Anwerbung, eine nennenswerte Ausnahme bilden jedoch die Vereinbarungen der Republik Korea mit den Ländern, die im Rahmen des koreanischen Arbeitsgenehmigungssystems Arbeitnehmer entsenden; diese Vereinbarungen sehen nur eine Beteiligung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste der jeweiligen

<sup>12</sup> IAA: *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Genf, 2006, Leitlinien 3.4, 5.3 und 9.9.

<sup>13</sup> R. Cholewinski: “Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights”, in M. Panizzon et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, S. 237.

<sup>14</sup> Siehe beispielsweise die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Arbeitsministerium Neuseelands und dem Arbeitsministerium und der Abteilung für Humanressourcen von Kiribati zur Unterstützung der neuseeländischen Politik der anerkannten Saisonarbeitgeber, Punkt 4.1.

<sup>15</sup> Wickramasekara ,a.a.O., S. 17.

Länder vor.<sup>16</sup> Wie in Kapitel 5 näher erläutert, hat diese Praxis zu einem erheblichen Rückgang der von den Arbeitsmigranten zu tragenden Anwerbungskosten geführt. Daher sollte der Erfolg der bilateralen Vereinbarungen auch daran gemessen werden, inwieweit sie dazu beitragen können, missbräuchlichen und betrügerischen Anwerbungspraktiken entgegenzuwirken.

75. Bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration sollten auch mit einer kohärenten nationalen Beschäftigungspolitik abgestimmt sein. Zentrale Elemente einer solchen Politik mit Relevanz für die Arbeitsmigration sind beispielsweise der Ausbau von Beschäftigungschancen unter gebührender Berücksichtigung des nationalen Bedarfs an Bildung, Qualifikationen und Ausbildung; die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern, damit weniger Menschen auswandern müssen, um eine Beschäftigung zu suchen;<sup>17</sup> die Zusammenarbeit mit den Verfahren und Institutionen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung der Arbeitsmarktintegration in den Zielländern; und der Übergang der Arbeitsmigranten von der informellen in die formelle Wirtschaft.<sup>18</sup> Besondere Aufmerksamkeit sollte ferner auch den der Migration zugrunde liegenden Faktoren und Prozessen gewidmet werden, beispielsweise der Anwerbung (wie in Kapitel 5 erläutert), dem Qualifikationsbedarf im Zielland, der Behandlung und der Arbeitsmarktintegration neu ankommender Migranten und der Wiedereingliederung der Rückkehrer in den heimischen Arbeitsmarkt.<sup>19</sup>

76. Neben diesen ordnungspolitischen Herausforderungen ist die Wirksamkeit bilateraler Vereinbarungen in der Praxis auch davon abhängig, inwieweit ihr Inhalt für die Migranten zugänglich ist, inwieweit eine angemessene Überwachung ihrer Umsetzung stattfindet, inwieweit Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung stehen und inwieweit ein sozialer Dialog besteht.<sup>20</sup> Auch sollte vermieden werden, dass durch die Vereinbarungen der Schutz, den internationale Normen und Gesetze, insbesondere die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, bieten, beeinträchtigt wird.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang hat der IAK-Ausschuss für die Durchführung der Normen (CAS) anlässlich der Aussprache über die Allgemeine Erhebung 2016 vorgeschlagen, dass das Amt weitere Untersuchungen über die Kompatibilität bilateraler Vereinbarungen mit den internationalen Arbeitsnormen durchführt.<sup>22</sup> Tatsächlich hängt die Effektivität bilateraler Vereinbarungen in hohem Maße davon ab, wie gut entwickelt die nationalen Systeme zur Steuerung

---

<sup>16</sup> *Memorandum of Understanding between the Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines and the Ministry of Labor, Republic of Korea on the Sending and Receiving of Workers under the Employment Permit System of Korea*, 30. Mai 2009.

<sup>17</sup> IAO-Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, Teil X (Internationale Wanderungen und Beschäftigung), Abs. 39.

<sup>18</sup> Die IAO-Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, spricht in einem ihrer Leitgrundsätze von der Notwendigkeit, dass die Mitglieder denjenigen Menschen besondere Beachtung schenken, „die für die schwerwiegendsten Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in der informellen Wirtschaft besonders anfällig sind“, u.a. Migranten und Hausangestellten, Abs. 7 i).

<sup>19</sup> IAO-Empfehlung Nr. 169, Abs. 41-43. In diesem Zusammenhang enthält die in Zusammenarbeit mit der IAO erarbeitete nationale Beschäftigungsstrategie von Mauritius einen Abschnitt über Arbeitsmigration mit Strategien für die Zu- und Abwanderung von Arbeitskräften sowie für die Mobilisierung der mauritischen Diaspora im Ausland. Ministerium für Arbeit, Arbeitsbeziehungen und Beschäftigung der Republik Mauritius: *National Employment Policy for Mauritius (Fourth Draft)*, Sept. 2014.

<sup>20</sup> IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 163.

<sup>21</sup> Ebd., Abs. 190.

<sup>22</sup> Ergebnis der Aussprache des Ausschusses für die Durchführung der Normen über die Allgemeine Erhebung über die Wanderarbeitnehmer betreffenden Instrumente, IAK, *Provisional Record No. 16-1*, 105. Tagung, 2016, Abs. 106(12).

der Migration in beiden Ländergruppen sind und inwieweit das nationale Arbeitsrecht auf der Grundlage der internationalen Arbeitsnormen den Arbeitnehmern in sämtlichen Wirtschaftsbereichen umfassenden Schutz bietet. Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse einer 2015 von der IAO durchgeführten Überprüfung einer großen Anzahl bilateraler Vereinbarungen in unterschiedlichen Regionen zusammengefasst und wird auf einige Bereiche näher eingegangen.

### 3.4. Vorbildliche Praktiken und die in der Empfehlung Nr. 86 enthaltene Mustervereinbarung

77. In der 2015 von der IAO durchgeführten Studie wurden bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration nach folgenden Gesichtspunkten beurteilt: 1) ihre Ausführlichkeit und ihr Geltungsbereich unter Bezugnahme auf die Berücksichtigung der in der Mustervereinbarung im Anhang zur Empfehlung Nr. 86 enthaltenen Bestimmungen; und 2) ihre Qualität, basierend auf 18 aus internationalen Normen abgeleiteten und in Abstimmung mit Sachverständigen der IAO festgelegten Kriterien für vorbildliche Praktiken bei der Steuerung der Arbeitsmigration und dem Schutz von Arbeitsmigranten.<sup>23</sup>

78. Die Studie ergab, dass in keiner der Vereinbarungen alle 27 relevanten Bestimmungen der Mustervereinbarung berücksichtigt waren; im Schnitt waren es nur elf Bestimmungen. Bestimmungen zur Gleichbehandlung waren eher in den Vereinbarungen in Europa und Amerika vorherrschend, während Bestimmungen über Arbeitsverträge eher in den Vereinbarungen in Asien zu finden waren.

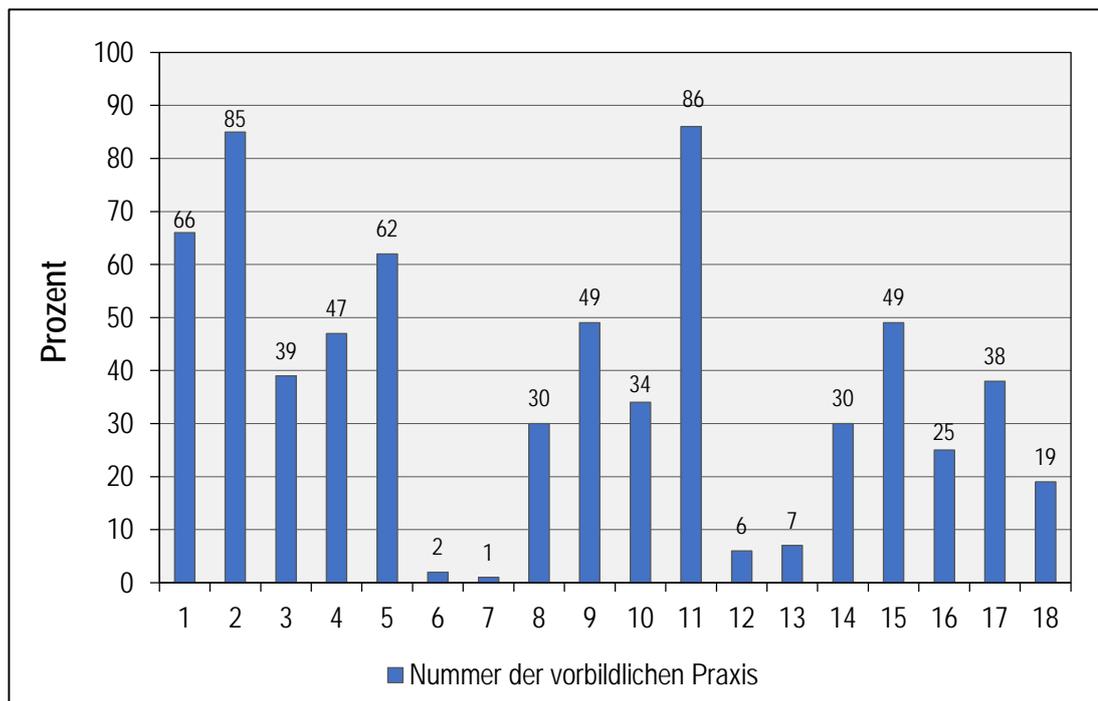
79. In Bezug auf die zweite Gruppe von Beurteilungskriterien auf der Grundlage von 18 vorbildlichen Praktiken findet sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse in Abbildung 3.1.

80. Einige der Ergebnisse mit einem hohen prozentualen Anteil an den genannten vorbildlichen Praktiken sind trügerisch. Obwohl 86 Prozent der Vereinbarungen dank der Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses von Regierungsvertretern konkrete Umsetzungs- und Überwachungsverfahren (vorbildliche Praxis 11) enthalten, gibt es nur wenige Angaben zur Funktionsweise dieser Ausschüsse, die wegen mangelnder Transparenz in der Kritik stehen, oder zu ihren Ergebnissen. Die IAO-Studie erwähnt beispielsweise die Zustimmung Kuwaits zu einem Musterarbeitsvertrag als einen der Erfolge der Absichtserklärung mit Indien. Ferner gibt es, obwohl 62 Prozent aller Vereinbarungen auf die Anwerbung (vorbildliche Praxis 5) eingehen, kaum Hinweise auf eine Verpflichtung, faire Anwerbungspraktiken zu fördern, die Anwerbungsregelungen zwischen den Herkunfts- und Zielländern zu harmonisieren oder die mit der Arbeitsmigration verbundenen Kosten zu senken.

---

<sup>23</sup> Wickramasekara, a.a.O.

Abbildung 3.1. Prozentualer Anteil der bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration, in denen die jeweiligen vorbildlichen Praktiken enthalten sind (n=144)



Vorbildliche Praktiken in den erfassten Vereinbarungen:

- 1 Transparenz
- 2 Publizität
- 3 Hinweis auf die normativen Grundlagen und Wahrung der Rechte von Migranten auf der Grundlage internationaler Instrumente
- 4 Ausdrückliche Erwähnung der Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten
- 5 Bestimmungen zur Förderung fairer Anwerbungspraktiken
- 6 Berücksichtigung von Aspekten der Geschlechtergleichstellung und der Belange von schutzbedürftigen Arbeitsmigranten
- 7 Sozialer Dialog mit Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie anderer Akteure wie der Organisationen der Zivilgesellschaft
- 8 Maßnahmen zum Lohnschutz
- 9 Konkrete und durchsetzbare Bestimmungen zu Arbeitsverträgen und Schutz am Arbeitsplatz
- 10 Vorkehrungen für Humanressourcenentwicklung und eine Verbesserung der Qualifikationen durch betriebliche Fortbildung
- 11 Konkrete Verfahren zur Umsetzung, Überwachung und Evaluierung
- 12 Verbot der Beschlagnahme von Reiseunterlagen und Ausweispapieren
- 13 Vorkehrungen für die Anerkennung von Fertigkeiten und Qualifikationen im Zielland
- 14 Bereitstellung von Leistungen der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsvorsorge für Arbeitsmigranten im gleichen Umfang wie für einheimische Arbeitnehmer
- 15 Klare Festlegung der Verantwortlichkeiten der Partner
- 16 Aufnahme konkreter Beschwerdemechanismen und Streitbelegungsverfahren sowie Zugang zur Justiz
- 17 Vorkehrungen für den freien Transfer von Ersparnissen und Überweisungen
- 18 Erfassung des gesamten Migrationszyklus

Quelle: Wickramasekara, a.a.O., S. 29 (Abb. 2).

81. Zu den weiteren erwähnenswerten Ergebnissen zählt auch die Tatsache, dass praktisch keine Angaben zur Rolle des sozialen Dialogs bei der Formulierung, Aushandlung und Umsetzung bilateralen Vereinbarungen (vorbildliche Praxis 7) zu finden sind. Das Fehlen jeglichen Hinweises auf die Sozialpartner in den Bestimmungen zur Überwachung und Weiterverfolgung ist besonders schwer zu erklären, da die Arbeitsministerien sowohl der Herkunfts- als auch der Zielländer an der Aushandlung und der Unterzeichnung zahl-

reicher Vereinbarungen beteiligt waren.<sup>24</sup> Gleichwohl gibt es einige Beispiele aus den Tätigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit der IAO, bei denen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen an der Aushandlung von Vereinbarungen und an ihrer Umsetzung beteiligt waren (siehe Abschnitt 3.5 weiter unten).

82. Zweitens wird nur in 39 Prozent der Vereinbarungen auf die Wahrung der Rechte von Migranten auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Instrumente Bezug genommen (vorbildliche Praxis 3); allerdings ist dieser Anteil in Afrika höher (50 Prozent) als in Asien (38 Prozent) und Europa und Amerika (32 Prozent).

83. Eine dritte bemerkenswerte Auslassung, die Vereinbarungen aller Regionen betrifft, bezieht sich auf das nahezu völlige Fehlen eines Hinweises auf Migrantinnen oder andere Kategorien von Arbeitsmigranten, etwa geringqualifizierte Migranten, die einem besonderen Missbrauchsrisiko ausgesetzt sind (vorbildliche Praxis 6). Die mangelnde Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen und das Fehlen geschlechtsspezifischer Überwachungsmechanismen gibt Anlass zu großer Sorge.<sup>25</sup> Eine wichtige Ausnahme bilden die Vereinbarungen, die sich ausdrücklich auf die Migration von Hausangestellten beziehen (wie die Vereinbarungen Jordaniens und Malaysias mit Indonesien oder Saudi-Arabiens mit vier asiatischen Ländern),<sup>26</sup> die zum Teil Musterarbeitsverträge auf der Grundlage des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, enthalten.<sup>27</sup> Jedoch ist die Einbeziehung solcher Musterverträge selten, und dort, wo sie vorhanden sind, bestehen Zweifel an ihrer praktischen Wirkung. Dazu wäre eine eingehendere Untersuchung erforderlich.<sup>28</sup>

84. Eine ganze Reihe geschlechtsspezifischer Aspekte und Maßnahmen könnte in den Verhandlungen über bilaterale Vereinbarungen zur Arbeitsmigration berücksichtigt werden, namentlich die Aufnahme geschlechtsspezifischer, auf Rechten basierender Nichtdiskriminierungs-Klauseln zur Förderung der Gleichstellung, wie beispielsweise das ausdrückliche Verbot von Schwangerschaftstests; die Anerkennung frauenspezifischer Schutzbedürftigkeit, beispielsweise durch die Einführung von Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt im Migrationsprozess; und Vorkehrungen für eine angemessene Gesundheitsvorsorge und angemessene Leistungen der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigrantinnen.<sup>29</sup>

85. Viertens findet sich in den bilateralen Vereinbarungen im Allgemeinen kein Hinweis auf das Verbot der Beschlagnahme und/oder der Einbehaltung von Reiseunterlagen und Ausweispapieren (vorbildliche Praxis 12). Das überrascht, da es sich um ein bekanntes Problem in bestimmten Zielländern in Asien und den arabischen Staaten handelt und als ein Indikator für Zwangsarbeit gilt.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Beispielsweise in Zielländern wie den Ländern des GCC, in Deutschland, Italien, Jordanien, der Republik Korea und Thailand sowie in Herkunftsländern wie Kambodscha, der Demokratischen Volksrepublik Laos, Nepal, Indonesien, den Philippinen und Vietnam.

<sup>25</sup> L.L. Lim: *Gender sensitivity in labour migration-related agreements and MOUs*, Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families, Research Series, IAA, 2016, S. 1; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, Wien, 2009, S. 53-54.

<sup>26</sup> Wickramasekara, a.a.O., S. 26.

<sup>27</sup> L.L. Lim, a.a.O., S. 6 (Kasten 4), unter Bezugnahme auf die Vereinbarung zwischen den Philippinen und Saudi-Arabien über migrantische Hausangestellte.

<sup>28</sup> Wickramasekara, a.a.O., S. 28.

<sup>29</sup> OSZE: *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, a.a.O., S. 55.

<sup>30</sup> Wickramasekara, a.a.O., S. 30; IAA: *ILO Indicators of Forced Labour*, Genf, 2012, S. 17, Einbehaltung von Ausweispapieren.

86. Fünftens fehlen Vorkehrungen für die Anerkennung von Fertigkeiten und Qualifikationen (vorbildliche Praxis 13) weitgehend. Da die IAO-Studie auf geringqualifizierte Arbeitnehmer ausgerichtet war, könnte dieses Ergebnis darauf zurückzuführen sein, dass die Regierungen diesen Fragen bei geringqualifizierten Arbeitnehmern weniger Bedeutung beimessen als bei hochqualifizierten.<sup>31</sup>

87. Schließlich fand sich die Bereitstellung von Leistungen der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsvorsorge (vorbildliche Praxis 14) nur in 30 Prozent sämtlicher erfasster Vereinbarungen, die meisten von ihnen in Europa und Amerika, und es bestehen Defizite bei der Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs der Arbeitsmigranten zur Gesundheitsvorsorge.<sup>32</sup> Die Studie hatte sich darüber hinaus darauf beschränkt, das Vorhandensein von Bestimmungen zur sozialen Sicherheit festzustellen; der Geltungsbereich dieser Bestimmungen hingegen (abgedeckte Risiken, Art und Höhe der Leistungen) oder ihre konkrete Anwendung wurden nicht untersucht. Wie in Abschnitt 3.6 weiter unten näher erläutert wird, wird der Zugang der Arbeitsmigranten zur sozialen Sicherheit häufig in separaten bilateralen Vereinbarungen geregelt.

### 3.5. Unterstützung der IAO bei der Gestaltung und Umsetzung bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration

88. Das Amt wird in regelmäßigen Abständen von den Mitgliedsgruppen der IAO um technische Unterstützung und Beratung bei der Gestaltung und Aushandlung bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration ersucht. Allerdings hängt die Wirksamkeit dieser Unterstützung davon ab, inwieweit die Vertreter der Arbeitsbehörden beider Länder gemeinsam mit den Sozialpartnern eingebunden sind (Kasten 3.2).

#### **Kasten 3.2 Bilaterale Vereinbarung zur Arbeitsmigration im Baugewerbe zwischen der Republik Moldau und Israel**

Im November 2012 hat die Republik Moldau, genauer gesagt, die Abteilung für Migrationspolitik des Ministeriums für Arbeit, sozialen Schutz und Familie, eine Vereinbarung mit der Regierung Israels über die befristete Beschäftigung moldauischer Arbeitnehmer in Israel unterzeichnet. Ziel war es, bessere Möglichkeiten für reguläre Migration zu schaffen und die negativen Auswirkungen der irregulären Migration einzudämmen, indem Arbeitnehmerschutz und sozialer Schutz für die Arbeitnehmer gewährleistet wurden. Die Vereinbarung wurde in Abstimmung mit den Sozialpartnern beider Länder erarbeitet und umfasste 1.000 Arbeitsplätze im Baugewerbe. Die moldauischen Arbeitnehmer wurden von den örtlichen Geschäftsstellen der nationalen Arbeitsagentur ausgewählt, wobei den Arbeitnehmern der Vorzug gegeben wurde, die im nationalen Arbeitslosenfonds gemeldet waren. Die Endauswahl wurde von der israelischen Regierung vorgenommen, und die erste Gruppe Arbeitnehmer reiste im Juli 2013 nach Israel aus. Die Kosten für die ärztliche Untersuchung, die Hin- und Rückreise sowie für ihre Unterlagen wurden von Israel übernommen.

Quelle: IAO-EU-finanziertes Projekt für „[Effective Governance of Labour Migration and its Skill Dimensions](#)“, (2011-14).

---

<sup>31</sup> Wickramasekara, a.a.O., S. 30.

<sup>32</sup> Siehe auch UN: *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover*, Menschenrechtsrat, A/HRC/23/41, 15. Mai 2013, Abs. 12.

89. In den von der Studie der IAO erfassten bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration fanden sich in den Bestimmungen zur Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der Vereinbarungen kaum Hinweise auf eine Beteiligung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Eine nennenswerte Ausnahme jedoch bildet die Vereinbarung aus dem Jahr 2013 zwischen Deutschland und den Philippinen über Gesundheitspersonal (Kasten 3.3).<sup>33</sup>

**Kasten 3.3**  
**Bilaterale Vereinbarung zwischen Deutschland**  
**und den Philippinen über Gesundheitspersonal**

Die im März 2013 unterzeichnete Vereinbarung zwischen Deutschland und den Philippinen erleichtert die Aufnahme philippinischer Pflegekräfte in das deutsche Gesundheitssystem mittels eines Rekrutierungssystems, das auf der staatlichen Ebene angesiedelt ist. Zu den herausragenden Eigenschaften dieses Systems zählen die ethische Anwerbung philippinischer Arbeitnehmer, die Gleichbehandlung der ausländischen Gesundheitsfachkräfte und die Zusammenarbeit bei der Humanressourcenentwicklung.

Die Vereinbarung zwischen Deutschland und den Philippinen war auch die erste, die einen gemeinsamen Ausschuss für die Überwachung und Evaluierung ihrer Umsetzung vorsah. Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Arbeits- und Gesundheitsministerien und Gewerkschaftsvertretern beider Länder zusammen.

