Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung 2011

Bericht V

Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978–92–2–723109–1 (print)
ISBN 978–92–2–723110–7 (web)
ISSN 0251–4095

Erste Auflage 2011

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. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.
Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Formatiert von TTG: Verweis H:\Word\German\confrep\ILC100(2011)\V\ILC100-V[2011-1-124]-Ge.docx
Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt in Genf, Schweiz

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung v

Einleitung 1

Hintergrund 1

Ziel und Inhalt des Berichts 2

Kapitel 1. Internationale Arbeitsnormen auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht 5

Arbeitsverwaltung 5
Arbeitsaufsicht 6

Kapitel 2. Arbeitsverwaltung 11

Konzepte und Terminologie 11
Ursprünge und Entwicklung 11
Die Arbeitsverwaltung und die IAO 12
Innerstaatliche Arbeitsverwaltungssysteme 14
Organisation der Arbeitsministerien 18
Institutionelle Kapazität der Arbeitsverwaltung 20
Wirkung erfordert kritische Masse 26
Neue Tätigkeitsbedingungen 27
Politische Handlungsfähigkeit der Arbeitsministerien 32
Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung 40
Ein Beispiel für Modernisierung: Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung 49

Kapitel 3. Neue Technologien für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht 63

Kapitel 4. Arbeitsaufsicht 69

Die Zentralbehörde und ihre Koordinierungsrolle 69
Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsichtsämtern 72
Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder Verwaltungsstellen 74
Konsultationen mit den Sozialpartnern 77
Öffentlich-private Initiativen 79
Traditionelle Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht 81
Neue Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht in einer sich verändernden Welt 94
Verbesserung der administrativen und rechtlichen Aktionsmittel 107

Kapitel 5. IAO-Strategie für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht 119

Eine erneuerte Zielvorstellung der IAO 119
Verwirklichung dieser Zielvorstellung durch technische Hilfe des IAA 120

Vorgeschlagene Diskussionspunkte 125

Anhänge

I. Geschlechtsdifferenzierte Daten über Arbeitsinspektoren, ausgewählte Länder..... 127

II. Leistungsziffern von Arbeitsaufsichtssystemen, ausgewählte Länder..... 128

Zusammenfassung

Auf seiner 308. Tagung im Juni 2010 beschloss der Verwaltungsrat, einen Gegenstand über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht zur allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2011) aufzunehmen.

Ziel dieses Berichts ist es, einen Überblick über aktuelle Herausforderungen und künftige Perspektiven der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht zu geben und wichtige Aktionsbereiche sowohl für die innerstaatlichen Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme als auch für die IAO aufzuzeigen. In Anbetracht des breiten Spektrums von Einrichtungen und Tätigkeiten, die unter den Oberbegriff Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht fallen, konzentriert sich dieser Bericht auf ausgewählte Bereiche.

Erstens, während Tätigkeiten der Arbeitsverwaltung wie Normensetzung, Beschäftigungspolitik, Sozialschutz und sozialer Dialog im Rahmen von wiederkehrenden Diskussionen oder Gesamtberichten regelmäßig in der IAO behandelt werden, werden übergreifende institutionelle Fragen und Fragen der Verwaltungsführung selten angesprochen. Zweitens, während z. B. Arbeitsvermittlungsdienste, Ausbildungseinrichtungen oder Sozialversicherungsstellen häufig erörtert werden, werden die Arbeitsministerien selbst, die in den meisten Ländern im Mittelpunkt der Arbeitsverwaltung stehen, weitgehend ignoriert. Drittens, da die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften eine wesentliche Voraussetzung für wirksame Arbeitspolitiken ist, muss die Arbeitsaufsicht als ein Eckpfeiler der Arbeitsverwaltung angesehen werden.

