

Ergebnisse der 111. Internationalen Arbeitskonferenz

Bericht zur Internationalen Arbeitskonferenz 2023

Juni 2023

Die 111. Internationale Arbeitskonferenz (IAK) 2023 hat vom 5. bis zum 16. Juni 2023 vollständig in Präsenz stattgefunden. Die wichtigsten Ausschüsse der diesjährigen IAK waren die Folgenden: der Ausschuss für allgemeine Angelegenheiten (General Affairs Committee), der Ausschuss zur Lehrlingsausbildung (Standard-Setting Committee: Apprenticeships), der Ausschuss für die allgemeine Aussprache über einen gerechten Übergang (General Discussion: Just transition), der Normenanwendungsausschuss (Committee on the Application of Standards) und der Ausschuss Arbeitnehmerschutz (Recurrent Discussion Committee: Labour Protection).

Im Einzelnen

Ausschuss für allgemeine Angelegenheiten (General Affairs Committee)

Die IAK 2022 hatte beschlossen, den Arbeitsschutz in das Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzunehmen (vgl. Rundschreiben Nr. [XI/069/22](#) vom 15. Juni 2022). Dabei wurde eine Entschließung zur Abänderung der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) verabschiedet, um ein „sicheres und gesundes Arbeitsumfeld in das ILO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzunehmen“. Um diese Änderung rechtswirksam zu implementieren, wurde anlässlich der IAK 2023 ein [Übereinkommen und eine Empfehlung](#) zur Änderung spezifischer Bestimmungen von 15 ILO-Übereinkommen und Empfehlungen angenommen.

Es handelt sich u.a. über das ILO-Übereinkommen Nr. 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, das ILO-Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz und das ILO-Übereinkommen Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt. Die Änderungen, die mit der Annahme des Übereinkommens und der Empfehlung einhergehen, sind eher formalen Charakters.

Darüber hinaus wurde in diesem Ausschuss beschlossen, eine Liste von Übereinkommen, Protokollen und Empfehlungen der ILO im Bereich des Seearbeitsrech aufzuheben bzw. zurückzunehmen (vgl. Anhang II des [Berichts des Ausschusses](#)). Da die von diesen Rechtsinstrumenten geregelten Bereiche in das ILO-Seearbeitsübereinkommen von 2006 überführt wurden, sind sie obsolet geworden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die ILO-Arbeitsnormen auf dem neuesten Stand sind.



Der Ausschuss für allgemeine Angelegenheiten hat zudem eine EntschlieÙung zu Belarus verabschiedet, in der die Regierung von Belarus zur Achtung und Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und ILO-Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen aufgefordert wird (vgl. Anhang VI [des Berichts des Ausschusses](#)).

Ausschuss zur Lehrlingsausbildung (Standard-Setting Committee: Apprenticeships)

In diesem Ausschuss fand die zweite Beratung zur Festlegung von „Standards für Lehrlingsausbildungen“ im Rahmen einer ILO-Empfehlung statt. Die Verhandlungen basierten auf den im Jahr 2022 verabschiedeten [Schlussfolgerungen](#) sowie auf dem vom ILO-Amt vorbereiteten Empfehlungsentwurf [Report IV \(2\)](#).

Die auf der IAK 2023 angenommene „Empfehlung für hochwertige Lehrlingsausbildungen“ ist eine wichtige Errungenschaft zur Stärkung des ILO-Mandats im Bereich der Berufsausbildung, insbesondere vor dem Hintergrund der digitalen und ökologischen Transformation der Wirtschaft. Die Empfehlung spiegelt die Sicht der Sozialpartner wider, dass eine qualitativ hochwertige Berufsausbildung den Weg für ein erfolgreiches Berufsleben ebnet und damit der beruflichen Zukunft von jungen Menschen dient. Gleichzeitig zielt die Empfehlung darauf ab, das Bewusstsein für die Attraktivität der Berufsausbildung als wertvolle Form der Kompetenzentwicklung zu fördern.

In den Plenarsitzungen des Ausschusses wurden zahlreiche Änderungsanträge zum [Bericht](#) verhandelt. Die Gewerkschaften setzten sich dafür ein, Formulierungen aufzunehmen, die teilweise ein negatives Bild von den Absichten der Ausbildungsbetriebe zeichnen. Der Arbeitgeberseite hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, ein positives Bild von Berufsausbildungen zu zeichnen.