Quelle: Nach Internationale der Öffentlichen Dienste, [PSI Symposium on the German–Philippines Bilateral Agreement for Health Workers](#), Juli 2015.

90. Die IAO kann auch eine wichtige Rolle spielen, indem sie Regierungsvertreter der Herkunfts- und Zielländer mit den Sozialpartnern zusammenbringt, damit diese sich über vorbildliche Praktiken und Erfahrungen im Hinblick auf die Arbeitsmigration, auch in Bezug auf bilaterale Vereinbarungen, austauschen können. Im Dezember 2014 haben die IAO und die thematische Arbeitsgruppe der KNOMAD für geringqualifizierte Arbeitsmigration gemeinsam ein technisches Arbeitsseminar in Katmandu, Nepal, organisiert, bei dem die vorläufigen Untersuchungsergebnisse der 2015 fertiggestellten IAO-Studie erörtert wurden.<sup>34</sup> Im Mai 2016 wurde anlässlich eines interregionalen Forums für Wissensaustausch über vorbildliche Praktiken und Erkenntnisse im Hinblick auf die Förderung von internationaler Zusammenarbeit und Partnerschaften zur Verwirklichung einer Agenda für faire Migration für Hausangestellte in Afrika, den arabischen Staaten und Asien, das in Antananarivo, Madagaskar, stattfand, eine Aussprache über bilaterale Zusammenarbeit auf Regierungsebene durchgeführt. In den Diskussionen des Arbeitsseminars ging es um die Entwicklungen bei neu abgeschlossenen oder kurz bevorstehenden Vereinbarungen zur Arbeitsmigration, insbesondere zwischen afrikanischen und GCC-Ländern, und es wurde darauf hingewiesen, dass es in diesen Vereinbarungen häufig versäumt wird, auf konkrete Schutzprobleme von migrantischen Hausangestellten einzugehen, beispielsweise auf Fragen der Geschlechterdiskriminierung. Auch andere Bedenken kamen in den Diskussionen zur Sprache, namentlich die mangelnde Transparenz der Vereinbarungen und die begrenzte Einbindung der Sozialpartner und anderer beteiligter Akteure, einschließlich der migrantischen Hausangestellten selbst. Die effektive Umsetzung bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration wird durch fehlenden politischen

<sup>33</sup> Erörtert im Zusammenhang mit „[Promoting Decent Work Across Borders: A Project for Migrant Health Professionals and Skilled Workers \(2011–2014\)](#)“, ein von der EU finanziertes IAO-Projekt.

<sup>34</sup> Siehe die Mitteilung von IAA-KNOMAD, in der die Beratungen des Arbeitsseminars zusammengefasst werden, unter: [http://www.knomad.org/powerpoints/low\\_skilled\\_labor\\_migration/KNOMAD%20TWG3%20BLA%20workshop%20summary.pdf](http://www.knomad.org/powerpoints/low_skilled_labor_migration/KNOMAD%20TWG3%20BLA%20workshop%20summary.pdf).

Willen, den Mangel an Kapazitäten und Ressourcen sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern und durch den Ausschluss der migrantischen Hausangestellten aus den nationalen Arbeitsgesetzen erschwert.<sup>35</sup>

### 3.6. Zugang der Arbeitsmigranten zu sozialem Schutz im Rahmen der bilateralen Vereinbarungen

91. Wie in Kapitel 2 erläutert, sind die Arbeitsmigranten beim Zugang zu sozialem Schutz im Zielland mit Hindernissen konfrontiert. Die Aufnahme von Bestimmungen zur sozialen Sicherheit in die bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration oder der Abschluss separater bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit können daher in hohem Maße dazu beitragen, den sozialen Schutz rechtmäßig und tatsächlich auf die Arbeitsmigranten und ihre Familien auszudehnen. Dies sollte auch im Rahmen eines ganzheitlicheren Ansatzes betrachtet werden, der folgende Maßnahmen umfasst:<sup>36</sup>

- Ratifizierung und Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO, die sich auf Arbeitsmigranten und ihren sozialen Schutz beziehen<sup>37</sup> und bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit ebenfalls unterstützen,<sup>38</sup> sowie die Einbeziehung wichtiger Grundsätze, namentlich in Bezug auf Gleichbehandlung, in nationales Recht und in die Vereinbarungen zur Arbeitsmigration und zur sozialen Sicherheit;
- Umsetzung unilateraler Maßnahmen zur Bereitstellung oder Verbesserung des Zugangs der Migranten zu sozialem Schutz. So können beispielsweise die Zielländer einseitig die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern, darunter auch für spezielle Gruppen wie Hausangestellte und Selbständige, sowie den Grundsatz der Zahlung von Leistungen im Ausland anerkennen. Die Herkunftsländer können ebenfalls einseitig beschließen, durch eine freiwillige Versicherung (wie in Ecuador) oder durch Versorgungsfonds (wie in den Philippinen und in Sri Lanka) den sozialen Schutz auf ihre im Ausland tätigen Staatsbürger auszuweiten;
- Einrichtung einer nationalen sozialen Grundsicherung nach Maßgabe der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, um den Zugang zu einer grundlegenden Gesundheitsvorsorge und einer Einkommensgrundsicherung für alle, einschließlich der Migranten und ihrer Familien, zu gewährleisten;

---

<sup>35</sup> Bericht des Arbeitsseminars, S. 10. Für alle Unterlagen zu diesem Treffen siehe: [http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS\\_454724/lang--en/index.htm](http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm).

<sup>36</sup> Binette et al.: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, IAO, erscheint 2017, S. 10.

<sup>37</sup> Siehe u.a. Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952; Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit) 1962; Übereinkommen (Nr. 19) über Gleichbehandlung (Betriebsunfälle), 1925; Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964; Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967; Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969; Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982; Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000; Empfehlung (Nr. 167) betreffend die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1983; und die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012. Die Instrumente zu Arbeitsmigranten und Hausangestellten enthalten auch Bestimmungen zur sozialen Sicherheit.

<sup>38</sup> Die Empfehlung Nr. 167 enthält im Anhang eine Mustervereinbarung zur sozialen Sicherheit.

- Umsetzung praktischer Initiativen zur Erleichterung des effektiven Zugangs zur sozialen Sicherheit, beispielsweise durch die Übersetzung von Schriftstücken, durch Sensibilisierungskampagnen und durch die Gewährleistung des Zugangs zu Beschwerdemechanismen.

92. Angesichts dessen, dass bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern auf nationaler Ebene vom sozialen Schutz ausgenommen sind und in den Vereinbarungen zur Arbeitsmigration Bestimmungen zur sozialen Sicherheit entweder ganz fehlen oder nur begrenzt Anwendung finden, sollte ernsthaft in Erwägung gezogen werden, umfassende bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit abzuschließen, mit deren Hilfe die soziale Sicherheit koordiniert werden kann und in deren Ausarbeitung und Steuerung die Sozialpartner eingebunden sind. Eine bilaterale Vereinbarung zur sozialen Sicherheit gewährleistet dann umfassend die Rechte der sozialen Sicherheit von Arbeitsmigranten und ihren Angehörigen, wenn sie auf fünf Ziele ausgerichtet ist: i) Gleichbehandlung; ii) Zahlung der Leistungen auch im Ausland („Übertragbarkeit“ oder „Exportierbarkeit“ der Leistungen); iii) Festlegung des anwendbaren Rechts; iv) Wahrung von Anwartschaften („Zusammenrechnen“); und v) Amtshilfe.<sup>39</sup> Allerdings hängen der Abschluss und die erfolgreiche Umsetzung von Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit u.a. von den Verwaltungs- und Managementkapazitäten der betreffenden Träger der sozialen Sicherheit ab.<sup>40</sup> Vermutlich ist das auch der Grund für die großen regionalen Unterschiede beim Abschluss bilateraler Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit.<sup>41</sup>

93. Soziale Sicherheit für Arbeitsmigranten wird zunehmend durch multilaterale Vereinbarungen auf regionaler Ebene koordiniert. Das gilt als vorbildliche Praxis, denn auf diese Weise werden gemeinsame Standards und Regeln für die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme sämtlicher an der Vereinbarung beteiligter Länder sowie die Gleichbehandlung der Arbeitsmigranten gewährleistet. Auch kann durch regionale Vereinbarungen ein höheres Schutzniveau festgeschrieben werden als durch ein Netzwerk einzelner bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration für dieselben Länder und Regionen, bei denen Rechte und Pflichten von den Bedingungen der jeweiligen bilateralen Vereinbarung zur Arbeitsmigration abhängen.<sup>42</sup> Beispiele für die verschiedenen Arten regionaler Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit finden sich in Kapitel 4.

94. Der Abschluss regionaler Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch weiterhin bilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit benötigt werden, denn diese können gezielter auf eine bestimmte, unterversorgte Migrationsbevölkerung eingehen, und sie lassen sich schneller aushandeln und abschließen als multilate-

<sup>39</sup> K. Hirose et al.: *Social Security for Migrant Workers: A rights-based approach*, IAA, Budapest, 2011, S. 25-37.

<sup>40</sup> Internationale Vereinigung der Sozialen Sicherheit (ISSA): *Handbook on the extension of social security coverage to migrant workers*, Genf, 2014, S. 8. Eine der wesentlichen Herausforderungen bei der wirksamen Umsetzung von Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit ergibt sich, wenn die Anzahl der Einwanderer erheblich höher ist als die der Auswanderer; das kann für einen der Träger der sozialen Sicherheit finanzielle oder administrative Auswirkungen haben. Andere Hürden ergeben sich u.a. aus einer unterschiedlichen Definition der Leistungen bei Invalidität (z. B. Gesundheitszustand oder Teilinvalidität), dem Zugriff verschiedener Stellen im Heimatland und im Ausland auf wichtige Informationen und aus Unterschieden in der Struktur und der Höhe der Leistungen; ebd., S. 40-41.

<sup>41</sup> R. Sabates-Wheeler: *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward*, Arbeitspapier Nr. 12, ISSA, Genf, 2009, S. 10, in Bezug auf den Abschluss von 1.628 bilateralen Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit in EU-Ländern im Gegensatz zu 181 in den Ländern in Ostasien und dem Pazifik und nur drei in südasiatischen Ländern.

<sup>42</sup> K. Hirose et al., a.a.O., S. 38.

rale Vereinbarungen.<sup>43</sup> In einigen Fällen ist der Abschluss einer bilateralen Vereinbarung zur sozialen Sicherheit der erste Schritt, der den Boden für zukünftige multilaterale Vereinbarungen bereitet, während gleichzeitig eine sofortige Lösung für die Bedürfnisse der Arbeitsmigranten an sozialem Schutz geboten wird.

### 3.7. Bilaterale Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften

95. Seit einigen Jahren ist ein Anstieg der bilateralen Zusammenarbeit zum Schutz der Arbeitsmigranten zwischen den Gewerkschaften der Herkunfts- und der Zielländer auf der Grundlage einer Muster-Gewerkschaftsvereinbarung über die Rechte von Wanderarbeitnehmern (Kasten 3.4) zu verzeichnen, die als vorbildliche Praxis gilt.<sup>44</sup>

#### **Kasten 3.4 Muster-Gewerkschaftsvereinbarung über die Rechte von Wanderarbeitnehmern**

In der Muster-Gewerkschaftsvereinbarung des IAA-Büros für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) wird bekräftigt, dass die Vereinigungsfreiheit ein zentraler und nicht verhandelbarer Grundsatz ist und dass die gewerkschaftliche Beteiligung von Arbeitsmigranten zu ihrer Integration im Zielland beiträgt. Die Unterzeichner verpflichten sich, die Ratifizierung und Einhaltung der Übereinkommen der IAO über Wanderarbeitnehmer zu fördern. In der Vereinbarung wird betont, dass der Situation der Arbeitsmigranten auf der Grundlage der Prinzipien der internationalen gewerkschaftlichen Solidarität, der sozialen Gerechtigkeit, der Gleichbehandlung und der Geschlechtergleichstellung Rechnung getragen werden soll.

Ferner verpflichten sich die Unterzeichner der Mustervereinbarung:

- in ihren nationalen dreigliedrigen Ausschüssen für Arbeitsfragen die spezifischen Anliegen der Arbeitsmigranten anzusprechen und die ihnen angeschlossenen Gewerkschaften dazu anzuhalten, die Arbeitsmigranten in die Kollektivverhandlungen mit den Arbeitgebern einzubinden; sowie sicherzustellen dass das Arbeitsrecht und die Kollektivvereinbarungen allen Arbeitsmigranten, einschließlich jener, die im Rahmen von temporären Arbeitsmigrationsprogrammen tätig sind, umfassenden Schutz gewähren;
- Initiativen zu entwickeln, die darauf ausgerichtet sind, die Mitwirkung der Gewerkschaften an der Erarbeitung bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration zwischen den Regierungen der Herkunfts- und der Zielländer sicherzustellen, dreigliedrige Konsultationsmechanismen auf nationaler Ebene und bilaterale Kooperationsforen ins Leben zu rufen, um eine auf Rechten basierende Migrationspolitik unter Berücksichtigung der Anforderungen der Arbeitsmärkte zu erörtern und zu formulieren, und eine mögliche Ausweitung und Förderung der regulären Migrationskanäle ins Auge zu fassen, um Ausbeutung und missbräuchlichen Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigranten mit irregulärem Status vorzubeugen;
- die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Herkunfts- und der Zielländer zu fördern, um die Steuerung der Migration im Hinblick auf folgende Aspekte zu verbessern: die Schaffung legaler Migrationskanäle für Arbeitsmigranten; die Stärkung der Arbeitsaufsicht; die justizielle Zusammenarbeit in Fällen von Menschenhandel und Missbrauch; die Wahrung von Ansprüchen auf Leistungen der sozialen Sicherheit; die strenge Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten der privaten Arbeitsvermittler gemäß dem Übereinkommen Nr. 181 sowie der Unterauftragnehmer; und die Unterbindung des Missbrauchs von Bürgerschaftssystemen.

Quelle: Nach IAA: [Good practices database – Labour migration policies and programmes](#).

---

<sup>43</sup> Ebd., S. 39.

<sup>44</sup> Siehe *ILO Multilateral Framework on Labour Migration*, a.a.O., Leitlinie 2.6.

96. Es gibt immer mehr Beispiele für Vereinbarungen zum Schutz der Arbeitsmigranten zwischen Gewerkschaften der Herkunfts- und der Zielländer, denen diese Mustervereinbarung zugrunde liegt.<sup>45</sup> Im August 2015 wurde eine einzigartige interregionale Absichtserklärung vom arabischen Gewerkschaftsbund, vom ASEAN-Gewerkschaftsrat und vom Südasiatischen Regionalen Gewerkschaftsrat mit dem Ziel unterzeichnet, eine auf Rechten basierende Zusammenarbeit in Migrationsfragen zur Organisierung und Unterstützung von Arbeitsmigranten zu fördern. Diese Absichtserklärung sieht eine Reihe von Sofortmaßnahmen vor, namentlich den Schutz von Arbeitsmigranten durch das Angebot direkter Dienstleistungen, entweder durch die Gewerkschaften oder durch Ressourcenzentren für Migranten; die Behandlung von Problemen in Bezug auf Gleichstellung, Beschlagnahme von Reisepässen und Regularisierung des Status der Arbeitsmigranten; und die Erleichterung bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration zwischen Herkunfts- und Zielländern.<sup>46</sup>

97. Obwohl die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften der Herkunfts- und der Zielländer eine vorbildliche Praxis ist, kann sie die Pflicht der Regierungen beider Ländergruppen, die Rechte der Arbeitsmigranten in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht und den internationalen Arbeitsnormen zu wahren, nicht ersetzen.<sup>47</sup>

### 3.8. Schlussfolgerung

98. Das Amt hat mittlerweile eine große Anzahl bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration in einer Bestandsaufnahme erfasst. Eine Plattform der IAO zum Wissensaustausch in Asien und dem Pazifik, AP Migration, hat diese Vereinbarungen in der Region öffentlich zugänglich gemacht.<sup>48</sup> Das dient als Ausgangsbasis für eine Vertiefung der Kenntnisse über den derzeitigen Stand der Umsetzung von Vereinbarungen zur Arbeitsmigration.

99. Die Mitgliedsgruppen haben signalisiert, dass weitere Untersuchungen hierzu angezeigt wären. Dazu wäre weitere Orientierungshilfe erforderlich, insbesondere angesichts der Veränderungen, die sich seit der Annahme der Mustervereinbarung im Anhang zur Empfehlung Nr. 86 in der Ausgestaltung der Arbeitsmigration und ihrer Steuerung ergeben haben.

100. Zwar hat der CAS daran erinnert, dass nach Auffassung des CEACR die Zielsetzung der Migrationsinstrumente der IAO heute noch genauso relevant ist wie zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung, gleichzeitig hat er aber darauf hingewiesen, dass man sich bewusst sei, dass bei gewissen Details einiger Bestimmungen möglicherweise davon ausgegangen werden könne, dass sie an Bedeutung verloren haben, da sie dem derzeitigen Migrationskontext nicht mehr in vollem Umfang entsprächen oder in diesem Kontext nicht mehr erforderlich seien. Daher war der CAS der Ansicht, dass die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen im Rahmen der allgemeinen Aussprache über Arbeitsmigration auf der 106. Tagung der Konferenz möglicherweise klären möchten, inwieweit eine Überprüfung oder Kon-

<sup>45</sup> IAA: *Labour migration and development: ILO moving forward*, Hintergrundpapier für die Diskussion auf der Dreigliedrigen Fachtagung der IAO über Arbeitsmigration, Genf, 4.-8. Nov. 2013, S. 20 (Übersicht 4.1); *Durchführung des Programms der IAO 2014-15*, Bericht des Generaldirektors, IAK, 105. Tagung, 2016, Genf, Abs. 197.

<sup>46</sup> T. Connell: „*Unions in Asia, Gulf Sign Migrant Worker Agreement*“, Solidarity Center, 8. Aug. 2015.

<sup>47</sup> Cholewinski, a.a.O., S. 245.

<sup>48</sup> Siehe <http://apmigration.ilo.org>.

solidierung der Übereinkommen Nr. 97 und Nr. 143 und eine Ergänzung der bestehenden Arbeitsnormen erforderlich sein könnten.<sup>49</sup>

101. Die Mustervereinbarung im Anhang zur Empfehlung Nr. 86, die das Übereinkommen Nr. 97 ergänzt, zeigt beispielhaft, dass manchmal ein aktuellerer, bedarfsgerechterer Ansatz erforderlich sein kann, der Orientierungshilfe bieten und dem sich verändernden Umfeld der Arbeitsmigration Rechnung tragen kann, etwa dem größeren Gewicht des privaten Sektors bei der Anwerbung von Arbeitsmigranten (siehe Kapitel 5). Weitere Herausforderungen ergeben sich in Bezug auf die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung, Transparenz und Überwachung in allen Migrationskorridoren. Anliegen sind auch die sich wandelnde Struktur der Mobilität von Arbeitsmigrantinnen, die Rolle des sozialen Dialogs in den bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration und die Frage, wie in Ermangelung einer gesonderten Vereinbarung zur sozialen Sicherheit Bestimmungen über die soziale Sicherheit am besten einzubeziehen sind. Die Rolle, die die bilateralen Vereinbarungen zur Arbeitsmigration spielen können, um die Humanressourcenentwicklung im Allgemeinen und die Qualifikationsentwicklung der Arbeitsmigranten im Besonderen zu verbessern, ist eine weitere Frage, für die eine zusätzliche Orientierungshilfe von Nutzen wäre.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> IAA, Ergebnis der Aussprache, a.a.O., Abs. 15.

<sup>50</sup> Siehe auch Empfehlungen in Wickramasekara, a.a.O., S. 48.

## Kapitel 4

---

### Regionale Arbeitsmigration und -mobilität

102. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Entwicklungen in der Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität auf intraregionaler Ebene sowie im Rahmen der interregionalen Zusammenarbeit. Da Arbeitsmigration und -mobilität überwiegend auf intraregionaler Ebene stattfindet,<sup>1</sup> ist die regionale Steuerung für die Verbesserung nachhaltiger Entwicklungsergebnisse im regionalen und subregionalen Kontext von entscheidender Bedeutung, vor allem dann, wenn politisches Einvernehmen über Schritte hin zu einer größeren wirtschaftlichen Integration besteht.

103. Unter den regionalen Akteuren im globalen Süden ist die Erfahrung der EU und insbesondere ihre Umsetzung des Niederlassungsrechts bei der Förderung des Gedankens der „Freizügigkeit“ als Haupttriebkraft des Wirtschaftswachstums und der Verringerung der Lohn disparitäten auf der regionalen Ebene besonders einflussreich gewesen. Das Wissen über die tatsächlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration auf einzelne Entwicklungsländer,<sup>2</sup> geschweige denn auf regionaler Ebene, ist aber immer noch begrenzt.

104. Hinsichtlich der Steuerung gibt es große Unterschiede zwischen und innerhalb Regionen, von der Ad-hoc-Gegenseitigkeit in Bezug auf Visa, die lediglich eine kurzfristige Mobilität erleichtert, bis zu fortgeschrittenen Freizügigkeitsprotokollen, die den Aufenthalt, die Niederlassung und die Arbeitsmarktintegration gestatten. Eine koordinierte Arbeitsmigration und -koordination stellt für viele Regionen nach wie vor eine große Herausforderung dar, wegen politischen Widerstands gegen die gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte, insbesondere in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit, der Schwäche der regionalen Organisationen oder großer Kapazitätsdefizite, vor allem auf innerstaatlicher Ebene.

105. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Haupthindernisse, die einer verstärkten Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität auf regionaler und subregionaler Ebene in Afrika, den arabischen Staaten, in Asien und dem Pazifik und in Lateinamerika und der Karibik weiter entgegenstehen.<sup>3</sup> Im Mittelpunkt des Kapitels stehen fünf besonders kriti-

---

<sup>1</sup> IAA: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Genf, 2015.