Internationale Arbeitsnormen

Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht sind fest in den internationalen Arbeitsnormen verankert. Das Übereinkommen (Nr. 150) und die Empfehlung (Nr. 158) über die Arbeitsverwaltung, 1978, enthalten eine Reihe von allgemeinen Bestimmungen, in denen die Rolle, die Aufgaben und der Aufbau der innerstaatlichen Systeme der Arbeitsverwaltung festgelegt werden. Das Übereinkommen und die Empfehlung (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, zusammen mit dem Übereinkommen (Nr. 129) und der Empfehlung (Nr. 133) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, schaffen die Grundlage für die Entwicklung eines Arbeitsaufsichtssystems, das flexibel genug ist, um unterschiedlichen innerstaatlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Der Bericht erörtert die Hauptmerkmale dieser und anderer wichtiger Urkunden und beschreibt die Aussichten für weitere Ratifikationen, vor allem im Lichte der Aktivitäten, die der Verwaltungsrat im November 2009 zur Förderung derjenigen Normen beschlossen hat, die unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten als besonders bedeutsam angesehen werden, darunter auch die Übereinkommen Nr. 81 und 129.

Herausforderungen und Perspektiven

Neue Tätigkeitsbedingungen

Der Bericht erörtert, wie sich das Umfeld, in dem die Arbeitsverwaltung tätig ist, in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt hat, sodass sich die öffentlichen Verwaltungen zu einer Überprüfung ihrer Organisation, ihrer Rolle und ihrer Funktionsmodelle veranlasst sahen. Auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung hatten diese Veränderungen gegensätzliche Auswirkungen. Manche nationalen Arbeitsverwaltungen konnten ihre Existenzberechtigung überzeugend unter Beweis stellen und ihre Position stärken. In anderen Fällen wurden die Arbeitsverwaltungen jedoch geschwächt und scheinen ihren Einfluss und ihre Existenzberechtigung verloren zu haben, was eine Neubewertung ihrer Relevanz und Rolle erfordert.

Darüber hinaus hat die Wirtschaftskrise einen externen Impuls für die Neufestlegung der Rolle und der Arbeitsmethoden der Arbeitsverwaltung geliefert. Die größeren Verantwortlichkeiten, die den Arbeitsministerien und ihren Einrichtungen seit Sommer 2008 übertragen wurden, haben die Herausforderungen in den Vordergrund gerückt, mit denen die innerstaatlichen Arbeitsverwaltungssysteme auf institutionellem Gebiet und im Bereich der Verwaltungsführung schon konfrontiert waren und auch in den kommenden Jahren weiter konfrontiert sein werden. Der Bericht macht deutlich, dass die Arbeitsverwaltungen in diesem neuen und schwierigen Umfeld eine Strategie des Wandels verfolgen müssen, die vorangetrieben wird durch die grundlegenden Prinzipien guter Verwaltungsführung, Partizipation, Transparenz, Gerechtigkeit, Inklusivität, Effektivität, Rechenschaftspflicht und Rechtstaatlichkeit.

Politische Handlungsfähigkeit der Arbeitsministerien

In den meisten Ländern sind verschiedene Ministerien und andere öffentliche Stellen für die Ausarbeitung und Durchführung der Arbeitspolitik verantwortlich. In den letzten Jahren kam es zu zahlreichen Regierungsumbildungen, Politikübertragungen und Ressort-Umverteilungen, bei denen die Arbeitsministerien manchmal traditionelle Aufgaben an andere Ministerien abgeben mussten. Diese Tendenz hält bis heute an.

Der Bericht vertritt die Auffassung, dass die Zukunft der Arbeitsministerien und ihr spezifisches Mitspracherecht in Politikangelegenheiten von ihrer Fähigkeit abhängt, sinnvolle Partnerschaften mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden aufrechtzuerhalten und weiterhin als wichtigster Kanal und Befürworter des sozialen Dialogs innerhalb der Regierung zu fungieren. Eine weitere Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Arbeitsministerien auch künftig im Zentrum umfassenderer wirtschaftspolitischer Debatten stehen, ist die Stärkung ihrer Rolle bei der Koordinierung der verschiedenen Elemente der innerstaatlichen Arbeitspolitik. Es zeigt sich jedoch, dass zwar viele Regierungen innerstaatliche Politiken im Bereich der öffentlichen Gesundheit, der Bildung oder der industriellen Entwicklung beschlossen haben, dass es jedoch nur wenige Beispiele für die Einbeziehung der Arbeitsministerien in die Ausarbeitung solcher Politiken gibt.

