

Antrag

der Abgeordneten Margarete Bause, Kai Gehring, Filiz Polat, Beate Müller-Gemmeke, Ottmar von Holtz, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Luise Amtsberg, Katharina Dröge, Anja Hajduk, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Dr. Irene Mihalic, Tabea Rößner, Corinna Rüffer, Stefan Schmidt, Margit Stump und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zeichnung und Ratifikation der UN-Wanderarbeiterkonvention – Für eine verantwortungsvolle und menschenwürdige Migrationspolitik

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Circa 150 Millionen Menschen weltweit sind Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen (häufig auch „Arbeitsmigranten und Arbeitmigrantinnen“ genannt) – damit macht diese Gruppe etwa zwei Drittel der gesamten internationalen Migration aus (World Migration Report 2018). Wanderarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmerinnen sind in besonderem Maß von Missbrauch und Ausbeutung gefährdet. Menschenrechtsverletzungen finden sowohl in den Heimatländern, den Transitländern als auch den Aufnahmeländern statt.

Der Ausdruck Wanderarbeitnehmer bzw. Wanderarbeitnehmerin bezeichnet nach der Internationalen Konvention zum Schutz aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (nachfolgend „Wanderarbeiterkonvention“ oder „Konvention“) „jede Person, die in einem Staat dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat.“ Das schließt auch alle in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ein, die nie migriert sind. Migration zur Ausübung einer Erwerbsarbeit kann dauerhaft oder temporär sein. Während Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen mit dem Wunsch nach dauerhafter Migration überwiegend Länder ansteuern, die der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehören und hohe bis mittlere Einkommen zahlen, sind temporäre Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen, die nur für einen befristeten Zeitraum zum Zweck einer Beschäftigung in einem Land verweilen, überall auf der Welt zu finden. Die Anzahl der temporären übersteigt die der dauerhaften Arbeitsmigration (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_550537.pdf). Deutschland zählt zu einem der Hauptzielländer (<https://www.migrationpolicy.org/programs/datahub/charts/top-25-destinations-international-migrants>).

Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen arbeiten mehrheitlich im Dienstleistungssektor, im verarbeitenden Gewerbe und Bauindustrie sowie in der Landwirtschaft. In diesen Sektoren sind atypische Beschäftigungsverhältnisse – dazu zählen beispielsweise Leih- und Zeitarbeit, Saisonarbeit oder geringfügige und befristete Beschäftigungsverhältnisse – nicht selten (https://www.boeckler.de/wsi-mit_2017_06_wagner.pdf). Der vom Deutschen Institut für Menschenrechte Ende 2018 verfasste Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland (https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2018/Menschenrechtsbericht_2018.pdf) attestiert schwere Arbeitsausbeutungen hierzulande lebender Migranten und Migrantinnen auf verschiedenen Ebenen. Insbesondere fehlende Kenntnisse über Sprache und individuelle Rechte sowie starke Abhängigkeit vom Arbeitgeber und ein schwieriger Zugang zu Beratungsleistungen führen zu einer Unterlegenheit der migrantischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Nach wie vor existiert von Seiten des Bundes keine Gesamtstrategie, mit der die Betroffenen unterstützt werden, ihre Rechte wahrzunehmen. Auch das sich aktuell in Planung befindende Fachkräftezuwanderungsgesetz bezieht sich bislang nicht auf die besondere, vulnerable Situation und den Schutz der Rechte von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen.

Um den Herausforderungen transnationaler Migrationsprozesse gerecht zu werden und den Schutz der besonders vulnerablen Personengruppe der Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen zu gewährleisten, verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. Dezember 1990 die Wanderarbeiterkonvention, die am 1. Juli 2003 in Kraft trat. Die Gewährleistungen der Konvention beziehen sich auf den gesamten Migrationsprozess und richten sich damit sowohl an Herkunfts-, Transit-, als auch Zielländer. Mit der Konvention wurden erstmals verbindliche Garantien zum Schutz von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen geschaffen, die entweder nicht in den anderen Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen verankert sind oder sich in diesen allgemein auf Migrantinnen und Migranten beziehen und damit der besonderen Situation von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen nicht gerecht werden.

