



Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht VI

Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel

Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel
des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz)



**Internationale
Arbeitskonferenz**

104. Tagung 2015

Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, 2015

Bericht VI

Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel

*Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel
des sozialen Schutzes (Arbeitnehmerschutz)*

Sechster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-729023-4 (print)
ISBN 978-92-2-729024-1 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2015

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungen	v
Einleitung	1
Kapitel 1. Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel: Probleme und Herausforderungen.....	3
1.1. Eine Arbeitswelt im Wandel	3
1.2. Ausschlaggebende Faktoren für den Arbeitnehmerschutz.....	6
Kapitel 2. Tendenzen beim Arbeitnehmerschutz	9
2.1. Lohnpolitik	10
2.2. Arbeitszeit.....	14
2.3. Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Arbeitsschutz)	17
2.4. Mutterschutz	18
Kapitel 3. Grundsatzpolitische Herausforderungen auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes und einschlägige Maßnahmen.....	23
3.1. Lohnpolitik	23
3.1.1. Mindestlöhne	23
3.1.2. Lohnschutz	28
3.2. Arbeitszeit.....	30
3.2.1. Lange Arbeitszeiten	30
3.2.2. Kurzzeitarbeit.....	33
3.2.3. Förderung qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeit.....	35
3.2.4. Verbesserte Arbeitszeitgestaltung	36
3.3. Arbeitsschutz	39
3.3.1. Reaktion auf Risiken	41
3.3.2. Unzureichende Mittelausstattung.....	45
3.3.3. Tendenzen beim Wirtschaftswachstum und bei Quantität und Qualität der Beschäftigung.....	46
3.4. Mutterschutz	48
Kapitel 4. IAO-Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitslebens	53
4.1. Regelung und Ausweitung des Arbeitnehmerschutzes.....	54
4.1.1. Arbeit sicherer machen durch Erweiterung des Geltungsbereichs der innerstaatlichen Arbeitsschutzvorschriften	54
4.1.2. Arbeit muss sich lohnen: Ausweitung des Mindestlohnschutzes.....	58
4.1.3. Damit sich Arbeit für Frauen ebenso lohnt wie für Männer	60

4.1.4.	Arbeitszeitregelung unter ausgewogener Berücksichtigung von Arbeitnehmerbedürfnissen und Betriebserfordernissen	63
4.2.	Für einen inklusiven Arbeitnehmerschutz	64
4.2.1.	Ein ausgewogenes Verhältnis von Beruf und Privatleben für arbeitende Eltern und andere Arbeitnehmer	64
4.2.2.	Förderung sicherer und attraktiver Arbeitsplätze für Behinderte	66
4.2.3.	Ausdehnung des Schutzes auf Arbeitsmigranten	67
4.2.4.	Ausdehnung des Schutzes auf Hausangestellte	70
4.3.	Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Arbeitnehmerschutz: Ein nachhaltiger, integrierter Ansatz	71
4.3.1.	Die Beachtung der Normen verbessern	72
4.3.2.	Eine positive Wechselbeziehung zwischen Produktivität und Arbeitsbedingungen herstellen.....	73
4.3.3.	Regelungs- und Aufsichtsstrukturen, Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerschutz.....	74
Kapitel 5.	Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen	77
5.1.	Die gegenwärtige Reaktion der IAO.....	80
5.2.	Das weitere Vorgehen: In Richtung auf einen umfassenderen und inklusiveren Ansatz für den Arbeitnehmerschutz	81
5.3.	Vorschläge für Diskussionspunkte	83

Abkürzungen

ACI	Hauptschwerpunktbereich
EU	Europäische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ILOSTAT	Zentrale Statistikdatenbank der IAO
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
KMUs	kleine und mittlere Unternehmen

Einleitung

1. Die Gründung der IAO im Jahr 1919 war dem Erfordernis geschuldet, die bestehenden Arbeitsbedingungen zu verbessern, die – nach den Worten der Präambel der Verfassung der IAO – „für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet“. Fast 90 Jahre später wurde mit der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung die Bedeutung der Verfassungsziele der IAO bekräftigt und betont, dass Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer entwickelt und solche Maßnahmen gestärkt werden müssen; dies schließt „gesunde und sichere Arbeitsbedingungen“ ein sowie „Maßnahmen in Bezug auf Löhne und Einkommen, Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen, damit alle einen gerechten Anteil an den Früchten des Fortschritts und alle Beschäftigten, die eines solchen Schutzes bedürfen, einen lebensnotwendigen Mindestlohn erhalten“.¹ Der Arbeitnehmerschutz fußt auf den Gründungswerten der IAO, wonach Arbeit keine Ware ist und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zentrale Bedeutung für soziale Gerechtigkeit, Wohlstand und einen dauerhaften Weltfrieden zukommt.
2. Wie in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung festgehalten, umfasst sozialer Schutz zwei Säulen: Soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz. Auf ihrer 100. Tagung (2011) hat die Internationale Arbeitskonferenz eine wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz unter dem Gesichtspunkt der Sozialen Sicherheit geführt; dieses Jahr hat die wiederkehrende Diskussion den sozialen Schutz unter dem Aspekt des Arbeitnehmerschutzes zum Thema. Arbeitnehmerschutz und Soziale Sicherheit ergänzen einander und zielen gemeinsam darauf ab, den Arbeitnehmern und ihren Familien den Großteil des Schutzes zu bieten, dessen sie bedürfen.
3. In Einklang mit den Leitlinien, die der Verwaltungsrat auf seiner 320. Tagung im März 2014 vorgegeben hat,² wird sich die wiederkehrende Diskussion dieses Jahr auf vier grundsatzpolitische Bereiche konzentrieren: Lohnpolitik, Arbeitszeitregelungen, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Arbeitsschutz) und Mutterschutz.³ Diese Bereiche standen bei der Gründung der IAO im Jahr 1919 im Mittelpunkt. Sie sind von zentraler Bedeutung für das Arbeitsverhältnis und sind wichtige Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit und das Innovationspotenzial der Unternehmen. Nahezu ein Jahrhundert später bilden sie mehr denn je ein Hauptanliegen der Mitgliedsgruppen der IAO.

¹ Siehe Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Teil I (A) ii).

² Siehe IAA: *Minutes of the 320th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Verwaltungsrat, 320. Tagung, Genf, März 2014, GB.320/PV, Abs. 427-439.

³ Was den Mutterschutz angeht, so konzentriert sich der vorliegende Bericht lediglich auf die Maßnahmen, die mit Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Nichtdiskriminierung zu tun haben, da die die Soziale Sicherheit betreffenden Aspekte bereits anderweitig behandelt worden sind, und zwar in IAA: *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht für die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung (Genf, 2011).

4. Diese wiederkehrende Diskussion wird es den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO ermöglichen, die sich wandelnden Realitäten und Bedürfnisse der Mitglieder in Sachen Arbeitnehmerschutz sowie die einschlägigen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten der IAO und die Organisation in den letzten Jahren ergriffen haben, einer Überprüfung zu unterziehen. Die Diskussion kommt gelegen, um die Relevanz und Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten und Optionen für die Zukunft zu erwägen, wobei auch die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen über die restlichen strategischen Ziele sowie das bevorstehende hundertjährige Jubiläum der Organisation zu berücksichtigen sind.

Kapitel 1

Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel: Probleme und Herausforderungen

5. Die IAO hat die Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen stets als wesentlichen Faktor für einen dauerhaften Frieden betrachtet, denn sie sorgen für eine gerechte Verteilung der Früchte des Fortschritts und wirken einem Wettbewerb um die niedrigsten Standards innerhalb und zwischen den Ländern entgegen. Arbeitnehmerschutz heißt die Arbeitnehmer vor Ausbeutung, Gesundheitsrisiken und Gefahren, unangemessen niedrigen oder unregelmäßigen Einkünften und unvorhersehbaren oder übermäßig langen Arbeitszeiten zu schützen. Er stärkt die Fähigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familien, in Freiheit und Würde sowie auf der Grundlage von wirtschaftlicher Sicherheit und Chancengleichheit materiellen Wohlstand anzustreben und sich den sich wandelnden Arbeits- und Lebensbedingungen anzupassen. Bei der Entwicklung des Arbeitnehmerschutzes standen zwar in erster Linie die Lohnarbeiter im Blickpunkt, er lässt jedoch auch die Bedürfnisse selbständig Erwerbstätiger nicht außer Betracht, insbesondere was den Arbeitsschutz anbelangt.

6. Maßnahmen zum Arbeitnehmerschutz wie z. B. Normen für Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Arbeitsschutz und Mutterschutz mögen zwar kurzfristig Kosten für die Unternehmen mit sich bringen. Auf lange Sicht indes können solche Maßnahmen die Unternehmen dazu bewegen, zum Ausgleich erhöhter Kosten in technologische und organisatorische Verbesserungen zu investieren, was wiederum zu einer Steigerung der Produktivität führen kann.¹ Sofern sie gut konzipiert sind und ordentlich umgesetzt werden, können sie zur Abwehr wettbewerbsschädlicher Praktiken beitragen. Ein sicheres und motivitätsförderndes Arbeitsumfeld und eine flexible Arbeitsorganisation, die auf wechselseitigen Nutzen bedacht ist, steigern die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität der Unternehmen und bieten zugleich den Arbeitnehmern einen fairen Anteil an den Erträgen erhöhter Produktivität.²

1.1. Eine Arbeitswelt im Wandel

7. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die frühen 1970er Jahre war das Standardarbeitsverhältnis, nämlich eine kontinuierliche, regelmäßige Vollzeitbeschäftigung mit einem identifizierbaren Arbeitgeber, zumindest in den Industriestaaten die

¹ Siehe z. B. M. Piore: "Rethinking international labour standards", in W. Milberg (Hrsg.): *Labour and the globalization of production: Causes and consequences of industrial upgrading* (Basingstoke, Vereinigtes Königreich, Palgrave Macmillan, 2004); S. Deakin und F. Wilkinson: "Minimum wage legislation", in K. Dau-Schmidt, S. Harris und O. Lobel (Hrsg.): *Encyclopaedia of Labour Law and Economics* (Cheltenham, Vereinigtes Königreich, Edward Elgar, 2008).

² Siehe IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

Norm und bildete den Eckstein der Beschäftigungsvorschriften. In diesen Jahren wurden mehr als 70 IAO-Übereinkommen angenommen, weltweit wurden zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen, und in vielen Ländern war Vollbeschäftigung mit verhältnismäßig sicheren Arbeitsplätzen gegeben. Die Gewerkschaften beeinflussten die Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, und der Arbeitnehmerschutz sowie die – auf Beschäftigung gegründeten – Systeme der Sozialen Sicherheit wurden ausgebaut. Weltweit waren die Nachkriegsjahre durch ein starkes Wachstum von Produktion und Produktivität und einen allgemeinen Anstieg des Lebensstandards der Arbeitnehmer und ihrer Familien gekennzeichnet.

8. Auch wenn es die Regel war und nach wie vor ist, dass Gesetze für den Schutz sorgen, haben in dieser Zeit auch die Kollektivverhandlungen bei der Regelung der Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle gespielt; auf diesem Wege wurden Mindestnormen festgelegt, z. B. für Mindestlöhne oder die Begrenzung der Arbeitszeiten, oder die gesetzlichen Normen ergänzt und auch Maßnahmen vereinbart, um die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicherzustellen.³ Die Regelung der Arbeitszeiten ist neben der Frage der Löhne eines der wichtigsten und ältesten Themen bei den Kollektivverhandlungen.

9. In den letzten drei Jahrzehnten sind beträchtliche Veränderungen in der Gesamtwirtschaft mit institutionellen Veränderungen in der Arbeitswelt einhergegangen. Gleichzeitig mit diesen Veränderungen, und durch diese begünstigt, ist in vielen Regionen der Welt ein Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads zu verzeichnen, wodurch die Rolle der Kollektivverhandlungen als Regelungsinstrument geschwächt worden ist. Diese Rolle ist in manchen Teilen der Welt infolge des Machtverlusts der Gewerkschaften geschwunden, in einigen Ländern aber auch aufgrund einer ausdrücklichen Rücknahme der politischen Unterstützung für Kollektivverhandlungen sowie infolge weitreichender Arbeitsrechtsreformen. In den Entwicklungsländern bleibt die Rolle der Kollektivverhandlungen als Regelungsinstrument begrenzt, zum Teil weil die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder niedriger ist, aber auch weil ein großer Prozentsatz der Arbeitskräfte entweder selbständig erwerbstätig ist oder informeller Lohnarbeit nachgeht.

10. Zudem sind die wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen von Arbeitsmarktvorschriften in den letzten Jahrzehnten sehr kontrovers diskutiert worden – so die Frage, ob zwischen Beschäftigung und Arbeitnehmerschutz ein Zielkonflikt besteht. Es spricht jedoch mehr und mehr dafür, dass Arbeitnehmerschutz keine oder nur begrenzte Auswirkungen auf die Beschäftigungslage hat.⁴ Vor kurzem haben internationale Einrichtungen wie die Weltbank anerkannt, dass die Arbeitsmärkte im Interesse von Wohlstand und Gerechtigkeit einer Regelung bedürfen.⁵ Es ist auch herausgestellt worden, welch bedeutenden Einfluss zum einen Einrichtungen wie Arbeitsaufsicht und Arbeitsgerichte und zum anderen eine erhöhte allgemeine Sensibilisierung für rechtliche Fragen auf Wirtschaft und Beschäftigung haben.⁶

³ Siehe S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham, Vereinigtes Königreich, und Genf, Edward Elgar und IAA, 2011).

⁴ Siehe G. Betcherman, "Labor market regulations: What do we know about their impacts in developing countries?" in *World Bank Research Observer* (2015, Bd. 30, Ausg. 1); D. Belman und P.J. Wolfson, *What does the minimum wage do?* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014).

⁵ Siehe Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, 2012).

⁶ Siehe S. Lee und D. McCann: "Regulatory indeterminacy and protection in contemporary labour markets: Innovation in research and policy", in D. McCann u.a. (Hrsg.): *Creative Labour Regulation: Indeterminacy and*

11. Die Globalisierung hat die Arbeitswelt umgestaltet. Heute vollzieht sich ein erheblicher Teil des Welthandels über weltweit agierende Käufer und Lieferanten,⁷ was Auswirkungen auf das Wohl der Arbeitnehmer hat.⁸ Multinationale Unternehmen bedienen sich eines Netzwerks von Lieferanten, die ihrerseits miteinander in Wettbewerb um die Aufträge der Unternehmen stehen. Die Frage des Entgelts bleibt somit dem Produktlieferanten oder Dienstleistungserbringer überlassen, der hinsichtlich der Löhne und Bedingungen, die er den Arbeitnehmern bieten kann, einem beträchtlichen Druck ausgesetzt ist.⁹

12. Technische Fortschritte wie die Ausweitung des Internets haben die zeitlichen und physischen Entfernungen verringert und die Veränderungen bei der Organisation von Produktion und Arbeit beschleunigt. Die Betriebszeiten der Unternehmen haben deutlich zugenommen und damit auch die Zahl der Stunden, zu denen die Arbeitnehmer einsatzbereit sein müssen. In vielen Sektoren und Berufen hat sich der Druck auf die Arbeitnehmer erhöht, für lange Arbeitszeiten zur Verfügung zu stehen, sei es aus technischen, gewerblichen oder Betriebsverwaltungsgründen oder sei es aufgrund der Globalisierung (etwa Nachfrage nach Produkten oder Dienstleistungen in anderen Zeitzonen), branchen- oder berufsspezifischer Vorschriften (z. B. hinsichtlich der Verfügbarkeit von medizinischem Personal) oder der Notwendigkeit, sich den Lebensunterhalt zu sichern (wie etwa im Fall selbständig Erwerbstätiger).

13. Seit den 1980er Jahren fordern die Unternehmen unter dem Druck des Wettbewerbs erhöhte Flexibilität in Bezug auf Produktion und Organisation. Dies hat dazu geführt, dass das traditionelle Arbeitsverhältnis in Frage gestellt wurde, und als Alternative zum Standardarbeitsvertrag sind eine Vielzahl von Arbeitsvereinbarungen an den Tag getreten. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind ein wichtiges Merkmal der Arbeitsmärkte weltweit geworden, und dies insbesondere in Wirtschaftsbereichen, in denen es sie zuvor nicht gegeben hatte.¹⁰ Arbeit ist instabiler, unsicherer und weniger vorhersehbar geworden, und die beruflichen Laufbahnen weniger geradlinig.¹¹ Parallel zur Ausdehnung atypischer Arbeitsverhältnisse haben sich neue Formen von Erwerbstätigkeit herausgebildet, die nicht der herkömmlichen Unterscheidung zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit entsprechen.¹²

14. Die informelle Wirtschaft nimmt, vor allem in den Entwicklungsländern, weiterhin großen Raum ein. Unvorhersehbare und schwankende Einkünfte und Arbeitszeiten, niedriges Einkommen, mangelnder oder beschränkter Schutz gegen Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Verletzungen sowie Ausschluss vom Netz der Sozialen Sicherheit sind

protection in an uncertain world (Basingstoke, Vereinigtes Königreich und Genf, Palgrave Macmillan und IAA, 2014), S. 3-32.

⁷ Siehe beispielsweise Welthandelsorganisation und Institute of Developing Economies/Japan External Trade Organization: *Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks* (Genf, 2011).

⁸ Der Verwaltungsrat hat in seiner 319. Sitzung (2013) das Thema „Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten“ als Diskussionspunkt für eine allgemeine Aussprache auf der 105. Tagung (2016) der Internationalen Arbeitskonferenz ausgewählt.

⁹ D. Weil: „Fissured employment: Implications for achieving decent work“, in D. McCann u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 35-62.

¹⁰ IAA: *Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Genf, 2015).

¹¹ Siehe IAA: *Beschäftigungspolitik für nachhaltige Erholung und Entwicklung*. Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014.

¹² Siehe G. Casale (Hrsg.): *The employment relationship: A comparative overview* (IAA, Genf, 2011).

nach wie vor die Regel für einen großen Teil der Arbeitskräfte. Trotz der gewaltigen Fortschritte, die im letzten Jahrzehnt bei der Verringerung der Armut unter den Arbeitnehmern erzielt wurden, gelingt es rund 319 Millionen arbeitenden Frauen und Männern immer noch nicht, genügend zu verdienen, um sich und ihre Familien über der Schwelle extremer Armut (1,25 US-Dollar pro Tag) zu halten.¹³

15. Auch die Arbeitsmigration bringt eine Neugestaltung der Arbeitswelt und weitere Herausforderungen für den Arbeitnehmerschutz mit sich; die Zahl der internationalen Migranten wird für das Jahr 2013 weltweit auf 232 Millionen geschätzt.¹⁴ In vielen Ländern bedienen sich gesamte Wirtschaftsbereiche in erster Linie schlecht bezahlter Arbeitsmigranten.¹⁵ Die Arbeitsmigration bekommt zunehmend zeitlich begrenzten Charakter und vollzieht sich in komplexen transnationalen Prozessen.¹⁶ Da bei den Migrationspolitiken in den letzten Jahren der Schwerpunkt auf die nationale Sicherheit gelegt wird statt auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts, sind die Grenzen schwerer überschreitbar geworden, außer für die am besten qualifizierten Migranten. Es gilt nun dafür Sorge zu tragen, dass die Staaten im Rahmen ihrer Arbeitsmigrationsteuerung Schutzmaßnahmen treffen, um Gleichbehandlung, insbesondere für die am geringsten qualifizierten Arbeitsmigranten, sicherzustellen und der Aushöhlung der örtlichen Lohnnormen und sonstigen Bedingungen vorzubeugen.

1.2. Ausschlaggebende Faktoren für den Arbeitnehmerschutz

16. Im vorliegenden Bericht wird der Arbeitnehmerschutz unter dem Gesichtspunkt von drei Schlüsselfaktoren untersucht: Geltungsbereich der Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, Schutzniveau und Grad der Einhaltung der Vorschriften. Diese Faktoren sind für alle Dimensionen der Arbeitsbedingungen relevant, wie etwa für Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Mutterschutz, auch wenn jede Dimension ihre Besonderheiten aufweist.

17. Der Faktor „Geltungsbereich“ betrifft die Frage, ob der Arbeitnehmer durch die gesetzlichen Vorschriften oder andere Regelungsmechanismen wie Kollektivverhandlungen erfasst wird. Traditionell sind bestimmte Wirtschaftsbereiche und Berufe, z. B. Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und Heimarbeiter, vom Schutz des Arbeitsrechts ausgeschlossen. Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen können ebenfalls auf Schwierigkeiten stoßen, wenn sie Gewerkschaften beitreten wollen oder wenn es darum geht, ob Vereinbarungen im Rahmen von Kollektivverhandlungen auf sie Anwendung finden.¹⁷ In manchen Ländern wurden Lücken im Geltungsbereich des Schutzes in jüngster Zeit durch Arbeitsrechtsreformen geschlossen; anderswo gibt es nach wie vor solche Lücken. Wie erwähnt, ziehen es einige Länder vor, den Arbeitneh-

¹³ IAA: *World Economic and Social Outlook – Trends 2015*, Datenbank.

¹⁴ Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten: *Population Facts* Nr. 2013/5, Sept. 2013.

¹⁵ Siehe z. B. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): „International Migration and the Economic Crisis: Understanding the Links and Shaping Policy Responses“ in *International Migration Outlook, SOPEMI 2009, Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis* (OECD, 2009).

¹⁶ Siehe C. Costello und M. Freedland: „Migrants at work and the division of labour law“, in C. Costello und M. Freedland (Hrsg.): *Migrants at work: Immigration and vulnerability in labour law* (Oxford University Press, 2014), S. 1-26.

¹⁷ IAA: *Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Genf, 2015).

merschutz im Wege von Kollektivverhandlungen statt durch Gesetze zu regeln. Kollektivverhandlungen können hierfür ein wirksames Instrument darstellen, sofern es repräsentative und starke Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände gibt. Wenn jedoch Kollektivverhandlungen nicht länger oder nicht wirksam genug ihre Funktion erfüllen, kann die Lage eintreten, dass Arbeitnehmer mangels gesetzlicher Vorschriften keinen Schutz genießen.

18. Der Faktor „Schutzniveau“ betrifft das Ausmaß an Arbeitnehmerschutz, das gesetzlich oder durch andere Regelungen gewährleistet ist. In den Diskussionen über Arbeitsrechtsvorschriften hat man sich zumeist auf das Niveau konzentriert und die anderen grundlegenden Faktoren des Arbeitnehmerschutzes (Geltungsbereich und Einhaltung der Vorschriften) außer Acht gelassen. Das Schutzniveau kann in manchen Ländern so niedrig sein, dass die Rechtsvorschriften kaum praktische Auswirkungen haben, weder für die Arbeitnehmer noch für die Unternehmen – beispielsweise wenn die Mindestlöhne so niedrig sind, dass sie wirkungslos bleiben, oder wenn es keine Vorschriften über bezahlten Mutterschaftsurlaub gibt. Umgekehrt ist es möglich, dass das Schutzniveau unrealistisch hoch angesetzt wird und es so den Unternehmen schwer fällt, die Vorschriften einzuhalten.

19. Das Niveau des Arbeitnehmerschutzes kann Unternehmen einen Anstoß dazu gegeben, neue Technologien oder produktivere Arbeitsstrategien einzuführen, um die anfänglichen Kosten der neuen Schutzmaßnahmen auszugleichen. Arbeitnehmerschutz kann auch andere, unmittelbar positive Auswirkungen zeitigen, beispielsweise wenn die Einführung des Mutterschaftsurlaubs es den Unternehmen ermöglicht, qualifizierte Mitarbeiter zu halten, oder wenn dank Arbeitsschutznormen kostspielige Unfälle abgewendet werden. Unternehmen, deren Wettbewerbsstrategie sich auf den Einsatz billiger Arbeitskräfte beschränkt, werden möglicherweise Probleme mit der Einhaltung arbeitsrechtlicher Regelungen haben und Protest äußern, doch solche Unternehmen können auf lange Sicht keine wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten. So hatte die Einführung von Lohnuntergrenzen ursprünglich u.a. zum Ziel, der Ausbreitung „parasitärer“ Wirtschaftszweige vorzubeugen, d.h. von Branchen mit einem Lohnniveau, das nicht ausreicht, um die sozialen Kosten der Arbeitnehmer zu decken.¹⁸ Da die meisten Unternehmen jedoch weder parasitär noch Vorreiter auf technologischem Gebiet sind, ist es wichtig, den Arbeitnehmerschutz auf einem Niveau anzusetzen, das den Arbeitnehmern Schutz bietet, ohne die Unternehmen über Gebühr zu belasten. Kollektivverhandlungen sind ein nützliches Instrument, um dieses Gleichgewicht zu erzielen, denn Arbeitgeber und Arbeitnehmer kennen ihren Tätigkeitsbereich und verfügen so über die Voraussetzungen, um zu einem Kompromiss zu finden.

20. Der Faktor „Einhaltung“ bezieht sich darauf, ob die Rechtsvorschriften in der Praxis beachtet werden. In Ländern mit einem hohen Grad an informeller Wirtschaft ist die Einhaltung der Vorschriften gering, obgleich die Erfahrung zeigt, dass formelle Gesetze zuweilen die Gepflogenheiten in der informellen Wirtschaften beeinflussen (häufig was Mindestlöhne, Arbeitszeitbegrenzung und Urlaub anlangt).¹⁹ Die Einhal-

¹⁸ Siehe S. Webb und B. Webb: *Industrial Democracy* (London, Green and Co., 1902).

¹⁹ Dies wird gewöhnlich als „Leuchtturmeffekt“ bezeichnet: Formelle Gesetze geben eine soziale Norm vor, an die man sich hält oder die zu einem Bezugspunkt für die Verhandlungen zwischen informell beschäftigten Lohnarbeitern und ihren Arbeitgebern wird. Der Leuchtturmeffekt wurde zuerst von den brasilianischen Wirtschaftswissenschaftlern Souza und Baltar in den Blick gerückt, und dies in Zusammenhang mit der Verwendung des Mindestlohns bei den Lohnvereinbarungen informell beschäftigter Arbeitnehmer; der Begriff lässt sich jedoch auch auf andere Formen des Arbeitnehmerschutzes anwenden. Siehe P. Souza und P. Baltar: “Salário mínimo e taxa de salários no Brasil” [Mindestlohn und Lohnniveau in Brasilien] in *Pesquisa e Planejamento Econômico* [Forschung und Wirtschaftsplanung] (1979, Bd. 9, Nr. 3), S. 629-660.

tung kann dadurch erschwert werden, dass die jeweiligen Rechte und Pflichten der Parteien nicht klar sind oder dass die Rechtsvorschriften Unzulänglichkeiten oder Lücken aufweisen, etwa was ihre Auslegung oder Anwendung betrifft. So können Unklarheiten über die Frage, wer die Verantwortung trägt, auftreten, z. B. im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen zwischen mehreren Parteien.

21. Strategien zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften sollten als fester Bestandteil der Arbeitnehmerschutzmaßnahmen angesehen werden. In Untersuchungen und in grundsatzpolitischen Diskussionen der jüngeren Zeit ist hervorgehoben worden, wie wichtig Sensibilisierung, Gesetzeskenntnis, Überzeugungsarbeit, Vorbeugung und Anreize sind, ebenso wie wirksame Verfahren zur Verhängung angemessener Sanktionen. Außerdem bedarf es Durchsetzungsmaßnahmen, die eng auf die Umstände der einzelnen Länder zugeschnitten sind und gezielt auf Bereiche und Berufsfelder abstellen, in denen die Vorschriften überwiegend missachtet werden.²⁰ Zu einer besseren Einhaltung tragen auch die Präsenz von Arbeitnehmervertretern und koordinierte Strategien verschiedener Behörden in einem gegebenen Land bei. Private Initiativen können diese Bemühungen ergänzen.²¹

²⁰ Siehe B. Hepple: "Equality and empowerment for decent work", in *International Labour Review* (2001, Bd. 140, Nr. 1); U. Rani u.a.: "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", in *International Labour Review* (2013, Bd. 152, Nr. 3-4).

²¹ Siehe IAA: *Final report: Meeting of Experts on Labour Inspection and the Role of Private Compliance Initiatives*, Genf, 10.-12. Dez. 2013.

Kapitel 2

Tendenzen beim Arbeitnehmerschutz

22. In den letzten dreißig Jahren sind bei den Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer bedeutende Fortschritte erzielt worden, insbesondere in Bezug auf Arbeitsschutz und Mutterschutz, aber auch hinsichtlich Mindestlöhnen und Arbeitszeiten. Es lässt sich jedoch nicht leicht sagen, wie sich diese Veränderungen auf die Arbeitnehmer in der ganzen Welt ausgewirkt haben. Die Ergebnisse spiegeln Phasen wirtschaftlichen Wachstums und wirtschaftlicher Stagnation wider, ebenso wie politische und ideologische Verschiebungen im Hinblick auf die verschiedenen Bereiche des Arbeitnehmerschutzes als auch auf die Frage, ob es zur Stützung von Arbeitsmarktregelungen dreigliedriger Mechanismen bedarf.

23. Arbeitnehmerschutzmaßnahmen können die Form von Gesetzen annehmen oder das Ergebnis von Kollektivverhandlungen sein. Der durch die innerstaatlichen Gesetze vorgegebene Rahmen lässt den Arbeitgebern und ihren Organisationen und den Arbeitnehmerorganisationen oftmals Spielraum für Verhandlungen über verschiedene Aspekte des Arbeitnehmerschutzes. In welchem Maße zur Festlegung der Arbeitsbedingungen auf Kollektivverhandlungen zurückgegriffen wird, hängt jedoch von den Merkmalen der für die Kollektivverhandlungen zuständigen Einrichtungen in den einzelnen Ländern, von der Stärke der Sozialpartner und von dem Geltungsbereich der Kollektivvereinbarungen ab. In Ländern mit gut entwickelten Kollektivverhandlungssystemen und starken Sozialpartnern können Kollektivverhandlungen auf allen Ebenen eine wesentliche Rolle dabei spielen, die bestehenden gesetzlichen Normen zu ergänzen und zu einem Gleichgewicht zwischen den Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu finden.

24. Im Allgemeinen sind Verbesserungen beim Arbeitsschutz zu verzeichnen, sowie eine langfristige Tendenz zur Verringerung der Durchschnittsarbeitszeit, zusammen mit einer Ausdehnung der Rechte der Arbeitnehmer auf Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub. Doch viele der Errungenschaften bei den vier im vorliegenden Bericht behandelten Dimensionen des Arbeitnehmerschutzes werden durch die fortdauernden Verschiebungen in der Arbeitswelt in Frage gestellt, u.a. durch die Fragmentierung der Arbeitsmärkte, neue Vertragsformen, den Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und ein Wirtschaftsleben, das sich mehr und mehr rund um die Uhr, „24 Stunden am Tag und sieben Tage in der Woche“, abwickelt. Zudem kommt der Arbeitnehmerschutz bestimmten Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt nur in geringem Grad zugute, sei es, weil sie in Berufen oder Sparten tätig sind, die vom Geltungsbereich der Gesetze ausgeschlossen sind, oder weil sie im Rahmen atypischer oder informeller vertraglicher Vereinbarungen arbeiten, die ihnen weniger Schutzansprüche gewähren. Bei vielen dieser Arbeitnehmer handelt es sich um Frauen, junge Menschen, ethnische Minderheiten und Arbeitsmigranten.

2.1. Lohnpolitik

25. In den 1980er und 1990er Jahren hat die Unterstützung für eine Politik des Mindestlohns abgenommen. Hohe Inflation und die Verlagerung von einer auf Einfuhrsubstitution gestützten Industrialisierung zu ausfuhrgesteuerten Wachstumspolitiken in zahlreichen Entwicklungsländern hatten zur Folge, dass viele Länder die Mindestlöhne nicht mehr angepasst haben und dass diese real gesunken sind. Die Diskussionen über Arbeitsmarktflexibilität und der Eindruck, dass Mindestlöhne und andere Arbeitnehmerschutzmaßnahmen zu Arbeitslosigkeit und informeller Wirtschaft beitragen, haben dazu geführt, dass der Mindestlohn eine geringere Stellung als Arbeitnehmerschutzinstrument einnimmt.¹ Die rückläufige Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und die verringerte Reichweite der Kollektivverhandlungen, ferner der Druck, den die Globalisierung und die Finanzmärkte ausüben, sowie die Verfügbarkeit neuer Technologien haben die Fähigkeit der Arbeitnehmer, Lohnerhöhungen auszuhandeln, geschwächt.

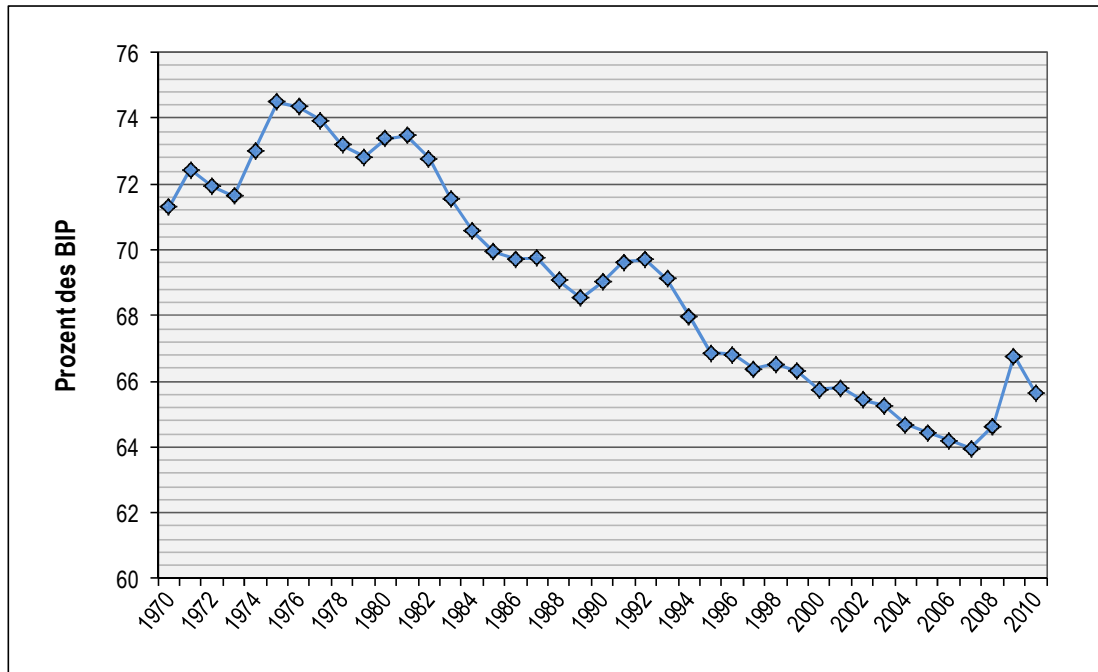
26. In 16 ausgewählten Ländern mit hohem Einkommen, die der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehören und für die Angaben (bis zurück in die 1970er Jahre) vorliegen, ist, wie Abbildung 2.1 zeigt, der Anteil des Arbeitnehmerentgelts am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (die sogenannte Lohnquote) von einem Spitzenwert in Höhe von rund 75 Prozent Mitte der 1970er Jahre auf weniger als 65 Prozent kurz vor dem Ausbruch der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise gesunken. Auch wenn sich keine allgemeine Tendenz feststellen lässt, geht doch aus Untersuchungen und Berichten hervor, dass die Lohnquote auch in verschiedenen großen Schwellenländern und in den meisten Regionen der Welt rückläufig ist.² Dieser tendenzielle Rückgang der Lohnquote spiegelt sich in der Entkoppelung von Lohnwachstum und Produktivitätswachstum in vielen Teilen der Welt wider, eine Entkoppelung, die sich bis in die Jahre nach 2000 fortgesetzt hat; Abbildung 2.2. zeigt die Divergenz zwischen dem Wachstum der Durchschnittsreallöhne und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität zwischen 1999 und 2013 in den entwickelten Volkswirtschaften. Die Hauptursachen für diese Tendenzen sind von Land zu Land unterschiedlich, doch als relevante Faktoren wurden u.a. der geringere Bedarf an Arbeitskräften aufgrund des technologischen Wandels, die Intensivierung des Welthandels, der Druck zur Maximierung der Aktienwerte, geschwächte Arbeitsmarktinstitutionen und die verschlechterte Verhandlungsposition der Arbeitnehmer benannt.³

¹ Siehe OECD: *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (Paris, OECD, 1994), und Weltbank: *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World* (Washington, Weltbank, 1995).

² Siehe M. Guerriero: *The labour share of income around the world. Evidence from a panel dataset*, Development Economics and Public Policy Working Paper Nr. 32/2012 (University of Manchester, 2012); C. Bai und Z. Qian: "The factor income distribution in China: 1978-2007", in *China Economic Review* (2010, Bd. 21, Nr. 4), S. 650-670; IAA und International Institute for Labour Studies: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Genf, 2011); IAA: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* (Genf, 2015).

³ Siehe L. Karabarbounis und B. Neiman: *The global decline of the labor share*, National Bureau of Economic Research Working Paper Nr. 19136, 2013; M. Guerriero und K. Sen: *What determines the share of labour in national income? A cross-country analysis*, Institute for the Study of Labour (IZA) Discussion Paper Nr. 6643, 2012.

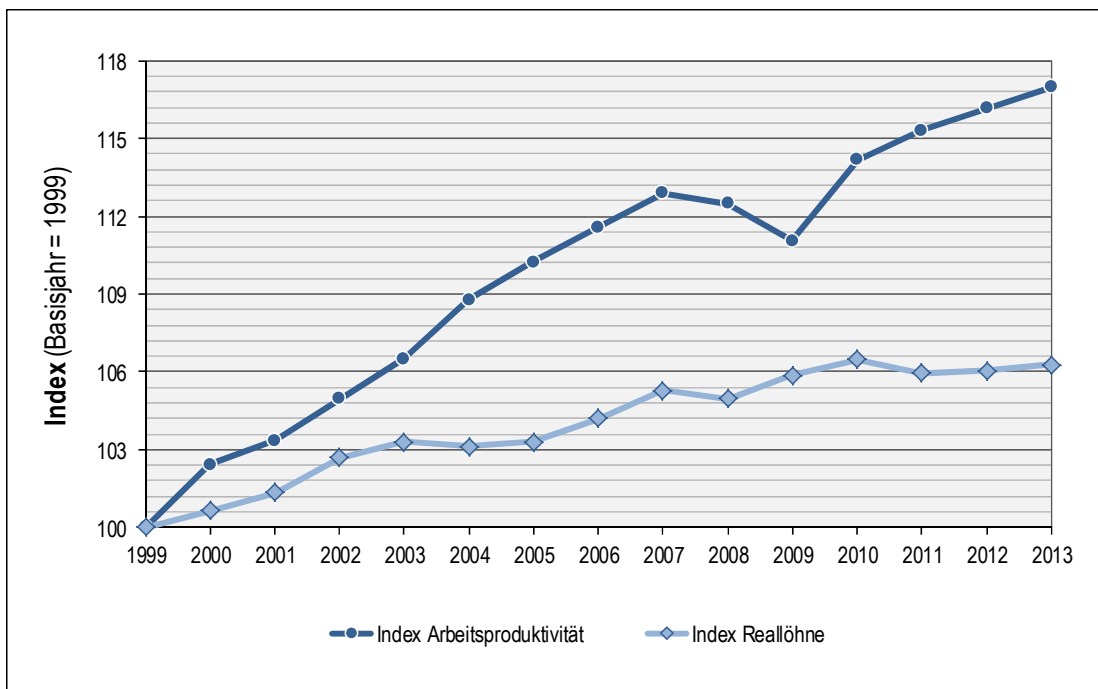
Abbildung 2.1. Bereinigter Anteil des Arbeitseinkommens in ausgewählten OECD-Ländern mit hohem Einkommen, 1970-2011 (in Prozent des BIP)



Anmerkung: Der bereinigte Anteil des Arbeitseinkommens ist das nicht gewichtete Mittel von 16 OECD-Ländern mit hohem Einkommen (Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten).

Quelle: IAA, auf der Grundlage der Annual Macro-Economic Database (Datenbank zu den jährlichen gesamtwirtschaftlichen Daten) der Europäischen Kommission.

