



ZUR BESCHLUSSFASSUNG

DRITTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Strategien und Praxis im Bereich der
Arbeitsaufsicht**

Inhalt

	<i>Seite</i>
I. Einleitung.....	1
II. Vorgeschichte.....	1
III. Hauptprobleme der Arbeitsaufsicht	3
IV. Aktionsmittel der IAO	10
V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	14

I. Einleitung

1. Bei der Erörterung der Allgemeinen Erhebung über die Arbeitsaufsicht auf der 95. Tagung (2006) der Internationalen Arbeitskonferenz wurde das umfassende dreigliedrige Engagement für die Arbeitsaufsicht als grundlegendes Instrument zur Realisierung menschenwürdiger Arbeit bestätigt¹. „Ein funktionierendes Arbeitsaufsichtssystem sei Teil eines wirksamen Arbeitsverwaltungssystems und eine Grundvoraussetzung für eine gute Verwaltung in der Welt der Arbeit“². „Die positiven Auswirkungen der Arbeit der Inspektoren auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die Förderung ihrer Rechte, aber auch auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum seien unbestreitbar“³. Dies kommt in den bislang 135 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht zum Ausdruck. Wegen seiner Bedeutung für das internationale Arbeitsnormensystem ist es als ein „vorrangiges“ Übereinkommen eingestuft worden, und es hat eine gemeinsame Grundlage für die Arbeit der Arbeitsaufsichtsdienste in vielen Ländern festgelegt.
2. Mit Blick auf die Zukunft wurde in der Konferenzaussprache auch hervorgehoben, dass die Arbeitsaufsicht mit einer Vielfalt von Herausforderungen konfrontiert ist. Dazu gehören die Fragmentierung der Arbeit und die Umstrukturierung der Beschäftigungsmuster infolge des technologischen Wandels und des verschärften internationalen Wettbewerbs, in Verbindung mit einer stärkeren Fokussierung auf die wirksame Durchführung der internationalen Arbeitsnormen der IAO durch innerstaatliche Gesetze. Die Allgemeine Erhebung ergab jedoch, dass in vielen Ländern die verstärkte Inanspruchnahme der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Aufsicht nicht mit einer Erhöhung der Zahl qualifizierter Inspektoren, der Diensträume und der Transportmittel sowie der Haushaltsmittel einhergegangen ist, die benötigt werden, um die Aufsichtstätigkeit wirksam ausführen zu können.
3. Die Bitte des Vorstands des Ausschusses für Beschäftigung und Sozialpolitik um eine Erörterung der Arbeitsaufsicht kommt daher gerade zur rechten Zeit. Diese Vorlage gibt zunächst einen kurzen Überblick über die Arbeitsaufsicht und die internationalen Arbeitsnormen, durch die die nationalen Systeme mitgeprägt worden sind. Sie stellt dann einige der Hauptherausforderungen heraus, mit denen die Aufsichtsdienste konfrontiert sind. Die Rolle der IAO bei der Unterstützung der Arbeitsaufsichtsdienste wird bestimmt, und es werden Vorschläge für künftige Tätigkeiten unterbreitet.

II. Vorgeschichte

4. In den abschließenden Bemerkungen des Berichts des Sachverständigenausschusses über die Allgemeine Erhebung 2006 wurden die Regierungen aufgefordert, den „entscheidenden Beitrag eines effizienten Arbeitsaufsichtsdienstes zur Entwicklung und zum sozialen Zusammenhalt“ anzuerkennen⁴. Der Ausschuss stellte fest, dass ihn „der erhebliche Bei-

¹ Allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen über die Arbeitsaufsicht, Bericht III (Teil I B), 95. Tagung (2006), Internationale Arbeitskonferenz, und Bericht des Ausschusses für die Durchführung der Normen, Teil I, Provisional Record 24.

² Sprecher der Arbeitgeber (Herr Potter), Ausschuss für die Durchführung der Normen, IAK 2006, Provisional Record 24, Teil I, Abs. 90.

³ Sprecher der Arbeitnehmer (Herr Cortebeek), a.a.O., Abs. 109.

⁴ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 371.

trag erstaunt hat, den die Arbeitsaufsicht gemäß den Übereinkommen Nr. 81 (über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel) und 129 (über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft) zur Verwirklichung der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit zu leisten hat“⁵. Die Mehrheit der Redner im Konferenzausschuss teilte diese Auffassungen.

5. Im Verlauf der Aussprache über den Bericht von 2006 äußerten die Arbeitgebervertreter die Ansicht, dass eine wirksame Arbeitsaufsicht ein beständiges Wirtschaftsklima fördert, was wiederum eine wesentliche Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist. Nach Auffassung der Arbeitnehmer sei es von entscheidender Bedeutung, dass alle Länder die herausragende Rolle anerkennen, die die Arbeitsaufsicht nicht nur bei der Gesundheit der Arbeitnehmer, sondern auch bei der Gesundheit der Wirtschaft spiele. Beide Gruppen sowie die Mehrheit der Regierungsvertreter waren sich darin einig, dass ein gut organisierter, mit entsprechenden Mitteln und ausreichenden Rechtsinstrumenten ausgestatteter Arbeitsaufsichtsdienst wichtiger Bestandteil der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sei.
6. In Anbetracht der besonders hohen Zahl der Ratifikationen (135) stellt das Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht eine gute internationale Richtschnur für gemeinsame Merkmale des Dienstes dar. Dem Übereinkommen zufolge obliegt der Arbeitsaufsicht *„die Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer bei der Ausführung ihrer Arbeit“*⁶. Die Durchsetzungsbefugnisse und das Recht, Betriebe zu betreten, die in Artikel 12 des Übereinkommens Nr. 81 festgelegt sind, unterscheiden die Arbeitsaufsicht von anderen Tätigkeiten im Bereich der Arbeitsverwaltung. Artikel 15 des Übereinkommens bestimmt außerdem, dass die Inspektoren unabhängig und in der Ausübung dieser Befugnisse unparteiisch sein müssen.
7. Die Arbeitsaufsicht ist im allgemeinen als Teil eines allgemeinen Arbeitsverwaltungssystems organisiert und unterliegt normalerweise der Aufsicht des Arbeitsministeriums⁷. Laut dem Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, und der zugehörigen Empfehlung Nr. 158 umfassen die allgemeinen Aufgaben einer Arbeitsverwaltung auch die Arbeitsaufsicht. Die Qualität des allgemeinen Systems der Arbeitsverwaltung ist von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit einer Arbeitsaufsicht.
8. Zwar verfügt praktisch jedes Land über einen Arbeitsaufsichtsdienst, der dem im Übereinkommen Nr. 81 vorgegebenen Rahmen oft genau entspricht, es gibt aber erhebliche Unterschiede in der Art und Weise, wie die Arbeitsaufsicht in den Mitgliedstaaten der IAO organisiert ist. Die innerstaatlichen Gesetze und Durchführungsprioritäten sind unterschiedlich. Beispielsweise gibt es Unterschiede in der Art und Weise, wie verschiedene Aufsichtsaufgaben organisiert sind. So könnten Akten über bestimmte Betriebe im Anschluss an regelmäßige pro-aktive Präventions- und Kontrolltätigkeiten einerseits oder aufgrund von Beschwerden oder Arbeitsunfällen andererseits angelegt werden⁸. Die in beiden Fällen aufgeworfenen Fragen können manchmal sehr spezifisch sein, erstrecken sich aber häufig auf mehrere Verstöße gegen unterschiedliche Aspekte des Arbeitsrechts. Die meisten Aufsichtsämter verbinden Ratschläge und Zwangsmaßnahmen, das Verhältnis zwischen beiden ist jedoch unterschiedlich.

⁵ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 372.

⁶ Art. 3(1) a) des Übereinkommens Nr. 81 und Art. 6(1) a) des Übereinkommens (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969.

⁷ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 138 und 143.

⁸ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 368.