In vielen Teilen dieser Welt ist regionale Arbeitsmigration seit Menschengedenken Teil der Lebenswirklichkeit. Etliche Herkunfts-, Transit- und Zielländer von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern sind Entwicklungsländer. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit setzen die Bundesregierung und die Europäische Union leider vermehrt auf Maßnahmen, die zum Ziel haben Migration zu unterbinden. So werden auch positiven Entwicklungseffekte, die sich aus der Migration ergeben, zunichte gemacht. Leidtragende dieser Politik sind hierbei auch die Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter.

Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen sind auch eine der Gruppen, deren Schutz derzeit von der Staatengemeinschaft durch den Global Compact for Migration (nachfolgend „GCM“) auf höchster Ebene und mit größter Bedeutung und Dringlichkeit behandelt werden. Der GCM beruft sich in der Präambel auf den Menschenrechtskanon der UN-Konventionen, wozu auch die UN-Wanderarbeiterkonvention gehört. Sie ist also Teil des Grundgerüsts, auf dem der GCM aufbaut. Am 10. Dezember 2018 erklärten in Marrakesch 164 Staaten ihre formelle Zustimmung zum GCM. Die breite Annahme unterstreicht die Überzeugung der großen Mehrheit der Staatengemeinschaft, dass durch eine verbesserte Kooperation zwischen Staaten sichere und geordnete Migration weltweit möglich ist. Das ist angesichts der sehr kontrovers geführten Debatte im Vorfeld der Annahme des GCM ein wichtiges Signal für Multilateralismus und die Übernahme von Verantwortung in einer global vernetzten Welt (vgl. Bundestagsdrucksache 19/5547). Im Gegensatz zur breiten Zustimmung zum völkerrechtlich nicht bindenden GCM

sind bislang lediglich 54 Staaten der völkerrechtlich bindenden Wanderarbeiterkonvention beigetreten (Stand: 07.02.2019). Darunter befindet sich bis auf Chile kein Land, das nach OECD-Standard als Land mit hohem Einkommen kategorisiert wird (<https://www.oecd.org/trade/xcred/2018-Internet-table-2-english-as-of-27-july-2018.pdf>). Auch die Bundesrepublik Deutschland zählt bislang nicht zu den Mitgliedstaaten der Konvention. Die Nicht-Ratifizierung durch die Bundesrepublik wurde zum wiederholten Male im Rahmen des dritten Universal Periodic Review-Verfahrens („UPR“) Deutschlands vor dem UN-Menschenrechtsrat im Mai 2018 kritisiert.

Die Zeichnung und Ratifizierung der völkerrechtlich bindenden Konvention ist ein wichtiger Schritt für eine verantwortungsvolle und menschenwürdige Migrationspolitik. Eine glaubwürdige Implementierung des GCM beginnt mit der Ratifizierung der Wanderarbeiterkonvention. Die Bundesregierung sollte innerhalb der Europäischen Union diesbezüglich mit gutem Beispiel voran gehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die UN-Wanderarbeiterkonvention zu unterzeichnen und dem Bundestag zur Ratifikation vorzulegen;
2. sich innerhalb der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass die EU-Mitgliedstaaten die Konvention ratifizieren;
3. die Inhalte des Global Compact for Migration wie in dem Antrag „Umsetzung des Global Compact for Migration – Globale Standards für die Rechte von Migrantinnen und Migranten stärken (BT-Drucksache 19/5547) beschrieben, umzusetzen;
4. dafür Sorge zu tragen, dass schon jetzt, auch vor der Ratifizierung der UN- Wanderarbeiterkonvention, die folgenden Forderungen umgesetzt werden:
 - a. die Menschenrechte von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen in alle menschenrechtlichen Staatenberichtsverfahren systematisch einzubeziehen;
 - b. insbesondere die Lage von Menschen, die sich ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Duldung in Deutschland aufhalten, systematisch aufzubereiten und öffentlich zugänglich zu machen;
5. eine Informationspflicht aller staatlichen Stellen einzuführen, durch die Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in ihrer Muttersprache zum Beispiel mit der Unterstützung durch Dolmetscher und Dolmetscherinnen über ihre Rechte informiert werden;
6. Beratungsstellen wie die des DGB-Projekts Faire Mobilität zu fördern und zu verstetigen, da sie Beschäftigten aus anderen Ländern, die in Deutschland arbeiten, insbesondere Hilfe bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten anbieten und damit helfen gegen Ausbeutung und Betrug vorzugehen und vorzubeugen;
7. in dem Bereich des Aufenthaltsrechts neue Regelungen zu schaffen, die die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte durch sichere Aufenthaltsperspektiven fördert;
8. sich dafür einzusetzen, dass öffentliche Stellen, die eine sozialrechtliche Aufgabe übernehmen, von der Wahrung ordnungsrechtlicher Aufgaben

