

Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, 2005

Bericht IV(1)

Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz

Vierter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 92-2-715366-7
ISSN 0251-4095

Erste Ausgabe 2004

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 Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt: ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen können ebenfalls unter dieser Adresse bezogen werden oder durch E-Mail: pubvente@ilo.org

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Kapitel I. Menschenwürdige Arbeit – Sichere Arbeit.....	3
Kapitel II. Die Eckpfeiler einer globalen Strategie für den Arbeitsschutz	7
Sicherheitskultur	7
Der Managementsystemansatz.....	9
Auf Unternehmensebene	9
Auf nationaler Ebene	10
Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme	10
Innerstaatliche Arbeitsschutzprofile.....	12
Arbeitsschutz ganz oben auf der politischen Agenda der Länder	13
Technische Zusammenarbeit und Hilfe der IAO für innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme.....	13
Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme	14
Dreigliedrige Konsultationsmechanismen oder Gremien.....	14
Staatliche Politik und Engagement der Regierung	15
Gesetzliche Arbeitsschutzvorschriften.....	15
Für den Arbeitsschutz zuständige Stellen	15
Aufsichtssysteme und Einhaltung der Bestimmungen.....	15
Information und Schulung	16
Arbeitsschutzdienste.....	16
Sammlung und Analyse von Daten über die innerstaatliche Arbeitsschutzsituation.....	17
Bewußtseinsbildung und Förderung der Sicherheitskultur.....	17
Arbeitsschutz-Forschungseinrichtungen	18
Verbindungen mit Arbeitnehmer-Unfallversicherungen	18
Kapitel III. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme in der Praxis.....	19
Zielsetzung	19
Struktur	19
Hochrangige Billigung	19
Dauer.....	20
Ziele und Vorgaben.....	20
Beratungen	21

Inhaltliche Merkmale	21
Sicherheitskultur und Selbstregulierung	21
Besonders gefährliche Industriezweige und Faktoren	22
Arbeitsschutzmanagementsysteme	23
Ausbau der Kapazität für Situationsanalysen	23
Kapitel IV. Die wichtigsten Merkmale einer möglichen internationalen Urkunde	25
Gestaltung	25
Vorgeschlagene Merkmale.....	26
Förderung des Managementansatzes auf nationaler Ebene	26
Förderung der Sicherheitskultur	26
Struktur und Art der Urkunde	26
Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme	27
Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme	28
Berichterstattung und Folgemechanismen	28
Bewußtseinsbildung.....	29
Fragebogen.....	31
Anhang I. Jüngste innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme – Überblick.....	35
Anhang II. Schlußfolgerungen über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes – eine globale Strategie	53
Anhang III. IAO-Arbeitsschutzurkunden – Ratifikationen und Status	59
Anhang IV. Mögliche Elemente eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils	62

Einleitung

1. Auf ihrer 91. Tagung (2003) führte die Internationale Arbeitskonferenz eine allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes über die „Normenbezogenen Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes“¹ durch. In den dabei ausgearbeiteten „Schlußfolgerungen über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes – eine globale Strategie“ (im folgenden: die Schlußfolgerungen)² heißt es, daß der Ausarbeitung einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Bereich des Arbeitsschutzes festlegen soll, Priorität gelten sollte. Als Folgemaßnahme beschloß der Verwaltungsrat im November 2003, diesen Punkt auf die Tagesordnung der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2005) zu setzen.

2. Aufgrund des Zeitpunktes dieses Beschlusses sind die Termine für die vorbereitenden Phasen vor der Aussprache über die neue Urkunde gemäß dem Zeitplan festgelegt worden, der dem Verwaltungsrat im November 2003 vorgeschlagen wurde³. Die Regierungen wurden ersucht, ihre Antworten auf den vorliegenden Bericht und den Fragebogen so einzusenden, daß sie spätestens am 15. Oktober 2004 in Genf eintreffen. Anschließend wird das Amt diese Antworten prüfen und einen zweiten Bericht ausarbeiten, der den Regierungen im März 2005 zugehen wird.

3. Aus Zeitgründen stützt sich der vorliegende Bericht auf die der IAO zugänglichen Quellen sowie auf Unterlagen, welche die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit anderen Erhebungen zur Verfügung gestellt hatten, darunter die Erhebung über den Arbeitsschutz, die 2002 im Rahmen der Vorbereitung für die allgemeine Aussprache durchgeführt worden war. Da somit aktuelle Informationen über die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis bereits vorliegen, konzentriert sich dieser Bericht auf eine Überprüfung der jüngsten innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramme sowie auf gute Praktiken im Bereich des Arbeitsschutzes. Weitere Informationen von Mitgliedstaaten, die einen besseren Überblick über diesbezügliche innerstaatliche Initiativen ermöglichen, wären sehr willkommen.

4. Kapitel I des vorliegenden Berichts befaßt sich mit den Herausforderungen im Bereich des Arbeitsschutzes, und Kapitel II erläutert die wichtigsten Strukturen und Inhalte von innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen, die auf diese Herausforderungen eingehen. Diese Programme werden in Anhang I eingehender erläutert. Kapitel III untersucht diese Praxis anhand der 2003 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlußfolgerungen und insbesondere jener, die die Entwicklung eines Förde-

¹ IAA: *Normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

² Siehe Anhang II.

³ GB.288/2/1, Abs. 20.

rungsrahmens für den Arbeitsschutz durch innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme und -systeme behandeln. Kapitel IV schließlich erörtert die Elemente einer möglichen neuen IAO-Urkunde für diesen Bereich.

5. Es folgt ein Fragebogen, in dem die Mitgliedstaaten gebeten werden, dem Amt ihre Auffassungen zum Geltungsbereich und Inhalt der möglichen Urkunde mitzuteilen. Auf der Grundlage der eingegangenen Informationen wird das Amt einen zweiten Bericht erstellen, der die eingegangenen Stellungnahmen zusammenfaßt und die wichtigsten Fragen nennt, welche die Konferenz behandeln kann.

6. Die Aufmerksamkeit der Regierungen wird auf die Empfehlung gelenkt, die der Verwaltungsrat auf seiner 183. Tagung im Juni 1971 auf der Grundlage der Entschlie-ßung betreffend die Verstärkung der Dreigliedrigkeit bei den gesamten Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 56. Tagung (1971) angenommen hatte, an sie richtete und in der es heißt: „... daß sie die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer befragen, bevor sie ihre Antworten auf die Fragebogen des IAA zu Gegenständen auf der Tagesordnung der All-gemeinen Konferenz endgültig fertigstellen“. Die Regierungen werden gebeten, in ihren Antworten anzugeben, welche Verbände befragt worden sind.

Kapitel I

Menschenwürdige Arbeit – Sichere Arbeit

7. Der in der Präambel der Verfassung der IAO verankerte Schutz der Arbeitnehmer vor arbeitsbedingten Krankheiten und Verletzungen ist seit 1919, als die Internationale Arbeitskonferenz drei der sechs unmittelbar für den Arbeitsschutz relevanten Empfehlungen annahm, eines der zentralen Themen der IAO. Wie der Generaldirektor des IAA, Juan Somavia, unlängst im Zusammenhang mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit feststellte, muß „menschenwürdige Arbeit gleichbedeutend sein mit sicherer Arbeit, und dieses Ziel haben wir noch lange nicht erreicht“¹.

8. Auf der Grundlage von Datenmaterial aus verschiedenen Quellen schätzt die IAO die Anzahl der Todesfälle infolge von arbeitsbedingten Verletzungen und Krankheiten auf weltweit rund zwei Millionen. Zwar gehen die jährlichen Unfall- und Krankheitsraten in den meisten Industriestaaten nach und nach zurück, doch in den Entwicklungsländern steigen sie. Die jährliche Gesamtrate der tödlichen und der nichttödlichen Arbeitsunfälle beträgt schätzungsweise 270 Millionen; rund 160 Millionen Arbeitnehmer leiden unter arbeitsbedingten Krankheiten. Die hierdurch für die Wirtschaft anfallenden Kosten aufgrund von Entschädigungszahlungen, Ausfallzeiten, Produktionsunterbrechungen, Umschulung, medizinischer Betreuung und dergleichen belaufen sich auf schätzungsweise 4 Prozent des jährlichen BIP, was im Jahr 2001 den enormen Betrag von etwa 1.250.000 Millionen US-Dollar entsprach².

9. Es gibt Befürchtungen dahingehend, daß die Globalisierung der Wirtschaft einige der Faktoren, welche Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten mitverursachen, noch verstärken könnte. Manche Aspekte der Globalisierung wie etwa die Beschleunigung und Liberalisierung des Welthandels und die Verbreitung neuer Technologien führen zur Entstehung neuer Arten von Arbeitsorganisation und infolgedessen neuer arbeitsbedingter Unfall- und Krankheitsrisiken. In einigen Teilen der Welt bieten sich heute eindeutig mehr Chancen und werden neue und bessere Arbeitsplätze geschaffen. Tatsächlich kann dank der Globalisierung Druck ausgeübt werden, damit der Arbeitsschutz verbessert wird. In anderen Teilen der Welt jedoch sind die negativen Auswirkungen der Globalisierung zu spüren.

10. Während sich große multinationale Unternehmen zu einer immer kleineren Zahl globaler Konglomerate zusammenschließen und so die Hauptantriebskraft der Weltwirtschaft bilden, sind kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) als Motor der lokalen Wirtschaft und als wichtigste Quelle jetziger und künftiger Beschäftigung in allen Ländern

¹ IAA: *Safety in numbers: Pointers for a global safety culture at work*, Genf, 2003, S. 21.

² Für eine detaillierte Analyse berufsbedingter Unfälle und Krankheiten und der damit verbundenen wirtschaftlichen Kosten siehe IAA: *Decent Work – Safe Work*, Einleitender Bericht zum XVI. Weltkongreß für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Wien, 2002 (Genf, 2002).

anerkannt. Angesichts der Tatsache, daß die Globalisierung Flexibilität erfordert, konzentrieren sich viele große Firmen auf einige wenige Spezialbereiche und ziehen sich aus anderen zurück, indem sie Arbeiten auslagern oder an Zulieferer vergeben. Dies hat dazu beigetragen, daß es so viele KMUs, Mikrobetriebe und selbständig Erwerbstätige gibt.

11. Berufsbedingte Gefahren und Risiken sind in KMUs bekanntlich verbreiteter als in großen Unternehmen. Die finanziellen und technischen Kapazitäten von KMU sind ebenso begrenzt wie ihre Kenntnis der Existenz von Arbeitsschutznormen oder der Möglichkeiten, diese ohne Beeinträchtigung der betrieblichen Leistung einzuhalten. Beratung wird häufig nicht in Anspruch genommen, weil sie mit Aufsicht gleichgesetzt wird. In den Entwicklungsländern werden die meisten KMUs noch nicht ausreichend von der Arbeitsgesetzgebung erfaßt, und zahlreiche KMUs sind in der informellen Wirtschaft tätig, wo sie nicht durch die Arbeitsschutzvorschriften oder die Arbeitsaufsicht abgedeckt sind. Diese Veränderungen in der Beschäftigung in entwickelten wie in Entwicklungsländern stellen die IAO vor neue Herausforderungen nicht zuletzt im Hinblick auf den Arbeitsschutz, und sie ist dank ihrer Dreigliedrigkeit hervorragend geeignet, diesen Herausforderungen Rechnung zu tragen.

12. Die normensetzende Tätigkeit der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes hat sich im Hinblick auf die wichtigsten dabei zu berücksichtigenden Prinzipien bereits erheblich weiterentwickelt. Dies ist daraus ersichtlich, daß sie sich von reinen Schutzmaßnahmen in bezug auf einzelne Gefahren zunehmend verlagert auf die Prävention berufsbedingter Unfälle und Krankheiten.

13. 1975 nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine EntschlieÙung an³, die staatliche Maßnahmen und Maßnahmen auf der Unternehmensebene forderte. Dies war der erste Schritt zu einem Systemansatz für das Arbeitsschutzmanagement, der seinen Niederschlag im Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, fand. Dieses Übereinkommen befaßt sich zwar umfassend mit dem Arbeitsschutz und der Arbeitsumwelt, ist im wesentlichen jedoch weniger eine präskriptive als vielmehr eine grundsatzpolitische Urkunde. Ihre Priorität gilt der Form, Umsetzung und periodischen Überprüfung der staatlichen Politik, deren Ziel es ist, Unfälle und Gesundheitsschäden, die durch Arbeit verursacht werden, mit ihr verbunden sind oder in ihrem Verlauf auftreten, zu verhüten. Angestrebt wird eine zweckmäßige und möglichst weitgehende Reduzierung der im Arbeitsumfeld potentiell auftretenden Gefahren. Mit Ausnahme der Urkunden, deren Gegenstand Asbest und Bauwesen sind, enthalten alle nach dem Übereinkommen Nr. 155 angenommenen Übereinkommen eine Klausel, in der eine innerstaatliche Politik für den zu regelnden Bereich gefordert wird. Sie gehen jedoch nicht auf den Inhalt dieser Politik ein, sondern vielmehr auf Schutzmaßnahmen.

14. Einer der Hauptgründe für den Übergang von Übereinkommen, die Schutzmaßnahmen vorsehen, zu Urkunden, die stärker grundsatzpolitisch und präventiv ausgerichtet sind, war zweifellos die Erkenntnis, daß sich Stoffe und Verfahren ebenso wie die Techniken für den Umgang mit ihnen ständig verändern. Aus diesem Grund sind internationale Normen notwendig, die flexibel genug sind, um mit Veränderungen Schritt zu halten und eine regelmäßige Überprüfung der innerstaatlichen Politik sowie Maßnahmen vorsehen, die angesichts technischer und wissenschaftlicher Fortschritte auf nationaler Ebene getroffen werden. Dieser Ansatz ist im Übereinkommen Nr. 155 verankert, welches vorsieht, daß die Situation im Hinblick auf den Arbeitsschutz und die Arbeitsumwelt in angemessenen Abständen insgesamt oder in einzelnen Bereichen überprüft wird,

³ IAA: *EntschlieÙung betreffend künftige Maßnahmen der Internationalen Arbeitsorganisation auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt*, Internationale Arbeitskonferenz, 60. Tagung, Genf, 1975.

und zwar mit dem Ziel, größere Probleme zu identifizieren, für den Umgang mit ihnen effektive Methoden zu entwickeln und Prioritäten zu setzen, und schließlich die Ergebnisse zu evaluieren.

15. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß sich die Zielsetzung und der Geltungsbereich der Arbeitsschutzvorschriften dahingehend entwickeln, daß eine Schwerpunktverlagerung von der Betriebssicherheit zur Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und vom Schutz zur Prävention und Risikoabschätzung stattfindet. Zeitgemäße Arbeitsschutznormen befassen sich nicht nur mit der kollektiven Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, sondern auch mit den jeweiligen Aufgaben, Rechten, Verantwortlichkeiten und Bereichen für die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und ihren Vertretern.

16. Der Ratifikationsstand der Arbeitsschutz-Übereinkommen, auf den ersten Blick ein Grund zur Sorge, kann nach allgemeiner Auffassung nur unzureichend als Kriterium für ihre Wirksamkeit herangezogen werden, denn auch nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen dienen für die innerstaatliche Gesetzgebung als Modell, und sie sind Brennpunkt und Maßstab für die Erlangung eines innerstaatlichen Konsenses. Eine im Vorfeld des vorbereitenden Berichts für die allgemeine Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2003 erstellte Studie unterstützte mit Nachdruck die Schlußfolgerung, daß eine Nichtratifikation nicht zwangsläufig die Umsetzung der IAO-Normen behindert.

17. Die Annahme des Internationalen Programms zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt (PIACT) 1976 kann als vorausschauende Vorbereitung der Weiterentwicklung des Arbeitsschutz-Ansatzes der IAO betrachtet werden. Dieses Programm erstellte ein umfassendes Modell für ein Arbeitsschutz-Konzept und antizipierte damit das Übereinkommen Nr. 155. Es schuf ferner die Voraussetzungen für die IAO-Unterstützung des Konzeptes der „Sicherheitskultur“, das nach der nuklearen Katastrophe von Tschernobyl 1986 entstand. Die Entwicklung einer Sicherheitskultur nicht nur innerhalb von Unternehmen, sondern auch auf nationaler Ebene wird heute als Schlüssel für effektive Präventionsmaßnahmen gesehen. Aus organisatorischer Sicht findet die Entwicklung der Sicherheitskultur ihren Niederschlag in der Umsetzung des Managementsystemansatzes, der die in den *Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme* (ILO-OSH 2001) niedergelegten Prinzipien verkörpert.

18. Das InFocus-Programm Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Umwelt (SafeWork) ist die zentrale Anlaufstelle für IAO-Tätigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes und hat in erster Linie die Aufgabe, die einschlägigen Normen zu fördern. Die Tätigkeiten und Maßnahmen jedoch, mit denen die IAO ihren Auftrag wahrnimmt, haben sich in der Zentrale wie im Außendienst vervielfacht. Verschiedene normenbezogene Tätigkeiten in den Bereichen Entwicklung, Aufsicht, Förderung, technische Hilfe und Zusammenarbeit sind innerhalb des Amtes funktionell getrennt, und deshalb ist es manchmal schwierig, eine Aufsplitterung der Tätigkeiten und eine zu breite Streuung von Ressourcen zu vermeiden.

19. Vor diesem Hintergrund beschloß der Verwaltungsrat auf seiner 279. Tagung (November 2000), den Arbeitsschutz als ersten Bereich für eine versuchsweise Anwendung des neuen integrierten Ansatzes für normenbezogene Tätigkeiten der IAO zu wählen, um deren Kohärenz, Relevanz und Wirksamkeit zu erhöhen. Dieser Ansatz zielt darauf ab, unter den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO einen Konsens über einen Aktionsplan in einem bestimmten Themenbereich zu entwickeln. Dieser Punkt wurde in die Tagesordnung der 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2003) aufgenommen. Die allgemeine Aussprache auf der Grundlage des vorbereitenden Berichts

führte zur Annahme im Konsens einer Reihe von Schlußfolgerungen, in denen u.a. zur Annahme einer neuen Urkunde aufgerufen wird, die einen Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz festlegt, was Gegenstand des vorliegenden Berichts ist.

20. Eine der darin angesprochenen Schlüsselfragen, in bezug auf die ein breiter Konsens bestand, war die Tatsache, daß das allgemeine Bewußtsein für die Bedeutung des Arbeitsschutzes geschärft werden muß. Auch zeigte sich, daß der politische Wille vorhanden ist, staatliche Arbeitsschutzsysteme effektiv umzusetzen. Die internationalen und innerstaatlichen Bemühungen um die Lösung von Arbeitsschutzproblemen sind häufig lückenhaft und zu wenig koordiniert und infolgedessen nicht kohärent genug, um tatsächlich Wirkung zu zeigen. Daher wurde beschlossen, dem Arbeitsschutz auf internationaler, nationaler und betrieblicher Ebene höhere Priorität einzuräumen und die Sozialpartner zu veranlassen, Mechanismen zur weiteren Verbesserung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme einzurichten und zu unterhalten.

21. Wie nachstehend eingehend ausgeführt wird, gehören der Aufbau und die Unterhaltung einer präventiven Arbeitsschutzkultur und die Einführung eines Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement auf nationaler Ebene zu den wichtigsten Säulen des angenommenen Aktionsplans. Dieser Ansatz sollte auf dem Systemansatz für das Arbeitsschutzmanagement auf Unternehmensebene aufbauen, der kürzlich für die *Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme* entwickelt wurde.

22. Mit Annahme des Ausschußberichts kam die Internationale Arbeitskonferenz zu dem Schluß, daß der Entwicklung einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz festgelegt, Priorität gelten soll. Sie einigte sich ferner auf eine Reihe wichtiger Elemente der vorgeschlagenen Urkunde, die nachfolgend behandelt werden. Wie die anschließende Untersuchung neuerer staatlicher Initiativen zur Annahme von innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen zeigen wird, reflektieren die Schlußfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz sehr genau die jüngsten Entwicklungen in mehreren Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, den gegenwärtigen Herausforderungen im Bereich des Arbeitsschutzes Rechnung zu tragen. Zwar formulieren einzelne Mitgliedstaaten ihre nationalen Strategien in unterschiedlicher Weise, doch sie weisen Gemeinsamkeiten auf, und dies verdeutlicht die Anerkennung der Tatsache, daß eine Verbesserung des Arbeitsschutzes nur mit breiter gesellschaftlicher Mitwirkung möglich ist. Alle Überlegungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz werden von Überzeugungen, Werten, Einstellungen und Verhaltensmustern beeinflusst, die in hohem Maß kulturell geprägt sind.

23. In bezug auf die Arbeitswelt weist der Ansatz zur Entwicklung der Sicherheitskultur, die ein dynamischer und fortschreitender Prozeß ist, viele Gemeinsamkeiten mit dem Ansatz auf, der der Entwicklung einer effektiven Organisation zugrunde liegt. Von entscheidender Bedeutung ist die Führungsrolle der obersten Managementebene. Ausgeprägtes Status- und Machtgefälle innerhalb einer Organisation, das zu einer Einschränkung des Zugangs zu Autoritätspersonen führt, kann Gespräche zwischen Management und Arbeitnehmern über Arbeitsschutzprobleme behindern. Die vorgeschlagene neue Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz festlegt, sollte auf diese Problematik eingehen und eine schrittweise Entwicklung mit dem Ziel einer sicheren und gesunden Arbeitsumwelt in Gang setzen.

Kapitel II

Die Eckpfeiler einer globalen Strategie für den Arbeitsschutz

24. Die Internationale Arbeitskonferenz kam zu dem Schluß, daß die Entwicklung und Aufrechterhaltung einer innerstaatlichen präventionsorientierten Sicherheits- und Gesundheitskultur sowie die Einführung eines Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement auf nationaler Ebene die wichtigsten Eckpfeiler einer globalen Arbeitsschutzstrategie sind. Beide Konzepte sind in den vergangenen zehn Jahren entstanden und scheinen heute insbesondere auf Unternehmensebene verankert zu sein. Wie im Bericht der Konferenz festgestellt und im vorliegenden Bericht anhand innerstaatlicher Praktiken eingehender erläutert, werden diese Konzepte in zunehmendem Maß beim innerstaatlichen Umgang mit Arbeitsschutzfragen als Richtlinie zugrundegelegt, und sie finden auch Niederschlag in der zunehmenden Anzahl formell angenommener innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme.

25. Diese Konzepte befassen sich weniger mit Einzelfragen und detaillierten Vorschriften als vielmehr mit der Entwicklung und Annahme von Methoden und Instrumenten. Eines der wichtigsten Instrumente, die für die praktische Anwendung dieser Konzepte vorgeschlagen werden, ist die Entwicklung, Annahme und Umsetzung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme. In diesen Programmen sollte versucht werden, gemeinsame Ziele anzustreben, obgleich nicht nur die Art, sondern auch das Tempo von Verbesserungen von Land zu Land anders ist.

Sicherheitskultur

26. Das erste grundlegende Konzept bezeichnete die Internationale Arbeitskonferenz als „nationale präventive Sicherheitskultur“. In den Schlußfolgerungen heißt es:

Eine nationale präventive Arbeitsschutzkultur ist eine Kultur, in der das Recht auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung auf allen Ebenen respektiert wird, wo Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch ein System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten aktiv an der Erstellung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung mitwirken und wo dem Grundsatz der Prävention höchste Priorität eingeräumt wird. Die Schaffung und der Unterhalt einer präventiven Arbeitsschutzkultur erfordern es, daß alle verfügbaren Mittel genutzt werden, um hinsichtlich der Konzepte von Gefahren und Risiken und der Frage, wie diese verhütet oder kontrolliert werden können, das allgemeine Bewußtsein, die Kenntnisse und das Verständnis zu verbessern.

Eine solche Sicherheitskultur besteht somit aus verschiedenen Elementen, bei denen die Prävention das Schlüsselement ist.

27. Begriffe wie „Sicherheitskultur“, „Präventionskultur“ und Ähnliches werden in vielen Ländern als wichtiger Aspekt der Förderung des Arbeitsschutzes verwendet. Die beiden Begriffe sind inhaltlich ähnlich, heben aber unterschiedliche Aspekte des Konzepts hervor. Ausgehend von der vorstehend erwähnten Aussprache auf der Internatio-

nenalen Arbeitskonferenz 2003 reflektiert der Begriff „Sicherheitskultur“ im vorliegenden Bericht die derzeitige Praxis der Mitgliedstaaten.

28. Das Konzept der Sicherheitskultur setzte sich weltweit durch, nachdem die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) 1991 einen Bericht über den Reaktorunfall in Tschernobyl vorgelegt hatte. In der Folge entwickelten mehrere Organisationen und Forscher dieses Konzept weiter, wandten es auch auf nichtnukleare Sektoren an und verknüpften es mit der Notwendigkeit eines präventiven Arbeitsschutzansatzes sowie mit den menschlichen und verhaltensbezogenen Aspekten effektiven Arbeitsschutzmanagements. Mehrere neuere Untersuchungen und Berichte über größere Unfälle wie etwa den der Raumfähre Columbia befaßten sich u.a. mit Schwächen der Sicherheitskultur, die bei der Untersuchung der Ursachen solcher Unfälle als eines der Grundprobleme zu betrachten sind.

29. Laut Definition der IAEA von 1991 umfaßt Sicherheitskultur „diejenigen Eigenschaften und Grundhaltungen in Organisationen und Personen, die dazu führen, daß Angelegenheiten, welche die nukleare Sicherheit der Anlage betreffen, mit vorrangiger Priorität ihrer Bedeutung entsprechend beachtet werden“. Die britische Arbeitsschutzkommission legte 1993 eine andere Definition vor: „Die Sicherheitskultur einer Organisation ist das Ergebnis individueller und kollektiver Werte, Einstellungen, Wahrnehmungen, Kompetenzen und Verhaltensmuster, die das Engagement für das Arbeitsschutzmanagement einer Organisation und dessen Wirksamkeit bestimmen“. Es gibt noch mehrere andere Definitionen, welche die Einstellungen, Überzeugungen, Wahrnehmungen oder Verhaltensweisen von Unternehmen oder der Gesellschaft insgesamt in den Vordergrund stellen. In einer neueren Publikation der Regierung Neuseelands z.B. heißt es, eine positive Sicherheitskultur sei gleichbedeutend mit „einer gemeinsamen Reihe von Überzeugungen, Einstellungen, Werten und Verhaltensweisen, die der Prävention von Verletzungen förderlich sind.“

30. Trotz unterschiedlicher Definitionen besteht allgemein Einigkeit, daß Sicherheitskultur eine starke Führung und entschiedenes Engagement für die „Sicherheitsethik“ erfordert und daß Informationsarbeit und Konsultation aller Arbeitnehmer sowie deren aktive Mitwirkung bei der Verhütung von Unfällen und Gesundheitsschäden bei der Arbeit nötig sind. Sicherheitsbewußte Einstellungen und Verhaltensweisen sind ebenfalls Schlüsselfaktoren auf allen Ebenen des Unternehmens.