Abbildung 2.2. Wachstumstendenzen bei Durchschnittslöhnen und Arbeitsproduktivität in den entwickelten Volkswirtschaften (Index), 1999-2013



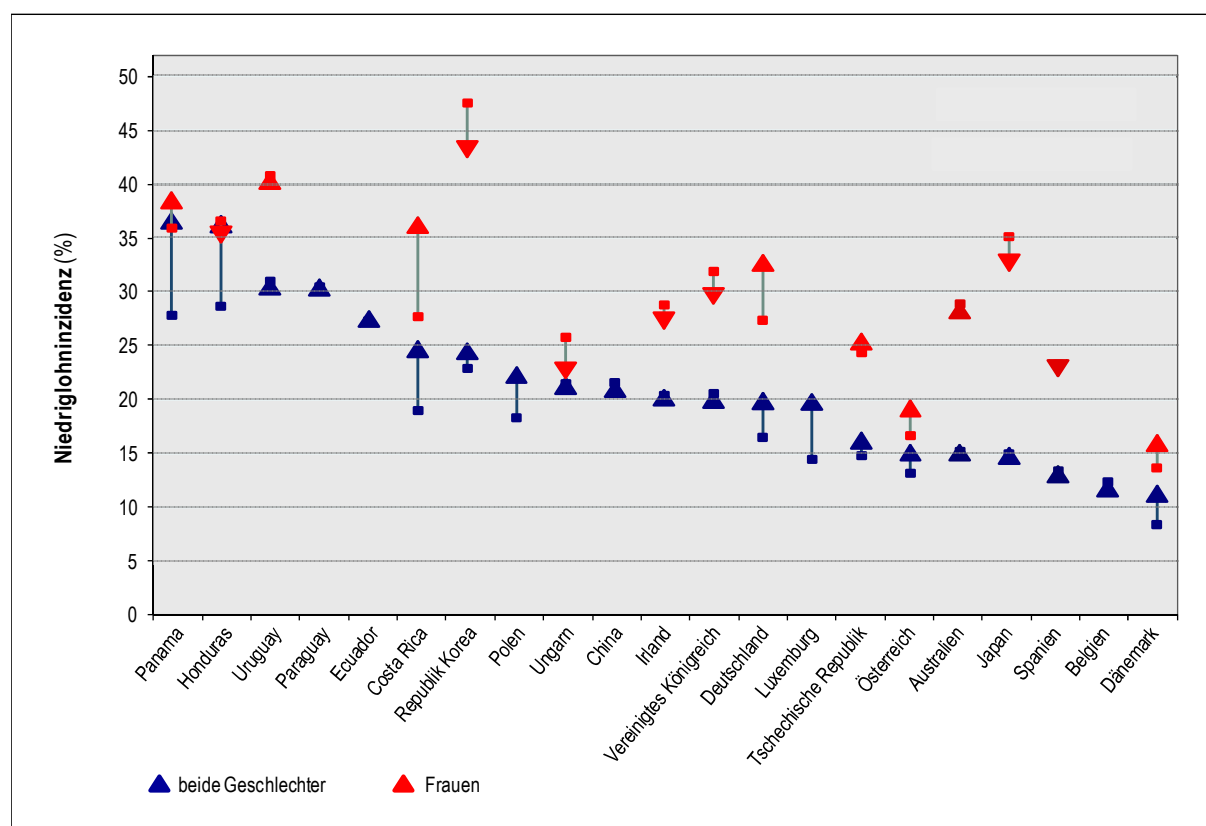
Anmerkung: Das Lohnwachstum wurde als gewichtetes Mittel des jährlichen Wachstums der monatlichen Durchschnittsreallöhne in 36 Volkswirtschaften errechnet. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wurde als Indexbasis das Jahr 1999 gewählt.

Quelle: IAA: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* (Genf, 2015).

27. Die Entkoppelung von Lohn- und Produktivitätswachstum wird in den letzten Jahren von einem zunehmenden Lohngefälle begleitet; dabei ist die Lohnstagnation stärker ausgeprägter im Fall der Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala, die in der Regel wenig qualifiziert sind und sich in einer schwächeren Position befinden, um Lohn-erhöhungen auszuhandeln, und die daher in höherem Maße auf institutionelle Unterstützungsmechanismen wie Kollektivverhandlungen und Mindestlöhne angewiesen sind. Die Verbreitung von Niedriglöhnen, d.h. der prozentuale Anteil der Arbeitnehmer mit einem Einkommen, das um zwei Drittel unter dem mittleren Lohn liegt, hat zwischen Mitte bis Ende der 1990er Jahre und Mitte bis Ende der 2000er Jahre in vielen Ländern tendenziell zugenommen (siehe Abbildung 2.3, Tafeln A und B). In welchem Maße Niedriglöhne verbreitet sind und es in dieser Hinsicht zu Veränderungen gekommen ist, schwankt stark von Land zu Land; in Dänemark und Finnland machen Niedriglöhne lediglich 10 Prozent aus, während dieser Satz in Panama und Honduras wesentlich höher liegt, bei über 30 Prozent. Nichtsdestoweniger ist in einigen Ländern mit starken Ungleichheiten wie z. B. Brasilien der Anteil von Niedriglohnarbeitnehmern gesunken, wobei Erhöhungen des Mindestlohns in den 2000er Jahren den Übergang zu besser entlohnter Beschäftigung erleichtert haben.⁴ In nahezu sämtlichen Ländern ist die Wahrscheinlichkeit, zu der Niedriglohnkategorie zu zählen, für Frauen weit größer als für Männer. Dies ist nicht überraschend, da nach wie vor über die gesamte Lohnskala ein beträchtliches Lohngefälle zwischen Männern und Frauen besteht, das nur teilweise mit

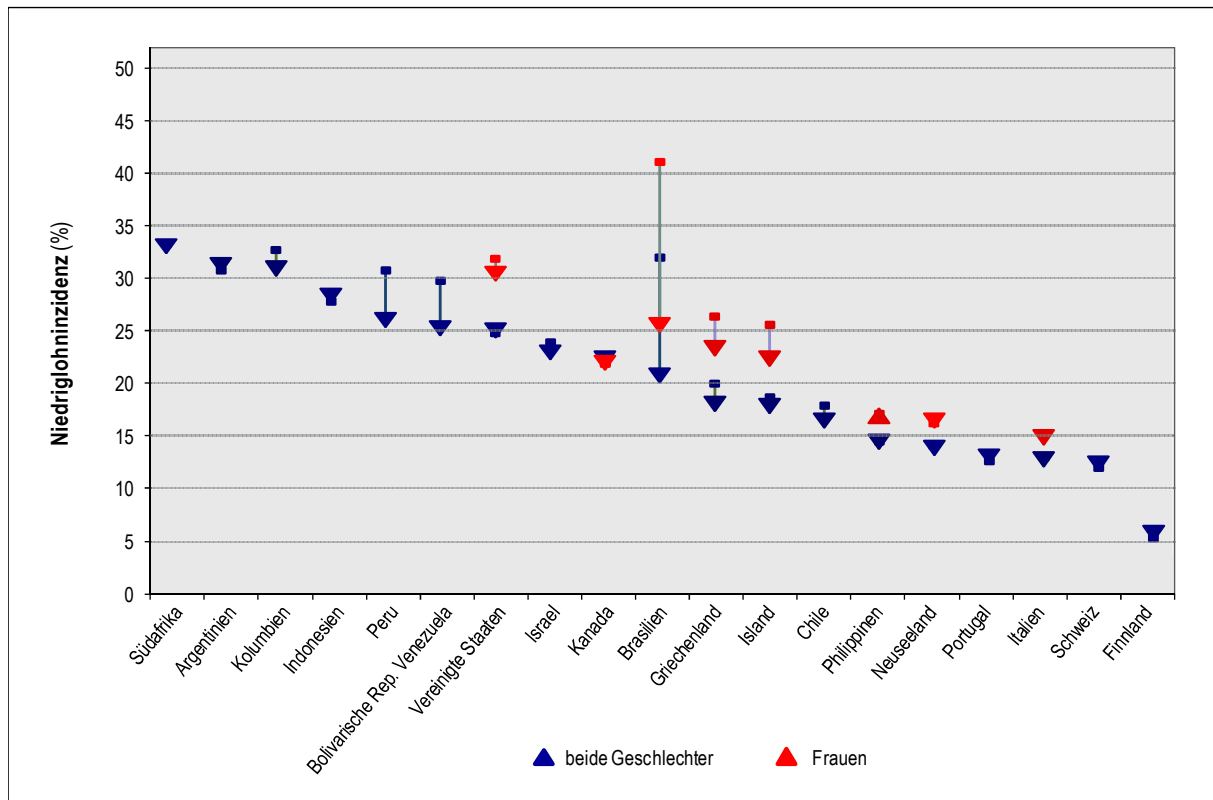
Abbildung 2.3 Niedriglohtendenzen in ausgewählten Ländern, 1995-2009 (in Prozent)

Tafel A. Steigende Tendenz



⁴ Siehe A. Fontes, V. Pero und J. Berg: "Low-paid employment in Brazil", in *International Labour Review* (2012, Bd. 151, Nr. 3).

Tafel B. Fallende Tendenz



Quelle: S. Lee und K. Sobeck: "Low-wage work: A global perspective", in *International Labour Review* (2012, Bd. 151, Nr. 3).

Unterschieden in Bezug auf Erfahrung, Ausbildung, Berufssparte oder andere arbeitsmarktrelevante Merkmale zu erklären ist. Insgesamt liegen die Durchschnittslöhne der Frauen in den verschiedenen Ländern zwischen 4 und 36 Prozent unter denen der Männer.⁵

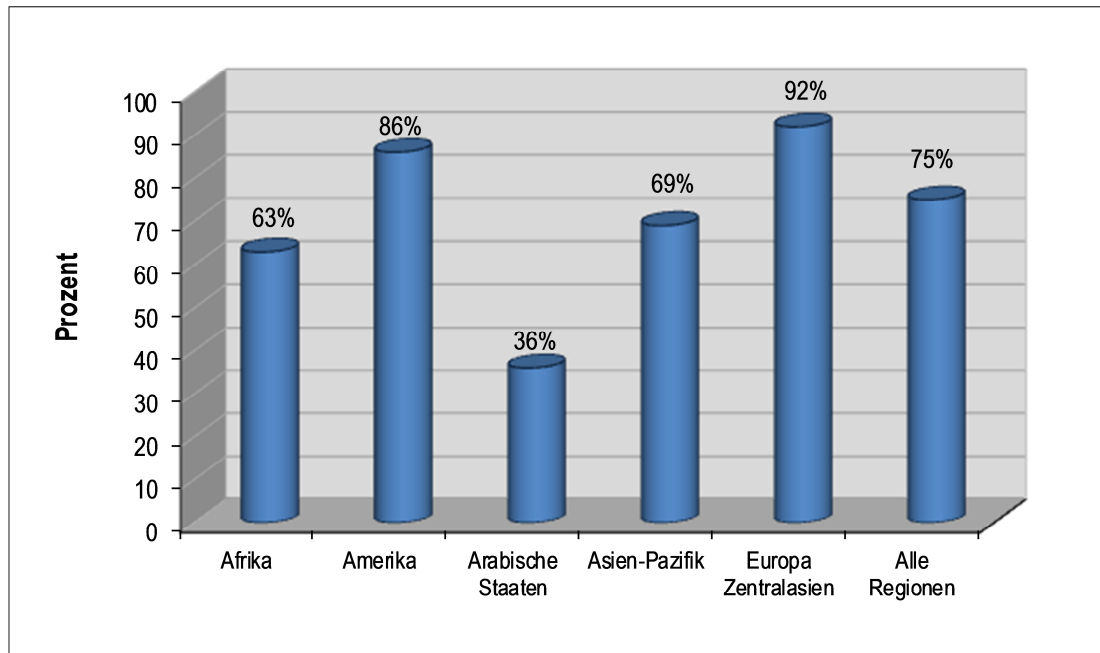
28. Im letzten Jahrzehnt haben mehr Länder auf den Mindestlohn als Politikinstrument zurückgegriffen, um Niedriglohnarbeit und steigende Armut zu bekämpfen und die Kaufkraft der Arbeitnehmer zu stärken. Wenn der Mindestlohn wieder in den Blickpunkt rückt, so ist das zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass nach neueren empirischen Befunden gut konzipierte und angewandte Mindestlöhne zum Schutz der Arbeitnehmer beitragen und nur begrenzte Auswirkungen auf Beschäftigung oder Inflation haben.⁶ In den letzten 15 Jahren haben einige Länder erstmals per Gesetz einen Mindestlohn festgeschrieben. Unter den entwickelten Volkswirtschaften hat das Vereinigte Königreich 1999 einen nationalen Mindestlohn eingeführt, Irland tat dies im Jahr 2000, und Deutschland im Januar 2015. Unter den Entwicklungsländern haben Malaysia im Jahr 2013 und Cabo Verde sowie Fidschi im Jahr 2014 Mindestlöhne festgelegt, nicht zuletzt um Niedriglöhne und Armut zu bekämpfen. Zum Stand 2015 gibt es in rund 90 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften oder Kollektivvereinbarungen, die Bestim-

⁵ IAA: *Global Wage Report 2014/15*, a.a.O.

⁶ Für einen neueren Überblick über Untersuchungen zu den beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Mindestlohns in den Vereinigten Staaten und anderen entwickelten Volkswirtschaften siehe D. Belman und P. Wolfson: *What does the minimum wage do?* (Upjohn Institute, 2014). Für einen globaleren Überblick siehe U. Rani und P. Belser: "Minimum wages and inequality", in J. Berg (Hrsg.): *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st century* (IAA und Edward Elgar, 2015).

mungen über Mindestlöhne enthalten. In nicht allen diesen Ländern haben die Mindestlöhne einen weiten Anwendungsbereich, und auch nicht in allen sind diese Löhne in den letzten Jahren angepasst worden. Doch rund 75 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten verfügen einer Schätzung zufolge über Mindestlöhne, die mehr als nur eine Handvoll Sektoren abdecken, und haben in den letzten Jahren auch deren Höhe angepasst; Abbildung 2.4 zeigt den Anteil dieser IAO-Mitgliedstaaten nach Regionen aufgefächert.

Abbildung 2.4. Prozentualer Anteil der IAO-Mitgliedstaaten mit aktiven Mindestlohnsystemen, nach Regionen, Anfang der 2010er Jahre



Quelle: IAA.

2.2. Arbeitszeit

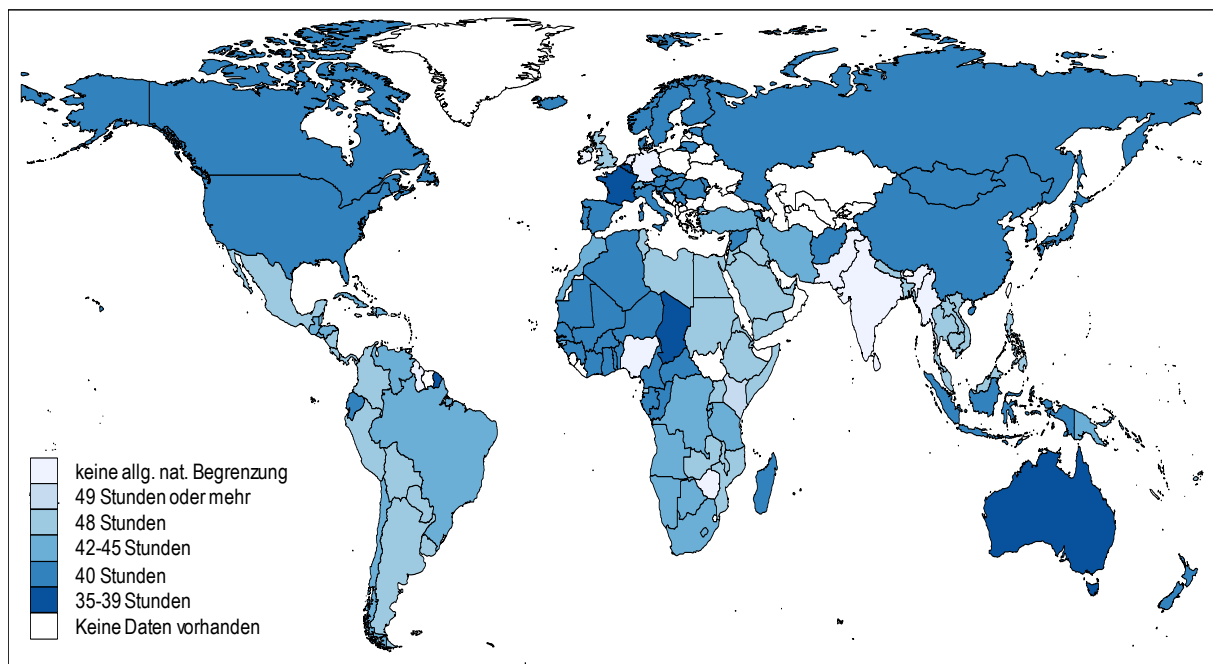
29. Aufgrund gesetzlicher Arbeitszeitbegrenzungen hat sich die Tendenz zur Verringerung der jährlich geleisteten Arbeitsstunden fortgesetzt. Zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts hatte ein Arbeitnehmer im Schnitt 2.500 bis 3.000 Stunden im Jahr gearbeitet; diese Zahl war zum Jahr 2000 auf weniger als 2.000 Stunden gesunken. In mehreren Ländern, wie Frankreich, Deutschland und den Niederlanden, liegt die jährliche Durchschnittsarbeitszeit erheblich niedriger, eher bei 1.500 Stunden im Jahr; zum Teil ist dies der Zunahme von Teilzeit- und Zeitarbeit sowie den Vorschriften über den Jahresurlaub geschuldet.⁷ Arbeitszeitbegrenzungen sind eine wichtige Komponente für die Sicherheit am Arbeitsplatz, da übermäßige Arbeitszeiten mit einer erhöhten Gefahr von Unfällen am Arbeitsplatz verbunden sind. In der medizinischen Literatur ist seit langem anerkannt, dass Arbeitszeiten von mehr als 48 oder 50 Stunden in der Woche auf Dauer der Gesundheit schaden können.⁸ Arbeitszeitbegrenzungen sind auch nötig, damit die Arbeitnehmer ihre privaten und ihre beruflichen Pflichten miteinander in Einklang brin-

⁷ IAA: *Working time in the twenty-first century*, Bericht für die Aussprache auf der dreigliedrigen Sachverständigentagung zur Frage der Arbeitszeitregelungen, Genf, 17.-21. Okt. 2011.

⁸ Siehe z.B. A. Spurgeon: "Working time: Its impact on safety and health" (IAA und Korean Occupational Safety and Health Research Institute, 2013); P. Tucker und S. Folkard: *Working time, health and safety: A research synthesis paper* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 31, 2012).

gen können. Nach einer IAA-Untersuchung über die Arbeitszeitvorschriften weltweit gilt in nahezu allen Ländern eine Begrenzung der Wochenarbeitszeit; in den meisten Ländern (36 Prozent) ist die Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden begrenzt, in 21 Prozent der Länder auf 42 bis 45 Stunden und in 31 Prozent auf 48 Stunden. In sehr wenigen Ländern liegt die Grenze unter 40 Stunden (3 Prozent), und noch geringer ist die Zahl der Länder, in denen sie 49 Stunden überschreitet (1 Prozent) (siehe Abbildung 2.5). In 8 Prozent der Länder gilt keine allgemeine nationale Begrenzung, auch wenn manche dieser Länder über sektor- oder branchenspezifische Regelungen verfügen, wie dies beispielsweise in Indien oder Pakistan der Fall ist, oder eine Regelung auf dem Wege von Kollektivvereinbarungen vorsehen.

Abbildung 2.5. Wochenarbeitsstunden je Land, Anfang der 2010er Jahre



Quelle: IAA: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Genf, 2013).

30. Gesetzliche Arbeitszeitbegrenzungen werden in der Regel von Vorschriften über die Vergütung von Überstunden begleitet, die dem Arbeitnehmer einen Anspruch auf Ausgleich für die geleisteten Überstunden einräumen, aber auch den Rückgriff auf Überstunden für die Arbeitgeber weniger attraktiv machen und so gesundheitsschädlichen und unsozialen langen Arbeitszeiten vorbeugen sollen. Weltweit gibt es in 86 Prozent der Länder Rechtsvorschriften, die ein erhöhtes Entgelt für Überstunden vorsehen; 44 Prozent der Länder schreiben dabei einen Überstundenaufschlag von 50 Prozent des Stundenlohns vor, und 10 Prozent der Länder erhöhen den Aufschlag auf 75 bis 100 Prozent des Stundenlohns.⁹

31. Die tatsächlich geleisteten Wochenarbeitsstunden schwanken zwischen durchschnittlich 32 Stunden in den Niederlanden, 34 Stunden in Australien und 36 Stunden in Schweden im unteren Bereich und 45 Stunden in Peru, 47 Stunden in China und 49,2 Stunden in Saudi-Arabien im oberen Bereich. In fast allen Ländern ist die Zahl der durchschnittlichen Wochenarbeitsstunden in bezahlter Arbeit für Männer höher als für

⁹ In manchen Ländern können die Überstunden durch die Gewährung von Freizeit ausgeglichen werden, sei es in Verbindung mit einem Aufschlag oder statt einer solchen Zahlung.

Frauen, worin sich die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in vielen Haushalten widerspiegelt. Die durchschnittlichen Wochenarbeitsstunden in den verschiedenen Sektoren schwanken von Land zu Land beträchtlich, sind jedoch im Allgemeinen in der Beherbergungs- und Verpflegungsbranche sowie in den Sektoren Beförderung und Lagerung am höchsten, während sie in den Bereichen Bildung, öffentliche Verwaltung und Verteidigung am niedrigsten sind.

32. Hinter den Durchschnittswerten verbergen sich allerdings erhebliche Unterschiede bei den Arbeitszeiten der verschiedenen Arbeitnehmer; beträchtliche Teile der Arbeitnehmer in vielen Ländern haben entweder lange Arbeitszeiten oder nur kurze Arbeitszeiten (Teilzeitbeschäftigung). Schätzungsweise rund 22 Prozent der Arbeitskräfte weltweit, d.h. etwas über 600 Millionen Arbeitnehmer, haben sehr lange Arbeitszeiten, nämlich über 48 Stunden in der Woche.¹⁰ Viele dieser Arbeitnehmer befinden sich in Entwicklungsländern, wo sehr lange Arbeitszeiten weit verbreitet sind, zum einen unter abhängig Beschäftigten, die vielleicht niedrige Löhne durch Überstunden auszugleichen versuchen, zum anderen aber auch unter den selbständig Erwerbstätigen, die einen großen Teil der Arbeitskräfte ausmachen und von denen viele lange arbeiten müssen, um genügend zu verdienen.

33. Am anderen Ende der Arbeitszeitskala schwankt der Anteil der Arbeitnehmer mit kurzen Arbeitszeiten (Teilzeitbeschäftigung, unter 35 Stunden in der Woche) zwischen weniger als 5 Prozent in Rumänien, Tunesien und Ägypten und nahezu 45 Prozent in den Niederlanden, die als die erste „Teilzeitwirtschaft“ der Welt gelten.¹¹ Teilzeitarbeit ist weiter verbreitet unter abhängig Beschäftigten in den entwickelten Ländern, doch ist auch häufig unter selbständig Erwerbstätigen in Entwicklungsländern anzutreffen, die selbständige Tätigkeit in Halbzeitbeschäftigung mit der Wahrnehmung von Sorgepflichten kombinieren oder Teilzeit arbeiten, weil es oftmals nicht genügend Arbeit gibt (d.h. „zeitbezogene Unterbeschäftigung“, wie in Abschnitt 3.2.2. erörtert). In nahezu allen Ländern sind kurze Arbeitszeiten in bezahlter Beschäftigung bei Frauen erheblich häufiger als bei Männern, worin sich erneut die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in vielen Haushalten widerspiegelt.

34. Ein weiterer Bereich der Arbeitszeitpolitik ist der bezahlte Jahresurlaub. Dieser stellt eine wichtige Dimension bei der Regelung der Arbeitszeit dar, denn er räumt den Arbeitnehmern eine Arbeitspause für Freizeit ein und ist ihrer Gesundheit und ihrem Wohl förderlich, was wiederum ihre Produktivität steigert. Ist keine Bezahlung des Urlaubs vorgesehen, so werden die Arbeitnehmer ihn kaum nehmen. Außer in sechs Ländern ist in allen Staaten der Welt das Recht auf eine Mindestzeit an bezahltem Jahresurlaub gesetzlich verankert.¹² In einem großen Teil der Länder (43 Prozent) ist ein bezahlter Jahresurlaub von 20 oder mehr Arbeitstagen vorgesehen.¹³ In den letzten Jahren ist in vielen Ländern der bezahlte Jahresurlaub verlängert worden.¹⁴

¹⁰ S. Lee, D. McCann und J. Messenger: *Working Time around the World: Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective* (IAA und Routledge, 2007).

¹¹ Der weit verbreitete Rückgriff auf Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden ist das Ergebnis einer gezielten Politik, mit der „Vollzeitbeschäftigten das Recht gewährt wird, weniger Stunden zu arbeiten, es sei denn, dies lässt sich nicht mit den Interessen des Betriebs vereinbaren“ (J. Visser: „The first part-time economy in the world: A model to be followed?“, in *Journal of European Social Policy* (2002, Bd. 12, Nr. 23, S. 32).

¹² Die sechs Länder, die keinen bezahlten Jahresurlaub vorschreiben, sind Gambia, Indien, Kiribati, Pakistan, Sri Lanka und die Vereinigten Staaten.

¹³ IAA: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Genf, 2013).

¹⁴ IAA: *Working time in the twenty-first century*, Bericht für die Aussprache auf der dreigliedrigen Sachverständigentagung zur Frage der Arbeitszeitregelungen, a.a.O.

2.3. Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Arbeitsschutz)

35. Die Annahme des Arbeitsschutzübereinkommens von 1981 (Nr. 155), dem zufolge die Arbeitsschutznormen für alle Wirtschaftszweige und alle Arbeitnehmer in ihnen gelten (Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1),¹⁵ bedeutete eine wichtige Veränderung gegenüber den Ansätzen der vorhergehenden Jahrzehnte, die auf das Verbot spezifischer Gefahrenquellen in bestimmten Bereichen oder Berufen abstellten und bestimmte Probleme zur Zielscheibe hatten. Das Übereinkommen Nr. 155 bildete sodann den Grundstein für die europäische Rahmenrichtlinie über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit, die 1989 in der Europäischen Union (EU) eingeführt wurde. Eines der Schlüsselmerkmale des neuen Rechtsrahmens war die Einführung eines einzigen übergreifenden Arbeitsschutzgesetzes, das an die Stelle früherer Gesetze trat und sämtliche Arbeitnehmer sowie alle Gefahren abdeckt. In einer Reihe von Ländern wurden jedoch gesonderte Regelungen für einige besonders gefährliche Arbeitsplätze (z. B. Bergwerke und Öl- und Gasproduktionsstätten) sowie für die Schifffahrt und den Luftverkehr beibehalten. Durch den neuen Rahmen wurden ferner allgemeine Vorschriften zur Gewährleistung eines gesunden und sicheren Arbeitsumfelds eingeführt, mit denen auch für sichere Einrichtungen und Ausrüstungen, angemessene Vorbeuge- und Kontrollmaßnahmen, die Ausbildung der Arbeitnehmer und sichere Arbeitsverfahren Sorge getragen werden sollte. Den Pflichtenträgern wurden bestimmte Aufgaben wie Risikobeurteilungen auferlegt, und es wurde ihnen die Verantwortung für das Management der Arbeitsverfahren übertragen. Durch die Festsetzung von Leistungsnormen wurde das zu erreichende Arbeitsschutzniveau am Arbeitsplatz vorgegeben. Diese Auflagen galten häufig nicht allein für die Arbeitgeber, sondern auch für andere Parteien, die Einfluss auf den Arbeitsschutz haben können, etwa Entwerfer, Lieferanten, Hersteller, Auftragnehmer und Einführer.

36. Der neue Ansatz hatte auch zur Folge, dass den Unternehmen verstärkt die Pflicht übertragen wurde, durch die Einführung geeigneter Verfahren die Beachtung der Arbeitsschutzvorschriften sicherzustellen; ferner wurden die Befugnisse der Arbeitsaufsicht ausgebaut, auch was das Instrumentarium von Abhilfemaßnahmen und die Höhe der Sanktionen betrifft, die sie verhängen dürfen. Eine weitere entscheidende Änderung war, dass den Arbeitnehmern eine Rolle beim Arbeitsschutz eingeräumt wurde, insbesondere durch die Einrichtung zweigliedriger Arbeitsschutzausschüsse (in Betrieben über einer bestimmten Mindestgröße) und die Ernennung von Arbeitsschutzbeauftragten, die an den Risikobeurteilungen und den Entscheidungen über Änderungen bei den Arbeitsverfahren mitwirken können.¹⁶ In manchen Ländern (etwa Australien, den nordischen Staaten und Uruguay) haben die Arbeitnehmervertreter die Befugnis, einen zeitweiligen Arbeitsstopp anzuordnen, wenn die Sicherheit der Arbeitnehmer ernstlich gefährdet ist; damit steht ein wichtiger Mechanismus zur Verfügung, der es erlaubt, das Recht, unsichere Arbeit zu verweigern, ohne Furcht vor Repressalien in Anspruch zu

¹⁵ Von den 123 Ländern, die die Allgemeine Erhebung von 2009 zum Arbeitsschutz abdeckt, sehen 14 Länder für bestimmte Branchen oder Kategorien von Arbeitnehmern spezifische Gesetze und Regelungen vor; in 30 anderen Ländern gelten gewisse Ausnahmen von den Arbeitsschutzvorschriften. Siehe IAA: *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

¹⁶ Siehe auch IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

nehmen.¹⁷ Die verfügbaren Angaben sprechen dafür, dass von diesen Befugnissen mit Umsicht Gebrauch gemacht wird und dass die Existenz von Ausschüssen und Arbeitsschutzbeauftragten zu einer Erhöhung des Arbeitsschutzniveaus am Arbeitsplatz geführt hat.¹⁸ In einigen Ländern wie Schweden und in manchen Branchen (wie dem Kohlebergbau in Australien und der Landwirtschaft im Vereinigten Königreich) können „fliegende“ Arbeitsschutzbeauftragte kleinere Betriebe oder Betriebe ohne Gewerkschaftspräsenz besuchen und so eine bedeutende Lücke in dem System schließen.

37. Der neue Rahmen, oder zumindest einiger seiner Bestandteile, bildet die Grundlage für die Arbeitsschutzregelungen in vielen Ländern (und dies nicht nur in solchen mit hohem Einkommen). Zu seiner Umsetzung benötigen die Arbeitsaufsichtsämter angemessene Mittel, einschließlich neuer Ausbildungsprogramme (beispielsweise für Risiko-bewertung) und proaktiverer Vorbeuge- und Durchsetzungsstrategien. Angesichts des breiteren Spektrums von Gefahren, Risiken und Arbeitssituationen haben sich im Ergebnis die Auflagen erhöht, denen die Unternehmen nachkommen müssen und für deren Einhaltung die Aufsichtsämter Sorge zu tragen haben. In Bezug auf die bereitgestellten Mittel gibt es große Unterschiede von Land zu Land. In einigen Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen, wie Südafrika, wurden Anstrengungen unternommen, um den Herausforderungen auf diesem Gebiet gerecht zu werden; in anderen indes reichen die Änderungen bei der Arbeitsaufsicht nicht aus, um einen neuen Rechtsrahmen umzusetzen und seine Beachtung sicherzustellen.

38. Die Wirksamkeit von Arbeitsschutzregelungen ist zwar schwer zu bewerten, da es den Ergebnismessungen an Konsistenz mangelt und eine Vielzahl anderer Variablen ins Spiel kommen wie die Präsenz verschiedener Wirtschaftszweige, der wirtschaftliche Entwicklungsgrad und Hintergrund sowie Einkommen und Gesundheitsstatus der Arbeitnehmer. Doch das höchste Arbeitsschutzniveau haben die Länder erreicht, die den umfassenderen Arbeitsschutzansatz und die entsprechenden Verfahren und Leistungsnormen am weitestgehenden angewandt haben (hier sind insbesondere Finnland und Norwegen als Beispiel zu nennen) und in denen die Wirksamkeit der Regelungen durch den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und das staatliche Fürsorgesystem gefördert wurde. Selbst in Ländern, die den überarbeiteten Rechtsrahmen nur teilweise übernommen haben, haben sich proaktive Aufsichtsmaßnahmen nachweislich positiv auf die Sicherheit ausgewirkt.¹⁹ Am anderen Ende des Spektrums stehen Länder, deren Rechtsvorschriften nicht nur schwere Mängel aufweisen, sondern in denen es so gut wie keine Arbeitsaufsicht und keine Kontrollmaßnahmen gibt. Leider ist dies in einer Anzahl von Ländern der Fall, obgleich in manchen von ihnen geringfügige Verbesserungen festzustellen sind.

2.4. Mutterschutz

39. In den letzten 20 Jahren ist eine allgemeine Tendenz zu einer Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs zu verzeichnen. In der Untergruppe von 139 Ländern, für die ent-

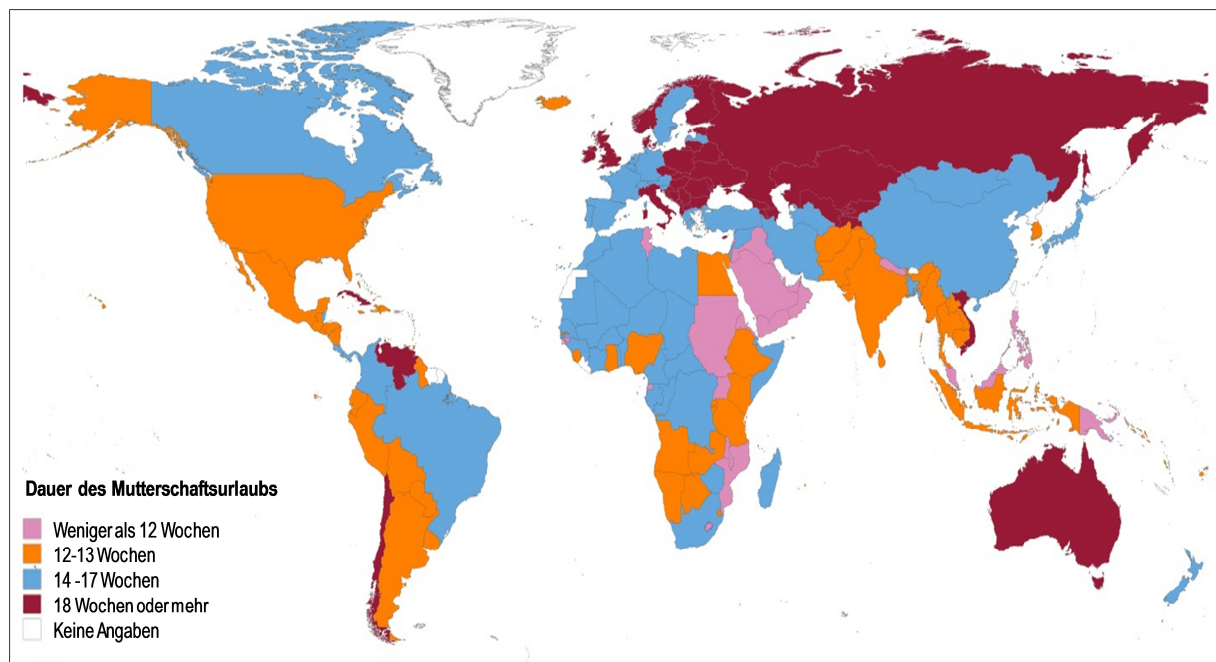
¹⁷ Artikel 13 des Übereinkommens Nr. 155 lautet: „Ein Arbeitnehmer, der sich von einer Arbeitssituation entfernt hat, von der er mit hinreichendem Grund annahm, dass sie eine unmittelbare und ernste Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit darstellte, ist gemäß den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten vor ungerechtfertigten Folgen zu schützen.“

¹⁸ D. Walters u.a.: *Regulating Workplace Risks: A comparative study of inspection regimes in times of change* (Cheltenham, Vereinigtes Königreich, Edward Elgar, 2011).

¹⁹ D. Levine, M. Toffel und M. Johnson: „Randomized government safety inspections reduce worker injuries with no detectable job loss“, in *Science* (2012, Bd. 336, Nr. 6083), S. 907-911.

sprechende Angaben vorliegen, wurde zwischen 1994 und 2014 in keinem Land die gesetzliche Dauer des Mutterschaftsurlaubs verringert. Vielmehr hat es weltweit eine schrittweise Entwicklung hin zu einer Dauer des Mutterschaftsurlaubs gegeben, die der IAO-Norm von 14 Wochen, wie sie im Mutterschutzübereinkommen von 2000 (Nr. 183) festgelegt ist, entspricht oder über sie hinausgeht. Zwischen 1994 und 2013 ist in 35 der 139 untersuchten Länder die Dauer des Mutterschaftsurlaubs angehoben worden, und in über der Hälfte galt 2013 eine Dauer von mindestens 14 Wochen. Außerdem ist in diesem Zeitraum der Anteil der Länder, die zwischen 14 und 17 Wochen Mutterschaftsurlaub vorsehen, von 25 auf 37 Prozent angestiegen, und der Anteil der Länder, die mindestens 18 Wochen vorschreiben, von 9 auf 14 Prozent (Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6. Gesetzliche Dauer des Mutterschaftsurlaubs, 2013 (185 Länder und Gebiete)



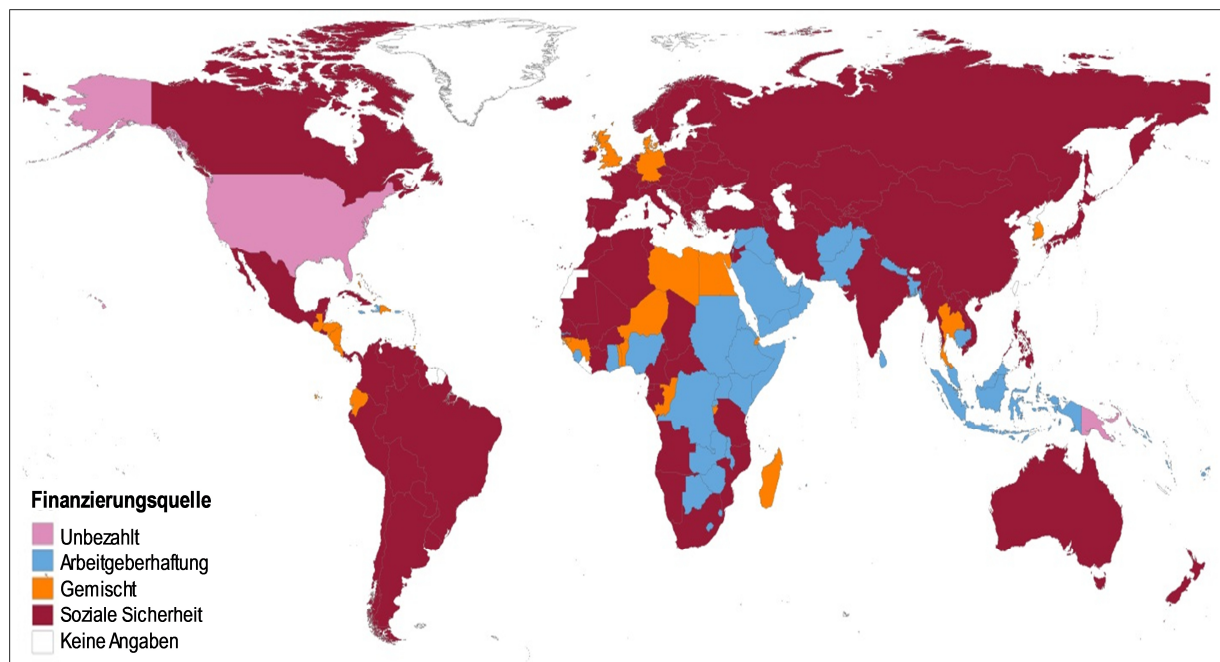
Quelle: IAA: *Datenbank zu den Gesetzen über Arbeitsbedingungen – Mutterschutz*, abrufbar unter: <http://www.ilo.org/travdatabase> [abgerufen am 25. März. 2014].

40. Von den 185 Ländern und Gebieten, für die Angaben vorliegen, gewähren alle den Frauen während des Mutterschaftsurlaubs Geldleistungen, ausgenommen zwei Länder (Papua Neu-Guinea und die Vereinigten Staaten), die eine gewisse Form von Mutterschaftsurlaub vorsehen, aber keine allgemeinen Rechtsvorschriften über Geldleistungen erlassen haben.²⁰ Zwischen 1994 und 2013 waren bemerkenswerte Fortschritte bei der Höhe der Leistungen zu verzeichnen, desgleichen wie ein schrittweises Abrücken davon, dass die Leistungen im Fall von Mutterschaftsurlaub dem Arbeitgeber obliegen. Auch wenn die allgemeine Tendenz in diesem Zeitraum hin zu längeren und besser bezahlten Urlauben ging, ist in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas die Höhe der Leistungen

²⁰ Der IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat darauf hingewiesen, dass es den IAO-Normen zuwiderläuft, wenn anstelle von Leistungen für Mutterschaftsurlaub Leistungen für Krankheitsurlaub gezahlt werden; denn dies hat zur Folge, dass die Ansprüche der Arbeitnehmerinnen auf Leistungen im Krankheitsfall in der Zeit nach der Geburt, also in der Zeit, in der die Arbeitnehmerinnen solche Leistungen womöglich am meisten benötigen, ungebührlich beschnitten werden, was eine potenzielle Diskriminierung von Frauen darstellt (IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014, S. 532).

im Zuge der Sparmaßnahmen aufgrund der Wirtschaftskrise gekürzt worden. Weltweit ist die Zahl der Länder, die die Zuständigkeit für Leistungen dem Arbeitgeber zuweisen, zwischen 1994 und 2013 von 48 auf 37 zurückgegangen (Abbildung 2.7). Dies ist ein wichtiger Trend, denn es besteht eine enge Beziehung zwischen der Quelle der Einkommensersatzleistungen und der Dauer des Mutterschaftsurlaubs, die eher kürzer ist, wenn die Arbeitgeber alle Kosten für den Mutterschutz tragen müssen.

Abbildung 2.7. Finanzierungsquelle im Fall von Mutterschaftsurlaub, 2013 (185 Länder und Gebiete)



Quelle: IAA: Datenbank zu den Gesetzen über Arbeitsbedingungen – Mutterschutz, abrufbar unter: <http://www.ilo.org/travdatabase> [abgerufen am 26. März 2014].

