



Zehnte Europäische Regionaltagung

Istanbul, Türkei, 2.-5. Oktober 2017

ERM.10/D.4

Konzeptpapier

Informelle Ministertagung

Fairer und wirksamer Zugang zu Arbeitsmärkten für Migranten und Flüchtlinge: Eine Plattform zur Bewältigung von Herausforderungen und zum Austausch bewährter Verfahren

Derzeit ist die Mehrzahl der Wanderungsbewegungen von Arbeitsmigration und Arbeitskräftemobilität geprägt. Mehr als 65 Prozent aller Migranten sind Wanderarbeitnehmer – 150 Millionen bzw. über 73 Prozent aller Migranten im erwerbsfähigen Alter – und mehr als 44 Prozent sind Frauen.¹ Europa beschäftigt 33 Prozent aller Wanderarbeitnehmer und stellt gemeinsam mit den Regionen Zentral- und Westasiens 37,7 Prozent der Weltbevölkerung insgesamt.² Darüber hinaus haben in Europa mehrere Millionen Menschen aufgrund von Kriegen, Konflikten oder Menschenrechtsverletzungen Zuflucht gesucht oder humanitäre Hilfe in Anspruch genommen. Die jüngsten großen Flüchtlingsströme waren auf einige wenige Ländern konzentriert. Dadurch nahm die Verantwortung für ihren Schutz und ihre Integration in einigen europäischen Ländern unverhältnismäßig stark zu, was mit einer Verschärfung der wirtschaftlichen und sozialen Spannungen einherging.

Die Steuerung der Migration in Europa hat regionsweit nach wie vor fragmentarischen Charakter, insbesondere was Drittstaatsangehörige in der Europäischen Union (EU) und die interregionalen Migrationsströme in Europa und Zentralasien betrifft. Das Ergebnis: verlorene Chancen für wirtschaftliche Produktivität, ein Potenzial für größere Unterschiede zwischen den Arbeitsmärkten und eine Ausweitung der Schutzlücken.

In den Schlussfolgerungen, die aus der Allgemeinen Aussprache über Arbeitsmigration auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) im Juni 2017 hervorgingen, wird festgehalten, dass eine gut gesteuerte Arbeitsmigration allen Beteiligten Vorteile und Chancen bieten könne: Sie kann für ein Gleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sorgen, bei der Entwicklung und Übertragung von Fertigkeiten auf allen Ebenen helfen, einen Beitrag zu Sozialschutzsystemen leisten, Innovationen fördern und Gemeinwesen kulturell und gesellschaftlich bereichern.³ Ferner wird darin anerkannt, dass eine schlecht

¹ IAA: *Global estimates on migrant workers: Results and methodology* (Genf, 2015).

² Ebd. Darin enthalten sind 23,8 Prozent in Nord-, Süd- und Westeuropa, 9,2 Prozent in Osteuropa und 4,7 Prozent in Zentral- und Westasien.

³ IAA: *Schlussfolgerungen über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung*, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 16. Juni 2017.

gesteuerte Arbeitsmigration Risiken und Herausforderungen mit sich bringen kann, insbesondere für geringbezahlte Arbeitnehmer, und zwar durch höhere Unsicherheit und Informalität, Fachkräfteabwanderung, Kinderarbeit und Menschenhandel.

Durch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wird Diskriminierung in der Gesellschaft und am Arbeitsplatz geschürt. Migranten können ebenso wie Asylsuchende und Flüchtlinge mit schlechten Arbeitsbedingungen und Lohnabstrichen konfrontiert sein und haben keinen Zugang zu Sozialschutz. Frauen sind aufgrund ihres Geschlechts und ihres Migrantenstatus doppelt benachteiligt. Besondere Risiken bestehen für sie im Bereich der Hauswirtschaft – 11,4 Prozent aller weiblichen migrantischen Hausangestellten sind in Osteuropa, 26,6 Prozent in Nord-, Süd- und Westeuropa beschäftigt.⁴