<sup>2</sup> Siehe Kapitel 2, Kasten 2.1. Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen zwar die Wanderarbeitnehmer, die Entwicklung und Ausweitung von Arbeitsmobilitätskorridoren für Flüchtlinge und andere zwangsvertriebene Personen, auch auf regionaler Ebene, sollte aber ebenfalls berücksichtigt werden. Siehe IAA: *Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market* in *Third Supplementary Report: Outcome of the tripartite technical meeting on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market (Geneva, 5–7 July 2016)*, GB.328/INS/17/3(Rev.), Teil F.

<sup>3</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass die EU weithin als das am meisten entwickelte regionale Arbeitsmobilitätssystem anerkannt wird, geht das Kapitel nicht per se auf die EU ein, soweit angebracht wird aber auf EU-Entwicklungen und -praktiken Bezug genommen

sche und fordernde Bereiche und die Art und Weise, wie sie von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, auch durch Interventionen der IAO, angegangen werden.<sup>4</sup>

106. Das Kapitel beschäftigt sich auch mit zwei weiteren Dynamiken, die unterschiedliche Ansätze zur regionalen Arbeitsmigration und -mobilität beeinflussen und widerspiegeln: erstens die Wechselwirkung zwischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und regionalen Konsultationsprozessen zur Migration;<sup>5</sup> und zweitens regionale Handelsabkommen mit Komponenten der Arbeitsmobilität.

#### 4.1. Arbeitsmigrationssteuerung und regionale Integration: Trends und Herausforderungen

##### 4.1.1. Historische Trends und die strategische Bedeutung der internationalen Arbeitsnormen für die regionale Integration

107. Die Industrieländer sind für Migranten weltweit nach wie vor die Hauptziele. Während der Anteil der Migranten, die in den Industrieländern leben, stetig gestiegen ist, hat sich die Zuwachsrate im Vergleich zu früheren Jahrzehnten aber verlangsamt (und 2014 war sie gegenüber 2010 konstant), wahrscheinlich in Folge der jüngsten Wirtschaftskrise.<sup>6</sup>

108. Es besteht ein großer historischer Unterschied zwischen der Arbeitsmigration zu Zielregionen in der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg und der Arbeitsmobilität in regionalen Blöcken (insbesondere der Integrationsprozess der EU) und der Süd-Süd-Arbeitsmigration im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte. Während die beiden ersten zeitgleich mit der Konsolidierung der Arbeitsgesetze und der Sozialschutzsysteme stattfanden, vollzieht sich die derzeitige Arbeitsmigration in die Schwellenländer im Kontext von oftmals bedeutend schwächeren Systemen.<sup>7</sup>

109. Diese derzeit zu beobachtende Zunahme der Mobilität hin zu Ländern mit schwächeren Steuerungssystemen hat mindestens zwei wesentliche Konsequenzen. Die erste ist eine noch dringendere Notwendigkeit der Verbreitung und generellen Berücksichtigung von internationalen Arbeitsnormen und nachhaltiger technischer Unterstützung, um eine gute Ordnungspolitik und die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Während die Süd-Süd-Arbeitsmigration für die Wanderarbeitnehmer und ihre Familien positive Auswirkungen haben kann, werden die sozialen und wirtschaftlichen Kosten aber weiterhin hoch und die Entwicklungsvorteile weiterhin niedrig sein, ohne weitaus stärkere Arbeitsgesetze und Sozialschutzsysteme sowie funktionierende Arbeitsmarktvermittlungsmechanismen.

110. Die zweite Auswirkung besteht darin, dass die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und regionalen Konsultationsprozesse eine bedeutendere strategische Rolle spielen, wenn es darum geht, ihren Mitgliedstaaten politische Leitlinien und technische Rahmenbedingungen zur Förderung der Annahme und Umsetzung von harmonisierten Politiken

---

<sup>4</sup> Die Auswahl der Fragen beruht auf einer Überprüfung bestehender Vereinbarungen, Protokolle und Aktionspläne zur Arbeitsmigration in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften.

<sup>5</sup> Regionale Konsultationsprozesse sind zwischenstaatliche Konsultationsprozesse, die in vielen Fällen von der IOM unterstützt werden.

<sup>6</sup> IAA: *World of Work Report 2014: Developing with jobs*, Genf, S. 183.

<sup>7</sup> B. Deacon et al.: „Globalisation and the emerging regional governance of labour rights“ in *International Journal of Manpower*, Bd. 32, Nr. 3, 2011, S. 334-365.

an die Hand zu geben, die im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen stehen. Sie können Vertrauen, Geschlossenheit und Solidarität unter den Herkunftsländern fördern, statt einen ungezügelter Wettbewerb zu ermöglichen.

#### 4.1.2. Gemeinsamkeiten bei der Arbeitsmigrationssteuerung

111. Ein Überblick über die vergangenen 20 Jahre offenbart einige gemeinsame Merkmale, die sich aus der Konsolidierung der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ergeben und die den Grundstein für die Stärkung des regionalen Dialogs und der regionalen Zusammenarbeit legen:

- bis zu einem gewissen Grad Öffnung des Arbeitsmarkts für nichtnationale Arbeitskräfte und Qualifikationen, auch durch Qualifikationsanerkennungsrahmen;
- eine Wahrnehmung, dass eine gut gesteuerte Arbeitsmigration der Wirtschaft sowohl der Herkunfts- als auch der Zielländer Nutzen bringt und damit die regionale Entwicklung verbessert;
- eine Notwendigkeit, dass Arbeitsmigration innerhalb gestärkter nationaler Arbeitnehmer- und Sozialschutzsysteme stattfindet, die zunehmend harmonisiert werden sollten;
- eine Forderung nach einem nachhaltigen Dialog über Arbeitsmigration, zumindest auf zwischenstaatlicher Ebene;
- Stärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und ihrer Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Anbietern, einschließlich privater Arbeitsvermittler;
- ein Bedarf an wirksamen Schutzmechanismen für Wanderarbeitnehmer.

112. Etliche dieser Faktoren, wie Qualifikationsanerkennung und sozialer Schutz, stellen in Anbetracht der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen erhebliche Herausforderungen für die Aushandlung von Vereinbarungen dar. Außerdem sind nahezu alle regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Entwicklungsländern mit den folgenden Herausforderungen konfrontiert, die sie, wie in Abschnitt 4.2. dargelegt, auf sehr unterschiedliche Weise angehen:

- Wirksame und rechtzeitige Umsetzung von regionalen Vereinbarungen über Arbeitsmigration;
- Erhebung von harmonisierten Daten zur Arbeitsmigration;
- Förderung von effizienteren Koordinierungs- und Überwachungs- sowie Evaluierungsstrukturen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene;
- Vorgehen gegen den begrenzten politischen Willen zur Verbesserung der Arbeitsmigrationssteuerung auf innerstaatlicher Ebene;
- Regulierung des Verhaltens einer wachsenden Zahl von privaten Arbeitskräfteanwerbern, die die Entwicklung von faireren Anwerbungspraktiken behindern;
- Widerstand gegen die zunehmend negative öffentliche Meinung gegen eine Ausweitung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu Sozialschutzsystemen auf Ausländer (wie beispielsweise in der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) zu fremdenfeindlicher Gewalt oder unlängst während der Kampagne für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU).

113. Diese Herausforderungen bieten der IAO eine Gelegenheit zur Stärkung ihres technischen Kapazitätsaufbaus in Bezug auf internationale Arbeitsnormen und andere Ansätze.

#### 4.1.3. Allgemeine Trends bei der Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften

114. Eine ausführliche Darstellung der jüngsten Entwicklungen in Bezug auf Migrationsfragen in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften geht zwar über den Rahmen dieses Berichts hinaus, hier können aber einige allgemeine Trends aufgezeigt werden. Regionale Wirtschaftsgemeinschaften und regionale Kooperationsgremien weltweit haben eine Reihe von unterschiedlichen Modellen für die Arbeitsmigrationssteuerung angenommen. Im Großen und Ganzen reichen sie von Freizügigkeit mit der schrittweisen Beseitigung aller Hindernisse für Bewegungsfreiheit, Aufenthalt und Niederlassung (das EU-Modell, die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) oder der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR)), Erleichterung der Freizügigkeit für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (ASEAN, Karibische Gemeinschaft (CARICOM), SADC), über bloße Gegenseitigkeitsvereinbarungen in Bezug auf Visa oder einen regelmäßigen Informationsaustausch (Union des arabischen Maghreb (AMU)) bis zum Schutz der Arbeitnehmer der Subregion in Zielländern außerhalb der Region (Südasianische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (SAARC)) (siehe Übersicht 4.1).

115. Jede regionale Wirtschaftsgemeinschaft hat ihren eigenen Entwicklungspfad, ihr eigenes Leitungssystem, ihr eigenes Tempo und ihre eigenen Ziele, für die in der Regel die Geschichte jeder Region oder Subregion bestimmend ist. In den meisten Fällen wurden regionale Wirtschaftsgemeinschaften lange Zeit nach dem prägenden Einfluss von historischen Arbeitsmigrationsströmen auf bestimmte Volkswirtschaften gegründet. Auch wenn die Arbeitsmigration für sie oft eine zweitrangige Frage ist (wie die Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (CEN-SAD), AMU und SAARC), bemühen sich die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, die unbeabsichtigten Folgen von bereits bestehenden Arbeitsmigrationsströmen zu bewältigen.

116. Ein weiteres Merkmal der Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität auf der Ebene regionaler Wirtschaftsgemeinschaften ist die extreme Vielfalt der Größe und Hierarchie dieser Gemeinschaften. Während Lateinamerika und die Karibik und Asien und der Pazifik eine begrenzte Anzahl von subregionalen Wirtschaftsgemeinschaften aufweisen, haben die arabischen Staaten ein einziges regionales Integrationsgebilde, die GCC. Afrika hat eine regionale Organisation (die Afrikanische Union (AU)) und acht in diese eingebettete subregionale Organisationen, mit sich überschneidender Mitgliedschaft, aber ohne Übertragung supranationaler Befugnisse, ob auf AU- oder regionaler Ebene.

117. Schließlich, und das ist vielleicht das Wichtigste, gibt es Unterschiede bei den Finanzierungsmodellen und den Ressourcen von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Während diejenigen in Afrika, von der AU bis zu den subregionalen Organisationen, weitgehend von Gebermitteln abhängig sind (die 2015 beispielsweise 67 Prozent des AU-Haushalts ausmachten), sind andere regionale Wirtschaftsgemeinschaften völlig autark geworden oder sind es immer gewesen (ASEAN, EU, GCC, MERCOSUR, SARC). Dies zeigt, dass die Abhängigkeit von externen Mitteln zur Unterstützung von Arbeitsmigrationsplänen eine wirksame Koordinierung und Umsetzung auf der Sekretariatsbene innerhalb regionaler Gemeinschaften zu hemmen scheint, während Mitgliedstaaten in Regionen mit Haushaltsüberschüssen mit größerer Wahrscheinlichkeit über Fachministerien, insbesondere Arbeits- und Innenministerien, verfügen, die die Fähigkeit haben, Regionalpläne auf den Weg zu bringen und wirksam umzusetzen.

#### Übersicht 4.1. Entwicklung intraregionaler Migrations- und Mobilitätssysteme, die von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften angewendet werden (Stand Oktober 2016)

Art des intraregionalen Migrations- und Mobilitätssystems	Durchgesetzt und funktional	Laufende Entwicklung	Angenommene Grundsätze
Freizügigkeit auf der Grundlage der schrittweisen Beseitigung aller Hindernisse für Freizügigkeit, Aufenthalt und Niederlassung	EU, MERCOSUR	ECOWAS, EAC	AU, COMESA, CAN, ECCAS, IGAD, UNASUR
Erleichterung der Freizügigkeit für bestimmte Arbeitnehmergruppen		ASEAN, GCC	SADC, CARICOM
Gegenseitige Visafreiheit für kurzfristige Freizügigkeit und Informationsaustausch		APEC	CEN-SAD, AMU
Schutz der Arbeitnehmer aus der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft in Beschäftigung außerhalb dieser Gemeinschaft			SAARC

Anmerkung: APEC – Asiatisch-Pazifische Wirtschaftskooperation  
 CAN – Andengemeinschaft  
 EAC – Ostafrikanische Gemeinschaft  
 ECCAS – Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten  
 IGAD – Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde  
 UNASUR – Union südamerikanischer Nationen

#### 4.2. Herausforderungen und Reaktionen im Zusammenhang mit der regionalen Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität

118. Obschon sie nach wie vor mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert sind, die auf politische und gesellschaftliche Spannungen und bisweilen begrenzte finanzielle und personelle Kapazitäten zurückzuführen sind, die ihre eigene Entwicklung hemmen, sind regionale Wirtschaftsgemeinschaften zwangsläufig zu herausragenden Akteuren bei der Arbeitsmigrationssteuerung geworden. Die Beziehung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene spielt beim Aufbau von Interventionsstrategien eine entscheidende Rolle: bisweilen ist der regionale Prozess ein Hebel für die Beschleunigung und Harmonisierung von nationalen Prozessen, wie im Fall der regionalen Qualifikationsrahmen, die Ländern ohne innerstaatliche Rahmen helfen können (wie der regionale Qualifikationsrahmen der SADC); in anderen Fällen gibt ein Cluster von robusten Systemen auf nationaler Ebene einen sehr viel breiteren subregionalen Gruppenauftrieb bei der Schaffung von „Koalitionen der Willigen“ (wie beispielsweise im Fall von Argentinien, Chile und Uruguay innerhalb des MERCOSUR in Bezug auf die Ausweitung der sozialen Sicherheit).

##### 4.2.1. Verbesserung der Datenerhebung für die Politikgestaltung auf regionaler und nationaler Ebene

119. Für eine erfolgreiche Arbeitsmigration und -mobilität innerhalb der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften bedarf es unbedingt harmonisierter Daten. Die regionale Wirtschaftsgemeinschaft ist von der Größe her für eine Harmonisierung besonders geeignet, da die Mitgliedstaaten oft Gemeinsamkeiten bei statistischen Erhebungsmethoden aufweisen und ein gemeinsames Interesse an spezifischen Indikatoren haben. Zurückhaltung beim Austausch von Grenzkontrolldaten und Unterschiede bei Ressourcen, Erhebungshäufigkeit und statistischen Koordinierungsmechanismen stehen jedoch nach wie vor

einer besseren Integration im Weg. Einige regionale Wirtschaftsgemeinschaften haben jedoch bei der Koordinierung erhebliche Fortschritte erzielt.

120. Eines der am meisten fortgeschrittenen Beispiele in diesem Bereich ist die internationale Arbeitsmigrations-Statistikdatenbank des ASEAN, einer der Glanzpunkte der Dreigliedrigen Aktion der IAO zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern im Rahmen des Projekts für die ASEAN-Region (ASEAN-TRIANGLE). Die Datenbank ist die erste ihrer Art in der Region und ist in den arabischen Staaten repliziert worden.<sup>8</sup> Sie erfasst amtliche Regierungsdaten aus einer Reihe von statistischen Quellen über Zahl und Ströme der Wanderarbeitnehmer innerhalb der Region sowie über Staatsangehörige der verschiedenen Länder, die im Ausland leben oder arbeiten. Die Datenbank schließt eine wichtige Wissenslücke und stellt ein starkes Forschungsinstrument bereit, mit dessen Hilfe Entscheidungsträger und andere die internationalen migrantischen Arbeitskräfte innerhalb der Region profilieren und überwachen können.<sup>9</sup>

121. Ein weiteres Beispiel ist die Harmonisierung der Arbeitsmigrationsmodule der Mitgliedstaaten der SADC über Arbeitskräfteerhebungen und die Schulung der Statistikbeamten aller 15 Mitgliedstaaten in Standard-Berichterstattung im Rahmen des SADC-Arbeitsmigrations-Aktionsplans 2013-15, was im Aktionsplan 2016-19 fortgeführt werden wird.<sup>10</sup>

122. Die Unterstützung der IAO für die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften könnte durch eine systematischere Verfügbarkeit von Statistiken und Ressourcen bei ILOSTAT und NORMLEX, gegliedert nach regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, verstärkt werden. Außerdem könnte eine systematischere Sensibilisierung der Mitgliedsgruppen und Sekretariatsmitarbeiter auf der Ebene der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft durchgeführt werden, um sie neben den nationalen Arbeitsverwaltungen mit den IAO-Instrumenten vertraut zu machen.

123. Für die Politikgestaltung sind sowohl quantitative als auch qualitative Daten von Bedeutung. Diesbezüglich hat sich ECOWAS für eine Reihe von gezielten Untersuchungen und Leitfäden zu Fragen wie Umsetzung bestehender Protokolle, Arbeitsmarktinformationssysteme, Koordinierung der sozialen Sicherheit, wirksamer Schutz von Wanderarbeitnehmern und Abstimmung von Politiken entschieden, um ihre regionalen Integrationsprozesse zu verbessern. Die IAO hat diese Bemühungen durch die Beteiligung an dem gemeinsamen Programm für Personenfreizügigkeit und Migration in Westafrika (2013-18) unterstützt, das von der Europäischen Kommission finanziert wird.

#### 4.2.2. Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

124. Der Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern ist ein Bereich, in dem die Umsetzung immer noch zu begrenzt ist. Einige Entwicklungen sind jedoch ermutigend. Die Erklärung über den Schutz und die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern, die im Jahr 2007 von den ASEAN-Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, schreibt u.a. menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen und einen Beschäftigungsschutz für Wanderarbeitnehmer in der ASEAN-Region vor. ASEAN hat sich verpflichtet, bis

---

<sup>8</sup> Migration and Government Network (MAGNET), das derzeit von ILOSTAT gehostet wird.

<sup>9</sup> Die internationale Arbeitsmigrations-Statistikdatenbank des ASEAN und die zugehörigen Materialien, wie ein Leitfaden und ein analytischer Bericht, sind vom Asia Pacific Migration Network aus zugänglich unter: <http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>.

<sup>10</sup> IAA: *Report on SADC Capacity-Building Workshop on Work Statistics (19th ICLS Resolution) and Labour Migration Statistics*, 15.-19. Dez. 2014, Johannesburg.

April 2017 ein Instrument zur Umsetzung dieser Erklärung auszuhandeln. Die IAO hat die Bemühungen des ASEAN in diesem Bereich unterstützt. Aufbauend auf seiner regionalen Arbeit hat sich das ASEAN-TRIANGLE-Projekt der IAO (2012-16) darauf konzentriert, ASEAN bei der Reduzierung der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern in der Region durch eine verstärkte reguläre und sichere Migration und einen verbesserten Arbeitnehmerschutz zu unterstützen. Ziel war es, die regionalen Ansätze effektiver zu gestalten und die Kapazitäten der Institutionen des Verbands zu stärken. Zwei weitere Projekte, ASEAN-TRIANGLE-Phase II (2017-20) und TRIANGLE II (2016-26) verfolgen einander ergänzende Ziele und sind durch eine kombinierte regionale Theorie des Wandels miteinander verknüpft.<sup>11</sup>

125. Fragen des Schutzes betreffen manchmal speziell bestimmte Berufe und Arbeitnehmergruppen, und aus diesem Grund kann ein Korridoransatz innerhalb regionaler Wirtschaftsgemeinschaften nützlich sein. Das Globale Aktionsprogramm der IAO für migrantische Hausangestellte (2013-16) verfolgte einen originellen Ansatz, indem es Schutzkriterien mit einem Migrationskorridoransatz verband. Das Programm gipfelte in der Veranstaltung eines dreigliedrigen interregionalen Wissensaustausch-Forums für bewährte Praktiken und Erkenntnisse bei der Förderung internationaler Zusammenarbeit und Partnerschaften zur Verwirklichung einer fairen Migrationsagenda für migrantische Hausangestellte in Afrika, den arabischen Staaten und Asien, das im Mai 2016 in Madagaskar stattfand (siehe Kapitel 3).<sup>12</sup>

126. Auch die GCC-Länder kämpfen mit einem Arbeitsmigrations- und -mobilitätsmodell, das zwar ziemlich liberal ist, wenn es darum geht, Arbeitskräfte ins Land zu holen, dem aber der Vorwurf gemacht wird, dass es nicht die inakzeptablen Arbeitsbedingungen angeht, mit denen viele Migranten konfrontiert sind. Es sind jedoch einige Änderungen vorgenommen worden. Im Jahr 2014 verabschiedete die Dritte Ministerkonsultation des Abu Dhabi-Dialogs zwischen asiatischen Herkunftsländern und arabischen Zielländern die Erklärung von Kuwait, die auf die Agenda der IAO für faire Migration und die Bedeutung einer fairen Anwerbung Bezug nimmt. Die Vierte Tagung hoher Beamter des Abu Dhabi-Dialogs im Mai 2016 sprach die Empfehlung aus, dass die kommende Vierte Ministerkonsultation die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit bei der Entwicklung, Zertifizierung und Anerkennung von Qualifikationen und die Nutzung der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen bei der Entwicklung einer Musterzulassungs- und Mobilitätspolitik thematisieren soll. Im Mittelpunkt des IAO-Projekts für regionale faire Migration im Nahen Osten (FAIRWAY) (2016- 18) steht außerdem das Elend der verletzlichsten Arbeitnehmer, nämlich derjenigen, die hauswirtschaftliche Arbeit verrichten und im Baugewerbe tätig sind. Ziel des Projektes ist es, auf der Grundlage evidenzbasierter Forschung politische Veränderungen herbeizuführen, eine verbesserte Umsetzung von Gesetzen und Politiken zu unterstützen und diskriminierende Einstellungen gegenüber Wanderarbeitnehmern zu bekämpfen.

127. Auch die Mitgliedsgruppen der IAO haben Instrumente zum Schutz von Wanderarbeitnehmern entwickelt. Dazu gehören die Verwendung der bilateralen ACTRAV-IGB-

<sup>11</sup> ASEAN-TRIANGLE-Phase II wird von 2017 bis 2020 laufen und von Kanada finanziert werden. Das TRIANGLE II-Projekt wird von 2016-26 laufen und von Australien finanziert werden: [http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS\\_428584/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_428584/lang--en/index.htm). Zu mehreren konkreten Beispielen für Schutzergebnisse siehe das TRIANGLE-Projekt für die Größere Mekong-Subregion (2010-15) unter: [http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS\\_304802/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_304802/lang--en/index.htm).

<sup>12</sup> Die Ergebnisse des globalen Aktionsprogramms sind zugänglich unter: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS\\_454724/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm).

