

109. Internationale Arbeitskonferenz 2021

Bericht zum zweiten Teil der 109. Internationalen Arbeitskonferenz vom 25. November bis 11. Dezember 2021

Dezember 2021

Im Rahmen des zweiten Teils der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) haben die Arbeitsgruppen „Qualifikationen und lebenslanges Lernen“ und die Arbeitsgruppe „Ungleichheit und die Welt der Arbeit“ getagt. Die Ergebnisse der allgemeinen Diskussionen zu diesen Themen werden auch in die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) einfließen, die für die 111. Tagung (2023) der IAK vorgesehen ist. Insbesondere die allgemeine Aussprache über Ungleichheit und die Welt der Arbeit soll nützliche Hinweise für die Diskussion im Jahr 2023 liefern.

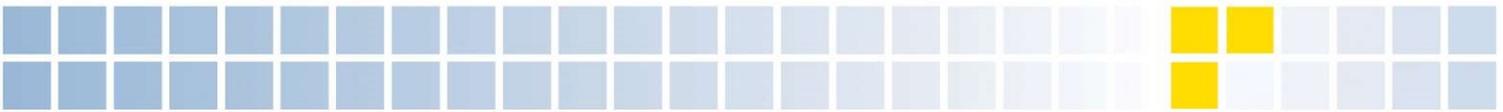
Die Beteiligung der BDA an den Verhandlungen ist sehr wichtig, da die im Rahmen der allgemeinen Diskussion verabschiedeten Schlussfolgerungen sich sowohl auf die normative und nicht-normative Arbeit der ILO als auch auf die politische Diskussion auf nationaler Ebene auswirken.

Ausschuss „Ungleichheiten“

Die Diskussion im Ausschuss „Ungleichheiten“ beruhte auf dem [Bericht des ILO-Amtes](#) zu diesem Thema. Die [Entschließung und die Schlussfolgerungen der IAK](#) wurden am 11. Dezember verabschiedet.

Die **wichtigsten Punkte des ILO-Berichts** sind wie folgt:

- Insgesamt stellt der ILO-Bericht die Entwicklungen der Einkommensungleichheit häufig zu negativ dar. Die Tatsache, dass dies zu verzerrten Wahrnehmungen über die positiven Entwicklungen bei der Einkommensungleichheit oder den Vorteilen der Globalisierung führen kann, berücksichtigt der Bericht nicht.
- Der Bericht zeigt einen moderaten Anstieg des Gini-Koeffizienten in den Industrieländern und einen höheren Gini-Koeffizienten in 77 von 140 Ländern. Regionale Unterschiede werden nicht weiter analysiert. Damit fokussiert sich der Bericht nur auf die Ungleichheiten innerhalb der Länder und ignoriert den vereinbarten Ansatz, die Ungleichheiten sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern zu analysieren.
- Der Bericht geht zudem von der Hypothese aus, dass (extreme) Armut nur durch eine Verringerung der Einkommensungleichheit erreicht werden kann.
- Zwar erkennt der Bericht an, dass Steuern und Umverteilung nicht die einzigen Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheit sind, ignoriert aber gleichzeitig, dass ein zu hohes Steuern- und Abgabenniveau, mit dem ein umfassender Wohlfahrtsstaat finanziert werden soll, auch negative Auswirkungen auf Beschäftigung und Wohlstand haben kann.
- Wie sich die Covid-19-Krise letztendlich auswirken wird, ist noch nicht vollends empirisch geklärt. Daher sollten sozialpolitische Maßnahmen zur Abmilderung der Pandemie zielgerichtet und faktenbasiert getroffen werden. An verschiedenen Stellen



des Berichts wird angedeutet, dass die Covid-19-Krise vor allem negative Auswirkungen auf die Ungleichheit haben wird. Gleichzeitig geht der ILO-Bericht nicht auf die ausgleichenden Hilfsmaßnahmen ein, die Länder wie Deutschland zur Bekämpfung der Einkommensungleichheit ergriffen haben.