In den Schlussfolgerungen der IAK wurde hervorgehoben, dass temporäre Arbeitsmigration zwar für die Arbeitsmärkte von Vorteil sein könne, da sie echte kurzfristige Engpässe bei Arbeitskräften und Qualifikationen beseitige, dass jedoch dem Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und einheimischen Arbeitnehmern sorgfältige Beachtung geschenkt werden müsse, um menschenwürdige Arbeit sicherzustellen und für Gleichbehandlung und die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu sorgen. Dazu gehört auch, die Hindernisse zu beseitigen, denen sich Wanderarbeitnehmer bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen gegenübersehen.

Um den Nutzen der Arbeitsmigration zu maximieren und die sozialen Kosten möglichst gering zu halten, bedarf es einer fairen und wirksamen Steuerung der Arbeitsmigration durch nationale, bilaterale und regionale Zusammenarbeit. Dies erfordert angemessene Strategien zur Förderung der Arbeitsmarktintegration – eine anhaltende Herausforderung für die europäischen Gesellschaften und Institutionen auf allen Ebenen.

Für viele Länder ist irreguläre Migration – Migranten oder Flüchtlinge, die möglicherweise keine gültigen Papiere haben und in der informellen Wirtschaft arbeiten – ein zentrales Thema. Zunehmend wird diskutiert, ob ein wirksames Mittel zur Eindämmung irregulärer Migration darin bestehen könnte, mehr Wege für eine reguläre Migration zu eröffnen, die mit den Erfordernissen des Arbeitsmarkts verknüpft sind. Die IAO-Mitgliedstaaten haben sich in mehrfacher Hinsicht darum bemüht, neue Wege aufzuzeigen, u.a. durch die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung, den Abbau von Bürokratie und die Nutzung von Arbeitsmarktinformationssystemen zur besseren Ermittlung des Bedarfs an Wanderarbeitnehmern aller Qualifikationsstufen. Der soziale Dialog hat sich hierfür als wirksames Instrument erwiesen.

Die Regularisierung von Wanderarbeitnehmern, die sich in einer irregulären Situation befinden, insbesondere wenn sie gut in den Arbeitsmarkt integriert oder ohne eigenes Verschulden in diese Situation geraten sind, ist eine weitere wichtige Option, die von den IAO-Mitgliedstaaten häufig in Anspruch genommen wird, u.a. durch die Ausweitung der bilateralen Zusammenarbeit. In der New Yorker Erklärung (September 2016) wird Regularisierung als Element benannt, das in den globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration aufgenommen werden könnte, der derzeit Gegenstand von Verhandlungen bei den Vereinten Nationen (VN) ist.⁵ Einige Länder prüfen diese Möglichkeit im Rahmen eines umfassenderen Bündels politischer Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsmarktintegration, des Schutzes und der sozialen Inklusion von Migranten.

⁴ IAA, 2015, a.a.O.

⁵ *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*, Anhang II, Abs. 8.b).

Die meisten Migrationsströme verlaufen über reguläre Kanäle, wenngleich nach wie vor erhebliche Steuerungsdefizite auftreten. So ist etwa die Anwerbung von Migranten der erste Schritt zum Aufbau eines Beschäftigungsverhältnisses. Infolge der Regulierung und Überwachung des Anwerbeverfahrens müssen Arbeitnehmer jedoch häufig hohe Gebühren an Anwerber zahlen, welche nach Schätzungen der IAO und der Weltbank einem Jahresgehalt oder mehr entsprechen können, sodass sie hoch verschuldet sind und Gefahr laufen, Opfer von Menschenhandel und Schuldknechtschaft zu werden.⁶ Einige Länder arbeiten nun im Hinblick auf faire Anwerbestrategien zusammen und wirken gemeinsam mit dem Amt auf die Umsetzung der IAO-Leitlinien für eine faire Anwerbung hin.⁷