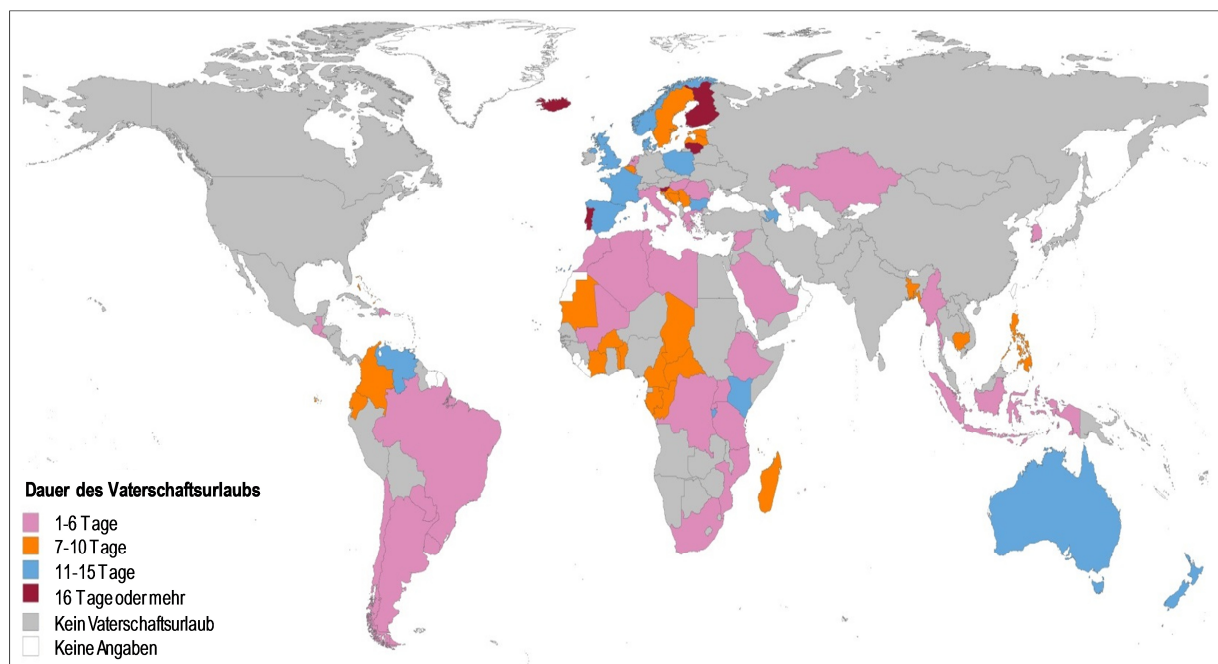
41. Vaterschaftsurlaub besteht im Allgemeinen aus einem kurzen Urlaub, der dem Vater unmittelbar nach der Geburt des Kindes gewährt wird. Es gibt keine speziellen IAO-Normen für Vaterschaftsurlaub, doch hat die Internationale Arbeitskonferenz in ihren Schlussfolgerungen von 2009 über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit anerkannt, dass Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Familie nicht nur Frauen, sondern auch Männer betreffen, und daher die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, zusammen mit den Sozialpartnern angemessene Politiken zu entwickeln, die eine bessere Vereinbarung der Berufs- und Familienpflichten von Frauen und Männern ermöglichen, wozu auch Vaterschafts- oder Elternurlaub sowie Anreize für Männer gehören, solchen Urlaub zu nehmen.²¹ Untersuchungen deuten darauf hin, dass Väter, die Urlaub nehmen, vor allem wenn dieser zwei Wochen oder mehr dauert und unmittelbar auf die Geburt des Kindes folgt, sich häufig mehr um ihre Kinder kümmern.²² Dies wirkt sich tendenziell positiv auf die Gleichstellung der Geschlechter im Haushalt aus, die wiederum die Grundlage für die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz bildet.

²¹ IAA: *Schlussfolgerungen über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 6 und 42.

²² M. Huerta u.a.: "Fathers' leave, fathers' involvement and child development: Are they related? Evidence from Four OECD Countries", in *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nr. 140 (Paris, OECD Publishing, 2013).

42. Insgesamt gibt es inzwischen häufiger Vorschriften zum Vaterschaftsurlaub. 1994 verfügten von den 141 Ländern, für die Angaben vorlagen, 40 Länder, d.h. 28 Prozent, über entsprechende Rechtsvorschriften. 2013 sahen 78 von 167 Ländern, für die Angaben vorlagen, d.h. 47 Prozent, Vaterschaftsurlaub vor. Zu den Ländern, die unlängst Vaterschaftsurlaub eingeführt oder die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen verstärkt haben, zählen Australien (2013), Bulgarien (2009), Dänemark (2009), Ecuador (2009), El Salvador (2013), Finnland (2013), Italien (2013), Republik Korea (2010), Mauritius (2008), Uruguay, wo der Urlaub auf den Privatsektor ausgedehnt wurde (2008), und die Bolivarische Republik Venezuela (2007). Die Länge des Vaterschaftsurlaubs ist von Land zu Land unterschiedlich, von einem Tag in Tunesien bis zu 90 Tagen in Finnland, Island und Slowenien (54 Arbeitstage) (Abbildung 2.8).

Abbildung 2.8. Länder mit Vaterschaftsurlaub, nach Dauer des Urlaubs, 2013 (167 Länder)



Quelle: IAA: Datenbank zu den Gesetzen über Arbeitsbedingungen – Mutterschutz, abrufbar unter: <http://www.ilo.org/travdatabase> [abgerufen am 25. März 2014].

Kapitel 3

Grundsatzpolitische Herausforderungen auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes und einschlägige Maßnahmen

43. In wichtigen Bereichen des Arbeitnehmerschutzes sind weitere Fortschritte erzielt worden, doch kam dies nicht allen Arbeitnehmern zugute. Wie in Kapitel I erläutert, wird im vorliegenden Bericht davon ausgegangen, dass drei zentrale Faktoren für den Arbeitnehmerschutz in einem Land ausschlaggebend sind: der Geltungsbereich der Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, das Schutzniveau und der Grad der Einhaltung der Vorschriften. Anhand dieser drei Faktoren lässt sich herausarbeiten, welche Herausforderungen sich für die Gewährleistung eines angemessenen Arbeitnehmerschutzes hinsichtlich Arbeitszeit, Löhnen, Arbeitsschutz und Mutterschutz stellen.

44. Die IAO-Mitgliedstaaten haben in jüngerer Zeit Strategien zur Stärkung des Arbeitnehmerschutzes in Bezug auf alle drei Schlüsselfaktoren eingeführt. Ein gemeinsames Merkmal dabei ist die Ausdehnung des Schutzes auf Gruppen, die zuvor solchen Schutz nicht genossen; dadurch ist der Arbeitnehmerschutz inklusiver geworden. Außerdem haben einige Länder den Schutz der Arbeitnehmer verstärkt. Andere Länder haben sich darauf konzentriert, die Einhaltung der Arbeitnehmerschutzmaßnahmen zu verbessern, damit die Arbeitnehmer tatsächlich in den Genuss der gesetzlich oder in Kollektivvereinbarungen verankerten Rechte kommen.

3.1. Lohnpolitik

3.1.1. Mindestlöhne

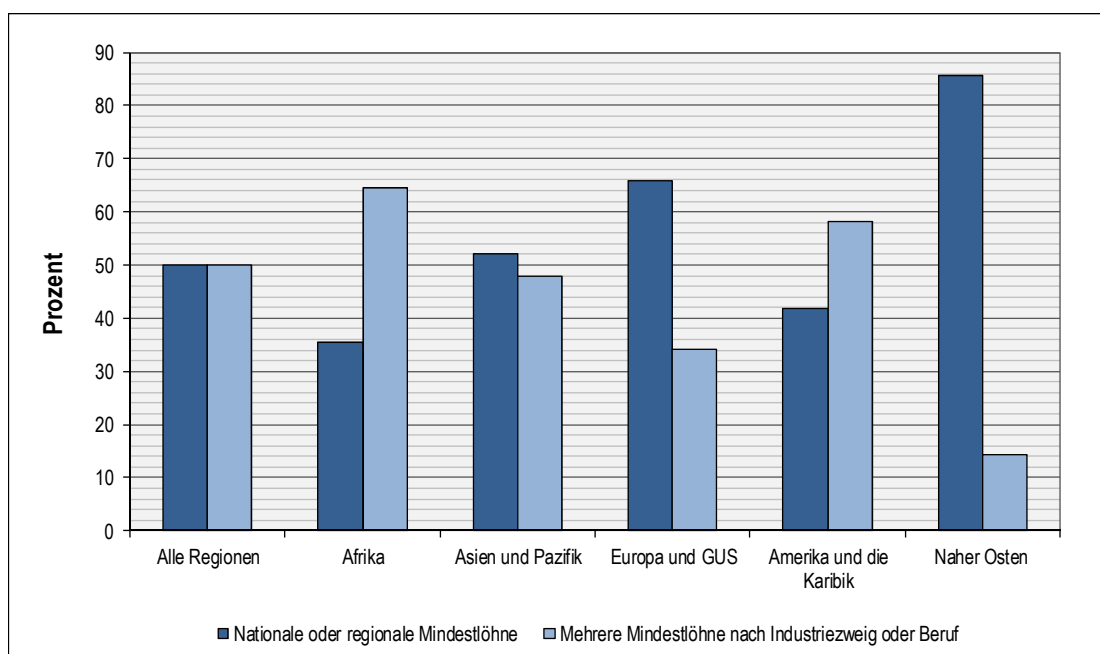
45. Der Mindestlohn ist als der Mindestbetrag definiert, den ein Arbeitgeber Lohnempfängern als Entgelt für die während eines bestimmten Zeitraums geleistete Arbeit zu zahlen hat und der nicht durch Kollektivvereinbarungen oder individuelle Arbeitsverträge verringert werden darf.¹ Bei dem Thema Mindestlöhne stellen sich Herausforderungen in Bezug auf alle drei Schlüsselfaktoren. Was den Geltungsbereich anlangt, so besteht hier eine Beschränkung auf Lohnempfänger; selbständig Erwerbstätige, die in den Entwicklungsländern einen großen Teil der Arbeitskräfte ausmachen, sind somit ausgeschlossen. Die Festlegung der Mindestlöhne kann per Gesetz erfolgen, durch die Entscheidung einer zuständigen Behörde, durch die Entscheidung von Lohnkommis-

¹ IAA: *Minimum wage systems: General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014, Abs. 68. Siehe auch: *Outcome of the discussion by the Committee on the Application of Standards of the General Survey concerning minimum wage systems*, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014, *Record of Proceedings* No. 13, Teil Eins, Abs. 165-166.

sionen oder Lohnräten, durch Handels- oder Arbeitsgerichte oder dadurch, dass in Kollektivvereinbarungen enthaltenen Bestimmungen Gesetzeskraft verliehen wird. In Ländern, in denen Kollektivverhandlungen gängige Praxis sind, wie den nordischen Staaten, werden die Mindestlöhne im Rahmen solcher Verhandlungen ausgehandelt. Häufiger stützen sich jedoch die Länder sowohl auf Kollektivverhandlungen als auch auf einen gesetzlichen Mindestlohn; in diesen Fällen tritt der gesetzliche Mindestlohn ergänzend zu den Kollektivverhandlungen hinzu, um sicherzustellen, dass auch die Arbeitnehmer in Branchen oder Berufen ohne im Wege von Kollektivvereinbarungen geregelte Löhne geschützt sind.

46. In der Praxis gibt es allerdings Lücken im Geltungsbereich, und in vielen Ländern bleiben Gruppen von Niedriglohneempfängern ohne Schutz. Der Geltungsbereich wird beispielsweise dadurch beeinflusst, welche Art von Mindestlohnsystem in dem jeweiligen Land vorgesehen ist. Manche Länder haben einen nationalen Mindestlohn, der (mit einigen Ausnahmen) für alle Lohnempfänger im Land gilt, wohingegen in anderen Ländern die Mindestlöhne nur in bestimmten Branchen oder Berufssparten Anwendung finden. Rund die Hälfte der 151 Länder und Gebiete, die in einer neueren IAA-Studie untersucht wurden, haben ein Mindestlohnsystem mit einheitlicher Geltung auf nationaler oder regionaler Ebene;² die restlichen Länder verwenden Systeme mit unterschiedlichen Lohnraten je nach Branche oder Beruf (Abbildung 3.1). Allgemein ist der Geltungsbereich weiter gesteckt, wenn eine einheitliche Regelung auf nationaler oder regionaler Ebene besteht,³ denn die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Berufe und Wirtschaftssektoren nicht in den Geltungsbereich fallen, ist größer, wenn die Mindestlöhne nach Berufen oder Sektoren festgelegt werden. In Indien z. B. gilt für nahezu ein Drittel

Abbildung 3.1. Prozentsatz der Länder mit nationalen, regionalen oder mehreren verschiedenen Mindestlohnsystemen, Stand: Anfang der 2010er Jahre



Quelle: U. Rani u.a.: "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", in *International Labour Review* (2013, Bd. 152, Nr. 3-4), auf der Grundlage von IAA: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review*, a.a.O.

² Siehe IAA: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Genf, 2013).

³ U. Rani u.a.: "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", in *International Labour Review* (2013, Bd. 152, Nr. 3-4).

der Lohnempfänger kein gesetzlicher Mindestlohn, obgleich die regionalstaatlichen Regierungen für 1.679 Arbeitstätigkeitskategorien in ausgewählten Branchen Mindestlöhne festgesetzt haben, und es ist unklar, welcher Anteil dieser Arbeitnehmer unter einschlägige Kollektivvereinbarungen fällt.⁴

47. Selbst in Ländern mit einem einheitlichen nationalen oder regionalen Mindestsatz sind bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern zuweilen ausgeschlossen, z.B. Hausangestellte, Familienangehörige, junge Menschen, Lehrlinge, behinderte Arbeitnehmer, Beschäftigte in Freihandelszonen, landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmer in Kleinst- und Kleinbetrieben. So waren beispielsweise im Jahr 2010 22,3 Millionen der 53 Millionen Hausangestellten, d.h. 43 Prozent, von den Mindestlohnvorschriften ausgeschlossen.⁵ Doch in den letzten Jahren haben viele Länder Maßnahmen ergriffen, um den Geltungsbereich der Mindestlöhne auf zuvor ausgeschlossene Gruppen, insbesondere Hausangestellte, auszudehnen. Zwischen 2008 und 2011 ist in Chile der Mindestlohn für Hausangestellte von 75 auf 100 Prozent des allgemeinen Mindestlohns angehoben worden, um Lohnunterschiede zu beseitigen und Ungleichbehandlungen im Rahmen des Rentensystems zu korrigieren.⁶ 2011 hat die Schweiz einen nationalen Mindestlohn für Hausangestellte eingeführt, da das Lohnniveau in diesem Sektor nachweislich unangemessen niedrig lag. Ähnlich ist 2002 in Südafrika eine sektorspezifische Direktive für Hausangestellte erlassen worden, da befunden wurde, dass die Hausangestellten im Schnitt unangemessen niedrige Löhne erhielten und dass es sich hier um Arbeitskräfte handelt, die nicht in der Lage sind, Kollektivverhandlungen zu führen.⁷ Die Vereinigten Staaten haben 2013 Maßnahmen getroffen, um den Schutz in Bezug auf Mindestlohn und Überstunden auf sämtliche nicht im Haushalt des Arbeitgebers wohnenden Hauspflegekräfte auszudehnen, sowie auch auf alle im Haushalt wohnenden Hauspflegekräfte, soweit sie bei Agenturen beschäftigt sind und durch staatliche Programme finanziert werden.⁸

48. Beim Schutzniveau besteht die Herausforderung darin, die Mindestlöhne so festzusetzen, dass einer Vielzahl von Faktoren in ausgewogener Weise Rechnung getragen wird, u.a. den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien, dem allgemeinen Lohnniveau im Land, den Lebenshaltungskosten, den Sozialen Sicherheitsleistungen, dem relativen Lebensstandard der verschiedenen sozialen Gruppen und wirtschaftlichen Faktoren wie Produktivitätsniveau und möglichen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage, wenn der Mindestlohn zu hoch angesetzt wird. In zwei Drittel der 68 Länder, für die Daten für 2012 oder 2013 vorliegen, siedelt sich der Mindestlohn in einem breiten Spektrum zwischen über 30 Prozent und unter 60 Prozent des Durchschnittslohns an (siehe Abbildung 3.2). Zu den Ländern in diesem Spektrum zählen Aus-

⁴ a.a.O.

⁵ Siehe IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genf, 2013).

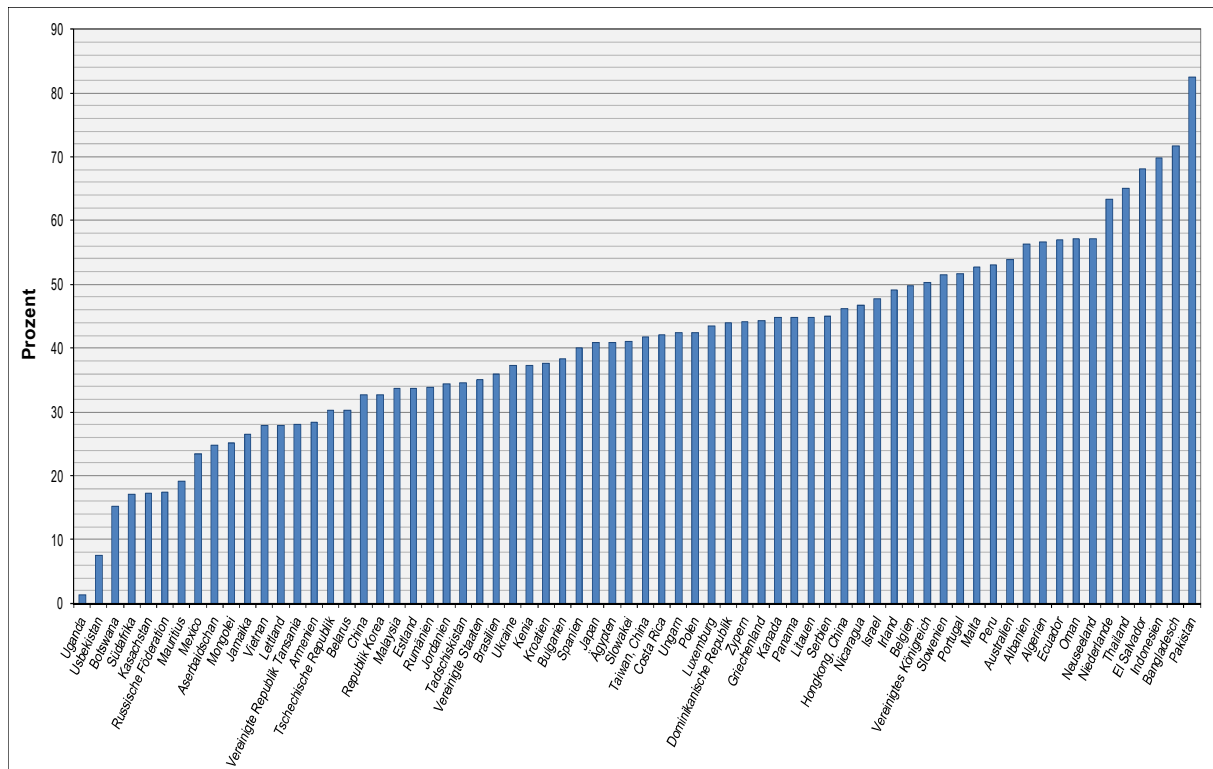
⁶ Siehe M. Velásquez Pinto und M.G. Loyo Cabezas: *From exclusion to inclusion: How minimum wages for domestic workers are fixed: The case of Chile* (IAA-Arbeitspapier, erscheint demnächst).

⁷ Siehe T. Dinkleman und V. Ranchhod: "Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa", in *Journal of Development Economics* (2012, Bd. 99, Nr. 1, September), S. 27-45; P. Strydom: *The effect of sectoral determination on the terms of employment of domestic workers in South Africa*, versicherungsmathematisches Forschungspapier, Universität Kapstadt, 2011; M. Visser: "Sweeping changes? Organizing and bargaining for the realization of the rights of domestic workers", 2012.

⁸ Schätzungen zufolge werden die neuen Regelungen fast 2 Millionen Arbeitnehmern Schutz in Bezug auf Mindestlohn und Überstunden bieten (Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, *Minimum wage, overtime protections extended to direct care workers by US Labor Department*, News release, 2013, abrufbar unter <http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/WHD20131922.htm> [abgerufen am 5. Febr. 2015]).

tralien, Brasilien, China, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Diese Zahlen sollen nur ein Bild der Lage vermitteln. Auf Ebene der einzelnen Länder sollte die Bestimmung des Mindestlohns unter Anhörung und Mitwirkung der Sozialpartner und anderer innerstaatlicher Akteure erfolgen (wie dies in der Allgemeinen Erhebung über die Mindestlohnsysteme hervorgehoben wird, die das IAA 2014 veröffentlicht hat); auch sollte die spezifische Situation des Landes zuvor sorgfältig untersucht und die Mindestlohnregelung sodann systematisch überwacht werden.

Abbildung 3.2. Verhältnis Mindest- zu Durchschnittslohn in ausgewählten Ländern, 2012 und 2013



Quelle: IAA.

49. Die Frage der Einhaltung der Vorschriften verdient größere Aufmerksamkeit, als ihr zuweilen in der Vergangenheit geschenkt wurde. Laut einem vor kurzem in der *International Labour Review* erschienenen Artikel über Geltungsbereich und Einhaltung der Vorschriften in elf Entwicklungsländern erhielt ein Drittel der 326 Millionen Lohnempfänger, die in den elf untersuchten Ländern unter die gesetzliche Mindestlohnregelung fielen, weniger als das gesetzliche Minimum, was anzeigt, dass die Vorschriften in beträchtlichem Umfang nicht beachtet wurden. Zudem stellten die Autoren fest, dass die Durchschnittslöhne von Arbeitnehmerinnen, die weniger als den Mindestlohn verdienten, in neun der Länder unter denen der männlichen Arbeitnehmer lagen; d.h., dass Frauen von der Nichtbeachtung stärker betroffen waren. Dasselbe galt auch für ethnische und rassische Minderheiten und für Arbeitnehmer in informellen Beschäftigungsverhältnissen.⁹ Nach jüngsten Schätzungen sind 3,5 bis 6,5 Prozent aller unter die Mindestlohnregelung fallenden Lohnarbeiter in New York und Kalifornien von der mangelnden Ein-

⁹ Siehe U. Rani u.a.: "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", in *International Labour Review*, a.a.O., S. 392.

haltung der Vorschriften betroffen, was insgesamt einen wöchentlichen Einkommensverlust in Höhe von bis zu 48,8 Millionen US-Dollar für die Arbeitnehmer bedeutet.¹⁰

50. Es gibt unterschiedliche Gründe für die mangelnde Einhaltung. Wenn beispielsweise die Mindestlöhne zur Festlegung der Löhne vieler verschiedener Berufskategorien herangezogen werden, droht das Mindestlohnsystem zu kompliziert zu werden und die Beachtung der Vorschriften zu bremsen. In einer solchen Situation besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer über den entsprechenden Mindestlohn nicht im Bilde sind und dieser daher nicht angewandt wird.¹¹ Ferner ist in einer solchen Situation die Wahrscheinlichkeit geringer, dass der Mindestlohn zu einer Bezugsgröße für informelle Lohnvereinbarungen wird. Auch die Höhe, auf die der Mindestlohn festgesetzt wird, kann Einfluss auf seine Beachtung haben. Ist der Mindestlohn zu niedrig, so wird er zwar beachtet, aber sein Ziel, die Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen, wird nicht erreicht. Ist er zu hoch, so kann dies wiederum seine Beachtung gefährden. Auch eine Vielzahl länderspezifischer Faktoren sind für die Frage der Einhaltung ausschlaggebend. Wie Abbildung 3.3 zeigt, ist es möglich, dass zwei Länder das gleiche Mindestlohnniveau und einen unterschiedlichen Grad an Einhaltung aufweisen (in diesem Fall Costa Rica und Peru) oder dass in zwei Ländern trotz unterschiedlicher Mindestlöhne ein ähnlicher Einhaltungsgrad festzustellen ist (Uruguay und Chile). In diesen Ländern haben unterstützende Maßnahmen, neben der Höhe des Mindestlohns, maßgeblich die Beachtung des Mindestlohns gefördert, und damit erklären sich zum Teil die Unterschiede beim Grad der Beachtung in den untersuchten Ländern.¹² In Costa Rica z. B. wurde 2010 eine nationale Kampagne zum Mindestlohn lanciert, um die in dem Land relativ stark verbreitete Nichtbeachtung der einschlägigen Vorschriften durch Sensibilisierungsmaßnahmen, die Einrichtung einer telefonischen Hotline für Arbeitnehmer und verstärkte gezielte Kontrollen seitens der Arbeitsaufsicht zu verringern.¹³ In Indien hat die Einhaltung der Mindestlohnvorschriften zwischen 2004-05 und 2009-10 erheblich zugenommen, zum Teil infolge des Nationalen Beschäftigungsgarantieprogramms für ländliche Gebiete (National Rural Employment Guarantee Scheme), das den Arbeitnehmern Beschäftigung zu Mindestlöhnen und ein rechtsverbindliches Fundament bot, auf dessen Grundlage die Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt ähnliche oder höhere Löhne aushandeln konnten.¹⁴

¹⁰ Siehe Eastern Research Group: *The social and economic effects of wage violations: Estimates for California and New York*, Schlussbericht an das US-Arbeitsministerium, Dez. 2014.

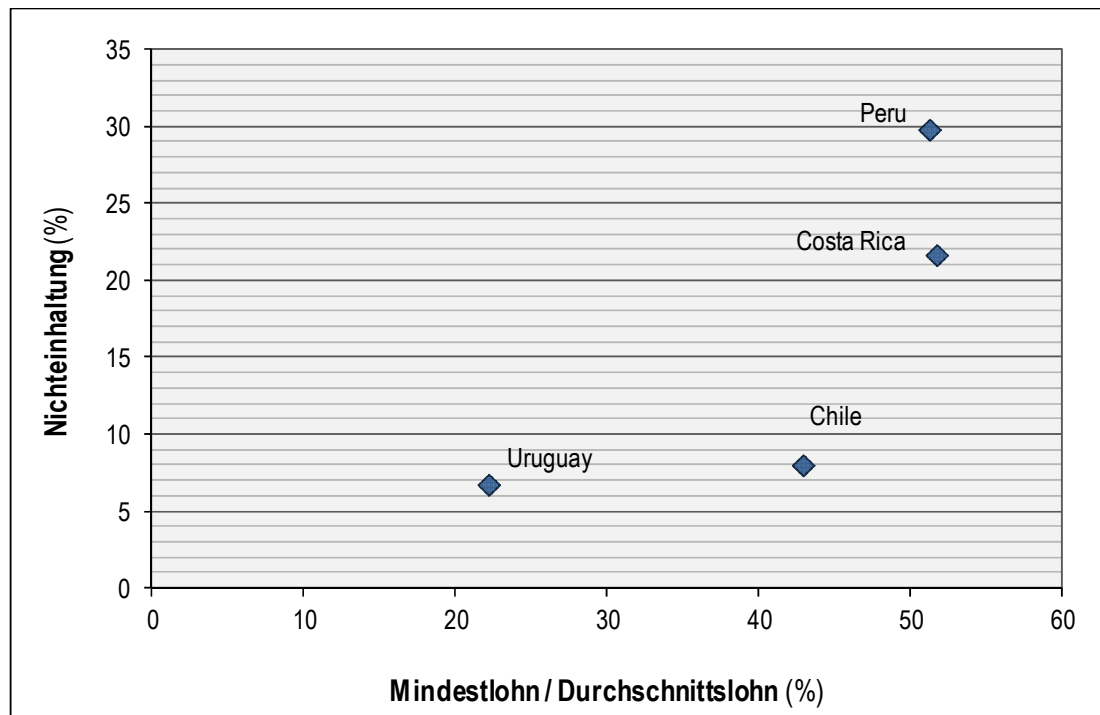
¹¹ Siehe IAA: *Growth, employment and social cohesion in the Dominican Republic*, IAA-Hintergrundpapier für die dreigliedrigen Beratungen des IAA und des IWF zu dem Thema „Beschäftigungsintensives und inklusives Wachstum in der Dominikanischen Republik“, Santo Domingo, Dominikanische Republik, 30. Jan. 2013.

¹² Siehe A. Marinakis (Hrsg.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* [Mangelnde Beachtung des Mindestlohns in Lateinamerika: das Gewicht der wirtschaftlichen und institutionellen Faktoren] (Santiago, IAA, 2014).

¹³ Siehe T.H. Gindling, N. Mossaad und J.D. Trejos: *Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica: Una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos* [Die Folgen einer verbesserten Beachtung des gesetzlichen Mindestlohns in Costa Rica: eine Bewertung der Auswirkungen der nationalen Kampagne zum Mindestlohn] (Universität von Costa Rica, Institut für Wirtschaftsforschung, 2013).

¹⁴ Siehe J. Jeyaranjan: „Women and pro-poor policies in rural Tamil Nadu: An examination of practices and responses“, in *Economic and Political Weekly* (2011, Bd. 46, Nr. 43, Okt.), S. 64-74; U. Rani und P. Belser: „The effectiveness of minimum wages in developing countries: The case of India“, in *International Journal of Labour Research* (2012, Bd. 4, Nr. 1), S. 45-66.

Abbildung 3.3. Mindestlohn im Verhältnis zum Durchschnittslohn und Nichteinhaltung des Mindestlohns in städtischen Gebieten, 2011



Anmerkung: Als Maßstab der Nichteinhaltung dient der Prozentsatz von Lohnarbeitern, die weniger als den jeweiligen Mindestlohn verdienen.

Quelle: Marinakis, a.a.O.

3.1.2. Lohnschutz

51. Ungeachtet internationaler und innerstaatlicher Gesetzesnormen zum Schutz der Löhne stellen sich weiterhin gewichtige Herausforderungen, wenn es darum geht, den Arbeitnehmern angemessene Löhne zu sichern (gegebenenfalls einschließlich Überstundenentgelt). Verspätete, zu geringe oder ausbleibende Lohnzahlung sind nach wie vor endemische Probleme, vor allem bei gering qualifizierten Arbeitnehmern und Migranten. In den Vereinigten Staaten sind die meisten lohnbezogenen Rechtsklagen im Gaststätten- und Hotelgewerbe und bei den Hausmeisterdiensten anzutreffen.¹⁵ In China war zu Beginn der 2000er Jahre die große Mehrheit der Arbeitnehmerproteste und Streiks Lohnrückständen geschuldet; häufig handelte es sich bei den Betroffenen um Arbeitsmigranten in Branchen wie dem Baugewerbe.¹⁶ Auch Arbeitnehmer, die von einem Land in ein anderes migrieren, können auf Schwierigkeiten mit Lohnzahlungen stoßen, und aufgrund sprachlicher und rechtlicher Barrieren kann es ihnen schwerer fallen, die Zahlung von Lohnschulden zu erreichen.¹⁷ Werden Lohnzahlungsprobleme infolge einer Wirtschafts-

¹⁵ Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, Abteilung Lohn und Arbeitszeit: Daten für 2013. Von den 13754 bei der Abteilung Lohn und Arbeitszeit eingegangenen Fällen betrafen 44 Prozent das Gaststättengewerbe. Siehe <http://www.dol.gov/whd/statistics/> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

¹⁶ Siehe China Labour Bulletin: *A Decade of Change: The Workers' Movement in China 2000-10* (Hongkong, März 2012); "Unpaid wages in China: Can't pay, won't pay: Companies' cash is drying up, with dire consequences for their workers", in *The Economist*, 29. Okt. 2011, abrufbar unter <http://www.economist.com/node/21534838> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

¹⁷ Siehe J. Wells und B. Fernz: *Improving employment standards in construction in Qatar: Final Report*, Engineers Against Poverty, Juli 2014.

krise zu einem Merkmal der staatlichen Zahlungspraxis, so hat dies einen Multiplikatoreffekt für die Wirtschaft. Lohnrückstände waren Ende der neunziger Jahre in den Volkswirtschaften im Übergang ein beträchtliches Problem und haben dazu geführt, dass der gesamtwirtschaftliche Konsum um 8 bis 16 Prozent zurückgegangen ist.¹⁸

52. Die Frage, wie hoch die Bezahlung ist, kompliziert sich, wenn Überstunden ins Spiel kommen. Überstunden sind sowohl eine Frage der Bezahlung als auch der Arbeitszeit. Da sie nicht selten zu einem höheren Satz als normale Arbeitsstunden vergütet werden müssen, können Uneinigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern leicht zu förmlichen Rechtsklagen in der Frage der Bezahlung führen. Oftmals werden staatlicherseits keine Daten über lohnbezogene Klagen im Allgemeinen und überstundenbezogene Klagen im Besonderen erhoben oder sind keine solchen staatlichen Daten verfügbar. Es gibt jedoch eine Reihe von Beispielen, die das Ausmaß der Probleme bei der Vergütung von Überstunden aufzeigen. In der kanadischen Provinz Ontario z. B. zählten Klagen, die die Vergütung von Überstunden betreffen, zu den fünf Beschwerdegegenständen, mit denen die Arbeitsaufsicht am häufigsten befasst wurde.¹⁹ In Singapur stehen solche Klagen über einen Zeitraum von zehn Jahren gesehen durchgängig an zweiter Stelle bei den häufigsten lohnbezogenen Klagen.²⁰ Diese Angaben beruhen allerdings lediglich auf den Fällen, die bei den innerstaatlichen Behörden eingegangen sind; es gibt so gut wie keine Untersuchungen oder Daten, aus denen hervorginge, ob Probleme bei der Vergütung von Überstunden in einem bestimmten Wirtschaftszweig oder Land stärker verbreitet sind als in einem anderen.

53. Lohnschutz wird erleichtert, wenn es gesellschaftliche Akteure und gesetzliche Einrichtungen gibt, die die Arbeitnehmer unterstützen. Gewerkschaften kommt eine wesentliche Rolle dabei zu sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer in vollem Umfang und pünktlich entlohnt werden. In Australien haben die Gewerkschaften eine Regulierungsfunktion wahrgenommen, die durch den Rechtsrahmen des föderalen Schlichtungs- und Schiedssystems unterstützt wurde; zu dieser Funktion gehörte es, darüber zu wachen und dafür Sorge zu tragen, dass die vereinbarten gesetzlichen Zahlungsleistungen, wie sie von den Sozialpartnern und den Behörden festgelegt wurden, sowohl den Gewerkschaftsmitgliedern als auch den anderen Arbeitnehmern in den einschlägigen Branchen oder Berufssparten tatsächlich erbracht werden.²¹ Die Arbeitsaufsichtsämter und die Arbeitsgerichte oder -schiedsgerichte spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle, wenn die Lohnschutzvorschriften verletzt werden. Diese Einrichtungen bedürfen indes angemessener Mittel, damit sie die Vorschriften ordnungsgemäß durchsetzen können. In zahlreichen Entwicklungsländern kann diese Aufgabe außerordentlich problematisch sein, und es können sich infolgedessen Lohnzahlungsprobleme ergeben, die sich negativ auf die Arbeitnehmer, ihre Familien und die lokale Wirtschaft auswirken.²² Vor dem

¹⁸ Siehe D. Boyarchuk, L. Maliar und S. Maliar: "The consumption and welfare implications of wage arrears in transition economies", in *Journal of Comparative Economics* (2005, Bd. 33, Nr. 3), S. 540-564.

¹⁹ Arbeitsministerium von Ontario, Statistische Daten zu Untersuchungen und Aufsichtsmaßnahmen, überarbeitet im Juli 2014, abrufbar unter <http://www.labour.gov.on.ca/english/es/pubs/enforcement/investigations.php> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

²⁰ Statistik des Arbeitsministeriums von Singapur, abrufbar unter <http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/default.aspx> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

²¹ Siehe T. Hardy und J. Howe: "Partners in Enforcement? The New Balance between Government and Trade Union Enforcement of Employment Standards in Australia", in *The Australian Journal of Labour Law* (2009, Bd. 23, Nr. 3), S. 306-336.

²² N. Ghosheh: *Wage Protection Legislation in Africa* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 38, 2012).

Hintergrund begrenzter Mittel kommt der strategischen Bekämpfung von Verstößen gegen die Lohnvorschriften ausschlaggebende Bedeutung zu. Nach den Ergebnissen von Forschungsarbeiten sollte dies Folgendes einschließen: prioritäre Behandlung bestimmter Branchen, verstärkte Abschreckungsmaßnahmen, Integrierung der mit Klagen und der mit Untersuchungen befassten Tätigkeiten und Entwicklung von Strategien für eine nachhaltige Durchsetzung der Vorschriften.²³

54. Es können auch andere institutionelle Maßnahmen zur Verbesserung des Lohnschutzes getroffen werden. Im Vereinigten Königreich beispielsweise ist die Finanz- und Zollbehörde (Her Majesty's Revenue and Customs), die nicht den Status eines Ministeriums besitzt, für die Erhebung von Steuern und die Durchsetzung des Lohnschutzes zuständig. Sie ist gesetzlich verpflichtet, mit dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Qualifikationen zusammenzuarbeiten, um die Maßnahmen hinsichtlich Mindestlöhnen und Verstößen gegen die einschlägigen Vorschriften miteinander abzustimmen.²⁴ In diesem Fall fungiert diese Behörde als Durchsetzungsorgan, das Beschwerden in derselben Weise nachgehen kann, wie ein Arbeitsaufsichtsamt Untersuchungen durchführen und Sanktionen verhängen würde. So können lohnbezogene Klagen von Ermittlern geprüft werden, die über die Ausbildung und die Qualifikation zur Überprüfung von Finanzbuchhaltungen verfügen. Ferner ermöglicht dies in solchen oft schwierigen und zeitraubenden Fällen eine gemeinsame Nutzung der verfügbaren Mittel.

3.2 Arbeitszeit

55. Lange Arbeitszeiten haben nicht nur tiefgreifende Folgen für Arbeitnehmer, die wenig Einfluss auf ihre Arbeit oder ihre Arbeitsumgebung nehmen können (z. B. Hausangestellte), sondern wirken sich auch auf Arbeitnehmer aus, die mehr Entscheidungsspielraum haben und besser entgolten werden (z. B. Bankmitarbeiter und Juristen). Für andere wiederum besteht das Problem nicht in zu langen, sondern in zu kurzen Arbeitszeiten und somit einem unsichereren Einkommen oder in so stark schwankenden Arbeitszeiten, dass ihnen die Organisation ihres Privat- und Familienlebens erschwert wird.

3.2.1. Lange Arbeitszeiten

56. Lange Arbeitszeiten haben zu den ersten Arbeitszeitregelungen Anlass gegeben; heute gelten in den meisten Ländern Begrenzungen für Arbeitszeit und Überstunden sowie Vorschriften über die Vergütung von Überstunden und über Jahresurlaub. Doch viele Arbeitnehmer kommen nicht in den Genuss dieser Schutzmaßnahmen, sei es weil sie selbständig und somit vom Geltungsbereich der Arbeitsrechtsvorschriften ausgeschlossen sind, sei es weil sie in einer Berufssparte tätig sind, die von den Rechtsvorschriften ausgeklammert ist, oder sei es weil sie in informellen oder formellen Beschäftigungsverhältnissen stehen, bei denen die Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden. Vom Geltungsbereich der Vorschriften ausgeklammert sind häufig Familienarbeitskräfte (z. B. in Bangladesch und auf den Philippinen), unregelmäßig Erwerbstätige (z.B. im Plurinationalen Staat Bolivien, in Honduras, Malaysia und Singapur), landwirtschaftliche Arbeitskräfte (z. B. in Argentinien, der Republik Korea und Thailand) und Hausan-

²³ D. Weil: "A Strategic Approach to Labour Inspection", in *International Labour Review* (2008, Bd. 147, Nr. 4), S. 349-375.

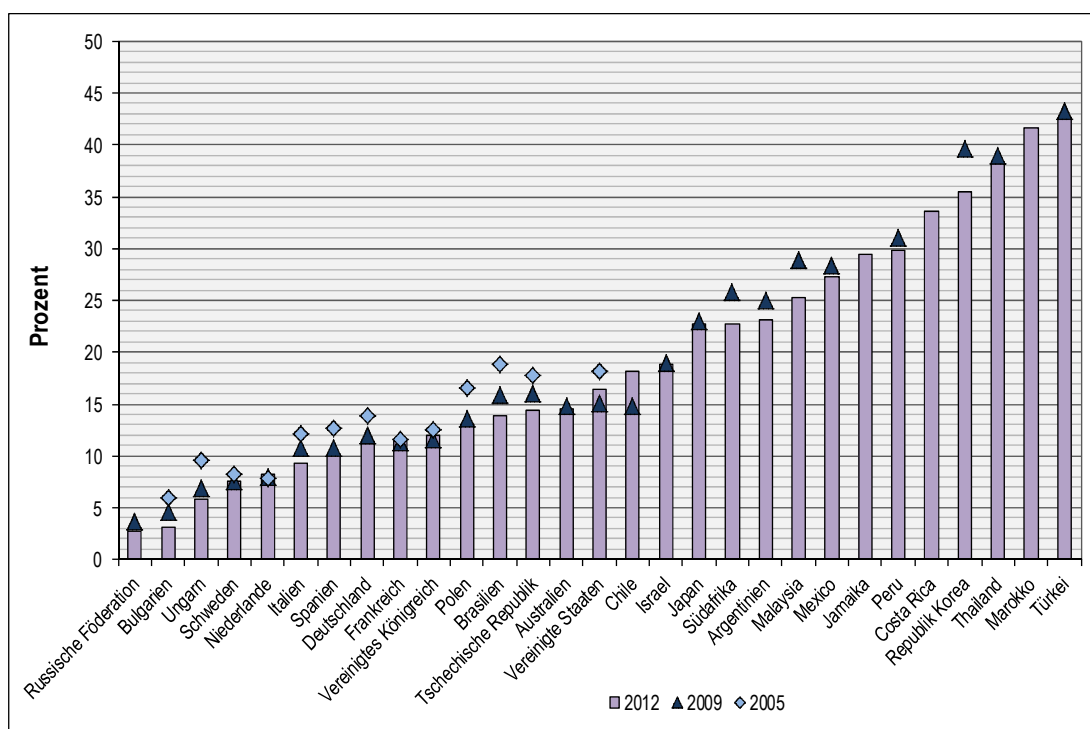
²⁴ Siehe die Webseite des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation und Qualifikationen des Vereinigten Königreichs: <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/layer?r.l1=1073858787&r.l2=1081657912&r.s=tl&topicId=1096714534>, sowie die Webseite der Finanz- und Zollbehörde: <http://www.hmrc.gov.uk/pay/payroll/day-to-day/nmw.htm> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

gestellte. Nach einer IAA-Untersuchung von 2013 zum Rechtsschutz von Hausangestellten galt für 29,7 Millionen Hausangestellte (nahezu 57 Prozent der Gesamtzahl) keinerlei Begrenzung der normalen Wochenarbeitszeit, und für weitere 1,9 Millionen (3,6 Prozent) galten weniger günstige Arbeitszeitbegrenzungen als für andere Arbeitnehmer. Im Ergebnis liegt die tatsächliche Durchschnittsarbeitszeit von Hausangestellten oft beträchtlich über dem Durchschnitt in den jeweiligen Ländern.²⁵

57. Eine weitere oftmals von der gesetzlichen Arbeitszeitbegrenzung ausgeschlossene Berufskategorie bilden die „Angestellten mit Managementaufgaben“, auch wenn in einigen Ländern für diesen Ausschluss Einkommensschwellen gelten, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer mit routinemäßigen Überwachungsaufgaben von den Arbeitgebern in diese Kategorie eingestuft werden. Zu den Ländern, die Personal mit Managementaufgaben ausklammern, gehören Argentinien, Costa Rica, Frankreich, Japan, Kanada, die Philippinen, Schweden, Singapur, Sri Lanka, Südafrika und die Vereinigten Staaten.