Mustergewerkschaftsvereinbarung<sup>13</sup> und eines Handbuchs für Gewerkschafter zum Schutz von Wanderarbeitnehmern<sup>14</sup> bei der Entwicklung des Aktionsplans 2015-19 für den Schutz von Wanderarbeitnehmern durch die Kommission der Gewerkschaften des Indischen Ozeans, eine subregionale Gewerkschaftsplattform. Ein weiteres Beispiel ist die Erstellung eines Handbuchs für Gewerkschafter im Rahmen des ASEAN-TRIANGLE-Projekts.<sup>15</sup>

#### 4.2.3. Abgleich der Fähigkeiten und Qualifikationen von Wanderarbeitnehmern mit den verfügbaren Arbeitsplätzen über Grenzen hinweg

128. Die Anerkennung von Fähigkeiten und Qualifikation und ihr Abgleich mit den entsprechenden Tätigkeiten sind eine wesentliche Voraussetzung für die effektive Mobilität von Wanderarbeitnehmern innerhalb einer Region und sind auf der Agenda vieler regionaler Wirtschaftsgemeinschaften mehr und mehr zu einem Thema geworden. In Folge unterschiedlicher Bildungssysteme und -traditionen auf nationaler Ebene gibt es immer noch große Hindernisse, und gleichzeitig wird zu viel Gewicht auf formelle akademische Qualifikationen zum Nachteil der Wanderarbeitnehmer mit beruflicher und handwerklicher Erfahrung gelegt. Die Harmonisierung der Verfahren für die Anerkennung von Qualifikationen auf subregionaler oder regionaler Ebene stellt nach wie vor eine Herausforderung dar.

129. Da Arbeitskräfte mit geringen bis mittleren Qualifikationen in Modellen für formelle Qualifikationsrahmen oft vernachlässigt werden, besteht ein Bedarf an regional anerkannten „Übertragungsinstrumenten“, die eine leichte Evaluierung von Kompetenzen ungeachtet der Qualifikationsnachweise der Wanderarbeitnehmer ermöglichen. Dieses Prinzip liegt den regionalen Musterkompetenznormen für Asien und dem Pazifik zugrunde, die keine Qualifikationsniveaus definieren, sondern Kompetenzen zu logischen Gruppen zusammenfassen, die erforderlichenfalls in das Klassifizierungssystem jedes Landes übertragen werden können. Der neueste Leitfaden dieser Art, der hauswirtschaftliche Arbeit betrifft,<sup>16</sup> dürfte für mehr als 20 Millionen Hausangestellte in Asien und dem Pazifik eine Hilfe sein.

130. Im Januar 2015 wurde der Gemeinsame Markt der GCC weiter integriert, um eine volle Gleichstellung von GCC-Bürgern in Bezug auf Beschäftigung, Sozialversicherung und Altersversorgung zu ermöglichen. An der Interoperabilität von fachlichen Qualifikationen wird ebenfalls gearbeitet. Nicht-GCC-Bürger sind aber in diese Bemühungen (noch) nicht einbezogen. Ein gemeinsames IOM-IAO-Projekt für eine bessere Anerkennung von Qualifikationen und eine Verringerung der Verletzlichkeit von sri-lankischen Bauarbeitern in ausgewählten GCC-Ländern zielte darauf ab, die Qualifikationen dieser Diaspora von Arbeitsmigranten in der Region zu stärken. Das Projekt wird derzeit in den Vereinigten Arabischen Emiraten umgesetzt.

---

<sup>13</sup> Siehe Kapitel 3, Kasten 3.4.

<sup>14</sup> IAA: *Report on SADC Capacity-Building Workshop on Work Statistics (19th ICLS Resolution) and Labour Migration Statistics*, ILO-ACTRAV, Genf, 2008.

<sup>15</sup> IAA: *Good practices on the role of trade unions in protecting and promoting migrant workers' rights in Asia*, RO-Asien und der Pazifik, Bangkok, 2014.

<sup>16</sup> IAA: *Domestic Work*, Regional Model Competency Standards Series, Genf, 2015.

#### 4.2.4. Verbesserter sozialer Schutz, auch durch die Koordinierung der Rechte und Leistungen der sozialen Sicherheit

131. Wanderarbeitnehmer leisten zwar Beiträge zum System der sozialen Sicherheit entweder ihres Heimatlands oder ihres Ziellands, mangels Koordinierung der sozialen Sicherheit wegen fehlender zwei- oder mehrseitiger Vereinbarungen haben sie oft aber nur geringe oder keine Leistungsansprüche, was zur Folge haben kann, dass sie nach den Systemen der Länder, in denen sie gearbeitet haben, keine Leistungen beziehen können.

132. Die regionale Dimension ist ein besonders geeignetes Niveau für die Verbesserung der Koordinierung, die Erarbeitung gemeinsamer Standards und Vorschriften, die Förderung von Solidarität und den Schutz von Wanderarbeitnehmern. Ein wichtiger Vorteil multilateraler Vereinbarungen gegenüber bilateralen Vereinbarungen (wie in Kapitel 3 erörtert) besteht darin, dass in dem durch die Vereinbarung erfassten Gebiet die gleichen Bestimmungen für alle Wanderarbeitnehmer gelten, ungeachtet ihres Herkunftslands.

133. Fortschritte bei der Annahme von multinationalen Rahmen auf regionaler und inter-regionaler Ebene sind in allen Regionen zu verzeichnen gewesen, und die meisten sind von der IAO unterstützt worden (Kasten 4.1). Eine harmonische Umsetzung bleibt jedoch eine große Herausforderung, und es bedarf weiterer Unterstützung, um die Kapazitäten zu stärken.

##### **Kasten 4.1**

##### **Beispiele für regionale Vereinbarungen über soziale Sicherheit, denen die Unterstützung und das Fachwissen der IAO zugute gekommen sind**

- ❑ EU-Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (EU-Mitgliedstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz)
- ❑ ASEAN-Erklärung über die Stärkung des sozialen Schutzes
- ❑ Multilaterale iberoamerikanische Vereinbarung über soziale Sicherheit (die von 12 lateinamerikanischen Ländern, Portugal und Spain unterzeichnet worden ist)
- ❑ CAN-Vorschlag für einen Anden-Migrationsstatus
- ❑ CARICOM-Vereinbarung über soziale Sicherheit (13 Länder der karibischen Region)
- ❑ Multilaterale CIPRES (Innerafrikanische Konferenz über Sozialwohl)-Vereinbarung über soziale Sicherheit (15 französischsprachige Länder in West- und Zentralafrika und im Indischen Ozean)
- ❑ Allgemeine ECOWAS-Konvention über soziale Sicherheit (ermöglicht es im Ruhestand lebenden Migranten und Wanderarbeitnehmern, die in einem der ECOWAS-Mitgliedstaaten gearbeitet hatten, ihr Recht auf soziale Sicherheit in ihrem Herkunftsland auszuüben)
- ❑ Multilaterale MERCOSUR-Vereinbarung über soziale Sicherheit

#### 4.2.5. Die Rolle des sozialen Dialogs bei der regionalen Arbeitsmobilität

134. Die Geschichte der Beziehung zwischen Arbeitsmigration und sozialem Dialog unterscheidet sich von Land zu Land sehr stark. Zu den Problemen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog über Arbeitsmigrationsfragen gehören das Fehlen jeglicher dreigliedriger Tradition unter Innen- und Außenministerien, die in vielen Ländern immer noch für die Steuerung der Migration verantwortlich sind, und Hindernisse für die Vereinigungsfreiheit sowie das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen für natio-

nale wie migrantische Arbeitskräfte. Insgesamt gesehen ist die Steuerung der Arbeitsmigration durch ein Defizit an sozialem Dialog gekennzeichnet gewesen.<sup>17</sup>

135. Die gegenwärtige Konsolidierung der Arbeitsmigrationssysteme innerhalb regionaler Wirtschaftsgemeinschaften sollte als Gelegenheit gesehen werden, die Grundsätze des dreigliedrigen sozialen Dialogs in den Prozessen der Arbeitsmigrationssteuerung zu verankern, was durch Kapazitätsaufbau für die einschlägigen Institutionen und Sozialpartner unterstützt werden muss.

136. Zwar gibt es immer noch Hindernisse für einen besseren sozialen Dialog über Arbeitsmigrationsfragen, in vielen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften sind aber zahlreiche sachliche Durchbrüche zu verzeichnen gewesen (Übersicht 4.2).

#### Übersicht 4.2. Sozialer Dialog in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften

Regionale Wirtschaftsgemeinschaften	Getroffene Maßnahmen
ASEAN	Das ASEAN-Forum für Arbeitsmigranten ist ein gutes Beispiel für einen robusten und funktionierenden dreigliedrigen Dialog über Arbeitsmigrationsfragen. Seine Einrichtung ist durch das ASEAN-TRIANGLE I-Projekt der IAO unterstützt worden, das von Anfang an einen dreigliedrigen Ansatz verfolgt und mehrere dreigliedrige ASEAN-Fachtagungen unterstützt hat. Diese Bemühungen werden innerhalb des ASEAN-TRIANGLE II der IAO weitergeführt werden.
CAN und MERCOSUR	Sowohl die CAN als auch MERCOSUR haben interne dreigliedrige Strukturen, die regelmäßig Arbeitsmigrationsfragen behandeln oder die ausschließlich der Steuerung der Arbeitsmigration gewidmet sind, wie das Andeninstrument für Arbeitsmigration der CAN oder die Technische Untergruppe Nr. 10 des MERCOSUR.
CARICOM	In der CARICOM haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerräte eine Vereinbarung unterzeichnet, um die Geschäftstätigkeit und die Freizügigkeit von Arbeitnehmern durch eine harmonisierte Gesetzgebung zu erleichtern.
ECOWAS	Im Dezember 2010 nahmen die ECOWAS-Mitgliedstaaten den Entwurf eines Ergänzungsgesetzes zur Einrichtung des ECOWAS-Forums für sozialen Dialog an, wodurch dieses von der IAO unterstützte Gremium formalisiert wurde.
SADC	Der Beschäftigungs- und Arbeitssektor der SADC zeichnet sich durch eine dreigliedrige Arbeitsweise aus: der SADC-Arbeitsmigrationsplan (2016-19) und der Arbeitsmigrations-Politikrahmen von 2014 sind das Ergebnis von „dreigliedrig plus“-Diskussionen und -Verhandlungen, die von der IAO unterstützt wurden.

#### 4.2.6. Anpassung der IAO an Herausforderungen im Rahmen der regionalen Integration

137. Der Ansatz der IAO zur Entwicklungshilfe im Bereich der Arbeitsmigration wird durch ihre Normen, Bezugsrahmen und Prioritäten geprägt. Diese sind überwiegend für Interventionen auf innerstaatlicher Ebene geschaffen worden. Die IAO musste sie daher anpassen, um dem zunehmenden Bedarf an Entwicklungszusammenarbeit der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften Rechnung zu tragen.

<sup>17</sup> IAA: *International cooperation and social dialogue for well-governed national and international labour migration and regional mobility*, Hintergrundpapier für die Dreigliedrige Fachtagung der IAO über Arbeitsmigration, Genf, 4.-8. Nov. 2013 (nicht veröffentlicht).

### *Internationale Arbeitsnormen*

138. Die internationalen Arbeitsnormen sind nach wie vor ein wesentliches Instrument für die Harmonisierung und Konvergenz von Rechtsvorschriften und Orientierungsrahmen auf nationaler und regionaler Ebene. Dies hat zwar nicht unbedingt seinen Niederschlag in höheren Ratifikationsraten der IAO-Übereinkommen Nr. 97 und 143 gefunden, die Verweise auf sie und auf damit zusammenhängende Übereinkommen und Empfehlungen (wie die Übereinkommen Nr. 181 und 189 und die Empfehlungen Nr. 86 und 151) als Mustervorschriften, die einen Maßstab für nationale Rechte darstellen und Jurisprudenz und Klagen unterstützen, sind jedoch fortlaufend in die Arbeitsmigrationsagenden regionaler Wirtschaftsgemeinschaften eingeflossen. So haben sich der SADC-Arbeitsmigrations-Politikrahmen von 2014, die allgemeine ECOWAS-Konvention über soziale Sicherheit von 2012, die ASEAN-Erklärung über den Schutz und die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern von 2007 und das CAN-Instrument für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit alle unmittelbar an den IAO-Übereinkommen und -empfehlungen im Zusammenhang mit der Migration orientiert.

139. Die anhaltende Relevanz der internationalen Arbeitsnormen lässt sich auch an den jüngsten Ratifikationen neuer Instrumente wie des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, in Lateinamerika, Afrika und Asien, an der Aufnahme der Ratifizierungsverfahren für die Übereinkommen Nr. 97 und 143 in die Tagesordnung mehrerer regionaler Wirtschaftsgemeinschaften, insbesondere in Afrika (wie das Gemeinsame Arbeitsmigrationsprogramm der AU), und an der Bezugnahme auf IAO-Normen wie die Empfehlung Nr. 86 und das beigefügte bilaterale Musterarbeitsabkommen (siehe Kapitel 4) als Benchmarking-Instrumente in regionalen Leitlinien ablesen.<sup>18</sup> Außerdem sind zahlreiche Diskussionen und Schulungen durchgeführt worden, die von der IAO und anderen Organisationen unter Verwendung von IAO-Instrumenten -und Normen als Schulungsmaterial koordiniert wurden.<sup>19</sup>

### *Entwicklungszusammenarbeit und regionale Strategien zu Arbeitsmigration*

140. Neben Projekten der Entwicklungszusammenarbeit (Kasten 4.2) hat die IAO auch regionale Arbeitsmigrationsstrategien entwickelt, die sich an den von den Mitgliedsgruppen auf IAO-Regionaltagungen festgelegten politischen Prioritäten orientieren. Auf der 16. Regionaltagung für Asien und den Pazifik, die im Dezember 2016 in Bali veranstaltet wurde, wurde die Verbesserung der Arbeitsmigrationspolitiken auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen als vorrangiges Anliegen für die innerstaatliche Politik und das innerstaatliche Handeln festgelegt.<sup>20</sup> Diese Strategien werden über die Regionalbüros und die Teams für menschenwürdige Arbeit der IAO mit technischer Unterstützung durch die Abteilung Arbeitsmigration auf den Weg gebracht. Durch

<sup>18</sup> IOM: *Regional Guidelines for the Development of Bilateral Labour Agreements in the Southern African Development Community*, Genf, 2016.

<sup>19</sup> Einige jüngste Beispiele sind: IAA-ACTRAV: *Trade Union Manual on Export Processing Zones*, Genf, 2014; IAA: *Achieving decent work for domestic workers: An organizer's manual to promote ILO Convention No. 189 and build domestic workers' power*, Genf, 2012.

<sup>20</sup> IAO: *Bali Declaration*, angenommen auf der 16. Regionaltagung für Asien und den Pazifik in Bali, Indonesien, am 9. Dezember 2016, Abs. 8. Siehe auch die *Erklärung von Addis Abeba der 13. Afrikanischen Regionaltagung der IAO im Jahr 2015*, die als kontinentweite politische Priorität „die Stärkung der Steuerung der Arbeitsmigration auf nationaler, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene und die Entwicklung von Politiken, die den Arbeitsmarktbedürfnissen Rechnung tragen“ auf der Grundlage der internationalen Arbeitsnormen und im Einklang mit dem multilateralen Rahmen der IAO für Arbeitsmigration bestimmte. AFRM.13/D.8, Abs. 13(l).

das rasche Aufkommen von vielfältigen regionalen Partnern, regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und regionalen Sozialpartnern hat sich die Zahl der Ersuchen um Intervention erhöht bei gleichzeitiger Erweiterung ihres Umfangs. Die IAO-Außendienststruktur ist optimiert worden, um die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen und eine Unterstützung sowohl auf nationaler und regionaler als auch auf subregionaler Ebene zu ermöglichen.

**Kasten 4.2**  
**Beispiele für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zur**  
**Stärkung der Verknüpfungen zwischen regionalen**  
**Wirtschaftsgemeinschaften und Mitgliedstaaten**

Von der IAO unterstützte Projekte der Entwicklungszusammenarbeit haben sich auf mehrere wesentliche Dimensionen der Arbeitsmigrationssteuerung auf der Ebene der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft und auf der nationalen Ebene konzentriert und entweder die Kohäsion der Rahmenregelungen einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft oder die Fähigkeit der Mitgliedstaaten einer Gemeinschaft zur Einhaltung bestehender Rahmenregelungen verstärkt. Sie waren ein wichtiger Schwerpunkt der technischen Unterstützungsarbeit in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Nachstehend folgen einiger der jüngsten Beispiele:

- ❑ das Gemeinsame Arbeitsmigrationsprogramm, das von der AU-Kommission mit Unterstützung der IAO, der IOM und der Wirtschaftskommission der UN für Afrika koordiniert wurde (Stadium der Ressourcenmobilisierung);
- ❑ Unterstützung des Programms für Personenfreizügigkeit und Migration in Westafrika, das von der Europäischen Kommission finanziert und von ECOWAS mit Unterstützung der IOM, des Internationalen Zentrums für Migrationspolitikentwicklung und der IAO koordiniert wird (2013-18);
- ❑ Unterstützung des ASEAN-Forums für Arbeitsmigranten unter Beteiligung der IAO, der IOM und von UN-Women;
- ❑ Entwicklung und Umsetzung des SAARC-Aktionsplans zu Arbeitsmigration, unterstützt von der IAO und der IOM.

141. Als Richtschnur für Interventionen und die interne Organisation der IAO werden in regelmäßigen Zeitabständen interne regionale Diagnosen durchgeführt. Eine Diagnose und eine Strategie für Arbeitsmigrationstätigkeiten in der Region Afrika wurden im Jahr 2012 in Auftrag gegeben.<sup>21</sup> Die IAO-Regionalbüros in Asien und dem Pazifik und in Lateinamerika und der Karibik haben Situationsberichte und strategische Pläne für die Zweijahresperiode 2016-17 erstellt,<sup>22</sup> während die personellen Ressourcen der IAO, die für die technische Unterstützung der Arbeitsmigration bereitgestellt werden, von einem regionalen Spezialisten im Jahr 2012 auf fünf im Jahr 2016 (in Lateinamerika, Asien und den arabischen Staaten) aufgestockt worden sind.

142. Die IAO hat vor Kurzem auch das Prinzip ihrer Programme für menschenwürdige Arbeit, die ursprünglich nur auf nationaler Ebene durchgeführt wurden, auf die Subregionen ausgeweitet. Diese Pläne legen einvernehmliche Prioritäten über Zyklen von vier bis fünf Jahren fest. Zwar sind bisher nur drei subregionale Programme für menschenwürdige

---

<sup>21</sup> A. Segatti und Z. Jinnah: *Diagnostic Exercise for an ILO Strategy on Labour Migration in Africa*, Afrikanisches Zentrum für Migration & Gesellschaft, Johannesburg, 2014.

<sup>22</sup> IAO: *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región* [Arbeitsmigration in Lateinamerika und der Karibik: Diagnose, Strategie und Arbeitsfelder der IAO], RO-Lateinamerika und die Karibik, Lima, 2016; IAO: *Labour Migration in Asia and the Pacific: Office Strategy Paper for 2016-17*, Bangkok, RO-Asien und der Pazifik, 2016 (nicht veröffentlicht).

Arbeit auf den Weg gebracht worden, zwei von ihnen, in der EAC (2010-15) und der SADC (2013-19), weisen unter ihren Prioritäten aber starke Komponenten der Arbeitsmigration auf.

#### 4.3. Regionale Wirtschaftsgemeinschaften, regionale Konsultationsprozesse zu Migration und Handelsabkommen mit Komponenten der Arbeitsmobilität

143. Neben den zunehmend formalisierten Arbeitsmigrationssystemen, die sich in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften finden, sollten bei der Gestaltung der derzeitigen Arbeitsmigrationssteuerung auf regionaler Ebene mindestens zwei Prozesse ebenfalls berücksichtigt werden. Der erste betrifft die Rolle von zwischenstaatlichen regionalen Konsultationsprozessen, die seit Jahrzehnten zu den regionalen Dialogen über Arbeitsmigrationsfragen beitragen. Der zweite betrifft das Aufkommen eines Parallelsystems des Arbeitnehmerschutzes in internationalen Handelsabkommen und die Folgen für die Behandlung von Wanderarbeitnehmern, die bereits ersichtlich sind.

##### 4.3.1. Regionale Konsultationsprozesse zu Migration: Lehren für die technische Unterstützung

144. Regionalen Konsultationsprozessen, definiert als „beschränkte Informationsaustausch- und Diskussionsforen für Staaten mit einem Interesse an der Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Migration“<sup>23</sup>, ist seit ihren Anfängen Mitte der 1980er und Anfang der 1990er Jahre anhaltende Aufmerksamkeit geschenkt worden.

145. Bestehende Organisationen für regionale Integration werden durch regionale Konsultationsprozesse weder ersetzt noch überschneiden sie sich mit ihnen; ihre Rolle unterscheidet sich von derjenigen bestehender formeller Organisationen.<sup>24</sup> Ihre Aufgabe ist es, zwischen sehr unterschiedlichen Organisationskulturen (oft zwischen Sicherheits- und Arbeitsministerien) einen Konsens herbeizuführen.<sup>25</sup>

146. Regionale Konsultationsprozesse innerhalb regionaler Wirtschaftsgemeinschaften oder ähnlicher Organe<sup>26</sup> oder in ihrer Nähe können leicht formelle regionale Vereinbarungen über Migration hervorbringen (wie jüngste Entwicklungen in der ECOWAS in Bezug auf den Migrationsdialog für Westafrika und in der SADC in Bezug auf den Migrationsdialog für das südliche Afrika zu bestätigen scheinen). So ist auch das Potenzial für den Übergang von de facto- zu de jure-Kohärenz bei der Migrationssteuerung in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, in deren Mittelpunkt der Handel und die gemein-

<sup>23</sup> C. Harns: *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*, IOM Migration Research Series, Nr. 45, IOM, Genf, 2013, S. 19.

