



Dokumentation

**Normen der Internationalen Arbeitsorganisation
in Bezug auf Flüchtlinge am Arbeitsmarkt**

Normen der Internationalen Arbeitsorganisation in Bezug auf Flüchtlinge am Arbeitsmarkt

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 051/16
Abschluss der Arbeit: 13. April 2016
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)	4
1.1.	Kernarbeitsnormen	4
1.2.	Übereinkommen und Empfehlungen	5
1.3.	Verstöße	5
2.	Übereinkommen und Empfehlungen	5
2.1.	Übereinkommen über Wanderarbeiter und Empfehlung betreffend die Wanderarbeiter	5
2.2.	Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und Empfehlung betreffend die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	7
2.3.	Übereinkommen über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit	8
2.4.	Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte und Empfehlung betreffend menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte	8
3.	Weitere Dokumente	9
3.1.	ILO-Agenda für faire Migration	9
3.2.	Handlungsempfehlung der Interparlamentarischen Union	9

1. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization - ILO) setzt sich als UN-Sonderorganisation seit 1919 für die Rechte von Arbeitnehmern ein. Ihr Ziel ist die Einführung von weltweit geltenden sozialen Mindeststandards. Neben den Regierungen fast aller Staaten sind in den Organen und Gremien der ILO zum Teil auch Repräsentanten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten. Die Internationale Arbeitskonferenz tritt als oberstes Organ der ILO alljährlich in Genf zusammen. Jeder Mitgliedstaat stellt zwei Delegierte der Regierung und jeweils eine Person als Vertretung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite.¹

Zu den wichtigsten Aufgaben der Internationalen Arbeitskonferenz zählen die Beratung und Verabschiedung von Übereinkommen und Empfehlungen sowie die Überprüfung der Anwendung und Einhaltung der von der ILO verabschiedeten und von den Mitgliedstaaten ratifizierten Normen.

1.1. Kernarbeitsnormen

Die Mitgliedstaaten der ILO haben eine Reihe von Abkommen getroffen, welche jedoch nur rechtsverbindlich sind, wenn sie von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Die ILO hat 1998 die "Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit" verabschiedet, die die wichtigsten der mittlerweile 189 ILO-Konventionen nennt und die Mitglieder zu deren Ratifizierung auffordert.

Die ILO hat sich selbst vier Grundprinzipien gegeben, die ihr Handeln bestimmen sollen: die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung der Zwangsarbeit und die Abschaffung der Kinderarbeit sowie das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Diese Grundprinzipien haben in acht Übereinkommen, die auch als „Kernarbeitsnormen“ („Core Conventions“)² bezeichnet werden, ihre konkrete Ausgestaltung erfahren. Die Kernarbeitsnormen der ILO beschränken sich auf die „elementaren“ Arbeitnehmer- und Menschenrechte und sind als "qualitative Sozialstandards" international anerkannt.³

Deutschland hat diese acht Kernarbeitsnormen alle ratifiziert.⁴ Die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen erfolgt dabei grundsätzlich auf freiwilliger Basis. Selbst wenn die Delegierten des

1 Vgl. DGB-Dossier „Die ILO und internationale Arbeitsnormen“ Teil II, abrufbar im Internet unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++1078b7be-8ac6-11e0-5636-00188b4dc422> (letzter Abruf: 12. April 2016).

2 Die Kernarbeitsnormen sind auf den Internetseiten der ILO abrufbar im Internet unter: <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm> (letzter Abruf: 12. April 2016).

3 Busse, Matthias / Großmann, Harald, Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards. In: Wirtschaftsdienst (Zeitschrift für Wirtschaftspolitik) 2003/2, S. 125-129 (125).

4 Information System on International Labour Standards der ILO, abrufbar im Internet unter: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011:0::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F (letzter Abruf: 12. April 2016).

Mitgliedstaates dem Übereinkommen zugestimmt haben, kann der Staat selbst nicht zur Ratifizierung gezwungen werden.

1.2. Übereinkommen und Empfehlungen

Von der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO verabschiedete Übereinkommen sind völkerrechtliche Verträge mit rechtlich bindenden Bestimmungen zum Arbeits- und Sozialrecht. In Mitgliedstaaten, die ein Übereinkommen ratifiziert und damit als verbindlich anerkannt haben, muss die Rechtslage und die faktische Situation in Einklang mit dem Übereinkommen gebracht werden.⁵ Dagegen sind von der ILO verabschiedete Empfehlungen nicht rechtsverbindlich, sondern stellen lediglich politische Richtlinien zu Themenfeldern dar, die arbeitsrechtlich geregelt werden sollen. Empfehlungen müssen demzufolge nicht ratifiziert werden.

