

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

Vor einem Jahr ist die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen¹ (CMW) am 1. Juli 2003 nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikationsurkunde durch Guatemala gemäß Art. 87 Abs. 1 in Kraft treten. Es bedurfte daher mehr als 12 Jahre bis zum Inkrafttreten der Konvention nach ihrer Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1990. Einer annähernd ebenso langen Zeitspanne von zehn Jahren bedurfte es für ihre Ausarbeitung. Die Konvention wurde von einer durch die Generalversammlung mit Resolution 34/172 vom 17. Dezember 1979 eingerichteten Arbeitsgruppe ausgearbeitet, die im Oktober 1980 ihre Tätigkeit aufnahm. Initiatoren der Konvention waren Mexiko und Marokko, die bereits kurz nach dem 1975 verabschiedeten Übereinkommen Nr. 143² der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in UN-Kreisen und außerhalb der ILO in dieser Richtung agierten.³ Bisher zählt die Konvention lediglich 25 Vertragsparteien, wobei sich aus dem europäischen und nordamerikanischen Raum nur Bosnien-Herzegowina darunter befindet.⁴

Präambel, Geltungsbereich, Begriffs-, allgemeine und Schlußbestimmungen

Die Präambel der Konvention verweist u.a. auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die universellen Menschenrechtsverträge sowie die im Rahmen der ILO ausgearbeiteten einschlägigen Instrumente. Sie erwähnt des weiteren die besonderen Schwierigkeiten, denen Wanderarbeitnehmer⁵ und ihre Familienangehörigen begegnen, und

¹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, UN-Dok. A/RES/45/158, Annex.

² Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, vom 24. Juni 1975.

³ Zu den Hintergründen, der Entstehung, Ausarbeitung, den Unstimmigkeiten und Lücken der Konvention, siehe die Beiträge in: International Migration Review Bd. 25 Nr. 4 (1991), S. 687-872.

⁴ Stand März 2004. Zu den Vertragsparteien und dem jeweils aktuellen Stand der Signaturen, Ratifikationen/Beitritte siehe: www.unhchr.ch/html/menu2/6/cmw/ratifications.htm (1. Juli 2004).

⁵ Sprachgebrauch der deutschen Übersetzung der Konvention; gemeint sind Wanderarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmerinnen.

äußert die Überzeugung, daß deren Rechte nicht überall ausreichend Anerkennung gefunden haben und daher einen entsprechenden völkerrechtlichen Schutz benötigen, der durch die Bekräftigung und die Schaffung von grundlegenden Normen in einer umfassenden Konvention niedergelegt werden sollte.

Der erste Teil (Art. 1 bis 6) der Konvention legt ihren Geltungsbereich und die in ihr enthaltenen Begriffe fest. Sofern in der Konvention nichts anderes bestimmt wird, gilt sie für alle Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen ohne irgendeinen Unterschied; sie gilt für die gesamte Dauer der Wanderung, von der Vorbereitung über den Aufenthalt bis hin zur Rückkehr (Art. 1). Art. 3 schließt jedoch bestimmte Gruppen von der Anwendung aus, z.B. Flüchtlinge und Staatenlose. Der Begriff des „Wanderarbeitnehmers“ wird in Art. 2 Abs. 1, der Ausdruck „Familienangehörige“ in Art. 4 definiert. Art. 5 unterscheidet zwischen Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status geregelt ist („in a regular situation“) einerseits (lit. a), und solchen, die nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status nicht geregelt ist („in an irregular situation“) andererseits (lit. b).

Die allgemeinen Bestimmungen befinden sich im achten Teil der Konvention (Art. 79 bis 84). Darin wird u.a. klargestellt, daß keine Bestimmung das Recht jedes Vertragsstaates berührt, die Kriterien für die Zulassung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen festzulegen (Art. 79 S. 1). Art. 81 Abs. 1 enthält eine Günstigkeitsklausel, und Art. 82 legt fest, daß auf die Rechte nicht verzichtet werden kann und diese nicht abdingbar sind. Die Vertragsstaaten verpflichten sich nach Art. 82, einen effektiven Rechtsschutz gegen mögliche Verletzungen der Konventionsrechte zu gewährleisten, und nach Art. 84, die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen zu treffen, die zur Durchführung der Bestimmungen dieser Konvention erforderlich sind. Eine weitere allgemeine Vorschrift findet sich bereits in Teil II (Art. 7), wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Konventionsrechte zu achten und zu gewährleisten.