9. Obgleich die genauen Mandate der Inspektoren je nach der innerstaatlichen Gesetzgebung verschieden sind, gehören zu den vielen Fragen, die die Arbeitsinspektoren in der Arbeitsstätte angehen müssen, die folgenden: Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Arbeitsbeziehungen, Soziale Sicherheit, Gleichheit der Geschlechter und Diskriminierung, illegale Beschäftigung und bestimmte sektorspezifische Aufgaben (beispielsweise Landwirtschaft, Bauwesen, Bergbau, Seefahrt, Eisenbahn). Die Tätigkeiten können ferner Pflichten im Zusammenhang mit der Einwanderung, der informellen Wirtschaft, der Registrierung von Kleinbetrieben und HIV/AIDS am Arbeitsplatz umfassen.
10. In Anbetracht des Mandats und der vielen Aufgaben der Arbeitsaufsichtsämter muss der Dienst effizient und wirksam organisiert sein, wobei die Betriebe so häufig wie möglich besichtigt werden sollten. Es bedarf einer umfassenden Aufsicht im Hinblick auf die Überwachung und das Funktionieren des Arbeitsmarkts. Wie der Sachverständigenausschuss wiederholt festgestellt hat, sind die Hauptaufgaben der Arbeitsinspektoren komplex und erfordern Zeit, Mittel, Ausbildung und erhebliche Handlungs- und Bewegungsfreiheit⁹.

Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947

Zielsetzung

Der Zweck des Übereinkommens Nr. 81 und seiner zugehörigen Empfehlung Nr. 81 ist die Einrichtung eines Systems der Arbeitsaufsicht, das für die Gewährleistung der Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer in gewerblichen Betrieben (ausgenommen Bergbau- und Verkehrsbetriebe) verantwortlich ist.

Hauptaufgaben

- Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften und Untersuchung von Beschwerden sowie materielle, technische und administrative Prüfungen
- technische Aufklärung und Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- Verständigung der zuständigen Stellen von durch die bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht erfassten Mängeln und Missbräuchen

Aufbau

Die zuständige Stelle hat geeignete Maßnahmen zu treffen zur Förderung:

- einer Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Arbeitsaufsicht und anderen Einrichtungen
- der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbeamten, Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Pflichten

Die Arbeitsinspektoren sind verpflichtet, die Quelle jeder Beschwerde oder alle während einer Besichtigung offengelegten Geschäftsgeheimnisse vertraulich zu behandeln.

Rechte

Arbeitsinspektoren haben die Stellung von öffentlichen Beamten mit der Befugnis:

- jeden unterstellten Betrieb frei zu betreten und jegliche Prüfung vorzunehmen
- Prüfungen vorzunehmen und Personen zu befragen
- Gesetzesverstöße zu ahnden

III. Hauptprobleme der Arbeitsaufsicht

11. Ausgehend von der Allgemeinen Erhebung und ihrer Behandlung auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2006 lassen sich eine Reihe von Hauptproblemen von globaler

⁹ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 69.

Bedeutung ermitteln. In strategischer Hinsicht ist der Kernpunkt, dass die Qualität der Steuerung des Arbeitsmarktes maßgeblich für die Feststellung ist, ob es Ländern gelingt oder nicht, einen Entwicklungspfad zu beschreiten, der zu einem nachhaltigen Abbau von Armut führt. Eine verbesserte Arbeitsaufsicht und ein verbessertes Arbeitssicherheitsmanagement sowie ein ergänzender sozialer Schutz bei der Arbeit führen zu qualitativ besseren Erzeugnissen, höherer Produktivität, einem Rückgang der Zahl der Unfälle und einer stärkeren Motivierung der Arbeitskräfte. Eine gute Verwaltung des Arbeitsmarkts ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Erhaltung oder Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung. Der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit sind qualitativ gute Erzeugnisse (und Dienstleistungen), die ihrerseits von erstklassigen Produktionsmethoden abhängig sind.

Mangel an Ressourcen

12. Es besteht verbreitete Besorgnis, dass die Arbeitsaufsichtsdienste in vielen Ländern nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Häufig sind sie personell unterbesetzt, unzulänglich ausgerüstet, unzulänglich ausgebildet und unterbezahlt. Durch kleine Transport- und Reiseetats und unzureichende Kommunikations- und Buchführungsmittel wird ihre Fähigkeit, Besichtigungen durchzuführen und die erforderlichen Folgemaßnahmen zu treffen, ebenfalls behindert. Die Mittelknappheit der Arbeitsaufsicht kann auch den Professionalismus, die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Inspektoren einer starken Belastung aussetzen.
13. Nach Artikel 10 des Übereinkommens Nr. 81 muss die Zahl der Inspektoren „ausreichen“, um die erforderliche Arbeit ausführen zu können. Da jedes Land seinen Inspektoren im Bereich der Durchsetzung unterschiedliche Prioritäten zuweist, gibt es keine amtliche Definition einer „ausreichenden“ Anzahl von Inspektoren. Zu den Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, gehören die Zahl und Größe der Betriebe und die Gesamtzahl der Erwerbstätigen. Keine einzelne Maßnahme reicht aus, aber in vielen Ländern sind die verfügbaren Datenquellen unzulänglich. Die Zahl der Inspektoren je Arbeitnehmer ist derzeit der einzige international vergleichbare Indikator, der verfügbar ist. Bei ihren Politik- und Fachberatungsdiensten hat die IAO als vernünftige Richtwerte festgelegt, dass die Zahl der Arbeitsinspektoren im Verhältnis zur Zahl der Arbeitnehmer etwa 1/10.000 in industriellen Marktwirtschaften, 1/15.000 in Schwellenländern, 1/20.000 in Übergangswirtschaften und 1/40.000 in weniger entwickelten Ländern betragen sollte. Die Grafik im Anhang zeigt, dass viele Länder diese Richtwerte nicht erreichen.
14. In der Allgemeinen Erhebung von 2006 wird darauf hingewiesen, dass die Regierungen nur spärliche Angaben zum genauen Umfang der Haushaltsmittel der Arbeitsaufsicht oder zu der Art und Weise ihrer Festlegung machen. In den meisten Ländern ist der Etat der Arbeitsaufsicht Teil des allgemeinen Etats des für Arbeit, Sozialangelegenheiten und damit zusammenhängende Fragen zuständigen Ministeriums. Die Arbeitsverwaltungen in den meisten englischsprachigen afrikanischen Ländern erhalten beispielsweise nicht mehr als 1 Prozent des Staatshaushalts. In manchen Fällen sind es sogar nur 0,1 Prozent¹⁰. Viele erfolgreiche Inspektoren sind, angelockt durch höhere Gehälter und bessere Karriereausichten, in den privaten Sektor abgewandert.
15. In vielen Entwicklungsländern erhalten die Arbeitsaufsichtsbeamten nur eine begrenzte Erstausbildung und haben kaum Gelegenheit, eine Ausbildung am Arbeitsplatz zu erhalten. Dies führt dazu, dass die Qualität der durchgeführten Inspektionen abnimmt. Weitere Faktoren, durch die die Autorität und Glaubwürdigkeit der Arbeitsaufsichtsdienste beein-

¹⁰ W. von Richthofen: Labour inspection: A guide to the profession, IAA 2002, Abs. 16.3.

trächtig werden, sind Gewalttätigkeit gegen Inspektoren und Korruption, schwache Netzwerkstrukturen und fehlende Möglichkeiten zur Einrichtung der elektronischen Datenbanken, die Jahresberichte erstellen und zur Ermittlung von Aufsichtsprioritäten (z.B. Hochrisiko-Betriebe) beitragen können.