In Bezug auf das zwischen den Arbeitgebern und Gewerkschaften kontrovers diskutierte Thema der „sicheren“ und „unsicheren“ Arbeit konnte ein Kompromiss hinsichtlich der Formulierung und Auslegung gefunden werden. Durch eine von den Arbeitgebern vorgeschlagene Formulierung wurde verdeutlicht, dass der Übergang in die formelle und sichere Arbeit primär für den Zugang zu Sozial- und Arbeitsschutz steht. Zudem enthält der Text einen Hinweis auf die Notwendigkeit, dass Arbeitnehmende nicht durch Auszubildende ersetzt werden. Diese negativ konnotierten Ausführungen zum Gleichgewicht zwischen Arbeitnehmenden und Auszubildenden sind aus Arbeitgebersicht kontraproduktiv in einer Empfehlung, die die Berufsausbildung weltweit stärken soll.

Der Arbeitgebergruppe gelang es, zu einer positiven, pragmatischen und praktischen Empfehlung beizutragen und dabei verschiedene Elemente zu sichern, die für Arbeitgeber und den privaten Sektor bei der Bereitstellung hochwertiger Berufsausbildungssysteme auf nationaler Ebene von großer Bedeutung sind.

Bei dem angenommenen Text handelt es sich um eine Empfehlung und somit um ein nicht verbindliches Rechtsinstrument für die ILO-Mitgliedstaaten. Die Gewerkschaften strebten ein Übereinkommen an, das einen rechtsverbindlichen Charakter hat und nach Ratifikation in das nationale Recht umgesetzt werden muss. Hierfür fanden die Gewerkschaften jedoch keine Unterstützung der Arbeitgeber und der Regierungen. Weiterhin beziehen sich die Regelungen ausschließlich auf die Berufsausbildung. Die Gewerkschaften plädierten dafür, den Anwendungsbereich auf Praktika und Traineeprogramme auszuweiten, bei denen es sich um



völlig unterschiedliche Konzepte handelt. Auch hierfür konnten die Gewerkschaften keine Mehrheiten gewinnen.

In der Empfehlung konnten einige von den Arbeitgebern entwickelte Absätze gehalten werden, es werden mehrfach arbeitgeberfreundliche Konzepte mit Referenzen zu KMU genannt und die wichtige Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände wird stets hervorgehoben. Weiterhin ist es der Arbeitgebergruppe gelungen, viele der von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Themen wie z. B. „Missbrauch“ oder „prekäre Arbeit“ nicht in der Empfehlung aufzunehmen.

Die Empfehlung sieht vor, dass Berufsausbildungen sich an den Bedarfen des Arbeitsmarktes orientieren sollten. Hierfür sollen Mechanismen entwickelt werden, die den zukünftigen Bedarf an Kompetenzen messen und die Ausbildungsinhalte entsprechend anpassen können.

Die Wichtigkeit des lebenslangen Lernens wird in der Empfehlung mehrfach hervorgehoben. Die Arbeitgeber haben sich dafür eingesetzt, dass lebenslanges Lernen als ständige Erweiterung der beruflichen Kompetenzen im Erwerbsleben gefördert wird und gleichzeitig keine verbindlichen Ansprüche für Beschäftigte damit verbunden sind. Weiterhin werden in der Empfehlung thematisiert, dass in den ILO-Mitgliedstaaten eine Kultur der (Weiter-)Qualifizierung und der Umschulung entfaltet werden soll.

Darüber hinaus hält die Empfehlung fest, dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, die die Bekanntheit der Berufsausbildung fördern und die Attraktivität der Berufsausbildung für alle beteiligten Akteure herausstellen. Innovative Technologien und Methoden sollen angewendet werden, um die Effektivität und Qualität der Berufsausbildungen zu steigern.

Zur umstrittenen Frage der Vergütung konnte die ausgewogene Formulierung „angemessene Vergütung oder sonstige finanzielle Kompensation“ gefunden werden.

Der angenommene finale Text der Empfehlung ist [hier](#) verfügbar.