befreit werden. Dies betrifft insbesondere Krankenhäuser, Schulen und Kindertagesstätten. Um Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen einen selbstverständlichen Zugang zu diesen Einrichtungen zu ermöglichen, dürfen diese nicht zu einer Datenübermittlung an Ausländerbehörden verpflichtet sein;

9. sicherzustellen, dass – so wie es die UN-Kinderrechtskonvention vorsieht – alle Kinder, unabhängig davon, ob sie legal, ohne legalen Aufenthaltsstatus oder mit Duldung in Deutschland leben, einen Zugang zu Grundschulen und weiterführenden Schulen haben und darauf hinzuwirken, dass in allen Bundesländern gesetzlich klargestellt wird, dass keine Meldepflicht der Schulen an die Ausländerbehörden besteht;
10. sich für eine Berichtspflicht von Unternehmen über entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einzusetzen, um sicherzustellen, dass Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen den arbeitsschutzrechtlichen Kernnormen der ILO-Konventionen entsprechen;
11. internationale Mobilität zu fördern und zirkuläre Migration zu ermöglichen, indem eine längerfristige Ausreise zulässig ist, ohne dass dies automatisch negative Folgen für die Gültigkeit eines Aufenthaltstitels in dem Land hat, in dem einer Beschäftigung nachgegangen wird;
12. sicherzustellen, dass Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen auch nach Rückkehr in ihr Heimatland einen Anspruch auf Altersvorsorge haben und diesen auch in Anspruch nehmen können, indem die Mitnahme von erworbenen Sozialversicherungsansprüchen in bilateralen oder multilateralen Sozialversicherungsabkommen geregelt wird;
13. sich insbesondere für einen verbesserten Schutz und bessere Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen einzusetzen, die in prekären Arbeitsbranchen, wie bspw. dem Haushalts- und Pflegebereich, der Landwirtschaft oder der fleischverarbeitenden Industrie tätig sind und den Verpflichtungen nachzukommen, die mit dem 2013 von Deutschland ratifizierten ILO-Übereinkommen 189 (Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte) einhergehen;
14. sich innerhalb der Europäischen Union sowie weltweit dafür einzusetzen, dass die Rechte von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen umfassend geschützt, geachtet und umgesetzt werden;
15. die im Rahmen von Ertüchtigungsinitiativen und der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit betriebenen Maßnahmen zum Grenzmanagement auszusetzen, da diese zunehmend Wanderarbeit unterbinden.

Berlin, den 19. Februar 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Migration leistet einen wichtigen Beitrag zu wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Entwicklung sowohl in den Heimat- als auch den Hauptzielländern von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen. Neben den finanziellen Vorteilen, die Wanderarbeit unmittelbar für die Familien der Arbeitenden und das jeweilige Heimatland bringt, trägt sie dort darüber hinaus mittelbar zu einer Verbesserung der Situation, unter anderem in den Bereichen Bildung und Gesundheit, bei (World Migration Report 2018). Neben problematischen Aspekten wie der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen oder dem Phänomen der „Care Chains“ hat Wanderarbeit somit auch positive Auswirkungen auf die Situation in wirtschaftlich schwachen und fragilen Staaten und steht dadurch in direktem Zusammenhang zu entwicklungs- und friedenspolitischen Fragen.