<sup>24</sup> Nach zwei von der IOM 2010 und 2013 in Auftrag gegebenen Studien. Siehe ebd. und R. Hansen: *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM Migration Research Series, Nr. 38, IOM, Genf, 2010.

<sup>25</sup> F. Channac: „The evolution of international decision-making processes concerning migrations: A comparison between formal and informal multilateral fora“, in G. Zincone (Hrsg.): *Immigration Politics: Between Centre and Periphery; National States and the EU*, ECPR Press, Colchester, Vereinigtes Königreich, 2002.

<sup>26</sup> Es ist wichtig, zwischen eigenständigen regionalen Konsultationsprozessen, deren Entwicklung und Funktionsweise sich von denen regionaler Organisationen für Integration unterscheidet, und tragenden regionalen Konsultationsprozessen zu unterscheiden, die als eines der tragenden Elemente regionaler Organisationen für Integration anerkannt werden (der Gemeinsame Markt für das östliche und südliche Afrika (COMESA) und die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (IGAT) sind Beispiele hierfür), oder bestehenden formellen zwischenstaatlichen Prozessen. Harns, a.a.O., S. 19, 28-32.

same Nutzung von regionalen Humanressourcen steht (wie ASEAN und sein Forum für Arbeitsmigranten), stärker ausgeprägt.<sup>27</sup>

147. In Anbetracht ihrer einheitlichen Zielsetzung, der politischen Zusammenarbeit, der Vertrautheit der staatlichen Dienststellen mit ihren regionalen Pendanten und einer Reihe von „weichen“ Koordinationsfähigkeiten könnten regionale Konsultationsprozesse als nützliche Plattformen für regionale Arbeitsmigrations-Steuerungsrahmen dienen. Da die IOM als Sekretariat fungiert und globale Tagungen von regionalen Konsultationsprozessen einberuft,<sup>28</sup> könnte die IAO sich um eine Stärkung ihrer Zusammenarbeit mit diesen Prozessen bemühen, um dafür zu sorgen, dass IAO-Ansätze und -Normen stärker berücksichtigt werden können, und um den Mitgliedsgruppen dabei zu helfen, sich besser zu engagieren.

148. Bisher sind die regionalen Konsultationsprozesse für den dreigliedrigen sozialen Dialog nicht besonders förderlich gewesen. Sie werden meistens von Fragen im Zusammenhang mit dem Entwicklungspotenzial von Migrationsströmen beherrscht, was sich im Großen und Ganzen bewährt hat.<sup>29</sup> In anderen Fällen dagegen, wie bei den Zwischenstaatlichen Konsultationen über Migration, Asyl und Flüchtlinge und dem Bali-Prozess zu Menschenhandel, Menschenhandel und damit zusammenhängenden transnationalen Verbrechen, stehen Migrationskontrolle und -sicherheit im Vordergrund. Die Grundsätze des IAO-Ansatzes des dreigliedrigen sozialen Dialogs, der nicht nur Inklusivität, sondern auch gleiches Mitspracherecht der dreigliedrigen Partner voraussetzt, unterscheiden sich vom Grundsatz der allgemeinen Integration, der in regionalen Konsultationsprozessen anzutreffen ist. Dies hat bisweilen Unterschiede in der Vertretung zwischen dreigliedrigen Strukturen (beispielsweise unter Führung von Arbeitsministerien) und regionalen Konsultationsprozessen zur Folge, in denen die Sozialpartner nicht vertreten sind (wie bei den Zwischenstaatlichen Konsultationen und dem Abu Dhabi-Dialog) oder in denen ihnen nicht die gleiche Bedeutung eingeräumt wird wie staatlichen Stellen. Die IAO könnte daher einen Beitrag zur Förderung des sozialen Dialogs in diesen Prozessen leisten, insbesondere dann, wenn Arbeitsfragen erörtert werden.

#### 4.3.2. Handelsabkommen und Arbeitsmobilität

149. In regionalen und bilateralen Handelsabkommen ist allgemein eine Zunahme arbeitsbezogener Bestimmungen zu verzeichnen, wie in einem unlängst erschienenen IAA-Bericht festgestellt wurde.<sup>30</sup> Trotz der wachsenden Zahl von Untersuchungen haben sich die vorliegenden Studien<sup>31</sup> nicht unmittelbar mit den Auswirkungen dieser Abkommen auf die Arbeitsbedingungen der Wanderarbeitnehmer beschäftigt. Eine Ausnahme ist ein

---

<sup>27</sup> Ebd., S. 87-88.

<sup>28</sup> Für mehr Informationen über die Rolle der IOM siehe: <http://www.iom.int/global-rcp-meetings>.

<sup>29</sup> Harns, a.a.O., S. 87.

<sup>30</sup> IAA: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, Genf, 2016, S. 11.

<sup>31</sup> S. Lavenex und F. Jurje: „The Migration-Trade Nexus: Migration Provisions in Trade Agreements“, in L.S. Talani und S. McMahon (Hrsg.), *Handbook of the International Political Economy of Migration*, Elgar, World Trade Institute, 2016, vergleichen ursprüngliche Absichten im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen, 1995, der Welthandelsorganisation mit den derzeitigen Bestimmungen aus einer theoretischen Perspektive; der IAA-Bericht *Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten*, Abs. 125-126, geht nur kurz auf Arbeitsbestimmungen in bilateralen und regionalen Handelsabkommen ein; der IAA-Bericht *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, a.a.O., dokumentiert die Auswirkungen von Arbeitsbestimmungen auf den Handel statt auf die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer; und die IAO-ACT/EMP-*Research note: Labour and social policy components in current trade agreements in Asia and the Pacific*, März 2015, konzentriert sich auf die Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die Annahme von nichtnachhaltigen nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften.

vor Kurzem erschienener Bericht des UN-Sonderberichterstatters für die Menschenrechte von Migranten.<sup>32</sup>

150. Dieser Bericht warnt, dass Handelsabkommen die Verletzlichkeiten von gering-bezahlten Migranten verschärfen und ihre Menschenrechte unmittelbar und systematisch verletzen können. Zwar haben die meisten Regierungen während der letzten beiden Jahrzehnte Abkommen geschlossen, die Menschenrechtsbestimmungen enthalten, dies hat aber zu einer „verstärkten Fragmentierung bei der Auslegung von internationalen Menschenrechtsstandards sowie zu einer nachteiligen Anwendung von Arbeitsmobilitätsvereinbarungen und Einwanderungsgesetzen geführt, wodurch die Menschenrechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien effektiv beeinträchtigt worden sind“.

151. Der Sonderberichterstatter schlägt die Abfassung und Annahme eines globalen Mobilitätsrahmens in multilateralen und bilateralen Handelsabkommen vor, der die Schutzmaßnahmen für Migranten stärken würde. Ein solcher Rahmen könnte auf den im Multilateralen Rahmen der IAO für Arbeitsmigration von 2006 und in der Mustervereinbarung in der IAO-Empfehlung Nr. 86 (siehe Kapitel 3) festgelegten Schutzmaßnahmen aufbauen.<sup>33</sup> Der Sonderberichterstatter argumentiert, dass es nur durch das Ergreifen „aktiver Maßnahmen zur Verknüpfung von Menschenrechten und Handelserwägungen ... [möglich sein wird] ... , die inhärenten Machtungleichgewichte in der globalen Wirtschaft und die asymmetrische Betonung wirtschaftlicher Effizienz und kurzfristiger Gewinne zum Nachteil der Arbeitsmigranten abzuschwächen“. <sup>34</sup> Diese Frage wird möglicherweise in den Diskussionen um neue Steuerungsmechanismen im Rahmen des neuen Globalen Migrationspakts zur Sprache gebracht werden. Die IAO wird vielleicht prüfen wollen, wie sie sich am besten in diese Diskussion einbringt.

#### 4.4. Schlussfolgerung

152. Die Integration der Arbeitsmärkte hat weltweit zweifellos Fortschritte gemacht und die Arbeitsmigration und -mobilität auf regionaler Ebene erleichtert, wobei mit vielfältigen Ansätzen unterschiedliche Ziele in den Regionen verfolgt werden.

153. Eine wesentliche Lehre für Interventionen ist, dass nationale Projekte für die Unterstützung von Bemühungen auf der Ebene regionaler Wirtschaftsgemeinschaften von entscheidender Bedeutung sind, und dass umgekehrt auf der Ebene regionaler Wirtschaftsgemeinschaften angenommene Regelungsrahmen ohne effiziente nationale öffentliche Verwaltungen und Sozialpartner mit der Fähigkeit, Eigenverantwortung zu übernehmen, zu koordinieren und der regionalen Ebene Bericht zu erstatten, wohl kaum umgesetzt werden können.

154. Zwar gibt es fast überall Regelungsrahmen für eine erleichterte Migration und Mobilität, sie befinden sich aber in sehr unterschiedlichen Stadien der Umsetzung. Es wird daher entscheidend darauf ankommen, dass ihre Umsetzung überwacht wird, um zu sehen, ob diese Instrumente die geeigneten Lösungen bieten und, wenn dies nicht der Fall ist, die Mitgliedsgruppen bei ihren Bemühungen zu unterstützen, wesentliche Aspekte wie den sozialen Dialog in Prozessen regionaler Wirtschaftsgemeinschaften zu stärken.

<sup>32</sup> UN: *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on the impact of bilateral and multilateral trade agreements on the human rights of migrants*, Menschenrechtsrat, 32. Tagung, A/HRC/32/40, 4. Mai 2016.

<sup>33</sup> Ebd., Abs. 70.

<sup>34</sup> Ebd., Abs. 91.

155. Die Entwicklungszusammenarbeit der IAO und ihr Sachwissen auf dem Gebiet der internationalen Arbeitsnormen werden in vielen dieser Prozesse nachgefragt, mit unterschiedlichem Erfolgsgrad. In einer Reihe von Schlüsselbereichen gibt es aber immer noch große Herausforderungen, vor allem in Bezug auf:

- die effektive Beseitigung von Hindernissen für Migration und Mobilität in nationalen Rechtsrahmen;
- die Koordinierung der öffentlichen Verwaltungen; und
- die Annahme von Rahmen für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen.

156. Die Mitgliedsgruppen der IAO und das Amt sollten auch beim Aufbau der Kapazitäten von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und Sozialpartnern konsequenter vorgehen.

157. Regionale Konsultationsprozesse haben sich im Großen und Ganzen als nützlich erwiesen, wenn es darum ging, das Herangehen der Regierungen und zivilgesellschaftlicher Akteure an Migrations- und Entwicklungsfragen umzugestalten, insbesondere wenn sie sich auf kleine Gruppen von stabilen und fähigen teilnehmenden Staaten stützen, die innerhalb einer Region eine Führungsrolle beanspruchen. Die regionalen Konsultationsprozesse haben sich jedoch bei der dreigliedrigen Vertretung schwer getan.

158. Die systematischere Einbeziehung von Arbeitsbestimmungen in internationale Handelsabkommen nimmt tendenziell zu. Es fehlt jedoch nach wie vor an Untersuchungen über Wanderarbeitnehmer als gesonderte Arbeitnehmergruppe in solchen Vereinbarungen. Es bedarf daher gezielterer Untersuchungen, um zu einem besseren Verständnis der Art von Schutzmechanismen zu gelangen, die im Rahmen dieser Vereinbarungen vorgesehen werden könnten.

# Kapitel 5

---

## Faire Anwerbung

159. Die Sicherstellung einer fairen Anwerbung für alle Arbeitnehmer ist seit Jahrzehnten Thema der Normen und der Arbeit der IAO. In jüngerer Zeit haben IAO-Mitgliedsgruppen eine Stärkung der Verpflichtungen und Tätigkeiten der IAO in diesem Bereich gefordert. Dies führte im Jahr 2014 zum Start der Multi-Stakeholder-Initiative für faire Anwerbung, die fester Bestandteil der IAO-Agenda für faire Migration ist, und zur Billigung der allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien der IAO für eine faire Anwerbung durch den Verwaltungsrat auf seiner 328. Tagung (November 2016).<sup>1</sup> Faire Anwerbung ist auch ein wichtiger Bestandteil der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Verringerung der Arbeitsmigrationskosten, wie dies in der Agenda 2030 zum Ausdruck kommt.

160. Maßgeblich für dieses Kapitel sind der Normen- und Politikrahmen der IAO für die Anwerbung der Arbeitnehmer, insbesondere der Wanderarbeitnehmer, und die Grundsätze und Leitlinien der IAO für faire Anwerbung, die die geltenden Normen in einem Leitdokument zusammenfassen und die Verantwortlichkeiten aller einschlägiger Akteure bei der Anwerbung von nationalen oder Wanderarbeitnehmern festlegen. Das Kapitel bietet auch einen Überblick über einige der aufkommenden Politiken und Praktiken zur Bekämpfung einer missbräuchlichen und betrügerischen Anwerbung mit dem Schwerpunkt auf dem Schutz von geringqualifizierten Wanderarbeitnehmern und unter Bezugnahme auf die Grundsätze und Leitlinien der IAO und die Initiative für faire Anwerbung.

### 5.1. Weshalb eine faire Anwerbung wichtig ist

161. Die internationale Anwerbung erstreckt sich auf ein breites Spektrum von Maßnahmen: unmittelbare Einstellung durch Arbeitgeber oder ihre Vertreter; von öffentlichen und privaten Arbeitskräfteanwerbern durchgeführte Maßnahmen; Einstellung künftiger Migranten in einem Land im Auftrag eines Auftraggebers in einem anderen Land oder Verpflichtung eines Anwerbers in einem Land zur Vermittlung einer Beschäftigung für Migranten in einem anderen Land; und verschiedene Tätigkeiten, die das Anwerbungsverfahren begleiten, wie Auswahl, Einführung und Vermittlung von Wanderarbeitnehmern und ihre Rückkehr in das Herkunftsland nach Erfüllung eines Arbeitsvertrags.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> IAA: *Fourth Supplementary Report: Outcome of the Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva, 5–7 September 2016)*, „Appendix: General principles and operational guidelines for fair recruitment“, GB.328/INS/17/4, S. 3-13. Auch zugänglich unter: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_536263/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_536263/lang--en/index.htm). Die nachfolgenden Verweise in diesem Kapitel auf die Leitlinien und Grundsätze beziehen sich auf dieses Dokument.

<sup>2</sup> IAA: *Promoting fair migration*, Allgemeine Erhebung über die Wanderarbeitnehmer betreffenden Instrumente, Bericht des CEACR, IAK, 105. Tagung, 2016, Genf, Abs. 197.

162. Gemäß dem CEACR „ist die Regelung der Anwerbung ein wichtiger Bestandteil einer fairen und effektiven Arbeitsmigrationssteuerung, gestützt auf einen im sozialen Dialog wurzelnden Multi-Stakeholder-Ansatz“. <sup>3</sup> Die Einführung fairer Anwerbungsverfahren kann auch beitragen zu: einem verbesserten Schutz für Wanderarbeitnehmer, auch gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel, und einem Abbau der Ungleichheiten und diskriminierenden Praktiken aus vielfältigen Gründen; leistungsfähigeren Arbeitsmärkten; einem besseren Abgleich zwischen Arbeitsplätzen und Qualifikationen; einem gesünderen Wettbewerb zwischen Unternehmen; und besseren nachhaltigen Entwicklungsergebnissen für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien sowie für Herkunfts- und Zielländer.

163. Die Anwerbung von Wanderarbeitskräften bietet heute ein zunehmend komplexes Bild und ist mit einer großen Vielfalt von regulierten wie auch unregulierten Akteuren verbunden. In zahlreichen Fällen erfolgt die Anwerbung von Wanderarbeitskräften über öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste, und den Vorschriften zufolge kann es sein, dass sie die einzigen Stellen sind, die für diesen Zweck zugelassen sind. <sup>4</sup> Immer häufiger wird die Anwerbung von Migranten aber von privaten Arbeitsvermittlern vorgenommen. Der Einfluss dieser Stellen hat zugenommen mit dem Ergebnis, dass sie heutzutage ein globalisiertes Merkmal der Arbeitsmärkte sind. <sup>5</sup> Im Jahr 2013 gab es weltweit nahezu 260.000 private Arbeitsvermittler, von denen 56 Prozent in der Region Asien und Pazifik angesiedelt waren, <sup>6</sup> obschon nicht alle dieser Stellen an grenzüberschreitenden Tätigkeiten beteiligt waren. Wenn sie entsprechend reguliert sind, oft durch Zulassung und/oder Zertifizierung, können private Arbeitsvermittler unter gleichen Wettbewerbsbedingungen tätig sein, wirtschaftliche Ungewissheit reduzieren und die Effizienz und Produktivität von Unternehmen steigern <sup>7</sup> und bei der Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts eine wichtige Rolle spielen: „Durch die Suche nach Kandidaten und freien Stellen, den Ausgleich zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und die Gestaltung von Personallösungen fungieren sie als Sprungbrett in die Beschäftigung, steigern sie die Erwerbsbeteiligung und die Arbeitsmarktvielfalt, verwandeln sie verfügbare Arbeit in Beschäftigungsmöglichkeiten und fördern sie die Inklusivität innerhalb der Arbeitsstätte.“ <sup>8</sup>

164. Gleichzeitig ist ein Segment dieser Branche durch missbräuchliche Praktiken gekennzeichnet, u.a. informelle Vermittler, nicht zugelassene Untervertreter und andere, die in der informellen Wirtschaft und außerhalb des Rechts- und Regelungsrahmens tätig sind. Geringqualifizierte Arbeitskräfte sind besonders anfällig für missbräuchliche und betrügerische Anwerbungspraktiken, insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, in

---

<sup>3</sup> Ebd., Abs. 194. Siehe auch das Ergebnis der Aussprache des Ausschusses für die Durchführung der Normen über die Allgemeine Erhebung über die für Wanderarbeitnehmer geltenden Instrumente, IAK, *Provisional Record No. 16-1*, 105. Tagung, 2016, Abs. 106(3).

<sup>4</sup> Wie in Kapitel 3 und in Abschnitt 5.4.4 unten dargelegt, spielen öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste in manchen Ländern bei der Vermittlung von Arbeitskräften auf Stellen über Grenzen hinweg im Zusammenhang mit Zeitarbeiterprogrammen, die durch bilaterale Abkommen über Arbeitsmigration erleichtert werden, immer noch eine Schlüsselrolle.

<sup>5</sup> IAA: *Faire Migration: Festlegung einer Agenda der IAO*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(B), IAK, 103. Tagung, 2014, Abs. 85.

<sup>6</sup> Internationaler Verband für private Arbeitsvermittlungsagenturen: *Economic Report: 2015 Edition*, S. 14. Der Verband änderte im September 2016 seinen Namen in Weltverband Zeitarbeit.

<sup>7</sup> IAA: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment: Principles and Operational Guidelines*, 5.-7. Sept. 2016, MEFR/2016, Abs. 11.

<sup>8</sup> Weltverband Zeitarbeit: *Code of Conduct*, 2015, S. 1.

denen der Wettbewerb um Arbeitsplätze besonders hart ist<sup>9</sup> und in denen Lücken im Rechtsschutz und in der Rechtsdurchsetzung bestehen.<sup>10</sup> Dieses Segment der Anwerbungsbranche, das mit bestimmten Arbeitgebern zusammenarbeitet, erwirtschaftet hohe Gewinne durch Unterbezahlung und die Berechnung von Anwerbungsgebühren,<sup>11</sup> die oft geringqualifizierten, geringbezahlten Arbeitskräften in Rechnung gestellt werden, da die Arbeitgeber eher bereit sind, für die Anwerbung von hochqualifizierten Kräften zu zahlen. Zu den Missbräuchen, von denen berichtet wird, gehören auch Anzahlungen und illegale Lohnabzüge; Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt; falsche Angaben über die Art und die Bedingungen der Arbeit im Ausland; Einbehaltung von Pässen und anderen Ausweispapieren, was einen Einfluss auf den Zugang zu Gesundheitsversorgungsdiensten haben kann;<sup>12</sup> Schuldknechtschaft im Zusammenhang mit der Rückzahlung von Anwerbungsgebühren; und Drohungen, wenn Arbeitnehmer ihren Arbeitgeber verlassen wollen. Von manchen privaten Anwerbern werden auch routinemäßig Schwangerschafts- und HIV/Aids-Tests verlangt, die eine Diskriminierung darstellen und gegen anerkannte internationale Normen verstoßen.<sup>13</sup>

## 5.2. Verringerung der Anwerbungskosten der Arbeitsmigration

165. Die Anwerbungskosten machen einen erheblichen Teil der Arbeitsmigrationskosten aus (siehe Abbildung 2.1 oben). Sie umfassen eine Reihe von monetären Kosten, wie die dem Arbeitsvermittler oder Agenten gezahlten Gebühren, die Kosten der inländischen und internationalen Beförderung, Zahlungen für eine ärztliche Untersuchung und für Versicherung sowie Gebühren für die Ausstellung von Pässen und Visa (Übersicht 5.1).<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Wie beispielsweise bei der Verfügbarkeit eines großen Reservoirs an geringqualifizierten Arbeitskräften in Süd-asien für Arbeitsplätze im Nahen Osten.

<sup>10</sup> IAA: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment*, a.a.O., Abs. 1.

<sup>11</sup> IAA: *Die Kosten des Zwangs*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, IAK, 98. Tagung, 2009, Genf, Abs. 12 und 150, wo geschätzt wurde, dass sich die Opportunitätskosten des Zwangs für die von diesen missbräuchlichen Praktiken betroffenen Arbeitnehmer in Form von Einkommenseinbußen auf 21 Milliarden US-Dollar belaufen, ein Betrag, der sich zusammensetzt aus 19,6 Milliarden US-Dollar an zu wenig gezahlten Löhnen und 1,4 Milliarden US-Dollar an Anwerbungsgebühren.

<sup>12</sup> UN: *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Mr François Crépeau*, Generalversammlung, 70. Tagung, 11. Aug. 2015, A/70/310, Abs. 19 und 24: Dadurch, dass Arbeitgeber keine Ausweispapiere ausstellen, kann auch der Zugang von Wanderarbeitnehmern zu den Gesundheitsversorgungsdiensten gefährdet werden.

<sup>13</sup> IAA: *In search of Decent Work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, IAA-ACTRAV, Genf, 2008, S. 45.