Die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung

In vielen Ländern wurde die institutionelle Kapazität durch Personalabbau und Einschränkung der finanziellen Mittel als Ergebnis früherer Strukturanpassungs- und Haushaltsmaßnahmen geschwächt. Während zahlreiche Arbeitsverwaltungen die Nachwirkungen dieser Anpassungspolitiken heute noch spüren, stellt der Bericht fest, dass nicht

alle betroffenen Länder die gleichen Erfahrungen machten. Manche Länder haben diese negativen Auswirkungen überwunden und ein erneuertes Bekenntnis zur Relevanz der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht als Fundament für gute Verwaltungsführung und wirtschaftliche Entwicklung abgelegt.

Zwar stellt der Mangel an Finanzmitteln ein zentrales Problem dar, aber die Aufmerksamkeit sollte sich auch auf die bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und eine bessere Gesamtleitung der Arbeitsverwaltung richten. Der Bericht zeigt, dass es Raum für Verbesserungen gibt, indem unzulängliche Leitungsstrukturen, schlechtes Personalmanagement, unzureichende Forschungstätigkeiten, Datenerhebungen und -analysen oder auch die unzulängliche Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) angegangen werden.

Die Mitgliedstaaten arbeiten an einer Verbesserung der administrativen Effizienz, namentlich bei den öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen, z. B. durch die Einführung moderner Managementmethoden, die den Unzulänglichkeiten der traditionellen „bürokratischen“ Modelle entgegenwirken. Diese Reformen betonen die Rechenschaftspflicht durch Leistungsmessungen bei den öffentlichen Institutionen.

Ein weiterer Trend, der durch den Bericht hervorgehoben wird, ist die Dezentralisierung und Übertragung von Arbeitsverwaltungsdiensten an Kommunalverwaltungen. Dieser Trend erklärt sich durch die Bemühungen um Effizienz, zusätzliche Einsparmöglichkeiten und Verbesserungen bei der Leistungserbringung. Dies sollte jedoch nicht die Fähigkeit der Zentralbehörde untergraben, entsprechend dem Übereinkommen Nr. 150 weiterhin eine Koordinierungsrolle wahrzunehmen.

Hinsichtlich der Bewältigung der gestiegenen Nachfrage und der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt stellt der Bericht fest, dass die Arbeitsverwaltungen Wege für eine engere Zusammenarbeit mit dem Privatsektor prüfen müssen. Öffentlich-private Partnerschaften können verschiedene positive Effekte haben, wie etwa Verbesserung der Leistungserbringung und Zugang zu hochqualifiziertem Fachwissen und neuer Technologie. Sie erfordern jedoch auch eine regelmäßige Überwachung und strikte Evaluierung ihrer Wirksamkeit und ihrer Kosten.

Ein Beispiel für Modernisierung: Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung

Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung ist ein einzigartiges Beispiel dafür, wie eine der frühesten und traditionsreichsten Komponenten des Arbeitsverwaltungssystems sich immer wieder an ein verändertes Umfeld angepasst und ihre Aufgaben neu organisiert hat. Der Bericht untersucht einige dieser wichtigen Transformationen im Hinblick auf institutionelle Strukturen und Kapazitäten wie auch auf Methoden der Verwaltungsführung und Leistungserbringung.

In den Industrieländern war das wichtigste Ziel dieser Neuorganisation eine bessere Kohärenz zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik und die stärkere Übertragung von Verantwortung an lokale Institutionen. Der Bericht stellt fest, dass sich in den Entwicklungsländern die Anstrengungen auf den Aufbau moderner öffentlicher Arbeitsmarktverwaltungen und die Schließung von Kapazitätslücken konzentrierten.

Um auf veränderte Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren, unternahmen zahlreiche öffentliche Arbeitsmarktverwaltungen eine Umstrukturierung ihrer Tätigkeiten und machten sich dabei neue Technologien, empirische Belege und politische Perspektiven zunutze. Trotz Unterschieden zwischen einzelnen Ländern wiesen dem Bericht zufolge

viele dieser Veränderungen gemeinsame Züge auf, hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Übergang zu Leistungsmanagement.