Sowohl Übereinkommen als auch Empfehlungen enthalten allein Mindeststandards und stellen keinerlei Hindernis für weitergehende Schutzvorschriften dar.

1.3. Verstöße

Bei Verstößen gegen Normen, die mit den ILO-Übereinkommen verbindlich festgelegt und damit innerstaatliches Recht geworden sind, ist zunächst die nationale Rechtsprechung, in Deutschland also je nach Zusammenhang die Arbeitsgerichtsbarkeit oder die Sozialgerichtsbarkeit zuständig.

Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen können durch ein formelles Beschwerdeverfahren auf allgemeine Umsetzungs- oder Durchführungsprobleme der Übereinkommen aufmerksam machen. Hierfür richtet der Verwaltungsrat der ILO als Exekutivorgan für jede zulässige Beschwerde einen Sonderausschuss ein, der untersucht, ob die Beschwerde begründet ist. Gegebenenfalls empfiehlt er weitere Maßnahmen.

2. Übereinkommen und Empfehlungen

Im Folgenden werden Übereinkommen und Empfehlungen der ILO aufgelistet, die vor dem Hintergrund einer möglichen nationalen Gesetzgebung bezüglich der Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssen bzw. als Orientierungshilfe berücksichtigt werden können.

2.1. Übereinkommen über Wanderarbeiter und Empfehlung betreffend die Wanderarbeiter

Wesentliches Übereinkommen zur Regelung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und anderen Ausländern am Arbeitsmarkt ist das

Übereinkommen 97: Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahre 1949), abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---

5 Information System on International Labour Standards der ILO (Fn. 4).

[normes/documents/normativeinstrument/wcms_c097_de.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c097_de.htm)
(letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 1

Das Übereinkommen (Ü97) wurde am 22. Juni 1959 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert und enthält einen Katalog von Rechten für Staatsangehörige anderer Länder, die im Inland beschäftigt sind oder Beschäftigung suchen mit Ausnahme von Grenzgängern (Wanderarbeiter, Art. 11 Ü97). Berücksichtigung finden dabei auch die Familienangehörigen der Wanderarbeiter. Das Übereinkommen enthält vor allem Bestimmungen über Unterstützungs- und Informationsangebote für Migranten, Regelungen zur Gesundheitsversorgung sowie Vorschriften gegen Diskriminierung.

Das Abkommen wird ergänzt durch die

Empfehlung 86: Empfehlung betreffend die Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahre 1949), abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r086_de.htm
(letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 2

Von der Bundesrepublik Deutschland wie von den meisten Industriestaaten bisher nicht ratifiziert wurde ein weiteres Übereinkommen zu Wanderarbeitnehmern, das 1975 von der Internationalen Konferenz der ILO verabschiedet wurde. Das Übereinkommen ergänzt die Bestimmungen des Übereinkommens 97 und verpflichtet die aufnehmenden Staaten zur Einhaltung der Menschenrechte der Migranten. Die darin enthaltenen Regelungen können aber mangels Ratifizierung für Flüchtlinge in Deutschland keine Geltung beanspruchen.

Übereinkommen 143: Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c143_de.htm
(letzter Abruf: 11. April 2016).

Dasselbe gilt für die

Empfehlung 151: Empfehlung betreffend Wanderarbeitnehmer in Beschäftigungsländern, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r151_de.htm
(letzter Abruf: 11. April 2016).

2.2. Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und Empfehlung betreffend die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

Das Übereinkommen (Ü111) von 1958 wurde am 15. Juni 1961 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert.

Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als Diskriminierung jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen (Art. 1 Nr. 1 lit. a Ü111).

Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich unter anderem, alle gesetzlichen Bestimmungen aufzuheben und alle Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten abzuändern, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen (Art. 3 lit. c Ü111).

Übereinkommen 111: Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c111_de.htm (letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 3

1958 hat die ILO zudem die Empfehlung 111 (E111) angenommen. Demnach sollte jedes Mitglied eine staatliche Politik zur Verhütung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf festlegen. Diese Politik sollte durch gesetzgeberische Maßnahmen, Gesamtarbeitsverträge zwischen maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden oder auf eine beliebige andere, den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten entsprechende Weise verwirklicht werden (Art. 2 E111).