58. Angesichts der zahlreichen Lücken im Geltungsbereich der Arbeitszeitvorschriften, aber auch aufgrund der nicht sehr gewissenhaften Beachtung der Vorschriften ist es nicht erstaunlich, dass ein beträchtlicher Anteil der Beschäftigten in der Praxis sehr lange Arbeitszeiten hat (d.h. über 48 Stunden in der Woche). Dies gilt für über 40 Prozent der Arbeitnehmer auf Mauritius und in der Türkei, über 30 Prozent in Peru und der Republik Korea und über 20 Prozent in Argentinien, Japan, Malaysia und Mexiko (Abbildung 3.4). Auch unter Selbständigen sind lange Arbeitszeiten weit verbreitet (Abbildung 3.5). In Europa ist der Anteil der Beschäftigten mit langen Arbeitszeiten zwar gering, doch in manchen europäischen Ländern wie Frankreich und Schweden ist die Wahrscheinlichkeit langer Arbeitszeiten für Selbständige sechsmal größer als für abhängig Beschäftigte.

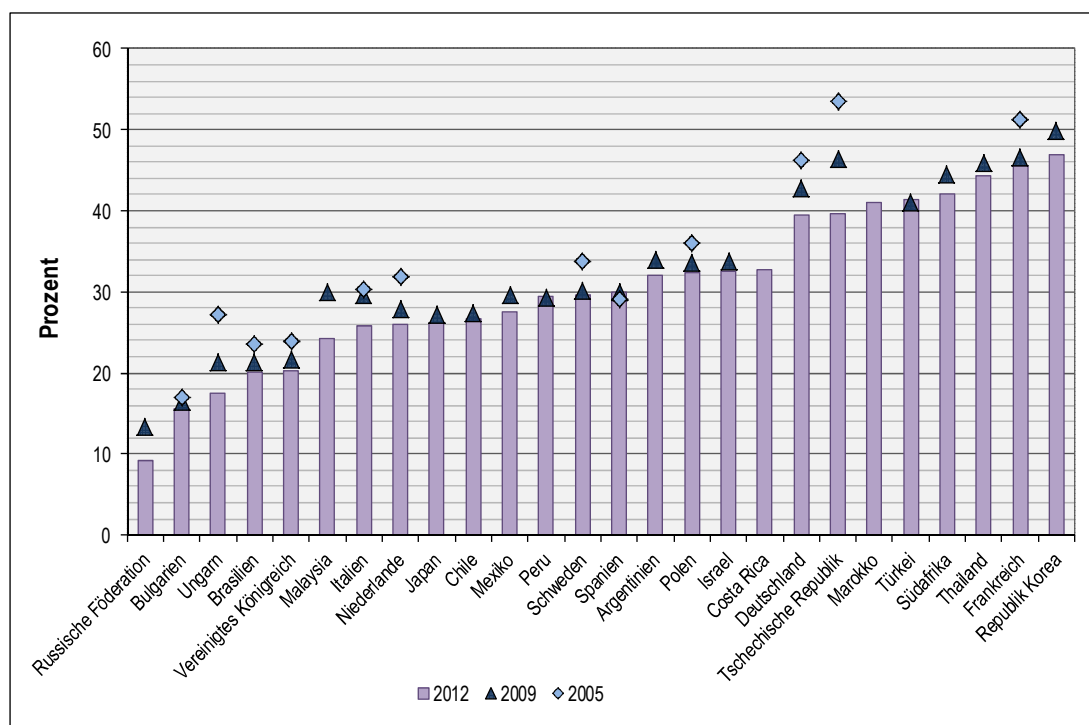
Abbildung 3.4. Erwerbstätige mit einer Wochenarbeitszeit von mehr als 48 Stunden – prozentualer Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl in den Jahren 2012, 2009 und 2005



Quelle: Nationale Arbeitskräfteerhebungen, Erhebung über die Arbeitskräfte in der Europäischen Union, ILOSTAT und OECD.

²⁵ IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, a.a.O.

Abbildung 3.5. Selbständig Erwerbstätige mit einer Wochenarbeitszeit von mehr als 48 Stunden – prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der selbständig Erwerbstätigen in den Jahren 2012, 2009 und 2005



Quelle: Nationale Arbeitskräfteerhebungen, Erhebung über die Arbeitskräfte in der Europäischen Union, ILOSTAT und OECD.

59. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, haben die Länder ihre Standardarbeitswochen verkürzt und Obergrenzen für Überstunden festgelegt; manche Länder haben auch den Geltungsbereich ihrer Rechtsvorschriften zur Arbeitszeitbegrenzung ausgedehnt, um zuvor ausgeschlossene Gruppen wie Hausangestellte einzubeziehen. Außerdem haben einige Länder Rechtsvorschriften erlassen, um Teilzeitarbeit besserer Qualität zu fördern und den Einfluss der Arbeitnehmer auf ihren Arbeitszeitplan zu stärken.

60. In Anbetracht der negativen Folgen sehr langer Arbeitszeiten, insbesondere für die Gesundheit, haben einige Länder unlängst Maßnahmen zur Begrenzung der Wochenarbeitszeit ergriffen. In Japan arbeitet fast ein Drittel der beschäftigten Männer mehr als 48 Stunden in der Woche, was weit über den Arbeitszeittrends in den meisten Industriestaaten liegt. Eine beunruhigende Folge dieser Arbeitskultur ist in den frühen siebziger Jahren festgestellt worden: Tod aufgrund übermäßiger Arbeitsbelastung (*karoshi*). Als Reaktion auf die einschlägigen Besorgnisse und auf die Kampagnen von Familienangehörigen Verstorbener hat das japanische Parlament 2014 ein Gesetz zur Förderung von Maßnahmen eingeführt, mit denen *karoshi* vorgebeugt werden soll. Mit diesem Gesetz wird der Regierung der Auftrag erteilt, Untersuchungen zu *karoshi* durchzuführen und einen Ausschuss zur Förderung von Vorbeugemaßnahmen einzusetzen; ferner wird darin der Grundsatz aufgestellt, dass die einschlägigen Parteien (Staat, Gebietskörperschaften und Unternehmen) zur Verhütung solcher Todesfälle eng zusammenzuarbeiten haben. Durch das Gesetz wurde außerdem der Monat November zum Monat der Sensibilisierung für *karoshi* erklärt, und die Regierung hat im September 2014 eine Hotline eingerichtet, um Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Frage der Arbeitsbedingungen und insbe-

sondere zur Frage übermäßiger oder unbezahlter Überstunden und durch übermäßige Überstunden verursachter Gesundheitsschäden anzuhören.²⁶

61. Teils aus Besorgnis über Todesfälle aufgrund übermäßiger Arbeitsbelastung (*kwarosa*), teils aber auch zur Förderung längerer Freizeit hat die Republik Korea die gesetzliche Standardwochenarbeitszeit über einen Zeitraum von sieben Jahren hinweg von 44 auf 40 Stunden reduziert; die Begrenzung auf 40 Stunden gilt seit 2011 für alle Arbeitnehmer, die unter das Arbeitsnormengesetz fallen.²⁷ Infolge dieser Gesetzesänderungen haben sich die Arbeitszeiten verringert, und zwar am stärksten für die Arbeitnehmer, die zuvor besonders lange arbeiteten.

62. Hausangestellte sind bei den Arbeitszeitvorschriften häufig ausgeklammert worden. Dies gilt insbesondere für im Arbeitgeberhaushalt wohnende Hausangestellte, von denen oftmals erwartet wurde, dass sie rund um die Uhr zur Verfügung stehen. Die Vorbereitungsarbeiten für das Übereinkommen über Hausangestellte, 2011 (Nr. 189) und dessen Annahme im Juni 2011 haben einige Länder zu einer Reform ihrer Arbeitszeitgesetze bewogen, mit der die Tages- und Wochenarbeitszeiten für Hausangestellte begrenzt wurden und diese Angestellten Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub erhielten. In Vietnam z. B. wurde im Zuge einer weitreichenden Reform zur Ausdehnung des Schutzes der Hausangestellten das Recht auf eine ununterbrochene Ruhezeit von 24 Stunden in der Woche oder vier freie Tage im Monat festgeschrieben, sowie das Recht auf eine Ruhezeit von acht Stunden – und davon mindestens sechs Stunden ohne Unterbrechung – innerhalb jedes 24-Stunden-Zeitraums. In Thailand wird durch eine neue Ministerialverordnung das Recht auf mindestens einen freien Tag in der Woche, nicht weniger als 13 traditionelle Feiertage im Jahr und – nach einem Jahr ununterbrochenen Dienstes – sechs Tage bezahlten Urlaub gewährleistet. Hausangestellte erhalten nun auch Feiertagslohnsätze, wenn sie an Feiertagen arbeiten müssen, und haben Anspruch auf Krankheitsurlaub sowie auf Auszahlung nicht genutzter Urlaubstage bei Beendigung ihres Vertrags. Die Gesetzesinitiative hat positive Auswirkungen auf über 250.000 Hausangestellte in Thailand. In anderen Ländern, in denen Hausangestellte bereits einen gewissen Schutz genossen, wurden Maßnahmen ergriffen, um ihnen den gleichen Schutz wie den anderen Arbeitnehmern zu gewähren. In Argentinien beispielsweise werden in einem neuen Gesetz die Arbeitsrechte von Hausangestellten festgelegt, einschließlich Überstundenvergütung, Krankheits- und Mutterschaftsurlaub, einer Höchstarbeitszeit von 48 Stunden in der Woche, einer wöchentlichen Ruhezeit und bezahlten Jahresurlaubs. In Brasilien wurde durch eine Verfassungsänderung den Hausangestellten das gleiche Schutzniveau wie allen anderen Arbeitnehmern eingeräumt; in der Praxis bedeutet das, dass die Arbeitszeitbegrenzung (44 Stunden in der Woche) und die Regeln für Überstunden nunmehr gesetzlich festgeschrieben sind, was zuvor nicht der Fall war.

3.2.2. Kurzzeitarbeit

63. Übermäßig lange Arbeitszeiten können Probleme aufwerfen, doch kurze Arbeitszeiten sind nicht immer das Ergebnis einer freien Entscheidung und können dem

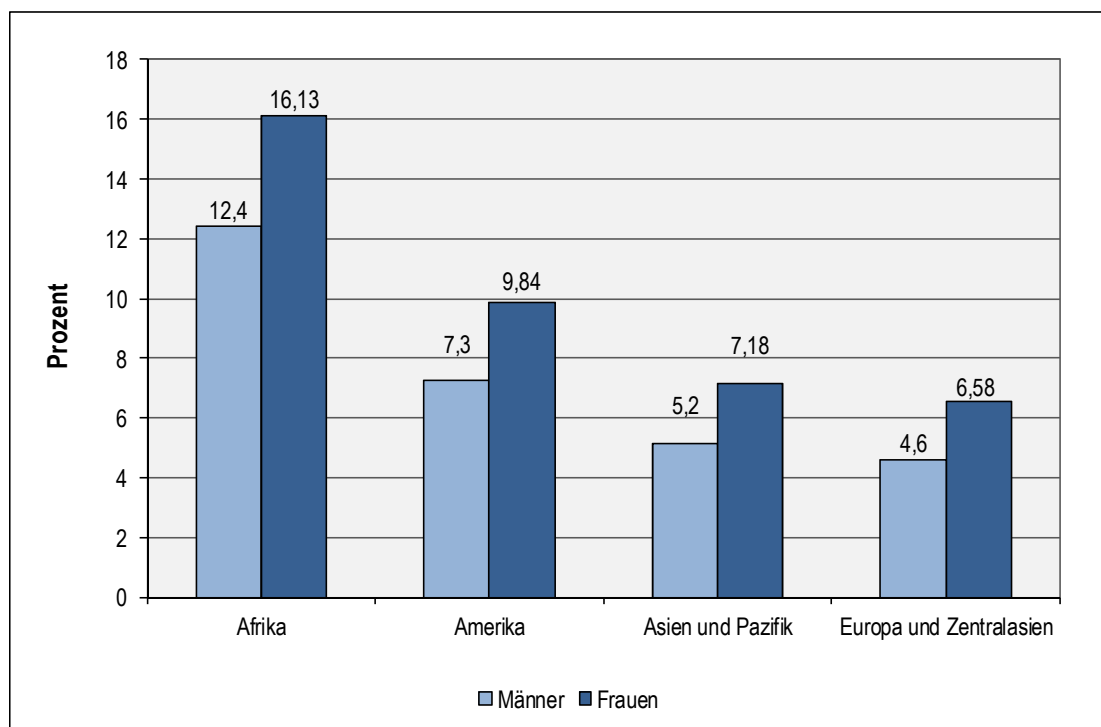
²⁶ Arbeitnehmer, die nicht unter das japanische Arbeitsnormengesetz fallen, hauptsächlich Beschäftigte in Kleinstbetrieben, bleiben vom Geltungsbereich der Vorschriften ausgeschlossen. Siehe S. North und R. Morioka: "Japan tackles the karoshi taboo", in *Asia Times Online*, 5. Mai 2014, abrufbar unter <http://www.atimes.com/atimes/Japan/JAP-02-050514.html>, und IAA: "Case study: Karoshi: Death from overwork", 23. Apr. 2013, abrufbar unter http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_211571/lang=en/index.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

²⁷ Siehe Yonhap News Agency: "Overwork culture proves hard to dismiss", 25. Apr. 2013, abrufbar unter http://english.yonhapnews.co.kr/n_feature/2013/04/24/61/4901000000AEN20130424009700315F.html [abgerufen am 5. Febr. 2015].

Umstand geschuldet sein, dass nur eine begrenzte Zahl von Arbeitsstunden angeboten wird, mit der Folge, dass die Einkünfte der betroffenen Arbeitnehmer unsicher werden. In manchen Fällen kann eine zu geringe Arbeitszeit die Folge von Regelungen sein, die Schwellen für Sozialversicherungs- und andere Leistungen vorsehen und es so für die Unternehmen vorteilhafter machen, wenn sie den Arbeitnehmern nur eine begrenzte Zahl von Arbeitsstunden anbieten.²⁸ Gibt es keine Mindestarbeitszeitvorschriften, so besteht für den Arbeitgeber womöglich keinerlei Verpflichtung, eine Mindestzahl oder eine bestimmte Zahl von Arbeitsstunden anzubieten.

64. Unter den statistischen Begriff „zeitbezogene Unterbeschäftigung“ fallen Personen, a) die mehr Stunden arbeiten möchten, b) die für zusätzliche Arbeitsstunden verfügbar sind und c) deren Arbeitszeit unter einer (in dem betreffenden Land geltenden) arbeitszeitbezogenen Schwelle liegt. Abbildung 3.6 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Unterbeschäftigung weltweit. Sie zeigt, dass die Rate der zeitbezogenen Unterbeschäftigung im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung zwischen rund 5 Prozent in Europa und rund 15 Prozent in Afrika schwankt. Diese Rate ist in allen Regionen bei Frauen erheblich höher als bei Männern. Sie ist in einer Reihe von Entwicklungsländern wie Bangladesch (20,3 Prozent), Costa Rica (13,8 Prozent) und Indonesien (14,1 Prozent) ziemlich hoch und steigt seit der Krise auch in entwickelten Ländern an, vor allem in Spanien (von 7,3 auf 10,2 Prozent) und im Vereinigten Königreich (von 3,5 auf fast 8 Prozent). In den Vereinigten Staaten hatten sich 27 Prozent der Arbeitnehmer, die im

Abbildung 3.6. Inzidenz teilzeitbezogener Unterbeschäftigung als Anteil an der Gesamtbeschäftigung, 2010



Anmerkung: Auf der Grundlage von 87 Ländern, nach IAO-Regionen zusammengefasst, nicht gewichteter Durchschnitt; für die arabischen Staaten liegen keine Angaben vor.

Quelle: ILOSTAT.

²⁸ Siehe S.E. Gleason (Hrsg.): *The shadow workforce: Perspectives on contingent work in the United States, Japan and Europe* (Kalamazoo, Michigan, Upjohn Institute for Employment Research, 2006).

August 2014 Teilzeit arbeiteten, nicht aus freien Stücken für Teilzeitarbeit entschieden.²⁹ In dem Land hingegen mit dem höchsten Anteil von Arbeitnehmern in Teilzeitarbeit mit wenigen oder sehr wenigen Arbeitsstunden, nämlich den Niederlanden, liegt die zeitbezogene Unterbeschäftigung äußerst niedrig (bei lediglich 1,6 Prozent), was darauf hindeutet, dass nahezu alle Teilzeitarbeitenden in diesem Land dies freiwillig tun.

3.2.3. Förderung qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeit

65. Teilzeitarbeit kann helfen, Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die ansonsten möglicherweise nicht gearbeitet hätten, und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu halten, die keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen können. Um eine ungleiche Behandlung von Teilzeitarbeitenden zu vermeiden, sind auf Länderebene Maßnahmen zur Förderung qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeit ergriffen worden; so wurden Gleichbehandlungsvorschriften sowie Vorschriften verabschiedet, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeit hin und her zu wechseln.³⁰ Durch die Gleichbehandlungsvorschriften erhalten Teilzeitarbeitnehmer die gleichen Rechte und Leistungsansprüche wie Vollzeitbeschäftigte in vergleichbarer Position, wenn auch nur anteilmäßig. In den Niederlanden wird unterschiedliche Behandlung, die sich auf die Zahl der Arbeitsstunden gründet, durch das Gesetz von 1996 über Gleichbehandlung (Arbeitszeit) für viele Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses untersagt.³¹ Das zweite für Teilzeitarbeit wichtige niederländische Gesetz ist das Gesetz von 2000 über die Anpassung der Arbeitszeit, das es den Beschäftigten unter bestimmten Bedingungen ermöglicht, die mit ihrem gegenwärtigen Arbeitgeber vereinbarte Arbeitszeitregelung abzuändern. Das Gesetz hat auch zum Ziel, Männer zu Teilzeitarbeit zu ermutigen, soweit sie dies wünschen, und ist daher wichtig für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter.³²

66. Eine weitere wichtige Strategie zur Reformierung der Teilzeitarbeit besteht in der Stärkung des Rechts der Arbeitnehmer, Abänderungen ihrer Arbeitszeiten zu beantragen und insbesondere nach einem Übergang von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigung wieder zu Vollzeitarbeit zurückzukehren – die sogenannte „Umkehrbarkeitsfrage“. Maßnahmen in diesem Sinne erleichtern die Wiedereingliederung von Eltern, die nach einem Mutterschafts- oder Elternurlaub wieder eine bezahlte Arbeit aufnehmen, und helfen die „Teilzeitfalle“ zu vermeiden. In Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Polen räumen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften abhängig Beschäftigten, die innerhalb desselben Betriebs von Vollzeit- zu Teilzeitarbeit übergegangen sind, das Recht ein, zu Vollzeitbeschäftigung zurückzukehren.

67. Eine neue Entwicklung bei den Maßnahmen zur Teilzeitarbeit ist die Festsetzung von Arbeitszeitmindestschwellen. In Frankreich wurde im Juni 2013 das Gesetz über die Arbeitsplatzsicherheit verabschiedet, mit dem die Regelung für Teilzeitarbeit erheblich abgeändert und grundsätzlich eine Mindestarbeitszeit von 24 Stunden in der Woche vor-

²⁹ Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, Amt für Arbeitsstatistik: Economic News Release, abrufbar unter <http://www.bls.gov/news.release/empst.t08.htm> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

³⁰ Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist ein zentraler Bestandteil des Übereinkommens über Teilzeitarbeit, 1994 (Nr. 175), sowie der Richtlinie 97/81/EC des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit. Siehe auch C. Fagan u.a.: *In search of good quality part-time employment* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 43, 2013).

³¹ J. Visser u.a.: „The Netherlands: From atypicality to typicality“, in S. Sciarra, P. Davies und M. Freedland (Hrsg.): *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis* (Cambridge, Vereinigtes Königreich, Cambridge University Press, 2004).

³² a.a.O.

gesehen wird. Nach dem Gesetz müssen Verhandlungen über die Gestaltung der Teilzeitarbeit aufgenommen werden, wenn mindestens ein Drittel der Arbeitskräfte in dem betreffenden Sektor teilzeitbeschäftigt ist. Ausnahmen sind unter strikten Bedingungen zulässig, sei es auf Antrag des Beschäftigten oder durch eine Kollektivvereinbarung.

3.2.4. Verbesserte Arbeitszeitgestaltung

68. Zwei weitere wichtige Herausforderungen sind schwankende und unvorhersehbare Arbeitszeiten, insbesondere Arbeit auf Abruf, sowie der zunehmende Übergriff des Arbeitslebens auf das Privatleben infolge der Informationstechnologien.³³ Arbeit auf Abruf ist durch kurzfristige Benachrichtigung über anfallende Arbeit, stark schwankende Arbeitszeiten und geringen oder gar keinen Einfluss der Arbeitnehmer auf die zeitliche Planung der Arbeit gekennzeichnet. Im Einzelhandel ist die Zunahme unvorhersehbarer Arbeitszeiten zum Teil auf die Entwicklung ausgeklügelter Software zur Verfolgung der Kundenströme zurückzuführen, die es den Personalleitern ermöglicht, nur so viele Beschäftigte einzusetzen, wie für die voraussichtliche Kundennachfrage erforderlich sind. In den Vereinigten Staaten, in denen nur an wenigen Orten eine Vorabbenachrichtigung über anfallende Arbeitsstunden rechtlich vorgeschrieben ist, speisen Einzelhändler und Gaststätten Daten über Wetterprognosen, Absatzstrukturen und sonstiges in die Software ein, um die „optimale“ Zahl des erforderlichen Personals zu ermitteln. Läuft der Absatz schlechter als vorgesehen, so können die Personalleiter die Beschäftigten vor Ende des geplanten Einsatzes nach Hause schicken oder sogar den Einsatz in letzter Minute absagen.³⁴ Eine Erhebung über 200 Arbeitnehmer in Einzelhandelsgeschäften mit über 100 Beschäftigten in New York City ergab, dass lediglich für 40 Prozent dieser Arbeitnehmer eine Mindestzahl von Wochenarbeitsstunden galt.³⁵ Ähnlich zeigte eine Erhebung über Erwachsene in der beruflichen Anfangsphase (im Alter von 26 bis 32 Jahren) in der Verpflegungsbranche, dass 90 Prozent im vorangegangenen Monat Arbeitszeitschwankungen ausgesetzt waren, wobei die Abweichung von ihrer üblichen Arbeitszeit im Schnitt 68 Prozent betrug; die Hälfte dieser Arbeitnehmer kannten ihre Arbeitszeiten erst eine Woche oder noch kürzer im Voraus.³⁶

69. In anderen Ländern können unvorhersehbare Arbeitszeiten die Form von „Nullstunden“-Verträgen (Vereinigtes Königreich), „Arbeit auf Abruf“ (Deutschland) und von bestimmten Spielarten von „Gelegenheitsbeschäftigung“ (Australien) annehmen. Die Nullstunden-Verträge haben im Vereinigten Königreich die Aufmerksamkeit der Medien auf sich gezogen und waren Gegenstand einer im Dezember 2013 eingeleiteten nationalen Konsultation. Mangels einer offiziellen Definition werden Nullstunden-Verträge als Vereinbarungen beschrieben, mit denen „sich Personen bereit erklären, im Bedarfsfall für Arbeit zur Verfügung zu stehen, ohne dass ihnen eine gewisse Zahl von Arbeitsstunden oder bestimmte Arbeitszeiten garantiert werden“. Mittels solcher Verträge „verfügen die Arbeitgeber über einen Pool von Personen, die im Bedarfsfall auf Abruf eingesetzt

³³ Arbeit auf Abruf ist von Bereitschaftsstunden im Rahmen eines Arbeitsvertrags zu unterscheiden, in dem auch eine Normalarbeitszeit festgelegt ist; solche Bereitschaftsstunden kommen z. B. in medizinischen Berufen häufig vor.

³⁴ Siehe „A Part-Time Life, as Hours Shrink and Shift“, in *The New York Times*, 28. Okt. 2012. Siehe auch „Working Anything but 9 to 5, Scheduling Technology Leaves Low-Income Parents with Hours of Chaos“, in *The New York Times*, 13. Aug. 2014.

³⁵ S. Luce, S. Hammad und D. Sipe: „Short-shifted“, Retail Action Project, 2014.

³⁶ S.J. Lambert, P.J. Fugiel und J.R. Henly: *Precarious Work Schedules among Early-Career Employees in the US: A National Snapshot* (University of Chicago, 2014).

werden können“.³⁷ Selbst wenn die Arbeitnehmer nicht vertraglich verpflichtet sind, einem vorgeschlagenen Einsatz zuzustimmen, kann der Druck, ihn zu akzeptieren, groß sein, aus Furcht davor, dass sonst später weniger Arbeitsstunden angeboten werden. Im April 2014 gab es schätzungsweise 1,4 Millionen „aktive“ Nullstunden-Verträge,³⁸ hauptsächlich in den Bereichen Beherbergung und Verpflegung, Verwaltung und unterstützende Dienstleistungen sowie Gesundheit und Sozialarbeit.³⁹ Der Anteil der Arbeitsplätze, an denen zumindest einige Beschäftigte im Rahmen von Nullstunden-Verträgen arbeiteten, hat sich zwischen 2004 und 2011 mit einem Anstieg von 4 auf 8 Prozent verdoppelt.⁴⁰

70. Stark schwankende und unvorhersehbare Arbeitszeiten wie im Rahmen von Arbeit auf Abruf stellen ein Hindernis für ein ausgewogenes Verhältnis von Beruf und Privatleben und für Einkommenssicherheit dar. Nach einer breiten Konsultation, die als Reaktion auf die Kontroversen um den weit verbreiteten Rückgriff auf Nullstunden-Verträge eingeleitet worden war, hat die Regierung des Vereinigten Königreichs im Juni 2014 beschlossen, die Verwendung einer Exklusivitätsklausel in Verträgen ohne Arbeitsstundengarantie zu untersagen; sie hat ferner ihrem Willen Ausdruck verliehen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber besser über Nullstunden-Verträge zu informieren und die Sozialpartner zur Ausarbeitung sektorspezifischer Verhaltenskodizes für eine korrekte Verwendung solcher Verträge zu ermutigen.⁴¹ In den Vereinigten Staaten haben acht Bundesstaaten und der District of Columbia gesetzlich vorgeschrieben, dass der Arbeitgeber einem Beschäftigten, der sich für einen vorgesehenen Einsatz zur Arbeit meldet, einen Mindestbetrag zahlen muss, selbst wenn dem Beschäftigten letztlich keine Arbeitsaufgabe erteilt wird; damit sollen die negativen Auswirkungen der im Einzelhandel weit verbreiteten eng bedarfsorientierten („just in time“) Zeitplanung verringert werden.⁴²

71. Ein Reihe von Ländern haben den Arbeitnehmern per Gesetz das Recht eingeräumt, flexible Arbeitszeiten oder andere Arten flexibler Arbeitsvereinbarungen wie Telearbeit zu beantragen; zu diesen Ländern zählen Argentinien, Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. In Australien wurde 2013 das Gesetz über gerechte Arbeitsbedingungen abgeändert, um das Recht, flexible Arbeitszeiten einschließlich Arbeitszeitverkürzung zu beantragen, auf weitere Arbeitnehmer auszudehnen. Im Vereinigten Königreich haben seit Juni 2014 alle Beschäftigten, die 26 Wochen oder

³⁷ Advisory Conciliation and Arbitration Service (ACAS): „The rise of the zero-hours contract“, abrufbar unter <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=388> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

³⁸ Genauer gesagt, bezieht sich die geschätzte Zahl von 1,4 Millionen, die aus einer vom Amt für nationale Statistiken des Vereinigten Königreichs im April 2014 veröffentlichten Erhebung über Arbeitgeber stammt, auf „Beschäftigungsverträge, die keine Mindeststundenzahl gewährleisten“ und in deren Rahmen innerhalb eines Zeitraums von zwei Wochen zwischen Ende Januar und Anfang Februar 2014 zumindest eine gewisse Zahl von Stunden gearbeitet wurde. Der Erhebung zufolge gab es außerdem ungefähr 1,3 Millionen weitere Verträge, in deren Rahmen im selben Zeitraum keine Arbeit geleistet worden ist.

³⁹ Amt für nationale Statistiken des Vereinigten Königreichs: Untersuchung der Beschäftigungsverträge, die keine Mindeststundenzahl gewährleisten, abrufbar unter <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/contracts-with-no-guaranteed-hours/zero-hours-contracts/art-zero-hours.htm> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁴⁰ Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Qualifikationen des Vereinigten Königreichs: *The 2011 Workplace Employment Relations Study – First findings*, zuletzt aktualisiert am 28. Juli 2014, abrufbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/the-2011-workplace-employment-relations-study-wers> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁴¹ Ministerium für Wirtschaft, Innovation und Qualifikationen des Vereinigten Königreichs: *Zero Hours Employment Contracts – Banning Exclusivity Clauses: Tackling Avoidance*, Aug. 2014, abrufbar unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/347034/bis-14-992-zero-hours-employment-contracts-exclusivity-clause-ban-avoidance.pdf [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁴² S. Luce, S. Hammad und D. Sipe: „Short-shifted“, a.a.O.

länger in einem Unternehmen arbeiten, die Möglichkeit, flexible Arbeitszeiten zu beantragen, und die Arbeitgeber sind gehalten, solche Anträge in angemessener Weise zu prüfen.⁴³ Flexible Arbeitszeiten sind eine Abweichung vom gewöhnlichen Arbeitszeitmuster und umfassen Teilzeitarbeit, Gleitzeit, Arbeitsplatzteilung und Arbeit von Zuhause aus (Tearbeit). Innovative Arbeitszeitregelungen wie Gleitzeit und komprimierte Arbeitswochen können bei angemessener Gestaltung sowohl für die Arbeitnehmer wie für die Unternehmen vorteilhaft sein.⁴⁴ Ein solcher Ansatz trägt den Wünschen der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber Rechnung und entspricht damit der Empfehlung betreffend die Verkürzung der Arbeitszeit, 1962 (Nr. 116).

72. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen es den Beschäftigten mehr und mehr, zu jeder Zeit und von jedem beliebigen Ort aus zu arbeiten. Doch arbeitsbezogene Telefonanrufe und E-Mail-Kontakte außerhalb der regulären Betriebszeiten können sich negativ auf die geistige Gesundheit der Arbeitnehmer auswirken und einem ausgewogenen Verhältnis von Beruf und Privatleben abträglich sein. Länderübergreifenden Untersuchungen zufolge führen solche Praktiken zu einem chronischen Mangel an Erholung und verstärkter Abwesenheit wegen Krankheit.⁴⁵ Diese Auswirkungen werden noch verschärft, wenn keine Strategien für die Grenzziehung zwischen bezahlter Arbeit und Privatleben vorgesehen sind.⁴⁶ Als Reaktion auf zunehmende Besorgnisse über Arbeitsstress haben eine Reihe von Unternehmen und Regierungen Maßnahmen getroffen, um diese Grenze deutlicher werden zu lassen.

73. Volkswagen und der Betriebsrat des Unternehmens haben 2011 vereinbart, dass 30 Minuten nach Ende der Arbeitszeit eines Arbeitnehmers und bis 30 Minuten vor Beginn seines nächsten Arbeitszeitraums keine E-Mails mehr von den Mailservern des Unternehmens an den Arbeitnehmer weitergeleitet werden. Diese Vereinbarung gilt für die Arbeitnehmer, die in Deutschland im Rahmen gewerkschaftlich ausgehandelter Verträge beschäftigt sind.⁴⁷ BMW entschied sich für einen flexibleren Ansatz und erlaubt es den Beschäftigten nach Abstimmung mit ihren Vorgesetzten, Aufgaben außerhalb des Arbeitsplatzes und außerhalb der gewöhnlichen Arbeitszeiten auszuführen; dies eröffnet die Möglichkeit, eine Überstundenvergütung für die Zeit zu erhalten, die nach Ende der Arbeitszeit auf die Beantwortung von E-Mails verwandt wird. Daimler hat eine neue Software eingeführt, mit der eingehende E-Mails automatisch gelöscht werden können, wenn der Arbeitnehmer in Urlaub ist. Gleichzeitig erhält der Absender der Mail eine Nachricht, die ihn hierüber informiert, mit dem Hinweis, dass er einen anderen Kollegen kontaktieren kann.⁴⁸

⁴³ Es ist hervorzuheben, dass es sich hierbei um ein Recht handelt, solche flexiblen Arbeitszeiten zu *beantragen*, und nicht um einen absoluten Anspruch, sie auch bewilligt zu bekommen; der Arbeitgeber kann den Antrag abweisen, sofern er klare betriebliche Gründe hierfür gelten machen kann. Siehe den ACAS-Leitfaden, abrufbar unter <http://www.acas.org.uk/media/pdf/1/a/The-right-to-request-flexible-working-the-Acas-guide.pdf> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁴⁴ L. Golden: *The effects of working time on productivity and firm performance: A research synthesis paper* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 33, 2012).

⁴⁵ Siehe A. Arlinghaus und F. Nachreiner: "When Work Calls – Associations Between Being Contacted Outside of Regular Working Hours for Work-Related Matters and Health", in *Chronobiology International* (2013, Bd. 30, Nr. 9), S. 1197-1202.

⁴⁶ Siehe G.H. Fenner und R.W. Renn: "Technology-assisted supplemental work and work-to-family conflict: The role of instrumentality beliefs, organizational expectations and time management", in *Human Relations* (2010, Bd. 63, Nr. 1), S. 63-82.

⁴⁷ „Volkswagen turns off Blackberry email after work hours“, BBC News, 23. Dez. 2011, abrufbar unter <http://www.bbc.com/news/technology-16314901> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁴⁸ „Auf wiedersehen, post – Daimler staff get break from holiday email“, in *Financial Times*, 13. Aug. 2014.

74. Im deutschen Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist 2013 eine Politik zur Sicherung eines Mindestmaßes an arbeitsfreier Zeit eingeführt worden; danach dürfen Vorgesetzte Beschäftigte außerhalb der Arbeitszeit nur in Ausnahmesituationen kontaktieren, die ein Handeln vor Beginn ihres nächsten Arbeitszeitraums erfordern. Ferner dürfen Beschäftigte nicht benachteiligt werden, wenn sie ihr Mobiltelefon abschalten oder eingehende Nachrichten außerhalb der Arbeitszeit nicht lesen oder abhören. Zudem ist die Zahl der Personen, die erreichbar bleiben müssen, auf ein Minimum zu begrenzen, und die Vorgesetzten sind gehalten, die persönliche und familiäre Lage der Beschäftigten zu berücksichtigen.⁴⁹

75. In Frankreich wurde eine Kollektivvereinbarung für die Technologie- und Beratungsbranche 2014 dahin gehend abgeändert, dass zur Einhaltung der Mindestruhezeiten die Verbindung zu dem Beschäftigten über Fernkommunikationsmittel abgeschaltet werden muss. In Brasilien wurde 2011 durch eine Änderung der Arbeitsrechtsvorschriften präzisiert, dass computergestützte Überwachungsmittel als gleichwertig mit persönlicher direkter Überwachung durch den Arbeitgeber anzusehen sind, was die Frage der rechtlichen Unterstellung angeht.⁵⁰ Diese Bestimmung kann zur Folge haben, dass Beschäftigte Überstundenvergütung für die Zeit fordern, die sie für die Beantwortung von E-Mails außerhalb der normalen Arbeitszeit aufwenden.

3.3. Arbeitsschutz

76. Nach IAO-Schätzungen sind Arbeitsunfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen die Ursache von über 2,3 Millionen Todesfällen im Jahr, wovon mehr als 350.000 auf Arbeitsunfälle und mehr als 2 Millionen auf arbeitsbedingte Erkrankungen zurückgehen. Außerdem waren 2010 über 313 Millionen nicht tödliche Arbeitsunfälle, die eine Abwesenheit vom Arbeitsplatz von mindestens vier Tagen zur Folge hatten, zu verzeichnen.⁵¹ Zu sicheren und gesunden Arbeitsplätzen zu gelangen, stellt weiterhin eine Herausforderung dar, da sich in der Praxis schwer sicherstellen lässt, dass die Arbeitnehmer wirksamen Arbeitsschutz genießen. Viele der herkömmlichen Gefahren am Arbeitsplatz gibt es nach wie vor, insbesondere in der informellen Wirtschaft oder in kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs), die in Sachen Arbeitsschutz eher reaktiv als vorbeugend handeln.⁵² Zudem haben neue Arbeitsorganisationsformen, Arbeitsverfahren und Werkstoffe neue Risiken mit sich gebracht.

77. Im Unterschied zu den anderen im vorliegenden Bericht behandelten Bereichen gelten die Arbeitsschutzvorschriften im Grundsatz für sämtliche Arbeitnehmer, in dem gleichen Maße wie die Vorschriften über Sicherheit und Gesundheit der Arbeitneh-

⁴⁹ Spiegel Online: “Living Offline: Minister Halts After-Hours Contact for Staff”, 30. Aug. 2013, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/international/germany/no-contact-for-german-labor-ministry-employees-after-work-new-guidelines-a-919463.html> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁵⁰ Gesetz Nr. 12551 vom 15. Dez. 2011.

⁵¹ Siehe IAA: *Safety and Health at Work: A vision for sustainable prevention*, Bericht für den XX. Weltkongress über Arbeitsschutz, 24.-27. Aug. 2014. Die Berechnungen beruhen auf den Daten über Berufskrankheiten in ausgewählten IAO-Mitgliedstaaten für 2010 und auf Daten der Weltgesundheitsorganisation über die globale Krankheitslast für 2011. Siehe auch http://www.ilo.org/brussels/meetings-and-events/WCMS_183012/lang-en/index.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁵² Siehe R. Croucher u.a.: “Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review” (Genf, IAA, 2013).

mer.⁵³ Die Hauptschwierigkeit beim Arbeitsschutz besteht vielmehr darin, seine Grundsätze in die Praxis umzusetzen und so einen wirksamen Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

78. Dass die Reichweite und die Beachtung des Arbeitsschutzes verbessert werden müssen, wird von den Regierungen, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern auf innerstaatlicher wie internationaler Ebene zunehmend anerkannt. Die Ratifizierung der drei Arbeitsschutzkernnormen durch die IAO-Mitgliedstaaten kommt weiter voran; es handelt sich dabei um das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981 (63 Ratifikationen), das Übereinkommen (Nr. 161) über die betriebsärztlichen Dienste, 1985 (31 Ratifikationen) und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006 (32 Ratifikationen). Mit der Erklärung von Seoul über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, die auf dem XVIII. Weltkongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit angenommen wurde, haben die führenden Vertreter von Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, internationalen Organisationen und anderen wichtigen Interessenträgern weltweit ihr Engagement für den Arbeitsschutz bekräftigt.⁵⁴ Die Erklärung von Istanbul über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, die auf der Arbeitsministertagung zur Förderung einer Präventivkultur im September 2011 von 33 Ministern angenommen wurde, war ein weiterer wichtiger Meilenstein bei der Anerkennung der Bedeutung, die einer aktiven Mitwirkung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für eine erfolgreiche Präventionspolitik und für die Einhaltung der Vorschriften zukommt. Arbeitsschutzfragen haben auch die Aufmerksamkeit der Gruppe der Zwanzig (G20) gefunden: Im September 2014 haben die Minister für Beschäftigung und Arbeit der G20 in einer gemeinsamen Erklärung die Führer der G20 dazu aufgerufen, allen Arbeitnehmern gesunde und sichere Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

79. Im Juni 2014 hat die Europäische Kommission nach Anhörung der Sozialpartner einen neuen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-20 verabschiedet. Die Umsetzung dieses Rahmens wird gleichzeitig mit der Überprüfung des gesamten EU-Besitzstands in der Frage des Arbeitsschutzes erfolgen; diese Überprüfung, die gemäß der Richtlinie 89/391/EWG und der 23 dazugehörigen Einzelrichtlinien durchgeführt wird, ist Teil des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) und wird spezifische Anhörungen der Sozialpartner einschließen. Die Ergebnisse dürften Ende 2015 vorliegen. In verschiedenen Ländern mit einer langen Arbeitsschutztradition werden die einschlägigen Rechtsvorschriften auf den neuesten Stand gebracht; in Australien beispielsweise wird daran gearbeitet, die Arbeitsschutzvorschriften in allen Bundesstaaten zu harmonisieren, um so einen kohärenten Ansatz für Prävention, Einhaltung und Durchsetzung zu gewährleisten.