Die Rechtfertigung öffentlicher Ausgaben ist nicht der einzige Grund dafür, dass die Leistungsmessung auch in Zukunft für die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung von zentraler Bedeutung sein wird. Der Bericht erläutert, dass die zunehmende Auslagerung ihrer Dienstleistungen ein weiteres Argument für präzise Leistungsmessung und strikte Rechenschaftspflicht darstellt. Die Rahmenbedingungen für die Regulierung der Vertragsverhältnisse zwischen Regierung und Anbietern unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, ein ideales Modell gibt es nicht. Der Bericht beschreibt jedoch die verschiedenen Vor- und Nachteile der Heranziehung privater Dienstleistungsanbieter und kommt zu dem Schluss, dass die IAO gut dafür gerüstet ist, ihre Mitgliedstaaten, die sich ein Bild von den Vorteilen und Fallstricken der Auslagerung von Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung machen wollen, zu unterstützen.

Neue Technologien für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

Während des letzten Vierteljahrhunderts hat die großflächige Einführung von Personalcomputern und die zunehmende Vernetzung durch Internet und mobile Kommunikation die Verwaltungsführung und Leistungserbringung der Regierungen, einschließlich der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämter, enorm verändert.

Der Bericht stellt fest, dass jede dieser Technologien dazu beitragen kann, politische Entscheidungsträger und Öffentlichkeit einander näher zu bringen und eine transparente politische Arbeit zu erleichtern. Die neuen Technologien bieten auch das Potenzial, die Leistungserbringung zu beschleunigen, während sie gleichzeitig den Nutzern mehr Zugriff bei Bedarf und Fernzugriff ermöglichen. IKT kann auch die internen Managementsysteme der Institutionen der Arbeitsverwaltung verbessern, namentlich die Programmierung, Haushaltsplanung und Personalverwaltung. In gewissem Umfang kann die Informationstechnologie sogar die Schließung, Verkleinerung oder Umsiedlung von Außenstellen kompensieren. Besonders wichtig ist, dass IKT die Verwaltung und Weitergabe von Kenntnissen und Informationen erleichtern kann, vor allem zwischen der Zentralbehörde und ihren dezentralisierten Büros.

In den Entwicklungsländern kann der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, die an den technischen Entwicklungsstand eines Landes angepasst sind, die Kommunikation zwischen Dienstleistungsanbietern und Kunden substanziell verbessern (z. B. durch Mobiltelefone). Der Bericht weist jedoch darauf hin, dass bei der Einführung neuer Technologien in der Arbeitsverwaltung nach wie vor große Ungleichheiten zwischen verschiedenen Ländern bestehen. Auch kann diese Einführung ihrerseits neue Probleme aufwerfen, wie etwa die Notwendigkeit zusätzlicher Ausbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter, Kosten im Zusammenhang mit der Wartung und Erneuerung von Software und Geräten sowie Besorgnisse über die Sicherheit privater oder vertraulicher Informationen.

Arbeitsaufsicht am Scheideweg

Die Arbeitsaufsicht ist ein unverzichtbarer Teil des Arbeitsverwaltungssystems und nimmt die grundlegende Aufgabe wahr, für die Durchsetzung des Arbeitsrechts und die wirksame Einhaltung seiner Vorschriften zu sorgen. Der Mangel an zentraler Koordination in manchen Ländern erschwert jedoch die Förderung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften. Der Bericht vertritt die Auffassung, dass die Koordinierung der

verschiedenen Aufsichtsorgane innerhalb des Arbeitsverwaltungssystems ein wirksames Vorgehen auf allen Ebenen verbessern und einen ersten Schritt für den Aufbau einer modernen Arbeitsaufsicht darstellen könnte.