Von den Schlußbestimmungen ist hervorzuheben, daß Vorbehalte – sofern sie mit Ziel und Zweck der Konvention vereinbar sind – nach Art. 91 Abs. 1 zulässig sind. Jedoch kann ein Staat weder die Anwendung eines der Teile der Konvention ausschließen noch eine bestimmte Gruppe von Wanderarbeitnehmern von der Anwendung ausschließen (Art. 88). Dies muß als Kompromiß zwischen den Verfechtern eines Ausschlusses von Vorbehalten einerseits und den Verfechtern einer unbeschränkten Vorbehaltsmöglichkeit andererseits gesehen und so verstanden werden, daß Vorbehalte nur zu einzelnen Bestimmungen angebracht, nicht jedoch ganze Abschnitte der Konvention ausgeschlossen werden können.¹

Materielle Gewährleistungen

In Art. 7 (Teil II) wird, neben der zuvor angesprochenen Verpflichtung der Vertragsstaaten, ein akzessorisches Diskriminierungsverbot aufgestellt, wobei der Beispielskatalog an verbotenen Unterscheidungsmerkmalen umfangreicher ist als z.B. in den beiden internationalen Menschenrechtspakten², jedoch leider nicht die Merkmale insbesondere der Behinderung und sexuellen Orientierung enthält.

¹ Hierzu z.B. *James A. R. Nafziger/Barry C. Bartel*, The Migrant Workers Convention: Its Place in Human Rights Law, in: *International Migration Review* 25 (1991), S. 771-799 (785).

² Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), jeweils vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1570 und 1534.

Die materiellen Rechtsgewährleistungen sind in zwei Hauptgruppen untergliedert: Die Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Teil III) und die sonstigen Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status geregelt ist (Teil IV). Es wird also ein Zweiklassensystem an Menschenrechtsschutz aufgestellt, bei dem ein Katalog an Rechten allen Wanderarbeitnehmern zukommt, während die weiteren Rechte in Teil IV nur den Wanderarbeitnehmern gewährleistet werden, die die Voraussetzungen von Art. 5 lit. a (vgl. oben) erfüllen (Art. 36).

Besondere Gruppen von Wanderarbeitnehmern (z.B. Grenzgänger, Saisonarbeitnehmer etc., vgl. Art. 2 Abs. 2), die über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status geregelt ist, genießen die in Teil III und, vorbehaltlich der Änderungen in Teil V, die in Teil IV vorgesehenen Rechte (Art. 57). Teil VI der Konvention (Art. 64 bis 71) regelt die Förderung vernünftiger, gerechter, humaner und rechtmäßiger Bedingungen im Zusammenhang mit der internationalen Wanderung von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen.

Der Rechtskatalog des dritten Teils der Konvention enthält sog. bürgerliche und politische Rechte in den Art. 8 bis 24 und sog. wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den Art. 25 bis 34. Diese setzen sich überwiegend aus Rechten zusammen, die bereits durch andere Menschenrechtsverträge garantiert werden, namentlich die zwei Menschenrechtspakte, wobei die weitergehenden Begriffe „jeder“ oder „niemand“ durch „Wanderarbeitnehmer (dürfen nicht)“ ersetzt werden. Problematisch dabei ist, daß nicht nur gleich- oder ähnlich lautende Formulierungen oder weitergehende Garantien geschaffen, sondern auch einige wenige bestehende Rechte einschränkend formuliert werden (zu beachten ist aber die Günstigkeitsklausel in Art. 81). Beispielsweise ist im Vergleich mit den Pakten das Recht auf Anerkennung als Rechtsperson in der englischen Fassung jeweils gleich formuliert (Art. 24 CMW; Art. 16 Zivilpakt). Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit sowie die Beschränkungen betreffend Festnahme und Haft sind in der Konvention detaillierter und weitergehend geregelt (vgl. Art. 16 CMW mit Art. 9 Zivilpakt). Während Art. 10 CMW und Art. 7 S. 1 Zivilpakt gleichlauten, fehlt in Art. 10 CMW die Hervorhebung des Verbots medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche ohne Zustimmung (Art. 7 S. 2 Zivilpakt). Das Recht auf Bildung ist in den Art. 13 und 14 Sozialpakt umfassender ausgearbeitet als in Art. 30 CMW. Ein eigenständiges Diskriminierungsverbot wie in Art. 26 Zivilpakt ist in der Konvention nicht enthalten.

Darüber hinaus werden neue und spezifischer auf Wanderarbeitnehmer bezogene Rechte geschaffen. Im Vergleich zu den Pakten ist z.B. das Verbot willkürlicher Eigentumsberaubung und das Recht auf Enteignungsentschädigung in Art. 15 CMW neu enthalten. Neu und speziell ist beispielsweise das Verbot der gesetzlich unautorisierten Einziehung oder Vernichtung von Dokumenten (Art. 21).