16. Auf die Sorgen um die der Arbeitsaufsicht zur Verfügung stehenden Mittel eingehend, wies der Konferenzausschuss auch auf die Notwendigkeit hin, die Aufsichtsdienste zu modernisieren und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Diesbezüglich haben mehrere Länder in letzter Zeit damit begonnen, der Arbeitsaufsicht neues Leben einzuhauchen. Im Jahr 2004 stellte *Brasilien* 150 neue Inspektoren zur Bekämpfung der Zwangsarbeit ein, die *Türkei* hat 108 Inspektoren in der Bekämpfung der Kinderarbeit ausgebildet, und *Griechenland* hat Ausbildungsmaßnahmen für 81 neu eingestellte Inspektoren durchgeführt. *Frankreich* hat vor kurzem den neuen Plan Larcher auf den Weg gebracht, der eine „ehrgeizige Reform zur Bewältigung der organisatorischen Krise in der Arbeitsaufsicht“ vorsieht. Dies umfasst strukturelle und organisatorische Reformen, die Verbesserung der Qualität der Besichtigungen und die Einstellung von 700 neuen Inspektoren bis 2010¹¹.

Fragmentierung der Arbeit und neue Beschäftigungsmuster

17. Bedeutende Veränderungen in den Betrieben und in der Struktur der Beschäftigung, die oft durch den Druck einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft getrieben werden, stellen neue Herausforderungen für die Aufsichtsdienste dar und lassen alte Probleme wieder zum Vorschein kommen. Die 2,2 Millionen tödlichen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, die jedes Jahr zu beklagen sind, stellen einen unschätzbaren Verlust an Menschenleben dar, der sehr viel größere öffentliche Aufmerksamkeit und Maßnahmen verdient. Neue Technologien bringen neue Risiken mit sich. Die Gleichstellung der Geschlechter bei der Arbeit muss in den Arbeitsbereich der Arbeitsaufsicht sowie damit zusammenhängende Aufgaben integriert werden¹². Durch die Verlagerung der Beschäftigung von der Landwirtschaft und der Industrie hin zu den Dienstleistungssektoren werden die Anforderungen an die Arbeitsaufsicht verändert. Die Ausweitung flexibler Beschäftigungsformen, das Wachstum der informellen Wirtschaft und das zunehmende Bewusstsein für die Notwendigkeit, die Arbeitsnormen der IAO weltweit umzusetzen, auch in Ausfuhr-Freizonen, gehören zu den vielen Faktoren, von denen ein Druck zur Erweiterung des Umfangs der Aufsichtstätigkeiten ausgeht. Daher wird es immer wichtiger, klare Aufsichtsprioritäten und -strategien festzulegen, damit die mit knappen Mitteln ausgestatteten Arbeitsaufsichtsdienste die neuen Herausforderungen bewältigen können, ohne ihre Kernaufgaben zu vernachlässigen.
18. Ein weiterer wichtiger Bereich ist die Förderung einer freiwilligen Einhaltung der Vorschriften durch Beratungsdienste und Zusammenarbeit mit Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften. Die Mandate der Arbeitsinspektoren im Bereich der Schlichtung und Vermittlung sind von Land zu Land verschieden, in den meisten Systemen bemühen sich die Inspektoren aber sicherzustellen, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenarbeiten, um die Einhaltung der Arbeitsgesetze zu gewährleisten. Das richtige Verhältnis zwischen der Ausübung der Befugnis zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften durch gesetzliche Zwangsmaßnahmen und der Schaffung eines Engagements für eine freiwillige

¹¹ G. Larcher: Plan de Modernisation et de Développement de l'Inspection du Travail, 9. März 2006. Siehe auch V. Tiano: „La réforme contestée de l'inspection du travail“, Droit Social, Nr. 6, Juni 2006.

¹² Zu den Fragen, die in vielen Ländern zunehmend Sorge bereiten, gehören Lohnungleichheit, Mutterschutz, Diskriminierung, Einstellung, Förderung, Familienpflichten, Elternurlaub.

Einhaltung der Vorschriften stellt eine ständige Herausforderung dar, die realistisch nur von erfahrenen und gut ausgebildeten Inspektoren von Fall zu Fall erfüllt werden kann. Eine enge Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften kann für die Inspektoren bei der Bewältigung dieser Herausforderungen sehr hilfreich sein.

Arbeitsschutz

19. Die Verhütung von Gefahren in den Arbeitsstätten gehört zu den Hauptaufgaben der Arbeitsaufsichtsdienste in den meisten Ländern. Die Erhaltung einer sicheren Arbeitsumwelt erfordert ständige Wachsamkeit, nicht zuletzt aufgrund der raschen Veränderungen in den Arbeitsstätten. Zu den vielen Angelegenheiten, mit denen die Inspektoren befasst sind, gehören: Arbeitsschutzmanagement, Risikoanalysen, Untersuchung/Verhütung von Unfällen und Krankheiten, Chemikaliensicherheit, Maschinensicherheit, manuelle Handhabung, gefährliche Arbeit, das Wohl der Arbeitnehmer, Strahlenschutz, Umweltschutz „neue“ Gefahren wie Stress, Mobbing, Gewalt und sexuelle Belästigung sowie die Kontrolle sicherer Erzeugnisse¹³.
20. Diese Aufgaben werden durch das Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz¹⁴ verstärkt, in dessen Artikel 9 klar festgelegt ist, dass die ratifizierenden Mitgliedstaaten Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterhalten müssen, wobei insbesondere die Inspektionssysteme erwähnt werden.
21. Eine Reihe von Ländern haben Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeit der Aufsichtsämter ergriffen, die sich wandelnden Arbeitsplatzgefahren anzugehen. *Australien*¹⁵ hat die strategische Arbeitsaufsicht und Durchsetzung als Schlüsselkomponente in seine nationalen Arbeitsschutzstrategien einbezogen¹⁶. *Frankreich*¹⁷ nahm im Jahr 2005 einen Aktionsplan im Bereich der Gesundheit am Arbeitsplatz zur Ausbildung von Inspektoren in Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz an. Minister englischsprachiger *afrikanischer Länder* haben die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht, einen Aktionsplan zu entwickeln, bei dem strategische Arbeitsaufsichtselemente in solide Arbeitsschutz- und HIV/Aids-Strategien eingebettet sind¹⁸. *Côte d'Ivoire* hat einen Aktionsplan zum Arbeitsschutz angenommen, der Besichtigungen als Regelungsinstrument vorsieht. Im Mittelpunkt der Arbeitsschutzstrategie des *Vereinigten Königreichs*¹⁹ und seiner Arbeits-

¹³ Durch die Prüfung von Produktproben können die Arbeitsinspektoren potenzielle Gefährdungen für die Verbraucher am Arbeitsplatz in aktiver, präventiver Weise bewerten. In den meisten EU-Ländern wird dies als „Marktüberwachung“ bezeichnet.

¹⁴ Angenommen am 15. Juni 2006, zusammen mit der zugehörigen Empfehlung Nr. 198.

¹⁵ Australischer Bund / National OSH Commission: National OSH Strategy 2002-2012 (Canberra 2002).

¹⁶ Siehe auch M. Patterson, Präsident, IALI, „Labour Inspection policies, practices and experience in Australia“, in „The Global Challenges of Labour Inspection“, in Labour Education 2005/3-4, Nr. 140-141.

¹⁷ Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale: Plan Santé au Travail 2005-2009.

¹⁸ ARLAC (Afrikanisches Regionalzentrum für Arbeitsverwaltung): 31. Verwaltungsratstagung für Minister und Forum auf hoher Ebene über die Rolle der Arbeitsaufsicht in der Entwicklung, Victoria Falls, Simbabwe (Victoria Falls, 2005).

¹⁹ HSC: A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond (London 2004).

aufsichtsämter stehen spezifische Programme für Landwirtschaft, Bauwesen und Gesundheitsdienste, Stürze aus der Höhe, Transporte am Arbeitsplatz, Muskel-Skelett-Erkrankungen und arbeitsbedingter Stress.