⁵³ Obgleich das Übereinkommen Nr. 155 für „alle Wirtschaftszweige“ (Artikel 1) und „alle Arbeitnehmer in den erfassten Wirtschaftszweigen“ (Artikel 2) gilt, enthält es eine Reihe von Flexibilitätsklauseln vorbehaltlich bestimmter Anforderungen. In der Allgemeinen Erhebung über den Arbeitsschutz von 2009 sind einige der bestehenden Ausnahmen zusammengefasst, u.a. in Zusammenhang mit der Betriebsgröße und in Bezug auf Hausangestellte, selbständig Erwerbstätige und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft. Das Übereinkommen Nr. 55 enthält jedoch in Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 2 Absatz 3 eine bindende Auflage, wonach die Mitgliedstaaten in der Folge über Fortschritte auf dem Weg zu einer umfassenderen Anwendung Bericht erstatten müssen. Ferner sieht das Übereinkommen Nr. 187 vor, dass die innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme „Unterstützungsmechanismen für eine fortschreitende Verbesserung der Arbeitsschutzbedingungen in Kleinst-, Klein- und Mittelbetrieben und in der informellen Wirtschaft“ umfassen sollten (Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe h).

⁵⁴ Zusätzlich zu den ursprünglichen Unterzeichnern wird die Erklärung von Seoul von zahlreichen anderen innerstaatlichen Einrichtungen, Sozialpartnern und Unternehmen unterstützt.

80. Im letzten Jahrzehnt haben viele Entwicklungsländer Schritte unternommen, um ihre Arbeitsschutzvorschriften zu überprüfen, auszubauen und zu modernisieren; dabei wurde im Einklang mit drei IAO-Rahmenübereinkommen zum Arbeitsschutz der Schwerpunkt auf vorbeugende Maßnahmen gelegt und von dem Ansatz abgerückt, allein durch Vorschriften Schutz anzustreben.⁵⁵ Zu den Ländern, die bei der Annahme neuer Arbeitsschutzvorschriften bedeutende Fortschritte erzielt haben, zählen Barbados, Kenia, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Mongolei, Nicaragua, Sambia, Thailand, Trinidad und Tobago und die Türkei.

3.3.1. Reaktion auf Risiken

81. Trotz dieser wichtigen Fortschritte bestehen weiterhin beträchtliche Unterschiede bei der Reichweite und dem Geltungsbereich der Arbeitsschutzvorschriften und den Gepflogenheiten in den einzelnen Ländern. Allen Ländern gemeinsam ist jedoch die Sorge angesichts des Problems, zu einer wirksamen Regelung für eine große und noch zunehmende Zahl gefährlicher chemischer Stoffe, neuer, potenziell gefährlicher Nanowerkstoffe und neuer Arbeitsverfahren zu gelangen.⁵⁶ Zum Jahr 2020 werden voraussichtlich rund 20 Prozent aller Industrieerzeugnisse weltweit bis zu einem gewissen Grad unter Einsatz von Nanotechnologien gefertigt, die im herstellenden Gewerbe, in der Landwirtschaft und im Baugewerbe ein weites Anwendungsfeld finden. Die Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Nanotechnologie sind jedoch gering. Zudem liegen angemessene Risikobewertungsdaten nur für rund 6.000 der 110.000 synthetischen chemischen Stoffe vor, die in industriellen Mengen hergestellt werden, und lediglich für 500 bis 600 chemische Gefahrenstoffe sind Obergrenzen für die berufsbedingte Exposition festgesetzt worden.⁵⁷ Im Allgemeinen verstreicht beträchtliche Zeit zwischen den ersten Beweisen dafür, dass ein bestimmter Stoff gesundheitsschädlich ist, und der offiziellen Anerkennung seiner Schädlichkeit (die krebserregenden Eigenschaften von Dieselkraftstoff sind hierfür ein Musterbeispiel). Das Problem wird durch unzureichende Überwachung der Exposition gegenüber gesundheitsschädlichen Stoffen noch verschärft.⁵⁸

82. Als Reaktion auf die aufkommenden Gefahren durch Chemikalien und Werkstoffe hat die EU eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen verabschiedet; diese Rechtsvorschriften betreffen den Schutz vor ionisierenden Strahlen, elektromagnetischen Feldern, Exposition gegenüber Asbest bei der Arbeit und Pflanzenschutzmitteln sowie die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen und die Beförderung gefährlicher Güter über Land. Ferner wurden Anhörungen zu den Gefahren durchgeführt, die der Einsatz der sich rasch entwickelnden Nanotechnologien mit sich bringt. 2011 hat die Europäische Kommission eine Empfehlung zur Definition von

⁵⁵ Mehrere IAO-Normen verlangen jedoch, dass bestimmte Arbeitsschutzfragen auf gesetzlichem Wege und nicht in anderer Weise geregelt werden. Siehe z.B. Artikel 4 Absatz 1 des Benzol-Übereinkommens (Nr. 136), 1971, Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens (Nr. 148) über die Arbeitsumwelt (Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen), 1977, Artikel 3 Absatz 1 des Asbest-Übereinkommens (Nr. 162), 1986, und Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens (Nr. 176) über den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995.

⁵⁶ Nanotechnologie geht mit Stoffen in der Größenordnung von 1 bis 100 Nanometern um, die die mechanischen Eigenschaften von Werkstoffen wie Steifheit und Elastizität beeinflussen.

⁵⁷ American Conference of Governmental Industrial Hygienists: *Threshold Limit Values*, Ausgabe 2007, zitiert in IAA: *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, a.a.O.

⁵⁸ D. Walters u.a.: *Regulating Workplace Risks: A comparative study of inspection regimes in times of change*, (Cheltenham, Vereinigtes Königreich, Edward Elgar, 2011).

Nanomaterialien veröffentlicht,⁵⁹ und 2012 hat sie eine Überprüfung der Rechtsvorschriften über Nanomaterialien eingeleitet und im Rahmen der Gruppe „Chemische Stoffe“ des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz eine Untergruppe „Nanomaterialien“ eingesetzt, mit dem Auftrag, ein Gutachten zu Risikobewertung und Risikomanagement für den Umgang mit Nanomaterialien am Arbeitsplatz zu erstellen. Dies wird voraussichtlich zu einem abschließenden Urteil führen, was die Überarbeitung der Arbeitsschutzvorschriften anbelangt,⁶⁰ und es sind wohl bald neue EU-Vorschriften zu Nanomaterialien, einschließlich Arbeitsschutzaspekten, zu erwarten.

83. Eine weitere Herausforderung hängt mit dem raschen Wandel bei der Arbeitsorganisation zusammen, der in den letzten Jahrzehnten weltweit zu verzeichnen war; zu nennen sind hier etwa der zunehmende Rückgriff auf Zeitverträge, die steigende Zahl von Arbeitsverhältnissen, die als selbständige Erwerbstätigkeit verschleiert werden, und die weite Verbreitung vertraglicher Vereinbarungen, die mehrere Parteien umfassen. Die Vergabe von Unteraufträgen in gefährlichen Arbeitsumgebungen hat zu Katastrophen an verschiedenen Arbeitsstätten beigetragen, etwa der Explosion in der Chemiefabrik AZF 2001 in Frankreich, dem Untergang der brasilianischen Ölförderinsel Petrobras 36 im selben Jahr,⁶¹ der Explosion auf der Ölbohrinsel von British Petroleum (BP) 2010 im Golf von Mexiko (siehe Kasten 3.1) und dem Grubenunglück im Mai 2014 in Soma (Türkei).⁶²

84. Auch wenn psychosoziale Gefahren nichts Neues sind, deutet manches darauf hin, dass sie immer häufiger zu einem Merkmal des Arbeitsumfelds werden.⁶³ Zu ihrem vollem Verständnis sind zwar weitere Forschungsarbeiten erforderlich, doch lässt sich festhalten, dass erhöhte Arbeitsunsicherheit und Arbeitsintensität sowie Einschüchterung und Mobbing erhebliche Auswirkungen auf die Gesundheit der Arbeitnehmer und im Hinblick auf Fehlzeiten und Arbeitsleistung haben können.⁶⁴ Längerfristig können psychosoziale Risiken und arbeitsbedingter Stress auch zu Muskel-Skelett-Erkrankungen und anderen Erkrankungen wie Bluthochdruck, Magengeschwüren und Herz-Kreislauf-Erkrankungen beitragen. Arbeitsbedingter Stress kann auch mit dazu führen, dass ein Arbeitnehmer nicht imstande ist, seine Arbeit zu bewältigen. Viele Länder (z. B. Kolumbien und die Bolivarische Republik Venezuela) nehmen zwar mittlerweile in ihren Arbeitsschutzvorschriften auf psychosoziale Gefahren Bezug, doch haben die einschlägigen Bestimmungen oftmals einen nur engen Anwendungsbereich (beispielsweise Ein-

⁵⁹ Siehe http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/policy/commission-recommendation-on-the-definition-of-nanomater-18102011_en.pdf [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁶⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Zweite Überprüfung der Rechtsvorschriften zu Nanomaterialien, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=JP55JpLPXXT5G6xJ22p1SRTTXbRpKjw8mgJWPXjf54PvPQcnSvmk!343125306?uri=CELEX:52012DC0572 [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁶¹ Siehe A. Thébaud-Mony und F. Lafforgue: „Industrial crimes and the criminal justice system: Experiences from continental Europe“ in *Policy and Practice in Health and Safety* (2013, Bd. 11, Nr. 2, S. 81-89).

⁶² Im Oktober 2014 wurde auf einer dreigliedrigen Tagung zur Verbesserung des Arbeitsschutzes in türkischen Bergwerken im Anschluss an das Grubenunglück in Soma vereinbart, Forschungsarbeiten zu Unterauftragsvergabe und Arbeitsschutz in der Türkei durchzuführen. Siehe http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/roadmap_on_occupational_safety_and_health_in_mines.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁶³ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: *New and Emerging Risks in Occupational Safety and Health*, Europäische Beobachtungsstelle für Risiken, Luxemburg, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2009.

⁶⁴ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2009, a.a.O.; J. Benach et al.: *Employment, Work and Health Inequalities: A Global Perspective* (Barcelona, Spanien, Icaria Editorial, SA, 2013); P. Bohle, M. Quinlan und C. Mayhew: „The health and safety effects of job insecurity: An evaluation of the evidence“, in *The Economic and Labour Relations Review* (2001, Bd. 12, Nr. 1), S. 32-60.

schüchterung und Belästigung), gehen eher Symptome als Ursachen an und sehen keine angemessenen Kontroll- und Durchsetzungsverfahren vor. Als weitere Risiken sind schlechte ergonomische Arbeitsplatzbedingungen, elektromagnetische Strahlung und Muskel-Skelett-Erkrankungen zu nennen. Letztere sind laut der Europäischen Kommission für die größte Zahl der Fehlzeiten (49,9 Prozent aller mehr als dreitägigen Abwesenheiten) und der Fälle dauerhafter Arbeitsunfähigkeit (60 Prozent) verantwortlich.⁶⁵

Kasten 3.1

Die BP-Ölkatastrophe im Golf von Mexiko und die Frage der Unterauftragsvergabe

Nach der Explosion auf der Ölbohrinsel im Macondo-Ölfeld im Golf von Mexiko im April 2010, bei der elf Arbeitnehmer auf der Bohrinselfür ums Leben kamen und über vier Millionen Barrel Öl in den Golf geströmt sind, hat die US-Regierung einen nationalen Ausschuss eingesetzt, der die Ursachen der Katastrophe untersuchen und Empfehlungen für Gesetzesreformen aussprechen sollte.

Das Team des Hauptberaters gelangte zu dem Schluss, dass „das Macondo-Unglück nicht unvermeidbar war“, und machte „ein umfassendes Versagen des Managements“ für die Katastrophe verantwortlich; es hielt fest, dass „sich die Explosion nahezu mit Sicherheit durch ein besseres Personal-, Risiko- und Kommunikationsmanagement seitens des BP-Konzerns und seiner Auftragnehmer hätte vermeiden lassen“. In dem Bericht wird ausdrücklich auf die Frage der Unterauftragsvergabe in Zusammenhang mit dem Unglück eingegangen und erklärt, dass „zum Zeitpunkt der Explosion am 20. April lediglich eine Handvoll der 126 Menschen auf der Bohrinselfür BP arbeiteten. Der Rest arbeitete für einen der Dutzende Auftragnehmer und Unterauftragnehmer, die an dem Vorhaben mitwirkten. Der Einsatz von Auftragnehmern für Ölbohrungen wirft nicht unbedingt Probleme auf ... Doch birgt die Zusammenarbeit von Betreiber, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer, so viele Vorteile sie auch haben mag, auch die Gefahr von Übermittlungsfehlern und Missverständnissen. BP und seine verschiedenen Unterauftragnehmer haben offenbar diese Gefahr aus dem Blick verloren und die Informationsflüsse getrennt gehalten, auch wenn die Informationen für die anderen beteiligten Unternehmen ebenfalls für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Nutzen gewesen wären. Es lag in der Verantwortung von BP sicherzustellen, dass seine Auftragnehmer alle relevanten Informationen an die jeweiligen Entscheidungsträger weitergeben“.

Derselbe Ausschuss zog die Schlussfolgerung, dass „weder die Branche noch die amerikanische Bundesregierung bei ihren Ansätzen für Management und Überwachung, was die Verpachtung und Erschließung von Offshore-Bodenschätzen betrifft, mit den rasch sich wandelnden Technologien, Praktiken und Risiken Schritt gehalten hat ... Diese Ansätze werden auch nicht den erheblichen Strukturänderungen in der Öl- und Gasindustrie gerecht, insbesondere dem zunehmenden Einsatz spezialisierter Dienstleistungsunternehmen und der allgemeinen Tendenz zur Auslagerung zahlreicher Aufgaben. Nimmt der Betreiber, der unmittelbar der staatlichen Aufsicht unterliegt, viele der für die Sicherheit des Ölbrunnens entscheidenden Aufgaben nicht selbst wahr, so sehen sich die Behörden durch solche Aufgabentrennung vor zusätzliche Herausforderungen gestellt. Der Dienst im Innenministerium, der für die Verwaltung der Bodenschätze zuständig ist, hat jedoch seine Aufsichtsmaßnahmen nicht an die Veränderungen in der Branche angepasst, wozu es gehört hätte, die Auftragsunternehmen stärker in die Verantwortung zu nehmen. In anderen Ländern sind die Betreiber von Ölbohrungen gehalten, den Behörden nachzuweisen, dass sie über die notwendige Befähigung und über Risikomanagementsysteme verfügen“.

Quelle: National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling: *Macondo: The Gulf Oil Disaster*, Chief Counsel's Report 2011, und *Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling*, Report to the President, Jan. 2011.

⁶⁵ Europäische Kommission: Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zu arbeitsbedingten Muskel-Skelett-Erkrankungen, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/blobservelet?docId=2183&langId=en> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

85. Ein wichtiger Schritt hin zu sicheren und gesunden Arbeitsplätzen besteht folglich darin, neue Risiken zu erkennen und vorbeugend tätig zu werden, damit sie Gesundheit und Wohl der Arbeitnehmer nicht beeinträchtigen. Zahlreiche Länder in den verschiedenen Regionen haben diesen Schritt getan.⁶⁶ In Lateinamerika beispielsweise hat das Justiz- und Arbeitsministerium von Paraguay 2012 einen Beschluss erlassen, wonach am Arbeitsplatz Vorbeugemaßnahmen gegen Mobbing und Belästigung getroffen werden müssen. In El Salvador wurde 2010 ein allgemeines Gesetz zur Verhütung von Gefahren am Arbeitsplatz verabschiedet. In Chile wurde 2012 eine Norm zur Erkennung und Beurteilung von Risikofaktoren für arbeitsbedingte Muskel-Skelett-Erkrankungen angenommen. Das peruanische Ministerium für Arbeit und Beschäftigungsförderung hat 2008 eine ähnliche Norm erlassen und 2012 ein neues Arbeitsschutzgesetz eingeführt, mit dem der nationale Rechtsrahmen für dieses Gebiet auf den neuesten Stand gebracht wird. In Kolumbien wurden 2012 Rechtsvorschriften verabschiedet, mit denen das System zur Erfassung der Risiken am Arbeitsplatz abgeändert wurde und zusätzliche Bestimmungen über Gesundheit am Arbeitsplatz vorgesehen wurden. Im selben Land wurde 2008 ein Beschluss erlassen, der die Erkennung, Beurteilung, Verhütung und fortlaufende Überwachung der Exposition gegenüber psychosozialen Risikofaktoren am Arbeitsplatz sowie die Ermittlung des Ursprungs von durch solche Risiken verursachten Berufskrankheiten betraf.

86. Auch in den afrikanischen Ländern ist festzustellen, dass die Arbeitsschutzvorschriften auf den neuesten Stand gebracht und aufkommende Gefahren und Risiken in sie einbezogen werden. In Burkina Faso wurde 2011 ein Erlass über allgemeine Maßnahmen für Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz angenommen, der auch Bestimmungen zur Verhütung ergonomischer Gefahren enthält. Außerdem ist der Arbeitgeber nach dem Arbeitsgesetz von Burkina Faso von 2008 gehalten, den Aspekt der geistigen Gesundheit der Arbeitnehmer im Rahmen von Vorbeugemaßnahmen zu berücksichtigen. Auf den Komoren wurde den Arbeitgebern mit einem Gesetz von 2012 die Verantwortung dafür übertragen, geistiger Übermüdung der Arbeitnehmer vorzubeugen; durch das Gesetz werden zudem sexuelle Belästigung und Mobbing ausdrücklich untersagt. Im selben Jahr 2012 wurde in Niger ein neues Arbeitsgesetz verabschiedet, mit dem arbeitsbedingter Stress, Rauchen, Alkohol- und Drogenabhängigkeit sowie HIV/Aids als aufkommende Risiken am Arbeitsplatz anerkannt werden und das von den Arbeitgebern verlangt, dass sie die Arbeitnehmer über diese Risiken aufklären und psychosoziale Hilfe anbieten. Zudem wird durch dieses Arbeitsgesetz sexuelle Belästigung untersagt – ein Problem, das in Uganda mit den Vorschriften über Beschäftigung (sexuelle Belästigung) von 2012 angegangen wird.

87. In Asien wurde 2011 das Gesetz der Volksrepublik China zur Verhütung und Bekämpfung von Berufskrankheiten abgeändert. Ferner hat China 2012 Sondervorschriften zum arbeitsrechtlichen Schutz weiblicher Beschäftigter erlassen, wonach die Arbeitgeber Maßnahmen treffen müssen, um sexueller Belästigung von Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz vorzubeugen. Thailand hat 2011 in seinem Gesetz über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und über die Arbeitsumgebung diese Begriffe so definiert, dass sie sowohl die körperliche wie die geistige Gesundheit umfassen. In Indien wurde 2013 ein Gesetz über die sexuelle Belästigung von Frauen am Arbeitsplatz verabschiedet.

⁶⁶ Weitere Angaben zu den in der Folge angeführten Beispielen und zu anderen innerstaatlichen Arbeitsschutzvorschriften sind in der IAA-Datenbank der innerstaatlichen Gesetze zu den Bereichen Arbeit, Soziale Sicherheit und verwandte Menschenrechte (NATLEX) zu finden, abrufbar unter http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home.

3.3.2. Unzureichende Mittelausstattung

88. Die unzureichende Mittelausstattung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme, auch was die Durchsetzung der Vorschriften betrifft, bildet seit langem ein Hindernis für eine wirksame Berücksichtigung des Arbeitsschutzes. In den meisten Ländern sind die – personellen wie finanziellen – Mittel für Arbeitsschutzprogramme und -kontrollen unzureichend; sie halten weder mit dem Anstieg der Zahl der Arbeitskräfte noch mit den Herausforderungen Schritt, die mit neuen Arbeitsorganisationsformen und aufkommenden Gefahren einhergehen. Die herkömmlichen Instrumente zur Verhütung und Bekämpfung von Gefahren und Risiken sind zwar bei korrekter Anwendung weiterhin wirksam, sie müssen jedoch durch geeignete Vorbeugestrategien ergänzt werden, damit die Gefahren, die eine sich ständig wandelnde Arbeitswelt mit sich bringt, vorhergesehen, erkannt, beurteilt und bekämpft werden können.

89. Besonders ausgeprägt ist das Problem in den Ländern in Asien und anderswo, in denen die Industrialisierung rasch voranschreitet. Doch selbst in Ländern mit hohem Einkommen wie Australien, Schweden und dem Vereinigten Königreich stagniert die Mittelausstattung der Arbeitsaufsichtsämter in den letzten zehn Jahren, oder sie ist sogar beschnitten worden. Dies ist umso folgenreicher, als sich die Bandbreite der Gefahren, die die Arbeitsschutzsysteme anzugehen und die Arbeitsaufsichtsbeamten zu überwachen haben, immer mehr vergrößert. Beispielsweise stellt die Einführung flexiblerer Arbeitszeitregelungen die Arbeitsinspektoren vor eine Herausforderung, zumal angesichts zunehmender Mehrfachbeschäftigung in manchen Ländern sowie in Anbetracht des Umstands, dass Arbeitnehmer mitunter trotz Krankheit arbeiten oder lange Arbeitsstunden ableisten, wie dies sowohl in Ländern mit hohem Einkommen wie Norwegen als auch in Ländern mit mittlerem Einkommen wie China festzustellen ist, mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Gesundheit.⁶⁷ Die herkömmlichen Regelungen zur Überwachung des Arbeitsschutzes sind auf die Überwachung dieser Risiken nicht eingerichtet, und die hohe Arbeitskräftefluktuation auf flexibleren Arbeitsmärkten macht es noch schwieriger, die Exposition gegenüber chemischen Stoffen und psychosozialen Risiken zu überwachen. Die Überwachungs- und Aufsichtsprobleme werden überdies auch durch den zunehmenden Einsatz ausländischer Zeitarbeiter, etwa im Baugewerbe, bei landwirtschaftlichen Ernten, in Krankenhäusern und im herstellenden Gewerbe, noch verstärkt. Viele Arbeitsmigranten kennen entweder ihre Rechte nicht oder sind nicht gewillt, Arbeitsschutzprobleme zur Sprache zu bringen, da sie fürchten, dies könnte ihre Beschäftigung gefährden.⁶⁸ Ferner sind neue Arten von Arbeitsvereinbarungen, insbesondere bei mehrstufiger Unterauftragsvergabe, zuweilen mehrdeutig oder werfen für eine Kontrolle durch die Arbeitsaufsicht logistische Probleme auf.⁶⁹ Durch den Anstieg atypischer Arbeitsvereinbarungen wurden auch Reichweite und

⁶⁷ Siehe z. B. M. Tayolan et al.: “Sickness Presenteeism Predicts Suboptimal Self-Rated Health and Sickness Absence: A Nationally Representative Study of the Swedish Working Population” (PLoS ONE, 2012).

⁶⁸ Siehe K. Lippel und A.-M. Laflamme: “*Les droits et responsabilités des employeurs et des travailleurs dans un contexte de sous-traitance: enjeux pour la prévention, l’indemnisation et le retour au travail*” [Rechte und Zuständigkeiten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der Vergabe von Unteraufträgen: Herausforderungen in Bezug auf Prävention, Entschädigung und Rückkehr zur Beschäftigung] in: Service de la formation continue du Barreau du Québec [Anwaltskammer von Quebec, Abteilung für Fortbildung] (Hrsg.): *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail* [Jüngste Entwicklungen bei den Arbeitsschutzvorschriften] (Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011), S. 267-360.

⁶⁹ Siehe S. Bernstein, K. Lippel und L. Lamarche: “Women and homework: The Canadian legislative framework”, (Ottawa, Status of Women Canada, 2001); D. Weil: *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it* (Cambridge, Harvard University Press, 2014).

Wirksamkeit der Entschädigungsregelungen für Arbeitnehmer geschwächt.⁷⁰ Mängel bei der Aufsicht bedeuten, dass zahlreiche Arbeitsplätze (oftmals die große Mehrheit) nie von einem Arbeitsaufsichtsbeamten besucht werden; damit entgeht den Betriebsleitern eine Gelegenheit, durch Austausch mit den Arbeitsinspektoren den Arbeitsschutz zu verbessern, und wird die Entwicklung einer Kultur der Regelbeachtung verhindert.

90. Das Problem unzureichender Mittel rührt teils von dem Mangel an kohärenten und vergleichbaren Angaben zu Berufsunfällen und -krankheiten her. Die Folge ist, dass die offiziellen Zahlen für deren Ausmaß zu niedrig angesetzt und weniger Mittel für Vorbeugemaßnahmen bereit gestellt werden, was sich wiederum negativ auf die Sicherheit und das Wohl der Arbeitnehmer und die Arbeitsproduktivität auswirkt. Gegenwärtig stammen die Angaben aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen (u.a. Einrichtungen der Sozialen Sicherheit und Versicherungen, Arbeitsaufsichtsämter, Arbeitsschutzdienste und andere Stellen und Behörden), wobei sich die verschiedenen Kriterien für die einschlägigen innerstaatlichen amtlichen Meldeauflagen von Zeit zu Zeit ändern. Leider erfassen die verfügbaren Angaben häufig nicht sämtliche Kategorien von Arbeitnehmern (offenkundige Lücken gibt es etwa für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft). Doch selbst Länder mit etablierten Meldepraktiken sehen sich oft mit dem Problem von Meldungslücken konfrontiert, insbesondere im Fall von nicht tödlichen Verletzungen oder Berufskrankheiten. In vielen Entwicklungsländern wurden noch keine Systeme der Sozialen Sicherheit geschaffen, die sich auch auf arbeitsbedingte Verletzungen oder Erkrankungen erstrecken, und wo es solche Systeme gibt, gelten sie oftmals nicht für selbständig Erwerbstätige oder kleine und mittlere Unternehmen, obgleich diese die Hauptbeschäftigungsquellen darstellen. In kleinen und mittleren Unternehmen ist die Meldung und Aufzeichnung von Arbeitsschutzsachverhalten häufig wenig entwickelt.

3.3.3. Tendenzen beim Wirtschaftswachstum und bei Quantität und Qualität der Beschäftigung

91. Den Arbeitnehmervertretern kommt beim Arbeitsschutz eine wichtige Rolle zu. In Schweden müssen Unternehmen mit mehr als fünf Beschäftigten wenigstens einen Beschäftigten benennen, der die Befugnis hat, vom Arbeitgeber die nötigen Maßnahmen für ein sicheres Arbeitsumfeld zu fordern, und der sich im Fall einer negativen oder ausbleibenden Antwort an die einschlägigen Behörden wenden kann. Ist Gefahr im Verzug, so kann der Beschäftigte einen Arbeitsstopp anordnen, bis die Behörden eine Entscheidung getroffen haben. In Slowenien kann der Sicherheitsbeauftragte eine Inspektion durch die Arbeitsaufsicht beantragen und an ihr teilnehmen; der Arbeitgeber ist auch verpflichtet, den Sicherheitsbeauftragten über die Ergebnisse der Inspektion zu unterrichten. In Spanien gibt es laut dem Nationalen Institut für Arbeitsschutz in 76,2 Prozent der Unternehmen, die keine Vorbeugemaßnahmen anwenden, keine Arbeitsschutzbeauftragten.

92. In den Vereinigten Staaten sieht ein freiwilliges Schutzprogramm der Arbeitsschutzbehörde die Anerkennung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor, die wirksame Arbeitsschutzsysteme anwenden und Verletzungen und Erkrankungen unter der vom nationalen Amt für Arbeitsstatistik ermittelten Durchschnittsrate für ihre jeweilige Branche halten. Im Rahmen des Programms arbeiten Unternehmensleitung, Arbeitnehmer und die Arbeitsschutzbehörde zusammen, um Todesfällen, Verletzungen und Krankheiten vorzubeugen; das Konzept, dessen sie sich hierbei bedienen, beruht auf Verhütung und Bekämpfung von Gefahren, Arbeitsplatzanalyse, Schulung, Engagement der Unter-

⁷⁰ Siehe K. Lippel: "Preserving workers' dignity in workers' compensation systems: An international perspective", in *American Journal of Industrial Medicine* (2012, Bd. 55, Nr. 6), S. 519-536.

nehmensleitung und Mitwirkung der Arbeitnehmer. Die Teilnehmer an dem Programm sind von den planmäßigen Prüfbesuchen der Arbeitsschutzbehörde ausgenommen, solange sie den Teilnehmerstatus behalten; dadurch wird es möglich, mehr staatliche Mittel für die Prüfung anderer Betriebe bereitzustellen. Die Teilnehmer werden alle drei bis fünf Jahre einer Bewertung unterzogen, um über ihre weitere Teilnahme zu entscheiden. Seit April 2014 haben insgesamt 2.295 Betriebe an dem Programm teilgenommen.

93. Die Präsenz von Gewerkschaften und ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad wirken sich Untersuchungen zufolge positiv auf die Sicherheit und das psychosoziale Arbeitsumfeld aus.⁷¹ Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen können einen Beitrag dazu leisten, dass die gesetzlich vorgesehenen Arbeitsschutzbeauftragten der Arbeitnehmer sowie die einschlägigen Ausschüsse eine unerlässliche logistische Unterstützung erhalten (etwa durch Bereitstellung von Mitteln, Schulung und Schutz) und dass Arbeitsschutzfragen bei den Aufsichtsämtern zur Sprache gebracht werden. Kollektivverhandlungen können ferner eine Ausweitung des Schutzes herbeiführen, indem sie dazu genutzt werden, andere Aspekte der Arbeit wie etwa die Arbeitszeit (u.a. Bereithaltungszeiten zwischen den Arbeitseinsätzen) anzugehen und den Arbeitnehmern die Thematisierung von Arbeitsschutzanliegen im Rahmen der üblichen Mechanismen der Arbeitsbeziehungen zu erleichtern.

94. Viele Kollektivvereinbarungen umfassen Arbeitsschutzbestimmungen. Eine Untersuchung über die nicht wirtschaftlichen Bestimmungen von Kollektivvereinbarungen auf den Philippinen ergab beispielsweise, dass in 54 Prozent solcher Vereinbarungen die Durchführung von Seminaren zur Sensibilisierung für Arbeitsschutzfragen vorgesehen ist.⁷² Nach einer Studie zu den Kollektivvereinbarungen in Ghana enthalten über 90 Prozent der untersuchten Vereinbarungen Arbeitsschutzbestimmungen mit allgemeinen Sicherheitsanforderungen und spezifischeren Auflagen hinsichtlich der Bereitstellung von Erste-Hilfe-Ausrüstung und Schutzkleidung sowie Bestimmungen zur Verhütung von Alkohol- und Drogenmissbrauch während der Arbeitszeit. Diese Bestimmungen gehen weiter als die im Arbeitsgesetz verankerten Arbeitsschutzvorschriften.⁷³ Kanada verfügt zwar über eine umfangreiche Arbeitsschutzgesetzgebung, doch die Kollektivvereinbarungen im Bergbausektor⁷⁴ gehen über den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften hinaus, indem sie Regeln und Verfahren für die Einsetzung und die Arbeitsweise gemeinsamer Arbeitsschutzausschüsse vorsehen.

95. Eine Untersuchung zu Arbeitnehmervertretung und Arbeitsschutz in kleinen Unternehmen in Europa bietet eine Reihe von Beispielen dafür, dass Kollektivvereinbarungen die Einhaltung der Vorschriften in kleinen Unternehmen, die in dieser Hinsicht oftmals Mängel aufweisen, verbessern können.⁷⁵ In Italien sind in Sektoren wie Baugewerbe,

⁷¹ Siehe z.B. A. Morantz: "Coal Mine Safety: Do Unions Make a Difference?", in *Industrial and Labor Relations Review* (2013, Bd. 66, Nr. 88); M.F. Dollard und D.Y. Naser: "Worker health is good for the economy: Union density and psychosocial safety climate as determinants of country differences in worker health and productivity in 31 European countries", in *Social Science & Medicine* (2013, Bd. 92), S. 114-123.

⁷² Philippinisches Statistikamt: "Non-economic provisions of collective bargaining agreements in 2012", in *Labstat Updates* (2014, Bd. 18, Nr. 22).

⁷³ K.N. Otoo, C. Osei-Boateng und P. Asafu-Adjaye: "Our bargains: Analysis of outcomes of collective bargaining in Ghana", Report for the Labour Research and Policy Institute, 2009, abrufbar unter <http://www.lrs.org.za/docs/Ghana%20Collective%20Bargaining%20Review%202010.pdf> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁷⁴ Wie die Kollektivvereinbarung zwischen der Iron Ore Company of Canada und der Gewerkschaft United Steelworkers, 2007-12. Eine vollständige Liste der Kollektivvereinbarungen in Kanada ist auf folgender Webseite zu finden: <http://www.gov.nl.ca/lra/collective/index.html> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁷⁵ D. Walters: "Worker representation and health and safety in small enterprises in Europe", in *Industrial Relations Journal* (2004, Bd. 35, Nr. 2).

gewerbliche Dienstleistungen und Handwerk Kollektivvereinbarungen unterzeichnet worden, mit denen die Bestimmungen über territoriale Sicherheitsbeauftragte zur Anwendung gelangen, die in den Gesetzesvorschriften zur Umsetzung der EU-Rahmenrichtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit vorgesehen sind. In Frankreich haben die Gewerkschaften im Wege von Kollektivvereinbarungen regionale Beobachtungsstellen für Arbeitsschutz eingerichtet und Pilotprogramme für Arbeitsschutzberater auf regionaler Ebene vorgesehen, die den Gewerkschaftsmitgliedern in Kleinbetrieben Informationen, Rat und Unterstützung erteilen sollen.

3.4. Mutterschutz

96. Der Mutterschutz ist weltweit ausgebaut worden, doch rund 830 Millionen Arbeitnehmerinnen genießen nach wie vor keinen angemessenen Schutz. Nahezu 80 Prozent dieser Arbeitnehmerinnen leben in Afrika und Asien.⁷⁶ Dieses Defizit ist die Folge von Lücken im Geltungsbereich der Rechtsvorschriften, denn viele Formen rechtlichen Schutzes gelten nicht – oder nur auf freiwilliger Basis – für Selbständige, Hausangestellte oder landwirtschaftliche Arbeitnehmer. In Ländern mit einem großen Anteil an selbständig Erwerbstätigen sind daher viele Arbeitnehmer vom gesetzlichen Geltungsbereich ausgeschlossen.

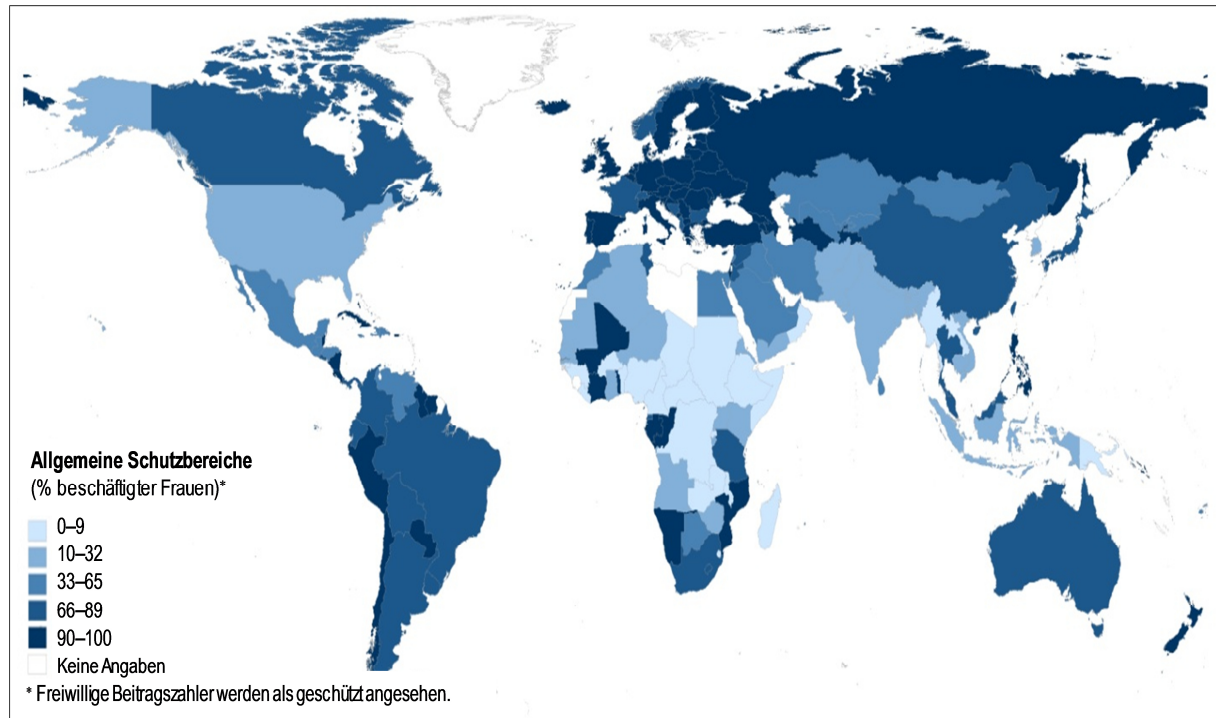
97. Zu den Lücken im gesetzlichen Geltungsbereich kommt noch hinzu, dass viele Arbeitnehmer die Leistungen, auf die sie Anspruch haben, nicht erhalten, sei es weil sie über ihre Ansprüche nicht im Bilde sind oder nicht genug verdienen, um ihre Beiträge zu zahlen, sei es weil die Vorschriften nicht gebührend angewandt werden, oder auch aufgrund von Diskriminierung oder wegen informeller Beschäftigungsverhältnisse. Nur gut ein Viertel (28,4 Prozent) der Arbeitnehmerinnen weltweit hat bei Mutterschaft Anspruch auf beitragspflichtige oder nicht beitragspflichtige Geldleistungen und ist so wirksam geschützt. Das heißt, dass weltweit lediglich rund 330 Millionen Arbeitnehmerinnen im Fall einer Geburt Einkommensunterstützung erhalten würden; 38 Prozent dieser Frauen arbeiten in den entwickelten Volkswirtschaften. In Afrika und Asien genießt nur eine Minderheit der beschäftigten Frauen (weniger als 15 Prozent) wirksamen Schutz mit Geldleistungen während des Mutterschaftsurlaubs. In diesen Regionen sind Systeme, die dem Arbeitgeber die Verantwortung für den Schutz übertragen, weiter verbreitet, herrschen informelle Arbeitsverhältnisse vor und ist die Kindersterblichkeit noch sehr hoch. Lediglich in 21 – zumeist europäischen – Ländern sind nahezu sämtliche Arbeitnehmerinnen, nämlich über 90 Prozent, geschützt (Abbildung 3.7).

98. Wie erwähnt, sind in vielen Ländern bestimmte Kategorien von Arbeitnehmerinnen ausdrücklich vom Geltungsbereich der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften über Geldleistungen während des Mutterschaftsurlaubs ausgeschlossen oder stehen nicht auf der Liste der anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen. Zu den ausgeschlossenen Gruppen zählen häufig Hausangestellte, Familienangehörige des Arbeitgebers oder in Familienbetrieben beschäftigte Frauen, selbständig Erwerbstätige, Gelegenheits- oder Zeitarbeitskräfte, Heimarbeiterinnen, landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Führungskräfte, Arbeitnehmerinnen mit einem Einkommen über einer bestimmten Schwelle sowie Lehrlinge. In manchen Ländern sind Frauen, die für KMUs arbeiten, ebenfalls vom gesetzlichen Mutterschutz ausgeschlossen. Nach IAO-Schätzungen haben weltweit rund 15,6 Millionen weibliche Hausangestellte (36 Prozent der Gesamtzahl)

⁷⁶ IAA: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Genf, 2014).

keinen gesetzlichen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub, während anderen Kategorien von Arbeitnehmerinnen ein solcher Anspruch garantiert ist.⁷⁷

Abbildung 3.7 Gesetzlicher Schutz – bezahlter Mutterschaftsurlaub: prozentualer Anteil der Arbeitnehmerinnen mit Anspruch auf Geldleistungen während des Mutterschaftsurlaubs, unter Einschluss freiwilliger Sicherungssysteme, 2010 (172 Länder)



Quelle: IAA: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Genf, 2014).

99. Der Ausschluss von Arbeitnehmern mit atypischen Verträgen (wie Teilzeit-, Gelegenheits- und Zeitarbeitskräfte) betrifft auch viele Frauen, da ein großer Anteil von ihnen, selbst in der formellen Wirtschaft, oftmals nicht einer regelmäßigen Vollzeitbeschäftigung nachgeht. Im Jahr 2007 arbeitete ein Drittel aller japanischen Beschäftigten unregelmäßig, und zwei Drittel davon galten als Teilzeitbeschäftigte; nach japanischem Gesetz sind Teilzeitbeschäftigte indes ausdrücklich von den Mutterschaftsleistungen im Rahmen der Sozialen Sicherheit ausgeschlossen.⁷⁸ In Italien waren 25 Prozent der Frauen im Alter zwischen 15 und 34 Jahren Zeitarbeitskräfte, doch bei nur 9 Prozent der Frauen, die in den Genuss gesetzlich garantierter Mutterschaftsleistungen kamen, handelte es sich um Zeitarbeitskräfte.⁷⁹ In den Vereinigten Staaten kehrte fast ein Viertel der Mütter, die 2012 für die Geburt eines Kindes Familienurlaub nahmen,

⁷⁷ IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, a.a.O.

⁷⁸ OECD: *Economic survey of Japan 2008: Reforming the labour market to cope with increasing dualism and population ageing*. Abrufbar unter <http://www.oecd.org/japan/economicsurveyofjapan2008reformingthelabourmarkettocopewithincreasingdualismandpopulationageing.htm> [abgerufen am 3. Febr. 2015].