Die Anwerbung ist auch ein erster Ansatzpunkt, wenn festgestellt werden soll, ob die Qualifikationen auf die Arbeitsplätze abgestimmt sind. Allerdings sind Mechanismen zur Anerkennung ausländischer Fähigkeiten und Qualifikationen häufig nicht vorhanden oder aber für Migranten, Asylsuchende und Flüchtlinge nicht zugänglich, was ihre Aufstiegschancen und Integration hemmt. Temporäre Arbeitsmigranten erhalten kaum Unterstützung bei der Eingliederung, und die öffentlichen Arbeitsverwaltungen haben möglicherweise nicht die entsprechenden Kapazitäten. Auf Personen, die Flüchtlingsschutz genießen, können aufgrund fehlender Ausweispapiere, Bildungsnachweise oder Sprach- oder Kulturkenntnisse zusätzliche Hindernisse zukommen. Das IAA wird in Kürze einen neuen Leitfaden veröffentlichen, der den Ländern dabei behilflich sein soll, die Anerkennung von Qualifikationen zu erleichtern und bestehende Lücken zu schließen.⁸ Darüber hinaus hat die IAO ihren strategischen Interventionsrahmen gestärkt, um den Zugang von Flüchtlingen zu Möglichkeiten menschenwürdiger Arbeit zu fördern. Dazu hat sie die Leitprinzipien für den Zugang von Flüchtlingen und anderen zwangsvertriebenen Personen zum Arbeitsmarkt und die Empfehlung (Nr. 205) betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz, 2017, angenommen, die sich mit der besonderen Situation von Migranten und Flüchtlingen befassen.

Sozialschutz und Übertragbarkeit von Leistungen ist ein weiterer Bereich, der nach wie vor eine besondere Herausforderung darstellt und in dem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung ist. Wanderarbeitnehmer und ihre Familien haben erhebliche Schwierigkeiten beim Zugang zu Sozialschutz, darunter Gesundheitsversorgung und andere Leistungen der sozialen Sicherheit.⁹ In der Erkenntnis, dass bilaterale Arbeitskräfteabkommen zum Abbau dieser Defizite beitragen können, wenn sie Bestimmungen zum sozialen Schutz enthalten oder wenn sie durch Vereinbarungen über soziale Sicherheit oder eine angemessene Sozialgesetzgebung ergänzt werden, hat das IAA einen Leitfaden veröffentlicht, in dem diese Abkommen in Bezug auf Wanderarbeitnehmer

⁶ IAA: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment: Principles and Operational Guidelines*, 5.-7. September 2016, MEFR/2016; IAA: *Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017, Abs. 166.

⁷ Initiative der IAO für faire Anwerbung, siehe <http://www.ilo.ch/global/topics/fair-recruitment/lang-en/index.htm>; und IAO-Leitlinien für eine faire Anwerbung, siehe http://www.ilo.ch/global/topics/fair-recruitment/WCMS_536755/lang-en/index.htm.

⁸ IAA: *How to facilitate the recognition of skills of migrant workers: Guide for employment service providers* (erscheint demnächst).

⁹ IAA, 2017, a.a.O., Abs. 51-52.

untersucht und bewährte Praktiken zur Förderung der sozialen Absicherung von Wanderarbeitnehmern herausgearbeitet werden.¹⁰

Allgemein gibt es Belege dafür, dass eine wirksame Integration von Flüchtlingen und Wanderarbeitnehmern zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts beitragen kann.¹¹ Dies erfordert eine stärkere Steuerung und hängt grundlegend von einer engeren Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern ab, die sich nicht auf die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen beschränkt, sondern auch durch das Engagement der Sozialpartner einschließt. Durch die aktive Beteiligung der Sozialpartner kann ein entscheidender Mehrwert für die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Integration von Migranten und Flüchtlingen erbracht werden. Die Rolle der Sozialpartner ist wichtig nicht nur auf technischer Ebene (z. B. Bewertung und Validierung informeller Fähigkeiten), sondern auch im Hinblick darauf, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu verhüten sowie ein soziales und kulturelles Umfeld zu schaffen, das die Integration von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen stärker begünstigt. Das Projekt Labour-INT (<http://www.labour-int.eu/>) ist gutes Beispiel für den Zusatznutzen, den die Sozialpartner in die europäischen Prozesse der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration einbringen.