Das Wachstum der informellen Wirtschaft

22. Die auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 angenommene Entschließung über die informelle Wirtschaft²⁰ unterscheidet zwei Arten von Lenkungsfragen in Bezug auf Arbeit, die durch den Begriff „informelle Wirtschaft“ erfasst wird. Im ersten Fall entsteht Informalität aufgrund des Fehlens von Rechtsvorschriften, die eine spezifische Arbeitssituation erfassen, oder aufgrund einer spezifischen gesetzlichen Ausnahme. Anders ausgedrückt, wenn es keinen formellen Bezugspunkt gibt, gibt es auch keine anwendbaren Arbeitsnormen, und somit bestehen keine Verpflichtungen, die erfüllt werden müssen, und auch keine Rechte, die eingehalten oder eingefordert werden müssen. Im zweiten Fall ist die Informalität auf die Missachtung eines gesetzlichen Bezugspunkts zurückzuführen. Zwar gibt es anwendbare Arbeitsnormen, sie werden aber ganz oder teilweise missachtet. Verpflichtungen werden nicht erfüllt, und Rechte werden nicht anerkannt. Die Ursache des zweiten Tatbestands – Missachtung – kann in Unkenntnis des Inhalts oder sogar des Bestehens von Normen liegen. Die Entscheidung, die Normen nicht einzuhalten, kann aber auch bewusst getroffen werden, um Kosten zu sparen²¹.
23. Obwohl es den Anschein haben mag, dass die Folgen für die Arbeitnehmer in jedem dieser Fälle gleich sind, ist die Lage der Arbeitsinspektoren verschieden. Im Fall der „reinen“ Informalität – durch das Gesetz nicht erfasste Tätigkeiten – dürften sie keine Befugnis zum Handeln besitzen. Im Fall der Nichteinhaltung von Vorschriften besitzen die Inspektoren möglicherweise die formelle Befugnis zum Handeln, in der Praxis sind aber ihre Möglichkeiten dazu äußerst begrenzt. Maßgeblich dafür, ob Arbeitsgesetze anwendbar sind, ist häufig das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses. Diesbezüglich bietet die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, wichtige Orientierungshilfe für die innerstaatliche Gesetzgebung.
24. Die Ausweitung des Schutzes der Arbeitsgesetzgebung auf die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft gehört zu den wesentlichen Herausforderungen, mit denen die Arbeitsverwaltungen in Entwicklungsländern und auch in einigen Industrieländern konfrontiert sind²². Die Inspektoren stehen an der Frontlinie. Ein vernünftiges Herangehen an die informelle Wirtschaft erfordert Strategien, die Kleinst- und Kleinbetrieben eine Formalisierung ihrer Tätigkeiten erleichtern, während gleichzeitig das Potenzial des Sektors zur Schaffung von Arbeitsplätzen gewahrt wird. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können hierbei durch Beratungs- und Vertretungsdienste, mit denen sie Gemeinschafts- und andere Gruppen erreichen, eine bedeutende Rolle spielen. Ein wesentlicher Schritt ist oft die Registrierung von Kleinst- und Kleinbetrieben bei der zuständigen staatlichen Dienststelle oder bei den kommunalen Dienststellen. Arbeitsaufsichtsdienste müssen fester Bestandteil von Strategien der kommunalen und zentralen Behörden sein,

²⁰ „Entschließung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft“, angenommen von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihrer 90. Tagung, 2002.

²¹ J.L. Daza, „Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration“; Dialogue Paper Nr. 9, IAA, Juni 2005.

²² J.L. Daza, „Labour Inspection and the informal economy“, in The global challenges of labour inspection, Labour Education 2005/3-4, Nr. 140-141, und A. Sivananthiran und CS. Venkata Ratnam (Hrsg.) Informal economy: The Growing Challenge for Labour Administration, ILO South Asia Office with the Indian Industrial Relations Association, Neu Delhi 2005.

durch die die Kosten für die Betriebe, die Arbeitnehmer und den Staat bei der Sicherstellung der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen reduziert werden. Neue strategische Partnerschaften mit Organisationen von in der informellen Wirtschaft Tätigen (wie Genossenschaften, Gemeinschaftsgruppen, Vereinigungen von Kleinhändlern und Arbeitnehmervereinigungen) können ein wichtiges Mittel sein, um Bewusstsein für die Vorteile eines Ausstiegs aus der Informalität sowie für die mit einem formellen Status verbundenen Pflichten zu schaffen ²³.

Regelung der Arbeitsmigration

- 25.** Die Tatsache, dass Arbeitsinspektoren die Befugnis haben, ohne vorherige Genehmigung Betriebe zu betreten, gibt ihnen mehr Spielraum als anderen Institutionen, um missbräuchlichen Arbeitsbedingungen, von denen häufig ausländische Arbeitnehmer in irregulärer Situation betroffen sind, ein Ende zu bereiten ²⁴. So stellen sie sicher, dass das Recht auf eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt ²⁵ und andere Arbeits- und Menschenrechte ²⁶ ohne Unterscheidung oder Diskriminierung auch auf Wanderarbeitnehmer angewendet werden ²⁷. Die Besichtigung von Arbeitsstätten, in denen Migranten tätig sind oder überwiegen, kann Gleichbehandlung fördern, von der Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer abhalten und Anreize verringern, irreguläre Arbeitnehmer einzustellen, die aufgrund ihrer prekären Lage nicht den Normen entsprechende Arbeitsbedingungen akzeptieren. Das Verhältnis zwischen solchen Bemühungen um den Schutz von Arbeitnehmern bei der Arbeit und den staatlichen Einwanderungsbehörden wird zur Zeit in einer Reihe von Ländern diskutiert.

Freiwillige Überwachungssysteme

- 26.** In den letzten Jahren ist eine dramatische Zunahme privater Systeme für die Bewertung der Leistung eines privaten (und manchmal öffentlichen) Unternehmens in Bezug auf die Arbeitsnormen zu verzeichnen gewesen. Dazu gehören Beschaffungssysteme, Kreditbewertungsprogramme, Zertifizierungssysteme und Systeme zur Umsetzung von Verhaltenskodexen durch multinationale Unternehmen und/oder Initiativen von Industriezweigen und mehreren Stakeholdern.
- 27.** Diese Systeme können insofern einen Beitrag zu menschenwürdiger Arbeit leisten, als sie zahlreiche Akteure in der Lieferkette einbinden, Anreize und Marktzugang bewirken und den Transfer von Technologie und Wissen erleichtern können, was schließlich zu einer Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse führen kann. Wo Arbeitnehmer tagtäglich in die Überwachung der Arbeitsbedingungen eingebunden sind, kann dies zu nachhaltigen Verbesserungen bei den Arbeitsnormen führen. Einige sind jedoch wegen der bei der Durchführung von Arbeitsstättenbewertungen angewendeten Methoden und

²³ GB.297/ESP/1.

²⁴ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 78.

²⁵ Globale Arbeitsschutzstrategie, IAK, 91. Tagung (IAA, Genf, 2003).

²⁶ Sicherheit und Gesundheit werden als ein grundlegendes Menschenrecht angesehen, Art.23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

²⁷ Es gibt rund 20 Millionen Wanderarbeitnehmer, Einwanderer und Angehörige ihrer Familien in Afrika, 18 Millionen in Nordamerika, 12 Millionen in Mittel-/Südamerika, 7 Millionen in Süd- und Ostasien, 9 Millionen im Mittleren Osten und 30 Millionen in Europa.

Verfahren kritisiert worden. Das Ausufern von Kodex-Normen, selektive Vergleiche anhand internationaler Arbeitsnormen, mangelnde Transparenz und Glaubwürdigkeit, Doppel-Audits mit erheblichen Kostenauswirkungen und Uneinheitlichkeit in Bezug auf ihre Auswirkungen sind einige der Hauptvorwürfe, die gegen solche private Bewertungssysteme erhoben werden.