⁷⁹ F. Bettio, H. Conley und A.M. Ballester-Pastor: "Women, men and the financial crisis: Seven lessons from Europe", in *European Gender Equality Law Review* (2012, Nr. 2), S. 4-13; F. Bettio u.a.: *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies: Synthesis report* (Brüssel, Europäische Kommission, 2013).

nach weniger als zehn Tagen an den Arbeitsplatz zurück, da sie sich einen längeren Urlaub nicht leisten konnten.⁸⁰ Gegenwärtig haben nur 12 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft Anspruch auf bezahlten Familienurlaub. Für Niedriglohnempfänger liegt diese Zahl noch niedriger; lediglich 5 Prozent von ihnen haben einen solchen Anspruch.⁸¹

100. Besonders unzureichend ist weiterhin der Schutz von in der Landwirtschaft tätigen Frauen und von Heimarbeiterinnen. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte sind in mindestens 27 Ländern, darunter Ägypten, Der Plurinationalen Staat Bolivien, Ruanda, Sudan und Thailand, vom Geltungsbereich der einschlägigen Rechtsvorschriften ausdrücklich ausgeschlossen. Nach einer IAA-Erhebung in zwei ländlichen Gebieten Senegals arbeiten 26 Prozent der in der Landwirtschaft tätigen Frauen bis zum Tag der Geburt des Kindes.⁸² Diese Praxis, die auch in asiatischen Ländern wie Nepal festzustellen ist, kann erhebliche Gesundheitsrisiken für die Frau wie für das ungeborene Kind mit sich bringen.⁸³

101. Dennoch sind in einigen Ländern und Regionen eine Reihe bemerkenswerter Verbesserungen zu verzeichnen, was die Ausdehnung des Schutzes auf zuvor ausgeschlossene Gruppen anbelangt. In mindestens 54 Ländern gelten die Rechtsvorschriften über den Mutterschaftsurlaub zu denselben Bedingungen wie für andere Arbeitnehmerinnen auch für Hausangestellte, womit Artikel 14 des Übereinkommens Nr. 189 entsprochen wird. In Südafrika wurde die Arbeitslosenversicherung 2002 per Gesetz auf Hausangestellte ausgedehnt; zum Jahr 2008 waren 633.000 Hausangestellte bei dieser Versicherung angemeldet. Neben anderen Leistungen ermöglicht dieses System den Hausangestellten, mindestens vier Monate in Folge bezahlten Mutterschaftsurlaub zu nehmen.⁸⁴ Auf Mauritius gelten die Mutterschutzvorschriften auch für Lehrlinge und Teilzeitarbeitskräfte, sofern sie mindestens zwölf Monate ohne Unterbrechung beschäftigt waren, in Vietnam gelten sie ausdrücklich auch für Zeit- und Gelegenheitsarbeitskräfte, und in Belarus, auf Madagaskar und in der Russischen Föderation sogar für Studentinnen. In Indien wurde 2008 das Gesetz über die Soziale Sicherheit nicht organisierter Arbeitnehmer verabschiedet, mit dem Ziel, Programme zu schaffen, mit denen die soziale Sicherung auf informell Beschäftigte wie Handwerker, Weber, Bauarbeiter, Zigarrenroller und in der Fischerei Tätige ausgedehnt wird. In Thailand wurde 2011 ein neues freiwilliges System der Sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft auf den Weg gebracht. Das System ist auf Beiträge der Arbeitnehmer und des Staates gegründet und dient der Finanzierung von Leistungen im Alter, bei Arbeitsunfähigkeit, Krankheit und Mutterschaft und für Hinterbliebene.

⁸⁰ J.A. Klerman, K. Daley und A. Pozniak: *Family and medical leave in 2012*, Fachbericht für das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten (Washington, 2013). Abrufbar unter <http://www.dol.gov/asp/evaluation/fmla/FMLA-2012-Technical-Report.pdf> [abgerufen am 3. Febr. 2015].

⁸¹ Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, Amt für Arbeitsstatistik: Erhebung über die Leistungen an Arbeitnehmer, März 2013. Abrufbar unter <http://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2013/ownership/private/table21a.htm> [abgerufen am 3. Febr. 2015].

⁸² IAA: *Etude sur les conditions de travail dans le secteur agricole au Sénégal* [Untersuchung der Arbeitsbedingungen im Landwirtschaftsbereich in Senegal] (Dakar, IAA, 2010), unveröffentlicht.

⁸³ Siehe S. Narang: "Seven months pregnant and working in the fields", abrufbar unter <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-26154092> [abgerufen am 3. Febr. 2015].

⁸⁴ IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, a.a.O.; M. Samson: *Good practice review: Extending social security coverage in Africa*, Arbeitspapier Nr. 2 der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (Genf, 2009).

102. Verschiedene lateinamerikanische Länder haben Initiativen ergriffen, um die Leistungen bei Mutterschaftsurlaub auf Hausangestellte (Argentinien, Brasilien, El Salvador und Uruguay), auf Arbeitnehmerinnen in der informellen Wirtschaft (Argentinien) und auf Kleinstunternehmerinnen (Brasilien) auszudehnen.⁸⁵ China ist bei der Ausweitung des Mutterschaftsversicherungsschutzes zügig vorangekommen; die Zahl der Versicherten hat sich zwischen 2006 und 2011 von 65 Millionen auf nahezu 139 Millionen erhöht.⁸⁶

103. In einigen Ländern ist die Zahl der Frauen, die unter den Schutz fallen, oder die Höhe der Geldleistungen infolge von Maßnahmen der Arbeitgeber oder von Kollektivvereinbarungen gestiegen. In Australien haben sich die Möglichkeiten für Frauen, bezahlten Mutterschaftsurlaub zu nehmen, dank Kollektivverhandlungen verbessert,⁸⁷ und zum Jahr 2010 (eben als in Australien erstmals ein gesetzlicher Mutterschaftsurlaub eingeführt wurde) umfassten 14 Prozent aller Kollektivvereinbarungen Bestimmungen über Mutterschaftsurlaub.⁸⁸ In Kalifornien war die Wahrscheinlichkeit, Leistungen während des Mutterschaftsurlaubs zu erhalten, für gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmerinnen dreieinhalbmal höher als für nicht organisierte Beschäftigte.⁸⁹

⁸⁵ Siehe IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014.

⁸⁶ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit: *Social security coverage extension in the BRICS* (Genf, 2013).

⁸⁷ M. Baird und A. Litwin: "Re-thinking work and family policy: The making and taking of parental leave in Australia", in *International Review of Psychiatry* (2005, Bd. 17, Nr. 5), S. 385-400.

⁸⁸ M. Baird und J. Murray: *An analysis of collective bargaining for paid parental leave – Sector and context effects* (Sydney, University of Sydney Business School, Discipline of Work and Organisational Studies, 2012).

⁸⁹ R. Milkman und E. Appelbaum: "Paid family leave in California: New research findings", in *The State of California Labor 2004* (Berkeley, University of California Press, 2004).

Kapitel 4

IAO-Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitslebens

104. In diesem Kapitel wird beschrieben, welche Maßnahmen das Amt ergriffen hat, um den nationalen Mitgliedsgruppen zu helfen, den Geltungsbereich des Arbeitnehmerschutzes auszuweiten und das Schutzniveau sowie den Grad der Einhaltung der Vorschriften zu verbessern. Diese Maßnahmen betreffen zwei miteinander verbundene Ebenen, nämlich erstens den grundsatzpolitischen und gesetzgeberischen Rahmen in den einzelnen Staaten und zweitens die Betriebs- und Arbeitsplatzebene. Gesetze und grundsatzpolitische Strategien bestimmen zwar die Pflichten eines Staates in Fragen des Arbeitnehmerschutzes und legen die Grundregeln für Unternehmen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer fest, alleine genommen ist ihre Wirksamkeit jedoch begrenzt. Der Sachverstand von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, ihre Wahrnehmung und ihre Einstellungen, ihre jeweilige Verhandlungsstärke, die Wirtschaftskraft des Unternehmens oder des Arbeitgebers und die sozialen Normen und Strukturen sind Faktoren, die die Wirkung der Regelungen beeinflussen. Deshalb erfordert ein wirksamer Schutz der Arbeitnehmer auch Strategien und Programme und andere nicht regulatorische Maßnahmen auf Betriebs- und Arbeitsplatzebene.

105. Der Normenkatalog der IAO bildet den Maßstab für die innerstaatlichen Politiken und Regelungen in Bezug auf Arbeitsschutz, Lohnschutz, Arbeitszeit und Ausweitung des Arbeitnehmerschutzes ohne Diskriminierung. Von ihm lässt sich die IAO bei ihren Maßnahmen leiten, deren Abfolge und konkrete Gestaltung von den Wünschen und Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen und den jeweiligen innerstaatlichen Zwängen und Möglichkeiten abhängen. Das Tätigwerden der IAO kann in Form einer Maßnahme oder einer Kombination von Maßnahmen in folgenden sechs Bereichen erfolgen: i) technische Unterstützung bei der Normensetzung und bei der Ratifizierung und Umsetzung der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen, ii) Ausbau der innerstaatlichen Kapazitäten, was Beratung, Schulung und Entwicklung von Systemen und Instrumenten einschließen kann, iii) erforderlichenfalls Orientierungshilfe für rechtliche und grundsatzpolitische Reformen, iv) Stärkung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, v) Sensibilisierung, Förderarbeit und sozialer Dialog sowie vi) Wissensentwicklung, einschließlich Forschungsarbeiten und Entwicklung grundsatzpolitischer Ressourcen.

4.1. Regelung und Ausweitung des Arbeitnehmerschutzes

4.1.1. Arbeit sicherer machen durch Erweiterung des Geltungsbereichs der innerstaatlichen Arbeitsschutzvorschriften

106. Die Organisation hat mehr als 40 Normen angenommen, die mittelbar oder unmittelbar mit Arbeitsschutzfragen zu tun haben.¹ In den Schlussfolgerungen, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 91. Tagung (2003) angenommen hat, wurde eine globale Arbeitsschutzstrategie entworfen, mit der die Notwendigkeit dreigliedrigen Engagements und Handelns auf innerstaatlicher Ebene zur Förderung eines präventiven Ansatzes und einer Sicherheitskultur betont und dazu aufgerufen wird, integrierte Maßnahmen zu ergreifen, die die IAO-Normen besser mit anderen Aktionsmitteln verbinden. Im Zuge der Folgearbeiten zu den Schlussfolgerungen des Konferenzausschusses zur Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (98. Konferenztagung, 2009) hat der Verwaltungsrat im März 2010 einen Aktionsplan (2010-16) angenommen. Der Plan, der gemeinsam von der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen und dem Programm für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Umwelt (SafeWork) durchgeführt wird, umfasst fünf Aktionsbereiche: i) Förderung und Unterstützung der Entwicklung einer präventiven Arbeitsschutzkultur, ii) Förderung und Unterstützung der Ratifizierung und Umsetzung der wichtigsten Arbeitsschutzinstrumente, insbesondere des Übereinkommens (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, des Protokolls dazu von 2002 und des Übereinkommens (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, wobei die spezifischen Bedingungen des jeweiligen Lands und die besonderen Bedürfnisse seiner Mitgliedsgruppen zu berücksichtigen sind, iii) Abbau der Defizite bei der Umsetzung ratifizierter Übereinkommen, iv) Verbesserung der Arbeitsschutzbedingungen in KMUs und in der informellen Wirtschaft sowie v) sonstige Maßnahmen zur Förderung der Wirksamkeit der Arbeitsschutzmaßnahmen. Die *IAO-Leitlinien für Arbeitsschutz-Managementsysteme* von 2001 bieten den IAO-Mitgliedsgruppen einen Bezugsrahmen für die Ausarbeitung von Arbeitsschutzprogrammen. In den Leitlinien wird anerkannt, dass die Gesundheit des Beschäftigten am Arbeitsplatz und seine Gesundheit außerhalb der Arbeit eng miteinander verknüpft sind und einander beeinflussen und es daher nicht möglich ist, eine Unterscheidung zwischen den beiden zu treffen. Deshalb erfordert Arbeitsschutzmanagement einen integrierten Ansatz, der nicht nur auf Einrichtungen und Maßnahmen im engeren Bereich der Arbeitswelt abstellt, sondern alle mit Fragen öffentlicher Gesundheit und Sicherheit Befassten einbezieht.

107. Die Umsetzung des Aktionsplans seit August 2010 hat dazu beigetragen, dass eine Reihe von Ländern das Übereinkommen Nr. 155, das Protokoll dazu von 2002 und das Übereinkommen Nr. 187 ratifiziert haben und dass innerstaatliche Politiken, Rechtsvorschriften und Programme für den Arbeitsschutz festgelegt worden sind (siehe auch Kapitel 3). In manchen Ländern wurde bei den jüngsten innerstaatlichen Arbeitsschutzmaßnahmen ein systematischer, strategischer Ansatz verfolgt, mit dem die Konzeption der innerstaatlichen Politiken und Programme auf eine Lageanalyse (Arbeitsschutzprofile) gegründet wird und der darauf abzielt, die innerstaatlichen Systeme zu konsolidieren und den Arbeitsschutz in die politische Agenda und die innerstaatlichen Entwick-

¹ Die globale Strategie der IAO zum Arbeitsschutz umfasst 21 einschlägige Übereinkommen, wovon 19 auf der IAO-Webseite aufgeführt sind. Nach Anhang 5 des IAA-Berichts *Independent evaluation of the ILO's strategy on occupational safety and health: Workers and enterprises benefit from improved safety and health conditions at work* (Genf, IAA, Sept. 2013) enthalten 34 Übereinkommen Arbeitsschutzbestimmungen.

lungspläne zu integrieren. Ein Beispiel für einen solchen systematischen Ansatz bietet Vietnam (siehe Kasten 4.1).

Kasten 4.1
Vietnam fördert den Arbeitsschutz

Im Rahmen seines ersten nationalen Arbeitsschutzprogramms (2006-10), bei dem die IAO technische Hilfe leistete, hatte Vietnam den grundsatzpolitischen und gesetzgeberischen Rahmen für den Arbeitsschutz ausgebaut und die Arbeitsschutzmaßnahmen auf Kleinbetriebe und die informelle und die ländliche Wirtschaft ausgeweitet. Sonderprogramme für gefährliche Branchen wie das Baugewerbe und den Bergbau laufen noch. Auf der Grundlage der Lehren aus dem ersten Programm hat Vietnam unter der Aufsicht eines dreigliedrigen Ausschusses sein zweites nationales Arbeitsschutzprogramm (2011-15) auf den Weg gebracht; die Schwerpunkte dieses Programms sind Ausbau der Kapazitäten und Verbesserung der Effizienz der nationalen Arbeitsschutzverwaltung, Verhütung von Berufsunfällen in gefährlichen Tätigkeitsbereichen, Verbesserung der Arbeitsbedingungen in KMUs und in der Landwirtschaft, Verhütung von Berufskrankheiten, angemessene Gesundheitsversorgung der Arbeitnehmer, Sensibilisierung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für ihre Verantwortung in Bezug auf den Arbeitsschutz und Förderung der Anwendung neuer Technologien zur Verbesserung des Arbeitsschutzes. Die Beachtung der Vorschriften hat sich, wie zu beobachten war, erheblich verbessert, beispielsweise in den am IAO-Programm für bessere Arbeit teilnehmenden Fabriken. Zur Verbesserung des Arbeitsschutzes in Kleinbetrieben und auf Baustellen hat das Amt Schulungen für Beamte und Vertreter von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden durchgeführt; dazu wurden die IAO-Instrumente WISE (Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben) und WISCON (Arbeitsverbesserungen auf kleinen Baustellen) verwendet. 2014 hat Vietnam, das bereits das Übereinkommen Nr. 155 ratifiziert hatte, auch das Übereinkommen Nr. 187 ratifiziert. Das Arbeitsministerium und die Nationalversammlung arbeiten zurzeit gemeinsam mit den Sozialpartnern an dem ersten Arbeitsschutzgesetz, das nach Maßgabe der ratifizierten Übereinkünfte gestaltet wird.

108. Im Lauf zweier Zweijahresprogrammperioden (2010-13) hat das Amt den nationalen Mitgliedsgruppen in mehreren Ländern bei der Erstellung nationaler Arbeitsschutzprofile geholfen (2012-13 z. B. Botswana, Jamaika, Kenia, Malawi, Namibia, Sambia und den Seychellen). Im selben Zeitraum hat es zur Einrichtung nationaler dreigliedriger Arbeitsschutzmechanismen in verschiedenen Ländern beigetragen, mit dem Ziel, ein breites Spektrum von einschlägigen Interessengruppen einzubeziehen (zu diesen Mechanismen zählten beispielsweise im Zeitraum 2010-11 ein Ausschuss für Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz in Albanien, eine nationale Koordinierungsstelle für Arbeitsschutzausschüsse in Niger, ein nationaler beratender Arbeitsschutzausschuss auf Grundlage erweiterter Dreigliedrigkeit in Sambia und ein nationaler dreigliedriger Arbeitsschutzausschuss in Thailand sowie im Zeitraum 2012-13 ein dreigliedriger Arbeitsschutzrat in Aserbaidschan, ein nationaler Ausschuss für die Gesundheit der Arbeitnehmer in Honduras, ein nationaler Arbeitsschutzausschuss in Peru und eine dreigliedrige Arbeitsgruppe in Tadschikistan).² Mit technischer Hilfe des IAA verabschiedete Albanien 2010 das Gesetz Nr. 10237 über Arbeitsschutz, und Bangladesch 2013 seine erste Arbeitsschutzstrategie, die die Grundsätze der Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 aufgriff; Mauritius passte seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften an das Übereinkommen Nr. 187 an, das es 2012 ratifiziert hatte; in Mexiko setzte der nationale bera-

² Für die Arbeitsschutzergebnisse auf Ebene der einzelnen Länder im Zeitraum 2010-11 siehe <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/10-11/iroutcome6.pdf>; für die Ergebnisse im Zeitraum 2012-13 siehe <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/12-13/iroutcome6.pdf> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

tende Arbeitsschutzausschuss einen nationalen Aktionsplan um, und die mexikanische Bundesregierung nahm neue Arbeitsschutzvorschriften und neue Normen für die Arbeitsaufsicht an. Ferner hat Peru 2013 eine nationale Arbeitsschutzstrategie eingeführt, und Thailand hat 2011 das Gesetz über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und über die Arbeitsumgebung erlassen.³

109. Das Amt hat Ländern auch technische Hilfe dabei geleistet, Arbeitsschutzmanagementsysteme auf Betriebsebene einzuführen und Leitlinien auszuarbeiten, die u.a. den Sozialpartnern bei der Erkennung von Arbeitsschutzrisiken und einschlägigen Verbesserungen helfen sollen. Solche technische Hilfe betraf z. B. in den Jahren 2010-11 Unternehmen im Öl- und Erdgassektor in Kasachstan und im Jahr 2013 Unternehmen in Chile, in denen die Gefahr der Exposition gegenüber Kieselstaub besteht. In Armenien und Georgien haben Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften mithilfe ihrer Arbeitsschutzstellen und -netzwerke nationale Leitlinien auf den Weg gebracht. Gewerkschaften in Indonesien, der Demokratischen Volksrepublik Laos und auf den Philippinen haben mittlerweile ihre eigenen Arbeitsschutzausbilder. Die IAO-Instrumente WISE (Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben) und WIND (Arbeitsverbesserungen im Rahmen der lokalen Entwicklung) geben Kleinbetrieben – auch in der Landwirtschaft – Anleitungen dafür, wie sie den Arbeitsschutz, die Arbeitsbedingungen und die Produktivität durch nicht kostspielige und leicht anzuwendende Maßnahmen, die im Zuge eines partizipatorischen Verfahrens ermittelt werden, verbessern können.⁴

110. Die IAO ist die einzige Einrichtung der Vereinten Nationen, die eine internationale Liste der Berufskrankheiten erarbeitet und angenommen hat und sie auf dem neuesten Stand hält; die im Rahmen eines dreigliedrigen internationalen Ausschusses erstellte Liste bietet den Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe für die Erstellung und Aktualisierung ihrer eigenen Listen und hat die Anerkennung der beruflichen Ursache bestimmter Erkrankungen ermöglicht. Die IAO hat im März 2010 eine überarbeitete Liste angenommen, mit der der Anhang zur Empfehlung (Nr. 194) betreffend die Liste der Berufskrankheiten, 2002, auf den neuesten Stand gebracht wurde.⁵ Das Amt erteilt Informationen und Orientierungshilfe zu aufkommenden Arbeitsschutzrisiken wie asbestbedingten Krankheiten, Silikose und arbeitsbedingtem Stress.⁶ Es hat eine Datenbank zu den Arbeitsschutzvorschriften weltweit (LEGOSH) eingerichtet, mit deren Hilfe die Änderungen bei den innerstaatlichen Arbeitsschutzvorschriften verfolgt und verglichen werden können. Bis 2013 hat das Internationale Informationszentrum für Arbeitsschutz (CIS) die einschlägigen Kenntnisse verarbeitet und durch sein weltweites Arbeitsschutzinformationsnetz weiterverbreitet.⁷

111. HIV birgt Arbeitsschutzrisiken, und in bestimmten Sektoren und unter bestimmten Arbeitsbedingungen sind die Arbeitnehmer der Gefahr einer Infektion mit HIV und

³ A.a.O.

⁴ Zu Unterlagen bezüglich WISE siehe: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_119287/lang--en/index.htm. Zu Unterlagen bezüglich WIND siehe http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_122334/lang--en/index.htm. WISE und WIND haben in über 20 Ländern Anwendung gefunden und die einschlägigen Dokumente sind in viele Sprachen übertragen worden. Es gibt auch Varianten von WISE für das Bauwesen (WISCON) und das Gesundheitswesen (HealthWISE).

⁵ Die neue Liste spiegelt die jüngsten Entwicklungen bei der Erkennung und Anerkennung von Berufskrankheiten wider; sie schließt z. B. erstmals Geisteskrankheiten und Verhaltensstörungen ein.

⁶ Bezüglich der Ressourcen und Maßnahmenkataloge zu asbestbedingten Krankheiten siehe http://www.ilo.org/safework/areasofwork/occupational-health/WCMS_108554/lang--en/index.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

⁷ Das Zentrum hat 2009 sein 50-jähriges Jubiläum gefeiert; es stand zu dieser Zeit mit über 150 nationalen und regionalen Kontaktstellen in Verbindung.

anderen übertragbaren Krankheiten wie Tuberkulose stärker ausgesetzt. Die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, ruft dazu auf, für ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld Sorge zu tragen, um der Übertragung von HIV am Arbeitsplatz vorzubeugen. Angesichts der sektorspezifischen Risiken hat das Amt einen sektoriellen Ansatz für die Konzeption gleichstellungsorientierter Arbeitsplatzprogramme und den Aufbau entsprechender Kapazitäten gewählt. Es hat Leitlinien für die Sektoren Bergbau, Post, Tourismus, Bauwesen und Bildung ausgearbeitet, ferner Schulungsmaterial für die Sektoren Land- und Schienenverkehr und einen Maßnahmenkatalog für Verbesserungen im Gesundheitswesen („HealthWISE“) sowie – in Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation und dem Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) – Richtlinien für Gesundheitspersonal.⁸ In Kambodscha hat das Arbeitsministerium, mit Unterstützung einer dreigliedrigen Gruppe zu HIV, eine nationale Arbeitsschutzregelung für Arbeitnehmer im Gaststätten- und Vergnügungsgewerbe beschlossen. In Thailand hat ein IAO-Projekt dazu geführt, dass eine Strategie für das Arbeitsumfeld des Gaststätten- und Vergnügungsgewerbes festgelegt wurde und die Arbeitnehmer vermehrt die Dienste zur Verhütung von HIV und Aids in Anspruch nehmen. In China, wo das Amt gestützt auf das Instrument „HealthWise“ mit den Ministerien vor Arbeit und Gesundheit zusammengearbeitet hat, ist erstmals eine Arbeitsschutzstrategie für Gesundheitspersonal ausgearbeitet worden, die auch Fragen in Zusammenhang mit HIV und Aids berücksichtigt.

112. Das IAA hat auch bei der Überarbeitung und Entwicklung anderer arbeitsplatzbezogener HIV-Strategien technische Hilfe geleistet. In Südafrika beispielsweise wurden im Juli 2012 ein Verhaltenskodex zu der Frage von HIV/Aids und Arbeitswelt sowie einschlägige Leitlinien zur technischen Unterstützung angenommen, um der Empfehlung Nr. 200 Rechnung zu tragen und die Rechtsprechung zu kodifizieren; dabei wurde die Empfehlung als Rechtsquelle für den Schutz der Arbeitnehmer vor ungerechtfertigter Kündigung angeführt. In Ghana hat das Bildungsministerium einen nationalen strategischen Plan zur Bekämpfung von HIV/Aids für den Zeitraum 2011-15 angenommen, und in Simbabwe wurde eine nationale HIV/Aids-Strategie für die Arbeitswelt verabschiedet.

113. Ferner haben Betriebsunfälle im Bekleidungs- und Schuhgewerbe in Pakistan und Bangladesch, die viel öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hatten, das Amt zu Reaktionsmaßnahmen veranlasst. Diese Unfälle hatten ihre Ursache nicht nur in einer mangelnden Anwendung von Arbeitsschutznormen, sondern auch in systematischen Schwächen bei der Regelung des Arbeitsmarktes und in einem allgemein niedrigen Arbeitnehmerschutzniveau. Sie erforderten daher ein integriertes Herangehen seitens des Amtes, das sich nicht nur auf Arbeitsschutzmaßnahmen beschränkte (siehe Abschnitt 4.3.3).

114. Eine unabhängige Bewertung der Tätigkeiten, die das Amt im Zeitraum 2008-12 insgesamt zur Umsetzung der globalen Arbeitsschutzstrategie unternommen hat, zeigte eine Reihe von Bereichen auf, die verstärkt werden könnten: i) die operationelle Strategie sollte gezielter darauf ausgerichtet sein, den Mitgliedsgruppen zu helfen, die einschlägigen Arbeitsschutzübereinkommen zu ratifizieren und umzusetzen und ihre Anwendung in der Praxis sicherzustellen; ii) es sollte eine Strategie für Überzeugungsarbeit und Partnerschaften ausgearbeitet werden; iii) es sollten Mechanismen für Messung und Beobachtung auf Landesebene unterstützt werden; iv) Fragen der Gleichstellung der Geschlechter sollten bei der Konzeption von Programminitiativen und bei ihren Ziel- und Prioritätensetzungen systematischer berücksichtigt werden; v) IAO-Zentrale,

⁸ Diese sektorspezifischen Materialien, Maßnahmenkataloge und Leitfäden sind abrufbar unter http://www.ilo.org/aids/Publications/WCMS_126714/lang--en/index.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

Außendienst und dreigliedrige Mitgliedsgruppen sollten enger miteinander zusammenarbeiten.⁹

4.1.2. Arbeit muss sich lohnen: Ausweitung des Mindestlohnschutzes

115. Das Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, schreibt kein bestimmtes Modell für eine Mindestlohnregelung und auch nicht die Höhe vor, auf die der Mindestlohn festgesetzt werden sollte; es räumt den Mitgliedstaaten vielmehr ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Umsetzung seiner Grundsätze ein und überlässt bestimmte Entscheidungen den innerstaatlichen Behörden in Absprache mit den Sozialpartnern. Die Ausarbeitung einer angemessenen Mindestlohnpolitik bringt eine Reihe politischer Herausforderungen mit sich. Die Allgemeine Erhebung von 2014 über die Mindestlohnsysteme¹⁰ hat einige der grundsatzpolitischen Fragen in den Blickpunkt gerückt, bei denen die innerstaatlichen Mitgliedsgruppen wohl auf Schwierigkeiten stoßen dürften: i) Definition des Begriffs „Lohn“ und Ermittlung der Entgeltbestandteile, die der Mindestlohn einschließen sollte, insbesondere hinsichtlich Sachleistungen (wie Unterbringung und Verpflegung), beispielsweise im Fall von Hausangestellten; ii) Ausschluss bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern vom Anwendungsbereich des Übereinkommens, vor allem wenn davon Kategorien wie Hausangestellte, landwirtschaftliche Arbeitnehmer, junge Arbeitnehmer oder andere Gruppen betroffen sind, die häufig eines Schutzes vor unangemessen niedrigen Löhnen bedürfen; iii) Anwendung des Grundsatzes gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit, insbesondere bei je nach Sektor oder Beruf unterschiedlichen Mindestlöhnen oder Mindestlohnschwankungen, die sich auf das Alter, eine Behinderung oder den Migrantenstatus der betroffenen Arbeitnehmer gründen; iv) Beachtung der Forderung, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf allen Stufen der Ausarbeitung und Umsetzung des Systems in vollem Umfang anzuhören sind; v) gemeinsame Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien und von wirtschaftlichen Faktoren; vi) Festlegung abschreckender Sanktionen und Bereitstellung angemessener Mittel für die Arbeitsaufsichtsämter. Ein Großteil der Arbeit des Amtes war damit verbunden, eine Wissensgrundlage für das Verständnis und die Behandlung dieser politischen Fragen aufzubauen und auf dieser Grundlage sodann zur Gestaltung der weltweiten und innerstaatlichen lohnpolitischen Strategien beizutragen und die technische Unterstützung seitens des IAA auf die Bedürfnisse der einzelnen Länder zuzuschneiden.

116. In den letzten Jahren haben Mitgliedsgruppen, vor allem aus Entwicklungs- und Schwellenländern, verstärkt um fachlichen Rat zur Lohnpolitik und insbesondere zur Festsetzung von Mindestlöhnen ersucht, und das IAA hat in einer verhältnismäßig großen Zahl von Ländern und Gebieten technische Hilfe geleistet, mit dem Ziel, die Forschungsergebnisse und Erkenntnisse in praxisorientierte politische Beratung auf innerstaatlicher Ebene umzusetzen (siehe Übersicht 4.1). Am häufigsten ersuchen die Mitgliedsgruppen um spezifische Erkenntnisse darüber, welche Praktiken sich bei der Lohnfestsetzung in den verschiedenen Ländern bewährt haben, sowie um Hilfe bei der Festsetzung von Mindestlöhnen. Das Amt hat die Erkenntnisse über bewährte Praktiken in den verschiedenen Ländern durch Ausbildungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen – weltweit, regional oder auch im Rahmen maßgeschneiderter Lehrgänge auf inner-

⁹ IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy on occupational safety and health: Workers and enterprises benefit from improved safety and health conditions at work* (Genf, 2013).

¹⁰ IAA: *Minimum wage systems: General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, Bericht des Ausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014.

staatlicher Ebene auf Wunsch der Mitgliedsgruppen – weiterverbreitet. In den meisten Fällen sind die Ausbildungsmaßnahmen unmittelbar für dreigliedrige Mitgliedsgruppen bestimmt, die mit der Festsetzung von Mindestlöhnen in ihren jeweiligen Ländern befasst sind (wie etwa Mindestlohnausschüsse). Seit 2008 haben 400 Mitgliedsgruppen aus 44 Mitgliedstaaten beim Internationalen Ausbildungszentrum in Turin an Schulungen zur Lohnpolitik teilgenommen. Einschlägige Schulungsunterlagen sind ins Französische, Spanische, Arabische und Russische übersetzt worden.

117. Die Unterstützung, die das IAA auf Landesebene leistete, betraf u.a. folgende Frauen: i) erstmalige Festsetzung eines Mindestlohns, wie in Cabo Verde (2010-11), wo das Amt eine Untersuchung über mögliche Parameter der Mindestlohnfestsetzung durchgeführt und Facharbeitssitzungen mit dem dreigliedrigen Beratungsorgan veranstaltet hat; ii) Änderung der Methode und der Kriterien für die Anpassung der bestehenden Mindestlöhne, wie in Costa Rica (2009-10); dort hat das Amt eine Untersuchung durchgeführt, die die empirischen Grundlagen für einen konstruktiven sozialen Dialog lieferte, so dass 2011 eine neue dreigliedrige Vereinbarung getroffen werden konnte; iii) Verbesserung der Lohn Datensammlung und Einrichtung von Systemen, mit denen die Auswirkungen der Mindestlöhne überwacht werden können, wie dies für die Gestaltung und Koordinierung der Lohnpolitik erforderlich ist; diese Aufgabe stellte sich etwa in China (2012-13), wo das Ministerium für Humanressourcen und Soziale Sicherheit die IAA-Vorschläge für die Konzeption einer Erhebung über die Entgelte in den Unternehmen sowie für die Konzeption eines Informationsverbreitungssystems berücksichtigt hat.

Übersicht 4.1. Technische Hilfe des IAA in Bezug auf Mindestlöhne und Lohnpolitik

Asien	Bangladesch, China, Indonesien, Kambodscha, Malaysia, Mongolei, Myanmar, Pakistan, Philippinen, Vietnam
Afrika und Naher Osten	Ägypten, Besetztes palästinensisches Gebiet, Botswana, Burundi, Cabo Verde, Kenia, Lesotho, Libanon, Liberia, Mauritius, Namibia, Ruanda, Sambia, Saudi-Arabien, Südafrika
Lateinamerika und Karibik	Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Mexiko, Panama, Paraguay
Europa	Albanien, Armenien, Bulgarien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Russische Föderation

118. Die Tätigkeiten auf Länderebene werden durch globale Wissensprodukte unterstützt und ergänzt. Der *Global Wage Report*, ein durch externe Fachbegutachtung validierter IAA-Bericht über die Löhne weltweit, der seit 2008 alle zwei Jahre veröffentlicht wird, ist ein wichtiges Instrument, mit dem das Amt zu den lohnpolitischen Diskussionen und Aufgabensetzungen beigetragen hat.¹¹ Seit seinem ersten Erscheinen im Jahr 2008 ist der Bericht weltweit auf großes Interesse gestoßen. Er stützt sich auf Daten der ILOSTAT-Datenbank,¹² insbesondere einen Datensatz über die Löhne weltweit, der in Zusammenarbeit mit der IAA-Abteilung für Statistik und unter Mitarbeit der nationalen Statistikämter in der ganzen Welt nach und nach erneuert worden ist. Die Datenbank umfasst Angaben zu Durchschnitts- und Mindestlöhnen in einer großen Zahl von Ländern und ist über Internet zugänglich; sie ergänzt die IAA-Datenbank zu den Arbeits-

¹¹ Der *Global Wage Report* wird in mehrere Sprachen übersetzt (darunter Arabisch, Chinesisch, Französisch, Japanisch, Portugiesisch, Russisch und Spanisch) und hat weite Verbreitung gefunden.

¹² Die Daten zu den Löhnen weltweit können bei der ILOSTAT-Datenbank abgerufen werden: www.ilo.org/ilostat/GWR [abgerufen am 5. Febr. 2015].

bedingungen, die Angaben zu den rechtlichen Aspekten der Mindestlöhne in 140 Ländern enthält.¹³ Ferner haben das IAA und die Europäische Kommission gemeinsam Forschungsarbeiten durchgeführt, die eine Reihe wichtiger Veröffentlichungen zum Ergebnis hatten.¹⁴ Diese Arbeiten haben zu dem Bericht der Europäischen Kommission über die Arbeitsbeziehungen in Europa (*Industrial Relations in Europe*) beigetragen, der auf die Aufgabensetzung der EU Einfluss hat und die politische Kohärenz zwischen IAO und Europäischer Kommission stärkt. Außerdem wird derzeit an einem Paket grundsatzpolitischer Ressourcen zu der Festsetzung von Mindestlöhnen gearbeitet, das auf Fragen eingeht wie Geltungsbereich, Lohnhöhe, Anpassung, Beachtung der Vorschriften und Auswirkungen von Mindestlöhnen, ferner auf Fragen in Zusammenhang mit den Festsetzungsverfahren und dem sozialen Dialog. Das Amt hat auch Instrumente zur Nichtdiskriminierung bei der Festsetzung von Mindestlöhnen und bei der Konzeption von Lohnpolitiken entwickelt (siehe Abschnitt 4.1.3) und hat vor, die Mitgliedsgruppen verstärkt bei der Anwendung des Grundsatzes der Lohngleichheit zu unterstützen. Ferner hat das Amt begonnen, seine Kapazitäten auszubauen, was die Ermittlung geeigneter Wege zur tatsächlichen Durchsetzung eines Mindestlohns betrifft.¹⁵

4.1.3. Damit sich Arbeit für Frauen ebenso lohnt wie für Männer

119. Der Grundsatz gleicher Bezahlung von Männern und Frauen für gleichwertige Arbeit, wie er in dem Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, niedergelegt ist, stellt vielleicht eines der am schlechtesten verstandenen Konzepte bei der Bekämpfung von Diskriminierung dar. In manchen Ländern sprechen die Rechtsvorschriften nur von gleichem Entgelt für „identische“ oder „ähnliche“ Arbeit statt für „gleichwertige“ Arbeit. Der Mangel verlässlicher nach Geschlechtszugehörigkeit aufgeschlüsselter Lohndaten in vielen Ländern verschleiert die Existenz einer Lohnkluft zwischen den Geschlechtern und erschwert die Beobachtung der Tendenzen, was den Umfang dieser Kluft und ihre Ursachen anbelangt. Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei den Lohnstrukturen und Lohnpraktiken könnte zur Unterbewertung der Arbeit von Frauen führen.

120. Der IAA-Leitfaden *Equal pay: an introductory guide* (Lohngleichheit: ein einführender Leitfaden), der einen Überblick über das Übereinkommen Nr. 100 und das Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, bietet, gibt praktische Ratschläge an die Hand, um den Grundsatz gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit in innerstaatliches Recht und innerstaatliche Praxis umzusetzen.¹⁶ Er soll

¹³ Working Conditions Laws Database, zugänglich unter <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

¹⁴ Siehe D. Vaughan-Whitehead: *The European social model in times of economic crisis and austerity policies* (Genf, IAA, 2014); D. Vaughan-Whitehead: *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe* (Genf, IAA, 2013); D. Vaughan-Whitehead: *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe* (Genf, IAA, 2011); D. Vaughan-Whitehead: *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Genf, IAA, 2008).

¹⁵ Siehe A. Marinakis (Hrsg.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* (Santiago, IAA, 2014). Darin wird der Einfluss wirtschaftlicher und institutioneller Faktoren auf die Beachtung des Mindestlohns in Lateinamerika im Allgemeinen und eingehender in Chile, Costa Rica, Peru und Uruguay untersucht. Die Studie führt Unterschiede beim Grad der Einhaltung der Vorschriften unabhängig von der Höhe des Mindestlohns auf die institutionelle Kontrollstruktur zurück (wie Zahl der Arbeitsinspektoren, Wahrscheinlichkeit, kontrolliert zu werden, Höhe der Bußgelder und deren effektive Verhängung sowie Länge des gesamten Kontrollverfahrens). Sie gelangt zu dem Schluss, dass eine verstärkte Arbeitsaufsicht zusammen mit Sanktionen und Informationskampagnen ausschlaggebend für eine wirksamere Durchsetzung der Mindestlohnvorschriften ist.

¹⁶ M. Oelz, S. Olney und M. Tomei: *Equal Pay – An introductory guide* (Genf, IAA, 2013). Liegt in fünf Sprachen vor.

den innerstaatlichen Einrichtungen für Gleichstellungsfragen und Lohnfestsetzung sowie den Sozialpartnern Hilfestellung leisten bei der Aushandlung von Bestimmungen über Lohngleichheit im Rahmen von Kollektivvereinbarungen oder bei der Entwicklung von arbeitsplatzbezogenen Maßnahmen, einschließlich Arbeitsbewertungsmethoden. Im Leitfaden *Promoting equity. Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide* (Gleichheit fördern. Geschlechtsneutrale Arbeitsbewertung im Interesse von Lohngleichheit: ein Schritt-für-Schritt-Leitfaden) geht es um die Frage der Arbeitsbewertung; diese trägt dazu bei, den relativen Wert inhaltlich unterschiedlicher Arbeitsaufgaben zu ermitteln, die dennoch gleichwertig sein können.¹⁷ Dieser Leitfaden hat in verschiedenen Ausbildungsveranstaltungen zur Lohngleichheit auf innerstaatlicher Ebene, u.a. auch im Rahmen nationaler dreigliedriger Seminare (2013 in Togo und Marokko und 2010 in Kamerun und Mauretanien), Verwendung gefunden. Ein Arbeitsbewertungsprojekt, das von der Europäischen Kommission finanziert wurde und bei dem das IAA technische Hilfe leistete, ist in den IAA-Leitfaden zur Arbeitsbewertung eingeflossen und zeigt den Nutzen und die Wirksamkeit dieses Instruments für Fortschritte auf dem Weg zu Lohngleichheit auf (siehe Kasten 4.2).

Kasten 4.2 **Lohngleichheit und Arbeitsbewertung in der Praxis**

In Portugal wurde 2005-08 mit technischer Hilfe des IAA ein von der Europäischen Kommission finanziertes Projekt durchgeführt, das zum Ziel hatte, der Unterbewertung von überwiegend von Frauen ausgeübten Berufen im Gaststätten- und Verpflegungsgewerbe durch geschlechtsneutrale Arbeitsbewertungsmethoden entgegenzuwirken. Das Gaststätten- und Verpflegungsgewerbe bestand in Portugal hauptsächlich aus kleinen Unternehmen mit niedrigem Lohnniveau und war gekennzeichnet durch geringe Produktivität, starke Arbeitskräftefluktuation und eine hohe Fehlzeitenquote. Es beschäftigte viele junge Migrantinnen, meist ohne gültige Papiere, aus Brasilien und portugiesischsprachigen Ländern Afrikas. Die Einbindung der Sozialpartner war von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Anliegen und Prioritäten beider Parteien berücksichtigt und die Ergebnisse von allen akzeptiert wurden. Die aus dem Projekt gewonnen Erfahrungen und die dabei verwendeten Instrumente dienten als Modell für einen 25-stündigen Ausbildungslehrgang zu Lohngleichheit, der in den nationalen Katalog öffentlicher Ausbildungsmaßnahmen für die verschiedenen Sektoren aufgenommen wurde; auf sie stützte sich ebenfalls ein Ausbildungsleitfaden zu Lohngleichheit, der von einem portugiesischen Gewerkschaftsverband des Schuhgewerbes für mit branchenweiten Kollektivverhandlungen befasste Gewerkschaftsmitglieder ausgearbeitet wurde.