Ausschuss zur allgemeinen Aussprache über einen gerechten Übergang (General Discussion: Just transition)

Die allgemeine Aussprache zum Thema „Just transition“ basierte auf dem vom ILO-Amt vorbereiteten [Bericht VI](#) „Verwirklichung eines gerechten Übergangs zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle“.

Die wichtigsten Diskussionspunkte betrafen insbesondere die folgenden Aspekte:

- Wie kann ein gerechter Übergang in allen ILO-Mitgliedstaaten gefördert werden durch:
 - verstärkte Anstrengungen bei der Entwicklung und Umsetzung integrierter Politiken und Maßnahmen in allen Politikbereichen, auch unter Berücksichtigung von Industriepolitik und Technologie;
 - die Finanzierung solcher Politiken und Maßnahmen;
 - sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit;
 - institutionelle Koordinierung und Politikkohärenz auf allen Ebenen; und
 - die Anwendung der internationalen Arbeitsnormen?
- Welche Rolle sollten die Regierungen und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beim Übergang spielen, insbesondere in Bezug auf die betroffenen Gemeinschaften und Menschen?
- Welche Prioritäten und Strategien sollte die ILO verfolgen, um ihre Mitgliedsgruppen zu unterstützen? Wie kann die ILO eine zentrale Rolle bei der multilateralen Koordinierung für einen gerechten Übergang, auch durch Partnerschaften, spielen?



Nach sehr schwierigen Verhandlungen gelang es der Arbeitgeberseite ausgewogene [Schlussfolgerungen](#) zu erzielen, die die wichtige Rolle und die Bedeutung der Wirtschaft und von nachhaltig ausgerichteten Unternehmen im Rahmen des Strukturwandels widerspiegeln. Zudem gelang es den Arbeitgebern die geteilte Verantwortung für den ökologischen Umbau der Wirtschaft als gemeinsame Anstrengung aller Akteure zentral in den Schlussfolgerungen zu verankern.

Für die Verhandlungen in diesem Ausschuss war es sehr wichtig, dass das ILO-Amt, Arbeitgeber und Gewerkschaften zumindest in einem zentralen Punkt einig waren: Eine ungeeignete Klimapolitik kann zu unbeabsichtigten Problemen führen, die die Klimastrategien selbst gefährden. Wenn die Auswirkungen dieser Maßnahmen nicht richtig abgeschätzt werden, wird die Transformation der Wirtschaft mit bedeutenden Arbeitsplatzverlusten und Störungen auf dem Arbeitsmarkt einhergehen.

Während sich die Gewerkschaften auf die arbeitspolitischen Elemente eines gerechten Übergangs sowie auf den Ausgleich befürchteter, sich vertiefender sozialer Ungleichheiten fokussierten, haben die Arbeitgeber ein Gleichgewicht im Text der Schlussfolgerungen hergestellt und die Bedeutung eines fördernden Umfelds für den Umbau zu einer nachhaltigen Wirtschaft und der Unternehmen betont. Denn nur auf diese Weise kann die Transformation der Wirtschaft gelingen und zu einem gerechten Übergang beitragen.

Die Verhandlungen wurden immer wieder durch die Änderungsanträge einiger Regierungen erschwert, u.a. aus Europa und den USA, die im Grunde darauf abzielten, den Beitrag und die Rolle der Privatwirtschaft zur ökologischen Transformation aus den Schlussfolgerungen zu streichen bzw. erheblich abzuschwächen. Die private Wirtschaft spielt aber als Treiber von Innovation, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung die zentrale Rolle beim Übergang zu nachhaltigen und inklusiven Volkswirtschaften.

Die Arbeitgeberseite hat auch die Auswirkungen allgemeiner sozioökonomischer Trends wie Inflation, Energiepreise, Katastrophen und Krieg in die Diskussion einbezogen, da diese das politische Handeln erheblich beeinflussen.

Zudem haben die Arbeitgeber klargestellt, dass Qualifizierung und lebenslanges Lernen, das sich am festgestellten Arbeitsmarktbedarf orientiert, an der Spitze der ILO-Maßnahmen für einen gerechten Übergang stehen müssen. Die Rolle des sozialen Dialogs und die Einbeziehung der Sozialpartner bei der Entscheidungsfindung zu politischen Maßnahmen in diesem Bereich wurde ebenso hervorgehoben.