28. Aus Sicht der IAO können freiwillige Formen der Selbstregulierung eine wichtige Ergänzung zur öffentlichen Regulierung und Aufsicht sein, aber keine Alternative. Im wesentlichen geht es darum, wie eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Systemen für eine private Bewertung der Arbeitsbedingungen und den öffentlichen Aufsichtsdiensten im Hinblick auf eine bessere Leitung gefördert werden kann. Das Übereinkommen Nr. 81 sieht die Notwendigkeit einer Erleichterung dieser Komplementarität vor: „Die zuständige Stelle hat geeignete Maßnahmen zu treffen zur Förderung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Arbeitsaufsicht einerseits und den auf ähnlichen Gebieten tätigen anderen Behörden und öffentlichen und privaten Einrichtungen andererseits“²⁸. Die in der Erklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik verankerten Grundsätze bieten ebenfalls Orientierungshilfe für eine gute Praxis und umfassen Konsultationen mit nationalen Regierungen, sozialen Dialog und die Entwicklung von auf die nationalen Verhältnisse zugeschnittenen Arbeitsbeziehungen, die Mechanismen für eine Überwachung und für Beschwerden bieten.

HIV/Aids am Arbeitsplatz

29. „Den Arbeitsinspektoren kommt eine besonders bedeutende Rolle beim Schutz der Arbeitnehmer vor der HIV/Aids-Pandemie“²⁹ und bei der Begrenzung der Ausbreitung und Auswirkungen der Epidemie zu. Eine solche Rolle ist jedoch für die Arbeitsaufsichtsämter in vielen der am stärksten betroffenen Ländern relativ neu. Die IAO ist in der Lage, Unterstützung bei der Ausbildung von Arbeitsinspektoren im Bereich der HIV/Aids-Prävention und der Milderung ihrer Auswirkungen auf der Grundlage des praxisorientierten Leitfadens der IAO und eines speziell ausgearbeiteten Handbuchs für Arbeitsinspektoren zu seiner Durchführung zu bieten³⁰.

Zwangsarbeit

30. Zwangsarbeit wird in dem Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, das die Grundlage für die meisten einschlägigen nationalen Gesetze bildet, als Straftat definiert. Außerdem weist Artikel 14 des Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, der Arbeitsaufsicht ausdrücklich die Aufgabe der Überwachung privater Arbeitsvermittler zu, was zur Überwachung des Menschenhandels und zur Bekämpfung von Missbräuchen beiträgt. Während der Besichtigung von Arbeitsstätten können die Arbeitsinspektoren Opfer und Täter ermitteln und Abhilfemaßnahmen, einschließlich Zwangsmaßnahmen, treffen. Aufgrund der zunehmenden Sorge über den Menschenhandel kommt diesem Aspekt der Aufgaben der Arbeitsinspektoren mehr und mehr Bedeutung zu.

²⁸ Übereinkommen Nr. 81, Art. 5.

²⁹ Allgemeine Erhebung der IAA, 2006, a.a.O., Abs. 56.

³⁰ Ein Handbuch zu HIV/Aids für Arbeits- und Gewerbeaufsichtsinspektoren (IAA, Genf, 2005).

Kinderarbeit

31. Beide IAO-Übereinkommen über Kinderarbeit und insbesondere die zugehörigen Empfehlungen enthalten ausdrückliche Hinweise auf die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung von Missbräuchen. Nach dem Übereinkommen Nr. 182 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für Kinder gefährliche Bedingungen, Tätigkeiten und Arbeitsstätten zu bestimmen, Arbeitsstätten zu ermitteln, an denen gefährliche Tätigkeiten stattfinden, und die Arbeit von Kindern unter solchen Bedingungen und in solchen Arbeitsstätten zu verbieten. Tätigkeiten zur Beseitigung der Kinderarbeit sollten Teil der Arbeitsroutine der Arbeitsaufsichtsämter weltweit sein. Für die Aufsichtsämter und Inspektoren bedeutet dies Hilfe bei der Bewältigung des Problems der 126 Millionen Kinder, die gefährliche Arbeit verrichten. Um ihre Mitwirkung zu erleichtern, muss den Arbeitsaufsichtsämtern und Inspektoren dabei geholfen werden, ihre Rolle beim Fernhalten von Kindern von gefährlichen Arbeitsstätten festzulegen; Kinder aus solchen Arbeitsstätten herauszuholen und sie an geeignete Stellen zu verweisen; die Arbeitsschutznormen für Kinder zu verbessern, die das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung erreicht haben (14 bis 17 Jahre je nach Land), und ihre Rolle bei der Unterstützung von privaten Initiativen zur Überwachung der Kinderarbeit festzulegen.
32. Um Kinderarbeit zu verringern und letztendlich zu beseitigen, bedarf es eines Teamansatzes, der Arbeitsinspektoren und Bedienstete aus Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsministerien sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kinder, Eltern, Lehrer und die Gemeinschaft einbezieht. In vielen Ländern, in denen Kinderarbeit vorherrscht, sind die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben der Inspektoren im Bereich der Kinderarbeit klar festgelegt, bei der Erfüllung dieses wesentlichen Teils ihres Auftrags stoßen sie jedoch häufig auf enorme praktische Schwierigkeiten. Um hier Abhilfe zu schaffen, bietet die IAO grundsatzpolitische Unterstützung für Arbeitsaufsichtsämter und Unterstützung bei der Ausbildung von Arbeitsinspektoren in Bezug die Bekämpfung der Kinderarbeit³¹.

Arbeitsaufsicht und damit zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

33. Eine übergreifende Frage, vor die viele Arbeitsaufsichtsämter gestellt sind, betrifft die Beziehung zu verwandten Zweigen der öffentlichen Verwaltung und des Gesetzesvollzugs. Ein bedeutendes Anliegen in vielen Ländern ist die Vereinfachung der Regelungssysteme, die eine große Belastung für kleinere Betriebe darstellen. Dies kann die Entwicklung von Mitteln für eine Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Sozialversicherungsdiensten, Planungsabteilungen und Arbeitsaufsichtsämtern erfordern, um die Registrierungserfordernisse zu vereinfachen.

IV. Aktionsmittel der IAO

34. Eine der Hauptmaßnahmen, die die IAO zur Unterstützung der nationalen Arbeitsaufsichtsämter ergreifen kann, besteht in der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Entscheidungsträger für die Gefahr, dass durch die gravierende Unterinvestition in die Arbeitsaufsicht in vielen Ländern eine gute Regierungsführung, die Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Arbeitnehmer beeinträchtigt werden. Im Hinblick auf die Einhaltung nationaler und internationaler Arbeitsnormen ist es unerlässlich, dass eine ausreichende Zahl qualifizierter und angemessen bezahlter Inspektoren, regelmäßige Ausbildung, Büros und Transportmittel, insbesondere in Zeiten zunehmender Anforderungen an die Arbeitsaufsichtsämter, zur Verfügung stehen. Eine wirksame Umsetzung guter Arbeitsgesetze kann

³¹ Bekämpfung der Kinderarbeit: Ein Handbuch für Arbeitsinspektoren (IAA, Genf, 2002).

außerdem einen wesentlichen Beitrag zur Produktivität und damit zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, einschließlich des Abbaus globaler Armut, leisten. Den Arbeitsaufsichtsdiensten kommt bei der Sicherstellung menschenwürdiger Arbeit, insbesondere für diejenigen, die am wenigsten in der Lage sind, sich zu schützen, wesentliche Bedeutung zu.

35. Die Befugnis, gegen Arbeitgeber, die gegen das Gesetz verstoßen, Zwangsmaßnahmen zu verhängen, ist nach wie vor ein wesentlicher Teil der Mittel, die den Inspektoren zur Verfügung stehen, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen. Dennoch kann gegebenenfalls ein präventiver Ansatz zu einer größeren Achtung der Arbeitnehmerrechte, besseren Arbeitsbedingungen, weniger Unfällen, besserer Gesundheit, geringeren Fehlzeiten und damit zu einer höheren Motivierung der Beschäftigten, höherer Produktivität und insgesamt zu einer besseren Leistungsfähigkeit von Unternehmen führen³². Dies verlangt, wie von vielen Ländern anerkannt wird, neue energische Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Arbeitsaufsichtsdienste³³.