121. Für ein besseres Verständnis der Lohnungleichheit ist der *Global Wage Report 2014/15* mit seiner empirischen Analyse des Lohngefälles hilfreich, von dem Frauen, Migranten und informell Beschäftigte betroffen sind, Gruppen also, die häufig unter Diskriminierung und Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt zu leiden haben.¹⁸ Der Bericht zeigt, dass das Lohngefälle in den untersuchten Länder im Schnitt sich verringern, verschwinden oder sich umkehren würde und Frauen und Migranten höhere Löhne erhalten würden, wenn nur objektiv feststellbare Unterschiede bei den arbeitsmarktrelevanten Merkmalen (wie Erfahrung, Ausbildung und Berufssparte) Berücksichtigung fänden. Diese Gruppen von Arbeitnehmern sehen sich mitunter aus vielfältigen, komplexen,

¹⁷ M.-T. Chicha: *Promoting equity. Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide* (Genf, IAA, 2008). Liegt auf Albanisch, Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Portugiesisch, Spanisch und Ukrainisch vor.

¹⁸ IAA: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* (Genf, 2015).

von Land zu Land unterschiedlichen Gründen Lohnbenachteiligungen ausgesetzt, und dies auf verschiedenen Stufen der gesamten Lohnskala.

122. Welche Herausforderungen sich stellen, wenn der Mindestlohnschutz in gleicher Weise auch auf Arbeitnehmer ausgedehnt werden soll, die zumeist vom Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausgeschlossen sind und in informeller Beschäftigung stehen, wird im Sektor der Hausangestellten augenfällig; dieser Sektor weist einen weiblichen Beschäftigungsanteil von weltweit 83 Prozent auf, wobei diese Frauen auf allen Arbeitsmärkten zu den am schlechtesten entlohten Beschäftigten zählen.¹⁹ Nach einer IAA-Untersuchung über die Löhne auf den Philippinen sowie in Südafrika und Uruguay verdienen Hausangestellte erheblich weniger als andere Beschäftigte mit den gleichen arbeitsmarktrelevanten Merkmalen.²⁰ Im Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, wird dies anerkannt, und nach seinem Artikel 11 „hat jedes Mitglied Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Hausangestellte vom Mindestlohnschutz erfasst werden, soweit ein solcher Schutz besteht, und dass das Entgelt ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts festgesetzt wird“. Das Amt hat in einer Reihe von Ländern auf deren Ersuchen an Fragen in diesem Bereich gearbeitet, beispielsweise in Cabo Verde, Costa Rica, Indien, Namibia, auf den Philippinen und in Sambia. Anhand dieser und anderer Erfahrungen werden derzeit grundsatzpolitische Ressourcenpakete ausgearbeitet, die bei den Unterstützungsmaßnahmen auf Ebene der einzelnen Länder Verwendung finden werden.²¹ Lohngerechtigkeit gefördert hat das Amt auch bei innerstaatlichen lohnpolitischen Reformen, indem es auf nationaler Ebene (etwa in Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay unter Teilnahme von Mitgliedern nationaler dreigliedriger Gleichstellungsausschüsse) oder im Ausbildungszentrum in Turin Schulungsmaßnahmen durchgeführt hat. Doch zur Verringerung des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen bedarf es, wie in der Bewertung des jordanischen landesspezifischen Programms für menschenwürdige Arbeit festgehalten, umfassender Maßnahmen: „... welche Ergebnisse bei der Gleichstellung der Geschlechter letzten Endes erzielt werden, entzieht sich zum Teil der Einflussnahme des IAA. Durch Kultur und Mentalität bedingte Hindernisse stellen eine große gesellschaftliche Herausforderung dar, und die nötigen Veränderungen werden vereinte Anstrengungen und Zeit erfordern. Die Öffentlichkeit ist nach wie vor wenig für Fragen geschlechtsbedingter Diskriminierung am Arbeitsplatz sensibilisiert; dies gilt insbesondere auch für Nichtregierungsorganisationen und die Sozialpartner, die nur beschränkt fähig sind, für einschlägige Veränderungen einzutreten. In Jordanien mangelt es allgemein an Unterstützung für Dienstleistungen zugunsten beschäftigter Frauen, etwa in der Kinderbetreuung und im Verkehrswesen“.²²

¹⁹ IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genf, 2013).

²⁰ Für Zahlen zu Südafrika und Uruguay siehe D. Budlender: *Measuring the economic and social value of domestic work: Conceptual and methodological framework* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 30, 2011), S. 22–26. Für Zahlen zu den Philippinen siehe *Domestic workers in the Philippines: Profile and working conditions*, Fact sheet, IAA, 2011, http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_167021/lang--en/index.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

²¹ M. Oelz: *Remuneration in domestic work*, Domestic Work Policy Brief Nr. 1 (Genf, IAA, 2011); IAA: *Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws* (Genf, IAA, 2012); länderspezifische Untersuchungen über die Festsetzung von Mindestlöhnen in Chile, Portugal, der Schweiz, Südafrika und den Vereinigten Staaten (IAA, erscheint demnächst).

²² Al Jidara: *Decent Work Country Program Mid-Term Review*, Schlussbericht an das IAO-Regionalbüro für die arabischen Staaten, 11. Aug. 2014, S. 24.

4.1.4. Arbeitszeitregelung unter ausgewogener Berücksichtigung von Arbeitnehmerbedürfnissen und Betriebserfordernissen

123. Die Arbeitszeit hat nicht nur mit der Qualität des Arbeitsverhältnisses und den Beschäftigungsbedingungen zu tun, sie hat auch unmittelbare, entscheidende Auswirkungen auf Gesundheit und Wohl der Arbeitnehmer, auf das Verhältnis von Beruf und Privatleben und auf den Schutz der Löhne, einschließlich einer gerechten Vergütung von Überstunden.

124. Im Anschluss an die dreigliedrige Sachverständigentagung über Arbeitszeitregelungen von 2011 hat sich das Amt darum bemüht, die IAO besser zu befähigen, den Mitgliedsgruppen Orientierungshilfe für die Entwicklung von Arbeitszeitregelungen zu bieten, die den Bedürfnissen der Arbeitnehmer einerseits und den Betriebserfordernissen andererseits in ausgewogener Weise Rechnung tragen.

125. 2012-13 hat das Amt wichtige grundsatzpolitische Forschungsarbeiten veröffentlicht; zu nennen sind hier u.a. eine Kurzdarstellung der Arbeitsstundenverteilung in entwickelten und Entwicklungsländern, in der die Hauptfaktoren für die diesbezüglich feststellbaren Abweichungen analysiert werden,²³ ferner ein Arbeitspapier über Teilzeitbeschäftigung,²⁴ in dem die Hindernisse für Teilzeitarbeit sowie die Beschäftigungsbedingungen Teilzeitarbeitender untersucht und eine Reihe von Maßnahmen zu deren Verbesserung vorgeschlagen werden, sodann ein „Aktionsforschungs“-Projekt in Indonesien mit ausgewählten Unternehmen, die an dem Programm zur Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE) teilnehmen, und schließlich Forschungsarbeiten, die der Arbeitszeitgestaltung im Gesundheitswesen und ihren Folgen für das Wohl der Arbeitnehmer, einschließlich der Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, sowie der organisatorischen Leistungsfähigkeit in diesem Sektor nachgehen.²⁵ Die Untersuchungen zur Teilzeitbeschäftigung sind bereits in eine Initiative der Republik Korea zur Förderung qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeit eingeflossen. In der laufenden Zweijahresperiode befasst sich das Amt mit Forschungsarbeiten und der Entwicklung politischer Instrumente zu anderen Fragestellungen wie z. B. den folgenden Themen: Arbeitszeiten ausgewählter Kategorien von Arbeitnehmern (wie Hausangestellten und Pflegepersonal), die nicht von den wichtigsten IAO-Übereinkommen über Arbeitszeit erfasst werden; Auswirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf Arbeitszeitdauer, Arbeitszeitgestaltung und Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben; Lage von Arbeitnehmern mit stark schwankenden und zuweilen unvorhersehbaren Arbeitszeiten (wie Arbeitnehmern mit Nullstunden-Verträgen und Arbeitnehmern auf Abruf); innerstaatliche Vorschriften und Gepflogenheiten hinsichtlich Ruhezeiten.

126. Nach der Krise von 2008-09 waren Anpassungen der Arbeitszeit ein wichtiges Instrument zur Begrenzung und Verhütung von Arbeitsplatzverlusten und zur Stützung der Unternehmen, bis die Nachfrage wieder anzog. Für neun Länder wurden Forschungsarbeiten zu Arbeitsteilungsprogrammen und arbeitszeitbezogenen Krisenreak-

²³ J.C. Messenger und N. Ray: *The distribution of hours of work in developed and developing countries: What are the main differences and why?* TRAVAIL Policy Brief Nr. 5, 2013.

²⁴ C. Fagan u.a.: *In search of good quality part-time employment* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 43, 2014). Dieses Arbeitspapier ist von der Koreanischen Arbeitsstiftung ins Koreanische übersetzt und bei einem dreigliedrigen innerstaatlichen Seminar erörtert worden.

²⁵ J.C. Messenger und P. Vidal: *The organization of working time and its effects in the health services sector: A comparative analysis of Brazil, South Africa and the Republic of Korea* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 56, 2015).

tionsmaßnahmen durchgeführt.²⁶ Außerdem wurde politische Beratung und technische Hilfe für die Konzeption und Umsetzung von Programmen zur Arbeitsteilung während der Krise erteilt; dies betraf IAO-Mitgliedsgruppen in Bulgarien, Chile, Kroatien, Serbien, der Tschechischen Republik, der Türkei, Ungarn und den Vereinigten Staaten.

127. Auf Ebene der einzelnen Länder stellt die Arbeit des IAA auf die Beurteilung, Entwicklung und Prüfung innovativer Arbeitszeitregelungen (wie Gleitzeit und komprimierte Arbeitswochen) ab, mit denen sich die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und die Betriebserfordernisse in ein ausgewogenes Verhältnis bringen lassen.²⁷ Zu den einschlägigen Tätigkeiten gehören dreigliedrige Fachseminare und politische Beratung wie in jüngster Zeit in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau und Hongkong (China). In den letzten Jahren ist verstärkt um IAO-Unterstützung zu Arbeitszeitfragen auf Landesebene ersucht worden, insbesondere seitens Ländern mit mittlerem und höherem Einkommen.

4.2. Für einen inklusiven Arbeitnehmerschutz

4.2.1. Ein ausgewogenes Verhältnis von Beruf und Privatleben für arbeitende Eltern und andere Arbeitnehmer

128. Die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sollen gewährleisten, dass die Familien- und sonstigen privaten Pflichten eines Arbeitnehmers nicht seine wirtschaftliche Sicherheit und seinen Arbeitsplatz gefährden und nicht zu ungerechtfertigter Diskriminierung führen.

129. Einer der Wege, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu fördern, besteht darin, den Arbeitnehmern die Flexibilität zur Anpassung ihrer Arbeitszeiten an ihre individuellen Bedürfnisse zu geben. In einer neueren Veröffentlichung des IAA, die die vorliegenden Forschungsarbeiten zusammenfasst, wird die Verbindung zwischen verschiedenen Arbeitszeitaspekten einerseits und der Vereinbarkeit von Beruf und Arbeitsleben andererseits aufgezeigt und untersucht, inwieweit verschiedene Arten von Arbeitszeitregelungen sich in dieser Hinsicht positiv auswirken und auch zur Förderung der Geschlechtergleichstellung beitragen können.²⁸ Einen unerlässlichen Bestandteil umfassender Maßnahmen zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben stellt ferner der Mutterschutz dar.

130. Zur Förderung eines kohärenten Ansatzes für die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben und für den Mutterschutz hat das Amt die Kenntnisse und Einsichten darüber vertieft, welchen Nutzen (für weibliche und männliche Arbeitnehmer, Unternehmen und die Wirtschaft insgesamt) diesbezügliche Schutzmaßnahmen zeitigen, welche Folgen und welche Kosten ihre Anwendung in verschiedenen innerstaatlichen Zusammenhängen mit sich bringt und wie ihre praktische Anwendung aussehen könnte. Der IAA-Bericht *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* vermittelt einen Überblick über die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogen-

²⁶ J.C. Messenger und N. Ghosheh: *Work sharing during the Great Recession: New developments and beyond* (Cheltenham, Vereinigtes Königreich, Edward Elgar, 2013); A. Kümmerling und S. Lehnndorff: *The use of working time-related crisis response measures during the Great Recession* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 44, 2014).

²⁷ L. Golden: *The effects of working time on productivity and firm performance: A research synthesis paper* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 33, 2012).

²⁸ C. Fagan u.a.: *The influence of working time arrangements on work-life integration or "balance": A review of the international evidence* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 32, 2012).

heiten hinsichtlich Mutterschutz und Vaterschutz am Arbeitsplatz in 185 Ländern und Gebieten, u.a. was Urlaub, Beschäftigungsschutz, Gesundheitsschutz, Stillen und Kinderbetreuung anlangt.²⁹ In einer vergleichenden, auf Untersuchungen zu zehn Ländern beruhenden Studie über bewährte Praktiken und Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Mutterschutzübereinkommen (Nr. 183), 2000, und dem Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, werden erfolgreiche Strategien zur Förderung des Mutterschutzes und zur Unterstützung von Arbeitnehmern mit Familienpflichten aufgezeigt,³⁰ und in einem Bericht über den Mutterschutz in KMUs in den verschiedenen Ländern wird erörtert, wie, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen Mutterschutz arbeitenden Mütter Schutz bieten und zugleich positive Ergebnisse für KMUs und die Gesellschaft insgesamt erbringen kann.³¹

131. Manche Arbeits- oder Arbeitsplatzmerkmale (wie biologische, chemische oder physische Gefahrenquellen, Stress oder mangelnde Hygiene) können besondere Risiken für Sicherheit und Gesundheit schwangerer und stillender Frauen bergen. Um Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der Einschätzung solcher Arbeitsschutzrisiken zu helfen, hat das Amt das Schulungsinstrument *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work* entwickelt, das in Form eines Leitfadens die praktischen Schritte zum Schutz der Arbeitnehmerin und ihres Kindes in folgenden Situationen darlegt: die Arbeitnehmerin a) arbeitet während der Schwangerschaft, b) ist vor kurzem niedergekommen, c) kehrt nach der Schwangerschaft an den Arbeitsplatz zurück oder d) stillt nach ihrer Rückkehr an den Arbeitsplatz oder hat die Absicht, dies zu tun.³²

132. Auf Länderebene hat das Amt die Kapazitäten der innerstaatlichen Partner zur Beurteilung der innerstaatlichen Situationen und zur Konzeption und Umsetzung rechtlicher Reformen und anderer Maßnahmen gestärkt, unabhängig davon, ob sie das Mutterschutzübereinkommen (Nr. 183), 2000, und das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, ratifiziert haben. In Costa Rica ist 2010 eine Untersuchung zu Arbeitnehmern mit Familienpflichten bei dreigliedrigen Seminaren, einer nationalen Kampagne und anderen Initiativen verwendet worden, mit denen die Bedeutung von Vaterschaftsurlaub und der Nutzen von Mutterschutzmaßnahmen hervorgehoben wurden.³³ Diese Initiativen haben dazu beigetragen, dass im April 2013 eine Kollektivvereinbarung für Lehrer im Bildungswesen abgeschlossen werden konnte, die auch einen Vaterschaftsurlaub von einem Monat vorsieht. In Chile hat das Amt dem nationalen Ausschuss, der für die Gesetzesvorlage zum Mutterschaftsurlaub zuständig war, Unterstützung bei der Abfassung der Rechtsvorschriften geleistet; 2011 ist in dem Land der Mutterschaftsurlaub von 18 auf 30 Wochen verlängert worden, und es wurde gleichzeitig vorgesehen, dass sich Mutter und Vater bis zu sechs Wochen bezahlten Urlaub teilen können. In vielen Mitgliedstaaten wurden Sensibilisierungskampagnen zur Förderung der Ratifizierung und Umsetzung der Übereinkommen Nr. 156 und 183 durchgeführt, bisweilen mit direkter Unterstützung des IAA. In Sambia und Senegal haben das Arbeitsministerium und die Sozialpartner im Jahr 2013 dreigliedrige Aktions-

²⁹ L. Addati, N. Cassirer und K. Gilchrist: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Genf, IAA, 2014).

³⁰ A. Cruz: *Good practices and challenges on the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183), and the Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (No. 156): A comparative study* (Genf, IAA, Arbeitspapier 2, 2012).

³¹ S. Lewis u.a.: *Maternity protection in SMEs. An international review* (Genf, IAA, 2014).

³² J. Paul: *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work* (Genf, IAA, 2004).

³³ IAA: *Costa Rica: Trabajo decente y corresponsabilidad social en el cuido: Retos en el camino hacia la igualdad* (San José, IAA, 2011).

pläne für die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 183 angenommen, und in der Russischen Föderation hat der Bund unabhängiger Gewerkschaften Russlands (FNPR) eine Kampagne zugunsten der Ratifizierung desselben Übereinkommens durchgeführt.

133. Das Amt hat Maßnahmen auf Betriebsebene gefördert, mit denen die Bedürfnisse der Arbeitnehmer im Hinblick auf ein ausgewogenes Verhältnis von Arbeits- und Privatleben berücksichtigt werden sollen. In der Republik Moldau, die 2006 das Übereinkommen Nr. 183 ratifiziert hatte, hat das Amt dem Nationalen Arbeitgeberverband im Oktober 2012 bei entsprechenden Schulungen für rund 61 Vertreter von Arbeitgeberverbänden, Unternehmen, lokalen Behörden, Arbeitsaufsichtsämtern und Gewerkschaften geholfen. Die anschließende Evaluierung ergab eine verbesserte Kenntnis der Probleme und der möglichen Lösungen, beispielsweise durch bessere Arbeitszeitregelungen, und die Arbeitgeber zeigten Verständnis sowie die Bereitschaft, den Bedürfnissen der Arbeitnehmer in dieser Hinsicht besser Rechnung zu tragen.

4.2.2. Förderung sicherer und attraktiver Arbeitsplätze für Behinderte

134. Für Arbeitnehmer mit körperlichen, sensorischen, geistigen oder psychosozialen Behinderungen stellen unzureichender Arbeitnehmerschutz und schlechte Arbeitsbedingungen eine besondere Gefährdung dar. Die IAO-Normen in Zusammenhang mit Behinderung und das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 2006 über die Rechte von Personen mit Behinderungen legen die Pflichten der Staaten und der Sozialpartner in Bezug auf die Förderung der Chancengleichheit für Behinderte fest.

135. Das Amt hat den Mitgliedsgruppen in verschiedener Weise geholfen, diesen Pflichten nachzukommen. In mehreren Ländern Afrikas und Asiens wurde eine Überprüfung der Rechtsvorschriften mit Blick auf den Schutz Behinderter in Auftrag gegeben. Um Verständnis dafür zu schaffen, welchen Hindernissen und Verhaltensweisen sich Frauen und Männer mit Behinderungen am Arbeitsplatz gegenübersehen, und um zu ermitteln, wie die Arbeitsplätze für sie sicherer und inklusiver gestaltet werden können, sind Schulungen zur Gleichbehandlung von Behinderten für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Partner entwickelt worden. Einschlägige Schulungen sind in vielen Ländern und Unternehmen sowie für Gewerkschaftsvertreter, Arbeitgeber und Nichtregierungsorganisationen, die Behinderte unterstützen, durchgeführt worden.

136. Das globale IAO-Netzwerk Wirtschaft und Behinderung – ein weltweites Netzwerk von multinationalen Unternehmen, Arbeitgeberverbänden und Unternehmensnetzwerken zu Behindertenfragen – wurde gegründet, um die Integration von Behinderten am Arbeitsplatz zu fördern und die Unternehmen bei der Umsetzung entsprechender betriebsinterner Strategiepläne durch Weitergabe von Wissen, Dialog zwischen den Unternehmen, Aufbau von Kapazitäten und Entwicklung von Instrumenten und Leitfäden für Arbeitgeber zu unterstützen. Das Netzwerk nimmt über die Arbeitgeberverbände Einfluss auf kleine und mittlere Unternehmen und bemüht sich um Unterstützung durch repräsentative Behinderte und durch in Behindertenfragen kompetente Organisationen mit internationaler Reichweite. Auf innerstaatlicher Ebene findet sein Einfluss z. B. in den Verbindungen Ausdruck, die zwischen Netzwerkmitgliedern, Arbeitgeberverbänden und IAO-Tätigkeiten geknüpft werden (beispielsweise wenn in ugandischen Unternehmen Mitarbeiter junge Behinderte bei ihrer Arbeit betreuen oder in Sri Lanka Stellenbörsen für Behinderte finanziell unterstützt werden). Des Weiteren helfen Netzwerkmitglieder und das IAA bei der Entwicklung innerstaatlicher Netzwerke zu dem Thema Wirtschaft und Behinderung, z. B. in Brasilien, Chile und Saudi-Arabien.

137. Sind die Gewerkschaften entsprechend geschult, damit sie die Bedürfnisse behinderter Arbeitnehmer und die etwaigen Pflichten der Arbeitgeber nach innerstaatlichem Recht verstehen, so können sie praktische Maßnahmen entwickeln, um die Integration von Behinderten am Arbeitsplatz zu fördern. In Thailand haben 15 Mitglieder verschiedener Gewerkschaften (des Labour Congress of Thailand, des National Congress of Private Industrial Employees, der State Enterprises Workers' Relations Confederation und des Thai Trade Union Congress) eine Schulung zur Gleichstellung Behinderter erhalten, woraufhin die Gewerkschaften eine kleine Zahl von Anlaufstellen für Behinderte eingerichtet haben, eben mit dem Ziel, deren Integration am Arbeitsplatz zu unterstützen. 2010 haben Gewerkschaftsmitglieder Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung von Fragen unterbreitet, die für Behinderte relevant sind; dazu zählen eine Erhebung über die Anliegen und Bedürfnisse Behinderter, die Schulung von Gewerkschaftsausschussmitgliedern zu den innerstaatlichen Rechtsvorschriften bezüglich Behinderter und eine Kampagne zur Sensibilisierung der Mitglieder mit Schwerpunkt auf der Frage physischer Barrieren und der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz. Die Gewerkschaften Thai Trade Union Congress und State Enterprises Workers' Relations Confederation unterstützten die Überprüfung der Zugänglichkeit für Behinderte, die das Musik- und Kunstnetzwerk für Behinderte in ausgewählten Unternehmen durchgeführt hat, namentlich bei der Thai Nylon Company, der thailändischen Hafenverwaltung und dem Unternehmen für öffentlichen Personenverkehr in Bangkok.

4.2.3. Ausdehnung des Schutzes auf Arbeitsmigranten

138. Arbeitsmigranten können Missbrauch, Ausbeutung und Diskriminierung ausgesetzt sein, insbesondere wenn sie Beschäftigungen nachgehen, die als gering qualifiziert angesehen werden (wie Arbeit auf dem Bau, als Hausangestellte oder in der Landwirtschaft), oder sich in einer irregulären Situation befinden und vor allem wenn es sich um Frauen, junge Menschen oder Angehörige ethnischer oder rassischer Minderheiten handelt.³⁴ Es ist wahrscheinlich, dass sie nur begrenzten Zugang zu Informationen und Unterstützungsdienstleistungen haben und sich mit schlechten oder unsicheren Arbeits- und Lebensbedingungen konfrontiert sehen, ferner dass sie nicht organisiert sind und eine schwache Stellung haben, wenn es um die Aushandlung angemessener Beschäftigungsbedingungen mit ihren Arbeitgebern geht.

139. Globale Arbeitsmärkte erfordern neue Formen internationaler Regelung, die sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung stützen. Dessen Anwendung hängt davon ab, dass nichtdiskriminierende Arbeitsrechtsvorschriften tatsächlich in der Praxis durchgesetzt werden und dass der Rahmen der Arbeitsbeziehungen die Arbeitsmigranten in die Lage versetzt, ihre Arbeitsrechte zu kennen und auszuüben und sich innerstaatlich wie grenzüberschreitend Recht zu verschaffen. Ohne gleichen Schutz sind Arbeitsmigranten der Gefahr von ungerechter Behandlung und Missbrauch ausgesetzt und könnte sich ein zweigleisiger Arbeitsmarkt herausbilden, mit einer fortschreitenden Verschlechterung der Arbeitsbedingungen gleichermaßen für heimische Arbeitnehmer wie Arbeitsmigranten.

140. Die IAO hat den Verfassungsauftrag, weibliche und männliche Arbeitsmigranten zu schützen. 2013 hat die dreigliedrige Fachtagung über Arbeitsmigration das Amt dazu aufgerufen, „ihren auf Rechten beruhenden Ansatz zur Arbeitsmigration weiter voranzu-

³⁴ Für empirische Daten zur Lohnungleichheit siehe *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality*, a.a.O., S. 51. Siehe auch IAA: *Labour migration and development: Setting a course for the future*, 2013, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_222912.pdf [abgerufen am 5. Febr. 2015].

treiben und dabei gleichzeitig die Erfordernisse des Arbeitsmarkts zu berücksichtigen“.³⁵ In den letzten Jahren haben die Tätigkeiten des Amts auf diesem Gebiet neuen Schwung bekommen. Die Ersuchen um Unterstützung durch das IAA haben sich vervielfacht, und die Bandbreite der Aufgabenstellungen reicht von gesetzgeberischen und grundsatzpolitischen Reformen bis zur Einrichtung von Ressourcenzentren für Arbeitsmigranten (über 20 in Asien), zum Ausbau der Kapazitäten von Arbeitsministerien, Arbeitsinspektoren, Arbeitsattachés und Sozialpartnern oder zur Entwicklung von Mechanismen für die Anerkennung von Qualifikationen.

141. Eine der von den Mitgliedsgruppen aufgeworfenen Fragen sind die mit der Anwerbung verbundenen hohen Kosten, die Arbeitsmigranten wohl nicht selten zur Annahme irregulärer Beschäftigung und schlechter Arbeitsbedingungen bewegen, damit sie ihre Schulden zurückzahlen können. Im Rahmen der Globalen Wissenspartnerschaft zum Thema Migration und Entwicklung (KNOMAD) unter Leitung der Weltbank, genauer gesagt: in der KNOMAD-Fachgruppe, die sich mit der Frage gering qualifizierter Arbeitsmigranten befasst und in der das IAA mit den Vorsitz führt, hat das Amt als Reaktion auf dieses Problem ein Vorhaben mit einer doppelten Zielsetzung entwickelt: einerseits gilt es Strategien zu finden, mit denen sich die Migrationskosten, einschließlich der mit der Anwerbung verbundenen Kosten, für die Arbeitsmigranten verringern lassen; andererseits sind diejenigen Bestandteile bi- und multilateraler Übereinkünfte zu ermitteln, die die positivsten Ergebnisse gleichermaßen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Herkunfts- und Zielland zeitigen. Seit 2013 wird an der Erstellung von Datensätzen zu den Migrationskosten und an der Entwicklung eines Standardmaßstabs gearbeitet, mit dem sich diese Kosten länderübergreifend vergleichen lassen. Eine der vorrangigen Aufgaben für die Zukunft wird es sein, die Umstände anzugehen, die zu einer Anhebung der durchschnittlichen Kosten führen (etwa hohe Visumskosten); dies könnte beispielsweise durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit geschehen.

142. Wie die ersten Befunde der Untersuchung von 151 bilateralen Abkommen und Vereinbarungen zeigen, können bestimmte bewährte Praktiken bei bilateralen Abkommen potenziell die Migrationskosten verringern und zuweilen auch den wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Migranten verbessern. Wenn es in den Unterzeichnerländern Garantien für menschenwürdige Arbeit und starke Arbeitsrechtsvorschriften gibt und ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften möglichst weite Bereiche abdecken, so ist dies der Qualität der Abkommen förderlich. In der zweiten Phase des KNOMAD-Projekts wird untersucht werden, wie die bilateralen Abkommen in der Praxis umgesetzt werden und welche Wirkung sie zeitigen, und es werden Indikatoren für bewährte Praktiken ermittelt werden.

143. Das IAA hat auch Schritte unternommen, um in Partnerschaft mit dem Internationalen Gewerkschaftsbund, der Internationalen Arbeitgeberorganisation und der Internationalen Vereinigung der Arbeitskräfteüberlasser eine Initiative für faire Anwerbungspraktiken auf den Weg zu bringen. Diese Initiative verfolgt einen viergleisigen Ansatz mit dem Ziel, das globale Wissen über nationale und internationale Anwerbungspraktiken zu erweitern, die Gesetze, Maßnahmen und Durchsetzungsmechanismen zu stärken, faire geschäftliche Normen und Praktiken zu fördern und den sozialen Dialog sowie Partnerschaften zu entwickeln.

144. Besondere Aufmerksamkeit verlangen Sektoren, in denen schutzbedürftige Kategorien von Arbeitsmigranten besonders häufig zu finden sind und sich in hohem Maß der

³⁵ IAA: *Report of the discussion*, Dreigliedrige Fachtagung über Arbeitsmigration (Genf, 4.-8. Nov. 2013), Schlussfolgerungen, Abs. 4.

Gefahr von Ausbeutung und Menschenhandel ausgesetzt sehen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Tätigkeiten des Amtes in Bezug auf als Hausangestellte beschäftigte internationale Arbeitsmigranten, die im Vergleich zu anderen Arbeitsmigranten mit vielfachen Benachteiligungen konfrontiert sind, nämlich einem isolierten Arbeitsplatz, niedrigem sozialem Status, geringem Ansehen der Beschäftigung, Ausschluss vom Schutz oder ungleichem Schutz durch die arbeits- und migrationsrechtlichen Vorschriften des Aufnahmelandes, schwacher Regelung der Anwerbeverfahren sowie kulturellen Zwängen. Die einschlägigen Tätigkeiten des Amtes haben sich seit 2011 entsprechend der globalen Strategie der IAO zur Frage der Hausangestellten intensiviert und schließen Maßnahmen ein, die verschiedene Politikbereiche übergreifen (z. B. Arbeitsmigration, Menschenhandel, Arbeitsbedingungen, Zwangsarbeit und Soziale Sicherheit). Ein Großteil dieser Tätigkeiten betraf den Nahen Osten und Asien, wo die wichtigsten Herkunfts- und Zielländer solcher Arbeitsmigranten liegen, doch auch in Lateinamerika, Europa und Afrika wurden eine Reihe von Tätigkeiten durchgeführt. Die Maßnahmen in diesen Regionen bestanden hauptsächlich in Sensibilisierungs- und Förderarbeit zugunsten der Rechte von Arbeitsmigranten, politischem Dialog, Wissensaustausch über Alternativmaßnahmen und bewährte Praktiken für den Arbeitnehmerschutz sowie Stärkung der Organisationen der Arbeitsmigranten und der Zusammenschlüsse dieser Organisationen.

145. Kürzlich hat das Amt die Merkmale verschiedener Migrationskorridore untersucht (d.h. der Routen zwischen Herkunfts- und Zielländern wie etwa zwischen Simbabwe und Südafrika, Paraguay und Argentinien, Nicaragua und der Dominikanischen Republik, Indonesien und Malaysia, Nepal und dem Libanon sowie der Ukraine und Polen); damit soll Hilfestellung bei der Entwicklung zwischenstaatlicher Strategien und Kooperationsrahmen geleistet werden. Dieser Ansatz hat wegen politischer Differenzen und Spannungen zwischen manchen Herkunfts- und Zielländern mitunter Probleme aufgeworfen, doch es sind erste positive Ergebnisse zu verzeichnen. Was beispielsweise den Korridor zwischen Nicaragua und der Dominikanischen Republik anbelangt, hat das Amt Beiträge zu dem Reformprozess auf dem Gebiet der Migrationsgesetzgebung in den beiden Ländern geleistet. Im Fall Paraguays und Argentinien haben deren dreigliedrige Ausschüsse 2013 ein Kooperationsabkommen über Ausbildung, Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Soziale Sicherheit (einschließlich Übertragbarkeit von Rentenansprüchen) unterzeichnet. Ferner haben Gewerkschaften der beiden Länder eine bilaterale Vereinbarung zur Durchführung eines Aktionsplans unterzeichnet, der u.a. ein internetgestütztes gewerkschaftliches Netzwerk vorsieht sowie eine Kommunikationsstrategie zur Förderung der Rechte von Hausangestellten und Arbeitsmigranten und Maßnahmen zur Stärkung der Hausangestelltengewerkschaften in Abstimmung mit dem Gewerkschaftsbund Amerikas und dem Internationalen Hausangestelltenbund (International Domestic Workers Federation).

146. Praktische Beratungsarbeit und Orientierungshilfe müssen von solider Forschungsarbeit und Datenerstellung begleitet werden. Der Mangel an verlässlichen statistischen Angaben zur Zahl der als Hausangestellte tätigen Arbeitsmigranten stellt eine erhebliche Lücke dar. Das Amt hat eine Methode zur Schätzung der Zahl dieser Arbeitsmigranten entwickelt und wird demnächst weltweite und regionale Schätzwerte vorlegen. Verschiedene qualitative Untersuchungen laufen derzeit oder sind bereits abgeschlossen, und zwar zu folgenden Fragestellungen: Profil der Arbeitgeber von Hausangestellten und Beschäftigungspraktiken (Malaysia im Jahr 2014, in Planung im Libanon), als Hausangestellte tätige internationale Arbeitsmigranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren (Äthiopien und Indonesien), und Migrations- und Integrationsbahnen in den Arbeitsmärkten der Aufnahmeländer (Belgien, Frankreich, Italien und Spanien).

4.2.4. Ausdehnung des Schutzes auf Hausangestellte

147. Zahlreiche weitere Hausangestellte sind in ihrem Heimatland beschäftigt, doch auch in diesem Fall sind sie häufig von Rechts wegen oder in der Praxis vom Arbeitnehmerschutz ausgeschlossen. So erklären sich weitgehend der hohe Anteil informeller Beschäftigung, die niedrigen Löhne und schlechten Arbeitsbedingungen und die Gefahr extremer Formen von Missbrauch im Hausangestelltensektor. Das Amt hat zwar bereits Anfang der 2000er Jahre begonnen, sich mit den Problemen der Hausangestellten zu befassen (es hat beispielsweise Uruguay bei der Abfassung eines Gesetzes über hauswirtschaftliche Arbeit beraten, das sodann 2006 verabschiedet worden ist), doch seit 2012 hat das IAA seine Tätigkeiten auf diesem Gebiet ausgeweitet und kommt damit der Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz nach, mit der es dazu aufgerufen wird, die Umsetzung des Übereinkommens Nr. 189 und der Empfehlung (Nr. 201) betreffend menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, zu fördern. Das Amt verfolgt eine integrierte, umfassende Strategie für Maßnahmen zugunsten menschenwürdiger Arbeit für Hausangestellte überall auf der Welt; diese Strategie bildet einen einheitlichen Rahmen für die IAO-Maßnahmen, die von den verschiedenen Fachabteilungen und Außenstellen durchgeführt werden.³⁶ Im Zeitraum 2012-13 hat das Amt mit Hilfe verschiedener Handlungsinstrumente rund 36 Länder unterstützt, und zwar sowohl Länder, die das Übereinkommen Nr. 189 zu ratifizieren beabsichtigen als solche, die dies nicht vorhaben.³⁷ Seit 2014 sind manche der einschlägigen Tätigkeiten des IAA mit den Maßnahmen zu den Hauptschwerpunktbereichen Formalisierung der informellen Wirtschaft (ACI 6) und Schutz der Arbeitnehmer vor inakzeptablen Formen der Arbeit (ACI 8) verknüpft.

148. Vielen Ländern, die das IAA um Unterstützung ersuchten, ging es um die Frage, wie das Problem des – teilweisen oder vollständigen – Ausschlusses der Hausangestellten vom Schutz angegangen werden kann und wie die Arbeitsverhältnisse formalisiert werden können; anderen waren spezifische Lücken ein Anliegen, beispielsweise bei der Mindestlohn- und Arbeitszeitregelung, oder bestimmte Gruppen von Hausangestellten wie als Hausangestellte beschäftigte Arbeitsmigranten (siehe Abschnitt 4.2.3), Hausangestellte im Kindesalter oder solche, die unter Zwangsbedingungen arbeiten. In Brasilien z. B. hat das Amt bei dem Dialog zwischen den Mitgliedsgruppen und anderen Interessensgruppen geholfen, der zur Annahme einer Verfassungsreform im März 2013 beigetragen hat, mit der Hausangestellten gleiche Arbeitsrechte eingeräumt werden. Auf den Philippinen hat das Amt die interessenübergreifenden Konsultativverfahren, Untersuchungen und Beratungsmaßnahmen unterstützt, die zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 189 und zur Verabschiedung eines umfassenden Gesetzes über Hausangestellte geführt haben; gegenwärtig hilft es den philippinischen innerstaatlichen Partnern dabei, ihre Kapazitäten und Mechanismen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften und zur Förderung von deren Einhaltung zu stärken. In Sambia unterstützt das IAA eine Überprüfung der nationalen Normen für hauswirtschaftliche Arbeit sowie die Konsultationen zu einem nationalen Aktionsplan, mit dem der Schutz der Hausangestellten in der Praxis verbessert werden soll. In den meisten Ländern hat das Amt geholfen, selbständige Organisationen der Hausangestellten und der Arbeitgeber von Hausangestellten zu stärken, etwa den Bund asiatischer Hausangestelltengewerkschaften (FADWU) in Hong-

³⁶ Siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_210412.pdf [abgerufen am 5. Febr. 2015].

³⁷ Siehe IAA: *Folgemaßnahmen zur Entschließung über Bemühungen mit dem Ziel, menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte weltweit zu einer Realität werden zu lassen: Fortschrittsbericht*, Verwaltungsrat, 319. Tagung, Genf, Okt. 2013, GB.319/POL/1, und IAA: *Snapshot: ILO in action, Domestic workers*, IAA, 2013.

kong (China), die Gewerkschaft der Angestellten von Nationalparks und Hotels, der Hausangestellten und verwandter Berufe (CHODAWU) in der Vereinigten Republik Tansania und den Nationalen Bund der Hausangestellten Boliviens (FENATRAHOB) im Plurinationalen Staat Bolivien sowie – was Arbeitgeberorganisationen betrifft – den Hausfrauenbund Uruguays.

149. Trotz Impulsen zugunsten von Veränderungen in den meisten Ländern und ungeachtet der beträchtlichen Fortschritte, die das Amt und die Mitgliedsgruppen bei der Verringerung der Ungleichbehandlung von Hausangestellten erzielen konnten, stellen sich weiterhin zahlreiche Herausforderungen, um den Arbeitnehmerschutz zu verbessern und eine Formalisierung der Arbeitsverhältnisse zu erreichen. Ist die Reform der Vorschriften und Regelungen einmal vollzogen, steht noch die härtere und längere Aufgabe bevor, die Veränderungen tatsächlich in den Einrichtungen, bei den Arbeitsverhältnissen und im Arbeitsleben zum Tragen zu bringen, was nachdrückliches Handeln erfordert. Zur Unterstützung dieser Veränderungen sind Wissensentwicklung und Austausch von Praktiken und Erfahrungen zwischen den Ländern nötig gewesen, da es sich bei hauswirtschaftlicher Arbeit um einen verhältnismäßig neuen Regelungsbereich handelt. Die Mitgliedsgruppen haben Fragen zu den Mitteln und Wegen aufgeworfen, wie der Schutz auf Hausangestellte ausgeweitet werden kann. Das Amt hat im Zeitraum 2012-13 in Amerika, Afrika, Asien, den arabischen Staaten und Europa regionale dreigliedrige Foren zum Wissensaustausch veranstaltet.³⁸ Des Weiteren hat es mit der Erarbeitung einer Reihe grundsatzpolitischer Ressourcen (wie Leitfäden, Handbücher und Kurzdossiers) für innerstaatliche Mitgliedsgruppen, Partner und IAA-Bedienstete auf Landesebene begonnen. Die bereits verfügbaren Politikressourcen behandeln Themen wie Ausdehnung des Rechtsschutzes, Durchsetzung und Einhaltung der Vorschriften, Arbeitszeit, Entgelt, Organisation von Hausangestellten, Methoden zur Schätzung und Messung des Umfangs des Hausangestelltensektors und Bewertung der Arbeitsbedingungen.³⁹ In Arbeit sind grundsatzpolitische Ressourcen zu den Themen Ausweitung der Sozialen Sicherheit, innovative Modelle für Kollektivmaßnahmen und Kollektivverhandlungen sowie Messung der Auswirkungen rechtlicher Reformen auf informelle Beschäftigung und Arbeitsbedingungen.

4.3. Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Arbeitnehmerschutz: Ein nachhaltiger, integrierter Ansatz

150. Die meisten Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft sind in kleinen und mittleren Unternehmen beschäftigt, deren Produktivität und Lohnniveau in der Regel niedrig sind und die über geringe Kapazitäten zur Verbesserung des Arbeitsschutzes verfügen. Arbeitnehmerschutz wird vorwiegend als kostspielig und zu starr angesehen, und kleine Betriebe am unteren Ende der Wertschöpfungskette und in Ausfuhrmarktsegmenten mit starkem Wettbewerbsdruck mögen den Eindruck haben, dass Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer die Leistungsfähigkeit und das Überleben des Unternehmens gefährden könnten. Nach Auffassung der IAO könnten Produktivität der Unternehmen und Schutz der Arbeitnehmer durchaus in einem positiven Verhältnis zueinander stehen, und

³⁸ Siehe http://www.ilo.org/travail/areasofwork/domestic-workers/WCMS_190451/lang--en/index.htm [abgerufen am 5. Febr. 2015].

³⁹ Ein Katalog von IAA-Ressourcen zu Hausangestellten ist abrufbar unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_248947.pdf [abgerufen am 5. Febr. 2015].

das Amt hat daran gearbeitet, die Modalitäten dieser Beziehung zu untersuchen und näher herauszuarbeiten. Die kausalen Beziehungen zwischen Produktivität und Arbeitsbedingungen sind, wie Forschungsarbeiten zeigen, nicht einseitig, sondern wechselseitiger Natur.