Hinsichtlich der eingewanderten Arbeitnehmer fremder Staatsangehörigkeit und ihrer Familienangehörigen sollten die Bestimmungen des Übereinkommens 97 (siehe oben Punkt 2.1), die sich auf die Gleichheit der Behandlung beziehen, und die Bestimmungen der Empfehlung 86, die sich auf die Beseitigung von Beschränkungen der Beschäftigung beziehen, beachtet werden (Art. 8 E111).

Empfehlung 111: Empfehlung betreffend die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r111_de.htm (letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 4

2.3. Übereinkommen über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit

Das ILO-Übereinkommen (Ü118) von 1962 ist am 19. März 1971 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden.

Das Übereinkommen betrifft die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit. Die Verpflichtungen des Übereinkommens können für folgende Zweige übernommen werden: ärztliche Betreuung, Krankengeld und Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität, Leistungen bei Alter, Leistungen an Hinterbliebene, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen.

Gemäß Art. 10 Nr. 1 Ü118 sind die Bestimmungen auf Flüchtlinge und Staatenlose ohne Gegenseitigkeitsbedingung anzuwenden.

Übereinkommen 118: Übereinkommen über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit, abrufbar im Internet:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c118_de.htm
(letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 5

2.4. Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte und Empfehlung betreffend menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte

Das Übereinkommen (Ü189) von 2011 wurde am 20. September 2013 von Deutschland ratifiziert.

Nach Auffassung der ILO werde hauswirtschaftliche Arbeit unterbewertet, denn sie sei „unsichtbar“ und werde hauptsächlich von Frauen und Mädchen durchgeführt. Viele von ihnen seien Migrantinnen oder Angehörige benachteiligter Gemeinschaften und somit besonders anfällig für Diskriminierung in Bezug auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und andere Verletzungen der Menschenrechte.

Gemäß Art. 5 Ü189 hat jedes Mitglied der ILO sicherzustellen, dass Hausangestellte wirksam vor allen Formen von Missbrauch, Belästigung und Gewalt geschützt sind.

Übereinkommen 189: Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c189_de.pdf
(letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 6

Im Jahr 2011 wurde auch die Empfehlung 201 (E201) von der ILO zur Ergänzung des Übereinkommens Ü189 angenommen.

Empfehlung betreffend menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, Empfehlung 201, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r201_de.pdf (letzter Abruf am 12. April 2016).

Anlage 7

3. Weitere Dokumente

Des Weiteren sei an dieser Stelle auf zwei weitere Dokumente verwiesen, die unter anderem auf die unter Punkt 2 dargestellten Übereinkommen und Empfehlungen Bezug nehmen.

3.1. ILO-Agenda für faire Migration

Auf der 103. Internationalen Arbeitskonferenz 2014 hat die ILO eine Agenda für faire Migration festgelegt, deren Ergebnisse in einem Bericht des Generalsekretärs zusammengefasst werden. Sie dienen als Grundlage für eine Plenardebatte über dieses für die ILO wichtige Thema. Ausgehend von der Bestandsaufnahme bestehender Migrationstrends werden auf der Grundlage der bestehenden Übereinkommen Möglichkeiten zur weiteren Gestaltung fairer Bedingungen für Arbeitsmigration gesucht. Abschließend werden acht Themenfelder formuliert, auf die die zukünftige Arbeit der ILO fokussiert werden soll.

Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Bericht I(B): Faire Migration: Festlegung einer Agenda der ILO. Genf: Internationales Arbeitsamt 2014, abrufbar im Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meeting-document/wcms_243596.pdf (letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 8

3.2. Handlungsempfehlung der Interparlamentarischen Union

Ein Handbuch der Interparlamentarischen Union bietet in englischer Sprache einen Überblick über die internationalrechtlichen Vorgaben und Instrumente für internationale Migration und enthält politische Handlungsempfehlungen für Parlamentarier zu deren effektiver Umsetzung in nationales Recht.

Die Übereinkommen der ILO werden in den Kapiteln 2 und 3 thematisiert. Kapitel 2.2.3 bietet einen Überblick über die internationalen Arbeitsstandards mit speziellem Bezug auf Migranten. Kapitel 3.3 und 3.5 untersuchen die internationalen Regelungen gegen Diskriminierung von Migranten am Arbeitsmarkt.

Inter-Parliamentary Union: Migration, human rights and governance, Handbook for Parliamentarians N° 24, Genf 2015, Inhaltsverzeichnis und Auszüge: S. 45-55, 69-70,

77-83, 87-91. (engl.) Der vollständige Text (198 Seiten) ist abrufbar im Internetauftritt der Interparlamentarischen Union: <http://www.ipu.org/PDF/publications/migration-en.pdf> (letzter Abruf: 11. April 2016).

Anlage 9

Ende der Bearbeitung