- Tätigkeiten auf digitalen Arbeitsplattformen werden einseitig dargestellt und die Hauptgründe vernachlässigt, aus denen sich Menschen für eine Beschäftigung auf den Plattformen entscheiden: die Flexibilität, ihre Arbeitszeiten selbst zu bestimmen beziehungsweise ihr Haupteinkommen zu ergänzen.
- Außerdem werden die Auswirkungen der informellen Wirtschaft auf die Ungleichheiten nicht vollständig erfasst und der ILO-Bericht versäumt es, eine umfassende Agenda für die ILO zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund dieses problematischen Berichts, der aber die Verhandlungsgrundlage der IAK bildete, setzten sich die Arbeitgeber das Ziel, in den Schlussempfehlungen ausgeglichene politische Botschaften zu erreichen. Die Arbeitgeber strebten Schlussempfehlungen an, die unter anderem die Ungleichheit als ein multidimensionales Konzept anerkennen. Gleichzeitig sollte sich nicht nur auf die Einkommensungleichheit fokussiert werden, da die Einkommensungleichheit selbst ein vielschichtiges Konzept ist.

Außerdem müssen die Rolle des internationalen Handels, die Verbesserung der Produktivität und Gewährleistung eines „nachhaltigen Unternehmertums“ als wichtige systemische Triebkräfte für die Reduzierung von Ungleichheit anerkannt werden. Zudem war es den Arbeitgebern wichtig, die Bekämpfung der Informalität als Ganzes voranzutreiben und die Rolle der Sozialpartner zu stärken.

Verhindert werden sollten hingegen höhere Belastungen für Unternehmen beispielsweise über Steuern oder zusätzliche Regulierungen, vor allem wenn sie flexible Beschäftigungsformen betreffen, die auf dem Arbeitsmarkt eine Brückenfunktion einnehmen oder Plattformarbeit einschränken.

Trotz intensiver Verhandlungen mit den Gewerkschaften und vielen Regierungen, die die Positionen der Gewerkschaften stützten, konnten mehrere aus der Sicht der **Arbeitgeber positive Botschaften** in den **Schlussempfehlungen** durchgesetzt werden.

Positiv zu bewerten ist die Erkenntnis, dass Arbeit ein Schlüssel zum Abbau von Ungleichheiten ist, weshalb es wichtig ist, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Erfreulich ist außerdem die Anerkennung von Teilzeitarbeit, befristeten Verträgen und Zeitarbeit als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund ist auch das Vorhaben zur weiteren Formalisierung der Wirtschaft zu begrüßen, da dies ein notwendiger Schritt ist, um weltweite Armut und Ungleichheiten abzubauen. Für die deutschen Arbeitgeber und ihre internationale Vernetzung ist die Sicherstellung eines anhaltend hohen Volumens des internationalen Handels positiv.

Unerlässlich sind aber Investitionen in Unternehmen, Bildung, Forschung und Entwicklung, die Entwicklung neuer Technologien beziehungsweise Prozesse. Der Zugang zu Bildung, beruflicher Bildung und lebenslangem Lernen ist ein wichtiger Beitrag zur Geschlechtergerechtigkeit sowie eine Voraussetzung, um Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten, erfolgreiche Übergänge auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei muss allerdings die Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert werden.

Darüber hinaus wird die ILO in den Schlussfolgerungen ausdrücklich dazu aufgefordert, ihre Arbeit in den Bereichen menschenwürdige Arbeit, Produktivität, Förderung der Chancengleichheit, Jugendbeschäftigung und wachstumsförderndes Umfeld für „nachhaltige Unternehmen“ zu verstärken.



Kritisch ist insbesondere die Erwähnung des Konzepts der sogenannten „unsicheren Beschäftigungsformen“ („insecure forms of works“). Die Arbeitgeber lehnen dieses Konzept weiterhin ab, vor allem, da es eine politisierte Verallgemeinerung darstellt. Die flexiblen Beschäftigungsformen weisen unterschiedliche Besonderheiten, beispielsweise in Bezug auf Arbeitszeitregelungen oder Kündigungsschutz auf und müssen in ihrem jeweiligen rechtlichen und sozioökonomischen Kontext analysiert und gewürdigt werden. Es ist unerlässlich, stets den individuellen sowie sehr unterschiedlichen Kontext in den verschiedenen Branchen und den einzelnen ILO-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Zwar ist es grundsätzlich nicht verwerflich, wenn im Rahmen der ILO die verschiedenen Beschäftigungsformen analysiert werden, jedoch muss hierbei ein differenzierter Ansatz verfolgt werden. Eine Instrumentalisierung dieser Beschäftigungsformen für ideologische Zwecke ist genauso unangebracht wie eine unspezifische sowie undifferenzierte Bezeichnung als "unsichere Arbeitsform".

