

Ergebnisse der 110. Internationalen Arbeitskonferenz

Bericht zur Internationalen Arbeitskonferenz 2022

Juni 2022

Die 110. Internationale Arbeitskonferenz (IAK) 2022 hat vom 27. Mai bis zum 11. Juni 2022 in hybrider Form stattgefunden. Die wichtigsten Ausschüsse der diesjährigen IAK waren die folgenden: der Ausschuss für allgemeine Angelegenheiten (General Affairs Committee), der Ausschuss zur Lehrlingsausbildung (Standard-Setting, Apprenticeships), der Normenanwendungsausschuss (Committee on the Application of Standards), der Ausschuss Beschäftigung (Recurrent Discussion Committee: Employment) und der Ausschuss Sozial- und Solidarwirtschaft (General Discussion: Social and Solidarity Economy).

Ausschuss für allgemeine Angelegenheiten (General Affairs Committee)

Am 11. Juni 2022 hat die IAK die [Entschließung zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit](#) angenommen. Damit wurden die Kernarbeitsnormen der ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) um eine fünfte Säule erweitert. Die vorhergehenden Verhandlungen waren von besonderer Bedeutung, weil die Anerkennung der Arbeitsschutznormen als grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und somit als Menschenrechte weitreichende Auswirkungen sowohl auf die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten als auch auf die Unternehmen und deren Sorgfaltspflichten haben wird. So sind die Unternehmen nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verpflichtet, auch die Kernarbeitsnormen in ihren globalen Lieferketten einzuhalten.

In der Präambel der Entschließung wurde auf Drängen der Arbeitgeber klargestellt, dass ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld die aktive Mitwirkung von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen eines Systems festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten sowie im Wege des sozialen Dialogs und der Zusammenarbeit erfordert. Die Anerkennung der gemeinsamen und ergänzenden Verantwortlichkeit der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer („shared responsibility“) ist ein wichtiger Erfolg der Arbeitgeber, da die Gewerkschaften und viele Regierungen die alleinige Verantwortung der Arbeitgeber gefordert haben.

Zudem wurde auf die Forderung der Arbeitgeberseite beschlossen, dass die Erklärung des Arbeitsschutzes als Grundprinzip bei der Arbeit und somit als Menschenrecht keine Auswirkungen auf die bestehenden Handels- und Investitionsabkommen haben wird. Die Durchsetzung dieser salvatorischen Klausel ist ein wichtiger Erfolg, denn die internationalen Freihandels- und Investitionsabkommen verweisen auf die Ratifikation und Anwendung der ILO-Kernarbeitsnormen und deren Nichteinhaltung bis zur Aussetzung oder sogar Kündigung dieser Abkommen führen kann.



Die Aufnahme des Arbeitsschutzes in den ILO-Regelungsrahmen grundlegender Prinzipien und Rechte erforderte eine Änderung des Absatzes 2 der ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998), in dem ein neuer Punkt eingeführt wird: „e) ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld“. Damit sind alle ILO-Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet, den Grundsatz des Arbeitsschutzes in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen.

Zu grundlegenden Übereinkommen in diesem Bereich wurden das ILO-Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz und das ILO-Übereinkommen Nr. 155 über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt erklärt. Die Arbeitgeber haben sich dafür eingesetzt, dass nur das Übereinkommen Nr. 187 als Kernarbeitsnorm anerkannt wird, da dieses den allgemeinen Rahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit und auch die modernste Regelung (Inkrafttreten 2009) darstellt. Das Übereinkommen 155 ist einerseits sehr detailliert und technisch und andererseits viel älter, es wurde bereits im Jahr 1981 verabschiedet. Insbesondere aufgrund der Situation, dass viele Staaten das neue Übereinkommen 187 (noch) nicht ratifiziert haben, wurden entgegen unserer Forderung beide Übereinkommen zu Kernarbeitsnormen erklärt.