Die Arbeitgeber haben sich dafür eingesetzt, dass die ILO ihre Maßnahmen nach Bedarf und unter Berücksichtigung des nationalen und sektoralen Kontextes ausrichtet. Neue internationale Normen für eine „just transition“ sind dafür nicht notwendig, zumal ihre Verabschiedung in einem komplexen Umfeld sehr zeitintensiv ist und diese dementsprechend zu spät kommen würden. Die von der ILO erwarteten Reaktionen und Maßnahmen sind nicht rechtlicher Art, sondern eher praktischer Natur und basieren auf einer sinnvollen Orientierung zu künftigen Qualifikationen, wirksamen beschäftigungspolitischen Maßnahmen sowie zur Stärkung eines verantwortungsvollen sozialen Dialogs.

Ausschuss Arbeitnehmerschutz (Recurrent Discussion Committee: Labour Protection)

Die zweite wiederkehrende Diskussion zum Thema „Labour Protection“ fand im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der ILO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung



(2008) statt. Die Verhandlungen basierten auf dem vom ILO-Amt vorbereiteten [Bericht V](#) mit dem Titel „Niemand zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt“. Dieser analysiert die Fortschritte zur Gewährleistung eines inklusiven, angemessenen und wirksamen Arbeitsschutzes, die die ILO-Mitgliedstaaten seit der ersten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel des Sozialschutzes auf der IAK 2015 erzielt haben.

Der Bericht untersucht die drei Dimensionen des Arbeitsschutzes, die in der ILO-Erklärung über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung herausgestellt wurden: Löhne, Arbeitszeit sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, einschließlich der Vorbeugung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung. Außerdem berücksichtigt er zwei weitere traditionelle Dimensionen: Mutterschutz und Beschäftigungsschutz, sowie eine neue Dimension, die mit der Digitalisierung der Wirtschaft an Bedeutung gewinnt: der Schutz der persönlichen Daten der Arbeitnehmer.

Der Bericht befasst sich des Weiteren mit der Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in verschiedenen Beschäftigungsformen, insbesondere Zeitarbeit, Telearbeit und Plattformarbeit. Außerdem wird die Situation von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitnehmern sowie von Beschäftigten mit Behinderungen untersucht.

Der Bericht zeigt die Fortschritte, die seit 2025 erzielt wurden, allerdings tendiert er zu einem negativen Gesamtbild des Arbeitnehmerschutzes. Dies hat die Verhandlungen im Ausschuss erschwert, da die Gewerkschaften in ihrer Argumentation immer wieder auf die Informationen und Zahlen des Berichts verwiesen haben.

Trotz dieser Situation ist es der Arbeitgeberseite nach langen Verhandlungen gelungen, ausgewogene Schlussfolgerungen zu erzielen, die die Rolle und Bedeutung von nachhaltigen Unternehmen berücksichtigen. Die Bedeutung eines fördernden Umfelds für nachhaltige Unternehmen, die von der Jahrhunderterklärung der ILO zur Zukunft der Arbeit anerkannt wurde, ist entsprechend berücksichtigt worden (Punkt 22 e und 24 c der Schlussfolgerungen). Zudem werden die Unternehmen als die wichtigste Quelle für die Schaffung von Arbeitsplätzen anerkannt.

Darüber hinaus hat die Arbeitgeberseite die Klarstellung erreicht, dass die strukturellen Ursachen für den fehlenden oder unzureichenden Arbeitnehmerschutz, wie z.B. die Informalität und mangelhafte Governance, angegangen werden müssen (Punkt 22b der Schlussfolgerungen).

Die Einstufung von bestimmten Beschäftigungsformen, wie Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf, Zeitarbeit und Plattformarbeit, als „precarious employment“ oder „insecure forms of work“ hat zu schwierigen Diskussionen geführt. Der Arbeitgeberseite ist es jedoch gelungen, eine neutralere Formulierung in den Text der Schlussfolgerungen durchzusetzen.

Außerdem haben die Arbeitgeber durchgesetzt, dass die Schlussfolgerungen keine Maßnahmen zur Klassifizierung der Plattformbeschäftigten als Arbeitnehmer oder Selbstständige enthalten. In diesem Zusammenhang konnten die Versuche der Gewerkschaften zur Erweiterung des Rechts auf Tarifverhandlungen auf alle Beschäftigten, unabhängig davon, ob diese Arbeitnehmer oder Selbstständige sind, abgewendet werden.