Besorgniserregend ist außerdem die überaus negative Betrachtung der Ungleichheiten, internationalen Arbeitsteilung beziehungsweise des Handels sowie der Rolle der globalen Lieferketten.

Zu den verschiedenen Formen von Diskriminierung als Teilursache und Teilfaktor von Ungleichheit stimmten die Arbeitgeber der von der Regierungsgruppe vorgeschlagenen Kompromissformulierung zu, die sich auf "überschneidende Formen der Diskriminierung" („intersectional forms of discrimination“) bezieht. Die Arbeitgeber bestanden jedoch darauf, dass dieser Begriff nicht in dem Sinne verwendet werden darf, dass Diskriminierung automatisch mit bestimmten Merkmalen verknüpft wird, da dadurch ein „umgekehrter Rassismus“ entstehen könnte, der unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung aller Menschen unabhängig von Rasse, Geschlecht oder anderen biologischen Merkmalen ist. Daher war diese Klarstellung notwendig, denn der Hintergrund dieser Terminologie ist die, vor allem in den USA diskutierte und sehr umstrittene, „Critical Race Theory“. Diese Theorie stellt die Grundwerte der westlichen Zivilisation zum Beispiel durch die Unterstellung einer "inherited racial guilt" in Frage.

Ausschuss „Qualifikationen“

Die Diskussion im Ausschuss „Qualifikationen“ basierte auf dem [Bericht des ILO-Amtes](#) zu diesem Thema und wurde von der bedeutenden Rolle der Aus- und Weiterbildung in einer sich ständig ändernden Arbeitswelt geleitet. Die entsprechende [Entschließung und die Schlussfolgerungen der IAK](#) stellen die Grundlage für die Strategie zur Stärkung der Arbeit der ILO im Bereich Qualifikationen und lebenslanges Lernen dar.

Der Bericht des ILO-Amtes bot eine gute Grundlage für die Diskussion, da er detaillierte Informationen zu folgenden Themen enthält: Qualifikationen für eine bessere Zukunft, die Rolle der ILO und das globale Engagement für hochwertige Bildung, Kompetenzentwicklung und lebenslanges Lernen, die Auswirkungen der Megatrends der Zukunft der Arbeit auf die Qualifikationen, Governance und Finanzierung von Kompetenzentwicklung und lebenslangem Lernen.

Positiv zu bewerten im **Bericht des ILO-Amtes** sind insbesondere die folgenden Aspekte:

- Die Forderung, dass Regierungen und Sozialpartner gemeinsam Verantwortung für Qualifikationen und lebenslanges Lernen übernehmen sollen;
- Die Rolle des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit, insbesondere die Einbeziehung der Sozialpartner in die Steuerung der Qualifizierungssysteme;
- Die Positionierung der ILO als weltweit führende Organisation für Qualifikationen und lebenslanges Lernen;

- Die Verknüpfung von qualitativ hochwertiger Bildung mit der Erreichung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung;
- Die Bedeutung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen angebots- und nachfrageorientierten Ansätzen in den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung;
- Einbeziehung aussagekräftiger Daten und Beweise, die zeigen, dass Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen für alle Volkswirtschaften oberste Priorität haben sollten;
- Qualifikationen als Treiber für technologischen Fortschritt und Innovation;
- Die Bedeutung von inhaltlich und prozedural digital-affinen Berufsbildungs- und Qualifikationssystemen, die flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren können. Dabei zählen die Entwicklung digitaler Kompetenzen von Lernenden und Lehrenden, die Einrichtung einer digitalen Infrastruktur sowie ein breit gefächertes Online-Bildungsangebot zu den Voraussetzungen eines innovativen Bildungssystems;
- Die Unterstützung von Frauen bei der Wahrnehmung von Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen in MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik).