Ausschuss zur Lehrlingsausbildung (Standard-Setting, Apprenticeships)

Anlässlich der diesjährigen Internationalen Arbeitskonferenz hat auch die erste Beratung über die Schaffung einer neuen internationalen Regelung im Bereich der Berufsausbildung stattgefunden. Die Grundlage der Beratungen war der ILO-Bericht der ILO-Administration „[Ein Rahmen für eine hochwertige Lehrlingsausbildung](#)“ ([Yellow Report](#)). Der Bericht wurde auf der Basis der Antworten der Regierungen und der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände auf den im Jahr 2019 veröffentlichten Fragebogen erstellt (Rundschreiben Nr. [XI/033](#) vom 16. März 2021 und Nr. [XI/046](#) vom 1. April 2021). Die im Rahmen des Ausschusses verabschiedeten [Entscheidung](#) und Schlussfolgerungen bilden die Basis zur konkreten Erarbeitung der ILO-Empfehlung zu einem Rahmen für eine hochwertige Lehrlingsausbildung im Rahmen der zweiten Beratungen der 111. IAK im Jahr 2023.

Zu den wichtigsten Diskussionen gehörte zunächst die Frage nach der Form des künftigen ILO-Instruments: ein Übereinkommen, eine Empfehlung oder ein Übereinkommen begleitet von einer Empfehlung. Der Arbeitgeberseite ist es gelungen die von der BDA befürwortete Erstellung einer Empfehlung in diesem Bereich durchzusetzen. Angesichts der großen Unterschiede und der Besonderheiten der Berufsausbildungssysteme in den ILO-Mitgliedstaaten ist dies die richtige Lösung.

Darüber hinaus hat sich die Arbeitgeberseite hinsichtlich des Ausschlusses der Regelungen zur Durchführung von Praktika aus dem Anwendungsbereich der künftigen Empfehlung durchgesetzt.

Weiterhin stand die Formulierung in Bezug auf eine mögliche Vergütung der Ausbildung im Zentrum der Verhandlungen. Schlussendlich wurden zahlreiche Formulierungen diskutiert, die entweder sehr starr waren und einige ILO-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung vor große Herausforderungen gestellt hätten oder ein negatives Bild von Berufsausbildungen gezeichnet hätten. In diesem Bereich konnte eine adäquate Formulierung in Bezug auf die Vergütung von Berufsausbildungen in den Verhandlungen erzielt werden. Auch konnten die Arbeitgeber vermeiden, dass die von der Arbeitnehmerseite gewünschten sehr negativen Effekte (wie z. B. prekäre Arbeitsformen) aufgenommen werden, die im Zusammenhang mit einem Ausbildungsverhältnis stehen



und ein sehr schlechtes Bild von Arbeitgebern zeichnen sowie ein eher abschreckendes Bild von Berufsausbildungen zeichnen würden.

Insgesamt haben sich die Arbeitgeber erfolgreich dafür eingesetzt, dass die künftige Empfehlung flexible Formulierungen enthält, welche in den ILO-Mitgliedsstaaten mit sehr unterschiedlichen Berufsbildungssystem und gesetzlichen Rahmenbedingungen angewendet werden können.

Normenanwendungsausschuss (Committee on the Application of Standards)

Die [allgemeine Diskussion](#) des Berichts des Sachverständigenausschusses hat im Normenanwendungsausschuss am 30. Mai 2022 stattgefunden. Der Sachverständigenausschuss hat Anmerkungen zum Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit und zum Übereinkommen 98 über das Recht auf Kollektivverhandlungen im Rahmen des Beamtenrechts gemacht. Die BDA hat auf den Bericht der Bundesregierung verwiesen und betont, dass, obwohl das Konzept der Vereinigungsfreiheit auch das Recht auf Arbeitskampf (Streik und Absperrung) umfasst, die konkrete Ausgestaltung dieses Rechts in der Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber im Einklang mit den jeweiligen Traditionen der ILO-Mitgliedsländer bleibt (Rundschreiben Nr. [XI/126](#) vom 24. August 2021).