Zum Thema „living wages“ wurde vereinbart, dass das ILO-Amt fachlich begutachtete Forschungsarbeiten über Konzepte und Schätzungen für existenzsichernde Löhne durchführen wird und auf Ersuchen fachliche Unterstützung der Mitgliedstaaten leisten kann. Da auch mehrere Unternehmen und Organisationen in einem Brief an den ILO-Generaldirektor ein



Konzept zu „living wages“ verlangt haben, konnten die Arbeitgeber den Forderungen der Gewerkschaften nach einem solchen Konzept nicht erfolgreich entgegenreten.

Die [EntschlieÙung](#) und die [Schlussfolgerungen](#) des Ausschusses wurden vom Plenum der IAK am 16. Juni angenommen. Die EntschlieÙung ersucht den ILO-Generaldirektor, einen Aktionsplan für die Umsetzung der Schlussfolgerungen zur Prüfung durch den Verwaltungsrat auf seiner 349. Tagung (Oktober-November 2023) auszuarbeiten und dann den Verwaltungsrat über ihre Umsetzung zu informieren.

Normenanwendungsausschuss (Committee on the Application of Standards, CAS)

Im Vorfeld der IAK hat der Sachverständigenausschuss (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR) seinen umfangreichen Bericht zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegt ([Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations](#)).

Die allgemeine Diskussion des Berichts des Sachverständigenausschusses fand im Normenanwendungsausschuss am 6. Juni 2023 statt. Im Rahmen der Aussprache hat die Arbeitgeberdelegation zur Frage der Auslegung von ILO-Übereinkommen 87 deutlich gemacht, dass dieses Übereinkommen kein explizites Recht zum Streik beinhaltet. Die Arbeitgeberdelegation betonte, dass, obwohl das Konzept der Vereinigungsfreiheit grundsätzlich auch das Recht auf Arbeitskampf (Streik und Aussperrung) 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/126/21](#) vom 24. August 2021).

Im Rahmen des Normenanwendungsausschusses fand auch die Aussprache über das „General Survey“ zum Thema „Achieving gender equality at work“ statt. Die im Vorfeld der IAK veröffentlichte Studie ist hier abrufbar: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/111/reports/reports-to-the-conference/WCMS_870823/lang-en/index.htm

Im Gegensatz zur Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2022 wurden im Ausschuss 24 konkrete Fälle (im Jahr 2022 waren dies 22 Fälle) behandelt. Aus der europäischen Region wurden folgende Fälle behandelt: Armenien (Übereinkommen Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik), Italien (Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel und Nr. 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft), Nordmazedonien (Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen), Turkmenistan (Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit) und des Vereinigten Königreichs (Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes).

Aus Sicht der Arbeitgeber waren insbesondere die Fälle Guatemala, Nicaragua sowie Niederlande Sint Maarten jeweils zum Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes von Bedeutung, da diese die Vereinigungsfreiheit der Arbeitgeber betrafen. Entsprechend den Forderungen der Arbeitgeberseite hat der Normenanwendungsausschuss in diesen Fällen die Regierungen aufgefordert, dem Recht der Vereinigungsfreiheit Rechnung zu tragen. Die EntschlieÙung und die konkreten Schlussfolgerungen des Ausschusses zu diesen Fällen wurden vom Plenum der IAK am 16. Juni 2023 angenommen. Die Dokumente mit den Schlussfolgerungen sind hier abrufbar:



https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/111/committees/standards/individual-cases/cases/WCMS_885336/lang--en/index.htm

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/111/committees/standards/individual-cases/cases/WCMS_885425/lang--en/index.htm

Die verabschiedeten Schlussfolgerungen des Ausschusses zu den Länderfällen zeigen, dass es Arbeitgebern und Gewerkschaften gelungen ist, die Rolle der Sozialpartner bei der aktiven Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung innerhalb der Internationalen Arbeitskonferenz und bei der Überprüfung der Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen im Normenwendungsausschuss zu sichern und zu stärken.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft und Internationales

T +49 30 2033-1900

c.barsan@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.