31. Daraus ergibt sich, daß Sicherheitskultur sich nicht in Vorschriften erschöpft, sondern vielmehr eine Methode ist, die auf einer Reihe gemeinsamer Merkmale und Praktiken beruht, die folgende Verbesserungen und Fortschritte ermöglichen:

- **Starke Führung und sichtbares Engagement für strenge Arbeitsschutznormen.** Arbeitsschutz muß – in der Praxis wie in der Theorie – wirklich Priorität haben, damit diese Normen nicht durch konkurrierende Erwartungen und Forderungen beeinträchtigt werden.
- **Allgemeines Sicherheitsbewußtsein.** Arbeitsschutzbewußtsein sollte als Aufgabe aller betrachtet werden. Die Verantwortung für den Arbeitsschutz sollte nicht einzelnen Funktionen obliegen oder einzelnen Abteilungen zugeordnet sein.
- Wenn es zu Unfällen kommt, sollte im gesamten Unternehmen **die Bereitschaft bestehen, aus der Erfahrung zu lernen.** Neben der individuellen Rechenschaftspflicht ist auch die Bereitschaft notwendig, auf allgemeinere Fragen der Verantwortung einzugehen.

32. Das Konzept der Sicherheitskultur ist im Unternehmenskontext entstanden und scheint hier fest verankert zu sein. Es ist übertragbar und könnte für die Entwicklung

gesamtgesellschaftlicher Sicherheitskulturen genutzt werden. Seit einigen Jahren plädiert die IAO für eine allgemeinere Anwendung dieses Konzepts. So war z.B. „Sicherheitskultur bei der Arbeit“ Thema des Welttags für Arbeitsschutz im April 2003. Die anschließende Überprüfung der einzelstaatlichen Praxis zeigte, daß dieses Konzept in zahlreichen Fällen auf nationaler Ebene eingeführt worden ist und angewandt wird. Die angenommenen Schlußfolgerungen bestätigen, daß das Konzept der Sicherheitskultur sowohl auf Unternehmens- als auch auf nationaler Ebene relevant ist.

33. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, daß die Entwicklung einer Sicherheitskultur auf Unternehmens- wie auf nationaler Ebene ein dynamischer und fortschreitender Prozeß ist, der sich im Lauf der Zeit verändert. Es handelt sich um ein gezieltes und beständiges Bemühen um Verbesserungen, für das gemeinsame Erfahrungen aus verschiedenen Kontexten den Weg bereiten.

Der Managementsystemansatz

34. Die zweite Säule der von der Internationale Arbeitskonferenz angenommenen globalen Strategie ist die Anwendung eines Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement auf nationaler Ebene. Ein Modell für diesen Ansatz auf Unternehmensebene bieten die *Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme*. Wie in den Schlußfolgerungen angeregt wurde, baut die im folgenden erläuterte Anwendung des Managementsystemansatzes auf der nationalen Ebene auf diesem Konzept und der dazugehörigen Methodologie auf.

Auf Unternehmensebene

35. Der systembezogene Ansatz für das Arbeitsschutzmanagement auf Unternehmensebene, der in den *Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme* entwickelt wird, beruht auf dem Konzept der ständigen Leistungsverbesserung durch Anwendung des PDCA-Zyklus („Plan-Do-Check-Act“). Die *Leitlinien* gliedern sich in fünf Abschnitte: Grundsatzpolitik, Organisation, Planung und Durchführung, Evaluierung und Verbesserungsmaßnahmen.

- „Grundsatzpolitik“ ist die Basis des Arbeitsschutzmanagementsystems und legt den Kurs fest, dem die Organisation folgt.
- „Organisation“ bietet Orientierungshilfe zu Managementstrukturen sowie zur Zuweisung von Verantwortung und Rechenschaftspflicht hinsichtlich der Umsetzung der Grundsatzpolitik.
- „Planung und Durchführung“ bietet Orientierungshilfe zur Erstüberprüfung, Systemplanung, -entwicklung und -umsetzung, Arbeitsschutzzielen und Risikokontrolle.
- ‚Evaluierung‘ beschreibt, wie Leistung überwacht und gemessen, Audits und Überprüfungen durchgeführt und Bereiche für Verbesserungen identifiziert werden können.
- „Verbesserungsmaßnahmen“ befaßt sich mit den Vorkehrungen für Prävention und Korrekturen und mit der ständigen Steigerung der Leistungsfähigkeit durch verschiedene Maßnahmen.

36. Diese *Leitlinien* sind auf Unternehmensebene erfolgreich angewandt worden. Im folgenden Abschnitt wird versucht, das Modell eines Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement auf nationaler Ebene zu beschreiben.

Auf nationaler Ebene

37. Auf der Grundlage der vorangegangenen Erläuterungen sind für die Entwicklung einer solchen Managementstrategie auf nationaler Ebene insbesondere die folgenden Schritte erforderlich:

- Erstens sollte die *innerstaatliche Grundsatzpolitik* zum Arbeitsschutz in Absprache mit den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer formuliert werden, wie es das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, vorsieht. Erforderlichenfalls können auch andere Betroffene konsultiert werden.
- Zweitens sollte ein *innerstaatliches Arbeitsschutzsystem* entwickelt werden, das auch die für eine Umsetzung der Politik erforderliche Infrastruktur enthält. Weiter unten wird detaillierter auf diese Frage eingegangen.
- Drittens sollte ein *innerstaatliches Arbeitsschutzprogramm* entwickelt werden; dieses sollte auf einer Analyse der Arbeitsschutzsituation basieren, die nach Möglichkeit in Form eines *innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils* zusammengefaßt und innerhalb eines festgelegten Zeitraums durchgeführt werden sollte.
- Schließlich sollte ein solches Programm am Ende *überprüft* und durch ein neues Arbeitsschutzprogramm abgelöst werden.

38. In der folgenden Tabelle werden die wichtigsten Elemente des Systemansatzes auf betrieblicher und nationaler Ebene verglichen.

Tabelle 2.1. Vergleich der Hauptelemente eines Managementsystemansatzes für den Arbeitsschutz auf Unternehmens- und nationaler Ebene

Unternehmensebene	Nationale Ebene
Festsetzung der Arbeitsschutz-Grundsatzpolitik im Unternehmen	Festsetzung der innerstaatlichen Arbeitsschutz-Grundsatzpolitik
Festlegung der Organisation und Verantwortlichkeiten im Unternehmen	Festlegung und schrittweise Entwicklung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems
Planung und Durchführung der Elemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems	Formulierung und Durchführung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme
Evaluierung und Überprüfung der Leistung im Unternehmen	Überprüfung neuer innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme zur ständigen Verbesserung
Maßnahmen zur ständigen Verbesserung	Formulierung neuer innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme zur ständigen Verbesserung

Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme

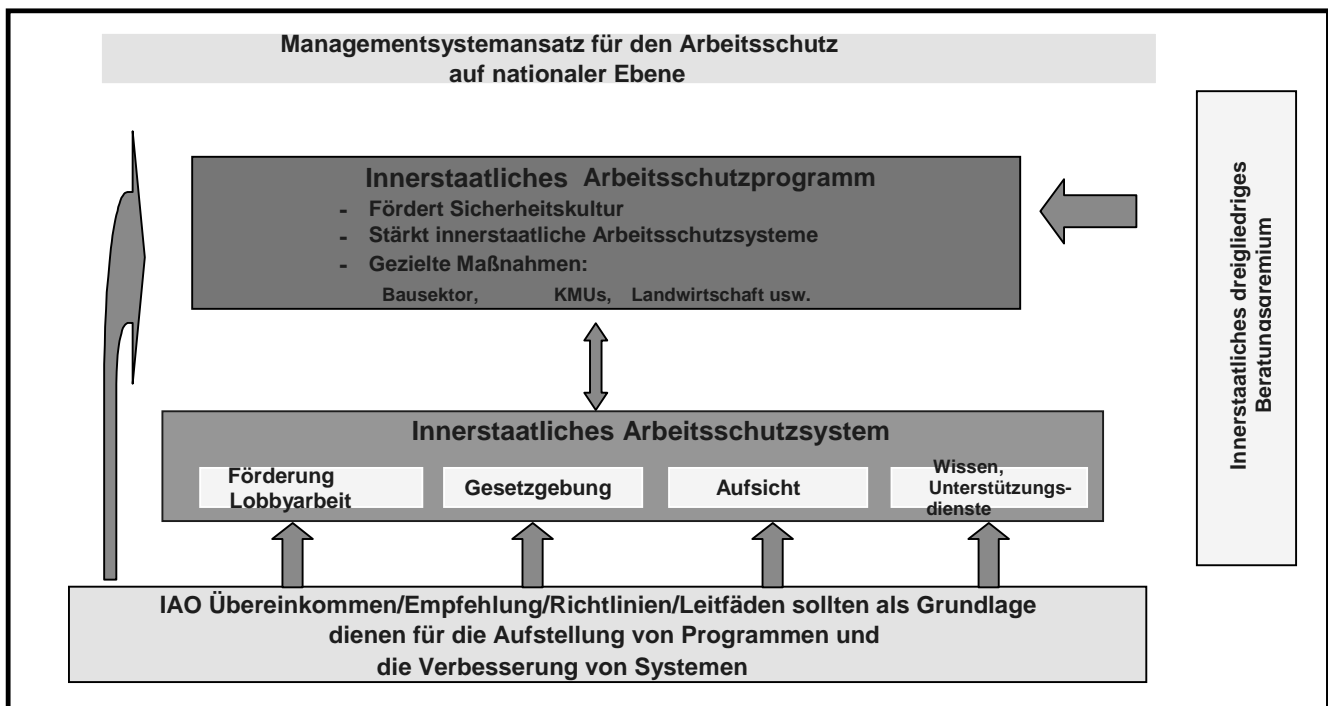
39. Ein Schlüsselement der operationellen Umsetzung des Managementsystemansatzes auf nationaler Ebene ist die Formulierung und Entwicklung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme. Dies sind strategisch befristete Programme (z.B. begrenzt auf fünf Jahre), die vorrangig auf landesspezifische Arbeitsschutzprioritäten ausgerichtet sind, und zwar auf der Grundlage einer Analyse der Situation in dem betreffenden Land, die nach Möglichkeit in Form eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils (siehe unten) zusammengefaßt wird. Jedes Programm sollte nach dreigliedrigen Konsultationen zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern entwickelt und von der Regierung auf höchster Ebene gebilligt werden. Das Programm bedarf klarer Zielsetzungen, Vorgaben und Indikatoren, und es sollte generell auch darauf abzielen, das innerstaatliche

Arbeitsschutzsystem zu stärken, um die Nachhaltigkeit der Verbesserungen zu gewährleisten und die Sicherheitskultur zu fördern und aufrechtzuerhalten.

40. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollten unter gebührender Berücksichtigung der Arbeitsschutzinstrumente der IAO (siehe Anhang III) entwickelt werden. Die Arbeitsschutznormen der IAO umfassen auch andere Urkunden, darunter Arbeitsschutzbestimmungen beispielsweise für Seeleute und Fischer¹. Jeder Mitgliedstaat hat in erster Linie die von ihm ratifizierten Übereinkommen einzuhalten. Im Hinblick auf eine schrittweise Verbesserung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme sollte eine effektive Umsetzung der aktuellen Übereinkommen und Empfehlungen sowie anderer Instrumente wie der einschlägigen Richtlinienensammlungen und Leitlinien angestrebt werden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten auch den Arbeitsschutzinstrumenten gebührende Aufmerksamkeit schenken, die künftig entwickelt werden, darunter auch denen, die als Folgemaßnahmen zu den Schlußfolgerungen ausgearbeitet werden.

41. Das Diagramm in Abbildung 2.1 verdeutlicht die Strategie zur Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme durch innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme.

Abbildung 2.1 Der Managementsystemansatz für den Arbeitsschutz auf nationaler Ebene



Quelle: IAO

¹ Bestehende Urkunden für die beiden Bereiche können in absehbarer Zukunft durch neue Urkunden ergänzt oder ersetzt werden. Was Seeleute anbetrifft, so wird auf der 94. Tagung (Seeschiffahrtstagung) der Internationalen Arbeitskonferenz (2005) ein vorgeschlagenes neues konsolidiertes Seearbeitsübereinkommen zur Erörterung vorliegen; was den Fischereisektor anbetrifft, so wird eine umfassende Norm (ein Übereinkommen und eine ergänzende Empfehlung) über die Arbeit im Fischereisektor auf der 92. und der 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (im Juni 2004 bzw. im Juni 2005) erörtert werden.

42. Um einen kohärenten und effektiven Einsatz knapper Ressourcen sowie eine bessere Koordination der Arbeit zu erlauben, sind bei der Entwicklung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramms die folgenden Schritte erforderlich:

- Innerstaatliche dreigliedrige Übereinkunft über die Einrichtung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems;
- Einrichtung von Koordinationsmechanismen für die Aufstellung und Durchführung des Programms;
- Erstellung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils;
- Ermittlung und Analyse der Stärken und Schwächen des innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems unter Verwendung des innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils;
- Setzung nationaler Prioritäten für Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes;
- Entwicklung von Aktionsplänen zu vereinbarten Prioritäten im innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramm, einschließlich Erfolgsindikatoren;
- Einführung des innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramms mit Zustimmung der höchsten staatlichen Instanzen (um sicherzustellen, daß der Arbeitsschutz auf der nationalen Tagesordnung ganz oben steht);
- Einrichtung nachhaltiger Mechanismen für die Überprüfung, die Aktualisierung der Daten und die ständige Verbesserung der Wirksamkeit;
- Setzung neuer Maßnahmenprioritäten durch Einrichtung eines neuen innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramms auf der Grundlage des aktualisierten Arbeitsschutzprofils.

Innerstaatliche Arbeitsschutzprofile

43. Sobald ein Konsens zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern über die Ausarbeitung eines neuen Arbeitsschutzprogramms erzielt wurde, ist als erster technischer Schritt die Überprüfung der Arbeitsschutzsituation auf nationaler Ebene erforderlich. Damit dieser Überprüfung systematisch durchgeführt werden kann, wird die Erstellung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils empfohlen. Dieses bietet eine Zusammenfassung der derzeitigen Arbeitsschutzsituation sowie innerstaatlicher Daten zu berufsbedingten Unfällen und Krankheiten, Branchen und Berufen mit hohem Risiko und eine Beschreibung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme und -kapazitäten. Innerstaatliche Arbeitsschutzprofile erleichtern ferner die systematische Überprüfung von Verbesserungen in innerstaatlichen Arbeitsschutzsystemen und -programmen. Mögliche Elemente innerstaatlicher Arbeitsschutzprofile sind in Anhang IV aufgeführt.

44. Ein innerstaatliches Arbeitsschutzprofil sollte

- auf Landesebene unter Mitwirkung aller zuständigen und weiterer benannter Behörden, die mit den verschiedenen Aspekten des Arbeitsschutzes befaßt sind, sowie vor allem der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ausgearbeitet werden;
- die wichtigsten Daten zu allen Parametern enthalten, die das sachgemäße Management des Arbeitsschutzes auf nationaler wie internationaler Ebene beeinflussen, darunter der bestehende rechtliche Rahmen, die Mechanismen und Infrastrukturen für die Durchsetzung und Durchführung, die Verteilung der Erwerbsbevölkerung, die für den Arbeitsschutz verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen, Arbeitsschutzinitiativen auf Unternehmensebene, Schutzniveau usw.;

- praktische Informationen über laufende Tätigkeiten auf Landesebene enthalten (z.B. Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung internationaler Abkommen, laufende und geplante Projekte der technischen Hilfe usw.);
- das Land in die Lage versetzen, nach Maßgabe der einschlägigen IAO-Übereinkommen, -Empfehlungen und -Richtliniensammlungen Lücken in der rechtlichen, institutionellen, administrativen und technischen Infrastruktur sowie Bereiche zu identifizieren, in denen eine Weiterentwicklung notwendig ist, um ein sachgemäßes Arbeitsschutzmanagement zu gewährleisten;
- die Möglichkeit bieten, die Koordination aller am Arbeitsschutz interessierten Parteien zu verbessern. Bereits die Ausarbeitung des Profils kann als Ausgangspunkt für eine bessere Koordination dienen: sie sollte die Verständigung erleichtern und dazu beitragen, daß die potentiellen Probleme und Tätigkeiten im Land besser verstanden werden.

Arbeitsschutz ganz oben auf der politischen Agenda der Länder

45. Die Schlußfolgerungen rufen dazu auf, den Arbeitsschutz ganz oben auf die innerstaatliche politische Agenda zu setzen, und dies stellt eine große Herausforderung dar. Es besteht generell Übereinstimmung darüber, daß der Schutz der Arbeitnehmer von großer Bedeutung ist und daß dem Arbeitsschutz Priorität zukommen muß. Dennoch steht fest, daß dem Arbeitsschutz in vielen Ländern nicht genügend Aufmerksamkeit gilt. Die Schlußfolgerungen bezeichnen die Annahme innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme als Mittel zur Lösung dieses Problems und halten fest, daß „die Billigung und Inangriffnahme eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramms durch die höchste staatliche Stelle, beispielsweise den Staatschef, die Regierung oder das Parlament, erhebliche Auswirkungen auf die Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsschutzkapazitäten und die Mobilisierung nationaler und internationaler Ressourcen (hätte)“. Mehrere innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme, die in den letzten Jahren von Mitgliedstaaten eingerichtet worden sind, wurden in der Tat vom Parlament, von einem stellvertretenden Premierminister oder von anderen hochrangigen Funktionsträgern der Regierung des betreffenden Landes unterzeichnet oder gebilligt.

Technische Zusammenarbeit und Hilfe der IAO für innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme

46. Die Schlußfolgerungen unterstreichen auch, wie wichtig es ist, insbesondere den Entwicklungs- und Transformationsländern technische Beratung und finanzielle Unterstützung zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre innerstaatlichen Arbeitsschutzkapazitäten und -programme frühzeitig ausbauen können. Priorität sollten die Länder erhalten, die am dringendsten Hilfe benötigen und bei denen offenkundig mit einem längerfristigen Engagement gerechnet werden kann. Die Einführung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme wurde als ein Beispiel für ein solches Engagement auf Landesebene bezeichnet. Sachgemäß formulierte innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme verfügen über klare Maßnahmenprioritäten auf der Grundlage dreigliedriger Konsultation und einer Überprüfung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsituation. Auf diese Weise sind bei der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der Unterstützung bei der Durchführung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme Relevanz und Nachhaltigkeit sichergestellt. Die Einführung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramms ist zwar ein nützliches Kriterium für die Bereitstellung technischer und finanzieller Unterstützung, doch viele Entwicklungsländer benötigen bei der Ausarbeitung eines Arbeitsschutzprogramms technische Hilfe. Die Ausarbeitung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme könnte daher zu

einem Bereich der technischen Zusammenarbeit werden, wenn im Land ein dreigliedriges Engagement für den Arbeitsschutz vorhanden ist.

Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme

47. Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme bilden die Infrastruktur im Bereich des Arbeitsschutzes und den Rahmen für die Durchführung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme. Eines der Hauptziele der innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramme wiederum sollte es sein, die innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme zu stärken.

48. Es reicht nicht aus, wenn die zuständige Stelle lediglich Arbeitsschutzregelungen einführt und Vorkehrungen für deren Einhaltung trifft. Zwar sind dreigliedrige Zusammenarbeit, Aufsicht und Durchsetzung nach wie vor wesentliche Komponenten eines jeden innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems, doch müssen weitere Elemente des Systems entwickelt werden, die spezifische Funktionen ausüben – entweder innerhalb des Systems oder in Zusammenarbeit mit wichtigen Akteuren wie etwa der Arbeitsaufsicht. So benötigen beispielsweise die meisten Arbeitgeber vor allem in Kleinbetrieben verschiedene Arten von Unterstützung, um die gesetzlichen Vorschriften einhalten zu können, die sie verpflichten, Arbeitsschutzlehrgänge für Arbeitnehmer zu organisieren, die gefährliche Stoffe handhaben, gefährliche Maschinen zu inspizieren und für eine medizinische Überwachung zu sorgen. Weitere Unterstützung und Dienste sind erforderlich, um bei zahlreichen anderen Aspekten des Arbeitsschutzes, die von den gesetzlichen Vorschriften nicht erfaßt werden, gute Praktiken zu fördern. Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme können von Land zu Land sehr unterschiedlich sein, doch sie sollten viele gemeinsame Merkmale haben. Diese gemeinsamen Merkmale sind Gegenstand des vorliegenden Abschnitts.

Dreigliedrige Konsultationsmechanismen oder Gremien

49. Wichtiger Bestandteil eines innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems ist ein landesweiter Mechanismus oder ein Gremium, in dem die zuständigen staatlichen Stellen sowie die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vertreten sind und dessen Aufgaben Konsultation, Koordination und Zusammenarbeit im Hinblick auf die wichtigsten Arbeitsschutzfragen sind. Eine solche dreigliedrige Zusammenarbeit ist die Voraussetzung für das Ermitteln praktischer Wege, um die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsumwelt zu verbessern. Wo es angebracht erscheint, sollten auch andere betroffene Parteien konsultiert werden, darunter Berufsverbände von Arbeitsschutzexperten, Arbeitsschutzausbilder, Hersteller und Konstrukteure, Branchenverbände und andere Gruppierungen der Wirtschaft. In allen Phasen der grundsatzpolitischen und Programmentwicklung und -umsetzung und in der Überprüfungsphase sollten die anstehenden Fragen diskutiert werden. In der Regel wird dies auf Landesebene dadurch sichergestellt, daß eine dreigliedrige innerstaatliche Arbeitsschutzkommission oder ein Arbeitsschutzausschuß eingesetzt wird, der als Entscheidungsträger oder als Beratungsgremium für die zuständigen Stellen fungiert.

50. Zwar trägt in der Regel ein Ministerium die Hauptverantwortung für den Arbeitsschutz, in der Praxis jedoch haben häufig mehrere Ministerien diesbezügliche Aufgaben und Interessen, denn der Arbeitsschutz berührt auch ihre Aufgabenbereiche. So befassen sich beispielsweise das Gesundheits-, das Handels- und das Bildungsministerium mit Arbeitsschutzfragen, und daher ist eine gute interministerielle Zusammenarbeit in relevanten Themenbereichen sinnvoll. Die genannten Arbeitsschutz-Konsultationsmechanismen oder -gremien könnten mit der Gestaltung dieser interministeriellen Zusammenarbeit betraut werden.

Staatliche Politik und Engagement der Regierung

51. Grundlage der innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramme und -systeme ist die Arbeitsschutzpolitik der Regierung und ihre Entschlossenheit, diese Politik umzusetzen. Das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, sieht vor, daß alle Mitgliedstaaten in Beratung mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer eine innerstaatliche Arbeitsschutzpolitik festlegen und regelmäßig überprüfen. Der genannte Arbeitsschutz-Konsultationsmechanismus ist das für diese Beratung geeignete Forum. Die Regierungen müssen entschlossen sein, als Grundlage der innerstaatlichen Programme und Systeme eine innerstaatliche Arbeitsschutzpolitik zu verfolgen. Dies bedeutet, daß genügend Ressourcen bereitgestellt werden, um zu gewährleisten, daß das innerstaatliche Arbeitsschutzsystem, einschließlich der für die Durchsetzung zuständigen Stellen, reibungslos funktioniert und das innerstaatliche Programm sachkundig entwickelt und durchgeführt wird. Die Regierung muß die humanitären, wirtschaftlichen und geschäftlichen Vorteile der Förderung von Arbeitsschutznormen uneingeschränkt anerkennen, damit der Arbeitsschutz die ihm gebührende Priorität erhält.

Gesetzliche Arbeitsschutzvorschriften

52. Der gesetzliche Rahmen ist im innerstaatlichen Arbeitsschutzsystem einer der Eckpfeiler für die Umsetzung der innerstaatlichen Arbeitsschutzpolitik. Wichtig ist, daß die Arbeitsschutzgesetzgebung alle Arbeitnehmer in allen wirtschaftlichen Tätigkeiten erfaßt und die Aufgaben der Arbeitgeber und die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer klärt. Ein weiterer wichtiger Aspekt einer zeitgemäßen Arbeitsschutzgesetzgebung ist es, Konstrukteuren, Herstellern, Importeuren und Lieferanten von Produkten und Stoffen Pflichten aufzuerlegen. Die Arbeitsschutzgesetzgebung sollte ferner sicherstellen, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf Betriebsebene in Arbeitsschutzfragen zusammenarbeiten. Es gibt zahlreiche einschlägige Übereinkommen, Empfehlungen und Richtlinien der IAO zum Arbeitsschutz, und anläßlich einer Überprüfung der Gesetzgebung sollte auch untersucht werden, wie die vollumfängliche Anwendung und gegebenenfalls die Ratifikation dieser IAO-Urkunden zu bewerkstelligen ist.

Für den Arbeitsschutz zuständige Stellen

53. Eine der wichtigsten Strukturen für die innerstaatliche Förderung des Arbeitsschutzes sind die staatliche Stelle beziehungsweise die Stellen, die für den Arbeitsschutz zuständig sind. Diese Stellen sollten benannt werden und der Öffentlichkeit bekannt sein. Es handelt sich in der Regel um die staatliche Arbeitsschutzbehörde und die Aufsichtsdienste, die für die Durchsetzung der wichtigsten Arbeitsschutzbestimmungen zuständig sind. Alle anderen einschlägigen staatlichen Stellen, die eine wichtige Rolle bei der Förderung des Arbeitsschutzes spielen, sind ebenfalls zu benennen und der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Wichtig ist des weiteren ein Mechanismus, der für die Koordinierung dieser Stellen sorgt. Die federführende Arbeitsschutzstelle sollte ferner zweckmäßige Beratungen mit den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gewährleisten.

Aufsichtssysteme und Einhaltung der Bestimmungen

54. Die Sicherstellung der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen ist für alle Länder eine große Herausforderung. Hier sind vielfältige Ansätze einschließlich der Durchsetzung und der selbstüberwachten Einhaltung von Bestimmungen notwendig. Die Durchsetzung ist Aufgabe der Arbeitsaufsicht beziehungsweise spezialisierter Aufsichtsdienste, deren Aufgaben im Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947,

und im Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, erläutert werden. Aufsichtsbeamte verfügen aufgrund ihrer Arbeit und ihrer Untersuchung von Unfällen über seine sehr gute Kenntnis der Risiken und der Verhütungsmöglichkeiten. Sie sind in der Lage, dieses Wissen im Rahmen ihrer Aufklärungs- und Förderungsarbeit an andere weiterzugeben und ihnen praktische Ratschläge zu Verhütungsmaßnahmen zu erteilen. Gelegentlich sind Aufwachsdienste auch verpflichtet, gesetzlich vorgeschriebene Kontrollen von Arbeitsgeräten (z.B. von Druckbehältern) vorzunehmen. Mit solchen Aufgaben könnten private Organisationen wie Versicherungsanstalten oder bestimmte Firmen beauftragt werden.

55. Neben den Überwachungstätigkeiten der staatlichen Aufwachsdienste sind andere Vorkehrungen für die Förderung der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen zu treffen. In jüngerer Zeit wird dies dadurch unterstützt, daß die Unternehmen angeregt werden, eigene Arbeitsschutzmanagementsysteme einzurichten. Der Managementsystemansatz gewährleistet eine gemeinsam von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgenommene systematische Planung und Organisation von Präventivmaßnahmen am Arbeitsplatz. Die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften ist eine elementare Voraussetzung für die Verwirklichung des Managementsystemansatzes. Die aktive Förderung der *Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme* wird für die Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen sehr nützlich sein. Wichtig sind hierbei innovative Anreize zur Förderung der Anwendung dieser *Leitlinien*.