Im Rahmen des Normenanwendungsausschusses fand auch die [Diskussion des „General Survey“](#) zum Thema „Sicherung menschenwürdiger Arbeit für Pflegepersonal und Hausangestellte, Schlüsselakteure in der Pflegewirtschaft“ (Securing decent work for nursing personnel and domestic workers, key actors in the care economy) statt. Es ist das erste Mal, dass der Sachverständigenausschuss die ILO-Normen für Pflegepersonal und Hausangestellte evaluiert hat. Seit dem Ausbruch von COVID-19 Anfang 2020 stehen die Gesundheitsversorgung und die medizinischen Dienste an vorderster Front der Pandemiebekämpfung, was sie zu den wesentlichen globalen Dienstleistungen macht. Die Arbeitgeberseite hat kritisiert, dass die Sachverständigen verpflichtende Kollektivverhandlungen als mögliche Maßnahmen zur Stärkung dieser Dienstleistungen angesehen haben. Die Arbeitgeberseite hat betont, dass die Initiative zur Gründung eines Arbeitgeberverbandes allein bei den Arbeitgebern liegt. Es darf keinen Druck und keine unzulässige Einmischung staatlicher Behörden geben. Darüber hinaus ist es Sache der Arbeitgeberverbände, ihr eigenes Mandat zu definieren, das Tarifverhandlungen einschließen kann oder nicht.

Aufgrund der Herausforderungen mit dem Hybridformat und der Zeitonenunterschiede wurde entschieden, eine Liste von 22 [individuellen Fällen](#) anstatt wie üblich 24 Fälle zu behandeln. Aus der europäischen Region sind die folgenden Fälle behandelt worden: Aserbaidschan (Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit), Weißrussland (Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts), Kasachstan (Übereinkommen Nr. 87), Ungarn (Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechts zu Kollektivverhandlungen) und Niederlande Sint Maarten (Übereinkommen Nr. 87).

Aus Sicht der Arbeitgeber war der Fall [Niederlande Sint Maarten](#) von besonderer Bedeutung, da dieser die Vereinigungsfreiheit der Arbeitgeber betraf. Die Regierung hatte die Handels- und Industriekammer (eine Regierungsorganisation) beauftragt, eine Vereinigung der Arbeitgeberverbände als zentrale Arbeitgeberorganisation zu gründen, obwohl dies die Prerogative und die Aufgabe der bestehenden Arbeitgeberverbände ist. Art. 3 des Übereinkommens 87 sieht vor, dass die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber das Recht haben, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung



und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen. Die Gründung von Zentral- bzw. Spitzenverbänden fällt ebenfalls in den Anwendungsbereich des Art. 3 des Übereinkommen 87. Zudem haben sich die staatlichen Stellen jeglicher Einmischung zu enthalten.

Entsprechend den Forderungen der Arbeitgeberseite hat der Normenanwendungsausschuss die Regierung nachdrücklich aufgefordert, in Absprache mit den Sozialpartnern von jeder unangemessenen Einmischung in die Ausübung der Vereinigungsfreiheit von Arbeitgebern abzusehen, einschließlich jeder Einmischung durch die Förderung von Organisationen, die nicht frei gegründet oder von Arbeitgebern gewählt wurden. Zudem wurde die Regierung eingeladen, die technische Hilfe des Amtes in Anspruch zu nehmen, um das nationale Recht und die Praxis mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen. Darüber hinaus hat der Ausschuss die Regierung ersucht, dem Sachverständigenausschuss in Absprache mit den Sozialpartnern bis zum 1. September 2022 einen Bericht mit Informationen über die Anwendung des Übereinkommens in Recht und Praxis vorzulegen.

Ein weiterer wichtiger Fall für die Arbeitgeber war der [Fall Neuseeland](#) (Übereinkommen Nr. 98). Die Kollektivverhandlungen werden in Neuseeland in erster Linie auf Unternehmensebene geführt. In den letzten Jahren ist die Zahl der Tarifverträge immer weiter gesunken, so dass derzeit weniger als 20 Prozent der Arbeitnehmer von Tarifverträgen erfasst sind, wobei der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei etwa 17 Prozent liegt. Die Regierung hat daher das Fair Pay Agreement Bill 2022 eingeführt, um diesem Trend entgegenzuwirken. Die §§ 31, 33 und 50J des Gesetzentwurfs zwingen praktisch die Parteien zum Abschluss eines Tarifvertrags. Insbesondere verlangen diese Vorschriften, dass eine Gewerkschaft und ein Arbeitgeber/eine Arbeitgeberorganisation, die Tarifverhandlungen führen, einen Tarifvertrag abschließen müssen, es sei denn dies kann aus triftigen Gründen nicht erfolgen. Darüber hinaus können die Gerichte gemäß § 50J unter bestimmten Bedingungen die Klausel eines Tarifvertrags zwangsweise festlegen, wenn die Verhandlungsparteien keine Einigung erzielen können.