4.3.1. Die Beachtung der Normen verbessern

151. Das Programm für bessere Arbeit, das bislang vor allem auf den Bekleidungssektor ausgerichtet war, gründet sich auf den Gedanken, dass die Beachtung der Grundwerte am Arbeitsplatz und der innerstaatlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen mit einer Steigerung der Produktivität und der Ausfuhren vereinbar ist, wenn sie nicht gar einen Faktor darstellt, der zu einer solchen Steigerung beiträgt. In den Jahren 2000 bis 2007 wurde in Kambodscha ein Projekt durchgeführt, mit dem sichergestellt werden sollte, dass die Arbeitsbedingungen im Textil- und Bekleidungsgewerbe den international anerkannten Kernarbeitsnormen und den kambodschanischen Arbeitsrechtsvorschriften genügen; bei einer unabhängigen Abschlussbewertung des (später in Programm für bessere Fabriken in Kambodscha umbenannten) Projekts wurden messbare Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen und der Einhaltung der branchenspezifischen Normen festgestellt, und es wurde auch festgehalten, dass den spezifischen Bedürfnissen von Frauen und der Frage der Gleichstellung der Geschlechter besondere Aufmerksamkeit geschenkt worden war.⁴⁰ Bei einer 2012-13 vorgenommenen unabhängigen Halbzeitbewertung des Programms für bessere Fabriken in Kambodscha wurden ebenfalls verbesserte Arbeitsbedingungen in den Bekleidungsfabriken festgestellt.⁴¹ Die Ergebnisse weiterer unabhängiger Untersuchungen in Kambodscha sprechen dafür, dass die Überlebenseaussichten der Unternehmen während der jüngsten weltweiten Rezession durch die Beachtung der Arbeitsnormen nicht geschmälert wurden.⁴² Von entscheidender Bedeutung für eine Steigerung der Produktivität und der Ausfuhren sowie für eine verstärkte Beachtung der Arbeitsnormen und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist jedoch, wie in unabhängigen Evaluierungen hervorgehoben wird, dass internationale Markenunternehmen an den einschlägigen Initiativen mitwirken und sie unterstützen. Regelungen und Durchsetzungsmaßnahmen allein reichen nicht aus, Anreize und Anerkennung sind gleichermaßen erforderlich.

152. Seit dem Anlaufen des Programms für bessere Arbeit sind in seinem Rahmen in sieben Ländern spezifische Programme initiiert worden, und neue Initiativen sind in Marokko und Bangladesch geplant.⁴³ Eine Halbzeitbewertung des Gesamtprogramms ergab, dass dessen Ansatz weiterhin relevant ist; Beweis dafür sind die Bereitschaft internationaler Markenunternehmen und Fabriken, für eine Evaluierung der Einhaltung der Arbeitsrechtsvorschriften Geld auszugeben, sowie die Entscheidung einer Reihe von Staaten, an dem Programm teilzunehmen. Ungeachtet dieser Erfolge stellen sich für das Programm Herausforderungen; zu nennen sind hier vor allem der Ausbau des gegenwärtig arbeitsintensiven Modells für die Evaluierung der Einhaltung und für Beratungsdienstleistungen in großen Märkten wie Bangladesch, Indonesien und Vietnam,

⁴⁰ IAA: *Ensuring that working conditions in the textile and apparel sector in Cambodia comply with internationally-recognized core labour standards and the Cambodian labour law project*, Zusammenfassende Bewertung, Okt. 2007.

⁴¹ IAA: *ILO Better Factories Cambodia Programme: Midterm evaluation*, Zusammenfassende Bewertung, Dez. 2012-März 2013.

⁴² IAA: *Better Work Global – Stage II Evaluation*, Zusammenfassende Bewertung, Apr. 2012.

⁴³ Weitere Angaben zu dem Programm für bessere Arbeit sind abrufbar unter <http://www.ilo.org/washington/areas/better-work/lang--en/index.htm> [abgerufen am 5. Febr. 2015].

ferner die Entwicklung eines neuen Modells für die Erbringung von Dienstleistungen sowie die Bereitstellung erhöhter Mittel für den Ausbau der Kapazitäten lokaler Einrichtungen und der Sozialpartner, insbesondere der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter, um ihre wirksame Beteiligung an dem Prozess sicherzustellen.⁴⁴

4.3.2. Eine positive Wechselbeziehung zwischen Produktivität und Arbeitsbedingungen herstellen

153. Im Rahmen des Hauptschwerpunktbereichs Produktivität und Arbeitsbedingungen in kleinen und mittleren Unternehmen (ACI 4) arbeitet das Amt mit dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in Indonesien und Kenia an der Entwicklung von lohn- und sozialpartnerschaftspolitischen Strategien, die helfen sollen, eine positive Wechselbeziehung zwischen Produktivität und Arbeitsbedingungen herzustellen. Das Demonstrationsprojekt zur Arbeitszeit in Jakarta sollte zeigen, wie die Arbeitszeitplanung in den KMUs geändert werden könnte, um die Produktivität und die Leistungsfähigkeit des Unternehmens ebenso wie die Zufriedenheit der Arbeitnehmer und die Vereinbarkeit von Beruf und Arbeitsleben zu steigern.⁴⁵ Eine unabhängige Bewertung des Pilotprojekts ergab 2014, dass die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer nunmehr eher geneigt waren anzuerkennen, dass sich Arbeitszeitänderungen positiv auf die Unternehmen wie die Arbeitnehmer auswirken könnten. Ausgehend von diesem Pilotprojekt entwickelt das Amt ein Paket praktischer Instrumente, die den KMUs helfen sollen, die Arbeitszeitregelungen zu verbessern, sowie sozialpartnerschaftspolitische Strategien und Praktiken zur nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität in den KMUs.

154. Im Rahmen des Hauptschwerpunktbereichs 4 unterstützt das Amt kleine und mittlere Unternehmen in Mexiko bei der Umsetzung des neuen Arbeitsgesetzes, das die Einsetzung drei- und zweigliedriger Ausschüsse für den Dialog am Arbeitsplatz über Produktivität, Ausbildung, Arbeitsschutz, Gewinnbeteiligung und Umweltbilanz vorsieht. Die einschlägigen Tätigkeiten bauen auf den Lehren auf, die aus den Erfahrungen mit dem System für die Messung und Steigerung der Produktivität (SIMAPRO) gezogen wurden, einem System, das mit IAO-Unterstützung in mehreren lateinamerikanischen Ländern entwickelt worden ist.⁴⁶ Der zentrale Grundsatz dabei ist die Verknüpfung organisationeller Zielsetzungen mit Lernen durch Kommunikation und Wissensaustausch, sozialem Dialog und dem Engagement von Arbeitnehmern und Betriebsführung für ständige Verbesserungen bei Produktion und Arbeitsschutz. Die Gültigkeit dieses Ansatzes wird durch die positiven Ergebnisse in Bezug auf Arbeitsschutz, Entlohnung, Ausbildung, sozialen Dialog und Produktivität belegt.⁴⁷ Es hat indes einige Zeit und beträchtliche Anstrengungen zum Aufbau entsprechender Kapazitäten sowie organisatorische Disziplin erfordert, damit sich diese Wirkungen einstellen.

⁴⁴ IAA: *Better Work Global – Stage II Evaluation*, a.a.O.

⁴⁵ Das Pilotprojekt baute auf den Grundlagen des IAO-Programms für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE) auf, insbesondere was die Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Betriebsführung anlangt.

⁴⁶ In Kuba, Chile und der Dominikanischen Republik. Nähere Angaben zu SIMAPRO sind abrufbar unter <http://www.oitcinterfor.org/en/productividad/simapro>; siehe auch IAA: *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008. Ein Pilotprojekt, das 1995 in einer einzigen Zuckerfabrik in Mexiko lanciert worden war, ist sodann auf andere Betriebe der mexikanischen Zuckerbranche sowie auf andere Länder und Wirtschaftszweige in Lateinamerika ausgeweitet worden.

⁴⁷ L. Mertens: *Evaluación del impacto de SIMAPRO en América Latina* [Bewertung der Auswirkungen von SIMAPRO in Lateinamerika] IAA, 2007; J. Lasida: *Modernización laboral de la industria azucarera en México* [Arbeitsmodernisierung in der mexikanischen Zuckerbranche], Zusammenfassung einer unabhängigen Bewertung, IAA, 2011.

4.3.3. Regelungs- und Aufsichtsstrukturen, Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerschutz

155. Die Ursachen für die Betriebsunfälle im Bekleidungs- und Schuhgewerbe in Pakistan und Bangladesch haben, wie oben erwähnt, tiefere Wurzeln als den bloßen Mangel an Arbeitsschutznormen; sie lassen sich vielmehr auf schwache Arbeitsmarktregelung und -aufsicht und auf mangelnde kollektive Vertretung der Arbeitnehmer zurückführen.⁴⁸ Zur Zeit des Rana-Plaza-Unfalls waren für das Bekleidungs-gewerbe in Bangladesch – das mehr als 4 Millionen Arbeitnehmer und 3.500 Fabriken umfasst – lediglich 53 Arbeitsinspektoren zuständig, die zugleich auch die restlichen Wirtschaftszweige zu überwachen hatten. Die baulichen Kontrollen und sonstigen Maßnahmen, mit denen die strukturelle Integrität und die Sicherheit der Fabriken sichergestellt werden soll, waren unklar angelegt, wurden ungleichmäßig durchgeführt und boten Spielraum für Bestechung. Diese tragischen Unfälle hätten vermieden werden können, wenn die Arbeitnehmer über die nötige Macht und eine Organisation oder einen anderen Mechanismus verfügt hätten, um ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen. Die Maßnahmen der IAO in Reaktion auf die Katastrophen in Pakistan und Bangladesch betrafen daher nicht nur die Mängel hinsichtlich der Arbeitsschutznormen, sondern tiefergreifend das Erfordernis, die Schwächen im Regelungs- und Aufsichtsrahmen durch arbeitsrechtliche Reformen und durch die Stärkung von Arbeitsaufsicht, sozialem Dialog und gewerkschaftlicher Vertretung zu überwinden (siehe Kasten 4.3).

Kasten 4.3 **Die Reaktion der IAO auf den Einsturz der Rana-Plaza-Fabrik**

Zum Abschluss einer hochrangigen IAA-Mission in Dhaka haben sich die dreigliedrigen Partner im Mai 2013 auf Reformprioritäten verständigt. Dazu gehörten eine Reform des Arbeitsrechts, der Ausbau der staatlichen Kapazitäten zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften, sofortige Sicherheitsinspektionen aller Bekleidungsfabriken, Rehabilitation und Unterstützung der Unfallopfer und messbare Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen und bei der Sicherheit am Arbeitsplatz.

Zur Unterstützung eines dreigliedrigen nationalen Aktionsplans hat das IAA ein Programm für technische Hilfe im Umfang von 24 Millionen US-Dollar ausgearbeitet. Im Juli 2013 wurden mit einer Änderung des Arbeitsgesetzes von Bangladesch die Arbeitsschutzmaßnahmen verstärkt. Es wurden auch die Verfahren zur Registrierung von Gewerkschaften geringfügig vereinfacht, und in Folge hiervon ist die Zahl neuer Betriebsgewerkschaften drastisch gestiegen. Bis Ende Oktober 2014 sind über 2100 Fabriken auf bauliche Sicherheit sowie auf Sicherheit hinsichtlich Feuer und Gefahren durch Elektrizität überprüft worden. Derzeit laufen Initiativen, um die Arbeitsaufsicht und andere einschlägige Stellen zu stärken, die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber besser zu einer vernünftigen Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zu befähigen und einen Mechanismus zum Schutz der Arbeitsrechte und zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten zu schaffen. Es bleibt noch viel zu tun, und das IAA hofft, bei weiteren Arbeitsrechtsreformen helfen zu können, bei denen auch die Ausfuhr-Freizonen nicht vergessen werden sollten.

156. Verletzungen der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit hängen oft mit erbärmlichen Arbeitsbedingungen zusammen. Nach den Erfahrungen, die das IAA in der Praxis, u.a. im Rahmen des Hauptschwerpunktbereichs 8, gemacht hat, zeitigen

⁴⁸ Bei drei verschiedenen Bränden in Karachi und Lahore in Pakistan sowie in Dhaka, Bangladesch sind im September und November 2012 374 Menschen ums Leben gekommen und über 800 verletzt worden. Im April 2013 hat der Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes 1136 Menschen das Leben gekostet, und über 2.500 Arbeitnehmer wurden dabei verletzt.

Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz dieser Rechte mehr Wirkung, wenn sie durch Initiativen zu den materiellen Bedingungen ergänzt werden, aufgrund deren Arbeitnehmer machtlos und verletzlich sind; zu solchen Bedingungen zählen niedrige Löhne, verspätete, unvollständige oder ausbleibende Lohnzahlungen, Erkrankungen aufgrund von Gefahren für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, geringe Qualifikation und schlechte Ausbildung. Ein gutes Beispiel hierfür bietet der Fischereisektor in Thailand, wo das IAA Maßnahmen für eine verbesserte Steuerung der Arbeitsmigration mit Interventionen kombiniert hat, die auf eine bessere Beachtung der Grundprinzipien und auf bessere Arbeitsbedingungen für die Fischer (hauptsächlich Migranten ohne gültige Papiere) abstellten. Eine Erhebung, die das IAA 2013 in diesem Sektor durchgeführt hat, ergab ein erschreckendes Bild: 17 Prozent der Arbeitnehmer arbeiteten gegen ihren Willen und konnten die Arbeit nicht aufgeben, in erster Linie weil sie ihren Lohn nicht erhalten hatten, viele Arbeitnehmer wurden mit Gewalt und mit einer Anzeige bei den Behörden (im Fall der zahlreichen irregulären Arbeitsmigranten) bedroht, ein Drittel der Arbeitnehmer arbeitete 17 bis 24 Stunden am Tag ohne ausreichende Ruhezeiten, es waren ungerechtfertigte Lohnabzüge festzustellen, ein Fünftel der Arbeitnehmer hatte während der Arbeit Unfälle erlitten, die ärztliche Hilfe erforderten, und es fehlten schriftliche Arbeitsverträge. Verschärft wurde diese Lage noch durch die begrenzte Überwachung durch die Arbeitsaufsicht oder andere Behörden und durch das Fehlen jeglichen repräsentativen Zusammenschlusses von Arbeitnehmern. Hierauf hat das IAA mit einem umfassenden, integrierten Ansatz geantwortet, bei dem der Schwerpunkt auf den Ordnungsrahmen gelegt wurde, etwa was Migrationspolitik, betriebliche Politiken und Praktiken sowie Organisation und Stärkung der Arbeitnehmer angeht. Es hat zur Annahme einer Ministerialverordnung Ende 2014 beigetragen, die eine Reihe weiterer Schutzmaßnahmen vorsieht, darunter die Anhebung des Mindestbeschäftigungsalters auf 18 Jahre, die Einführung von Ruhezeiten entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 188) über die Arbeit im Fischereisektor, 2007, die Einführung einer Bestimmung, die einen schriftlichen Arbeitsvertrag verlangt, und die Aufhebung der Beschränkungen für die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung auf alle gewerblich genutzten Fischerfahrzeuge. Das Amt hilft zudem den Regierungen von Thailand, der Republik der Union Myanmar und von Kambodscha bei der Entwicklung wirksamerer Verfahren, um Arbeitsmigranten im Fischereisektor eine sichere und legale Einreise nach Thailand zu ermöglichen.

Kapitel 5

Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen

157. Im Lauf der letzten Jahrzehnte ist die Arbeitswelt komplexer und unvorhersehbarer geworden. Die Vielfalt von Beschäftigungsvereinbarungen und Arbeitsbeziehungen, die sich im Zuge der Streuung und Beschleunigung der Produktionsprozesse herausgebildet hat, hat den Arbeitsmärkten weltweit ein neues Gesicht verliehen. Neben dem Standardarbeitsverhältnis gibt es gleichzeitig, wenn auch jeweils in unterschiedlichem Maße, flexiblere Arbeitsvereinbarungen und informelle Arbeitssituationen. Welcher Typ von Arbeitsbeziehungen in einem Land vorherrscht, hängt von seinem sozialen und wirtschaftlichen Kontext und seinem Regelungsumfeld ab.

158. Doch wie die Tendenzen bei der Rechtsetzung auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes zeigen, setzen sich die politischen Entscheidungsträger weltweit weiterhin für die Festlegung und Umsetzung von Arbeitsnormen ein; dabei geht es um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder seine Ausdehnung auf bislang ausgeschlossene Kategorien von Arbeitnehmern, eine Begrenzung der Wochenarbeitszeit, Arbeitsschutz sowie die Dauer des Mutterschaftsurlaubs und seine Finanzierung.

159. Viele Staaten sehen in Mindestlohnpolitiken ein nützliches Instrument, um Armut und Ungleichheit zu bekämpfen und der Zunahme gering entlohnter Arbeit in Industrie- wie in Entwicklungsländern gegenzusteuern. Die Neubelebung der Mindestlohnpolitiken ist zum Teil eine politische Antwort auf die Notwendigkeit, schlecht bezahlte Arbeitnehmer vor Armut zu schützen. In einigen Ländern ist das Feld der Kollektivverhandlungen ausgeweitet oder angepasst worden, um den Arbeitnehmerschutz inklusiver zu gestalten; hier sind z. B. Vereinbarungen über Arbeitsteilung zu nennen, die die Sozialpartner aushandeln, um in der gegenwärtigen Krise Arbeitsplätze zu retten. In anderen Fällen werden neue Ansätze für Kollektivverhandlungen erprobt, um auch Gruppen Schutz zu gewähren, die in der Vergangenheit gewöhnlich ausgeschlossen blieben. Ferner sind entlang der Zulieferkette innovative Bemühungen um erhöhte Inklusivität zu verzeichnen.

160. Die durchschnittliche Zahl der Arbeitsstunden ist weltweit weiter zurückgegangen. Dennoch müssen nach wie vor allzu viele Arbeitnehmer – seien es Arbeitnehmer, die nur geringen Einfluss auf ihre Arbeit haben, oder höher qualifizierte und besser bezahlte Arbeitnehmer – übermäßig lange Arbeitsstunden ableisten und sehen sich mit chronischer Müdigkeit, Störungen ihres Familienlebens und Arbeitsschutzproblemen konfrontiert. Zuweilen sind lange Arbeitszeiten die Folge von Beschäftigungen mit geringer Produktivität; in anderen Fällen sind sie darauf zurückzuführen, dass von dem Arbeitnehmer ständige Verfügbarkeit erwartet wird, wie dies durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien möglich geworden ist. Im vorliegenden Bericht wurde dargelegt, welche Schritte eine Reihe von Unternehmen und Regierungen zur Begrenzung der Arbeitszeit unternommen haben, etwa durch Begrenzung der Kommunikation außerhalb der normalen Arbeitszeit oder durch die Gewährung von Ansprüchen auf Überstunden-

vergütung. Auf der anderen Seite arbeiten zu viele Arbeitnehmer weniger Stunden, als sie gerne möchten, oder müssen mit unregelmäßigen und unvorhersehbaren Arbeitszeiten zurechtkommen. Zu kurze Arbeitszeiten mögen u.a. auf das schwache Wirtschaftswachstum zurückzuführen sein; deshalb bedarf es weiterhin Politiken, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung von nachhaltigen Unternehmen ausgerichtet sind. Durch kurze oder unvorhersehbare Arbeitszeiten, mitunter ohne Entschädigung für entgangene Arbeitsstunden, wird das wirtschaftliche Risiko in exzessivem Maße auf die Arbeitnehmer verlagert. Bisweilen sind kurze Arbeitszeiten das Ergebnis einer Strategie zur Umgehung der Sozialversicherungspflichten, die ab einer bestimmten Zahl von Arbeitsstunden oder einer bestimmten Einkommensschwelle zum Greifen kommen. Mehrere Staaten haben als Reaktion darauf entweder eine Mindestzahl von Arbeitsstunden oder eine Entschädigung für entgangene Arbeitsstunden eingeführt. Den Forderungen von Arbeitnehmern wie Unternehmen nach erhöhter Flexibilität haben einige Länder in einer Weise entsprochen, die positive Ergebnisse für beide Seiten erbracht hat. Schlüsselfaktoren für die Entwicklung qualitativ hochwertiger Teilzeitarbeit und für höhere Erwerbsquoten sind, dass Teilzeitarbeitende – unter Berücksichtigung des Beschäftigungszeitanteils – in gleicher Weise wie andere Beschäftigte behandelt werden und dass den Arbeitnehmern die Möglichkeit eingeräumt wird, nach ihren Bedürfnissen zwischen verschiedenen Arbeitsplänen oder Arbeitszeiten hin- und herzuwechseln.

161. Arbeitsschutz ist ein Politikbereich, in dem gewisse Fortschritte erzielt worden sind, sowohl auf dem Gebiet der Gesetzgebung als auch bei der Sensibilisierung für die hohen Kosten, die mangelndes Handeln für den einzelnen Arbeitnehmer, das Unternehmen, das Gesundheitswesen und die Gesellschaft insgesamt nach sich zieht – dennoch machen tragische Arbeitsunfälle weiterhin Schlagzeilen. Die Rechtsvorschriften sind in vielen Ländern, nicht zuletzt auch in Schwellenländern in den letzten Jahren, reformiert worden, um einen umfassenderen Ansatz für den Arbeitsschutz zu verfolgen, mit Schwerpunkt auf Verhütung und Managementsystemen und unter Berücksichtigung aller Gruppen von Arbeitnehmern oder aller Arbeitsrisiken und -gefahren. Die tatsächliche Reichweite und Durchsetzung der Arbeitsschutzvorschriften bleibt allerdings in den meisten Ländern weiterhin eine Herausforderung, insbesondere was die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und in atypischen Arbeitsverhältnissen anbelangt. Mängel bei der behördlichen Aufsicht haben zu katastrophalen Arbeitsunfällen beigetragen; diese Mängel rühren u.a. daher, dass die Mittelausstattung der Aufsichtsämter nicht mit der zunehmenden Zahl und der Fragmentierung der Arbeitskräfte und immer komplexeren organisatorischen Vorkehrungen Schritt hält. Diese Lage macht erneut deutlich, dass es zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften Strategien bedarf, die verstärkte Mittel für Arbeitsinspektoren und Gerichte mit ergänzenden Ansätzen verbinden, wie z. B. gemeinsamen Arbeitsschutzausschüssen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, obligatorischer Arbeitsunfallversicherung und einem Zusammenspiel mit lokalen Behörden, Zivilgesellschaft und Sachverständigengremien. In mehreren Ländern sind mit Erfolg Initiativen zur Durchsetzung der Vorschriften durchgeführt worden, darunter gut konzipierte Informations- und Sensibilisierungskampagnen und auf spezifische Ziele ausgerichtete Aktionen; positive Beiträge haben auch Vereinbarungen über die Haftung von Käufer und Lieferer entlang den Lieferketten geleistet. Eine Reihe wichtiger Entwicklungen sind in den verschiedenen Regionen beim Mutterschutz zu verzeichnen, u.a. eine Verlängerung der durchschnittlichen Dauer des Mutterschaftsurlaubs und der Übergang von durch die Arbeitgeber finanzierten Systemen zu einer Finanzierung der Mutterschaftsleistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen oder aus Sozialversicherungsmitteln. Ein sozialer, mit gemeinsamen Kräften verfolgter Ansatz kann auch den Nebeneffekt haben, etwaige Widerstände seitens der Arbeitgeber gegen die Anstellung von Frauen zu glätten. Nichtsdestoweniger bleiben Reichweite und Durchsetzung der Vorschriften hart-

näckige Probleme. Vor allem für die schutzbedürftigsten Frauen ist es ein Problem, wenn Mutterschutz von Rechts wegen oder in der Praxis verweigert wird.

162. Wie der vorliegende Bericht zeigt, besteht eine der Hauptherausforderungen heute darin, die Arbeitsschutzmaßnahmen inklusiver zu gestalten. Breite Teile der zunehmend verschiedenartigen Arbeitskräfte weltweit haben unter ernststen Mängeln beim Arbeitnehmerschutz zu leiden. Dazu zählen Arbeitnehmer in Branchen, in denen behördliche Aufsicht und Gewerkschaftspräsenz gewöhnlich wenig ausgeprägt sind, sowie Arbeitnehmer in bestimmten atypischen Arbeitsverhältnissen. Bei diesen Arbeitnehmern handelt es sich häufig um Frauen, junge Menschen, ethnische Minderheiten und Arbeitsmigranten.

163. Die IAO-Sachverständigentagung zu atypischen Beschäftigungsformen im Februar 2015 ist zu dem Schluss gelangt, dass atypische Beschäftigungsformen, sofern sie gut konzipiert sind und korrekt angewandt werden, den Arbeitnehmern wie den Unternehmen helfen können, ihren sich wandelnden Bedürfnissen und den sich verändernden Umständen Rechnung zu tragen, und dass solche Beschäftigungsformen ferner auch benachteiligten Gruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern könnten. Doch Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen mangelt es aus rechtlichen Gründen oder in der Praxis häufiger an Schutz als anderen Arbeitnehmern, und in geringerem Grad als andere Arbeitnehmer sind solche Arbeitnehmer in der Lage, ihre Grundrechte wahrzunehmen, einschließlich des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen. Aus diesen und anderen Gründen sind Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen in höherem Maße Defiziten in Bezug auf die Normen menschenwürdiger Arbeit ausgesetzt, was die Aspekte Lohngefälle, Zugang zu Leistungen der Sozialen Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz angeht. Die Sachverständigen haben auf ihrer Tagung auch hervorgehoben, dass diese Defizite zu erhöhter Unsicherheit und Ungleichheit führten könnten, wenn gegen sie nichts unternommen wird, und dass Maßnahmen zur Behandlung potenzieller Defizite ergriffen werden müssen, wenn alle Arbeitnehmer geschützt werden sollen. Diese Maßnahmen sollten Folgendes umfassen: Es gilt Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung für alle Arbeitnehmer zu fördern, unabhängig von der Art der Beschäftigungsvereinbarung; es müsste durch sozialen Dialog und innovative Ansätze sichergestellt werden, dass Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen das Recht auf Vereinigungsfreiheit ausüben und die Schutzleistungen im Rahmen der geltenden Kollektivvereinbarungen in Anspruch nehmen können; die nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit sind so anzulegen oder anzupassen, dass sie solchen Arbeitnehmern Bedingungen bieten, die denen gleichwertig sind, die für Arbeitnehmer in Standardarbeitsverhältnissen gelten, und dies auch während Übergangsphasen auf dem Arbeitsmarkt; es muss ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld für alle gefördert werden; es gilt denjenigen Formen atypischer Arbeitsverhältnisse vorzubeugen oder sie zu beseitigen, die gegen die Grundrechte bei der Arbeit verstoßen und nicht mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit und deren verschiedenen Komponenten vereinbar sind, nicht zuletzt auch was ein angemessenes Arbeitseinkommen und sozialen Schutz anbelangt; der Übergang von einer Beschäftigung zur anderen sollte durch die Schaffung qualitativ hochwertiger Beschäftigung und geeignete Arbeitsmarktpolitiken erleichtert werden; und es müssten strategische Ansätze für die Arbeitsaufsicht entwickelt werden, einschließlich gezielter Maßnahmen für Branchen und Berufssparten, in denen die Zahl atypischer Beschäftigungsformen zunimmt und die Nichtbeachtung der Vorschriften weit verbreitet ist.¹ Die Sachverständigen haben auch betont, welche Bedeutung angemessenen Ordnungsrahmen – sei es auf

¹ IAA: *Bericht über die Sachverständigentagung zu atypischen Beschäftigungsformen*, Genf, 16.-19. Febr. 2015.

innerstaatlicher oder internationaler Ebene – zukommt, damit positive Ergebnisse für die Arbeitnehmer, die Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt erreicht werden können.

164. Die Aufgabe, für die die IAO 1919 gegründet worden ist, nämlich die Arbeitnehmer vor unannehmbaren Arbeitsbedingungen zu schützen und das Lebensniveau insgesamt anzuheben, hat nicht an Bedeutung verloren. Infolge immer weniger vorhersehbarer Beschäftigungslaufbahnen und immer unschärferer Grenzziehungen im Rahmen der Arbeitsverhältnisse hat sich der Schutz der Arbeitnehmer erschwert. Es bedarf weiter gesteckter Ansätze für Arbeitsregelungen, um auch Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen einzubeziehen und auf den Übergang von informeller Beschäftigung zu formellen Arbeitsverhältnissen hinzuwirken. Dies erfordert, die bestehenden Formen des Arbeitnehmerschutzes auszubauen und auszuweiten, ihre Anwendung insbesondere durch verstärkte Beachtung der Gesetze und Regelungen zu verbessern und neue Formen des Schutzes zu entwickeln. Umfassendere Schutzformen, die den unterschiedlichen Phasen im Leben der Arbeitnehmer und den Lebenszyklen der Unternehmen Rechnung tragen, dürfen jedoch nicht den Grundsatz in Frage stellen, dass Arbeit keine Ware ist, und auch nicht die staatliche Verantwortung für die Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen. Damit diesen Prinzipien praktische Wirkung verliehen wird, gilt es, die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen sowie Nichtdiskriminierung und Gleichstellung bei der Arbeit zu fördern und in vollem Umfang zu verwirklichen.

5.1. Die gegenwärtige Reaktion der IAO

165. Zusätzlich zu den Tätigkeiten, die sie seit langem zum Schutz der Arbeitnehmer unternimmt, hat die IAO in letzter Zeit eine Reihe von Initiativen eingeleitet, um den beschriebenen Herausforderungen zu begegnen; zu nennen sind hier insbesondere

- a) *ihre Tätigkeiten im Rahmen des Hauptschwerpunktbereichs zur Formalisierung der informellen Wirtschaft (ACI 6) und die laufenden Verhandlungen im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz mit Blick auf die etwaige Verabschiedung einer Empfehlung betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft im Jahr 2015.* Im Fall ihrer tatsächlichen Verabschiedung und vorbehaltlich der Ergebnisse der Verhandlungen würde diese Empfehlung einen umfassenden Rahmen für die Behandlung des Fragenkomplexes der informellen Arbeit bieten und eine Leitvorgabe für die Grundsätze und Maßnahmen darstellen, die die einzelnen Staaten zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft beschließen.
- b) *ihre Tätigkeiten im Rahmen des Hauptschwerpunktbereichs zum Schutz der Arbeitnehmer vor inakzeptablen Formen der Arbeit (ACI 8).* Dieser Hauptschwerpunktbereich ist dazu gedacht, die Maßnahmen der IAO zur Förderung der Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu ergänzen und ihre Wirkung zu verstärken, indem skandalöse Arbeitspraktiken beseitigt und die Bedingungen, die sie verursachen und ihrer Fortdauer förderlich sind, verändert werden. Diese Bedingungen sind häufig das Ergebnis von Versäumnissen in verschiedenen miteinander verbundenen Politikbereichen wie Arbeitsschutz-, Arbeitszeit- und Lohnpolitik sowie in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; solche Versäumnisse sind sowohl bei formeller wie informeller Beschäftigung anzutreffen.
- c) *die Tätigkeiten, die sie im Rahmen des Hauptschwerpunktbereichs zur Stärkung der Einhaltung von Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz durch Arbeitsaufsicht*

(ACI 7) unternimmt, um den Arbeitsschutz in umfassende Strategien für die Einhaltung der Vorschriften in den einzelnen Staaten und am Arbeitsplatz einzubeziehen. Mit dieser Initiative wird die Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften mit Systemen für eine wirksame Arbeitsverwaltung und -aufsicht verknüpft, um so Verbesserungen beim Arbeitsschutz und bei anderen Arbeitsbedingungen herbeizuführen.

5.2. Das weitere Vorgehen: In Richtung auf einen umfassenderen und inklusiveren Ansatz für den Arbeitnehmerschutz

166. Für die Arbeitswelt und die IAO stellt sich eine grundlegende Herausforderung: Wie lässt sich ein wirksamer Schutz sämtlicher Arbeitnehmer gewährleisten, auch derjenigen, denen aufgrund unzureichender Gesetze, schlechter Durchsetzung der Rechtsvorschriften oder Missbrauchs atypischer Beschäftigungsverträge das Recht auf menschenwürdige Arbeit in der einen oder anderen Hinsicht verweigert wird? Ausgehend von den Schlussfolgerungen der Sachverständigen zu diesem Thema und auf der Grundlage ihrer gegenwärtigen Tätigkeiten auf diesem Gebiet sollte die IAO einen erneuerten Ansatz für den Arbeitnehmerschutz fördern. Dieser Ansatz wäre inklusiv, d.h. er hätte alle Arbeitnehmer einzuschließen, und er wäre umfassend, insofern er alle voneinander wechselseitig abhängigen Schlüsselfaktoren einzubeziehen hätte, deren gemeinsame Berücksichtigung für einen verbesserten Schutz der Arbeitnehmer erforderlich ist. Solch ein integrierter Ansatz bedeutet nicht, dass all seine Bestandteile gleichzeitig angegangen werden müssten, sondern dass deren wechselseitige Abhängigkeit voneinander und die Folgen dieser Wechselbeziehungen für das Wohl und die Sicherheit der Arbeitnehmer erkannt worden sind. Dieser erneuerte Ansatz für den Arbeitnehmerschutz würde sich in die umfassendere Strategie der IAO zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit einfügen, als Teil des Beitrags der IAO zur Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 und im Kontext der Jahrhundertinitiative zur Beendigung von Armut. Der Ansatz könnte namentlich Folgendes umfassen:

- a) Festlegung der erforderlichen Arbeitnehmerschutzniveaus und Ausdehnung des Schutzes auf sämtliche Arbeitnehmer, unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses und von der Frage, für wen sie arbeiten;
- b) verstärkte wechselseitige Ergänzung von Arbeitnehmerschutz und sozialem Schutz;
- c) Erwägung, ob es zusätzlicher Maßnahmen, einschließlich neuer Normen, bedarf, um den Arbeitnehmern in atypischen Arbeitsverhältnissen angemessenen Schutz zu bieten;
- d) erhöhte Wachsamkeit und Reaktivität der Arbeitsmarktakteure und einschlägigen Einrichtungen gegenüber Veränderungen in der Arbeitswelt und mit Blick hierauf verstärkter Ausbau der Wissensgrundlagen und Kapazitäten.

167. Mit solch einem integrierten Ansatz würde sichergestellt, dass alle Arbeitnehmer das erforderliche Maß an Schutz genießen. Die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie die Annahme und wirksame Umsetzung angemessener Rechtsvorschriften und Maßnahmen zu den Fragebereichen Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Löhne sind wesentliche Säulen eines umfassenden Arbeitnehmerschutzes. Eine effektive Ausdehnung des Schutzes auf alle Arbeitnehmer würde der Arbeitsunfähigkeit von Arbeitnehmern oder ihrem Abgleiten in die Armut vorbeugen und hätte auch den Vorteil, dass sich so die Inanspruchnahme von sozialen Basisschutz-

leistungen und der damit einhergehende finanzielle Druck auf die Sozialversicherungen verringern würden. Die Einführung eines allgemeinen Arbeitnehmerschutzes, zusammen mit der Ausweitung der sozialen Basisschutzniveaus, wäre ein sehr bedeutender Beitrag zu dem Ziel, der Armut ein Ende zu bereiten, sowie zur Verwirklichung der Agenda für nachhaltige Entwicklung nach 2015. Gleichzeitig würde im Rahmen dieses Ansatzes überprüft werden, inwieweit neue, der sich wandelnden Arbeitswelt besser angepasste Schutzformen erforderlich und wünschenswert sind, und Innovationen auf dem Gebiet der Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs würden unter Berücksichtigung der Anliegen und Bedürfnisse von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern gefördert werden.

168. Um beim Arbeitsschutz zu einem inklusiveren Ansatz zu gelangen, könnte die Internationale Arbeitskonferenz innovative Konzepte erwägen, wie den gegenwärtigen und den vorhersehbaren künftigen Herausforderungen auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes begegnet werden könnte. Dabei könnten einige oder alle der folgenden Punkte in den Blick gefasst werden:

- *Förderung eines gerechteren, inklusiveren und nachhaltigeren Wachstums.* Eine Diskussion darüber, wie die Geltung der erforderlichen Schutzniveaus in den Bereichen Arbeitsschutz, Löhne, Arbeitszeit und Mutterschutz auf sämtliche Arbeitnehmer ausgeweitet werden könnte, würde zum Engagement der IAO im Rahmen der Agenda für nachhaltige Entwicklung nach 2015 und zu ihren Bemühungen zur Armutsbekämpfung beitragen.
- *Ratifizierung und bessere Anwendung der internationalen Arbeitsnormen, die für Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Mutterschutz von Bedeutung sind, und effektive Ausdehnung des Schutzes auf Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen.* Es könnte untersucht werden, ob diese internationalen Arbeitsnormen einen hinreichenden Rahmen für einen Arbeitnehmerschutz bieten, der sich auf alle Beschäftigten erstreckt, auch auf Arbeitnehmer mit Zeitarbeitsverträgen und in anderen atypischen Beschäftigungsverhältnissen, oder ob zusätzliche Orientierungshilfen und Normen zur Beseitigung von Defiziten erforderlich sind.
- *Ausbau der Wissensgrundlagen.* Die vorhandenen Datenbanken zu Löhnen, Arbeitszeit, Mutterschutz und Arbeitsschutz enthalten wertvolle aktuelle Informationen über rechtliche Trends in einer Vielzahl von Ländern in allen Regionen. Für die Arbeit der IAO wäre es darüber hinaus nützlich, diese Datenbanken durch Folgendes zu ergänzen: eine systematischere Übersicht über neue innerstaatliche grundsatzpolitische Maßnahmen in diesen Politikbereichen; die Dokumentation von Trends im Bereich atypischer Formen von Beschäftigung und deren Auswirkungen auf Arbeitnehmer, Unternehmen, öffentliche Dienste, Arbeitsmärkte und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit; bewährte Praktiken und ordnungspolitische und sonstige Initiativen, mit denen Lücken bei der Vertretung von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen geschlossen werden sollen; eine verbesserte Datensammlung und Schätzungen von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen. Die Konferenz wird möglicherweise erörtern wollen, ob es wünschenswert ist, eine Beobachtungsstelle für Arbeitnehmerschutz einzurichten, die sich auf die bestehenden Datenbanken und laufenden analytischen Arbeiten stützen würde. Die Verbindungen zum akademischen Sektor, auch durch das Netzwerk für Regelungen im Dienste der menschenwürdigen Arbeit, haben dazu beigetragen, die Wissensgrundlagen der IAO zu erweitern und bekannt zu machen, während den Mitgliedsgruppen der IAO bessere Unterstützung gewährt wird, und sie sollten als Teil einer kostengünstigen Umsetzungsstrategie weiter gestärkt werden.

- *Technische Zusammenarbeit und Mittelbeschaffung.* Die Interventionen auf Länderebene könnten ausgebaut und entsprechend den unterschiedlichen Umständen der Mitgliedsgruppen weltweit angepasst werden, einschließlich in Ländern mit mittlerem Einkommen, in denen die Nachfrage nach IAO-Unterstützung für diesen Bereich zunimmt. Dies würde innovativere Finanzierungsstrategien erfordern, bei denen Mittel aus dem ordentlichen Haushalt mit Sondermitteln zur Unterstützung technischer Zusammenarbeit und Süd-Süd-Zusammenarbeit kombiniert werden.

5.3. Vorschläge für Diskussionspunkte

169. In Anbetracht der in diesem Bericht enthaltenen Analysen der Tendenzen beim Arbeitnehmerschutz, der diesbezüglichen grundsatzpolitischen Herausforderungen und der Reaktionen der Mitgliedschaft der IAO sowie der Maßnahmen der IAO zur Verbesserung des Arbeitslebens der Menschen könnten folgende Fragen bei der Aussprache im Konferenzausschuss als Ausgangspunkte dienen:

- a) Welche Folgen und welche Herausforderungen haben die Tendenzen in den vier hier untersuchten Bereichen des Arbeitnehmerschutzes (Lohnpolitik, Arbeitszeitregelungen, Arbeitsschutz und Mutterschutz) für das Wohl und die Sicherheit der Arbeitnehmer und die Leistungsfähigkeit der Unternehmen mit sich gebracht? Welche politischen Reformen, u.a. auf dem Gebiet der Regelungen und Vorschriften, haben die Mitgliedstaaten durchgeführt, um diesen Herausforderungen zu begegnen?
- b) Welches sind die rechtlichen oder praktischen Hindernisse für einen allgemeinen Arbeitnehmerschutz? Durch welche Maßnahmen können der Geltungsbereich des Schutzes ausgeweitet und das Schutzniveau sowie die Einhaltung der Vorschriften verbessert werden, so dass alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem jeweiligen Arbeitgeber oder ihrem vertraglichen Status, angemessenen Schutz genießen?
- c) In welcher Weise haben die Maßnahmen der IAO und die technische Hilfe, die sie leistet, den Mitgliedsgruppen geholfen, diesen Herausforderungen zu begegnen?
- d) Was muss die IAO vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Arbeitswelt und angesichts des Erfordernisses eines allgemeinen Arbeitnehmerschutzes tun, um ihrem Verfassungsauftrag und den Leitlinien der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung in Bezug auf den sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) besser nachzukommen? Bieten die bestehenden internationalen Arbeitsnormen einen hinreichenden Rahmen für den Arbeitnehmerschutz oder sind zusätzliche Orientierungshilfen und Normen zur Beseitigung von Defiziten erforderlich?

170. Bei der Erörterung dieser Fragen könnte der Konferenzausschuss eine Orientierungshilfe dazu geben, wie die Organisation und das Amt effektiver und effizienter tätig werden können, um den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen in jedem dieser Bereiche Rechnung zu tragen.