Information und Schulung

56. Ein weiteres wichtiges Element des Arbeitsschutzsystems ist die Bereitstellung von allgemeiner und spezialisierter Arbeitsschutzinformation und -schulung. Zu diesem Zweck sollten verschiedene Kanäle eingerichtet werden. Staatliche Arbeitsschutzreferate und -aufwachsdienste können solche Dienstleistungen bereitstellen, doch in der Praxis wenden sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer häufig an andere Stellen, um diesen Bedarf zu decken. Ungeachtet dessen, ob diese Information und Schulung bei staatlichen oder lokalen Informationszentren, Facheinrichtungen oder kommerziellen Dienstleistern in Anspruch genommen wird, sollten alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer Zugang dazu haben, und sie sollte von guter Qualität sein. Um alle Arbeitgeber in die Lage zu versetzen, die Bestimmungen über gesetzlich vorgeschriebene Schulungen einzuhalten, ist ein landesweites Netz von Schulungseinrichtungen zu schaffen.

57. Arbeitsschutz-Informationszentren können staatliche oder auch unabhängige Einrichtungen sein. Ungeachtet ihrer Organisation müssen sie praktische Informationen über Arbeitsschutzgefahren und ihre wirksame Kontrolle anbieten. Solche Zentren stellen oft landesweite Datensammlungen über Arbeitsschutzliteratur und -forschung sowie andere Informationen zusammen, die sie Arbeitgebern und Arbeitnehmern in gedruckter (Brochüren, Magazine) oder digitaler Form (Websites usw.) zugänglich machen. Weitere interaktive Informationsdienste, z.B. Befragungen, sind ebenfalls denkbar.

58. Heute bieten viele Ausbildungs- und Schulungseinrichtungen auf Landes- oder Ortsebene praxisbezogene Kurse zu zahlreichen Arbeitsschutzthemen an. Manche Großunternehmen bieten ihrer Belegschaft allgemeine und spezialisierte hausinterne Arbeitsschutzlehrgänge, und in manchen Fällen können auch Auftraggeber und Zulieferer an solchen Lehrgängen teilnehmen; dieser Ansatz ist zu fördern.

Arbeitsschutzdienste

59. Heute gibt es in vielen Ländern professionelle Arbeitsschutzinstitutionen und andere einschlägige Dienste, die ihren Mitgliedern in Arbeitsschutzfragen wertvolle Hilfe leisten. Ihre Mitarbeiter sind Generalisten und Spezialisten, z.B. Arbeitsmediziner,

Arbeitshygieniker und Experten für allgemeine Sicherheits- und Gesundheitsfragen. Sie arbeiten häufig in einem oder mehreren örtlichen Betrieben oder in einem kommunalen Zentrum, und so können sie Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der örtlichen Bevölkerung ihre Fachkenntnisse zur Verfügung stellen. Sie stellen Beratung und spezielle Dienstleistungen zur Verfügung, so etwa die Überwachung der Arbeitsumwelt und die gesundheitliche Betreuung von Arbeitnehmern, die physischen, chemischen oder biologischen Gefahren ausgesetzt sind. Diese Dienste können privat finanziert werden, doch dürfen die Gebühren nicht zu hoch sein, damit sie auch für Kleinbetriebe erschwinglich sind.

Sammlung und Analyse von Daten über die innerstaatliche Arbeitsschutzsituation

60. Daten über Unfälle und Krankheiten sowie andere arbeitsbezogene Informationen werden benötigt, um Grundsätze, Prioritäten und Programme für den Arbeitsschutz festzulegen. Zu diesem Zweck sind geeignete Mechanismen für die Sammlung der Unfall- und Krankheitsdaten notwendig; so kann die Häufigkeit von Arbeitsschutzrisiken nach Sektoren, Arbeitnehmergruppen und Gefahrentypen eingestuft werden, und auf dieser Grundlage können dann kurz- und langfristige Ziele formuliert werden.

61. Das Sammeln solcher Daten ist häufig gesetzlich vorgeschrieben: Arbeitgeber und andere müssen bestimmte Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie auch gefährliche Vorkommnisse melden. Im Detail mögen die einzelstaatlichen gesetzlichen Vorschriften über die Meldung von Unfällen und Krankheiten variieren – in den wesentlichen Punkten gleichen sie sich. Die gesetzlichen Vorschriften sind ein wichtiger Bestandteil des innerstaatlichen rechtlichen Rahmens des Arbeitsschutzes. Ein weiterer wichtiger Mechanismus für die Sammlung von Daten über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten ist die Unfallversicherung der Arbeitnehmer.

62. Nützlich für die Analyse der innerstaatlichen Situation sind ferner Informationen über die Verbreitung gefährlicher Arbeiten, die Ergebnisse von Arbeitsumweltkontrollen, die gesundheitliche Überwachung der Arbeitnehmer und die Ergebnisse der Arbeit der staatlichen Arbeitsaufsicht und ihrer Ermittlungen. Auch Informationen über die Arbeitsschutzausbildung, z.B. die Anzahl der ausgebildeten Arbeitnehmer, Aufsichtspersonen und Experten, sind hilfreich für die Evaluierung der Arbeitsschutzkapazitäten auf Betriebsebene.

Bewußtseinsbildung und Förderung der Sicherheitskultur

63. Einer der für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz entscheidenden Faktoren ist das Arbeitsschutzbewußtsein der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Deshalb ist es wichtig, das Sicherheitsbewußtsein zum integralen Bestandteil der Unternehmens-, Familien- und Gemeinschaftskultur zu machen. Es wird zunehmend anerkannt, daß der Arbeitsschutz für viele Aspekte des Arbeitslebens – von der Beschäftigung und Ausbildung über Handel und Wirtschaft bis hin zur öffentlichen Gesundheit – relevant ist, und mittlerweile sind immer mehr Organisationen an der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten interessiert. Des weiteren wird anerkannt, daß manche Arbeitsplätze und Arbeitnehmer, insbesondere Frauen und Kinder sowie Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, mit den herkömmlichen Methoden kaum zu erreichen und zu beeinflussen sind, und daher werden umfassendere Partnerschaften für die Verbesserung des Bewußtseins für Arbeitsschutzfragen entwickelt.

64. Um die Nutzung mehrerer Kanäle zu ermöglichen, sind Partnerschaften mit Gruppen zu entwickeln, die sich mit Betriebsgründungen und Arbeitsplatzbeschaffung befassen, und zwar insbesondere mit dem Ziel, Arbeitsschutzinformationen für Menschen

zugänglich zu machen, die sie auf anderem Weg nicht erhalten würden. Auch nicht-staatliche Organisationen sind geeignet, das Arbeitsschutzbewußtsein zu fördern. Medien sowie lokale und überregionale Rundfunk- und Fernsehanstalten können in hohem Maß dazu beitragen, eine breitere Öffentlichkeit für Arbeitsschutzfragen zu sensibilisieren, und deshalb wäre es sinnvoll, sie beispielsweise in nationale oder regionale Arbeitsschutzkampagnen einzubeziehen, etwa anlässlich eines nationalen Tages oder einer nationalen Woche der Sicherheit, eines gewerbespezifischen Sicherheitstages oder örtlicher Arbeitsschutzveranstaltungen. Solche Kampagnen müssen strategisch nach nationalen oder lokalen Prioritäten organisiert werden, nach Möglichkeit in Verbindung mit Initiativen wie dem am 28. April jeden Jahres von der IAO durchgeführten Welttag für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.

Arbeitsschutz-Forschungseinrichtungen

65. Arbeitsschutz-Forschungszentren sind ebenfalls ein wichtiger Teil der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme. Sie bearbeiten technische und wissenschaftliche Themen, und sie erforschen einzelne Risiken sowie Möglichkeiten, sie effektiv zu kontrollieren. Die Forschungsthemen sollten eine große Bandbreite technischer und anderer Fragen wie etwa wirksame Verbreitung von Informationen und Methoden der Förderung der Sicherheitskultur abdecken. An solchen Forschungsarbeiten sind neben staatlich finanzierten Forschungszentren häufig auch Universitäten und Fachhochschulen beteiligt. Forschungseinrichtungen sollten in internationalen Netzwerken und Gruppen mitarbeiten, um Themen gemeinsam zu bearbeiten und Ergebnisse weiterzugeben, damit die begrenzten Ressourcen besser genutzt werden.

Verbindungen mit Arbeitnehmer-Unfallversicherungen

66. Versicherungen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sollten so ausgebaut werden, daß sie alle Arbeitnehmer erfassen und ihnen im Fall eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit Schutz bieten. Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme zielen vorrangig auf präventive Konzepte und Maßnahmen ab, und daher ist es wichtig, die Versicherungen in sie zu integrieren oder sie – je nach den innerstaatlichen Gepflogenheiten – eng mit ihnen zu verknüpfen.

67. Ungeachtet der innerstaatlichen Gepflogenheiten ist es jedoch von ausschlaggebender Bedeutung, die Unfall- und Krankheitsstatistiken der Versicherungsanstalten umfassend für die Prävention zu nutzen. Je größer der landesweite Aktionsradius solcher Versicherungen ist, desto höher ist die Gesamtzahl der gemeldeten Unfälle und Krankheiten im Vergleich zur Anzahl jener, die den Behörden aufgrund der Arbeitsschutzvorschriften gemeldet werden. Infolgedessen bieten Versicherungsstatistiken besseres Material für eine Analyse der landesweiten Arbeitsschutzsituation. Eine weitere wichtige Verbindung zwischen Versicherungen und Präventionsprogrammen ist die finanzielle Unterstützung mit Mitteln der Präventionsprogramme. Da Versicherungen von einer Senkung der Unfall- und Krankheitsraten profitieren, ist es folgerichtig und ethisch vertretbar, die eingenommenen Prämien eher für die Prävention als für Entschädigungszahlungen zu verwenden. In diesem Sinne wäre eine Finanzierung von Präventionsprogrammen durch Versicherungen ernsthaft zu erwägen.

Kapitel III

Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme in der Praxis

68. In den letzten Jahren haben mehrere Mitgliedstaaten innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme eingeleitet¹. Dabei handelt es sich um strategische mittelfristige staatliche Arbeitsschutzpläne. Sie tragen unterschiedliche Bezeichnungen, doch sie weisen im Hinblick auf ihre Zielsetzung, ihre Struktur und ihren Inhalt eine Reihe gemeinsamer Merkmale auf.

Zielsetzung

69. Viele Industriestaaten stagnieren bei der Verhütung von Arbeitsunfällen, und daher halten sie strategische Maßnahmen zur Reaktivierung der innerstaatlichen Arbeitsschutzbemühungen für notwendig, um den Arbeitsschutz noch weiter zu verbessern. Auf der anderen Seite ist in vielen Entwicklungsländern infolge rascher Industrialisierung ein Anstieg von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu verzeichnen, und sie benötigen eine Stärkung der innerstaatlichen Präventionsmaßnahmen. Außerdem wird von Behörden zunehmend erwartet, daß sie Steuerzahlern gegenüber die Kostenwirksamkeit ihrer Programme und Haushalte nachweisen. Die Entwicklung mittelfristiger strategischer Pläne ist eine Antwort auf solche Forderungen. Die Aufstellung landesweiter Programme, etwa eines Fünfjahresplans für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, ist in manchen Ländern, z.B. in Japan und China, gesetzlich vorgeschrieben, um die Regierung zu einem strategischen Ansatz zu verpflichten.

70. Die staatliche Finanzplanung erstreckt sich in der Regel über einen Zeitraum von einem Jahr, doch landesweite spürbare Verbesserungen des Arbeitsschutzes sind im Lauf eines Jahres nicht machbar. Daher hat sich bei der strategischen Planung ein mittelfristiger Ansatz durchgesetzt. Die Mitwirkung der Sozialpartner und anderer Interessengruppen ist von ausschlaggebender Bedeutung für praxisnahe und effektive Strategien und Pläne. Aktiver Dialog während der Planung wie bei der Durchführung eines landesweiten Programms erleichtert die Mitwirkung aller Beteiligten und mobilisiert personelle und finanzielle Ressourcen.

Struktur

Hochrangige Billigung

71. In vielen Ländern haben Parlamente oder andere hochrangige staatliche Stellen in jüngster Zeit innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme gebilligt. Die Billigung oder

¹ Einzelheiten zu den innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen sind Anhang I zu entnehmen.

Genehmigung eines Programms durch ein Parlament oder eine andere hochrangige Instanz setzt ein klares Engagement und gesicherte finanzielle Ressourcen für die Dauer des Programms voraus. Des Weiteren bietet sie Arbeitsschutzbehörden und anderen Beteiligten eine starke Verhandlungsposition gegenüber Finanzministerien. Eine hochrangige Billigung des Programms fördert schließlich auch seine Sichtbarkeit nicht zuletzt in den Medien.

72. In Australien ist die Nationale Arbeitsschutzstrategie 2002-2012 mit einer Verpflichtungserklärung eingeleitet worden, die vom Bundesminister für Arbeit und Arbeitsbeziehungen, dem Generaldirektor der Australischen Industrie- und Handelskammer, dem Sekretär des Australischen Gewerkschaftsrates und den acht für Arbeitsschutz zuständigen Ministern der Bundesstaaten und Territorien unterzeichnet wurde. In Dänemark stellte der Arbeitsminister dem Parlament das Programm „Saubere Arbeitsumwelt 2005“ vor, und es erhielt breite Unterstützung im Parlament. Im Vereinigten Königreich lancierte der stellvertretende Premierminister 1999 die Initiative „Neuanfang im Arbeitsschutz“. In Ungarn hat das Parlament einstimmig beschlossen, das Nationale Arbeitsschutzprogramm 2001 anzunehmen. In Südafrika unterzeichnete der Arbeitsminister im Namen der Regierung die „Südafrikanische Arbeitsschutzvereinbarung 2002“.

Dauer

73. Für die in jüngster Zeit angelaufenen Arbeitsschutzprogramme ist eine Dauer von vier bis zehn Jahren vorgesehen. Bei den Zehnjahresprogrammen haben die meisten Länder eine Halbzeitüberprüfung nach vier bis fünf Jahren eingeplant. Werden Unterprogramme in einer Zehnjahresstrategie als nationale Programme betrachtet, haben sie in der Regel eine Laufzeit von vier bis fünf Jahren. Dieser Zeitraum ist im allgemeinen lang genug, um landesweit Fortschritte im Arbeitsschutz zu messen, und die Überprüfung bietet eine gute Grundlage für eine ständige Weiterverbesserung dadurch, daß erfolgreiche Ansätze gestärkt und weniger erfolgreiche verändert werden. Nach vier oder fünf Jahren können sich mehrere Faktoren und Bedingungen, die das innerstaatliche Arbeitsschutzsystem beeinflussen, verändert haben. Dann ist es sinnvoll, eine Zusammenfassung der Verbesserungen in der Arbeitsschutzsituation sowie der Informationen über das innerstaatliche Arbeitsschutzsystem auszuarbeiten. Diese Zusammenfassung sollte – etwa in Form eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils, wie es vorstehend erörtert wird – allen Beteiligten zugeleitet werden.

74. Die australische Strategie sieht ebenso wie Dänemark und das Vereinigte Königreich ein Zehnjahresprogramm vor; Australien und das Vereinigte Königreich setzen jedoch Halbzeit-Ziele. Dänemark sieht jährliche Überwachungsberichte vor, und dies gilt auch für Neuseeland, das nach fünf Jahren eine erste formale Überprüfung vornimmt. Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft hat wie die Programme von Japan, der Republik Korea, der Mongolei, Thailand, Ungarn und der Vereinigten Staaten eine Laufzeit von fünf Jahren.

Ziele und Vorgaben

75. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollen Visionen, Zielsetzungen und Vorgaben klären. Einige Programme beginnen mit einer grundsatzpolitischen Erklärung und einer Beschreibung der Arbeitsschutzsituation im Land. Visionen und Zielsetzungen bestimmen Selbstverpflichtungen, Kurs und langfristige Orientierungen. Viele Programme setzen Vorgaben in Form einer bis Ende des Programms zu erreichenden Reduzierung der Arbeitsunfälle und der Krankheitsziffern. Einige Programme vermeiden es, die Vorgaben in Ziffern auszudrücken.

76. Australien beispielsweise strebt eine spürbare und anhaltende Reduzierung der tödlichen Arbeitsunfälle um 10 Prozent bis 2007 und um mindestens 20 Prozent bis 2012 sowie eine Reduzierung der Arbeitsunfälle um 20 Prozent bis 2007 und um mindestens 40 Prozent bis 2012 an. Dänemark listet sieben Bereiche auf, in denen Zwischenfälle auf ein Mindestmaß begrenzt werden oder nicht mehr auftreten sollten. Japan strebt eine Senkung der Arbeitsunfälle um mehr als 20 Prozent an, legt sich jedoch bei Berufskrankheiten nicht auf eine Ziffer fest. Die Republik Korea will industrielle Störfälle bis 2004 um mindestens 15 Prozent reduzieren, wobei die Unfallziffer von 0,74 Prozent auf 0,61 Prozent und bis 2010 auf 0,5 Prozent gesenkt werden soll. Das Vereinigte Königreich hat Vorgaben festgelegt, die bis 2010 erfüllt sein sollen: Die Anzahl der durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verlorenen Arbeitstage soll um 30 Prozent, die Häufigkeit tödlicher oder schwerer Arbeitsunfälle um 10 Prozent und die Häufigkeit von Berufskrankheiten um 20 Prozent verringert werden; die Hälfte der Verbesserungen in jedem Bereich soll bis 2004 erreicht sein. Die Vereinigten Staaten wollen über einen Zeitraum von fünf Jahren tödliche Unfälle im Baugewerbe um 3 Prozent und in der Industrie generell um 1 Prozent senken und Arbeitsunfälle und berufsbedingte Krankheiten um 4 Prozent reduzieren.

77. Einige Programme sehen andere Erfolgsindikatoren vor. Die Nationale Arbeitsschutzstrategie Australiens z.B. zählt es zu den Indikatoren, wenn alle Akteure am Arbeitsplatz den Arbeitsschutz als integralen Bestandteil ihrer Tätigkeit anerkennen und einbeziehen; wenn am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft Arbeitsschutzwissen und Arbeitsschutzfertigkeiten zunehmen; wenn die Behörden effektivere Arbeitsschutzinterventionen entwickeln und vornehmen, und wenn Forschung, Daten und Auswertungen bessere und frühzeitigere Informationen bieten, um wirksam intervenieren zu können. Keiner dieser Indikatoren ist quantifizierbar.

Beratungen

78. Die meisten innerstaatlichen Programme sind das Ergebnis von gemeinsamen Beratungen der Regierungen und der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Diese Beratungen können in ständigen dreigliedrigen Gremien stattfinden, die zur Regelung des Arbeitsschutzes eingerichtet worden sind, z.B. der Dänische Arbeitsumweltrat, der Ausschuß für Arbeitsschutz und Umwelt in Thailand und die Kommission für Sicherheit und Gesundheit im Vereinigten Königreich. In Finnland ist das nationale Programm nach Rücksprache mit Versicherungsgesellschaften, Forschungsinstituten und den Sozialpartnern ausgearbeitet worden. In anderen Mitgliedstaaten wird darauf verwiesen, daß die Regierung Beratungen abhält, bevor das Programm verabschiedet wird. Aus Ungarn wird berichtet, daß das Programm von den Sozialpartnern uneingeschränkt unterstützt wird, und in Japan ersuchte die Regierung den Landesarbeitsrat um eine Stellungnahme. In Neuseeland wurden die Umsetzungspläne für die von der Regierung verkündete Strategie in Zusammenarbeit mit Vertretern der interessierten Gruppen entwickelt. Im Vereinigten Königreich war der Beratungsprozeß während aller Phasen der Programmerstellung nicht nur für alle Beteiligten zugänglich, sondern auch für die breite Öffentlichkeit, die eingeladen wurde, sich zum Beratungsdokument zu äußern.

Inhaltliche Merkmale

Sicherheitskultur und Selbstregulierung

79. Wie bereits erwähnt, wird der Förderung der Sicherheitskultur zunehmend Bedeutung beigemessen, und sie ist ein wichtiges Merkmal der in diesem Kapitel vorgestellten nationalen Strategien und Programme der Mitgliedstaaten. In der australischen Strategie

gilt es als Erfolgsindikator, wenn die Akteure am Arbeitsplatz Sicherheit und Gesundheit als integralen Bestandteil ihrer regulären Tätigkeit anerkennen und berücksichtigen, und wenn sie Sicherheitskultur als Teil der Organisationskultur betrachten. Die Europäische Union bezieht sich in ihrer Gemeinschaftsstrategie unmittelbar auf die Stärkung und Konsolidierung einer Kultur der Risikoprävention. Nach Auffassung Ungarns erfordert Arbeitsschutz im gesamtgesellschaftlichen Interesse eine vollumfängliche Berücksichtigung der menschlichen Faktoren. Ein grundlegendes Merkmal des japanischen Fünfjahresplans ist die Förderung einer Sicherheitskultur, die gewährleistet, daß Firmen und Einzelpersonen die Sicherheit als Priorität ansehen und selbstregulierende Mechanismen für die Förderung von Arbeitsschutzmaßnahmen einführen. Im strategischen Plan der Republik Korea besteht eine vorrangige Aufgabe darin, das Sicherheitsbewußtsein der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu schärfen, und zwar durch lebenslanges Lernen im schulischen, familiären und gesellschaftlichen Umfeld. Malaysia bemüht sich in dem Bestreben, ein Industriestaat zu werden, nachdrücklich um die Entwicklung einer Sicherheitskultur im ganzen Land. Die neuseeländische Unfallverhütungsstrategie will die Sicherheitskultur nicht nur am Arbeitsplatz, sondern überall in der Gesellschaft fördern. Südafrika will den Arbeitsschutz zu einem Bestandteil der Alltagskultur machen. Malaysia ist bestrebt, die Förderung der Sicherheitskultur zur Grundlage aller Arbeitsschutzmaßnahmen und -prioritäten zu machen, die darauf abzielen, verschiedene Arten von Sensibilisierungsprogrammen zu entwickeln; außerdem soll die selbstüberwachte Einhaltung von Bestimmungen gefördert werden. Im Vereinigten Königreich soll die jüngste Initiative „Neuanfang im Arbeitsschutz“ konkrete Veränderungen am Arbeitsplatz bewirken; eines der Hauptziele der Kommission für Sicherheit und Gesundheit ist es, neue Methoden zu entwickeln und in der sich wandelnden Wirtschaft eine effektive Sicherheitskultur durchzusetzen und aufrechtzuerhalten. In Unternehmen, wo dies erreicht ist, soll die Notwendigkeit einer Aufsicht überprüft werden. Die Vereinigten Staaten haben sich in ihrem Fünfjahresplan zum Ziel gesetzt, größere Fortschritte zu erreichen bei der Schaffung einer nachhaltigen Kultur, die sichere und gesunde Unternehmen schätzt und fördert, ausgehend von dem großen Erfolg von Unternehmen, die sich am Programm der Selbstregulierung beteiligen.

Besonders gefährliche Industriezweige und Faktoren

80. In der nationalen Strategie Australiens wird die Reduzierung von häufigen und besonders großen Gefahren zur ersten Priorität des Zehnjahresprogramms erklärt, da man erkannt hat, daß durch Konzentration auf Gefahren und Verletzungen sowie auf die Industriezweige und Berufe, in denen die Häufigkeit von Verletzungen und tödlichen Unfällen besonders hoch ist, eine deutlich bessere Arbeitsschutzbilanz erreicht werden kann, und so Fortschritte bei den Zielen erreicht werden können. Auch in anderen nationalen Programmen wird auf den Arbeitsschutz in besonders gefährlichen Industriezweigen besonderer Wert gelegt, und es besteht allgemein Einvernehmen, daß das Baugewerbe zu den gefährlichsten zählt. Der japanische Fünfjahresplan befaßt sich insbesondere mit Fragen im Zusammenhang mit der Unfallverhütung im Baugewerbe – auf das nahezu 40 Prozent aller tödlichen Unfälle entfallen – sowie in der verarbeitenden Industrie und im Straßengüterverkehr. Malaysia will Sonderprogramme und neue Ansätze für Bereiche entwickeln, die wie das Baugewerbe und die chemische Industrie als Priorität gelten. Auch Neuseeland plant dies für die als vorrangig eingestuften Bereiche. Der strategische Managementplan der Vereinigten Staaten widmet besonders gefährlichen Industriezweigen und Faktoren sehr große Aufmerksamkeit. Zunächst besteht generell die Absicht, Ressourcen auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen solche Investitionen eine größtmögliche Rendite erwirtschaften, woraus die Einsicht erwächst, daß die Rate tödlicher Unfälle im Baugewerbe, die das Dreifache der allgemeinen Arbeitsunfallrate

beträgt, neue Strategien erfordert, damit auch die nur schwer zu erreichenden Kurzarbeiter und -arbeitnehmer erfaßt werden.

81. Auch andere innerstaatliche Programme, wie das im Vereinigten Königreich vorgesehene Programm, stellen besonders gefährliche Tätigkeiten in den Mittelpunkt. Dort weist das von der Kommission für Sicherheit und Gesundheit ausgearbeitete Beratungsdokument darauf hin, daß eine Tätigkeit in der Landwirtschaft, der Fischerei und der Forstwirtschaft fast 17 mal und eine Tätigkeit im Baugewerbe 14 mal so gefährlich ist wie eine Tätigkeit im Dienstleistungssektor. Die durchschnittliche Anzahl der Tage, die je Arbeitnehmer pro Jahr infolge berufsbedingter Erkrankung ausfallen, ist im Pflegebereich am höchsten; es folgen der Kohlebergbau und das Baugewerbe. Solche Vergleiche erleichtern die Entscheidung, wo – ungeachtet der von Sektor zu Sektor sehr unterschiedlichen Arten der Beschäftigung – die Bemühungen ansetzen sollten. Vergleiche innerhalb von Sektoren lassen erkennen, daß spürbare Verbesserungen erreicht werden könnten, wenn die Arbeitsplätze mit der schlechtesten Bilanz den besser eingestuften angenähert würden.

Arbeitsschutzmanagementsysteme

82. Ein weiteres wichtiges Element ist die uneingeschränkte Förderung der Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen zur Reduzierung von Gefahren am Arbeitsplatz. Das britische Beratungsdokument „Neuanfang im Arbeitsschutz“ z.B. beginnt mit der Erläuterung der wirtschaftlichen Vorteile, die ein proaktiver Ansatz beim Arbeitsschutzmanagement hat. Zu den Grundsätzen des zehnten Fünfjahresplans der japanischen Regierung gehört die Förderung von Arbeitsschutzmanagementsystemen, die dazu dienen, selbsttragende Mechanismen für die Förderung von Arbeitsschutzmaßnahmen und die Reduzierung von Gefahren einzurichten. Das staatliche Fünfjahresprogramm Finnlands umfaßt neben drei anderen Prioritäten auch ein Risikomanagement-Modul. Auch Australien betrachtet die Entwicklung der Kapazitäten von Betriebsleitungen und Arbeitnehmern, Arbeitsschutzmaßnahmen effektiv anzuwenden, als eine der fünf Prioritäten der innerstaatlichen Arbeitsschutzstrategie. Deren Ziel ist es, Arbeitgeber zum Risikomanagement zu motivieren und zu befähigen, und Arbeitnehmer zu motivieren und zu befähigen, sicherer zu arbeiten und an Beratungen teilzunehmen. Die Republik Korea fördert die Einführung autonomer Arbeitsschutzmanagementsysteme am Arbeitsplatz. Der thailändische Leitplan umfaßt auch einen Plan zur Ausarbeitung von Vorschriften zu Arbeitsschutzmanagementsystemen, die sich an den *IAO-Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsystemen* orientieren.