Die Verpflichtung zum Abschluss eines Tarifvertrags verstößt klar gegen das Übereinkommen 98, da Art. 4 des Übereinkommens ausdrücklich auf „freiwillige“ Kollektivverhandlungen abstellt. Der Arbeitgeberseite ist es in diesem Fall gelungen, an der bisherigen Auslegung der Sachverständigen festzuhalten, die den freiwilligen Charakter der Tarifverhandlungen voraussetzt. Der Normenanwendungsausschuss hat die Regierung entsprechend aufgefordert, zusammen mit den repräsentativen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften den Gesetzentwurf und seine Auswirkungen in der Praxis zu prüfen und die Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen 98 sicherzustellen.

Ausschuss Beschäftigung (Recurrent Discussion Committee: Employment)

In einem weiteren Ausschuss fand die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung als Folgemaßnahme zur ILO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung statt. Die verabschiedeten Schlussfolgerungen sind hier abrufbar: <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/committees/employment/lang--en/index.htm>

Die Schlussfolgerungen enthalten Leitlinien für die Entwicklung kohärenter, umfassender und integrierter Beschäftigungspolitiken in einer sich schnell entwickelnden Arbeitswelt. Dabei wurden der Schaffung und Erhaltung eines förderlichen Umfelds für eine nachhaltige Entwicklung von Unternehmen Rechnung getragen. Die ILO-Mitgliedstaaten sollen die Stärkung, Anpassung und Umsetzung dieser kohärenten, umfassenden und integrierten Leitlinien auf der Grundlage dreigliedriger Konsultationen fördern und dabei die länderspezifischen Gegebenheiten berücksichtigen. Dabei sollen sie unter anderem Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der rechtzeitigen Anpassung und Reaktionsfähigkeit auf Herausforderungen des Arbeitsmarktes



einführen. Des Weiteren sollen sie beschäftigungsfördernde makroökonomische, industrielle, sektorale, ökologische, handelsbezogene, öffentliche und private Investitionspolitiken, die einen integrativen Strukturwandel zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze erleichtern, und den Übergang zur formellen Wirtschaft fördern.

Der Ausschuss forderte das Internationale Arbeitsamt auf, eine führende Rolle bei der Förderung der Beschäftigung zu spielen. Es sollte die Mitgliedstaaten bei der Förderung, Formulierung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Politiken, Strategien und Programmen im Einklang den kohärenten, umfassenden und integrierten Leitlinien unterstützen. Das Amt soll unter anderem auch eine Förderung kohärenter makroökonomischer und sektoraler Politiken für eine auf den Menschen ausgerichtete Erholung und Schaffung von Arbeitsplätzen hinwirken.

Im Rahmen dieser Verhandlungen ist es der Arbeitgeberseite gelungen, wichtige Elemente in die Empfehlungen zu den beschäftigungsintensiven Arbeitsmarktpolitiken einzubringen. Dabei konnten Forderungen nach zu rigiden und der Beschäftigung abträglicher Vorschläge zu „prekärer Arbeit“ und globalen Lieferketten abgewehrt und zu diesen Punkten vertretbare Kompromisse ausgehandelt werden. Zum Thema „living wages“ wurde vereinbart, eine Peer-Review-Forschung zu diesbezüglichen Konzepten und Schätzungen durchzuführen und die ILO-Mitgliedstaaten auf Anfrage zu unterstützen.