Stärkung der Arbeitsaufsichtsdienste auf nationaler Ebene

36. Eines der Hauptmittel, die der IAO zur Unterstützung der Stärkung der nationalen Systeme zur Verfügung stehen, ist die fortgesetzte Förderung der Ratifizierung und Anwendung der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen. Der Dialog und der Erfahrungsaustausch mit Mitgliedsgruppen, die den gemeinsamen Rahmen der IAO-Normen nutzen, hat sich als ein sehr wertvolles Mittel erwiesen, um Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Politik der Arbeitsaufsicht, die Rechtsrahmen, die Strukturen, die Organisation, das Management und die Humanressourcenentwicklung zu überprüfen und zu modernisieren. Im Bereich der Arbeitsaufsicht ist dieser Prozess durch dreigliedrige IAO-Arbeitsaufsichtsprüfungen systematisiert worden³⁴. Dieses bewährte technische Instrument, das im Lauf der Jahre weiterentwickelt worden ist, kann Arbeitsministerien dabei helfen, eindeutige, kohärente, prägnante und umfassende Politiken und Strategien zu entwickeln, um die Arbeitsaufsichtsamter in die Lage zu versetzen, bestehende und neue Herausforderungen in der Welt der Arbeit anzugehen.

³² GB.295/ESP/3.

³³ Siehe z.B. die Schlussfolgerungen der Dreigliedrigen EU/IAO-Konferenz „Unity beyond differences“ and „Realizing decent work in Asia“ der 14. Asiatischen Regionaltagung der IAO, die vom 29. Aug. bis 1. Sept. 2006 in Busan stattfand, sowie in der globalen Arbeitsschutzstrategie, von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 91. Tagung angenommene Schlussfolgerungen, Genf, 2003, Abs. 23.

³⁴ http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/latvia_audit.pdf

Litauen: Dreigliedrige Arbeitsaufsichtsprüfung der IAO, 2005

Im Jahr 2005 wurde auf Ersuchen des litauischen Arbeitsministers eine dreigliedrige Arbeitsaufsichtsprüfung vorgenommen. Im Rahmen einer ersten Untersuchungsmission legte die IAO im Benehmen mit dem Minister und dem Generaldirektor des Arbeitsaufsichtsamtes die Aufgabenstellung fest.

ACTRAV und ACT/EMP unterstützten die Tätigkeit durch die Benennung qualifizierter Sachverständiger, die die Prüfung zusammen mit einem Regierungsbeamten und Fachleuten der IAO durchführten. Diese dreigliedrige Prüfungsgruppe erarbeitete eine Reihe umfassender Empfehlungen zur Verstärkung des Arbeitsaufsichtsdienstes und unterbreitete dem Arbeitsminister den abschließenden Prüfungsbericht, der sich zu seiner Veröffentlichung bereit erklärte.

Der Prozess der Umsetzung der Empfehlungen, der von den litauischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden begleitet wird, ist zur Zeit im Gang. Im Hinblick auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effektivität hat Litauen mit einer Umstrukturierung seines Arbeitsaufsichtsamtes nach den Grundsätzen eines ergebnisorientierten Managements begonnen. Dies umfasst die Konzentration auf die Kernaufgaben der Arbeitsinspektoren, die Schaffung einer Präventionskultur, eine engere Verzahnung der Maßnahmen der Arbeitsinspektoren mit dem nationalen Arbeitsschutz-Aktionsplan, die Ausbildung von Inspektoren und die Einstellung von 39 neuen Inspektoren.

Um eine erfolgreiche Umsetzung sicherzustellen, arbeitet die IAO intensiv mit einem EU-Phare-Projekt in Litauen zusammen, das die Empfehlungen der Prüfung weiterverfolgen wird, beispielsweise durch Beratung sowie finanzielle Unterstützung zur Einrichtung eines nationalen Arbeitsschutzinstituts und Unterstützung für eine bessere Datenerhebung und einen besseren Datenaustausch zwischen dem Unfallversicherungssystem und der Arbeitsaufsicht.

Überdies hat der Prüfungsprozess dazu beigetragen, dass Litauen im Jahr 2006 die Übereinkommen Nr. 29, 138 und 182 ratifiziert hat.

37. Über ihre Fachberatungsdienste hat die IAO im Lauf der Jahre einen integrierten Ansatz bei der Arbeitsaufsicht als Mittel zur Verbesserung der Aufsichtsnormen auf nationaler Ebene gefördert³⁵. Ein Integriertes Arbeitsaufsichtssystem ist ein „ganzheitliches, kohärentes und flexibles Konzept, das Elemente enthält wie: administrative, verfahrensmäßige und technische Integration (Multidisziplinarität)“³⁶. Ein solcher Ansatz, der zunehmend in vielen Ländern angewendet wird, zielt darauf ab, vorhandene Ressourcen zu bündeln, bessere Dienste zu leisten und die Präsenz der Inspektoren am Arbeitsplatz zu verstärken. Dies lässt sich durch Besichtigungen durch Inspektoren, erforderlichenfalls ergänzt durch fachlichen Rat, erreichen. In Südafrika wurde vor kurzem, wie in vielen anderen Ländern³⁷, eine mit der Einstellung von mehr als 100 neuen Inspektoren verbundene Kampagne auf den Weg gebracht, um Mehrfachbesichtigungen, von denen jede einen begrenzten Umfang hat, durch einen nachhaltigeren und weniger zeitaufwendigen Ansatz zu ersetzen. Bei dieser Strategie entfällt die Notwendigkeit, dass mehrere Bedienstete denselben Betrieb mehrmals besichtigen, einer nach dem andern, wobei sie oft keine Kenntnis von den Tätigkeiten der anderen haben und bisweilen sogar widersprüchlichen Rat erteilen. Die Umsetzung dieser Strategie erfordert eine enge Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und Gewerkschaften³⁸.

³⁵ G. Albracht: „Integrated Labour Inspection Systems: The strategy of the ILO“, in Labour Education, Nr. 140.

³⁶ IAO/Großherzogtum Luxemburg: Proceedings and Conference Report, Unity beyond Differences: The need for an integrated Labour Inspection System (Luxemburg, 2005), a.a.O.

³⁷ Beispielsweise: Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Indonesien, Niederlande, Nigeria, Mongolei, Serbien, Südafrika, Vietnam und viele andere.

³⁸ Die meisten Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchsetzung und der Kontrolle der gesetzlichen Erfordernisse beziehen sich auf die Zusammenarbeit im Betrieb selbst, wo betriebliche