Auch die Hauptzielländer profitieren von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen: Letztere tragen durch ihre Arbeit zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts des Landes bei, in welchem sie beschäftigt sind und damit zu einem insgesamt höheren Lebensstandard. Sie ermöglichen den Abbau des Fachkräftemangels sowohl in hoch als auch weniger qualifizierten Berufsfeldern. Darüber hinaus ist die Einwanderung junger Arbeiter und Arbeiterinnen besonders für alternde Gesellschaften – wie die Bundesrepublik Deutschland – ein Faktor, um den Herausforderungen des demografischen Wandels gerecht zu werden und die Funktionsfähigkeit des Sozialversicherungs- und Rentensystems zu gewährleisten.

Gleichzeitig sind Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen in den Hauptzielländern oftmals mit sehr schwierigen Arbeitsverhältnissen konfrontiert. Mangelnde Sprachförderung, deregulierte Beschäftigungsverhältnisse, Scheinselbstständigkeit, Leiharbeit, geringe Bezahlung und unwürdige Unterbringung erhöhen das Risiko von Ausbeutung von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen (https://www.boeckler.de/43723_43741.htm?agreementfordataprotection=true). Frauen sind in diesem Kontext einem mehrfachen Risiko ausgesetzt. Sie werden besonders häufig Opfer von Ausbeutung, Missbrauch, Zwangsarbeit, physischer sowie sexualisierter Gewalt oder Belästigung durch den Arbeitgeber. Das gilt insbesondere für Frauen mit irregulärem Status. (https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Behind_closed_doors_HR_PUB_15_4_EN.pdf).

Ungeachtet der zahlreichen Positiveffekte von Arbeitsmigration auf der einen Seite und des hohen Risikos der Ausbeutung von Arbeitskräften auf der anderen Seite, verwehren sich insbesondere Staaten mit hohem Einkommen der Ratifikation der Wanderarbeiterkonvention – also in erster Linie die Hauptzielländer der Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen.

Ein häufig angeführtes Argument hierfür ist die angebliche Einschränkung der staatlichen Souveränität durch die Gewährleistungspflichten, die in der Konvention festgeschrieben sind (World Migration Report 2018). Gegen dieses Argument spricht, dass mit dem Hinterlegen der Ratifikationsurkunde, Vorbehalte zu bestimmten Artikeln und deren Auslegung der Konvention angebracht werden können. Gem. Art. 88 der Wanderarbeiterkonvention dürfen lediglich nicht gesamte Teile der Konvention oder Gruppen von deren Anwendungsbereich ausgeschlossen werden. Bestehen lediglich Vorbehalte gegenüber einzelnen Aspekten, kann die Konvention somit dennoch ratifiziert werden.

Bei der Annahme der Konvention im Jahr 1990 vor der UN-Generalversammlung gab die damalige Bundesregierung eine Erklärung ab, in der sie ihre Vorbehalte gegenüber der Konvention darlegte (A/C.3/45/SR.58). Die amtierende Bundesregierung erklärt, dass die darin angeführten Gründe für die Nicht-Ratifizierung weiter unverändert fortbestehen (DS 19/4734).

Neu hinzugekommen ist die Argumentation der Bundesregierung, dass eine Ratifizierung allein durch Deutschland einem gemeinsamen Vorgehen der EU widerspreche (DS 19/4734). Die 1990 abgegebene Erklärung, hebt jedoch zum einen hervor, dass Deutschland nicht die Intention habe andere Staaten zu demotivieren, die Konvention zu ratifizieren. Zum anderen wurde darin festgehalten, dass man nicht den Eindruck erwecken wolle, dass

Deutschland grundsätzlich nicht die Intention habe die Konvention zu unterzeichnen und zu ratifizieren (A/C.3/45/SR.58). Der Wirtschafts- und Sozialrat der Europäischen Union befürwortet die Zeichnung und Ratifizierung der UN-Wanderarbeiterkonvention durch die EU ausdrücklich (Amtsblatt der Europäischen Union C 302/52, 07.12.2004). Angesichts dessen sollte Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen und mit der Zeichnung und Ratifizierung der Konvention ein starkes Zeichen für den Schutz und die Rechte von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen setzen – insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmend repressiven Bekämpfung illegaler Migration.