Ausbau der Kapazität für Situationsanalysen

83. In mehreren innerstaatlichen Programmen wird anerkannt, daß für wirksame Präventivmaßnahmen bessere und rechtzeitig verfügbare Arbeitsschutzdaten notwendig sind. Dies ist insbesondere bei neu auftretenden berufsbedingten Erkrankungen, z.B. bei psychosozialen Erkrankungen, der Fall. Das australische Programm geht kurz auf solche Daten ein und weist darauf hin, daß ihre Analyse dazu dienen kann zu ermitteln, welche staatlichen Maßnahmen erfolgversprechend sind, welche Maßnahmen greifen und welche nicht, und welches die besten Präventionsmöglichkeiten sind. Bessere Daten und Analysen erleichtern die Festsetzung und Beurteilung von Zielvorgaben. Bereits die Anwendung des Protokolls zum Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, würde erheblich zu einer besseren Datensammlung und -analyse beitragen. Eine effektivere Datensammlung und -analyse bezwecken die Vereinigten Staaten mit ihrem Vorhaben, die Schwerpunkte ihres Programms jedes Jahr zu überprüfen und neu festzulegen, und zwar auf der Grundlage der Ergebnisse der Programmtätigkeit sowie neuer Pro-

bleme, die Aufmerksamkeit erfordern. Mehrere Länderberichte erklären, daß staatliche Aufsichtsdienste notwendig sind und daß sie einem großen Druck ausgesetzt sind, wenn die gesetzlichen Vorschriften korrekt eingehalten werden sollen. Thailand unterstreicht die dringende Notwendigkeit geeigneterer und wirksamerer Aufsicht und Durchsetzung und weist darauf hin, daß nur ein geringer Prozentsatz registrierter Unternehmen überprüft wird und daß die ungenügende Abgrenzung von Verantwortlichkeiten Probleme aufwirft, wenn sich Aufsichtsbeamte mit anderen Arbeitsproblemen befassen müssen.

Kapitel IV

Die wichtigsten Merkmale einer möglichen internationalen Urkunde

Gestaltung

84. Die Schlußfolgerungen enthalten verschiedene Hinweise zum Ziel und zum Inhalt der vorgeschlagenen neuen Urkunde¹. Sie sollte in erster Linie gewährleisten, daß „dem Arbeitsschutz auf nationalen Agenden Vorrang eingeräumt wird, und (sie sollte) das politische Engagement (...) zur Verbesserung des Arbeitsschutzes in einem dreigliedrigen Kontext (...) fördern“. Sie sollte eher förderlicher als präskriptiver Art sein und sich auf zwei grundlegende Konzepte stützen: die präventive Arbeitsschutzkultur und den Managementsystemansatz. Wichtigstes operatives Element ist die Entwicklung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme, die „durch die höchste staatliche Stelle, beispielsweise den Staatschef, die Regierung oder das Parlament“ gebilligt werden sollten. Solche Arbeitsschutzprogramme hätten mithin „erhebliche Auswirkungen auf die Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsschutzkapazitäten und die Mobilisierung nationaler und internationaler Ressourcen“. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollten auf der Grundlage der Errungenschaften und Bedürfnisse eines jeden Landes entwickelt werden und praktische Ziele verfolgen.

85. Bei der Gestaltung der Urkunde sollten daher die folgenden Elemente berücksichtigt werden. Die Urkunde sollte:

- eine ständige Verbesserung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme fördern;
- dazu beitragen, daß dem Arbeitsschutz auf den innerstaatlichen Agenden eine höhere Priorität eingeräumt wird;
- in den meisten Ländern rasch umgesetzt werden (sollte die neue Urkunde die Form eines Übereinkommens erhalten, müßte dieses einfach zu ratifizieren sein);
- Überschneidungen mit Bestimmungen bestehender Arbeitsschutzurkunden vermeiden;
- den Managementsystemansatz auf nationaler Ebene u.a. dadurch in den Mittelpunkt stellen, daß die Ausarbeitung, Durchführung und Überprüfung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme vorgesehen wird;
- zur Förderung der Anwendung aktueller Arbeitsschutzinstrumente (Übereinkommen, Empfehlungen und Richtlinienensammlungen) beitragen, und

¹ Insbesondere in den Abs. 6 sowie 10-13.

- einen Mechanismus für die Berichterstattung über Leistungen und Fortschritte, einschließlich eines internationalen Austauschs guter Praktiken im Bereich des Arbeitsschutzes, vorsehen.

Vorgeschlagene Merkmale

Förderung des Managementsystemansatzes auf nationaler Ebene

86. Auf Grundlage der in Kapitel III vorgenommenen Analyse der Frage, wie der Managementsystemansatz von der Unternehmens- auf die nationale Ebene übertragen werden kann, liegt in der vorgeschlagenen Urkunde der Schwerpunkt auf den allgemeinen Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme durch die Ausarbeitung, Durchführung und stufenweise Überprüfung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme zu verbessern und weiterzuentwickeln. Die Urkunde ist daher so zu konzipieren, daß sie Fortschritte fördert, und das wichtigste Instrument hierfür sind innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme. Die Urkunde sollte ferner die Anwendung des Managementsystemansatzes auf Unternehmensebene fördern.

Förderung der Sicherheitskultur

87. Wie oben bereits erwähnt, unterstrichen die Schlußfolgerungen, daß es notwendig ist, eine „landesweite präventive Arbeitsschutzkultur“ als eines der grundlegenden Konzepte einer globalen Strategie der Arbeitsschutzförderung zu entwickeln. Unter Berücksichtigung der Schlußfolgerungen und anderer vorhandener Definitionen² könnte dieser Begriff definiert werden als „die Gesamtheit der Überzeugungen, Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen von Organisationen und Einzelpersonen, worin der Prävention die höchste Priorität eingeräumt wird“.

88. Die zur Beschreibung dieses Konzepts verwendeten Begriffe sind unterschiedlich. Die in den Schlußfolgerungen verwendeten Begriffe verdeutlichen wichtige Aspekte des Konzepts, z.B. daß es sich um ein landesweites und präventives Konzept handelt, doch insbesondere angesichts dessen, daß dieses Konzept weltweit gefördert werden soll, müßte es noch umfassender und einfacher sein. Daher scheint die Verwendung eines kürzeren Begriffs sinnvoll, und hier bietet sich „Sicherheitskultur“ an.

Struktur und Art der Urkunde

89. Den Schlußfolgerungen ist zu entnehmen, daß es sich bei der neuen Urkunde um einen Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz handeln soll. Ein solcher Rahmen sollte die Einrichtung von Mechanismen für eine systematische und ständige Verbesserung innerstaatlicher Arbeitsschutzsysteme und -programme erleichtern. Um eine weitreichende Anwendung dieser Urkunde zu erlauben, sollte sie nicht detailliert vorschreiben, wie diese Verbesserungen schrittweise erreicht werden sollten. Es wird vor allem darum gehen zu prüfen und zu beschließen, welche Kernelemente in die Urkunde aufgenommen werden sollen und welche Maßnahmen von allen Ländern getroffen werden müssen. Der Rahmen sollte flexibel und für alle Länder anwendbar sein, und zugleich sollte er dreigliedrige Gespräche über praktische Möglichkeiten der Verbesserung des Arbeitsschutzes anregen und fördern. Zusätzlich könnten Leitfäden und praktische Anleitungen

² Einzelheiten siehe Kapitel II, „Sicherheitskultur“.

in Form von Richtlinienensammlungen, Leitlinien und anderen technischen Dokumenten zur Verfügung gestellt werden.

90. Die neue Urkunde kann eine der folgenden Formen erhalten:

- a) Übereinkommen
- b) Empfehlung
- c) Übereinkommen und ergänzende Empfehlung, oder
- d) eine Erklärung

91. Die Verfassung regelt nicht nur das Annahmeverfahren, sondern auch die rechtlichen Wirkungen von Übereinkommen und Empfehlungen. Im Gegensatz zu Empfehlungen sollen Übereinkommen rechtliche Verpflichtungen schaffen, und die Mitgliedstaaten müssen regelmäßig über die Durchführung ratifizierter Übereinkommen Bericht erstatten. Auf die Berichterstattungsmechanismen wird weiter unten eingegangen, doch sei hier bereits erwähnt, daß die Urkunde für den Fall, daß sie nicht die Form eines Übereinkommens erhält, laut Schlußfolgerungen bestimmte Folgemaßnahmen vorsehen sollte, um die Umsetzung der Urkunde, den Austausch guter Praktiken und die Überwachung von Fortschritten in den Mitgliedstaaten zu fördern.

92. Des weiteren könnte die Urkunde die Form einer Erklärung erhalten. Die IAO verwendet diese Form nur selten. Die Internationale Arbeitskonferenz hat bislang folgende Instrumente in Form einer Erklärung angenommen: die Erklärung von 1944 über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation (Erklärung von Philadelphia); die Erklärung von 1975 über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung der berufstätigen Frauen und die Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen³. Wie diese Form von Urkunde angewandt wird, hängt ausschließlich von der Praxis und *Ad-hoc-Verfahren* ab, denn weder die Verfassung noch die Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz enthalten Hinweise zum Annahmeverfahren oder zu den rechtlichen Wirkungen von Erklärungen.

Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme

93. Laut Schlußfolgerungen sollten die Ausarbeitung, Durchführung und Überprüfung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme Schlüsselemente der vorgeschlagenen Urkunde sein. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollten Diskussionen auf nationaler Ebene fördern, und nach Billigung durch die höchsten staatlichen Instanzen könnten sie auch dazu dienen, den Arbeitsschutz ganz oben auf die nationale Agenda zu setzen. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollten im Rahmen eines Beratungsprozesses ausgearbeitet werden, an dem neben den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auch andere in Frage kommende Gruppen teilnehmen, damit die Einbindung und das Engagement aller gewährleistet sind. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollten zeitlich befristet sein, auf spezifische Bedürfnisse abzielen und durch neue Programme ersetzt werden, sobald sie abgeschlossen sind. Eine solch strukturierte Entwicklung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme würde der Einführung des Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement auf nationaler Ebene entsprechen. Innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme sollten unter gebührender Berücksichtigung der

³ Die Dreigliedrige Erklärung von 1977 über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik wurde vom Verwaltungsrat angenommen.

einschlägigen IAO-Arbeitsschutzurkunden ausgearbeitet werden und auch künftigen für diesen Bereich entwickelten Urkunden Rechnung tragen.

Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme

94. Das innerstaatliche Arbeitsschutzsystem ist die Infrastruktur, die sicherstellt, daß innerstaatliche Arbeitsschutzpolitiken und -programme sachgemäß durchgeführt werden. Es umfaßt sämtlich unterschiedlichen Elemente, die beim Umgang mit Arbeitsschutzanliegen auf nationaler Ebene von Bedeutung sind. Das innerstaatliche Arbeitsschutzsystem ist eine dauerhafte Einrichtung, welche die Tragfähigkeit der von innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen initiierten Maßnahmen gewährleistet. Innerstaatliche Arbeitsschutzsysteme sollten schrittweise entwickelt und durch zusätzliche Elemente verbessert werden, darunter beispielsweise diejenigen, die sich aus der Durchführung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme ergeben. Wenn innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme klar mit innerstaatlichen Arbeitsschutzsystemen verknüpft sind, ist es möglich, die innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme und ihre Leistungsfähigkeit ständig zu verbessern.

95. Das innerstaatliche Arbeitsschutzsystem sollte insbesondere auch die Einrichtung und Aufrechterhaltung angemessener Strukturen umfassen, die den Unternehmen helfen, geeignete Arbeitsschutzmaßnahmen zu ergreifen. Ohne solche Hilfe dürfte es den meisten Unternehmen – vor allem den kleinen und mittleren – praktische Schwierigkeiten bereiten, den rechtlichen Anforderungen in Bereichen wie Arbeitsschulung sowie Gesundheits- und Umweltüberwachung zu genügen.

Berichterstattung und Folgemechanismen

96. Die Schlußfolgerungen hoben hervor, daß die Urkunde einen Berichterstattungsmechanismus vorsehen sollte. Insbesondere hieß es: „Um einen diesbezüglichen Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren im Bereich des Arbeitsschutzes zu ermöglichen, sollte die Urkunde einen Mechanismus für die Meldung von Leistungen und Fortschritten vorsehen.“ Ein solcher Berichterstattungsmechanismus wäre ein Schlüsselement der Folgemaßnahmen und der Durchführung und somit ausschlaggebend für ihre Wirksamkeit. Durch einen aktiven Informationsaustausch mit ihren Mitgliedstaaten wäre die IAO in der Lage, Informationen über gute Praktiken – d.h. positive Erfahrungen, Fortschritte und Lehren – zu sammeln und über ihre verschiedenen Kanäle, wie etwa die IAO-Websites, IAO-Tagungen auf internationaler und nationaler Ebene sowie andere Organisationen, weiterzugeben. Darüber hinaus würde ein solcher Berichterstattungsmechanismus die IAO auch in die Lage versetzen zu ermitteln, in welchen Bereichen technische Unterstützung seitens der IAO erforderlich wäre. Ferner würde er der IAO helfen, den Bedarf an Informationen, Leitfäden und anderen Orientierungshilfen festzustellen.

97. Es sei daran erinnert, daß die Form der Urkunde auch die Mechanismen der Berichterstattung und der Folgemechanismen beeinflusst. Die Verfassung sieht hierfür bestimmte Instrumente vor. Laut Artikel 22 der Verfassung sind ratifizierte Übereinkommen Gegenstand regelmäßiger Überprüfung. Was nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen betrifft, so haben die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit Artikel 19 der Verfassung in angemessenen, vom Verwaltungsrat festzusetzenden Zeitabständen über den Stand ihrer Gesetzgebung und über ihre Praxis bezüglich der Fragen zu berichten, die Gegenstand des Übereinkommens oder der Empfehlung sind. Auch die Folgemaßnahmen zu der Erklärung von 1998 basieren teilweise auf Artikel 19 der Verfassung. Darüber hinaus sei daran erinnert, daß das Amt laut Artikel 10 der Verfassung befugt ist, Informationen über die internationale Regelung der „Lebens- und Arbeitsverhältnisse“ zu sammeln und zu verbreiten.

Bewußtseinsbildung

98. Abschließend plädieren die Schlußfolgerungen auch mit Nachdruck für eine fortgesetzte Schaffung von Problembewußtsein. Sicherheitskultur ist ein Konzept, das weltweit durch verschiedene Aktivitäten, Kampagnen und besondere Veranstaltungen, z.B. den Welttag für Arbeitsschutz am 28. April jeden Jahres, den Weltkongreß für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und andere internationale Veranstaltungen, bekannt gemacht und gefördert werden sollte. In den Schlußfolgerungen hieß es ferner, zwar benötigten bestimmte Gruppen eine fortgeschrittene Arbeitsschutzbildung und -ausbildung, doch sei es unbedingt erforderlich, die Sicherheitskultur auf allen Ebenen des Bildungswesens zu fördern, um ausgehend von Schulen und anderen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen mit Hilfe der Bildung unter allen ein Problembewußtsein für Arbeitsschutzfragen herzustellen.

Fragebogen

Gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz werden die Regierungen gebeten, ihre Antworten auf den folgenden Fragebogen mit deren Begründung so rechtzeitig zu übermitteln, **daß sie spätestens am 15. Oktober 2004 beim Internationalen Arbeitsamt in Genf eintreffen**. Die Aufmerksamkeit der Regierungen wird auf die in der Einleitung dieses Berichts enthaltene Empfehlung bezüglich der Anhörung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gelenkt.

Artikel 39 der Geschäftsordnung der Konferenz, gemäß dem der folgende Fragebogen ausgearbeitet worden ist, schreibt das Verfahren für die Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen durch die Internationale Arbeitskonferenz vor. Da die von der Konferenz angenommenen Schlußfolgerungen auf die Annahme einer Urkunde zur Schaffung eines Förderungsrahmens im Bereich des Arbeitsschutzes verweisen, ohne daß angegeben wird, um welche Art von Urkunde es sich handeln soll, ist es im gegenwärtigen Stadium als erforderlich erachtet worden, die größtmögliche Wahlfreiheit zu wahren. Sollte sich aus den Antworten auf Frage 2 dieses Fragebogens ergeben, daß die Annahme einer Urkunde vorgezogen wird, bei der es sich nicht um ein Übereinkommen oder eine Empfehlung handelt, könnten die zum Inhalt der Urkunde eingegangenen Antworten bei der Ausarbeitung einer solchen anderen Urkunde im Rahmen des geeigneten Verfahrens als Anleitung dienen.

Form der internationalen Urkunde

1. *Sollte die Internationale Arbeitskonferenz eine Urkunde zur Förderung des Arbeitsschutzes annehmen?*
2. *Wenn ja, sollte die Urkunde die Form*
 - a) *eines Übereinkommens;*
 - b) *einer Empfehlung;*
 - c) *eines Übereinkommens und einer ergänzenden Empfehlung; (wenn Sie sich für die Wahlmöglichkeit entscheiden, geben Sie bitte in Ihren Kommentaren zu den Fragen nach dem Inhalt der Urkunde an, welche Elemente der betreffenden Frage in einem Übereinkommen und welche in einer Empfehlung behandelt werden sollten); oder*
 - d) *einer Erklärung erhalten?*

Präambel

3. *Sollte die Urkunde eine Präambel enthalten, in der Bezug genommen wird auf:*

- a) *die Bestimmung in Artikel III g) der Erklärung von Philadelphia, wonach die Internationale Arbeitsorganisation die feierliche Verpflichtung hat, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zu fördern, die einen angemessenen Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen gewährleisten?*
- b) *die Verfolgung des Ziels einer sicheren und gesunden Arbeitsumwelt?*
- c) *die im Anschluß an die allgemeine Aussprache über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes auf der 91. Tagung (2003) der Internationalen Arbeitsorganisation angenommenen Schlußfolgerungen über den Arbeitsschutz, insbesondere die Notwendigkeit sicherzustellen, daß dem Arbeitsschutz in nationalen Agenden Vorrang eingeräumt wird?*
- d) *die Bedeutung der Förderung einer „Sicherheitskultur“, definiert als die Gesamtheit der Überzeugungen, Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen von Organisationen und Einzelpersonen, worin der Prävention die höchste Priorität eingeräumt wird?*
- e) *das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, und die Empfehlung (Nr. 164) betreffend den Arbeitsschutz, 1981?*
- f) *andere in Frage kommende Urkunden der IAO zum Arbeitsschutz?*

Begriffsbestimmungen

4. *Sollte die Urkunde folgende Begriffsbestimmungen enthalten:*
 - a) *„innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme“, was zeitgebundene innerstaatliche Programme bedeutet, die feste Ziele, Prioritäten und Aktionsmittel im Bereich des Arbeitsschutzes enthalten?*
 - b) *„innerstaatliches Arbeitsschutzsystem“, was die innerstaatliche Infrastruktur im Bereich des Arbeitsschutzes bedeutet, die den Hauptrahmen für die Umsetzung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme bietet?*
 - c) *sonstige Begriffsbestimmungen? Bitte angeben.*

Innerstaatliche Programme

5. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß sich jedes Mitglied darum bemühen sollte, durch innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme und unter angemessener Berücksichtigung der einschlägigen IAO-Arbeitsschutzurkunden schrittweise eine sicherere und gesündere Arbeitsumwelt zu entwickeln?*
6. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß jedes Mitglied:*
 - a) *innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme ausarbeiten, bekanntmachen und umsetzen sollte?*
 - b) *die Billigung und Ingangsetzung dieser innerstaatlichen Programme durch die höchsten staatlichen Stellen anstreben sollte?*
7. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß solche innerstaatlichen Programme auf der Grundlage einer Analyse der innerstaatlichen Arbeitsschutzsituation, einschließlich des innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems, formuliert und überprüft werden sollten?*

-
8. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß solche innerstaatlichen Programme formuliert und überprüft werden sollten:*
 - a) *in Absprache mit den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer?*
 - b) *gegebenenfalls in Absprache mit anderen betroffenen Parteien¹? Bitte angeben.*
 9. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß solche innerstaatlichen Programme:*
 - a) *darauf gerichtet sein sollten, die Entwicklung einer Sicherheitskultur zu fördern?*
 - b) *Zielvorgaben und Fortschrittsindikatoren enthalten sollten?*
 - c) *gegebenenfalls mit anderen innerstaatlichen Programmen und Plänen verbunden werden sollten, z.B. mit denen, die sich auf die wirtschaftliche Entwicklung beziehen?*

Innerstaatliches System

10. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß jedes Mitglied ein innerstaatliches Arbeitsschutzsystem einrichten und entwickeln sollte?*
11. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß ein solches innerstaatliches System eingerichtet und entwickelt werden sollte:*
 - a) *in Absprache mit den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer?*
 - b) *gegebenenfalls in Absprache mit anderen betroffenen Parteien²? Bitte angeben.*
12. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß ein solches innerstaatliches System gegebenenfalls folgendes umfassen sollte:*
 - a) *Rechtsvorschriften über Arbeitsschutz?*
 - b) *bezeichnete Stelle oder Stellen für Arbeitsschutz?*
 - c) *Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung der Rechtsvorschriften über Arbeitsschutz, einschließlich Inspektionssysteme?*
 - d) *Informations- und Beratungsdienste zum Arbeitsschutz?*
 - e) *Arbeitsschutzausbildung?*
 - f) *Arbeitsschutzdienste?*
 - g) *einen Mechanismus zur Sammlung und Analyse von Daten über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten?*
 - h) *Zusammenarbeit mit dem (den) Arbeitsunfallversicherungssystem(en)?*

Schaffung von Problembewußtsein

13. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß jedes Mitglied sich bei der Förderung einer Sicherheitskultur darum bemühen sollte, durch nationale Kampagnen, die an inter-*

¹ Wie denjenigen, die im Abs. 49 in Kapitel II beschrieben werden.

² Ebd.

nationale Initiativen angeschlossen sind, das Bewußtsein der Öffentlichkeit für den Arbeitsschutz zu verbessern?

14. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß sich jedes Mitglied bei der Förderung einer Sicherheitskultur darum bemühen sollte, Gefährdungs-, Risiko- und Präventionskonzepte in Grundbildungs- und Berufsbildungslehrpläne aufzunehmen?*

Management-Systemansatz

15. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß jedes Mitglied auf der Grundlage der IAA-Richtlinien für Arbeitsschutz-Managementsysteme (ILO-OSH 2001) einen Arbeitsschutzmanagement-Systemansatz fördern sollte?*

Innerstaatliches Profil

16. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß sich die Formulierung und Überprüfung der innerstaatlichen Programme auf aktuelle Informationen über die innerstaatliche Situation (siehe Frage 7), die in Form eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils erstellt werden, stützen sollten?*
17. *Sollte die Urkunde Anleitungen zu den Informationen über die innerstaatliche Situation enthalten, die Teil eines innerstaatlichen Profils sein könnten? Bitte angeben.*

Informationsaustausch

18. *Sollte die Urkunde vorsehen, daß die Internationale Arbeitsorganisation einen internationalen Informationsaustausch über nationale Arbeitsschutzprogramme, einschließlich einschlägiger guter Praktiken und innovativer Ansätze, erleichtern sollte?*

Besondere Probleme

19. *Weist die Gesetzgebung oder Praxis in Ihrem Land Besonderheiten auf, die Schwierigkeiten bei der Durchführung der in diesem Fragebogen in Aussicht genommenen Urkunde hervorrufen könnten? Wenn ja, nennen Sie bitte diese Schwierigkeiten und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung.*
20. *Gibt es andere Probleme, die im vorliegenden Fragebogen nicht erfaßt worden sind, die aber bei der Abfassung der Urkunde berücksichtigt werden sollten? Wenn ja, geben Sie diese Probleme bitte an.*

Anhang I

Jüngste innerstaatliche Arbeitsschutzprogramme – Überblick

Australien

Im Mai 2002 gab das Bundesministerium für Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im Namen des Ministerrates für Arbeitsbeziehungen, der alle Bundesstaaten und Territorien vertritt, die „Nationale Arbeitsschutzstrategie 2002-12“ bekannt, in der er sich mit folgenden Zielvorgaben verpflichtet, die Leistung Australiens im Bereich des Arbeitsschutzes zu verbessern:

- i) Kontinuierliche Senkung der Quote tödlicher Arbeitsunfälle um mindestens 20 Prozent bis zum Jahr 2012, wobei 10 Prozent bis zum Jahr 2007 zu erreichen sind; und
- ii) Senkung der Quote der Arbeitsunfälle um zumindest 40 Prozent bis zum Jahr 2012, wobei 20 Prozent bis zum Jahr 2007 zu erreichen sind.

In der Strategie werden die Grundzüge der für das Jahrzehnt vorgesehenen nationalen strategischen Interventionen zur Förderung einer nachhaltig sicheren und gesunden Arbeitsumwelt und zur erheblichen Senkung der Anzahl von Menschen aufgeführt, die bei der Arbeit Verletzungen oder tödliche Unfälle erleiden.

Für kurz- und langfristige Verbesserungen im Bereich der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie einen kulturellen Wandel auf längere Sicht wurden in der Strategie fünf innerstaatliche Prioritäten festgesetzt, deren Ziel folgendes ist:

- i) Verringerung häufiger und schwerer Risiken: durch die Konzentration auf Gefahren, Verletzungen, Branchen bzw. Berufe mit einer besonders hohen Rate von Verletzungen und/oder Todesfällen kann die Arbeitsschutzbilanz erheblich verbessert werden;
- ii) Entwicklung der Fähigkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur wirksamen Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit. Ein Ziel besteht darin, die Motivation und Fähigkeit von Arbeitgebern zur wirksamen Bewältigung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bzw. von Arbeitnehmern zur Anwendung sicherer Arbeitsmethoden und zur Beteiligung an Konsultationen aufzubauen;
- iii) eine wirksamere Verhütung von Berufskrankheiten. Hier wird das Ziel verfolgt, die Fähigkeit von Behörden, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und anderen Beteiligten zur Ermittlung alter und neuer Gefahren für Sicherheit und Gesundheit und zum Ergreifen praktischer Maßnahmen zur Beseitigung oder Eindämmung dieser Gefahren zu entwickeln;
- iv) Beseitigung von Gefahren im Planungsstadium. Das Ziel besteht darin, zahlreiche Akteure, darunter Konstrukteure, Hersteller und Lieferanten, über dieses Konzept aufzuklären, sie zur Einhaltung dieser Strategie zu bewegen, und ihnen die praktischen Fähigkeiten zum Erkennen von Gefahren im Planungsstudium und zur Gewährleistung sicherer Ergebnisse zu vermitteln;
- v) Stärkung der Fähigkeit von Regierungen zur Beeinflussung von Ergebnissen. Regierungen sind wichtige Arbeitgeber, Entscheidungsträger, Regulierungsstellen und Einkäufer von Ausrüstungen und Dienstleistungen. Das Ziel besteht in einer Stärkung ihrer Erfolge bei der Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und einer Stärkung ihrer Vorbildfunktion für bewährte Praktiken.