38. Größere Effizienz im Rahmen der vorhandenen Ressourcen ist natürlich immer zu begrüßen, in vielen Ländern besteht aber eindeutig die Notwendigkeit, der Arbeitsaufsicht in den Staatshaushalten Vorrang einzuräumen, um die Einstellung und Ausbildung von Arbeitsinspektoren, eine verbesserte Forschung und Datenerhebung, die Bereitstellung von Büroeinrichtung und Transportmitteln und die Erweiterung der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu ermöglichen. In dieser Hinsicht ist es wichtig, eindeutig zu zeigen, welchen Beitrag die Arbeitsaufsichtssysteme zur innerstaatlichen Entwicklung leisten. Dabei kommt es darauf an, die Hauptmerkmale der Arbeitsaufsicht zu erklären, und zwar durch Förderungsarbeit, Netzwerkarbeit und Klärung der Beziehung zwischen der strafenden und der beratenden Rolle der Inspektoren und durch Hinweis auf die mögliche Komplementarität mit neuen freiwilligen Überwachungsinitiativen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsämtern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kann ein wichtiges und kostenwirksames Mittel zur Stärkung der Einhaltung von Vorschriften sein.
39. Die IAO verfügt über gute Voraussetzungen, um solche nationalen Anstrengungen durch ihre Unterstützungs- und Fachberatungsdienste und die Verbreitung von Informationen über gute Praktiken zu unterstützen. Die enge Zusammenarbeit der IAO mit internationalen Netzwerken von Arbeitsaufsichtsämtern und verwandten Netzwerken³⁹ muss aufrechterhalten und erweitert werden, insbesondere mit der Internationalen Vereinigung für Arbeitsinspektion (IALI). Der IALI gehören 109 Mitgliedsinstitutionen aus 88 Ländern an, darunter Regierungsstellen wie staatliche Arbeitsaufsichtsämter sowie nationale Vereinigungen von Arbeitsinspektoren. Sie repräsentiert das weltweit umfassendste Sachwissen auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht.
40. Eine systematische Weiterbildung der Inspektoren zur Verbesserung der fachlichen Kompetenzen und der Verhandlungsfähigkeiten der Inspektoren ist eine wesentliche Grundlage für ein wirksames und leistungsfähiges Aufsichtssystem. Ausbildung versetzt die Inspektoren in die Lage, sich in der sich globalisierenden und rasch wandelnden Welt der Arbeit richtig zu positionieren⁴⁰. Die IAO führt regelmäßig Arbeitsaufsichts-Ausbildungsseminare auf der Grundlage eines Integrierten Arbeitsaufsichts-Ausbildungssystems (ILITS)⁴¹ durch, insbesondere über das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in Turin.

Arbeitsschutzausschüsse oder Sicherheitsbeauftragte sich um die tagtäglichen Maßnahmen kümmern.

³⁹ IALI, Arbeitsschutznetzwerk der Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN-OSHNET), Weltgesundheitsorganisation (WHO), Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter der Europäischen Union (SLIC), Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG), Internationale Kommission für die Gesundheit bei der Arbeit (ICOH), Afrikanisches Regionalzentrum für Arbeitsverwaltung (ARLAC), Afrikanisches Regionalzentrum für Arbeitsverwaltung (CRADAT), Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS).

⁴⁰ EU/IAO: „The need for an integrated labour inspection system“ (Luxemburg, 2005). Endgültige Schlussfolgerungen, von 75 teilnehmenden Ländern angenommen. <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/luxconf.pdf>

⁴¹ Von G. Albracht, F. Martin-Daza, B. Brückner: „Integriertes Arbeitsaufsichts-Ausbildungssystem (ILITS)“ (IAA, Genf, 2006).

Integriertes Arbeitsaufsichts-Ausbildungssystem (ILITS)

Die IAO hat ein Integriertes Arbeitsaufsichts-Ausbildungssystem (ILITS) entwickelt, mit dessen Hilfe das Wissen, die Kompetenz und die Fähigkeiten von Inspektoren verbessert werden sollen. Es bietet ein umfassendes, modular aufgebautes Ausbildungspaket für Arbeitsinspektoren und andere staatliche Bedienstete, die für die Überwachung und Verbesserung der Bedingungen am Arbeitsplatz verantwortlich sind. Auf dem Konzept Ausbildung des Ausbilders aufbauend, bietet ILITS eine umfassende Reihe von Dokumenten, die ein breites Spektrum von grundsätzlichen und praktischen Themen abdecken, es ist aber auch flexibel, so dass die innerstaatlichen Stellen eigene Lehrpläne, die am besten auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind, entwickeln können.

V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 41.** Der Arbeitsaufsicht kommt bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit und der Umsetzung der Arbeitsnormen am Arbeitsplatz eine Schlüsselrolle zu. Die vielen Forderungen, die an die Inspektoren herangetragen werden, müssen rechtzeitig und angemessen, wirksam, effizient und unparteilich behandelt werden. In vielen Ländern ist die Rolle der Arbeitsaufsicht durch den Mangel an ausreichenden Finanzmitteln beeinträchtigt worden. Zur Modernisierung und Neubelebung der Arbeitsaufsicht bedarf es geeigneter Strategien und Instrumente, die an die Veränderungen in den Arbeitsstätten und im Arbeitsmarkt angepasst sind. Die IAO könnte erheblich zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsaufsicht beitragen, insbesondere in Ländern, in denen die Aufsichtsämter am meisten unter Druck stehen.
- 42.** Eine IAO-Strategie zur Modernisierung und Wiederbelebung der Arbeitsaufsicht könnte hauptsächlich folgendes umfassen:
- a) Die Ausarbeitung eines Grundsatzpapiers zur Rolle der Arbeitsaufsicht im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit. Dies würde den Mitgliedsgruppen und Bediensteten der IAO als Instrument bei der Integration der Arbeitsaufsicht in die nationalen Entwicklungsstrategien dienen. Ein Entwurf eines solchen Grundsatzpapiers sollte von einer Sachverständigentagung von Arbeitsinspektoren, Mitgliedsgruppen, Entwicklungsfachleuten und Außendienstmitarbeitern der IAO überprüft werden.
 - b) Die Veranstaltung einer internationalen Tagung von Arbeitsinspektoren zur Weiterentwicklung von Strategien für ihre zukünftige Tätigkeit bei der Regelung der Arbeitswelt.
 - c) Weiterentwicklung von Informationsblättern, Leitfäden und Untersuchungen über gute Praktiken in einem jeweils geeigneten Format. Diese würden ein internet-basiertes Arbeitsaufsichts-Informationsportal umfassen, das sich auf die Verbreitung von Informationen über Forschung, Politik sowie rechtliche und Durchführungsangelegenheiten im Zusammenhang mit der Arbeitsaufsicht konzentrieren würde. Über ein solches Portal würden u.a. die folgenden praktischen Instrumente verfügbar sein:
 - i) Informationsblatt zur Arbeitsaufsicht
 - ii) Globale Aufsichtsgrundsätze als Orientierungshilfe für die Durchführung der Übereinkommen Nr. 81 und 129 auf nationaler Ebene durch Förderung ihrer Ratifizierung und vollen Anwendung.
 - iii) Standesregeln für Arbeitsinspektoren in Zusammenarbeit mit der Internationalen Vereinigung für Arbeitsinspektion (IALI), wobei nationale Initiativen als

Vergleichsmaßstab dienen⁴², und Leitlinien zur Verbesserung von Transparenz und guter Verwaltung.

- iv) Anpassung von Instrumenten zur Leistungsmessung, wie das von den nordischen Ländern entwickelte Scoreboard, um Arbeitsaufsichtsindikatoren festzulegen, sie mit nationalen Gepflogenheiten zu vergleichen, Tendenzen hervorzuheben und Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Aufsichtsämter vorzuschlagen⁴³.
 - v) Risikobewertungs- und Arbeitsschutzmanagementsysteme für Arbeitsinspektoren und ähnliche Instrumente für andere Schlüsselaspekte der Arbeitsbedingungen wie illegale Beschäftigung und Diskriminierung, um die Eigenverantwortung am Arbeitsplatz mit Hilfe der Beratungs- und Überwachungsfunktionen der Inspektoren zu erhöhen.
 - vi) Informationsmaterial zur Rolle von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften bei der Verstärkung des Einflusses von Arbeitsaufsichtssystemen.
- d) Fortgesetzte Förderung der Ratifizierung und Durchführung der Übereinkommen Nr. 81 und 129 unter Betonung insbesondere des „wesentlichen Beitrags eines Arbeitsaufsichtssystems, das gemäß dem Übereinkommen Nr. 129 umgesetzt wird, zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit in der Landwirtschaft“⁴⁴.
- e) Entwicklung von Politik- und Ausbildungsinstrumenten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufsichtsdienste wie beispielsweise:
- i) Bewertungen des Inspektionsbedarfs;
 - ii) Dreigliedrige Prüfungen der Arbeitsaufsichtssysteme, um Regierungen bei der Verbesserung ihrer Politiken und Systeme zu unterstützen;
 - iii) Das Integrierte Arbeitsaufsichts-Ausbildungssystem (ILITS) in Zusammenarbeit mit dem internationalen Ausbildungszentrum in Turin.
- f) Im Rahmen der InFocus-Initiative zur sozialen Verantwortung der Unternehmen weitere Prüfung der Rolle der IAO in Bezug auf diese privaten Systeme und die Beziehung zur staatlichen Aufsicht durch den MNE-Unterausschuss. Ein InFocus-Forum zur Unterrichtung der Mitgliedsgruppen über Tendenzen wird im November 2006 stattfinden. Die Frage wird auf der Tagung des MNE-Unterausschusses im März 2007 weiter erörtert werden.