In ganz Europa wird derzeit eine ganze Reihe vielfältiger Politikkonzepte erprobt, die verschiedene Etappen des Eingliederungsprozesses – von den allerersten Phasen der Aufnahme bis hin zur beruflichen Integration – betreffen. Darin beteiligt sind verschiedenste Interessenträger aus EU-Institutionen, nationalen und lokalen Regierungen sowie Wirtschaftsakteure und Sozialpartner. Die thematische Tagung bietet den IAO-Mitgliedsgruppen Gelegenheit, die vor ihnen stehenden Herausforderungen anzugehen und bewährte Praktiken auf regionaler, nationaler oder lokaler Ebene auszutauschen. Dazu gehört auch der Austausch von Erfahrungen bei der Förderung des Zugangs von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu Erwerbs- und Existenzsicherungsmöglichkeiten. Dieser Dialog kann die Schlussfolgerungen der IAK untermauern, in denen Plattformen für die Weitergabe und den Austausch von Erfahrungen und Ansätzen auf regionaler Ebene gefordert werden.

Ein Austausch bewährter Praktiken auf Ministerebene könnte zur Erweiterung des Wissens beitragen, auf das sich die IAO bei ihrer Tätigkeit im Bereich der Migration und Mobilität von Arbeitskräften stützt. Dies betrifft auch ihre Maßnahmen zur Verwirklichung der im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aufgestellten Zielvorgabe 8.8, die Arbeitsrechte zu schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer, einschließlich der Wanderarbeitnehmer, insbesondere der Wanderarbeitnehmerinnen, und der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, zu fördern. In unmittelbarer Zukunft werden die bei dem Austausch gewonnenen Erkenntnisse in den umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen und die beiden globalen Pakte der Vereinten Nationen über Flüchtlinge bzw. über Migration einfließen, deren Verabschiedung für 2018 geplant ist.

Bei dem ministeriellen Dialog könnten insbesondere die folgenden Fragen behandelt werden:

- Welche bewährten Verfahren werden derzeit eingesetzt, um die Eingliederung von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und

¹⁰ C. van Panhuys, S. Kazi Aoul, G. Binette: *Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements*, ESS Working Paper Nr. 57 (IAA, Genf, 2017).

¹¹ IAA, OECD, Weltbank und IWF: *Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market*, Bericht zur Vorlage an die G20, 19.-21. Dezember 2016.

dabei auch angemessene Qualifikationen und die Abstimmung von Angebot und Nachfrage zu fördern?

- Welche Ansätze sind für die Eindämmung irregulärer Migration am besten geeignet? Wenn die Ausweitung der Migrationswege als angemessene Antwort auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts angesehen wird: Welche Maßnahmen können sicherstellen, dass menschenwürdige Arbeit bei diesen Überlegungen eine zentrale Rolle spielt?
- Mit welchen Maßnahmen kann die faire Anwerbung von Wanderarbeitnehmern aus Europa und für Drittstaatsangehörige gestärkt und gewährleistet werden?
- Welche bewährten Verfahren werden auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene angewandt, um ein stärkeres Engagement der Sozialpartner und den sozialen Dialog in Bezug auf Politikkonzepte und Programme im Bereich der Arbeitsmigration, einschließlich der Integration von Migrantinnen und Flüchtlingen, zu fördern?
- Wie können die IAO-Mitgliedstaaten die bilaterale und regionale Zusammenarbeit in Europa und Zentralasien verbessern, um die Steuerung der Arbeitsmigration zu verstärken und dabei auch die Sozialschutzsysteme, die Anerkennung von Qualifikationen und die Datenerhebung auszubauen?