<sup>14</sup> Einen besonderen Missbrauch stellt der „Visahandel“ dar, der in vielen Golf-Ländern gang und gäbe ist. Dabei werden Unternehmen oder Arbeitskräfteanbietern Visa en bloc ausgestellt, die dann an Arbeitskräfteanwerber verkauft werden, die die Kosten an die Arbeitskräfte weitergeben, wenn sie im Herkunftsland Kräfte anwerben. In Anbetracht dessen, dass solche Visa zur Folge haben können, dass die Arbeitskräfte am Zielort keinen bestimmten Arbeitsplatz haben, können ihnen dann im Zusammenhang mit der Regularisierung ihres Aufenthalts und ihrer Beschäftigung weitere Kosten entstehen. R. Jureidini: *Ways forward in recruitment of low-skilled migrant workers in the Asia-Arab States corridor*, IAO-Weißbuch, RO-Arabishe Staaten, Beirut, 2016, S. 30.

Übersicht 5.1. Von Wanderarbeitskräften in ausgewählten Arbeitsmigrationskorridoren gezahlte durchschnittliche Anwerbungsgebühren (Mittelwert in US\$), 2015

	Vietnamesen nach Malaysia	Äthiopier nach Saudi- Arabien	Filipinos nach Katar	Inder nach Katar	Nepalesen nach Katar	Pakistani nach Saudi-Arabien und Verei- nigte Arabische Emirate
Agent	1.248	553	492	551	874	271
Inländische Beförderung	69	128	106	70	108	61
Internationale Beförderung	88	281	(a)	296	402	249
Ärztliche Untersuchung	28	37	67	52	34	45
Pass	18	19	29	46	75	46
Freigabe (d)	2,5	1	5	–	–	1
Briefing (d)	–	–	4	24	9	7
Qualifikations- prüfung (e)	–	–	–	11	–	–
Versicherung	13	–	40	7	37	11
Visum (b)	307	–	–	–	319	2.823
Sonstige (c)	30	604	–	–	–	31
<b>INSGESAMT</b>	<b>1.803,5</b>	<b>1.623</b>	<b>743</b>	<b>1.057</b>	<b>1.858</b>	<b>3.489</b>

(a) Die internationalen Reisen werden überwiegend von den Arbeitgebern bezahlt.

(b) Entspricht dem Verkaufspreis der Visa, nicht der amtlichen Gebühr.

(c) Sonstige Kosten umfassen an Menschenschmuggler gezahlte Gebühren und Bestechungsgelder.

(d) Von den Arbeitnehmern wurden keine Kosten genannt, weil sie möglicherweise in einem den Anwerbungsagenten gezahlten Pauschalbetrag enthalten waren.

(e) Für die in diesen Erhebungen befragten geringqualifizierten Migranten wurden nicht immer Qualifikationsprüfungen verlangt.

Quelle: IAA-KNOMAD-Erhebungen, 2015, zitiert in dem von der IAO erstellten Hintergrundpapier auf dem Globalen Forum für Migration und Entwicklung, Rundtisch 1.1, *Verringerung der Migrationskosten*.

166. Daten aus der vorläufigen IAA-KNOMAD-Stichprobenerhebung über Migrationskosten zeigen, dass im Arbeitsmigrationskorridor Südasien-GCC die Anwerbungskosten bis zu neun Monaten oder mehr des durchschnittlichen Monatsverdienstes betragen können. Für Wanderarbeitskräfte, die nach Spanien gingen, beliefen sich die Anwerbungskosten dagegen auf weniger als einen Monat des durchschnittlichen Verdienstes. Diese Unterschiede zeigen, dass der Migrationskorridor eine der wichtigsten Determinanten der von den Arbeitnehmern zu zahlenden Anwerbungskosten ist. Diese Ergebnisse können zum Teil auf strukturelle Faktoren zurückgeführt werden, wie die Art der jeweiligen Arbeitsmigrationssysteme, das Ausmaß der Harmonisierung der nationalen Vorschriften und Durchsetzungsmechanismen zwischen Herkunfts- und Zielländern sowie die Art der beteiligten Arbeitskräfteanwerber. Ein weiterer diesbezüglicher Befund lautet, dass die Kosten im selben Migrationskorridor je nach dem Herkunftsland der Arbeitskräfte erheblich schwanken können.

167. Außerdem hat die Höhe der Anwerbungskosten mit der Qualität der Arbeitsplätze oder dem Lohnniveau am Zielort nichts zu tun. So zahlen Arbeitskräfte, die in die Republik Korea und nach Spanien migrieren, wo die Löhne und Gehälter erheblich höher sind, im Allgemeinen niedrigere Anwerbungsgebühren, gemessen am monatlichen Durchschnittsverdienst, als diejenigen in anderen Migrationskorridoren. Die Untersuchungen

haben auch ergeben, dass Arbeitskräfte mit besserer Ausbildung, Verbindungen zu sozialen Netzwerken oder Arbeitserfahrung im Ausland und auch weibliche Arbeitskräfte weniger zahlen als erstmalige männliche Migranten ohne Verbindungen zu Migrationsnetzwerken, und dass irreguläre Migranten höhere Gebühren zahlen als reguläre Migranten.<sup>15</sup> Wie in Kapitel 2 festgestellt wird, werden die niedrigeren Anwerbungskosten, die weiblichen Hausangestellten in Rechnung gestellt werden, jedoch durch die höheren Kosten aufgrund längerer Arbeitszeiten und schlechterer Bedingungen wettgemacht. Die Migrationskosten im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen und den Löhnen sind für Hausangestellte doppelt so hoch wie die anfallenden Anwerbs- und Reisekosten.<sup>16</sup>

168. Wie in der Einleitung angemerkt wurde, ist die internationale Verpflichtung zur Verringerung der Kosten der Arbeitsmigration, einschließlich der Anwerbungskosten, jetzt Teil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, insbesondere der Zielvorgaben 10.7 (Sichere und geordnete Migration) und 10.c) (Überweisungen). Im Hinblick auf die Messung der erstgenannten Zielvorgabe sind die IAO und die Weltbank die zuständigen Organisationen für die Entwicklung einer Methodik für den Indikator 10.7.1 in Bezug auf die Kosten der Anwerbung von Wanderarbeitnehmern.<sup>17</sup>

### 5.3. Normativer und politischer Rahmen der IAO

169. Die Regulierung der Anwerbung hat in der Normensetzung der IAO eine lange Vorgeschichte. Viele der früheren IAO-Bestimmungen über die Anwerbung wurden in die Anhänge I und II des Übereinkommens Nr. 97 und der Empfehlung Nr. 86 einbezogen, deren Hauptzweck es ist, Wanderarbeitnehmer zu schützen, die Kontrolle und Regulierung der Anwerbung zu erleichtern und eine nicht genehmigte Beschäftigung zu verhindern.<sup>18</sup>

170. Für die Anwerbung von Arbeitskräften, sowohl innerhalb von Ländern als auch über Grenzen hinweg, durch öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und private Arbeitsvermittler gelten spezifische internationale Arbeitsnormen. Das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, verpflichtet die ratifizierenden Mitgliedstaaten dazu, eine öffentliche, unentgeltliche Arbeitsmarktverwaltung zu unterhalten, die mit anderen beteiligten öffentlichen und privaten Stellen zusammenarbeiten sollte, um die bestmögliche Organisation des Arbeitsmarktes zu verwirklichen.<sup>19</sup> Das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, und die zugehörige Empfehlung (Nr. 188) sind die derzeitigen internationalen Normen, die für private Arbeitsvermittler gelten. Das Übereinkommen Nr. 181 legt den Grundsatz fest, dass den Arbeitnehmern „weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten ganz oder teilweise“ in Rechnung gestellt werden dürfen.<sup>20</sup> Es verpflichtet die Mitglieder auch dazu, einen ausreichenden

<sup>15</sup> M. Abella et al.: „Why are Migration Costs High for Low-Skilled Workers? Evidence from Migrant Surveys“, KNOMAD-Arbeitspapier, 2016 (nicht veröffentlicht), S. 3, 10-17.

<sup>16</sup> M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, IAA, erscheint demnächst, 2017.

<sup>17</sup> Indikator 10.7.1: „Recruitment cost born by employee as a proportion of yearly income earned in country of destination“. UN-Wirtschafts- und Sozialrat, Statistik-Kommission: *Report of the Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Indicators*, 47. Tagung, 19. Feb. 2016, E/CN.3/2016/2/Rev. 1, S. 9.

<sup>18</sup> IAA: *Promoting fair migration*, a.a.O., Abs. 195.

<sup>19</sup> Übereinkommen Nr. 88, Art. 1.

<sup>20</sup> Art. 7(1). Art. 7(2) sieht jedoch eine Ausnahme vor: „Die zuständige Stelle kann im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer und nach Anhörung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Ausnahmen

Schutz für Wanderarbeitnehmer vorzusehen und Missbräuche gegenüber Wanderarbeitnehmern zu verhindern, die in [ihrem] Hoheitsgebiet durch private Arbeitsvermittler angeworben oder vermittelt worden sind, auch durch den Abschluss von bilateralen Vereinbarungen.<sup>21</sup> Andere sektorspezifische Instrumente enthalten Bestimmungen über die grenzüberschreitende Anwerbung, wie das Seearbeitsübereinkommen, 2006 (MLC 2006) in Bezug auf Seeleute, das Übereinkommen (Nr. 188) über Arbeit in der Fischerei, 2007, und das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011.<sup>22</sup>

171. Zur Verhütung von Zwangs- oder Pflichtarbeit schreibt das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, u.a. Maßnahmen zum „Schutz von Personen, insbesondere Wanderarbeitnehmern, vor möglichen missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken während des Anwerbungs- und Vermittlungsverfahrens“ und „die Unterstützung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, um den Risiken von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorzubeugen und darauf zu reagieren“ vor.<sup>23</sup> Weitere vorbeugende Maßnahmen, wie gezielte Sensibilisierungskampagnen für Arbeitnehmer, bei denen die Gefahr, zu Opfern von Zwangsarbeit zu werden, am größten ist, Förderung koordinierter Anstrengungen der zuständigen staatlichen Stellen zusammen mit den Stellen anderer Staaten, um eine reguläre und sichere Migration zu erleichtern, und Anleitung und Unterstützung für Unternehmen, damit sie wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Risiken von Zwangsarbeit in ihren Betrieben anzugehen, werden in der zugehörigen Empfehlung Nr. 203 aufgeführt.<sup>24</sup>

172. Die Anwerbung ist auch Gegenstand von spezifischen nichtverbindlichen Initiativen der IAO gewesen. Einige Monate vor der Annahme des Übereinkommens Nr. 181 durch die IAK berief der Verwaltungsrat des IAA eine Dreigliedrige Sachverständigentagung über künftige Tätigkeiten der IAO im Bereich der Migration ein, die Leitlinien zu besonderen Schutzmaßnahmen für von privaten Agenten angeworbene Wanderarbeitnehmer erstellte.<sup>25</sup> Außerdem fordert Grundsatz 13 des Multilateralen Rahmens der IAO für Arbeitsmigration die Regierungen sowohl in Herkunfts- als auch in Zielländern auf, „der Zulassung und Überwachung von Anwerbungs- und Vermittlungsdiensten für Wanderarbeitnehmer gebührende Beachtung“ gemäß dem Übereinkommen Nr. 181 und der Empfehlung Nr. 188 zu schenken,<sup>26</sup> und ihm sind eine Reihe von Leitlinien zum Schutz von Wanderarbeitnehmern im Rahmen des Anwerbungsverfahrens und von Regelungsmaßnahmen beigelegt.

173. In der Agenda der IAO für faire Migration von 2014 wird „die Einrichtung von fairen Anwerbungsverfahren“ als eine ihrer Schlüsselkomponenten bezeichnet und die Notwendigkeit anerkannt, „erneute Anstrengungen zu unternehmen und mit Regierungen zusammenzuarbeiten, um eine angemessene Regulierung von [privaten] Arbeitsvermittlern

---

von den Bestimmungen des Absatzes 1 [von Art. 7] zulassen in Bezug auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern und für genau bezeichnete Arten von Dienstleistungen, die von privaten Arbeitsvermittlern erbracht werden.“

<sup>21</sup> Art. 8.

<sup>22</sup> MLC, 2006, Art. V(5) und Regel 1.4; Übereinkommen Nr. 188, Art. 22; und Übereinkommen Nr. 189, Art. 8 und 15.

<sup>23</sup> Art. 2 d) und e).

<sup>24</sup> Empfehlung Nr. 203, Abs. 4 b), i) und j).

<sup>25</sup> IAA: *Report of the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration*, Genf, 21.-25. Apr. 1997, Anhang II.

<sup>26</sup> IAA: *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Genf, 2006, S. 24.

sicherzustellen und Arbeitnehmern, die Opfer von Missbrauch sind, Zugang zu Rechtsbehelfen zu bieten“.<sup>27</sup> Außerdem werden Wirtschaftsunternehmen in den Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache der IAK 2016 über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten aufgefordert, im Einklang mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte „Menschenrechts-Sorgfaltsprüfungen durchzuführen, um ihre nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhindern und abzuschwächen und Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie damit umgehen“.<sup>28</sup>

174. Die jüngste Entwicklung ist die Billigung allgemeiner Grundsätze und operativer Leitlinien für faire Anwerbung (Kasten 5.1) durch den IAA-Verwaltungsrat im November 2016, die der Empfehlung der Mitgliedsgruppen auf der Dreigliedrigen Fachtagung über Arbeitsmigration Rechnung tragen.<sup>29</sup>

### **Kasten 5.1 Allgemeine Grundsätze und operative Leitlinien der IAO für faire Anwerbung**

Ziel der nichtverbindlichen allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien ist es, „für die derzeitige und künftige Arbeit der IAO und anderer Organisationen, nationaler Gesetzgeber und der Sozialpartner zur Förderung und Gewährleistung einer fairen Anwerbung als Grundlage zu dienen“. Es gibt 13 allgemeine Grundsätze, die für die Umsetzung auf allen Ebenen als Richtschnur dienen sollen, und 31 operative Leitlinien, die die Verantwortlichkeiten der wichtigsten Akteure im Rahmen des Anwerbungsverfahrens bestimmen und mögliche Interventionen und Politikinstrumente enthalten.

Die wichtigsten Merkmale der Grundsätze und Leitlinien:

- ❑ Sie beruhen auf bestehenden Normen, einschließlich der Menschenrechtsinstrumente, internationalen Arbeitsnormen und damit zusammenhängenden IAO-Instrumenten und bewährten Praktiken, die erstmals in einem einzigen Leitfaden zusammengefasst worden sind.
- ❑ Sie enthalten Definitionen der Kernbegriffe.
- ❑ Sie haben einen umfassenden Geltungsbereich, da sie für die Anwerbung aller Arbeitnehmer innerhalb und über nationale Grenzen hinweg gelten, und erstrecken sich auf alle Sektoren der Wirtschaft.
- ❑ Die allgemeinen Grundsätze unterstreichen, dass Anwerbung so stattfinden sollte, dass die Menschenrechte und die internationalen Arbeitsnormen und insbesondere die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eingehalten und erfüllt werden.
- ❑ Die Grundsätze rufen auch zu Maßnahmen gegen missbräuchliche und betrügerische Anwerbungspraktiken auf, einschließlich solcher, die zu Zwangsarbeit und Menschenhandel führen könnten. Der Grundsatz, dass Arbeitssuchenden keine Gebühren oder damit zusammenhängende Kosten in Rechnung gestellt werden sollten, wird unterstrichen. Besondere Beachtung wird der Rolle transparenter Arbeitsverträge und der Arbeitsaufsicht und der Anwendung von standardisierten Registrierungs-, Zulassungs- und Zertifizierungssystemen geschenkt.
- ❑ Die operativen Leitlinien bestimmen die spezifischen Verantwortlichkeiten von Regierungen, öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten und Unternehmen, die Arbeitskräfteanwerber und Arbeitgeber umfassen.

<sup>27</sup> IAA: *Fair migration: Setting an ILO agenda*, a.a.O., Abs. 122.

<sup>28</sup> IAA: [Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten](#), IAK, 105. Tagung, 2016, Abs. 18.

<sup>29</sup> IAA: [Tripartite Technical Meeting on Labour Migration, Geneva, 4–8 November 2013, Conclusions](#), Abs. 5 iii).

Beispiele für die Anwendung von einigen dieser Leitlinien in der Praxis finden sich in Abschnitt 5.4 unten. Die IAO will diese Leitlinien in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Globalen Migrationsgruppe, wie der IOM, umsetzen, die mitgeteilt hat, dass sie als Grundlage für ihre Initiative für ein Internationales System für Anwerbungsintegrität dienen wird,<sup>1</sup> sowie dem UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), dem Büro des Hohen UN-Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und anderen Partnern, die sich an der IAO-Initiative für faire Anwerbung beteiligen.

<sup>1</sup> Siehe <https://iris.iom.int/>.

Quelle: IAO-Grundsätze und Leitlinien für faire Anwerbung, a.a.O.

## 5.4. Aufkommende Politiken und Praktiken für faire Anwerbung

175. Dieser Abschnitt geht auf eine Reihe von aufkommenden Politiken und Praktiken im Zusammenhang mit fairer Anwerbung ein, die für eine Anwendung in unterschiedlichen Kontexten reif sein könnten.<sup>30</sup> Dabei wird von den allgemeinen Grundsätzen und operative Leitlinien der IAO für faire Anwerbung und der Arbeit im Rahmen der Initiative für faire Anwerbung ausgegangen (Kasten 5.2).

### **Kasten 5.2 Die IAO-Initiative für faire Anwerbung**

Die IAO-Initiative für faire Anwerbung, die 2014 auf den Weg gebracht wurde, ist ein Beispiel für nachhaltiges Handeln der IAO, um wachsender weltweiter Besorgnis Rechnung zu tragen. Die Initiative verfolgt drei Ziele: sie will dazu beitragen, Menschenhandel und Zwangsarbeit zu verhindern; die Rechte von Arbeitnehmern, einschließlich Wanderarbeitnehmern, vor missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken während des Anwerbungsverfahrens zu schützen; und die Kosten der Arbeitsmigration zu verringern und die Entwicklungsergebnisse zu verbessern. Es handelt sich um eine Multi-Stakeholder-Initiative, die in enger Zusammenarbeit mit Regierungen, dem IGB und der IOE und ihren Mitgliedsverbänden, Organisationen der Globalen Migrationsgruppe, insbesondere der IOM, dem UNODC, dem OHCHR und der Weltbank sowie nichtstaatlichen Organisationen umgesetzt wird. Sie dient IAO-Mitgliedsgruppen und anderen Stakeholdern dazu, innovative Praktiken im Einklang mit den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen zu ermitteln.

Die Initiative beruht auf einem Ansatz mit vier Schwerpunkten, in dessen Mittelpunkt der soziale Dialog steht:

1. Stärkung des globalen Wissens über internationale und nationale Anwerbungspraktiken;<sup>1</sup>
2. Verbesserung von Gesetzen, Politiken und Durchsetzungsmechanismen zur Förderung von fairen Anwerbungspraktiken;
3. Förderung von fairen Unternehmenspraktiken;
4. Stärkung der Stellung und Schutz der Arbeitnehmer.

<sup>1</sup> Dieser Aspekt der Initiative hat zur Veröffentlichung u.a. der folgenden Studien geführt: Andrees et al., a.a.O.; J. Gordon: *Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context*, IAA, Genf, 2015; K. Jones: *For a fee. The business of recruiting Bangladeshi women for domestic work in Jordan and Lebanon*, IAA, Genf, 2015.

Quelle: <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang--en/index.htm>.

<sup>30</sup> Der Begriff „aufkommende Praxis“ statt „bewährte Praxis“ wird verwendet, weil „es noch nicht möglich ist, bewährte Praktiken in Bezug auf Regulierungs- und Durchsetzungsmodelle festzulegen, die darauf abzielen, missbräuchliche und betrügerische Anwerbungspraktiken zu begrenzen, entweder weil die Praxis zu neu ist und/oder weil ihre Wirkung durch strenge Untersuchungen noch nicht nachgewiesen worden ist“. B. Andrees et al.: *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: Models, challenges and opportunities*, IAA, Genf, 2015, S. 13.

#### 5.4.1. Abschaffung von Anwerbungsgebühren und damit zusammenhängenden Kosten

176. Wie oben dargelegt, hängt eine missbräuchliche und betrügerische Anwerbung oft damit zusammen, dass Arbeitskräfteanwerber den Arbeitskräften unerlaubte Gebühren und damit zusammenhängende Kosten in Rechnung stellen. Mit der Feststellung, dass „Arbeitskräften oder Arbeitssuchenden keine Anwerbungsgebühren oder damit zusammenhängende Kosten in Rechnung gestellt oder sonst wie aufgebürdet werden sollten“,<sup>31</sup> wiederholen die Grundsätze und Leitlinien der IAO den im Übereinkommen Nr. 181 festgelegten Grundsatz.

177. Bei der Aushandlung der Leitlinien waren die Experten sich jedoch darin einig, dass es weiterhin eine Lücke gibt insofern, als es keinen globalen Konsens über den Umfang und die Definition von Anwerbungsgebühren und -kosten gibt. Regierungen regulieren Anwerbung und Anwerbungskosten auf die vielfältigste Art und Weise. Man kam überein, dass die Definition der Gebühren und damit zusammenhängenden Kosten „ein Thema ist, das durch künftige Arbeiten der IAO präzisiert werden könnte“. <sup>32</sup> Orientierungshilfe zu dieser Frage könnte Unklarheiten beseitigen und den Stakeholdern bei einer besseren Anwendung der Leitlinien für faire Anwerbung helfen.