43. Eine solche Strategie benötigt natürlich Finanzmittel. Einige Teile der in Absatz 42 dargelegten Vorschläge sind im Programm und Haushalt 2006-07 eingeplant worden, und eine interne Arbeitsgruppe ist dabei, potenzielle Synergien zwischen geplanten Tätigkeiten in unterschiedlichen Teilen des Amtes im Bereich der Arbeitsaufsicht zu ermitteln. Trotzdem wird es aber notwendig sein, Mittel und Wege zu finden, um die für die

⁴² Ein Ehrenkodex wurde aufgrund der Ermordung von Inspektoren im Jahr 2004 in Frankreich ausgearbeitet.

⁴³ Nordischer Ministerrat: Europäische Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Score Board 2003. Dieses setzt jährliche Prioritäten für die nordischen Aufsichtsämter fest und definiert Indikatoren für verschiedene Aufsichtstätigkeiten, darunter die Verringerung der Arbeitsunfälle, eine Zunahme der Produktivität und der Wirtschaftsleistung und Verhütungsmaßnahmen.

⁴⁴ Allgemeine Erhebung der IAO, 2006, a.a.O., Abs. 367.

Arbeitsaufsicht bereitgestellten Mittel aufzustocken. Auf kurze Sicht werden etliche Möglichkeiten für eine zusätzliche budgetäre Unterstützung für bestimmte Tätigkeiten wie Ausbildung und Informationsmaterial und Tagungen erkundet. Auf längere Sicht ist es wichtig sicherzustellen, dass die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Steuerung der Arbeitsmärkte als wesentliche Komponente von nachhaltigen, die Armut abbauenden Entwicklungsstrategien gesehen wird. In diesem Zusammenhang wird es wichtig sein, den Dialog mit Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank, UNDP, der Europäischen Kommission sowie nationalen Gebern zu vertiefen. Dies wiederum wird eine strengere Festlegung von messbaren Ergebnissen als Teil der Bemühungen um die Mobilisierung von Mitteln für die kommende Zeit erfordern. Ein Beispiel wäre eine Zielvorgabe in Bezug auf die Zahl der Länder, die in der Lage sind, das zu verwenden. Ein wesentlicher Beitrag zur Bestimmung von messbaren Ergebnissen wäre eine eingehende Evaluierung der Wirksamkeit der Arbeit der IAO im Bereich der Arbeitsaufsicht in den vergangenen Jahren.

44. Der Ausschuss wird gebeten:

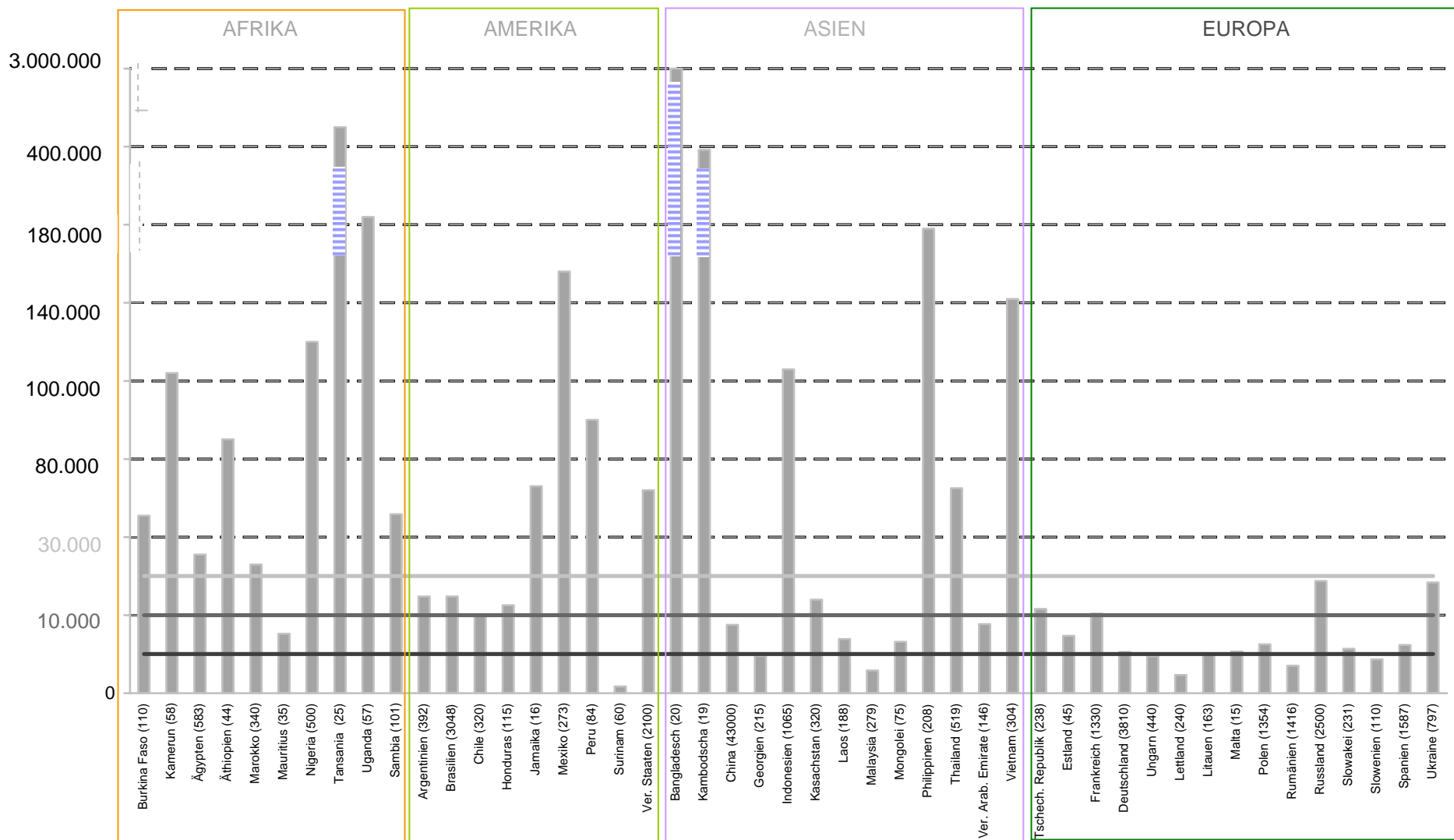
- i) Die Aufgaben, Strategien und Praktiken der Arbeitsaufsicht im Zusammenhang mit der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit zu erörtern;*
- ii) Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der Arbeitsaufsicht auf nationaler und internationaler Ebene vorzuschlagen;*
- iii) das Amt zu ersuchen, eine internationale Strategie zur Unterstützung der Modernisierung und Neubelebung der Arbeitsaufsicht zu entwickeln und umzusetzen.*

Genf, 13. Oktober 2006

Zur Beschlussfassung: Absatz 44.

Verhältnis Erwerbsbevölkerung/Inspektor

1 Inspektor je Anzahl der Arbeitnehmer



Land (x): x Inspektoren im Land
 Zahlen beruhen auf IAO-Angaben (Jahresbericht, IAA-Fragebögen, Angaben der Länder) zwischen 2003 und 2006