Die Erklärung von 1990 argumentiert weiter, dass der Schutz, den illegale Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen durch die Konvention erhalten, weit über das hinaus gehe was notwendig sei, um die Achtung von Menschenrechten sicherzustellen. Es bestehe die Möglichkeit, dass die Regelungen der Konvention den Anreiz verstärkten, ohne entsprechenden Aufenthaltstitel in Deutschland einer Beschäftigung nachzugehen (A/C.3/45/SR.58). Dieses Argument läuft dem Kernaspekt des Übereinkommens zuwider. Die Konvention zielt darauf ab irreguläre Migration, Zwangsarbeit und Ausbeutung zu verhindern und zu unterbinden. Das Argument lässt einen zentralen Aspekt ungeachtet: Die Konvention sieht explizit vor, dass die Vertragsstaaten gemeinschaftlich notwendige Maßnahmen ergreifen, um „illegale oder heimliche Wanderung und Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern, deren Status nicht geregelt ist, zu verhindern und zu unterbinden“ (Art. 68). Die Konvention sieht zudem zum einen vor, dass die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, damit der Status von Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet befinden, nicht ungeregelt bleibt (Art. 69); zum anderen sollen diese jede Form von irregulärer Migration, Menschenhandel und Zwangsarbeit vorbeugen und sanktionieren (Art. 68). Eine vollständige Umsetzung der Konvention würde damit keinen Anreiz für ungeregelte Migration schaffen. Vielmehr würde sie die Möglichkeit bieten, Migration zu regulieren und den Schutz der betroffenen Menschen zu stärken.

Im Rahmen des dritten UPR-Verfahrens Deutschlands von dem UN-Menschenrechtsrat erklärte die Bundesregierung ihre Nicht-Ratifikation der Konvention damit, dass sich der Begriff des „Wanderarbeiters“ in der Konvention auch auf irreguläre Migranten und Migrantinnen beziehe, was nicht mit deutschem Recht vereinbar sei (A/HRC/39/9/Add.1). Gemäß Art. 35 der Konvention ist nicht vorgesehen den Status von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis zu regeln.

Die Konvention differenziert sehr genau zwischen den Rechten von irregulären und regulären Migrantinnen und Migranten. Diese Differenzierung muss natürlich bei einer Ratifizierung und Umsetzung der Wanderarbeiterkonvention durch Deutschland berücksichtigt werden. Sie betont gleichzeitig, dass bestimmte fundamentale Rechte für alle Personen gelten – unabhängig ihres Status (vgl. Art. 8-35). Dazu zählen unter anderem das Recht auf Gesundheitsversorgung, Zugang zu Bildung, das Recht an Versammlungen und Tätigkeiten von Gewerkschaften und anderen Vereinigungen teilzunehmen und diesen beizutreten, das Recht auf Religionsausübung oder bspw. das Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit. Ziel ist somit die Wahrung fundamentaler Menschenrechte für alle Personen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und die Schaffung derselben Arbeitsbedingungen für Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen und einheimische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen. Diesen grundlegenden menschenrechtlichen Gewährleistungen sollte sich auch Deutschland verpflichten.

Weltweit lässt sich beobachten, dass Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen besonders häufig Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel werden. Grundlegende Rechte wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit werden ihnen vorenthalten. Personen, die nicht die Staatsbürgerschaft des Staates besitzen, in dem sie sich aufhalten, sehen sich vielerorts mit Rassismus, Xenophobie, Sexismus, Sprachbarrieren und mangelhafter politischer Repräsentation und Teilhabe konfrontiert.

Insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte illegalisierter Menschen werden nur sehr eingeschränkt umgesetzt und geschützt. (https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_INF_7826_E.pdf)

Zwar sind 172 Staaten Vertragsparteien des UN-Zivilpakts und 169 Staaten des UN-Sozialpakts, deutlich wird aber, dass die dort verankerten Rechte Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen vielerorts de facto verweigert werden. In der 1990 abgegebenen Erklärung wird darauf verwiesen, dass die Annahme der Konvention gerechtfertigt sei, wenn die Internationale Gemeinschaft Grund zur Annahme habe, dass Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen die Rechte verweigert würden, die ihnen durch den UN-Sozialpakt und den UN-Zivilpakt garantiert

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werden. Da die Bundesregierung weiterhin an der 1990 abgegebenen Erklärung festhält, muss sie in ihrer Beurteilung über eine Ratifizierung der Wanderarbeiterkonvention berücksichtigen, dass die in den beiden Menschenrechtspakten verankerten Rechte im speziellen Fall von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen keine zufriedenstellende Umsetzung erfahren.

In diesem Zusammenhang argumentiert die Bundesregierung weiter, dass die „grundlegenden Menschenrechte durch die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen geschützt [sind] (u.a. im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Sie erfahren in der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen eine Mehrfachregelung“ (DS 19/4734).

Hierzu ist anzumerken: Erstens, dass weder der UN-Sozialpakt noch der UN-Zivilpakt die besondere Situation von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen und die transnationale Dimension von Wanderarbeit berücksichtigen. Deutschland hat sich mit der Ratifizierung des UN-Sozialpaktes zu weitreichenden Garantien verpflichtet, u. a. zum Recht auf Arbeit, Gesundheit, soziale Sicherheit und Bildung. Die UN-Wanderarbeiterkonvention geht im Rahmen dieser bestehenden Verpflichtungen explizit auf die besondere Situation von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen ein. Grundsätzlich darf die Umsetzung der UN-Wanderarbeiterkonvention nicht hinter den Gewährleistungen der im UN-Sozialpakt genannten Rechte zurück bleiben. Ein darüber hinausgehender, nationaler Schutz ist hingegen möglich. Die Konvention ermöglicht den umfassenden den Schutz, die Gewährleistung und die Stärkung der Rechte von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen. Zudem enthält die Wanderarbeiterkonvention keine Bestimmungen, die das Recht der Staaten, über Immigration zu entscheiden, über bereits bestehende menschenrechtliche Einschränkungen hinaus, beschneiden würden.

Zweitens, dass die Wanderarbeiterkonvention, unter der Voraussetzung eines geregelten Status der jeweiligen Person, Gewährleistungen umfasst, die in dieser Form nicht in den anderen UN-Menschenrechtskonventionen enthalten sind – wie beispielsweise das Recht Vereinigungen und Gewerkschaften zu gründen (Art. 40) oder die Gleichbehandlung im Bereich wirtschaftlicher und sozialer Dienstleistungen und Teilhabe (Art. 43, 45). Darüber hinaus sieht sie eine Reihe von Informationspflichten für Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen vor und berücksichtigt damit, dass gerade Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen sich in einer fremden Sprache und Kultur bewegen müssen und daher häufig ihre Rechte nicht oder ungenügend kennen. Damit konkretisiert die UN-Wanderarbeiterkonvention den menschenrechtlichen Schutzrahmen für alle Wanderarbeiter und Wanderarbeiterinnen, abseits der in Deutschland bereits bestehenden Abkommen und Absichtserklärungen.

Drittens fällt auf, dass die Bundesregierung auf die besondere Situation von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen in den Berichten an die UN-Ausschüsse der beiden genannten Pakte kaum eingeht. Diese Leerstellen würden mit dem Staatenberichtsverfahren, das Teil der Wanderarbeiterkonvention ist, adressiert.

Viertens kann darauf verwiesen werden, dass auch im Fall des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Überschneidung der Regelungsinhalte vorlag. In diesem Fall wurde die Ratifikation jedoch gerade damit begründet, dass es sei nötig sei, die Menschenrechte mit Blick auf die spezifische Situation von Menschen mit Einschränkungen zu definieren.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.