Grund für die Ausarbeitung dieser Strategie war die Erkenntnis, daß trotz der in den letzten Jahren erzielten großen Fortschritte im Bereich des Arbeitsschutzes noch viel Raum für Verbesserungen vorhanden ist. So geht aus den Unterlagen über Entschädigungszahlungen für Arbeitnehmer hervor, daß die Anzahl der arbeitsbedingten Verletzungen in den fünf Jahren seit 1995-96 zwar um 20 Prozent zurückgegangen ist, dennoch wurden 1998-2000 120.000 Entschädigungsansprüche von Arbeitnehmern, deren Unfall einen Arbeitsausfall von fünf oder mehr Tagen zur Folge hatte, akzeptiert, und im selben Zeitraum wurden Entschädigungszahlungen für 205 Todesfälle nach Arbeitsunfällen – gegenüber 267 in den Jahren 1995/96 – gewährt. Obgleich keine zuverlässigen Daten über Todesfälle als Folge von Berufskrankheiten zur Verfügung stehen, geht man davon aus, daß jährlich mehr als 2.000 Personen an den Folgen einer früheren berufsbedingten Exposition gegenüber gefährlichen Stoffen sterben.

Allgemeine Indikatoren für Erfolge bei der Durchführung der Strategie sind u.a.:

- Anerkennung des Arbeitsschutzes als Bestandteil der normalen Geschäftstätigkeit durch die Sozialpartner und seine Integration in diese Tätigkeit: Betriebe, die den Arbeitsschutz als Teil ihrer normalen Geschäftstätigkeit ansehen, ihn in diese integrieren und Maßnahmen ergreifen, um ihre Arbeitnehmer dabei einzubeziehen, sind besser in der Lage, Gefahren für ihre Arbeitnehmer, Betriebe und Existenzgrundlagen zu beherrschen;
- Bessere Arbeitsschutzkenntnisse und -kompetenzen in den Betrieben und in der Gemeinschaft. Dies ist entscheidend bei der Verbesserung der Fähigkeit, aktuelle und neue Arbeitsschutzprobleme anzugehen;
- Entwicklung und Durchführung effektiverer Arbeitsschutzinterventionen durch staatliche Stellen dank der Ermittlung und Anwendung vorbildlicher Praktiken in Form einer bestmöglichen Kombination von Informationen, Unterstützung, Regelungen, Durchsetzung der Einhaltung von Bestimmungen und Anreizen;
- Gewinnung zweckmäßiger und zeitgerechter Informationen auf der Grundlage von Forschungsarbeiten, Daten und Evaluierungen für eine effektive Prävention durch Ermittlung der Interventionen mit den größten Erfolgsaussichten, effizienter und ineffizienter Maßnahmen und der besten Präventionsoptionen.

Die erste der fünf innerstaatlichen Prioritäten, nämlich die Verringerung häufiger und schwerer Risiken dürfte unmittelbar zum Erreichen der nationalen Zielvorgaben beitragen. Es könnte beispielsweise erforderlich sein, Risiken in einer bestimmten Branche, in der es besonders viele Arbeitsunfälle oder jedes Jahr eine hohe Anzahl tödlicher Arbeitsunfälle gibt, auf nationaler Ebene vorrangig Aufmerksamkeit zu schenken,

Einige Komponenten der vier anderen Prioritäten dürften das Erreichen kurzfristiger Ergebnisse erleichtern. Allerdings wird davon ausgegangen, daß sie in erster Linie einen Beitrag zur Realisierung längerfristiger und nachhaltiger Ergebnisse liefern. Alle innerstaatlichen Prioritäten werden regelmäßig unter dem Aspekt ihrer fortdauernden Relevanz und Effektivität evaluiert. Im Licht dieser Evaluierungen werden diese Prioritäten dann genauer gefaßt oder durch andere ersetzt. Evaluierungsmethoden, Eckwerte, Meilensteine und andere Indikatoren zur Messung des Fortschritts werden im Anfangsstadium der Durchführung der nationalen Arbeitsschutzstrategie entwickelt. Minister haben die Nationale Arbeitsschutzkommission, der auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer angehören, aufgefordert, jährlich über die bei der Durchführung der Strategie erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten und zu gewährleisten, daß die Strategie regelmäßig überprüft und weiterentwickelt wird.

Dänemark

1995 hat die Regierung gemeinsam mit den Sozialpartnern im Dänischen Arbeitsumweltrat ein Aktionsprogramm für eine bis 2005 zu verwirklichende „saubere Arbeitsumwelt“ entworfen. Zum ersten Mal wurde damit eine Vereinbarung über einen integrierten Plan zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit getroffen, welche die Vorstellung eines sicheren, gesunden und anregenden Arbeitsumfeldes verwirklichen soll, das das Wohlbefinden der Arbeitnehmer und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen fördert. Anlaß für das Programm war die Sorge, daß – trotz des im Vergleich zu vielen Ländern hohen Arbeitsschutzniveaus in Dänemark – die Normen nicht hoch genug seien, sowie die Erkenntnis, daß kontinuierlich bessere Lösungen für allgemeine Arbeits-

umweltprobleme gefunden werden müßten. Das Programm wurde dem Parlament vorgelegt und stieß auf breite Unterstützung.

Im Aktionsprogramm wird der in dem dänischen Gesetz über die Arbeitsumwelt verankerte Grundsatz hervorgehoben, daß Unternehmen ihre Arbeitsumweltprobleme selbst gemeinsam mit ihren Arbeitnehmern lösen sollten, was als entscheidender Faktor des präventiven Arbeitsschutzes angesehen wird. Für Führung und Kontrolle sind staatliche Stellen, sektorielle Sicherheitsräte und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zuständig.

Zur Verwirklichung der allgemeinen Idee, daß alle Unternehmen als Wettbewerbsgrundlage für eine auf den Menschen ausgerichtete nachhaltige Entwicklung den Beschäftigten ein sicheres, gesundes und anregendes Arbeitsumfeld bereitstellen sollten, das Kreativität, Qualität und Produktivität fördert, hat die Regierung sieben sektorübergreifende Ziele bzw. Visionen benannt, deren Ziel darin besteht, folgendes zu minimieren bzw. vollständig zu vermeiden:

- tödliche Unfälle durch Faktoren der Arbeitsumwelt;
- berufsbedingte Exposition gegenüber krebserregenden chemischen Stoffen und berufsbedingte Hirnschädigung aufgrund einer Exposition gegenüber organischen Lösungsmitteln oder Schwermetallen;
- Arbeitsunfälle, durch die Kinder oder Jugendliche geschädigt werden;
- Verletzungen durch schweres Heben und Berufskrankheiten aufgrund monotoner, repetitiver Tätigkeiten;
- Gesundheitsschädigungen durch arbeitsbedingte psychosoziale Risikofaktoren;
- Krankheiten oder schwerwiegende Probleme durch schlechtes Raumklima am Arbeitsplatz;
- Gehörschaden durch Lärmarbeit.

Es wird eingeräumt, daß die Verwirklichung dieser Visionen bis 2005 zwar nicht garantiert werden kann, sie müssen jedoch als Ziele verfolgt werden.

Ganz allgemein sowie in bezug auf diese vorrangigen Ziele wird im Aktionsprogramm der Tatsache Rechnung getragen, daß auf Forschungsarbeiten beruhende Erkenntnisse und Dokumentationen über Zeitpunkt- und Sektorwahl für zweckmäßige Arbeitsschutzmaßnahmen wichtig sind und daß im Rahmen der staatlichen Politik eine Intensivierung der Forschungstätigkeiten angestrebt wird. Darüber hinaus wird der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere innerhalb der Europäischen Union und global mit der IAO, große Bedeutung beigemessen. Seit 1999 werden die erzielten Fortschritte jedes Jahr überprüft.

Finnland

Nach Gesprächen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden entwarf das Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit im Jahr 2000 eine Strategie zur Verhütung von Arbeitsunfällen mit der Bezeichnung „Zero Vision“. Dies führte zur Auflegung eines nationalen Fünfjahresprogramms für 2001-05 mit dem Titel „Vorrang für den Arbeitsschutz“. Ziel dieses Präventionsprogramms zur Verhinderung von Arbeitsunfällen ist es, die Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen stetig zu verringern, um die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Menschen zu verbessern und Arbeitsergebnisse, Produktivität und Qualität der Arbeitsplätze und den nationalen Wohlstand anzuheben. Zur Verwirklichung dieses Ziels strebt das Programm die Förderung einer hohen Sicherheitskultur und des Konzeptes „Zero Vision“ in allen Bereichen des Arbeitslebens an. In der Praxis bedeutet dies, daß zum Erreichen des Ziels laufend Verbesserungen des Arbeitsschutzes durch effiziente Maßnahmen auf Betriebsebene und durch intensive Aktionen zur Unterstützung von Betrieben auf nationaler Ebene erforderlich sind.

Es steht außer Frage, daß das Sicherheitsprinzip ein Produktivitätsfaktor bei allen betrieblichen Tätigkeiten ist. Es gilt als wichtig für den Ruf und die Produktivität staatlicher und privater Betriebe und für die Qualität von Produkten und Dienstleistungen. Diese Faktoren stärken die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene. Das nationale Programm zur Verhütung von Arbeitsunfällen legt das Schwergewicht auf den Arbeitsschutz als Schlüsselement der Qualität des Arbeitslebens und des Wohlergehens der Bürger. Im Rahmen dieses Programms werden

auch vorbildliche betriebliche Praktiken zur Förderung einer hohen Sicherheitskultur eingeführt. In diesem Programm steht eine hohe Sicherheitskultur für die bestehenden Verhaltensformen einer Arbeitsgemeinschaft, die sich auf die betrieblichen Werte gründen und das Schwergewicht insbesondere auf die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit legen.

Hintergrund des Programms ist die Tatsache, daß in den Jahren 2000 und 2001 durchgeführte Studien gezeigt haben, daß Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in Finnland und generell in Europa nicht so rasch und konstruktiv erfolgten wie erwartet. Schlechte Arbeitsbedingungen wurden als Ursache für den vorzeitigen Tod von etwa 1.800 Personen pro Jahr angesehen, und im Jahr 2000 gab es etwa 120.000 entschädigungspflichtige Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Nahezu 60 Prozent der Arbeitsunfälle hatten eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als drei Tagen und beinahe 10 Prozent von mehr als einen Monat zur Folge. Wirft man einen Blick auf die Kosten von Arbeitsunfällen und die für Betriebe so entstehenden Verluste, belaufen sich die direkten Unfallkosten auf lediglich 20 bis 50 Prozent der Gesamtkosten. Zu den indirekten Kosten zählen: Vertretung fehlender Mitarbeiter durch Überstunden oder Aushilfe; sonstige Personalkosten, z.B. Kosten für Rettung, Reparaturen und Reinigung, Produktionsunterbrechungen und verspätete Lieferungen, Eigentumsverlust, und höhere Versicherungsprämien. Im Jahr 2000 beliefen sich die Entschädigungszahlungen der Versicherungsunternehmen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten auf insgesamt 500 Millionen Euro.

Das Programm geht auch auf Arbeitsschutzprobleme ein, die durch Änderungen der Arbeitsstrukturen und -beziehungen entstehen. Die meisten Tätigkeiten an der Arbeitsstätte werden gegenwärtig von Auftragnehmern durchgeführt, was bedeutet, daß jetzt an vielen Arbeitsstätten Beschäftigte verschiedener Arbeitgeber oder selbstständig Erwerbstätige nebeneinander tätig sind. Von Subunternehmern durchgeführte Installierungs-, Wartungs- und Reparaturarbeiten sind oft von kurzer Dauer; dies führt zu einem häufigen Wechsel von Arbeitnehmern an der Arbeitsstätte. In einer solchen Situation stellen die Koordinierung und Kontrolle der Arbeitsvorgänge und der Informationsfluß große Herausforderungen dar. Aus einer Studie über tödliche Unfälle ging hervor, daß ein Element der organisatorischen Verfahren in nahezu 50 Prozent aller Arbeitsunfälle ursächlich war bzw. zum Unfallgeschehen beitrug.

Das Programm, eingebettet in Programme für ältere Arbeitnehmer und Wohlbefinden bei der Arbeit, wird in vier Modulen durchgeführt, nämlich Expositionsevaluierung, Abschätzung des Gesundheitsrisikos, Risikomanagement sowie Bildung und Information.

- Ziel des Moduls Expositionsevaluierung ist es, die berufsbedingte Exposition gegenüber chemischen, physikalischen und biologischen Agenzien zu bewerten, Modelle zur Ermittlung von Risiken in unterschiedlichen Arbeitsumgebungen zu ermitteln und Methoden und Modelle zur Bewertung der Expositionsbedingungen und der Arbeitshygiene für Unternehmen, Gesundheitsfachleute und zuständige Stellen festzulegen.
- Das Modul Abschätzung des Gesundheitsrisikos hat zum Ziel, Risikomanagementprogramme für Fachleute zu fördern und Risikoevaluierungsmethoden für Berufskrankheiten, insbesondere Haut- und andere immunologische Krankheiten, zu entwickeln.
- Das Modul Risikomanagement hat zum Ziel, die Arbeitshygiene in der industriellen Produktion und bei der Produktentwicklung zu fördern, Risikoevaluierungs- und -managementprogramme für Fachleute zu entwickeln und die Anwendung forschungsbasierter Steuerungstechniken in der Industrie sowie den Einsatz zweckmäßiger Schutzausrüstung bei der Arbeit zu fördern.
- Das Modul Bildung und Information schließlich hat zum Ziel, Fachschulungen in Arbeitshygiene und Toxikologie anzubieten, ein Arbeitsumweltprofil für Unternehmen, Behörden und Verbraucher zu erstellen, eine Risikoevaluierungsausbildung zu entwickeln und ein Datennetz über Risikomanagement aufzubauen.

Indien

Die Regierung Indiens setzte 2001 unter dem Vorsitz des Arbeitsministers eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, das bestehende Arbeitsschutzsystem zu prüfen, seine Schwächen zu bewerten und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, Methoden zur Verbesserung von Arbeitsschutznormen für große Teile der bisher nicht unter vorhandene Gesetze fallenden Erwerbsbevölkerung vorzuschlagen, die Effizienz des staatlichen Verwaltungsapparats zu prüfen und Maßnahmen vorzuschlagen, um

den Arbeitsschutz landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und der nicht gewerkschaftlich organisierten nichtlandwirtschaftlichen Betriebe zu gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus drei wirtschaftlichen Untergruppen, zuständig für den Bergbau, den Industrie- und Hafensektor und den informellen Sektor, zusammen. Ihre Berichte wurden in einem abschließenden Bericht zusammengefaßt, der im Dezember 2003 erschien und den Entwurf einer nationalen Politik für Sicherheit, Gesundheit und Umwelt und den Arbeitsplatz enthält. Zweck der Politik ist letztlich die Verringerung der Zahl von Arbeitsunfällen, berufsbedingten Erkrankungen und Todesfällen und somit der Schutz der Humanressourcen. In der Präambel des Berichts der Arbeitsgruppe wird eingeräumt, daß die Politik nicht von der Regierung allein durchgeführt werden kann, sondern der Hilfe der Sozialpartner bedarf, wozu die Zusammenarbeit entwickelt werden müsse. Ferner wird bestätigt, daß die soziale Gerechtigkeit auch sichere und gesunde Arbeitsbedingungen umfaßt, die für das Wirtschaftswachstum von fundamentaler Bedeutung sind.

Im Bericht wird darauf hingewiesen, daß Änderungen der Arbeitsstrukturen Probleme hervorrufen, beispielsweise die Tendenz zu mehr selbstständiger Erwerbstätigkeit, zur Auftragsvergabe, zur Mobilität der Arbeitskräfte und zur Arbeitsmigration. Die zunehmende Verwendung chemischer Stoffe und biologischer Stoffe sowie der Transfer und die Einführung neuer Technologien, der wahllose Einsatz von Agrochemikalien und Maschinen und der Streß bei der Arbeit bringen neue Gefahren mit sich. Zwei Bereiche, die besondere Aufmerksamkeit erfordern, sind gefährliche Berufe und das Risiko von großen Störfällen. Arbeitsbedingte Gefahren und Berufskrankheiten werden in Kleinbetrieben infolge der räumlichen Distanz von Arbeitsschutzdiensten an Bedeutung gewinnen.

Der grundsatzpolitische Entwurf nennt die wichtigsten Ziele, z.B. die Einrichtung eines gesetzlichen Rahmen für alle Wirtschaftssektoren, von administrativen und fachlichen Unterstützungsdiensten, von Forschungs- und Entwicklungsfähigkeiten sowie eines Qualifizierungs- und Anreizsystems für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Präventionsbemühungen müssen fokussiert sein, und die dabei erzielten Erfolge müssen durch ein besseres Datenerfassungssystem für Arbeitsunfälle und berufsbedingte Krankheiten überwacht werden.

Zielvorgaben sind eine ständige jährliche Verringerung der Verletzungs- und Krankheitsrate und eine stärkere Sensibilisierung der Allgemeinheit für Arbeitsschutzangelegenheiten, d.h. die Entwicklung einer Sicherheitskultur sowie die Integration der Arbeitsschutzpolitik in den nationalen Wirtschaftsplan.

Der Entwurf präsentiert ferner ein Aktionsprogramm unter den allgemeinen Überschriften Durchsetzung von Rechtsvorschriften, adäquate und qualifizierte Aufsichtsdienste, nationale Normen, Einhaltungsmethoden, stärkere Sensibilisierung der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Allgemeinheit, Forschung und Entwicklung, Entwicklung von Arbeitsschutzfertigkeiten durch Ausbildung, Datenerfassung, praktische Orientierungshilfen, finanzielle Anreize usw.. Schließlich sollten die Fortschritte regelmäßig überprüft werden.

In dem Bericht wird eingeräumt, daß gegenwärtig nur für vier Wirtschaftssektoren mit besonderen Merkmalen, nämlich für Fabriken, Hafenanlagen, Bergwerke und das Baugewerbe, umfassende Arbeitsschutzgesetze vorhanden sind. Obgleich die Zahl der Unfälle in Bergwerken zurückgegangen ist, herrscht Besorgnis darüber, daß die Zahl der tödlichen Unfälle in den letzten Jahrzehnten trotz eines erneuten Rückgangs in 2000 generell stagnierte. Alarmierend ist die Tatsache, daß die Unfallsachen dieselben geblieben sind.

Im Industriebereich war im Zeitraum 1994-99 trotz eines Anstiegs der Zahl gemeldeter Betriebe eine Tendenz zum Rückgang der Unfallquote erkennbar. Dieser Rückgang bewegte sich schätzungsweise in einer Größenordnung von durchschnittlich 6,8 Prozent pro Jahr. Bei Häufigkeit und Zahl der Arbeitsunfälle in der Industrie ist eine rückläufige Tendenz festzustellen. Indessen sind diese Raten im Vergleich zu denen der Industrieländer hoch. Was Berufskrankheiten anbelangt, so wurden nur sehr wenige Fälle aus Fabriken gemeldet.

Die Zahl der meldepflichtigen Unfälle in großen Häfen sank von 1995-96 bis 1999-2000 von 402 auf 250, ein Rückgang von etwa 38 Prozent. Allerdings blieb die Zahl der tödlichen Unfälle im selben Zeitraum fast gleich. Obgleich ein hoher Anteil aller Erwerbstätigen in nicht organisierten Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe, Geschäften und Büros, Heimarbeit, Restaurants und Abfallwirtschaft tätig ist, gibt es auf nationaler Ebene keine zuverlässigen Statistiken über Unfälle und Berufskrankheiten. Das Baugewerbe ist einer der gefährlichsten Industriezweige, und die Zahl der tödlichen Unfälle liegt vier- bis fünfmal so hoch wie im verarbeitenden Gewerbe.

Die Regierung setzte die hochrangige Arbeitsgruppe aufgrund der Erkenntnis ein, daß Arbeitsschutzgesetze für Arbeitnehmer in allen Wirtschaftssektoren unabhängig von der Zahl der Beschäftigten gelten müßten.

Japan

Die japanische Regierung hat regelmäßig – erstmalig 1958 – nationale Fünfjahrespläne zur Verhütung von Arbeitsunfällen erstellt. Mit dem Erlaß des Gesetzes über den industriellen Arbeitsschutz im Jahr 1972 fällt die Verantwortung für die Aufstellung eines Arbeitsunfallpräventionsprogramms nach Anhörung des dreigliedrigen Zentralen Arbeitsrats dem Arbeitsminister (jetzt Minister für Gesundheit, Arbeit und Sozialfürsorge) zu. Der zehnte Fünfjahresplan betrifft den Zeitraum 2003-2007.

Auf längerer Sicht ist die Zahl der Arbeitsunfälle zwar zurückgegangen, es erleiden jedoch noch immer 550.000 Arbeitnehmer jedes Jahr einen Unfall, was in 130.000 Fällen zu einer Arbeitsunfähigkeit von vier oder mehr Tagen führt. Die Zahl der tödlichen Unfälle lag seit 1981 17 Jahre lang bei über 2.000; 1998 jedoch darunter. Im Jahr 2001 lag diese Zahl bei etwa 1.700 bis 1.800. Mehr als 90 Prozent der Arbeitsunfälle treten in kleinen und mittleren Unternehmen mit einer Belegschaft von weniger als 300 Personen auf; mindestens 80 Prozent aller Erwerbstätigen werden in solchen Firmen beschäftigt. 70 Prozent der Arbeitsunfälle betreffen Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten.

Darüber hinaus gibt es neue Herausforderungen. Das soziale und wirtschaftliche System, das bisher Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung war, sieht sich künftig mit einschneidenden Reformen im Kontext dramatischer Veränderungen im In- und Ausland konfrontiert. Zur Anpassung an das neue wirtschaftliche Umfeld überprüfen Betriebe alle Aspekte ihrer Geschäftsvorgänge in bezug auf Wirtschaftssektoren, Managementmodelle, Personalführung und Arbeitsmanagement. Auf dem Arbeitsmarkt gibt es eine Vielfalt von Beschäftigungsformen, darunter eine Zunahme der Zeit- und Teilzeitarbeit, sowie eine größere Arbeitsmobilität. Als Folge dieser Veränderungen dürften sich im Arbeitsschutzbereich neue Sachverhalte ergeben. Daher ist eine sorgfältige Prüfung der Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Sicherheit und Gesundheit und auf die Form künftiger Arbeitsschutzstrategien erforderlich.

Der Fünfjahresplan enthält folgende Zielvorgaben:

- i) Verringerung der Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle, die deutlich unter 1.500 pro Jahr liegen sollte;
- ii) Verringerung der Gesamtzahl der Arbeitsunfälle in der Fünfjahresperiode um mehr als 20 Prozent;
- iii) Verringerung der Zahl schwerer Berufskrankheiten wie Pneumokoniose und Berufskrebs und völlige Beseitigung von Anoxia und CO-Vergiftung, die oft zum Tode führen;
- iv) Verringerung der Zahl arbeitsbedingter Krankheiten, z.B. der durch übermäßige Arbeitsbelastung oder Streß bei der Arbeit hervorgerufenen Gesundheitsstörungen;

Die wesentlichen Aspekte des Fünfjahresplans können wie folgt zusammengefaßt werden:

- a) *Die völlige Beseitigung tödlicher Unfälle.* Der Plan strebt an, die rückläufige Tendenz bei den tödlichen Unfällen seit 1998 zu konsolidieren;
- b) *Gewährleistung des Arbeitsschutzes in kleinen und mittleren Unternehmen.* Die Unfallquote in kleinen und mittleren Unternehmen ist im Vergleich zu großen Unternehmen hoch. Der Plan wird die Durchführung von als Mindestnormen angesehenen Maßnahmen gewährleisten und die Förderung freiwilliger Arbeitsschutzaktivitäten unterstützen;
- c) *Förderung von Arbeitsschutzstrategien zur Bewältigung der zunehmenden psychischen und körperlichen Belastung bei der Arbeit.* In den letzten Jahren stiegen die Quote anormaler Befunde bei regelmäßigen ärztlichen Untersuchungen und der Anteil der Arbeitnehmer, die bei der Arbeit unter Angstzuständen oder Streß leiden. Ferner war ein Anstieg der Anträge auf Entschädigung wegen durch Überarbeitung hervorgerufenen zerebrovaskulären Krankheiten und ischämischen Herzerkrankungen, psychischen Erkrankungen, verursacht durch psychosoziale Belastung bei der Arbeit, sowie der Zahl der gewährten Entschädigungen insgesamt festzustellen.

Der Plan strebt nicht nur die Verhütung von Berufskrankheiten, sondern auch aktivere Maßnahmen zur Gewährleistung des Arbeitsschutzes an;

- d) *Förderung von Arbeitsschutz-Managementsystemen.* Trotz des schwierigen wirtschaftlichen Umfeldes ist es erforderlich, eine Sicherheitskultur zu fördern, die Firmen und Einzelne veranlaßt, der Sicherheit Vorrang einzuräumen, und sich selbst tragende Mechanismen zur Förderung von Arbeitsschutzmaßnahmen einzurichten. Zu diesem Zweck wird der Plan die Durchführung von Arbeitsschutz-Managementsystemen fördern;
- e) *Reaktion auf die Diversifizierung von Arbeitsformen und die Zunahme der Arbeitsmobilität.* Zur Erleichterung der Diversifizierung von Arbeitsformen und der Arbeitsmobilität wurden verschiedene Reformen gefördert. Voraussetzung für derartige Reformen ist der Aufbau eines Systems, das allen Arbeitnehmern – unabhängig von der von ihnen gewählten Arbeitsform – sichere und gesunde Arbeitsbedingungen bietet, wobei gegebenenfalls die stützende Gesetzgebung verbessert werden muß.

Der Plan geht detailliert auf die Fragen ein, die sich bei der Förderung der Unfallprävention in Branchen mit einem hohen Risiko stellen, z.B. im Baugewerbe, auf das beinahe 40 Prozent aller tödlichen Unfälle entfallen, in der verarbeitenden Industrie und im Straßen- und Frachtverkehr. Auch auf die tertiären Industriezweige, insbesondere Dienstleistungen, wird hingewiesen. Außerdem befaßt sich der Plan mit der Größe der Betriebe, Alter und Geschlecht der Arbeitnehmer, ausländischen Arbeitnehmern und Unfallarten, z.B. Stürzen aus großer Höhe.

Was die Gesundheit anbelangt, so werden im Plan die Häufigkeit von Berufskrankheiten und Erkrankungen verursacht durch chemische Stoffe, Überarbeitung und Streß untersucht. Es wird als wichtig angesehen, als Beitrag zum Wohlbefinden bei der Arbeit und als Reaktion auf die Reform von Vorschriften und die Globalisierung der Wirtschaft ein angenehmes Arbeitsumfeld zu fördern; darüber hinaus wird betont, daß gut ausgebildetes Arbeitsschutzpersonal und eine angemessene Finanzierung erforderlich sind.

Im letzten Teil des Plans werden die vorgesehenen Verhütungsstrategien zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit mit Beispielen für den Umgang mit bestimmten Risiken wie gefährliche Maschinen und Berufskrankheiten wie Pneumokoniose dargestellt. Eine umfassendere Strategie ist das Eintreten für die Förderung der Arbeitnehmergesundheit allgemein.

Republik Korea

Im Jahr 2000 begann die Regierung der Republik Korea im Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mit der Durchführung eines strategischen Fünfjahresplanes zur Verhütung von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen. Der Plan hat drei Zielvorgaben:

- 1) Verringerung der Zahl der Arbeitsunfälle und Förderung der Arbeitnehmergesundheit;
- 2) stärkere Sensibilisierung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in bezug auf Arbeitsschutzfragen und somit Schaffung eines Klimas zur strikteren Einhaltung von Arbeitsschutzgesetzen;
- 3) Einführung eines effektiven Präventionsmechanismus für alle beteiligten Parteien.