178. In Arbeitsmigrationskorridoren mit einer großen Zahl von geringqualifizierten Arbeitskräften unterscheiden sich die Regelungen oft. So sehen manche Zielländer vor, dass die Anwerbungsgebühren und -kosten vom Arbeitgeber zu tragen sind, während es die Vorschriften in Herkunftsländern Arbeitskräfteanwerbern gestatten können, diese Kosten den Arbeitskräften in Rechnung zu stellen, diese aber auf einer bestimmten Höhe deckeln. Im Kontext dieser regulatorischen Unterschiede tragen andere Faktoren zu den hohen Anwerbungskosten bei, wie das fast unbegrenzte Angebot an geringqualifizierten Arbeitskräften, die im Ausland arbeiten wollen, die unzulängliche Durchsetzung der bestehenden Regeln, Vorwürfe korrupter Praktiken und geheimes Einvernehmen zwischen Arbeitskräftevermittlern und Regierungsbeamten sowie die kleine Anzahl der in diesen Korridoren tätigen Arbeitsvermittlungsagenturen, die die nationalen Gesetze einhalten, nach denen es verboten ist, geringqualifizierten Arbeitskräften Gebühren oder damit zusammenhängende Kosten in Rechnung zu stellen. <sup>33</sup>

179. Eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern über Migrationskorridore hinweg zur Verringerung der Anwerbungskosten und allgemeiner der Arbeitsmigrationskosten und zur Harmonisierung der Regelungsrahmen wäre ein bedeutender Schritt nach vorn. Wie in den IAO-Grundsätzen und -Leitlinien und in Kapitel 3 festgestellt wird, können bilaterale Arbeitsmigrationsabkommen eine wichtige Rolle bei der Erleichterung einer solchen Zusammenarbeit spielen, unter Einbeziehung von Aufsichtsmechanismen und sinnvoller Beteiligung der Sozialpartner. <sup>34</sup> Gesetze und Vorschriften, nach denen es untersagt ist, Arbeitskräften Gebühren und damit zusammenhängende Kosten in Rechnung zu stellen, müssen auch durch Anstrengungen ergänzt werden, die Kultur der „Zahlungserwartungen“ zu ändern, die beispielsweise im Migrationskorridor Asien-GCC vorherrscht. <sup>35</sup>

<sup>31</sup> Grundsatz 7 und Leitlinien 6 und 17.

<sup>32</sup> IAA: *Final report: Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva, 5–7 September 2016)*, März 2017, Abs. 44.

<sup>33</sup> Siehe beispielsweise Jureidini, a.a.O., S. 21, der feststellt, dass es nur wenige Agenturen gibt, die ihre Kosten nicht an geringqualifizierte Arbeitskräfte im Korridor Asien-Arabische Staaten weitergeben.

<sup>34</sup> Leitlinie 13.

<sup>35</sup> Jureidini, a.a.O., S. 8, 15 und 35.

180. Auch Schulden, die auf Anwerbungsgebühren zurückzuführen sind, können sich auf die Fähigkeit von Wanderarbeitnehmern, insbesondere Frauen, auswirken, sich aus missbräuchlichen Situationen zu befreien, was ihre Anfälligkeit für Gewalt oder Missbrauch erhöhen kann.<sup>36</sup> Neben der Anwendung angemessener Durchsetzungsmaßnahmen besteht eine praktische Antwort darin sicherzustellen, dass Arbeitskräfteanwerber an Sensibilisierungs- und Schulungsprogrammen zu den Rechten von Wanderarbeitnehmerinnen, geschlechtsspezifischer Diskriminierung, der Ausbeutung, der Frauen ausgesetzt sein könnten, und der Verantwortung von Anwerbern gegenüber Frauen teilnehmen.<sup>37</sup>

#### 5.4.2. Innovative Regelungsrahmen

181. Internationale Arbeitsnormen legen die für die Tätigkeit privater Arbeitsvermittler maßgeblichen Bedingungen sowohl in Herkunfts- als auch in Zielländern fest, die durch ein standardisiertes Registrierungs-, Zulassungs- oder Zertifizierungssystem zu regeln ist, außer wenn sie anderweitig oder durch eine entsprechende innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis geregelt wird. Dies wird durch die Grundsätze und Leitlinien der IAO unterstützt.<sup>38</sup> Zu aufkommenden bewährten Praktiken gehören die Schaffung von Regelungsrahmen in einer Reihe kanadischer Provinzen, die sowohl die Zulassung von Agenturen, die ausländische Arbeitskräfte anwerben, als auch die Registrierung von Arbeitgebern vorschreiben, sowie proaktive Durchsetzungsmechanismen.<sup>39</sup> Ein weiteres Beispiel ist das von der britischen Gangmasters Licensing Authority angewendete Zulassungssystem, das acht wesentliche Standards in Zulassungsrichtlinien verankert, die von privaten Arbeitsvermittlern erfüllt werden müssen, darunter solche mit Sitz in Herkunftsländern, die Arbeitskräfte für Arbeitgeber im Vereinigten Königreich vermitteln, bevor ihnen eine Zulassung erteilt wird oder die ihre Zulassung behalten wollen.<sup>40</sup>

#### 5.4.3. Wirksame Beschwerdemechanismen

182. Die Grundsätze und Leitlinien der IAO unterstreichen, dass alle Arbeitskräfte, ungeachtet ihrer Anwesenheit oder ihres Rechtsstatus in dem jeweiligen Land, Zugang zu unentgeltlichen oder bezahlbaren Beschwerdeverfahren und anderen Streitbeilegungsmechanismen haben sollten, um gegen eine angebliche missbräuchliche Behandlung während des Anwerbungsverfahrens vorzugehen, und dass in Fällen, in denen es zu Missbrauch gekommen ist, geeignete Rechtsmittel verfügbar sein sollten.<sup>41</sup> Das Amt hat Beschwerdemechanismen in einer Reihe von asiatischen Ländern bewertet und Verbesserungen vorgeschlagen, was zu einer Zunahme der Beschwerden geführt hat (Kasten 5.3).

---

<sup>36</sup> UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen, Allgemeine Empfehlung Nr. 26 zu Wanderarbeitnehmerinnen, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5. Dez. 2008, Abs. 15.

<sup>37</sup> Ebd., Abs. 24 b) iv).

<sup>38</sup> Übereinkommen Nr. 181, Art. 3 2); Grundsatz 5 und Leitlinie 4.2.

<sup>39</sup> Beispielsweise das Gesetz über die Anwerbung und den Schutz von Arbeitnehmern von Manitoba, 2008, das bei Andrees et al., a.a.O., S. 47-48 (Kasten 3.2) zitiert wird.

<sup>40</sup> Ebd., S. 79-80 (Kasten 3.9).

<sup>41</sup> Grundsatz 13 und Leitlinien 2.1, 8, 15.5 und 27.

**Kasten 5.3**  
**Anwerbungsverstöße und Beschwerdemechanismen in Asien:**  
**IAO-Unterstützung**

Um gegen Anwerbungsverstöße vorgehen zu können, müssen Herkunftsländer einen Beschwerdemechanismus einrichten. Die IAO hat Beschwerdemechanismen in Bangladesch, Kambodscha, Sri Lanka und Thailand bewertet und ist zu dem Schluss gekommen, dass ein Beschwerdemechanismus nur dann wirksam sein kann, wenn u.a. die folgenden wesentlichen Faktoren gegeben sind: Verfügbarkeit von geschlechtersensiblen Unterstützungsdiensten, um Arbeitskräften bei der Inanspruchnahme des Mechanismus zu helfen (diese können von Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder der Regierung bereitgestellt werden); gut ausgebildete Schlichtungsbeauftragte; und ein einheitliches Vorgehen zur Vermeidung von Doppelarbeit. Mit IAO-Entwicklungshilfe hat Kambodscha im Jahr 2013 Rechtsvorschriften verabschiedet und einen Beschwerdemechanismus eingerichtet. Gleichzeitig wurden Ressourcenzentren für Wanderarbeitnehmer eröffnet. Daraufhin war eine starke Inanspruchnahme des Beschwerdemechanismus durch Wanderarbeitnehmer zu verzeichnen.

Quelle: N. Baruah: „Labor Migration Infrastructure and Services in Countries of Origin in Asia“, in Institut der Asiatischen Entwicklungsbank, OECD und IAA: *Labour Migration in Asia: Building Effective Institutions*, Tokio, Paris, Bangkok, S. 27.

183. Das Amt entwickelt derzeit auch in Zusammenarbeit mit dem IGB ein internetgestütztes Instrument, um Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, während des Anwerbungsverfahrens auf wesentliche Informationen über ihre Rechte zuzugreifen und Arbeitskräfteanwerber zu bewerten. Außerdem arbeitet es in Partnerschaft mit der nichtstaatlichen Organisation Migrant Forum in Asia an einem System für die Meldung von Verstößen, um den Zugang zu Rechtsmitteln zu stärken.

184. Arbeitnehmerverbänden kommt bei der Förderung einer fairen Anwerbung eine Schlüsselrolle zu. Es wäre sehr nützlich gewesen, im Rahmen der Leitlinien für eine faire Anwerbung auf die Verantwortlichkeiten von Arbeitnehmerverbänden einzugehen, den Sachverständigen stand aber nicht genug Zeit zur Verfügung, um sie auszuarbeiten und sich darauf zu einigen. Man kam jedoch überein, dass dies ein relevantes Thema für künftige Arbeiten der IAO sein kann.<sup>42</sup>

#### 5.4.4. Anwerbung von Regierung zu Regierung

185. Die Grundsätze und Leitlinien der IAO gelten auch für öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste (Kasten 5.1). Vereinbarungen von Regierung zu Regierung, die die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern in Ziel- wie auch Herkunftsländern nur über öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste gestatten, können zu einer faireren Anwerbung beitragen. Ein bemerkenswertes Beispiel ist die Vereinbarung, die die Republik Korea mit 15 Herkunftsländern geschlossen hat, um die Zulassung von Arbeitskräften in ausgewählten Sektoren (Landwirtschaft, Baugewerbe, verarbeitendes Gewerbe, Fischerei und Dienstleistungen) im Rahmen des Arbeitserlaubnissystems zu regeln, u.a. vorbehaltlich einer bestandenen koreanischen Sprachprüfung.<sup>43</sup> Durch diese Regelung zwischen Regierungen sind auch

<sup>42</sup> IAA: *Final report. Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva 5–7 September 2016)*, a.a.O., Abs. 137.

<sup>43</sup> Siehe: <https://www.eps.go.kr/ph/index.html>; M.J. Kim: *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment*, International Migration Papers Nr. 119, IAA, Genf, 2015; und IAA: *Pioneering a system of migration management in Asia: The Republic of Korea's Employment Permit System approach to decent work*, Regionalamt Asien und der Pazifik, Bangkok, Sept. 2010.

die Kosten der Arbeitsmigration in die Republik Korea erheblich reduziert worden,<sup>44</sup> in erster Linie für koreanische Sprachprüfungen und Beförderung.<sup>45</sup>

#### 5.4.5. Umgehung von Arbeitskräftevermittlern

186. Das Umgehen von Arbeitskräftevermittlern durch eine unmittelbare Anwerbung durch Arbeitgeber ist eine weitere Praxis, die gefördert werden könnte, unter der Voraussetzung, dass angemessene Regelungen und Bedingungen bestehen. Die Möglichkeit einer unmittelbaren Anwerbung durch den Staat und durch Unternehmen wird in den Grundsätzen und Leitlinien der IAO ebenfalls anerkannt.<sup>46</sup> In den Vereinigten Staaten untersagt der Fair-Work-Verhaltenskodex, der durch den nachhaltigen Einsatz der Coalition of Immokalee Workers, einer mitgliedschaftsbasierten Menschenrechtsorganisation landwirtschaftlicher Arbeitskräfte, zustande kam und von einer Reihe von großen Konzernen unterstützt wird, den Einsatz von Arbeitskräftevermittlern und verpflichtet Tomatenzüchter dazu, Feldarbeitskräfte unmittelbar einzustellen. Wenn ein Verstoß nicht innerhalb von vier Wochen abgestellt wird, sind die teilnehmenden Käufer verpflichtet, die Einkäufe bei dem betreffenden Züchter einzustellen.<sup>47</sup> Eine unmittelbare Anwerbung kann auch durch Informationstechnologie erleichtert werden, beispielsweise durch Online-Gespräche zwischen Arbeitgeber und Arbeitskräften<sup>48</sup> unter Anwendung von Social-Media-Anwendungen wie LinkedIn oder durch die Einrichtung von Stellendatenbanken mit dem Ziel, die freien Stellen mit den verfügbaren Arbeitskräften abzugleichen, wie das in der EU eingesetzte Europäische Portal zur beruflichen Mobilität.<sup>49</sup>

#### 5.4.6. Standardarbeitsverträge und elektronische Lohnzahlung

187. Der Abschluss von klaren, transparenten und schriftlichen Verträgen mit den Arbeitskräften ist ein wesentliches Merkmal der Grundsätze und Leitlinien der IAO. Im Fall von Wanderarbeitnehmern sollten diese Verträge in einer dem Arbeitnehmer verständlichen Sprache abgefasst sein, rechtzeitig vor der Abreise aus dem Herkunftsland geschlossen werden, vorbehaltlich Maßnahmen, die einen Austausch des Vertrags verhindern, und durchsetzbar sein.<sup>50</sup> Die Entwicklung, verbreitete Anwendung und entsprechende Durchsetzung von Standardarbeitsverträgen mit Bedingungen, die mit den internationalen Arbeitsnormen vereinbar sind, sprechen gegen die Praxis eines illegalen Vertragsaustauschs,<sup>51</sup> insbesondere in Sektoren wie hauswirtschaftliche Arbeit, die vom Geltungsbereich der Arbeitsgesetze häufig ganz oder teilweise ausgenommen sind.<sup>52</sup> Die

---

<sup>44</sup> IAA: *Pioneering a system of migration management in Asia*, a.a.O., S. 9, wo festgestellt wird, dass sich die durchschnittlichen Anwerbungskosten von 3.509 US\$ während des Industrieausbildungssystems in den 1990er Jahren auf 1.097 US\$ nach dem Arbeitserlaubnissystem verringert haben.

<sup>45</sup> Abella et al., a.a.O., S. 13-14 (Abbildung 1c.) und 19. Das Bestehen einer koreanischen Sprachprüfung bedeutet aber nur, dass der erfolgreiche Bewerber für eine Auswahl zur Verfügung steht, und bietet keine Garantie für die Erlangung einer Beschäftigung in dem Land.

<sup>46</sup> Leitlinien 14.1 und 15.3.

<sup>47</sup> Gordon, a.a.O., S. 39-40.

<sup>48</sup> Jureidini, a.a.O., S. 32 und 36.

<sup>49</sup> Siehe: <https://ec.europa.eu/eures/public/homepage>.

<sup>50</sup> Grundsatz 8 und Leitlinien 7 und 26.

<sup>51</sup> Vgl. Jureidini, a.a.O., S. 24.

<sup>52</sup> Siehe IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Genf, 2013.

Fähigkeit von migrantischen Hausangestellten und anderen Gruppen von „gefährdeten“ Arbeitskräften, in vollem Umfang vom Schutz durch die bestehenden arbeitsrechtlichen Vorschriften zu profitieren, hängt untrennbar mit fairen Anwerbungsverfahren zusammen.<sup>53</sup> Wie in Kapitel 3 festgestellt, wird die Praxis, bilateralen Arbeitsmigrationsvereinbarungen Standardarbeitsverträge beizufügen, als vielversprechend angesehen, obschon die tatsächliche Verwendung und praktische Wirksamkeit solcher Verträge bisher kaum nachgewiesen ist.<sup>54</sup> Die Registrierung von Arbeitsverträgen bei einer zentralen Regierungsstelle am Zielort kann dazu beitragen, einen Vertragsaustausch zu verhindern; wenn außerdem Arbeitgeber dazu verpflichtet werden, die Löhne der Arbeitskräfte unmittelbar auf ihr Bankkonto einzuzahlen, wie dies in einigen Golf-Ländern üblich ist, so kann das zu einer rechtzeitigen Zahlung der den Arbeitnehmern vertraglich zugesagten Löhne beitragen, unter der Voraussetzung, dass ein solches System durch regelmäßige Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen unterstützt wird<sup>55</sup> im Einklang mit dem Übereinkommen(Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949.

#### 5.4.7. Gemeinschaftshaftung

188. Eine Reihe von Ländern haben Regelungen für eine gemeinschaftliche Haftung<sup>56</sup> getroffen mit dem Ziel, dafür zu sorgen, dass sowohl Anwerber als auch Arbeitgeber für Verletzungen der Arbeitnehmerrechte im Zuge des Anwerbungsverfahrens zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Förderung von staatlichen Systemen zu diesem Zweck wird durch die Grundsätze der IAO unterstützt.<sup>57</sup> Die Komplexität von Lieferketten dürfte es erforderlich machen, dass der Leitfirma der Kette ein gewisses Maß an rechtlicher Verantwortung für die Behandlung der Arbeitskräfte übertragen wird, da sie sich dazu entschieden hat, ihr Unternehmen über Zuliefervereinbarungen zu strukturieren, häufig im Hinblick auf die Senkung ihrer Kosten und Risiken, während sie gleichzeitig eine funktionale Kontrolle über wesentliche Aspekte der nach außen vergebenen Arbeiten behält.<sup>58</sup>

189. Bisher sind Untersuchungen der IAO aber zu dem Ergebnis gekommen, dass „es bei Systemen für gemeinschaftliche Verantwortung immer noch Probleme gibt, insbesondere im grenzüberschreitenden Kontext, wo die Umsetzung die Zusammenarbeit von Herkunfts- und von Zielländern erfordert“.<sup>59</sup> Hinsichtlich der Haftung beispielsweise für die Zahlung von Gebühren oder damit zusammenhängenden Anwerbungskosten gibt es praktische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Zahlungsnachweis, da nur selten Quittungen vorgelegt werden oder da diese, wenn sie vorgelegt werden, nur die nach dem Gesetz zulässige Höchstzahlung angeben.<sup>60</sup> Wanderarbeitnehmern am Zielort wie auch am Herkunftsort bei Verstößen gegen solche Regelungen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen durch einfache Beschwerdemechanismen zu verschaffen, ist eine wichtige zusätzliche Maßnahme.

<sup>53</sup> Bezüglich der migrantischen Hausangestellten siehe Übereinkommen Nr. 189, Art. 15.

<sup>54</sup> Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, a.a.O., S. 28.

<sup>55</sup> Jureidini, a.a.O., S. 11.

<sup>56</sup> Beispielsweise Äthiopien, Bangladesch, Philippinen, Slowakei. Siehe Andrees et al., a.a.O., S. 30, 70 und 78.

<sup>57</sup> Leitlinie 5.2, in der hinzugefügt wird, dass solche Systeme „Initiativen für gemeinsame Verantwortung und andere Initiativen zur Förderung fairer Anwerbungspraktiken umfassen könnten“.

<sup>58</sup> Gordon, a.a.O., S. 19.

<sup>59</sup> Andrees et al., a.a.O., S. 82.

<sup>60</sup> Jureidini, a.a.O., S. 16.

#### 5.4.8. Sorgfaltspflicht in Lieferketten

190. Die Einhaltung der Sorgfaltspflicht in Lieferketten, um sicherzustellen, dass Arbeitgeber, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer nicht die Dienste von Anwerbern in Anspruch nehmen, die missbräuchliche Praktiken anwenden, ist eine aufkommende Praxis, die von etlichen multinationalen Konzernen und denjenigen Anwerbern angewendet wird, die sich zu einer fairen und ethischen Anwerbung verpflichtet haben.<sup>61</sup> Die Grundsätze und Leitlinien der IAO enthalten eine Definition der Sorgfaltspflicht und befürworten diese Praxis nachhaltig, die für alle einschlägigen Akteure im Anwerbungsverfahren gelten.<sup>62</sup> Das Erfordernis der Sorgfaltspflicht kann auch fester Bestandteil einer wirksamen Regulierung und Durchsetzung sein.<sup>63</sup> Dies wird durch die kanadische Provinzgesetzgebung veranschaulicht, die Maßnahmen vorsieht, wonach Arbeitgeber verpflichtet sind, Anwerber und ihre Arbeitskräftebeschaffungsketten einer genauen Prüfung zu unterziehen, auch durch verstärkte Berichterstattungspflichten. Ein weiteres Beispiel ist eine vor Kurzem in den Vereinigten Staaten erlassene Vorschrift, wonach alle Auftragnehmer und Unterauftragnehmer, die sich um Aufträge des Bundes bewerben, verpflichtet sind, ihre Arbeitsbeschaffungsketten zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Gesetze gegen Menschenhandel eingehalten werden, und um irreführende oder betrügerische Anwerbungspraktiken zu verhindern, einschließlich der Berechnung von Anwerbungsgebühren zu Lasten der Arbeitnehmer.<sup>64</sup> Außerdem sollten Projektausschreibungen eine gesonderte, transparente Kostenanalyse der Arbeitskräfteanwerbung im Rahmen der Vorschläge enthalten, die im Einzelnen die variablen und festen Kosten der Anwerbung, einschließlich der Kosten von Unterauftragnehmern, aufführen, und die günstigsten Angebote sollten sorgfältig geprüft werden, um festzustellen, ob Kostensenkungen zu Lasten angeworbener Wanderarbeitnehmer gehen.<sup>65</sup>

191. Im Rahmen des Integrierten Programms für faire Anwerbung<sup>66</sup> erprobt das Amt derzeit Modelle, die die Einhaltung der Sorgfaltspflicht in ausgewählten Ländern und Sektoren unterstützen (Kasten 5.4).

---

<sup>61</sup> Im Mai 2016 beispielsweise brachten die Coca-Cola Company, HP Inc., Hewlett Packard Enterprise, IKEA und Unilever die Führungsgruppe für verantwortungsvolle Anwerbung auf den Weg, die sich der Förderung einer ethischen Anwerbung und der Bekämpfung der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern in globalen Lieferketten über Branchen hinweg verschrieben hat. Siehe <http://www.ihrb.org/pdf/reports/IHRB-Statement-of-Intent-Employer-Pays-Principle-Leadership-Group-for-Responsible-Recruitment.pdf>.

<sup>62</sup> Leitlinien 2.1, 11.1, 15 und 21.1.

<sup>63</sup> Leitlinie 14.

<sup>64</sup> Siehe Andrees et al., a.a.O., S. 48 (Kasten 3.2) zum Manitoba-Ansatz, und S. 50-51 (Kasten 3.3) bezüglich des Erlasses 13627, Stärkung der Schutzmaßnahmen gegen den Menschenhandel bei Aufträgen des Bundes.

<sup>65</sup> Jureidini, a.a.O., S. 19-20.