Teil IV der Konvention enthält ebenfalls spezifischere Rechte, wie z.B. das Auskunftsrecht nach Art. 37. Der vierte Teil behandelt neben den Rechten betreffend die vorübergehende Ausreise (Art. 38) und auf Freizügigkeit im Beschäftigungsstaat (Art. 39) sowie politischen Rechten (Art. 41 – bezogen auf den Herkunftsstaat; Art. 42 – bezogen auch auf den Beschäftigungsstaat) insbesondere wirtschaftliche und soziale Rechte.

Überwachungsmechanismus

Zur Überprüfung der Anwendung der Konvention wird gemäß Art. 72 Abs. 1 lit. a ein Ausschuß zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Ausschuß) eingesetzt. Dieser zunächst aus zehn Sachverständigen bestehende Ausschuß,

dessen Mitglieder auf der ersten Versammlung der Vertragsstaaten am 11. November 2003 gewählt wurden, trat erstmalig vom 1. bis 5. März 2004 in Genf zusammen.³ Gemäß Art. 75 gibt sich der Ausschuss eine Geschäftsordnung⁴, wählt seinen Vorstand und tritt in der Regel einmal jährlich zusammen.

Entsprechend den meisten bisherigen universellen Vertragsüberwachungsmechanismen sieht auch diese Konvention folgende drei Verfahren vor: ein obligatorisches Staatenberichtsverfahren (Art. 73f.), ein fakultatives Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 76, beachte auch Art. 78) und ein ebenfalls fakultatives Individualbeschwerdeverfahren (Art. 77). Über die Durchführung der Konvention leitet der Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen Jahresbericht zu, der seine eigenen Bemerkungen und Empfehlungen enthält, und u.a. auch an die ILO übersendet wird (Art. 74 Abs. 7 und 8). Die ILO ist gemäß Art. 74 Abs. 2 und 5 auch in besonderer Weise in das Staatenberichtsverfahren eingebunden.

Das Individualbeschwerdeverfahren ist im wesentlichen den bekannten Verfahren entsprechend ausgestaltet worden. Danach ist der Ausschuss zuständig für die Prüfung von durch Einzelpersonen oder in deren Namen eingereichte „Mitteilungen“ (Beschwerden), in denen sie geltend machen, daß ihre individuellen Konventionsrechte durch den betreffenden Vertragsstaat verletzt worden sind. Nichtstaatliche Organisationen oder Personengruppen können diesem Wortlaut nach keine Beschwerde einlegen. Neben der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges als wichtige Zulässigkeitsvoraussetzung darf u.a. auch nicht dieselbe Sache bereits in einem anderen internationalen Untersuchungsverfahren geprüft werden oder worden sein (es gilt also das Prinzip „una via electa“). Die Bestimmungen über die Individualbeschwerde treten jedoch erst in Kraft, wenn zehn Vertragsstaaten die erforderliche Erklärung nach Art. 77 Abs. 1 abgegeben haben (Art. 77 Abs. 8 S. 1). Bislang hat sie noch kein Vertragsstaat abgegeben.

Bernhard Schäfer

Literaturauswahl

Die Beiträge von *Michael Hasenau, Roger Böhning et al.* in: *International Migration Review* 25 (1991), S. 687-872.

Ryszard Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law - Their Protection in Countries of Employment*, 1997.

Shirley Hune/Jan Niessen, *Ratifying the UN Migrant Workers Convention: Current Difficulties and Prospects*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 12 (1994), S. 393-404.

Ved P. Nanda, *The Protection of the Rights of Migrant Workers: Unfinished Business*, in: *Asian and Pacific Migration Journal* 2 (1993), S. 161-178.

OHCHR (Hrsg.), *Human Rights Fact Sheet No. 24 - The Rights of Migrant Workers*, abrufbar unter: www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs24.htm (1. Juli 2004).

L. Rao Penna, *Some Salient Human Rights in the UN Convention on Migrant Workers*, in: *Asian and Pacific Migration Journal* 2 (1993), S. 179-189.

Patrick A. Taran, *Status and Prospects for the UN Convention on Migrants' Rights*, in: *European Journal of Migration and Law* 2 (2000), S. 85-100.

UNESCO (Hrsg.), *Information Kit - United Nations Convention on Migrant's Rights*, 1. Juli 2003, abrufbar unter: www.unesco.org/most/migration/convention/info_kit_eng_11_08.pdf (1. Juli 2004).

Marianne van den Bosch/Willem van Genugten, *International Legal Protection of Migrant Workers, National Minorities and Indigenous Peoples - Comparing Underlying Concepts*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 9 (2002), S. 195-233.

³ Siehe im Einzelnen Art. 72; siehe auch: www.unhchr.ch/html/menu2/6/cmw/ (1. Juli 2004).

⁴ Vorläufige Verfahrensordnung: UN-Dok. CMW/C/L.1 (2004).