Der Plan wurde im Anschluß an frühere Arbeitsunfallverhütungspläne ausgearbeitet, die sich auf den Zeitraum 1990-1999 bezogen. Obgleich im Rahmen dieser früheren Pläne die Quote der Arbeitsunfälle und berufsbedingten Erkrankungen von 3,02 Prozent im Jahr 1981, in dem die wichtigsten Arbeitsschutzgesetze erlassen wurden, auf weniger als ein Prozent im Jahr 1993 zurückging, herrschte Besorgnis darüber, daß die Quote der Todesfälle erheblich höher war als in anderen Industrieländern wie Deutschland, Japan und den Vereinigten Staaten. Darüber hinaus dürften aufgrund von künftigen Änderungen und Weiterentwicklungen in Industriebetrieben in Verbindung mit dem Wandel der Beschäftigungsformen wie der Zunahme von kleinen Arbeitsstätten, wo oft schlechte Arbeitsbedingungen herrschen, neue Herausforderungen entstehen.

Die Zielvorgabe für den Plan sieht eine Verringerung der Arbeitsunfälle um mindestens 15 Prozent bis zum Jahr 2004 und eine Senkung der Unfall- und Krankheitsquote von 0,74 auf 0,61 Prozent vor.

Zu den vorrangigen Maßnahmen im vom Plan erfaßten Zeitraum zählt folgendes:

- i) die Verringerung von Gefahren durch größtmögliche Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben und verstärkte Interventionen an besonders gefahrenträchtigen Arbeitsstätten;
- ii) Verbesserung des allgemeinen Arbeitsschutzsystems am Arbeitsplatz, um neuen Arbeitsschutzproblemen wirksam entgegenzutreten zu können;
- iii) Förderung einer Arbeitsschutzkultur unter Arbeitgebern und Arbeitnehmern;
- iv) eine Maximierung staatlicher Interventionen und privatwirtschaftlicher Beratungen durch gegenseitigen Austausch von Rollen;
- v) Gewährleistung, daß Arbeitsschutzbestimmungen effektiven Arbeitsschutzpraktiken entsprechen, und Förderung der Selbstverwaltung des Arbeitsschutzes am Arbeitsplatz.

Letland

Wie in den anderen baltischen Staaten entwickelte sich das Arbeitsschutzsystem Lettlands gemäß einer als vertikal zu bezeichnenden Strategie mit präskriptiven Gesetzen, die detailliert festlegen, wie in einzelnen Branchen Tätigkeiten durchgeführt und Maschinen eingesetzt werden. Durchführung und Überwachung von Rechtsvorschriften stand allerdings hinter der Produktion an zweiter Stelle, und als Entschädigung für Unfallfolgen und Krankheiten wurden zusätzliche Privilegien gewährt. Im letzten Jahrzehnt fand jedoch ein radikaler Strategiewandel statt, der mit der Ratifizierung einer Reihe von IAO-Übereinkommen, z.B. des Übereinkommens Nr. 155, eingeleitet wurde. Die neue Strategie sieht vor, daß eine horizontale Gesetzgebung für die Industrie insgesamt gilt, was in dem 2002 in Kraft getretenen Arbeitsschutzgesetz zum Ausdruck kommt.

Obleich die Zahl der gemeldeten Unfälle von 1.422 im Jahr 1999 auf 1.314 im Jahr 2001 zurückging, stieg die Zahl tödlicher Unfälle im selben Zeitraum von 64 auf 68 und die der Berufskrankheiten von 211 auf 323. Diese Statistiken verdeutlichten gemeinsam mit Veränderungen in der Wirtschaft, bei denen es sich um eine Abnahme der Anzahl der Großbetriebe und einer starken Zunahme der Zahl von kleinen und mittleren Unternehmen sowie von landwirtschaftlichen Betrieben handelt, in denen unbefriedigende Arbeitsbedingungen herrschten, daß ein neues Vorgehen erforderlich war.

Das Sozialministerium entwickelte einen Aktionsplan, der vom Ministerkabinett der Regierung 2001 angenommen wurde und 2002 in Kraft trat. Wesentliche Merkmale des neuen Arbeitsschutzsystems sind eine engere Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Einbeziehung und Konsultation von Arbeitnehmern in bezug auf Arbeitsschutzfragen und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen und Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer im Rahmen des Nationalen Dreigliedrigen Arbeitsschutzrates. Die Struktur des Staatlichen Arbeitsaufsichtsdienstes wurde durch genaue Festlegung seiner Rechte und Aufgabenbereiche sowie seiner Stellung und Rolle im System der staatlichen Überwachung und Kontrolle des Arbeitsschutzes verbessert. Notwendig erscheint ein nationales Institut zur Durchführung von Forschung und Ausbildung. Zusammenfassend läßt sich über die Wirkung der neuesten Änderungen auf künftige Programme sagen, daß ein grundsätzlicher Übergang vom Grundsatz der Entschädigung zum Grundsatz der Prävention stattgefunden hat.

Malaysia

Die Regierung Malaysias prüft derzeit die Empfehlungen eines gemeinsam vom UNDP und der Arbeitsschutzbehörde (DOSH) durchgeführten Projekts zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmern im Rahmen ihres Ziels, bis zum Jahr 2020 ein Industrieland zu sein. Die Entwicklung eines strategischen mittelfristigen nationalen Programms mit der Bezeichnung „SafeWork Malaysia“ ist eines der wichtigsten geplanten Ergebnisse des laufenden UNDP-finanzierten Projektes. Als Teil der Projektaktivitäten wurde ein Programmwurf erarbeitet und dem Nationalen Arbeitsschutzrat vorgelegt. Man ist der Ansicht, daß das Ziel der Industrialisierung ohne Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der arbeitenden Bevölkerung, die die Grundlage für Verbesserungen von Qualität und Produktivität bilden, erreicht werden kann. Aus diesem Grund werden ständig Bemühungen unternommen, um landesweit eine Sicherheitskultur ins Leben zu rufen.

Ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung dieses Ziels wurde 1994 mit dem Arbeitsschutzgesetz gemacht, das den Schutz der Arbeitnehmer auf alle Wirtschaftssektoren erweitert und eine rechtliche Grundlage für den Schutz der arbeitenden Bevölkerung bildet. Das Gesetz sieht die Gründung des Nationalen Arbeitsschutzrates als dreigliedriges Forum vor, in dem die Regierung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer Strategien und praktische Programme entwickeln und prüfen. Es bestand zunehmend Sorge über die Anzahl gemeldeter Arbeitsunfälle, die sich im Jahr 1997 auf 86.589 belief, davon 1.473 mit tödlichem Ausgang. Ziel der Programme ist die Förderung der Gesundheit und des Wohlbefindens der Arbeitnehmer und die Verhütung oder Verringerung tödlicher Arbeitsunfälle und arbeitsbedingter Verletzungen und Krankheiten.

Zur Verwirklichung dieser Ziele wird vorgeschlagen, unter Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle in enger Anlehnung an den Nationalen Fünfjahreswirtschaftsplan ein nationales Programm für sichere Arbeit zu entwickeln. Konzertierte Bemühungen zur Mobilisierung möglichst vieler Ressourcen werden von den zuständigen staatlichen Einrichtungen und Sozialpartnern unter der Koordination des Ministeriums für Humanressourcen unternommen.

Das vorgeschlagene Programm sieht Maßnahmen in den folgenden zehn Bereichen vor:

- 1) *Förderung einer Sicherheitskultur, einer wesentlichen Grundlage aller Arbeitsschutzaktivitäten.* Zu den vorgesehenen Maßnahmen zählen die Einleitung einer Kampagne für eine jährliche nationale Sicherheitswoche zur Förderung des Austauschs von erfolgreichen Erfahrungen und die Entwicklung verschiedener Arten von Aufklärungsprogrammen, z.B. die Ausweitung der 2001 eingeführten „Road Show“.
- 2) *Verbesserung des gesetzlichen Rahmens für Arbeitsschutz und damit im Zusammenhang stehende Bereiche.* Obgleich im Rahmen des 1994 verabschiedeten Arbeitsschutzgesetzes zahlreiche Vorschriften und Richtlinienensammlungen erlassen wurden, werden weitere Maßnahmen zur Ergänzung dieses rechtlichen Rahmens sowie zur Überprüfung und Verbesserung vorhandener Gesetze unter Berücksichtigung der einschlägigen Übereinkommen, Empfehlungen, Richtlinienensammlungen und Leitsätze der IAO ergriffen.
- 3) *Verbesserung der Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften.* Es werden Schritte zur Förderung der selbstüberwachten Einhaltung und der effizienteren und effektiveren Durchsetzung von Vorschriften ergriffen.
- 4) *Verbesserung der Datenerfassung und -analyse in bezug auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.* Die Arbeitsschutzbehörde (DOSH) und die Organisation der Sozialen Sicherheit (SOCISO) werden gemeinsam sorgfältig prüfen, wie die zur Verfügung stehenden Informationen besser genutzt und die Datenerfassung verbessert werden können. Darüber hinaus wird auf andere Informationsquellen zurückgegriffen, beispielsweise auf Versicherungsgesellschaften.
- 5) *Verbesserung von Systemen zur Ermittlung und Verhütung von Berufskrankheiten.* Schritte zur Stärkung des Systems sind die Durchführung von Aufklärungskampagnen über Gesundheitsgefahren, die beschleunigte Ausbildung von Sachverständigen und die Veröffentlichung von Leitfäden über praktische Verhütungsmaßnahmen.
- 6) *Einführung fokussierter Sonderprogramme und neuer Strategien zur Verbesserung des Arbeitsschutzes.* Besonders wichtig ist dies für Branchen von vorrangiger Bedeutung, z.B. das Baugewerbe und die chemische Industrie. Hierzu zählt die Entwicklung eines nationalen Rahmen zur Förderung von Arbeitsschutzmanagementsystemen entsprechend den *IAO-Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme*. Neuen Gefahren wie Gewalt und Streß bei der Arbeit wird ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt.
- 7) *Stärkung der Arbeitsschutzprogramme der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer.*
- 8) *Erweiterung der Arbeitsschutzausbildungs- und Informationsdienste durch eine Mobilisierung staatlicher und privater Institutionen und uneingeschränkte Nutzung der Informationstechnologie, um Informationsdienste zu verbessern.*
- 9) *Stärkung des nationalen Arbeitsschutzinstituts.* Es wird zuständig sein für die Weiterentwicklung und Durchführung von Ausbildungsprogrammen, Informations- und Beratungsdiensten und praktische Forschungsarbeiten. Seit Einweihung des eigenen Gebäudes im Jahr 1996 ist das Institut voll funktionsfähig.
- 10) *Erweiterung der Arbeitsschutzkoordination und Allianzen zwischen Behörden und Institutionen.*

Mongolei

Die Regierung hat ein nationales Fünfjahresprogramm (2001-05) zur Verbesserung der Arbeitschutzbedingungen angenommen. Während der Laufzeit des vorangegangenen Programms (1997-2000) hat das Land das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, ratifiziert.

Das Programm zielt darauf ab, das rechtliche Umfeld, die Managementorganisation und -struktur, ein Aufsichtssystem und Informationssysteme für den Arbeitsschutz zu entwickeln, und nennt die zum Erreichen dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen, z.B. Aufbau von Arbeitsschutzinstitutionen auf zentraler und lokaler Ebene. Obgleich die Zahl arbeitsbedingter Todesfälle und Verletzungen bis Ende 2000 zurückgegangen ist, hat sich die Arbeitsschutzlage nicht zwangsläufig verbessert. Der Grund für den Rückgang war vielmehr der Niedergang wichtiger Industriezweige und eine radikale Schrumpfung der nationalen Produktion sowie die Nichtmeldung von Arbeitsunfällen im dominanten öffentlichen Sektor.

Neuseeland

Im Juni 2003 veröffentlichte der für die Unfallentschädigungsbehörde (ACC) zuständige Minister im Auftrag der Regierung die Neuseeländische Unfallverhütungsstrategie, die sich auf die Gesellschaft insgesamt bezieht und der die Vision von mehr Sicherheit und Unfallfreiheit in Neuseeland zugrunde liegt, eine Vision, die sich nicht auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten beschränkt. Erklärte Ziele waren der Aufbau einer positiven Sicherheitskultur und die Schaffung einer sicheren Arbeitsumgebung. Die Einbeziehung der ganzen Gesellschaft ist zum Teil auf das einzigartige verschuldensunabhängige Entschädigungssystem für Arbeitsunfälle zurückzuführen. Die Strategie enthält zehn Hauptziele:

- i) stärkere Sensibilisierung und größeres Engagement im Bereich der Unfallverhütung;
- ii) Stärkung der Kapazität und Fähigkeit zur Unfallverhütung;
- iii) Planung und Entwicklung eines sicheren Arbeitsumfelds und sicherer Systeme und Produkte;
- iv) Aufrechterhaltung und Stärkung des rechtlichen und politischen Rahmens zur Unfallverhütung;
- v) Integration von Maßnahmen zur Unfallverhütung durch Zusammenarbeit und Koordination;
- vi) Förderung der Kenntnisse und Informationen über Unfallverhütung;
- vii) Entwicklung und Durchführung effektiver Unfallverhütungsmaßnahmen;
- viii) Bereitstellung von Ressourcen in ausreichender Höhe für die Unfallverhütung;
- ix) Entwicklung, Durchführung und Überwachung nationaler Unfallverhütungsstrategien für vorrangige Bereiche;
- x) Förderung der Führungsrolle im Bereich der Unfallverhütung.

Die Neuseeländische Unfallverhütungsstrategie ist ein Ausdruck des politischen Willens, zur landesweiten Verbesserung der Unfallverhütung mit mehr Organisationen und Gruppen der Gemeinschaft zusammenarbeiten. Die Strategie bietet einen strategischen Rahmen für Unfallverhütungsmaßnahmen in der Gesellschaft allgemein, nicht nur am Arbeitsplatz. Der Rahmen dient als Orientierungshilfe für Maßnahmen zahlreicher staatlicher Stellen, lokaler Regierungen, nichtstaatlicher Organisationen, Gemeinschaften und einzelner Personen.

Die ACC hat bei der Entwicklung eines Durchführungsplans der Strategie in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen und einer Referenzgruppe der beteiligten Parteien eine Führungsrolle übernommen. Der von dem für die ACC zuständige Minister im Oktober 2003 in die Wege geleiteter Durchführungsplan, der am 1. Juli 2004 in Kraft tritt, legt die wichtigsten Tätigkeiten und Ergebnisbereiche für jedes strategische Ziel fest. Der für die ACC und die Strategie zuständige Minister wird die Fortschritte mit dem Durchführungsplan vergleichen und der Regierung jährlich Bericht erstatten. Die erste formelle Überprüfung der Strategie erfolgt nach fünf Jahren.

Arbeitsschutzgesetze wurden in den meisten Industrieländern stets präskriptiv abgefaßt, indem die Maßnahmen aufgeführt werden, die zur Minimierung des Risikos in bezug auf bestimmte Gefahren mechanischer, elektrischer, physikalischer oder chemischer Art nötig sind. 1992 wurde die prä-

skriptive Gesetzgebung durch ein Sammelgesetz ersetzt, das ohne Angabe der durchzuführenden Maßnahmen den Arbeitgebern vorschrieb, alle praktisch möglichen Schritte zur Beseitigung oder Minimierung von Risiken zu ergreifen. Im Rahmen dreigliedriger Konsultationen in bestimmten Branchen verlagerte sich das Schwergewicht auf die Ausarbeitung von Richtlinienensammlungen und Leitsätzen. Während die praktische Durchführbarkeit bis zu einem gewissen Grad von der Größe und der Art eines Unternehmens abhängt, muß der Arbeitgeber gegebenenfalls den Beweis führen, daß die ergriffenen Präventionsmaßnahmen ebenso wirksam sind wie die in der Richtlinienensammlung genannten Maßnahmen.

Durch das Arbeitsschutzänderungsgesetz von 2002 wurde der Erstreckungsbereich der Gesetze von 1992 ausgeweitet, die jetzt ausdrücklich auch ehrenamtliche und mobile Arbeitskräfte, das fliegende Personal und Schiffsmannschaften erfassen und Fragen wie Streß, arbeitsbedingte Ermüdung, Gesundheitsschädigungen durch Alkohol, Drogen und traumatische Schocks behandeln. In Betrieben mit mehr als 30 Mitarbeitern ist die Mitarbeiterbeteiligung am Arbeitsschutzmanagement vorgeschrieben, und Personalvertreter erhalten bezahlten Urlaub zur Teilnahme an genehmigten Ausbildungslehrgängen. Es wird anerkannt, daß gegenwärtig das für Unfallverhütung zuständige Personal sehr unterschiedlich und oft isoliert ist und nur begrenzt Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten hat. Auch wird die Notwendigkeit einer besseren und leichter zugänglichen Verbreitung von Informationen über Unfalldaten anerkannt.

Im Jahr 2003 wurde die Entwicklung einer Arbeitsschutzstrategie in die Wege geleitet, die auf die Neuseeländische Unfallverhütungsstrategie abgestimmt ist. Die Strategie wird einen strategischen Rahmen für die grundsatzpolitische Entwicklung und Dienste im Bereich der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bieten. Die Strategie wird eine Vision, Grundsätze, End- und Zwischenergebnisse sowie Prioritäten für Maßnahmen enthalten. Ein Aktionsprogramm ist in einem stützenden Durchführungsplan enthalten. Es wird davon ausgegangen, daß die endgültige Strategie nach einer umfassenden Anhörung der Öffentlichkeit im April 2005 in die Wege geleitet wird.

Slowakei

Im Jahr 2002 beschloß die Regierung, zur Ablösung einer 1994 eingeführten Strategie die Staatliche arbeitsschutzpolitische Strategie („die Politische Strategie“) in die Wege zu leiten. Ihr Beschluß wurde durch die ihrer Auffassung nach neuen Konzepte und Einstellungen zum Arbeitsschutz in aller Welt und insbesondere durch die Annahme einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für 2002-06 durch die Europäische Union beeinflusst. Vor der Vorlage an die Regierung wurde die Politische Strategie von einer Arbeitsschutz-Arbeitsgruppe erörtert, die vom Dreigliedrigen Rat für wirtschaftliche und soziale Vereinbarungen eingesetzt worden war.

In der Politischen Strategie werden die bei der Umsetzung der Strategie von 1994 erzielten Fortschritte geprüft und die vollendeten bzw. ganz oder teilweise unvollendeten Aufgaben aufgezählt. Der Minister für Arbeit, Soziales und Familie ist mit der Durchführung der neuen Strategie beauftragt. Er hat zunächst ein diesbezügliches nationales Programm aufzustellen und anschließend, erstmalig 2004, jährlich Evaluierungsberichte für eine Regierungsaussprache vorzulegen. Die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer werden aufgefordert, zusammen mit anderen staatlichen und privaten Organisationen an der Durchführung des Programms mitzuwirken.

Im nationalen Programm werden dem Minister für Arbeit, Soziales und Familie bestimmte Aufgaben mit zeitlichen Vorgaben für ihre Durchführung, falls erforderlich spätestens im Jahr 2005, zugewiesen. Organisatorische Vorkehrungen für die Durchführung der Strategie umfassen die soziale Sensibilisierung und Motivierung der Öffentlichkeit durch Medienkampagnen, Veröffentlichungen und Systeme zur Informationsverbreitung, um die Mitwirkung der Bevölkerung an der Lösung von Arbeitsschutzproblemen zu verbessern. Erwähnt wird in diesem Zusammenhang insbesondere die Notwendigkeit einer Förderung der *IAO-Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme*. Zu den weiteren genannten Aufgaben zählen die Durchführung des Gesetzes und die staatliche Überwachung; Bildung und Ausbildung, Wissenschaft und Forschung, Gesetzgebung, externe Kooperation, mit ausdrücklicher Betonung einer vertieften Kooperation mit der IAO; und die Bereitstellung finanzieller Mittel. Weder die Politische Strategie von 1994 noch die von 2002 enthält Statistiken zu Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

Thailand

Unter der Leitung des Ministerium für Arbeitsschutz und Sozialfürsorge (DLPW) und in Absprache mit der IAO hat der Ausschuß für Arbeitsschutz, Gesundheit und Umwelt einen fünf Jahre umfassenden Gesamtentwicklungsplan für den Zeitraum 2002-06 ausgearbeitet. So sollen für die Durchführung von Sicherheitsprogrammen Richtlinien erstellt und das Prinzip herausgestellt werden, daß das DLPW die zentrale Institution für die Festsetzung effizienter und effektiver Arbeitsnormen ist. Die Politik für Arbeitsschutz, Gesundheit und Umwelt (OSHE) wird in den Neunten nationalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplan integriert. Der Plan wurde in Anbetracht der 4,4 prozentigen Zunahme der Arbeitsunfälle (179.466) im Jahr 2000 gegenüber 171.997 Fällen im Jahr 1999 aufgestellt. Aufgrund des enormen Wirtschaftswachstums und der industriellen Expansion der meisten asiatischen Länder in den achtziger und neunziger Jahren in Verbindung mit verbesserten Meldesystemen war die Zahl gemeldeter Unfälle 1997 mit 230.376 Unfällen (1.040 Todesfällen) fast dreimal so hoch wie 1990. Das DLPW hat sich zum Ziel gesetzt, den Stand der zwischen 1997 und 1999 erreichten allgemeinen Verbesserungen aufrechtzuerhalten, obschon auch in diesem Zeitraum größere Unfälle aufgetreten sind. So kamen beispielsweise im September 1999 bei einer chemischen Explosion im nördlichen Thailand 36 Arbeitskräfte zu Tode. Bei der Verbesserung der Arbeitsschutzbilanz treten folgende Probleme auf:

- das Fehlen umfassender nationaler Gesetze für alle Unternehmensgrößen und -kategorien; Vorschriften werden gegenwärtig im Rahmen eines allgemeinen Arbeitsschutzgesetzes ausgearbeitet, das keine ausreichenden Informationen enthält, damit Arbeitgeber und Arbeitnehmer Arbeitsschutzprogramme wirksam umsetzen können;
- eine unzureichende Zahl von Aufsichtsbeamten für die 318.660 registrierten Unternehmen, von denen jährlich lediglich 18.000 inspiziert werden. Eine zweckmäßigere und effizientere Inspektion und Durchsetzung sowie die Entwicklung von Informationssystemen, die Daten für die Planung von Präventions- und Kontrollmaßnahmen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten enthalten, sind dringend geboten;
- die Zwänge, die sich aus der Anforderung ergeben, daß sich für Sicherheitsfragen zuständige Beamte auch mit Aufsichtsangelegenheiten befassen müssen, die nicht den Arbeitsschutz berühren, und daß für Arbeitsfragen zuständige Beamte auch Arbeitsschutzfragen behandeln müssen;
- die Anwendung des Kollektivverhandlungssystems auf den Arbeitsschutz führt zu einer mangelhaften Einhaltung von Vorschriften durch einige Arbeitgeber, zur Nichtzusammenarbeit und zu einer Vernachlässigung einiger wesentlicher Sicherheitsaspekte sowie zu einem Verlust von Arbeitsorientierung und -zielen auf seiten der Aufsichtsbehörden;
- trotz der Verpflichtung von Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten, Sicherheitsausschüsse und -beauftragte einzusetzen, was zu gewissen Verbesserungen führte, kamen viele Sicherheitsbeauftragte und -ausschüsse ihren rechtlichen Aufgaben nicht vollständig nach. Dies ist zum Teil auf einen Mangel an Engagement und Unterstützung seitens der obersten Leitungsebene, zum Teil auf unzureichende Kenntnisse und Erfahrungen der Sicherheitsbeauftragten zurückzuführen.

Viele Unternehmen haben ihre Belegschaft durch die Vergabe von gefährlichen Arbeiten an Heimarbeiter verkleinert, während im Landwirtschaftssektor mehr Maschinen und chemische Stoffe beim Pflanzenanbau eingesetzt werden. Diese Entwicklung führte zu einem raschen Anstieg der gemeldeten Arbeitsunfälle.

Der Gesamtentwicklungsplan enthält neun Einzelpläne zur Behandlung der genannten Probleme und somit zur Verwirklichung nationaler OSHE-Ziele. Zusammengefaßt sehen diese Pläne folgendes vor:

- i) Erlaß und Neufassung von Arbeitsschutz-, Gesundheits- und Umweltgesetzen und Förderung der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen;
- ii) Entwicklung geeigneter Modelle für die Arbeitsaufsicht, die in unterschiedlichen Arten von Unternehmen streng und fair umgesetzt werden können, einschließlich eines Audit- und Zertifizierungssystems;

-
- iii) Einrichtung einer neuen Abteilung oder Dienststelle für OSHE zur Verbesserung des Managements und Berücksichtigung aktueller technologischer und sozioökonomischer Bedingungen;
 - iv) Ausweitung des OSHE-Schutzes auf Heimarbeiter und landwirtschaftliche Arbeitnehmer;
 - v) Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Kompetenz und Nutzung von Ressourcen im staatlichen wie im privaten Sektor, wobei Sicherheitsbeauftragte und -ausschüsse einzubeziehen sind;
 - vi) Einrichtung effektiver Informationsnetzwerke und -systeme;
 - vii) Förderung von Forschung und Entwicklung, was zur Ausarbeitung von Vorschriften und zur Entwicklung eines effektiven Aufsichtssystems führt;
 - viii) Durchführung von Präventions- und Überwachungsprogrammen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten;
 - ix) Einleitung einer Kampagne, einschließlich einer nationalen Sicherheitswoche, zur Stärkung des Problembewußtseins unter Arbeitgebern, Arbeitnehmern und staatlichen Bediensteten und zur Sicherung ihrer Mitwirkung in verschiedenen OSHE-Programmen.

Vereinigtes Königreich

25 Jahre nach dem Arbeitsschutzgesetz von 1974, das den Arbeitgebern in allen Wirtschaftssektoren zum erstenmal vorschrieb, sichere und gesunde Arbeitsplätze bereitzustellen, leitete 1999 der Stellvertretende Premierminister eine neue Initiative zur Förderung des Arbeitsschutzes unter dem Motto: „Neuanfang im Arbeitsschutz“ in die Wege. Es handelt sich um eine strategische Evaluierung des Arbeitsschutzrahmens, den man als Sicherheitsprofil bezeichnen kann, die zu einem echten Wandel der Unternehmenskultur führen sollte. Die Regierung und die Arbeitsschutzkommission gaben ein Beratungspapier heraus, in dem um Stellungnahmen zur Frage gebeten wurde, was zur Verwirklichung des Regierungsziels höherer Arbeitsschutznormen noch getan werden könnte. Auf der Grundlage zahlreicher Antworten wurde im Jahr 2000 ein Strategiepapier mit den Zielen für die nächsten zehn Jahre veröffentlicht.

Diese neue Initiative wurde als erforderlich angesehen, weil trotz des deutlichen Rückgangs der Zahl gemeldeter Unfälle (beispielsweise ein Rückgang der tödlichen Unfälle von 1971 bis 1999 auf ein Viertel) die Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle in letzter Zeit anstieg und sich die Kosten eines unzureichenden Arbeitsschutzes Schätzungen zufolge jährlich auf 18 Milliarden Pfund belaufen. 2001-02 gingen etwa 40 Millionen Arbeitstage durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verloren. Durch Berufskrankheiten hervorgerufene Todesfälle sind nun ein größeres Problem als tödliche Arbeitsunfälle, und es wird davon ausgegangen, daß jedes Jahr im Vereinigten Königreich etwa 6.000 Arbeitnehmer an einer durch Exposition gegenüber gefährlichen Stoffen verursachten Krebserkrankung sterben. Arbeitnehmer klagen zunehmend über Krankheiten, die durch schlechte Arbeitsbedingungen oder -praktiken hervorgerufen werden.