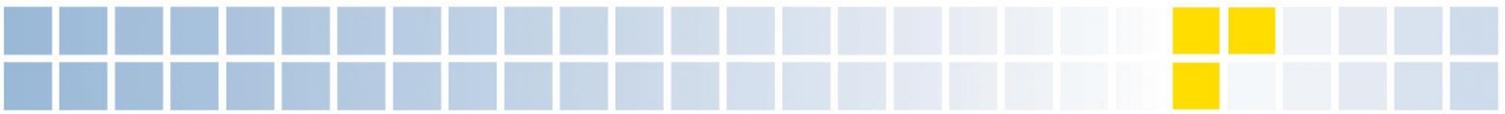
Ausschuss Sozial- und Solidarwirtschaft (General Discussion: Social and Solidarity Economy)

Diese allgemeine Diskussion ist die erste umfassende Diskussion der ILO über das Thema „social and solidarity economy“. Die verabschiedeten Schlussfolgerungen sind hier abrufbar: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_848086.pdf.

Die Definition der Sozial- und Solidarwirtschaft (SSW) lautet: Die SSW umfasst Unternehmen, Organisationen und andere Einrichtungen, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Tätigkeiten ausüben, die dem kollektiven und/oder allgemeinen Interesse dienen und auf den Grundsätzen freiwilliger Zusammenarbeit und gegenseitiger Hilfe, demokratischer und/oder partizipativer Führung, Autonomie und Unabhängigkeit sowie dem Vorrang des Menschen und des sozialen Zwecks vor dem Kapital bei der Verteilung und Verwendung von Überschüssen und/oder Gewinnen sowie von Vermögenswerten beruhen.

Die Mitgliedsländer werden aufgefordert, die verschiedenen Organisationen der SSW darin zu unterstützen, den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft zu erleichtern sowie alle internationalen Rechte und Arbeitsnormen einzuhalten. Besondere Herausforderungen bestehen darin, dass je nach nationalen Rahmenbedingungen viele SSW-Organisationen in Rechtsunsicherheit operieren müssen, kaum Zugang zu finanziellen Ressourcen haben und durch eine schwache Rechtsstaatlichkeit unlauterem Wettbewerb ausgesetzt sein können. Die Mitgliedsländer sollen mit Unterstützung des Internationalen Arbeitsamtes die SSW in nationale Entwicklungsstrategien einbeziehen, um eine beschäftigungsfördernde Stabilisierung zu erreichen und mit entsprechenden Maßnahmen gleichzeitig soziale Innovationen, Produktivität und Qualifikationsentwicklung zu fördern. Um die Datenlage zu verbessern, werden die nationalen Statistikämter aufgefordert, mit den institutionellen Vertretern der SSW zu kooperieren.

Die Sozialpartner sollten einen sozialen Dialog führen, der bei Fragen von beidseitigem Interesse von einer kooperativen Haltung gegenüber der Sozial- und Solidarwirtschaft geprägt ist,



und Wissen und Erfahrungen austauschen, insbesondere über bewährte Praktiken zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der SSW. Gemeinsam mit den nationalen Regierungen sollen die Sozialpartner Rahmenbedingungen fördern, die den Beschäftigten in den SSW-Organisationen den Zugang zu lebenslangem Lernen und Berufsausbildung erleichtern sowie ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld ohne Gewalt und Belästigung schaffen.

Die Arbeitgeberverbände könnten erwägen, den SSW-Organisationen eine Mitgliedschaft zu ermöglichen und ihnen Unterstützungsdienste anzubieten, mit denen sie ihr Geschäftspotenzial und ihre unternehmerische und Managementkapazität stärken sowie ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verbessern könnten.

Die Arbeitnehmerorganisationen könnten die SSW-Beschäftigten für ihre Arbeitsrechte sensibilisieren und ihnen die Vorteile einer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft darlegen. Sie könnten auch Materialien und Beratungsdienste bereitstellen, die insbesondere für SSW-Organisationen in ihrer Gründungsphase hilfreich wären.

Weiteres Vorgehen: Der Verwaltungsrat soll auf seiner 346. Tagung im November 2022 eine Strategie und einen Aktionsplan über menschenwürdige Arbeit und die Sozial- und Solidarwirtschaft zur Umsetzung der Schlussfolgerungen entwickeln und diese bei der Erstellung zukünftiger Programm- und Haushaltsvorschläge und bei der Mobilisierung von Sondermitteln berücksichtigen.

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 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.