Kritische Punkte aus dem **ILO-Bericht**, die die Verhandlungen erheblich erschwert haben, sind die Folgenden:

- Die Verwendung des Begriffs der "prekären Beschäftigung" für bestimmte flexible Arbeitsformen, wie z.B. die Zeitarbeit.
- Universeller Anspruch auf lebenslanges Lernen. Dieses Konzept wurde im Bericht der Globalen Kommission der ILO über die Zukunft der Arbeit verwendet, deren Empfehlungen von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der ILO nicht bestätigt wurden.
- Unbegründete Behauptungen (auf der Grundlage von Beweisen von Interessengruppen), dass Unternehmen, die in hohem Maße auf unterschiedliche Arbeitsformen (z.B. die befristete Beschäftigung) angewiesen sind, den Arbeitnehmern in diesen unterschiedlichen Arbeitsformen seltener eine Ausbildung anbieten.
- Regulative Ansätze zur Finanzierung von Qualifizierung wie „Ausbildungsfonds“ und „Lernzeitkonten“ werden undifferenziert dargestellt und unkonditioniert empfohlen. Diese Instrumente können in Staaten mit einem erst schwach ausgeprägten Bildungs- und Ausbildungssystem sinnvoll sein. Funktionierende und bewährte arbeitgeberfinanzierte oder sozialpartnergesteuerte Aus- und Weiterbildungsstrukturen wie z.B. in Deutschland dürfen aber nicht infrage gestellt werden.
- Die Unterzeichnung von transnationalen Betriebsvereinbarungen (TCAs) zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden: Es ist nicht Aufgabe der ILO, dies zu fördern. Auch hier sind TCAs nicht immer die beste Lösung, um eine Kultur des lebenslangen Lernens in einem einzelnen Unternehmen zu schaffen. Ein one-size-fits-all- Ansatz sollte vermieden werden, jedes Unternehmen hat einen anderen individuellen Ansatz, und diese Autonomie sollte respektiert werden.

Durch den großen Einsatz der Arbeitgebergruppe sehen die verhandelten **Schlussfolgerungen** die ILO als führende internationale Organisation für Qualifikationen und lebenslanges Lernen vor und befähigen den ILO-Verwaltungsrat, eine Strategie und einen Aktionsplan zur Stärkung der Arbeit der ILO im Bereich Qualifikationen und lebenslangem Lernen zu beschließen. Zudem halten die Schlussfolgerungen fest, dass Qualifikationen und lebenslanges Lernen die Voraussetzungen für die Produktivität der Unternehmen und implizit für die Förderung der Beschäftigung sind.

Nach langen Verhandlungen mit den Gewerkschaften und den Regierungen der Industriestaaten ist es der Arbeitgeberseite gelungen, die Einstufung von Plattformarbeit als „prekäre Arbeitsform“ zu verhindern. Zudem wurden keine „universellen Ansprüche auf



lebenslanges Lernen“ statuiert. Diese Schlussfolgerungen weisen in diesem Zusammenhang lediglich auf den bereits bestehenden Rechtsrahmen der ILO hin: die ILO-Empfehlung 195 betreffend die Entwicklung der Humanressourcen: Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen.

Entgegen der Intention der Gewerkschaften die Berufs- und Weiterbildung als einzige Verantwortung der Arbeitgeber und der Regierungen vorzusehen, ist es der Arbeitgeberseite gelungen, auch die Beschäftigten in die Verantwortung zu nehmen. In diesem Zusammenhang konnte zum ersten Mal in einem ILO-Instrument auch auf die Lern- und Motivationshindernisse der Beschäftigten hingewiesen werden und damit eine Änderung der Grundeinstellung erzielt werden, denn die Notwendigkeit von Weiterbildung und lebenslangem Lernen muss auch von den Beschäftigten erkannt und angegangen werden.

Darüber hinaus konnten wir einen differenzierten Text zum Thema „Ausbildungsfonds“ erzielen, der den Besonderheiten von unterschiedlichen nationalen Berufsbildungssystemen Rechnung trägt. Demzufolge werden beitragsfinanzierte Ausbildungsfonds nur unter Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern sofern sie geeignet und angemessen im jeweiligen System sind empfohlen. Diese Differenzierung ist sehr wichtig, da einheitliche Konzepte für die sehr unterschiedlichen Bildungssysteme weltweit nicht realistisch sind und sogar negative Auswirkungen auf nationaler Ebene haben können.

Nicht zuletzt wurden die Versuche der Gewerkschaften zur Erweiterung des bezahlten Bildungsurlaubs zurückgewiesen. Die Hinweise zum bezahlten Bildungsurlaub konnten auf den Rahmen des durch Deutschland bereits ratifizierten ILO-Übereinkommens 140 über den bezahlten Bildungsurlaub beschränkt werden und darüber hinaus wurden keine weiteren Forderungen der Gewerkschaften akzeptiert.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft und Internationales

T +49 30 2033-1900

volkswirtschaft@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.