In der Strategie „Neuanfang im Arbeitsschutz“ werden die Ziele des Staates und der Arbeitsschutzkommission für das nationale Arbeitsschutzsystem festgelegt. Die Zielvorgaben sind wie folgt: Verringerung der Ausfalltage pro 100.000 Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitsunfällen und Gesundheitsstörungen um 30 Prozent bis 2010; Verringerung der Quote tödlicher und schwerer Umfälle um 10 Prozent bis 2010; Verringerung der Quote arbeitsbedingter Erkrankungen um 20 Prozent bis 2010; Erreichen von 50 Prozent jeder Zielvorgabe bis 2004.

Durch Konzentration auf Inzidenzraten wird in den Zielvorgaben deutlich, daß einfache Zahlenangaben, die eine sinkende Tendenz für Todesfälle und Verletzungen ausweisen, aufgrund eines Rückgangs der Anzahl der Beschäftigten, beispielsweise in der Landwirtschaft oder in besonders gefahrenträchtigen Branchen wie dem Schiffsbau, irreführend sein können.

Die Strategie „Neuanfang im Arbeitsschutz“ enthält einen Aktionsplan, der Prioritäten festlegt und sich insbesondere damit befaßt, was der Staat kurz- und mittelfristig noch zur Unterstützung des Arbeitsprogramms der Arbeitsschutzkommission tun kann. Im Plan sind auch konkrete Maßnahmen vorgesehen, beispielsweise die Sensibilisierung von Arbeitgebern durch Hervorhebung der Vorteile eines guten Arbeitsschutzsystems für die Industrie, und die stärkere Einbeziehung von kleinen Unternehmen in Anerkennung der Tatsache, daß über 90 Prozent der etwa 3,5 Millionen Unternehmen im

Vereinigten Königreich weniger als zehn Arbeitskräfte beschäftigen; Förderung der Gesundheit bei der Arbeit und der Relevanz und Bedeutung von Rehabilitationsvorkehrungen sowie eine verstärkte Berücksichtigung von Risikokonzepten in Unterrichtsplänen.

Im September 2003 veröffentlichte die Arbeitsschutzkommission ein weiteres Strategiepapier für eine Neubelebung der Diskussion. Ein Hauptziel dieses Papiers ist die Entwicklung neuer Methoden zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung einer effizienten Arbeitsschutzkultur in einer sich wandelnden Wirtschaft, damit alle Arbeitgeber ihre Verantwortung ernst nehmen, Arbeitnehmer uneingeschränkt mitwirken und ein korrektes Risikomanagement stattfindet. Ein weiteres Ziel besteht darin, mehr Menschen für die Einsicht zu gewinnen, daß der Arbeitsschutz integraler Bestandteil einer modernen, wettbewerbsfähigen Wirtschaft sowie des öffentlichen Sektors ist und einen Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit und Inklusion leistet.

Vereinigte Staaten

Die Arbeitsschutzbehörde (OSHA) hat einen Strategischen Managementplan für 2003-08 ausgearbeitet. Dieser Plan enthält das OSHA-Konzept zur Unterstützung der Ziele des Strategischen Planes des Arbeitsministeriums, das gut informierte und ungefährdete Arbeitnehmer sowie qualitativ gute Arbeitsplätze vorsieht. Die Arbeitsschutzbehörde geht davon aus, daß durch die Durchführung ihrer strategischen Ziele jeder Arbeitgeber und Arbeitnehmer erkennt, daß der Arbeitsschutz für amerikanische Unternehmen, Arbeitsplätze und das Leben der Arbeitnehmer einen Mehrwert schafft.

Die im Plan aufgeführten OSHA-Ziele tragen folgenden Anliegen Rechnung:

- Konzentration von OSHA-Mitteln auf die Bereiche, die durch Stärkung ihrer strategischen Überwachungsfähigkeit maximale Investitionserträge bieten;
- Erzielen größerer Fortschritte, durch direkte Interventionen wie durch kooperative Ansätze, bei der Schaffung einer tiefverwurzelten Kultur, in der sichere und gesunde Arbeitsplätze geschätzt und gefördert werden;
- Gewährleistung, daß OSHA über das Fachwissen und die Fähigkeit zur Ausübung ihrer führenden Rolle im Bereich der Arbeitsplatzsicherheit und -gesundheit verfügt.

Die folgenden Punkte, die als fünffache Herausforderung für die weitere Verbesserung des Arbeitsschutzes angesehen werden, lagen der Ausarbeitung des strategischen OSHA-Plans zugrunde:

- 1) *Große Anzahl und Verschiedenartigkeit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.* Gefahren für Sicherheit und Gesundheit existieren in unterschiedlichem Ausmaß und in vielfältiger Form für die ganze Bevölkerung. Einige Berufe und Branchen, z.B. das Baugewerbe oder das verarbeitende Gewerbe, sind offensichtlich gefährlicher als andere. Zugleich stellen weniger offensichtliche Gefahren wie Gesundheitsschädigungen aufgrund ergonomischer Faktoren und einer Exposition gegenüber gefährlichen Stoffen eine Bedrohung für zahlreiche Berufe und Branchen dar.
- 2) *Änderungen der Merkmale der erwerbstätigen Bevölkerung und das sich wandelnde Wesen der Arbeit.* Im Verlauf einiger Jahrzehnte ist die Erwerbsbevölkerung in bezug auf Alter, Geschlecht, Rasse und Nationalität immer unterschiedlicher geworden. Berücksichtigt werden müssen Arbeitnehmer in Dienstleistungsbranchen und Kleinunternehmen sowie Zeitarbeiter, ältere Arbeitnehmer und Immigranten. Dieser demographischer Wandel muß sich in angemessener Weise in den OSHA-Programmen und -Strategien widerspiegeln.
- 3) *Notwendigkeit, neue Arbeitsschutzfragen anzugehen.* Auf arbeitsbedingte Unfälle mit Kraftfahrzeugen sowie Gewalt am Arbeitsplatz entfallen 45 Prozent aller tödlichen Unfälle. Jedes Jahr sterben mehr Arbeitnehmer im Baugewerbe als in allen anderen Sektoren, und die Todesrate ist nach wie vor hoch. Dies erfordert neue Strategien.
- 4) *Notwendigkeit, neue Probleme im Bereich der Gesundheit, Sicherheit und Notfallvorsorge anzugehen.* Gesundheitsprobleme sind z.B. das Berufsasshma. Der Terroranschlag vom 11. September 2001 sowie die folgenden Vorfälle mit Anthrax machten eine Gefahrenbewertung und -überwachung sowie eine Dekontaminierung erforderlich; solchen Anliegen ist laufend Aufmerksamkeit zu schenken.

-
- 5) *Notwendigkeit, die Wirksamkeit von Programmstrategien zu verstehen.* Ein systematischer Datenerfassungsprozeß zur Analyse von Tendenzen, neuen Problembereichen und Programmstrategien ist erforderlich.

Die OSHA hat zwei Leistungsziele entwickelt, deren Umsetzung verfolgt und dem Arbeitsministerium gemeldet wird. Diese zwei Ziele enthalten spezifische Zielvorgaben: Verringerung der tödlichen Arbeitsunfälle um 15 Prozent und der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten um 20 Prozent bis zum Jahr 2008. Die OSHA wird darüber hinaus Ergebnisse in bestimmten vorrangigen Bereichen in der Planungsperiode verfolgen, um den Zusammenhang zwischen ihren Tätigkeiten und den sehr weitgefaßten Zielen der Verringerung der Todesfälle, Unfälle und Krankheiten herauszustellen. Diese OSHA-Schwerpunktbereiche werden anhand der Ergebnisse von Interventionen und neuen Problemen, die Aufmerksamkeit erfordern, analysiert und geprüft.

Die OSHA führt bereits seit einiger Zeit Programme zur Rettung von Leben, zur Verhütung von Unfällen und Krankheiten und zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer durch. Dazu zählen:

- Entwicklung von Arbeitsschutzleitsätzen und -normen;
- Inspektion von Arbeitstätten gemeinsam mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern;
- Bereitstellung von Beratungsdiensten für Kleinunternehmen;
- Bereitstellung von Unterstützung bei der Befolgung von Vorschriften, Förderungsarbeit, Bildung und sonstige kooperative Programme für Arbeitgeber und Arbeitnehmer;
- Bereitstellung von Zuschüssen in äquivalenter Höhe zur Unterstützung von Staaten bei der Verwaltung von Konsultationsprojekten und gebilligten Arbeitsschutzdurchsetzungsprogrammen; und
- Pflege von Kontakten zu anderen Stellen und Organisationen zur Behandlung besonders wichtiger Arbeitsschutzfragen.

Gemäß dem vom Arbeitsministerium gewählten Schwerpunkt des zielorientierten Managements konzentriert sich der Strategische Managementplan der OSHA auf schwerwiegende Gefahren und gefährliche Arbeitsplätze. Der Plan enthält Strategien mit den folgenden Schwerpunkten:

- eine starke, faire und wirksame Durchsetzung;
- Ausweitung von Partnerschaften und freiwilligen Programmen; und
- Ausweitung von Förderung, Bildung und Unterstützung bei der Befolgung von Vorschriften.

Seit Aufstellung des letzten Strategischen Plans sind die OSHA-Programme erweitert worden, so daß ihr Schwergewicht auch auf der Unterstützung bei der Befolgung der Regeln und auf kooperativen Programmen wie Partnerschaften und Allianzen und einer signifikanten Zunahme von Programmen zur Anerkennung von Leistungen liegt. Die Ausweitung dieser Programme zeigt, daß Arbeitsschutzexperten die Notwendigkeit intensiverer Präventionsbemühungen und der verstärkten Behandlung der zugrundeliegenden Ursachen hartnäckiger Probleme bewußt ist. Zur Verwirklichung der Zielvorgaben des Strategischen Managementplans 2003-08 hat OSHA drei spezifische Unterziele festgesetzt, die für ihre Tätigkeiten in den kommenden Jahren maßgebend sein werden. Dabei handelt es sich um:

- die Verringerung von Berufsgefahren durch direkte Interventionen;
- die Förderung einer Arbeitsschutzkultur durch Unterstützung bei der Befolgung von Vorschriften, kooperative Programme und starke Führung; und
- Maximierung der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der OSHA durch Stärkung ihrer Kapazität und Infrastruktur.

Bei der Reduzierung von Berufsgefahren hängt der Erfolg der OSHA in vieler Hinsicht von individuellen Interaktionen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ab. Dazu zählen die Inspektion des Arbeitsplatzes, Beratungen mit Arbeitgebern und die Bereitstellung von Unterstützungs-, Ausbildungs- und Sensibilisierungsprogrammen. Direkte Interventionen werden zwar immer erforderlich sein, dauerhafte Lösungen werden jedoch erreicht, weil Arbeitgeber, Arbeitnehmer und viele andere für eine Arbeitsschutzkultur am Arbeitsplatz eintreten. Aus der OSHA-Perspektive ermöglichen die zur Verwirklichung dieses Ziels eingesetzten Mittel eine erhebliche Stärkung der Leistungsfähigkeit

der Behörde durch die Verankerung von Arbeitsschutzwerten in der Bevölkerung und deren Mitarbeit bei der Verfolgung dieser Ziele. Voraussetzungen für die Erreichung dieses Ziels sind konzertierte Bemühungen, die Stärkung der OSHA-Kapazität zur Bereitstellung von Unterstützung bei der Befolgung von Vorschriften, Innovationen und das ständige Eintreten für Arbeitsschutzideale.

Zur Maximierung von Wirksamkeit und Effizienz muß die OSHA insbesondere ihre Datenerfassungs-, Analyse- und Evaluierungsfähigkeiten verbessern, sicherstellen, daß OSHA-Mitarbeiter über die erforderlichen Kenntnisse, Qualifikationen, vielfältigen Erfahrungen und Fähigkeiten zur Behandlung neuer Arbeitsschutzprobleme verfügen, ihre Strategien zur Behandlung von Arbeitsschutzanliegen überprüfen und den behördeninternen Einsatz der Informationstechnologie verbessern.

Ungarn

Im Jahr 2001 votierte das Parlament mit Zustimmung der Sozialpartner einstimmig für die Annahme des nationalen Arbeitsschutzprogramms. Auf der Grundlage dieses Fünfjahresprogramms wird die Regierung detaillierte Jahresaktionspläne mit Angabe der Aufgaben, Verantwortungsbereiche und erforderlichen Mittel und Ressourcen aufstellen. Innerhalb von sechs Monaten nach Abschluß dieses Programms, d.h. Ende 2005, wird dem Parlament ein Bericht über die Durchführung des Programms vorgelegt.

Die geschätzten finanziellen Verluste aufgrund von Fehlzeiten ließen das Parlament erkennen, daß ein wirksamer Arbeitsschutz nicht nur aus humanistischen Erwägungen angebracht ist, sondern auch für den Staat und Unternehmen eine profitable langfristige Investition darstellt. Arbeitsschutz beschränkt sich nicht allein auf die Verhütung von Unfällen und Krankheiten bei der Arbeit. Er ist bereits bei der Konzeption von Arbeitsgeräten und Arbeitsplätzen relevant und befaßt sich allgemein mit dem Wohlbefinden der Menschen bei der Arbeit. Da ein großer Teil des menschlichen Lebens bei der Arbeit verbracht wird, kommt dem seelischen und körperlichen Wohlbefinden des Menschen bei der Arbeit eine fundamentale Bedeutung zu. Der Arbeitsschutz fördert die Humanisierung der Arbeitsumwelt und eine umfassende Berücksichtigung menschlicher Faktoren. Diese Philosophie steht im Einklang mit den wirtschaftlichen Interessen der Arbeitgeber und des Staates und den Interessen der Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie der Gesellschaft insgesamt.

Die dritte Ministerkonferenz für Gesundheit und Umwelt (London, 1999) und ihre Empfehlungen, die auch von Ungarn angenommen wurden, wirkten sich sichtbar auf moderne Arbeitsschutzkonzepte aus. Auf der Konferenz wurden die im Bereich der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und der Arbeitsumwelt angewandten Praktiken geprüft und die Einrichtung von Mechanismen und Bedingungen auf nationaler Ebene vorgeschlagen, die mit dem aktiven Beitrag von Maßnahmen der nationalen Wirtschaft dauerhafte Voraussetzungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit schaffen, wobei u.a. der Grundsatz der Multidisziplinarität und der Minimierung von Umweltrisikofaktoren Anwendung findet.

Trotz des deutlichen Rückgangs der Zahl der gemeldeten Unfälle, von 45.320 im Jahr 1992 auf 28.668 im Jahr 1998, und einem Absinken der Quote von 12,27 auf 8,75 Promille wird davon ausgegangen, daß die Abnahme besonders gefahrenträchtiger Arbeit in der Schwerindustrie und die Arbeitslosigkeit zu diesem Rückgang beigetragen haben und daß immer noch eine erhebliche Untererfassung in Höhe von mindestens 25 Prozent existiert. Die Zahl der Unfälle der selbstständig Erwerbstätigen ist unbekannt. In den letzten drei Jahren, für die Angaben vorliegen (1996-98), lag die Anzahl der Berufskrankheiten pro zehntausend Beschäftigte beinahe unverändert bei drei, obgleich ein Vergleich mit anderen Ländern aufgrund der unterschiedlichen Definitionen von Berufskrankheiten nicht möglich ist. Ungarn war das erste Land, daß die Meldung einer erhöhten Exposition gegenüber toxischen Stoffen verlangte. Es wird geschätzt, daß es in Ungarn jährlich 1.200 bis 1.400 Fälle von Berufskrebs gibt. Die Fehlzeiten aufgrund von Unfällen und arbeitsbedingten Krankheiten sind mit erheblichen finanziellen Kosten in Höhe von schätzungsweise 300 Dollar pro Tag verbunden. Ein strategisches Konzept wurde verfolgt, um den Arbeitsschutz im Rahmen des Nationalen Arbeitsschutzprogramms zu verbessern.

Die Strategie des nationalen Programms beruht auf vier gleichwertigen und zusammenhängenden Grundsätzen.

- 1) *Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.* Eine Modernisierung und Leistungsverbesserung im verarbeitenden Gewerbe und bei der Bereitstellung von Dienstleistungen sollte konsequent

angestrebt werden. Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und zur Minimierung von Risiken sind strategische Komponenten der nachhaltigen Entwicklung.

- 2) *Der Grundsatz der Vorsicht.* Wenn die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Gesundheitsschäden nicht ausgeschlossen werden kann, sollten Risiken durch die Anwendung des Grundsatzes der Vorsicht auf ein Minimum reduziert werden. Dies bedeutet, daß man sich im Zweifelsfall auf das schlimmstmögliche Ergebnis und die höchstmöglichen Risiken und ihre Prävention bzw. ihr Management einstellen sollte. Typische Beispiele sind Gefahren durch gefährliche chemische Stoffe und biologische Agenzien.
- 3) *Der Grundsatz der Prävention.* Ziel des Arbeitsschutzes in jedem Bereich und auf jeder Ebene sollte in erster Linie die rechtzeitige Verhütung von Gefahren und nicht die anschließende Behandlung ihrer Auswirkungen sein.
- 4) *Der Grundsatz der Partnerschaft.* Die Partnerschaft sollte einerseits auf klar abgegrenzten Verantwortungsbereichen beruhen, andererseits eine effiziente und kontinuierliche Zusammenarbeit staatlicher Organe und Stellen mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer umfassen. Auch im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz und der Welt der Arbeit stehende Bereiche wie Brandschutz, Umweltschutz, öffentliche Gesundheit, soziale Sicherheit, Produktsicherheit und Verbraucherschutz sollten Berücksichtigung finden.

Die strategischen Ziele des Programms sollen gewährleisten, daß kurz- und langfristige Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sozial vertretbare Grenzen nicht überschreiten. Zum Erreichen dieser Ziele ist es erforderlich, Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen sowie Ausmaß und Schwere arbeits- oder arbeitsumweltbedingter Krankheiten zu verringern und eine Arbeitsumwelt zu schaffen, die dem körperlichen und seelischen Wohlbefinden dient.

Im Nationalen Programm sind über 30 Vorschläge für Maßnahmen aufgeführt, die im Fünfjahreszeitraum durchgeführt werden sollen. Allerdings werden keine Zielvorgaben für die Verringerung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Verletzungen und Krankheiten gemacht. Ein Vorschlag besteht darin, bei den Arbeitgebern durch Änderungen des Versicherungssystems ein stärkeres finanzielles Interesse an der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit wachzurufen. Diese Änderungen würden folgendes umfassen: Erweiterung der Klassifizierung von Berufskrankheiten und Anwendung auf die selbstständig Erwerbstätigen; Harmonisierung mit dem internationalen Recht und dem Recht der Europäischen Union; Verbesserungen des Systems der Arbeitsschutzausbildung; berufliche Rehabilitation; Stärkung der Forschung; Schaffung eines öffentlichen Arbeitsschutzinformationssystems mit spezieller Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, um Arbeitgebern und Arbeitnehmern rasch relevante professionelle und kostengünstige Informationen zu bieten; sowie letztlich Anhebung des Niveaus und der Effizienz der Arbeitsaufsicht.

Die Europäische Union

Im Jahr 2002 legte die Europäische Union im Rahmen ihrer sozialpolitischen Agenda eine Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006 fest.

Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen war das Ziel, das sich die Europäische Union selbst im Jahr 2000 setzte. Gesundheit und Sicherheit sind zweifelsfrei wesentliche Bestandteile der Qualität der Arbeit. Obgleich in der Europäische Union die Anzahl der Arbeitsunfälle von 1994 bis 1998 um 10 Prozent zurückgegangen ist, sind die absoluten Zahlen nach wie vor hoch: über 5.000 Todesfälle und 4,8 Millionen Unfälle, die mehr als drei Ausfalltage zur Folge hatten. Darüber hinaus ist in bestimmten Mitgliedsstaaten und Branchen seit 1999 ein erneuter Anstieg der Unfallzahlen festzustellen. In diesem Jahr gab es als Folge von Unfällen oder gesundheitlichen Problemen 500 Millionen Ausfalltage. In der Europäischen Union waren nahezu 350.000 Personen wegen Arbeitsunfällen oder Gesundheitsschädigungen zu einem Berufs- oder Arbeitsplatzwechsel oder zur einer Verringerung ihrer Arbeitszeit gezwungen.

Die neue Gemeinschaftsstrategie weist drei innovative Merkmale auf:

- Sie geht vom globalen Konzept des Wohlbefindens bei der Arbeit aus, wobei sie die Veränderungen in der Arbeitswelt und das Auftreten neuer, insbesondere psychosozialer Risiken berücksichtigt. Sie zielt auf eine Verbesserung der Qualität der Arbeit ab, wofür eine gesunde und sichere Arbeitsumgebung eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt.

- Sie beruht auf der Stärkung und Konsolidierung einer Kultur der Prävention der Risiken, auf der Kombination verschiedener politischer Instrumente – Rechtsvorschriften, Sozialer Dialog, innovative Vorgehensweisen und Ermittlung vorbildlicher Praktiken, soziale Verantwortung der Unternehmen, wirtschaftliche Anreize – und auf dem Aufbau von Partnerschaften zwischen allen Akteuren im Bereich Gesundheit und Sicherheit.
- Sie zeigt, daß eine ehrgeizige Sozialpolitik ein Wettbewerbsfaktor ist und daß im Gegensatz dazu „Nichtpolitik“ Kosten verursacht, die Wirtschaft und Gesellschaft schwer belasten.

Des weiteren werden in der Strategie die bei der Entwicklung von Politiken und Durchführung von Aktionsplänen zu berücksichtigenden Faktoren erörtert, angefangen mit dem Wandel in der Arbeitswelt. Hierzu zählen der Übergang Europas zu einer wissensbasierten Wirtschaft, die zunehmende Feminisierung der Gesellschaft, die Alterung der Erwerbsbevölkerung, der Wandel der Beschäftigungsformen, insbesondere eine starke Zunahme befristeter Arbeitverhältnisse, und Veränderungen bei Gefahren, z.B. das Entstehen neuer Krankheiten wie Streß und Angstzustände.

Schließlich wird erklärt, daß die Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz mit der Tätigkeit Internationaler Organisationen wie der IAO und der WHO abgestimmt werden muß.

Anhang II

Schlußfolgerungen über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes – eine globale Strategie

1. Die Größenordnung der globalen Auswirkungen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie der großen industriellen Katastrophen im Hinblick auf menschliches Leid und die damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Kosten ist seit langer Zeit auf Ebene des Arbeitsplatzes und auf nationaler und internationaler Ebene Anlaß zu Sorge. Zwar wurden auf allen Ebenen erhebliche Anstrengungen unternommen, um dieses Problem in den Griff zu bekommen, dennoch schätzt die IAO, daß jedes Jahr über zwei Millionen Arbeitnehmer durch Arbeitsunfälle und berufsbedingte Erkrankungen ums Leben kommen, und global nimmt diese Zahl weiter zu. Der Arbeitsschutz ist für die IAO seit ihrer Gründung im Jahr 1919 eine Frage von zentraler Bedeutung, und er ist nach wie vor eine Grundvoraussetzung für die Realisierung der Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit.
2. Zusätzlich zu den vorhandenen Maßnahmen zur Verhütung und Kontrolle von Gefahren und Risiken müssen neue Strategien und Lösungen entwickelt und angewandt werden, und zwar ebenso für allgemein bekannte Gefahren und Risiken, beispielsweise im Zusammenhang mit gefährlichen Stoffen, Maschinen und Werkzeugen und manueller Handhabung, wie für neu auftretende Probleme, z.B. biologische Gefahren, psychosoziale Gefahren und Muskel-Skelett-Erkrankungen. Da der Arbeitsschutz außerdem seiner Natur nach Teil der sozialen Beziehungen ist, unterliegt er als solcher den gleichen Kräften des Wandels, die im nationalen und globalen Kontext vorherrschen. Die Auswirkungen demographischer Faktoren und der Bevölkerungsdynamik, Beschäftigungsverlagerungen und Veränderungen der Arbeitsorganisation, die Geschlechterdifferenzierung, der Umfang, die Struktur und die Lebenszyklen von Unternehmen sowie der rasche technologische Fortschritt sind Beispiele für die wichtigen Fragen, die zu neuen Arten oder Strukturen von Gefahren, Expositionen und Risiken führen. Bei der Entwicklung einer angemessenen Reaktion auf diese Probleme sollte der kollektive Fundus an Wissen, Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren in diesem Bereich zugrunde gelegt und genutzt werden. Arbeitsschutzmaßnahmen dienen dazu, eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung zu schaffen und zu unterhalten; außerdem können solche Maßnahmen die Qualität, die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern.
3. Zwar gibt es effektive rechtliche und technische Werkzeuge, Methodologien und Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen, notwendig ist jedoch auch ein stärkeres allgemeines Bewußtsein für die Bedeutung des Arbeitsschutzes sowie ein hohes Maß an politischem Engagement für die effektive Umsetzung nationaler Arbeitsschutzsysteme. Bemühungen zur Bewältigung von Arbeitsschutzproblemen – auf internationaler oder nationaler Ebene – sind oft zersplittert und verstreut und weisen daher nicht das Maß an Kohärenz auf, das notwendig wäre, um effektive Wirkungen zu erzielen. Daher ist es notwendig, dem Arbeitsschutz auf internationaler, nationaler und betrieblicher Ebene höhere Priorität einzuräumen und alle Sozialpartner zu verpflichten, Mechanismen für eine fortgesetzte Verbesserung nationaler Arbeitsschutzsysteme zu initiieren und zu unterhalten. Angesichts ihrer dreigliedrigen Beteiligung und ihres anerkannten globalen Mandats im Bereich des Arbeitsschutzes verfügt die IAO über besonders gute Voraussetzungen, um mit einer solchen Strategie in der Welt der Arbeit konkrete Ergebnisse zu erzielen.

4. Eckpfeiler einer globalen Arbeitsschutzstrategie sind die Schaffung und der Unterhalt einer nationalen präventiven Arbeitsschutzkultur und die Einführung eines Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement. Eine nationale präventive Arbeitsschutzkultur ist eine Kultur, in der das Recht auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung auf allen Ebenen respektiert wird, wo Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch ein System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten aktiv an der Erstellung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung mitwirken und wo dem Grundsatz der Prävention höchste Priorität eingeräumt wird. Die Schaffung und der Unterhalt einer präventiven Arbeitsschutzkultur erfordern es, daß alle verfügbaren Mittel genutzt werden, um hinsichtlich der Konzepte von Gefahren und Risiken und der Frage, wie diese verhütet oder kontrolliert werden können, das allgemeine Bewußtsein, die Kenntnisse und das Verständnis zu verbessern. Ein Arbeitsschutzmanagement-Systemansatz auf betrieblicher Ebene wurde vor kurzem in den Richtlinien der IAO für Arbeitsschutzmanagementsysteme (ILO/OSH 2001) dargestellt. Ausgehend von diesem Konzept und der dazugehörigen Methodologie tritt die globale Arbeitsschutzstrategie dafür ein, beim Management nationaler Arbeitsschutzsysteme einen Systemansatz zu verfolgen.