<sup>66</sup> Siehe [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_405819/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_405819/lang--en/index.htm).

**Kasten 5.4****Einrichtung eines Korridors für faire Migration zwischen Nepal und Jordanien**

Im Rahmen des Integrierten Programms für faire Anwerbung und in Zusammenarbeit mit Better Work Jordanien setzt das Amt derzeit ein Pilot-Anwerbungsmodell im Bekleidungssektor um, um zwischen Nepal und Jordanien einen Korridor für faire Anwerbung einzurichten. Das Modell beruht auf einer Reihe von Interventionsgleisen, darunter:

- ❑ Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern, die nachweislich nach einem Modell für faire Anwerbung vorgehen;
- ❑ Entwicklung von Lernveranstaltungen für Fabrikeigentümer und Personalleiter, um sie für den Nutzen einer fairen Anwerbung zu sensibilisieren;
- ❑ strategische Zusammenarbeit mit internationalen Einkäufern, um innovative Mittel und Wege zur Verringerung betrügerischer und missbräuchlicher Anwerbungspraktiken in globalen Lieferketten zu entwickeln und auszutauschen;
- ❑ Stärkung der Fähigkeit von Gewerkschaften in beiden Ländern, um die Organisation und Vertretung von Wanderarbeitnehmern zu verbessern, und Überwachung von anwerbungsbezogenen Missbräuchen;
- ❑ Konsultationen mit den Regierungen beider Länder, um eine Verbesserung der derzeitigen Regeln und ihrer Durchsetzung zu erörtern und um den Abschluss von bilateralen Arbeitsmigrationsvereinbarungen im Einklang mit internationalen Normen zu erleichtern.

Quelle: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS\\_464656/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_464656/lang--en/index.htm).

## 5.5. Schlussfolgerung

192. Der Start der IAO-Initiative für faire Anwerbung hat dazu beigetragen, die verschiedenen Stränge der Tätigkeit des Amtes in diesem Bereich sowohl in der Zentrale als auch im Außendienst in enger Zusammenarbeit mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und anderen Partnern zusammenzuführen. Dennoch gibt es weiterhin Raum für Verbesserung bei der Wissensbasis auf nationaler, bilateraler, regionaler und globaler Ebene darüber, wie die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern erfolgt, insbesondere im Kontext zunehmend komplizierter Arbeitskräftebeschaffungsketten, und darüber, wie Geschäftsmodelle für faire Anwerbung in Migrationskorridoren am besten gefördert und umgesetzt werden sollen.

193. Diese Diskussion hat gezeigt, dass die Normen der IAO im Zusammenhang mit Fragen der Anwerbung über ein breites Spektrum von verbindlichen und nichtverbindlichen Instrumenten verstreut sind, was zur Entwicklung der allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien für faire Anwerbung der IAO geführt hat.

194. Die Grundsätze und Leitlinien befinden sich noch in einem frühen Stadium der Umsetzung, und es bedarf einer weiteren Verbreitung und Überwachung ihrer Auswirkungen. Es wurden jedoch eine Reihe von offenen Fragen ermittelt, die nach wie vor Lücken in den Leitlinien darstellen, beispielsweise der Umfang und die Definition der Anwerbungsgebühren und -kosten sowie die Rolle und die Verantwortung der Arbeitnehmerverbände im Bereich der Anwerbung. Diese wurden als Schwerpunkte künftiger Arbeiten der IAO bezeichnet.

## Kapitel 6

---

### Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen

195. Die sich wandelnden Migrationsmuster und die zunehmende Mobilität der Menschen, die heute zu beobachten sind, haben bewirkt, dass diese Frage an die Spitze der Politikagenden der Mitgliedsgruppen gerückt ist. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Annahme der New Yorker Erklärung durch die UN-Mitgliedstaaten im Jahr 2016 und ihrer Verpflichtung zur erstmaligen Verabschiedung eines Weltpakts für sichere, geordnete und reguläre Migration im Jahr 2018. Wie angemerkt, werden menschenwürdige Arbeit und Arbeitsmigration und ihre Steuerung entscheidende Elemente des Pakts sein. Die allgemeine Aussprache bietet daher den IAO-Mitgliedsgruppen eine zeitnahe und nützliche Gelegenheit, einen Beitrag zu dem Weltpakt zu leisten. Sie ist auch eine Chance für die IAO, ihren komparativen Vorteil geltend zu machen, der sich in ihrem historischen Erbe, ihrer Erfahrung und ihrem Normenwerk widerspiegelt.

#### 6.1. Hauptschlussfolgerungen

196. Dieser Bericht hat die Aufmerksamkeit auf eine Reihe von Bereichen gelenkt, die für die Sicherstellung einer fairen und wirksamen Arbeitsmigrationssteuerung wichtig sind, insbesondere in Bezug auf bilaterale und regionale Vereinbarungen und die Anwerbung von Wanderarbeitnehmern. Er hat die einschlägigen Normen der IAO beleuchtet, die Arbeit der IAO in diesen Bereichen beschrieben, Beispiele für vorbildliche Praktiken angeführt und die signifikantesten Lücken aufgezeigt, die zusätzliche Leitlinien erfordern. Diese Lücken müssen von den Mitgliedsgruppen bei der Festlegung eines weiteren kohärenten Vorgehens berücksichtigt werden.

197. Die Schlussfolgerungen, die sich ergeben haben, lassen sich zu drei wesentlichen Bereichen zur weiteren Prüfung zusammenfassen.

##### 1. Schutz von Wanderarbeitnehmern und Verringerung der Kosten der Arbeitsmigration

198. Die Arbeitsmigration kann erheblichen wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Nutzen mit sich bringen, wenn sie gut gesteuert wird und im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen steht. Es ist in erster Linie Aufgabe der Regierungen, für den Schutz von Wanderarbeitnehmern – insbesondere geringqualifizierte Wanderarbeitskräfte in Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe und hauswirtschaftliche Arbeit, Migrantinnen und Jugendliche – vor Missbrauch und Diskriminierung zu sorgen und die Defizite an menschenwürdiger Arbeit zu verringern. Die besondere Beachtung des Schutzes dieser Wanderarbeitnehmer ist auch der beste Weg, um einheimische Arbeitskräfte zu schützen und so einem „Sozialdumping“ vorzubeugen. Wichtig ist auch die Förderung einer Arbeitsmobilität, die einen ordnungsgemäßen Abgleich von Arbeitsplätzen mit Qualifikationen sicherstellen kann, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts besser gerecht zu werden und die wirtschaftliche Produktivität zu steigern.

199. Die unzulängliche Steuerung der Arbeitsmigration zwischen Ländern in Migrationskorridoren und innerhalb von Regionen hat tendenziell die sozialen und wirtschaftlichen Kosten für die Arbeitnehmer und die Unternehmen erhöht. Eine solche Steuerung kann aber nur dann wirksamer sein, wenn in den Zielländern starke Arbeitsmarktinstitutionen bestehen und die Sozialpartner stärker in den Migrationsdialog eingebunden werden. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen Ländern auf bilateraler und regionaler Ebene im Verein mit den Sozialpartnern würde zur Schaffung von Migrationssystemen beitragen, die diese Kosten verringern. Zu den wichtigsten Bereichen dieser Zusammenarbeit zählen der Schutz der Rechte der Arbeitnehmer, faire Anwerbungsverfahren, ein verbesserter Abgleich der Arbeitskräfte mit den verfügbaren Arbeitsplätzen, auch durch die Festlegung von Qualifikationsnormen und die Einrichtung von Qualifikationsanerkennungssystemen, und eine verstärkte Koordinierung der sozialen Sicherheit.

200. *Stärkung der Arbeitsmarktinstitutionen:* Arbeitsmarktinstitutionen sind wesentliche Instrumente für die Entwicklung von nachhaltigen Migrationssystemen überall in der Welt. Die Gewährleistung der Gleichbehandlung von männlichen und weiblichen Wanderarbeitkräften mit Inländern, die Beseitigung dualer Arbeitsmärkte für Migranten und Nichtmigranten und die Sicherstellung, dass Migranten ihr Entwicklungspotenzial am Ziel- wie am Herkunftsort realisieren können, erfordert robuste und gut funktionierende Arbeitsmarktinstitutionen, die den Bedürfnissen und Interessen von Wanderarbeitnehmern besondere Beachtung schenken. Wichtig ist auch, aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken sowie andere Politiken mit den Migrationspolitiken abzustimmen, um dafür zu sorgen, dass die Arbeitsmigration, ob Zu- oder Abwanderung, dem Qualifikationsbedarf eines Landes besser gerecht wird.

201. *Stärkung der Leitlinien für bilaterale Vereinbarungen:* Bilaterale Vereinbarungen können nützliche Instrumente zur Unterstützung einer fairen und wirksamen Arbeitsmigrationssteuerung sein, wenn sie Bestimmungen enthalten, die mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang stehen. Wie die Diskussion gezeigt hat, bestehen aber erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit von bilateralen Arbeitsmigrationsvereinbarungen mit diesen Normen. Die Mitgliedsverbände haben zu erkennen gegeben, dass weitere Arbeiten in diesem Bereich gerechtfertigt wären und dass insbesondere weitere und aktuellere Leitlinien erforderlich wären, wie vom CAS in seiner Überprüfung der Allgemeinen Erhebung von 2016 vorgeschlagen wurde.<sup>1</sup>

202. Zwar sind in der der Empfehlung Nr. 86 beigefügten Mustervereinbarung viele Elemente enthalten, die unerlässlich sind, um den IAO-Normen und bewährter Praxis gerecht zu werden, es bedarf aber Orientierungshilfe, um das sich wandelnde Bild der Arbeitsmigration und der Steuerung zu berücksichtigen, einschließlich der größeren Bedeutung des privatwirtschaftlichen Sektors bei der Anwerbung von Wanderarbeitnehmern. Die institutionellen Aspekte bilateraler Vereinbarungen zur Arbeitsmigration stellen weitere Herausforderungen dar in Bezug auf eine wirksame Umsetzung, Transparenz und Überwachung über Migrationskorridore hinweg und die Rolle des sozialen Dialogs. Weitere erhebliche Bedenken betreffen die sich wandelnden Mobilitätsmuster weiblicher Wanderarbeitkräfte und die Frage, wie mangels spezifischer Vereinbarungen über soziale Sicherheit am besten Bestimmungen zur sozialen Sicherheit aufgenommen werden können. Die Rolle bilateraler Arbeitsmigrationsvereinbarungen bei der Verbesserung der Humanressourcenentwicklung allgemein und der Qualifikationsentwicklung für Wander-

---

<sup>1</sup> Ergebnis der Erörterung der Allgemeinen Erhebung über die Wanderarbeitnehmer betreffenden Instrumente durch den CAS, IAK, *Provisional Record No. 16-1*, 105. Tagung, 2016, Abs. 106(12).

arbeitnehmer im Besonderen ist eine zusätzliche Frage, in der Orientierungshilfe von Nutzen wäre.<sup>2</sup>

203. Das Amt könnte sich verstärkt für die Entwicklung der Fähigkeit von öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten einsetzen, allen Arbeitsuchenden integrierte und qualitativ gute Dienstleistungen zu erbringen, wobei der Integration von Migranten wie auch Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Des Weiteren könnte sie die Rolle und die Aktivitäten der Arbeitsaufsichtsdienste bei der Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften in Bezug auf alle Wanderarbeitnehmer bewerten, insbesondere derjenigen mit irregulärem Status, und ihren Zugang zur Justiz, einschließlich wirksamer und einfacher Beschwerde- und Streitbeilegungsmechanismen. Im Hinblick auf die Umsetzung der Zielvorgabe 8.8 der Agenda 2030, die den Schutz der Arbeitsrechte aller Arbeitnehmer, einschließlich der Wanderarbeitnehmer fordert, könnte das Amt auch das Ausmaß der Organisation von Wanderarbeitnehmern und ihrer Einbeziehung in Kollektivverhandlungsprozesse prüfen.

204. *Stärkung der Beteiligung der Sozialpartner:* Eine verstärkte Einbindung der Sozialpartner in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und regionalen Konsultationsprozessen und in Konsultationen zwischen Regionen verspricht eine Verbesserung der Steuerung der Arbeitsmigration. Dies kann auf das Engagement der Sozialpartner auf nationaler Ebene aufbauen. Wie in Kapitel 4 ausgeführt, ist ihre Beteiligung in vielen Regionen und in interregionalen Korridoren schwach, zum Teil in Folge mangelnder Kapazitäten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. In einigen Regionen zeichnet sich jedoch eine verstärkte Beteiligung ab, die Modelle für vorbildliche Praxis liefern. Die Mitgliedsverbände werden vielleicht prüfen wollen, wie die Einbindung der Sozialpartner in regionalen Migrationsprozessen und auch die diesbezügliche Rolle des Amtes verbessert werden kann, auch beim Aufbau der Kapazitäten der Mitgliedsgruppen für ein wirksameres Engagement.

205. Schließlich könnte die IAO stärker abgestimmte und gezieltere öffentliche Sensibilisierungs- und Schulungsprogramme zu Nichtdiskriminierung und zum Beitrag von Wanderarbeitskräften zur Entwicklung unterstützen, was in der New Yorker Erklärung von 2016 für Flüchtlinge und Migranten und in der Agenda 2030 unterstrichen wird, und sich stärker in der weltweiten Kampagne des Generalsekretärs zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit, die von der New Yorker Erklärung gebilligt wurde, engagieren.<sup>3</sup>

## 2. Förderung von Korridoren für faire Anwerbung

206. Wie in der Diskussion festgestellt wurde, ist die Einrichtung von fairen Anwerbungsverfahren in Migrationskorridoren in Anbetracht dessen, dass die Anwerbung der erste Schritt zur Begründung eines Arbeitsverhältnisses ist, für den Schutz von männlichen und weiblichen Wanderarbeitskräften unerlässlich. Dies ist auch wichtig für die Interessen von Unternehmen, die gleiche Startbedingungen und eine höhere Produktivität der Arbeitnehmer anstreben, und auch in Bezug auf verbesserte Entwicklungsergebnisse für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien sowie für Herkunfts- und Bestimmungsländer.

207. Die von der IAO angenommenen Grundsätze und Leitlinien für faire Anwerbung führen die vielen verschiedenen Bereiche von IAO-Normen und bewährten Praktiken, die in diesem Bereich aufkommen, zusammen und sind damit ein guter Schritt nach vorn. Die

<sup>2</sup> Siehe die Empfehlungen in Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Genf, Juli 2015, S. 48.

<sup>3</sup> UN: *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*, Generalversammlung, 71. Tagung, A/RES/71/1, 3. Okt. 2016, Abs. 14. Siehe auch die „Together“-Kampagne unter: <http://refugeesmigrants.un.org/together>.

Leitlinien befinden sich in einem frühen Umsetzungsstadium, es ist aber klar, dass es einer weiteren Verbreitung und Überwachung ihrer Auswirkungen bedarf. Die Diskussion zeigt jedoch, dass noch etliche Fragen offen sind. Diese Lücken betreffen u.a. die Höhe und die Definition der Anwerbungsgebühren und -kosten und die Rolle und die Verantwortung der Arbeitnehmerverbände im Bereich der Anwerbung. Diese wurden während der dreigliedrigen Sachverständigentagung als Bereiche für künftige IAO-Arbeiten bezeichnet. Die Mitgliedsgruppen werden daher vielleicht diese Lücken prüfen und bestimmen wollen, welche Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich sind, um sie anzugehen.

208. Darüber hinaus erfordert der Schutz der Migranten, wie in diesem Bericht festgestellt wird, die Erfüllung der Verpflichtungen nach den Zielvorgaben für nachhaltige Entwicklung 8.8 zu menschenwürdiger Arbeit und 10.7 zu einer geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration und Mobilität von Menschen. Ein entscheidender Indikator, der von den UN bestimmt worden ist (10.7.1), fordert die Messung der Anwerbungskosten. Der Mangel an Daten zur Anwerbung legt jedoch den Schluss nahe, dass diese Frage ein stärkeres Engagement und mehr Investitionen im Bereich der Datenerhebung und -überwachung erfordert: ein Grund, weshalb die IAO und die Weltbank jetzt an einer geeigneten Methodik arbeiten. Dies wird eine wichtige Erwägung für den globalen Migrationspakt sein und ein Bereich, mit dem die Mitgliedsgruppen sich vielleicht befassen wollen.

209. Ferner könnte die Initiative für faire Anwerbung durch die Beteiligung eines breiteren Spektrums von Partnern und Interventionen vertieft und gestärkt werden, beispielsweise durch eine engere Zusammenarbeit mit der IOM und der Weltbank, die bei der Gestaltung und Verwirklichung von Korridoren für eine faire Migration auf der Grundlage eines Null-Gebühren-/Null-Kosten-Ansatzes eine führende Rolle spielen. Das rege Interesse der Entwicklungspartner in diesem Bereich könnte genutzt werden, um einen Beitrag zu diesem Ziel zu leisten.

### 3. Verbesserung der Statistiken und Daten für eine evidenzbasierte Politikgestaltung

210. In diesem Bericht ist darauf hingewiesen worden, dass harmonisierte Daten für eine erfolgreiche Arbeitsmigration und -mobilität von entscheidender Bedeutung sind und dass sie vor allem für eine Verbesserung der regionalen Steuerung wichtig sind. Die Ebene der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft ist für eine Harmonisierung von Daten und Statistiken eine besonders geeignete und vernünftige Größe, da ihre Mitgliedstaaten oft vergleichbare statistische Erhebungsmethoden anwenden und ein Interesse an spezifischen Indikatoren haben. Es gibt mehrere neue Datenbanken, die auf dieser Ebene mit Unterstützung der IAO entwickelt werden. Das Widerstreben, Grenzkontrolldaten auszutauschen, und Unterschiede bei den verfügbaren Ressourcen, der Häufigkeit der Erhebungen und den statistischen Koordinierungsmechanismen sind aber weiterhin große Hindernisse für eine bessere Harmonisierung von Daten und für die regionale Integration.

211. Die IAO könnte einen erheblichen Beitrag zum Abbau von Datendefiziten leisten, indem sie eine konsequentere und regelmäßige Aktualisierung der globalen und regionalen Schätzungen von 2015 zu Wanderarbeitnehmern vorsieht und die erhobenen Informationen vertieft, insbesondere in Bezug auf Sektoren, in denen sowohl hochqualifizierte als auch geringqualifizierte Migranten beschäftigt sind. Besondere Beachtung könnte der Erhebung von Daten zu Arbeitsbedingungen und Löhnen sowie zum Schutz durch die soziale Sicherheit geschenkt werden in Sektoren (wie Landwirtschaft, Baugewerbe, verarbeitendes Gewerbe und Bergbau), in denen Wanderarbeitnehmer mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sind. Den Arbeiten der IAO zur Entwicklung einer internationalen Norm über Arbeitsmigrationsstatistiken, die die systematische Erhebung von

Daten ermöglichen und die Vergleichbarkeit der Daten innerhalb und zwischen Regionen sicherstellen würde, kommt besondere Bedeutung zu. Die Erhebungen zur Messung der Arbeitsmigrationskosten, einschließlich der Kosten am Zielort in Bezug auf die Bezahlung, die Arbeitsbedingungen und den Zugang zum sozialen Schutz von Wanderarbeitnehmern, sollten ebenfalls fortgesetzt werden, unter Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und in Partnerschaft mit der Weltbank und anderen Mitgliedsorganisationen der Globalen Migrationsgruppe.

## 6.2. Vorgeschlagene Diskussionspunkte

212. Zweck dieser Allgemeinen Aussprache ist, dass die Mitgliedsgruppen der IAO und das Amt die Trends der Arbeitsmigration und die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen untersuchen und ihre Konsequenzen für die künftige Arbeit der IAO zur Arbeitsmigration erörtern, unter Berücksichtigung der spezifischen Themen dieses Berichts und der aufkommenden globalen Debatte zur Migrationssteuerung. Die Ergebnisse der Aussprache sollten die Organisation dazu veranlassen, ihre Prioritäten entsprechend zu bestätigen oder anzupassen. Ausgehend davon, dass Wanderarbeitnehmer durch eine breite Vielfalt gekennzeichnet sind und dass ein großer Teil von ihnen Frauen und Jugendliche sind, werden die Mitgliedsgruppen dies bei der Erörterung der folgenden Fragen vielleicht berücksichtigen wollen:

1. Welches sind die wesentlichen Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Steuerung der Arbeitsmigration auf globaler, regionaler, bilateraler, nationaler und lokaler Ebene bei der Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung?
2. Wie kann die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Arbeitsministerien und anderen für Migrationsfragen zuständigen Regierungsressorts (beispielsweise Innen-, Außen- und Entwicklungsplanungsministerien) auf innerstaatlicher Ebene, in Migrationskorridoren und in Regionen und auf globaler Ebene verbessert werden? Wie kann die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, einschließlich der Globalen Migrationsgruppe, vertieft und effektiver gestaltet werden?
3. Wie kann der soziale Dialog über Arbeitsmigration auf lokaler, nationaler, bilateraler, regionaler, interregionaler und globaler Ebene gestärkt werden?
4. Reichen der derzeitige Normen- und Politikrahmen der IAO zu bilateralen Vereinbarungen und fairer Anwerbung aus, um die derzeitigen und künftigen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Steuerung der Arbeitsmigration und -mobilität anzugehen, auch im Licht der aktuellen globalen Diskussionen? Welche weiteren Maßnahmen wären erforderlich, um diese globalen Herausforderungen zu bewältigen und diese Rahmen zu ergänzen?
5. Welche Maßnahmen sollten die Mitgliedsgruppen der IAO und das Amt ergreifen, um den Anliegen und Antworten der IAO, die sich in dieser Aussprache herauskristallisiert haben, einschließlich derjenigen in Bezug auf Daten zur Arbeitsmigration, in den anhaltenden globalen Debatten zur Arbeitsmigration, vor allem derjenigen über den Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration und den damit zusammenhängenden Zielen für nachhaltige Entwicklung, Rechnung zu tragen?

ISBN 978-92-2-730565-5



Bureau International du Travail - Genève  
International Labour Office - Geneva  
Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra  
CH - 1211 Genève 22

**P.P.**  
CH - 1211 GENEVE 22

Poste CH SA