Ein Aktionsplan der IAO zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

I. Förderung, Sensibilisierung und Fürsprache

5. Die Unterstützung und Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur ist eine Grundvoraussetzung, um die Leistungsfähigkeit im Bereich des Arbeitsschutzes langfristig zu verbessern. Zu diesem Zweck können mehrere Strategien verfolgt werden. Da die Förderung einer solchen Präventivkultur weitgehend eine Frage der Führung ist, muß die IAO in bezug auf verschiedene Initiativen die Rolle eines Fürsprechers übernehmen. Daher sollte die IAO:
 - für die Einführung einer jährlichen Veranstaltung oder Kampagne (Welttag oder eine Arbeitsschutzwoche) eintreten, um das Bewußtsein für die Bedeutung des Arbeitsschutzes zu verbessern und das Recht der Arbeitnehmer auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung zu fördern. Bei einer solchen Initiative sollte auch der von den Arbeitnehmern seit 1984 am 28. April begangene Gedenktag berücksichtigt werden;
 - nach Wegen zur Stärkung der Visibilität der IAO und ihrer Urkunden suchen;
 - eine globale Wissens- und Sensibilisierungskampagne auf den Weg bringen, in deren Mittelpunkt die Förderung des Konzepts des „fundierten Arbeitsschutzmanagement“ steht als dem wirksamsten Weg zum Erzielen einer starken und nachhaltigen präventiven Arbeitsschutzkultur auf nationaler wie auf betrieblicher Ebene;
 - internationale Tagungen zur Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur strategisch nutzen, z.B. den alle drei Jahre stattfindenden Weltkongreß für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, der gemeinsam von der IAO und der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit veranstaltet wird;
 - intern eigene Richtlinien zu Arbeitsschutzmanagementsystemen umsetzen;
 - die Einführung nationaler Arbeitsschutzprogramme durch höchste staatliche Stellen fördern.

II. Urkunden der IAO

6. Der Entwicklung einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Bereich des Arbeitsschutzes festlegt, sollte Vorrang eingeräumt werden. Diese Urkunde sollte in erster Linie gewährleisten, daß dem Arbeitsschutz auf nationalen Agenden Vorrang eingeräumt wird, und das politische Engagement zur Entwicklung nationaler Strategien zur Verbesserung des Arbeitsschutzes in einem dreigliedrigen Kontext auf der Grundlage einer präventiven Arbeitsschutzkultur und des Managementsystemansatzes fördern. Als übergreifende Urkunde, deren Inhalt eher fördernder als präskriptiver Art ist, würde sie auch dazu beitragen, den Wirkungsgrad vorhandener aktueller Urkunden der IAO zu erhöhen und nationale Arbeitsschutzsysteme, einschließlich Gesetzgebung, Hilfsmaßnahmen und Rechtsdurchsetzung, kontinuierlich zu verbessern. Eine derartige praktische und konstruktive Urkunde sollte u.a. folgendes fördern: das

Recht der Arbeitnehmer auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung; die entsprechenden Verantwortlichkeiten von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern; die Einrichtung dreigliedriger Konsultationsmechanismen für den Arbeitsschutz; die Ausarbeitung und Durchführung nationaler Arbeitsschutzprogramme, die sich auf die Grundsätze der Einschätzung und des Managements von Gefahren und Risiken auf betrieblicher Ebene stützen; Initiativen zur Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur; die Mitwirkung und Vertretung der Arbeitnehmer auf allen relevanten Ebenen. Überschneidungen mit Bestimmungen vorhandener Urkunden sollten vermieden werden. Um einen diesbezüglichen Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren im Bereich des Arbeitsschutzes zu ermöglichen, sollte die Urkunde einen Mechanismus für die Meldung von Leistungen und Fortschritten vorsehen.

7. Was Neufassungen betrifft, so sollte der Neufassung des Übereinkommens (Nr. 119) über den Maschinenschutz, 1963, der Empfehlung (Nr. 118) betreffend den Maschinenschutz, 1963, und der Neufassung der Empfehlung (Nr. 4) betreffend den Schutz der Frauen und Jugendlichen gegen Bleivergiftung, 1919, der Empfehlung (Nr. 6) betreffend den weißen Phosphor, 1919, des Übereinkommens (Nr. 13) über Bleiweiß (Anstrich), 1921, des Übereinkommens (Nr. 136) über Benzol, 1971 und der Empfehlung (Nr. 144) betreffend Benzol, 1971, auf konsolidierte Weise durch ein Protokoll zum Übereinkommen (Nr. 170) über chemische Stoffe, 1990, Priorität eingeräumt werden.
8. Zur Stärkung der Relevanz von Urkunden der IAO sollte der Ausarbeitung neuer Urkunden in den Bereichen Ergonomie und biologische Gefahren höchste Priorität eingeräumt werden. Außerdem sollte auch der Ausarbeitung eines neuen Instruments über den Maschinenschutz in Form einer Richtlinienensammlung Priorität eingeräumt werden. Ferner sollte geprüft werden, ob arbeitsbezogene psychosoziale Gefahren für zukünftige Tätigkeiten der IAO in Frage kommen.
9. Der Arbeitsschutz ist ein Bereich, der sich in technischer Hinsicht ständig weiter entwickelt. Die auszuarbeitenden hochrangigen Urkunden sollten sich daher auf wesentliche Grundsätze konzentrieren. Anforderungen, die schnell veraltet sind, sollten durch detaillierte Handlungshilfen in Form von Richtlinienensammlungen und technischen Leitlinien behandelt werden. Die IAO sollte eine Methodologie für eine systematische Aktualisierung derartiger Richtlinienensammlungen und Leitlinien entwickeln.

III. Technische Unterstützung und Zusammenarbeit

10. Es ist wichtig, den Entwicklungsländern und den Übergangsländern technische Beratung und finanzielle Unterstützung im Hinblick auf die rechtzeitige Stärkung ihrer innerstaatlichen Kapazitäten und Programme auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes zu gewähren. Dies ist besonders wichtig im Rahmen der raschen Veränderungen in der globalen Wirtschaft und Technologie. Bei der Entwicklung von Programmen der technischen Zusammenarbeit sollte den Ländern Vorrang eingeräumt werden, in denen der Bedarf an Unterstützung am größten ist und in denen ein eindeutiges Engagement für nachhaltige Maßnahmen vorhanden ist, z.B. in Form von eingeleiteten innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen. Die Formulierung und Durchführung von Projekten der technischen Zusammenarbeit, ausgehend von einer Bedarfsschätzung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, ist diesbezüglich ein effektiver Weg. Wenn immer möglich, sollten diese Projekte auf regionaler Ebene einen Multiplikatoreffekt haben und sich langfristig selbst tragen. Die IAO sollte zusammen mit ihren Mitgliedsgruppen besondere Anstrengungen unternehmen, um sich um die Unterstützung von Geberländern und -institutionen sowie um innovative Finanzierungsquellen für diese Zwecke zu bemühen, und außerdem die Zahl der Arbeitsschutzexperten in den Regionen erhöhen. Die mit Projekten der technischen Zusammenarbeit gewonnenen Erfahrungen sollten umfassend ausgetauscht werden, insbesondere auf der regionalen Ebene.
11. Die Formulierung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme, die von der IAO in den letzten Jahren gefördert worden ist, ist ein wirksamer Weg zur Konsolidierung der innerstaatlichen dreigliedrigen Bemühungen um die Verbesserung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme. Die Billigung und Inangriffnahme eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramms durch die höchste staatliche Stelle, beispielsweise den Staatschef, die Regierung oder das Parlament, hätten erhebliche Auswirkungen auf die Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsschutzkapazitäten und die Mobilisierung nationaler und internationaler Ressourcen. Es ist unerlässlich, für die aktive Beteiligung der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und aller in Frage kommenden staatlichen Institu-

tionen an der Formulierung und Durchführung des Programms zu sorgen. Das Programm sollte auf der Grundlage der Errungenschaften und Bedürfnisse jedes Landes entwickelt werden und auf die Verbesserung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme sowie der Leistungsfähigkeit des Arbeitsschutzes abzielen.

12. Die innerstaatlichen Arbeitsschutzprogramme sollten wesentliche Aspekte umfassen, wie die innerstaatliche Politik, ein Engagement und eine Vision auf hoher Ebene, die öffentlich zum Ausdruck gebracht und dokumentiert werden, eine innerstaatliche Strategie, die die Entwicklung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils, Zielvorgaben, Indikatoren, Verantwortlichkeiten und Ressourcen umfassen würde, und die staatliche Führung. Solche Programme würden die innerstaatlichen Regierungsressorts und ihre Arbeitsaufsichts- und Durchsetzungssysteme, die Arbeitsschutz-Dienstleistungsstrukturen, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervverbände, die sich auf den Arbeitsschutz konzentrieren, die Informationszentren und -netzwerke, die übergreifenden Bildungs- und Ausbildungssysteme, die Forschungs- und Analysestrukturen, die Systeme für die Entschädigung und Rehabilitation von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, die die Prämien nach individuellem Schadensverlauf festsetzen und Anreize vorsehen, die freiwilligen und dreigliedrigen Programme und Strukturen sowie die Förderungsarbeit stärken.
13. Bei der Entwicklung von Methodologien zur Unterstützung der Einrichtung und Durchführung von innerstaatlichen Arbeitsschutzprogrammen sollte die Ausarbeitung geeigneter und praktischer Einsatz-, Verfahrens- und Leistungsindikatoren in Erwägung gezogen werden, die als Werkzeug für die Evaluierung des Fortschritts durch die Mitgliedsgruppen sowie als Grundlage für die periodische Überprüfung und Bestimmung künftiger Prioritäten für Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten dienen sollen.
14. Die Kapazitäten und das Fachwissen der Außendienststrukturen der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes sollten gestärkt werden, um den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen in diesem Bereich besser gerecht werden zu können. Die Kommunikationsmittel zwischen der Zentrale des IAA und ihren Außenämtern sollten rationalisiert und verbessert werden, um sicherzustellen, daß die verfügbaren Länderdaten für die Planung und Entwicklung von Projekten analysiert und wirksam genutzt werden können.

IV. Entwicklung, Management und Verbreitung von Wissen

15. Im Bereich des Arbeitsschutzes sind ausreichende Kapazitäten zur Entwicklung, Verarbeitung und Verbreitung von Wissen, das den Bedürfnissen der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gerecht wird – seien es internationale Normen, innerstaatliche Gesetzgebung, technische Leitfäden, Methodologien, Unfall- und Krankheitsstatistiken, vorbildliche Praktiken, Bildungs- und Ausbildungswerkzeuge, Forschung oder Gefahren- und Risikoabschätzungsdaten, in welchem Medium, in welcher Sprache und in welchem Format sie auch immer benötigt werden –, eine Voraussetzung für die Bestimmung der wesentlichen Prioritäten, die Entwicklung in sich geschlossener und relevanter Strategien und die Durchführung innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme. Die IAO sollte weiterhin ihre Mittel verbessern, um den Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung ihrer Kapazität in diesem Bereich behilflich zu sein und ihren spezifischen Bedürfnissen gerecht werden, insbesondere bei der Einrichtung oder Stärkung der innerstaatlichen Zentren und der Kooperationszentren des Internationalen Arbeitsschutzzentrums der IAO (CIS) und der Verknüpfung dieser Zentren durch das Internet zur Schaffung regionaler Netzwerke und eines globalen Arbeitsschutzinformations-Austauschsystems, das auch als Rückgrat eines globalen Gefahrenwarnsystems dienen könnte.
16. Als Grundlage für Entscheidungen und Maßnahmen sollte die IAO die Forschung über bestimmte vorrangige Gegenstände im Bereich des Arbeitsschutzes fördern, vorzugsweise in Zusammenarbeit mit anderen interessierten Organisationen.
17. Freier Zugang zu den Arbeitsschutzinformationen der IAO für alle, die sie benötigen, sollte durch alle verfügbaren Verbreitungsmittel und Netzwerke wie CD-ROM und das Internet gewährt werden. Die Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Übersetzung von wesentlichen Arbeitsschutzdokumenten und -materialien in lokale Sprachen ist unerlässlich. Die IAO sollte mit anderen interessierten Organisationen und Gremien bei der Integration der Informationszentren und Netzwerke der IAO in umfassendere globale Arbeitsschutzinformationsnetzwerke zusammenarbeiten, die dazu bestimmt sind, den Mitgliedsgruppen leichten Zugang

zu grundlegenden und qualitativ hochstehenden und mehrsprachigen Arbeitsschutzinformationen und -datenbanken zu verschaffen, insbesondere in den Bereichen Arbeitsschutzgesetzgebung, fachliche und wissenschaftliche Beratung, Ausbildungs- und Bildungsmaterial und vorbildliche Praktiken. Der Austausch erfolgreicher Erfahrungen und Ansätze unter allen mit Arbeitsschutzfragen befaßten Personen ist die wirksamste Methode, um die Entwicklung von praktischen Präventivmaßnahmen für neue und traditionelle Probleme zu erleichtern. Der Zugang zu solchem Wissen sollte es der IAO auch leichter machen, wichtige Tendenzen zu ermitteln und ihre Instrumente entsprechend zu aktualisieren.

18. Die IAO sollte zu internationalen und nationalen Bemühungen um die Entwicklung von abgestimmten Methoden für die Erhebung und Analyse von Daten über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten beitragen. Die Methodologien sollten auch so gestaltet werden, daß sie die Mitgliedsgruppen bei Verfahren zur Sammlung, Analyse, Verarbeitung und Verbreitung von Informationen und der Verwendung zuverlässiger Informationen bei Planungs-, Prioritätenfestsetzungs- und Entscheidungsprozessen unterstützen.
19. Es ist unbedingt erforderlich, das Bewußtsein für Arbeitsschutzfragen durch Bildungsmaßnahmen generell zu stärken, anfangen in Schulen und anderen Bildungsstätten. Darüber hinaus benötigen bestimmte Gruppen eine fortgeschrittene Arbeitsschutzbildung und -ausbildung, darunter Führungskräfte, Aufsichtskräfte, Arbeitnehmer und ihre Vertreter sowie die für Fragen der Sicherheit und Gesundheit zuständigen staatlichen Bediensteten.
20. Die IAO sollte praktische und benutzerfreundliche Ausbildungsmaterialien und -methoden, die sich auf den „Ausbildung-der-Ausbilder-Ansatz“ stützen, zu Schlüsselaspekten der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit entwickeln und die Fähigkeiten der Außendienststrukturen der IAO im Bereich der Verbreitung von Arbeitsschutzinformationen und der Vermittlung von Ausbildung verbessern, insbesondere diejenigen der Ausbildungszentren der IAO. Die IAO sollte die Entwicklungsländer bei der Schaffung einschlägiger Arbeitsschutz-Ausbildungsmechanismen unterstützen, um alle Arbeitnehmer und ihre Vertreter und alle Arbeitgeber zu erreichen. Das Schwergewicht sollte auf der Unterstützung von Präventivmaßnahmen und auf der Suche nach praktischen Lösungen liegen. Benachteiligte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sollten besonders berücksichtigt werden. Das Ausbildungspaket der IAO Arbeitsverbesserungen in Kleinunternehmen (WISE) ist in vielen Ländern eingesetzt worden, was zu konkreten Verbesserungen in Unternehmen geführt hat. WISE und andere Ausbildungsmaterialien sollten weiter verbessert und weiten Kreisen kostengünstig zugänglich gemacht werden. Auf geeigneter Ebene sollten Arbeitsschutzlehrpläne ausgearbeitet werden.

V. Internationale Zusammenarbeit

21. Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Gremien, die mit verschiedenen Tätigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes befaßt sind, insbesondere mit der WHO, hat sich als ein sehr wirksames Mittel erwiesen, um sicherzustellen, daß die Werte und Auffassungen der IAO berücksichtigt und als Grundlage für die Entwicklung von technischen Normen und Methodologien im Bereich des Arbeitsschutzes verwendet werden. Mit dieser Zusammenarbeit steht die IAO im Mittelpunkt der globalen Netzwerke und Allianzen, die wesentliche Mechanismen für die Aufrechterhaltung der Aktualität ihrer Fachwissensbasis sowie für die Beeinflussung anderer Gremien sind. Sie ist auch ein sehr wirksames Mittel, um sicherzustellen, daß sich die Mandate ergänzen und Doppelarbeit vermieden wird, und sie eröffnet Möglichkeiten für Experten aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkreisen, Einfluß zu nehmen auf Ergebnisse außerhalb des Mandats der IAO.
22. Wenn Maßnahmen getroffen werden, um die Sichtbarkeit, die Leistungsfähigkeit und den Einfluß der IAO auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes weiter zu verbessern, sollte erwogen werden, eine periodische Überprüfung der Tätigkeiten in diesem Zusammenhang durchzuführen und dem Verwaltungsrat des IAA über die wesentlichen Fragen und Ergebnisse Bericht zu erstatten. Diese Art von Zusammenarbeit sollte weiter gefördert und verstärkt werden, insbesondere in Bereichen, in denen mehrere Organisationen gemeinsame Interessen und Mandate haben und in denen die Ergebnisse von Tätigkeiten den Mitgliedsgruppen der IAO zugute kommen, wie die Arbeiten des Gemeinsamen IAO/WHO-Ausschusses für Gesundheit am Arbeitsplatz, des Internationalen Programms für chemische Sicherheit, des Interinstitutionellen Programms für den umweltverträglichen Umgang mit Chemikalien und der Internationalen

Kommission für Arbeitsmedizin (ICOH). Im Rahmen der laufenden Bemühungen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen entwickelt das Zwischenstaatliche Forum für chemische Sicherheit derzeit einen strategischen Ansatz für ein integriertes Chemikalienmanagement. Die IAO sollte einen Beitrag zu dieser Arbeit leisten und für eine umfassende Mitwirkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an diesem Prozeß sorgen, damit deren Auffassungen und Interessen gebührend berücksichtigt werden. Das Endergebnis dieses Prozesses sollte den Entscheidungsgremien der IAO zur Prüfung vorgelegt werden.

Allgemeine Erwägungen

23. Bei der Entwicklung und Umsetzung der globalen Strategie sollte die IAO besondere Anstrengungen im Hinblick auf Länder unternehmen, die einen besonders großen Bedarf an Unterstützung haben und die gewillt sind, ihre Arbeitsschutzkapazitäten zu stärken. Weitere Mittel, die auf innerstaatlicher Ebene als Teil der Strategien zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf der Unternehmensebene, einschließlich KMUs und Betrieben der informellen Wirtschaft, und für verletzte Arbeitskräfte, einschließlich Jugendliche, Behinderte und Wanderarbeitnehmer, und selbständig Erwerbstätige in Betracht gezogen werden könnten, sind folgende: Erweiterung des Geltungsbereichs der gesetzlichen Anforderungen, Stärkung der Kapazitäten der Durchsetzungs- und Aufsichtssysteme und Bündelung dieser Kapazitäten im Hinblick auf die Bereitstellung von fachlichem Rat und fachlicher Unterstützung im Bereich des Arbeitsschutzes; die Verwendung von finanziellen Anreizen; Initiativen zur Stärkung der Verbindungen zwischen den Systemen der gesundheitlichen Grundversorgung und der Gesundheit am Arbeitsplatz; die Einführung von Gefahren- und Risikokonzepten in den Schullehrplänen und den Bildungssystemen allgemein (Prävention durch Bildung) als ein wirksames Mittel zur Schaffung einer starken und dauerhaften Kultur der Sicherheits- und Gesundheitsvorsorge auf kontinuierlicher Basis. Eine weitere Überlegung ist die Notwendigkeit, daß Gleichstellungsfragen im Kontext von Arbeitsschutznormen und anderen Instrumenten sowie Managementsystemen und -verfahren berücksichtigt werden müssen. Innerhalb des Amtes sollte die generelle Einbeziehung von Arbeitsschutzbelangen in andere IAO-Tätigkeiten verbessert werden. Außerdem sollte der integrierte Ansatz schrittweise in allen anderen Tätigkeitsbereichen der IAO angewendet werden. Schließlich sollte die Bereitstellung ausreichender Mittel zur Durchführung dieses Aktionsplans ernstlich geprüft werden.

Anhang III

IAO-Arbeitsschutzurkunden – Ratifikationen und Status

In den folgenden Tabellen werden gemäß dem Beschluß des Verwaltungsrats auf der Grundlage der Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen des Ausschusses für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen (LILS/WP/PRS) in chronologischer Reihenfolge Übereinkommen, Empfehlungen und Richtlinienensammlungen aufgeführt, mit Angabe des Status der Übereinkommen und Empfehlungen.

Übereinkommen

Urkunde	Ratifikationen (Stand 1.3.04)	Status
Übereinkommen (Nr. 13) über Bleiweiß (Anstrich), 1921	62	neuzufassen
Übereinkommen (Nr. 27) über die Gewichtsbezeichnung an auf Schiffen beförderten Frachtstücken, 1929	65	neuzufassen
Übereinkommen (Nr. 45) über die Untertagearbeiten (Frauen), 1935	97	Interimsstatus
Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947	130	aktuelle Urkunde
Protokoll von 1995 zum Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947	10	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 115) über den Strahlenschutz, 1960	47	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 119) über den Maschinenschutz, 1963	50	neuzufassen
Übereinkommen (Nr. 120) über den Gesundheitsschutz (Handel und Büros), 1964	49	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 127) über die höchstzulässige Traglast, 1967	25	neuzufassen
Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969	41	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 136) über Benzol, 1971	36	neuzufassen
Übereinkommen (Nr. 139) über Berufskrebs, 1974	35	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 148) über die Arbeitsumwelt (Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen), 1977	41	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 152) über den Arbeitsschutz bei der Hafendarbeit, 1979	20	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981	41	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 161) über die betriebsärztlichen Dienste, 1985	22	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 162) über Asbest, 1986	27	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 167) über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988	17	aktuelle Urkunde

Urkunde	Ratifikationen (Stand 1.3.04)	Status
Übereinkommen (Nr. 170) über chemische Stoffe, 1990	11	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 174) über die Verhütung von industriellen Störfällen, 1993	9	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 176) über den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995	20	aktuelle Urkunde
Übereinkommen (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001	3	aktuelle Urkunde
Protokoll von 2002 zum Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981	2	aktuelle Urkunde

Empfehlungen

Urkunde	Status
Empfehlung (Nr. 3) betreffend die Verhütung des Milzbrandes, 1919	neuzufassen
Empfehlung (Nr. 4) betreffend den Schutz der Frauen und Jugendlichen gegen Bleivergiftung, 1919	neuzufassen
Empfehlung (Nr. 6) betreffend den weißen Phosphor, 1919	neuzufassen
Empfehlung (Nr. 31) betreffend die Verhütung von Arbeitsunfällen, 1929	Interimsstatus
Empfehlung (Nr. 81) betreffend die Arbeitsaufsicht, 1947	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 82) betreffend die Arbeitsaufsicht (Bergbau und Verkehr), 1947	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 97) betreffend den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, 1953	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 102) betreffend Sozialeinrichtungen, 1956	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 114) betreffend den Strahlenschutz, 1960	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 115) betreffend Arbeiterwohnungen, 1961	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 118) betreffend den Maschinenschutz, 1963	neuzufassen
Empfehlung (Nr. 120) betreffend den Gesundheitsschutz (Handel und Büros), 1964	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 128) betreffend die höchstzulässige Traglast, 1967	neuzufassen
Empfehlung (Nr. 133) betreffend die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 144) betreffend Benzol, 1971	neuzufassen
Empfehlung (Nr. 147) betreffend Berufskrebs, 1974	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 156) betreffend die Arbeitsumwelt (Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen), 1977	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 160) betreffend den Arbeitsschutz bei der Hafendarbeit, 1979	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 164) betreffend den Arbeitsschutz, 1981	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 171) betreffend die betriebsärztlichen Dienste, 1985	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 172) betreffend Asbest, 1986	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 175) betreffend den Arbeitsschutz im Bauwesen	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 177) betreffend chemische Stoffe, 1990	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 181) betreffend die Verhütung von industriellen Störfällen, 1993	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 183) betreffend den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 192) betreffend den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001	aktuelle Urkunde
Empfehlung (Nr. 194) betreffend die Liste der Berufskrankheiten, 2002	aktuelle Urkunde

Richtliniensammlungen

- Berufsbedingte Exposition gegenüber in der Luft befindlichen gesundheitsschädlichen Stoffen, 1980
- Sicherheit bei der Verwendung von Asbest, 1984
- Arbeitsschutz in Kohlebergwerken, 1986
- Strahlenschutz der Arbeitnehmer (ionisierende Strahlen), 1987
- Sicherheit, Gesundheit und Arbeitsbedingungen beim Technologietransfer in Entwicklungsländer, 1988
- Arbeitsschutz im Tagebau, 1991
- Verhütung von industriellen Störfällen, 1991
- Arbeitsschutz im Baugewerbe, 1992
- Sicherheit bei der Verwendung von chemischen Stoffen bei der Arbeit, 1993
- Aufzeichnung und Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1996
- Umgang mit alkohol- und drogenbezogenen Fragen in der Arbeitsstätte, 1996
- Schutz der personenbezogenen Arbeitnehmerdaten, 1997
- Arbeitsschutz bei der Forstarbeit, 1998
- Technische und ethische Richtlinien für die Überwachung der Arbeitnehmer-Gesundheit, 1998
- Sichere Verwendung synthetischer glasfaserhaltiger Isolierwolle (Glaswolle, Steinwolle, Schlackenwolle), 2001
- Leitlinien für Arbeitsschutzmanagement-Systeme, 2001
- Umgebungsfaktoren in der Arbeitsstätte, 2001
- HIV/AIDS und die Welt der Arbeit, 2002
- Arbeitsschutz in den Nichteisenmetallindustrien, 2003

Anhang IV

Mögliche Elemente eines innerstaatlichen Arbeitsschutzprofils

1. Gesetzlicher Rahmen für den Arbeitsschutz.
2. Mechanismen für die Überprüfung der innerstaatlichen Politik.
3. Koordinations- und Kooperationsmechanismen (auf innerstaatlicher und betrieblicher Ebene).
4. Zuständige innerstaatliche Stellen mit Verantwortung für die Umsetzung des Arbeitsschutzes.
5. Mechanismen für die Sicherstellung der Einhaltung der Arbeitsschutzgesetzgebung, einschließlich Inspektionssystemen.
6. Technische Normen, Leitlinien und Managementsysteme für den Arbeitsschutz.
7. Arbeitsschutz-Information und -Beratungsdienste.
8. Bildungs-, Ausbildungs- und Sensibilisierungsstrukturen.
9. Arbeitsschutzdienste.
10. Entschädigungs- oder Versicherungssysteme (Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten).
11. Arbeitsschutz-Forschungsinstitute und Arbeitsschutz-Labors.
12. Spezialisierte fachliche, medizinische und wissenschaftliche Einrichtungen mit Verbindungen zu verschiedenen Arbeitsschutzaspekten.
13. Gesamtzahl der im Bereich des Arbeitsschutzes tätigen Personen, wie staatliche Arbeitsschutzinspektoren und -beauftragte, Betriebsärzte und Industriehygieniker.
14. Statistiken über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.
15. Politiken und Programme von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.
16. Regelmäßige und fortlaufende Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz, einschließlich der internationalen Zusammenarbeit.
17. Allgemeine Daten: demographische Daten, Alphabetisierungsraten, Arten der Wirtschaftssektoren und Prozentsatz der Erwerbstätigen, Wirtschaftsdaten.
18. Sonstige einschlägige Informationen.