Letztlich ist die Durchsetzung eine Aufgabe, die in den Verantwortungsbereich der Regierung fällt. Der Bericht zeigt jedoch, dass in den zurückliegenden Jahrzehnten immer mehr Initiativen auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung von Unternehmen entstanden sind. Es gibt ein gewisses Risiko, dass diese privatwirtschaftlichen Initiativen die Funktion der öffentlichen Arbeitsaufsicht unterlaufen könnten, indem sie eine Abhängigkeit von privater Überwachung schaffen, die die Fähigkeit der staatlichen Aufsichtsämter zur Wahrnehmung ihres Mandats schwächt.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können wesentlich dazu beitragen, die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Arbeitsstätte zu verbessern, vor allem durch Engagement und Bewusstseinsbildung bei ihren Mitgliedern. Sie können auch als strategische Partner zur Ausgestaltung der Prioritäten und Aktivitäten der Arbeitsaufsichtsämter auf der Grundlage einer soliden Zusammenarbeit beitragen.

Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden, einschließlich Polizei-, Sozialversicherungs- oder Steuerbehörden, spielt bei der Verbesserung der Effektivität der Arbeitsaufsichtsämter eine wichtige Rolle. Der Bericht weist darauf hin, dass insbesondere in Europa verschiedene Vereinbarungen und Protokolle unterzeichnet und gemeinsame oder kombinierte Inspektionen verschiedener Verwaltungsstellen durchgeführt wurden, eine Möglichkeit zur besseren Nutzung begrenzter Ressourcen, die zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Traditionelle Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht

Im November 2006 ermittelte ein Verwaltungsratsdokument [1] über Strategien und Praxis im Bereich der Arbeitsaufsicht die wichtigsten Herausforderungen, denen sich die Arbeitsaufsichtsämter gegenüber sehen. Die meisten dieser Herausforderungen sind weit verbreitet und kehren immer wieder. Der vorliegende Bericht regt an, dass im Rahmen eines globalen Ansatzes effektive, auf vorbildlichen Praktiken beruhende Vorschläge erarbeitet werden sollten, die zu Abhilfemaßnahmen führen könnten.

Die Institutionen der Arbeitsaufsicht, vor allem diejenigen in Entwicklungsländern, stehen hinsichtlich des Aufbaus und der Erhaltung wirksamer Arbeitsverwaltungssysteme vor zahlreichen und einzigartigen Herausforderungen. Diese schwierigen Bedingungen können zu ethischen Problemen beitragen, die die Integrität und Unabhängigkeit des Personals bedrohen und die öffentliche Schutzfunktion der Arbeitsaufsichtsämter untergraben.

Eine besondere Herausforderung ist die Durchsetzung des Arbeitsrechts in der informellen Wirtschaft. Bestimmte Tätigkeitsbereiche, wie z. B. hauswirtschaftliche Arbeit, stellen die Arbeitsaufsichtsinspektoren vor Schwierigkeiten, etwa im Zusammenhang mit dem Recht auf Privatsphäre in Haushalten. Die Inspektoren stehen auch vor der Herausforderung, die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften an Arbeitsplätzen zu fördern, die bewusst den Blicken entzogen werden und daher schwer aufzuspüren sind (z. B. im Agrar- und Bausektor).

[1] IAA: *Strategien und Praxis im Bereich der Arbeitsaufsicht*, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/ESP/3.

Des Weiteren stellt der Bericht fest, dass Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Risikoprävention immerwährende und sich ständig weiterentwickelnde Probleme darstellen, denen durch ein generelles und nachhaltiges Vorgehen begegnet werden sollte, im Einklang mit dem Grundsätzen für Arbeitsschutz, die im Übereinkommen (Nr. 155) über Arbeitsschutz, 1981, und im Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, niedergelegt sind.

Die Regulierung und Prävention von Kinder- und Zwangsarbeit sind vorrangige Anliegen in vielen Ländern, vor allem dort, wo die nicht regulierte, informelle Wirtschaft nicht von der Tätigkeit der Inspektoren erfasst wird. Außerdem hat die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen zu einem stärkeren Bewusstsein für die Notwendigkeit geführt, geschlechtsbezogene Diskriminierung bei den Arbeitsbedingungen, insbesondere der Entlohnung, sowie Diskriminierung aus anderen Gründen (etwa wegen der Rasse, der nationalen Abstammung oder des HIV/Aids-Status) anzugehen und zu beseitigen. Der Bericht beschreibt innovative Ansätze und Strategien, die von den Arbeitsaufsichtsdiensten in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen und den Sozialpartnern durchgeführt werden und die traditionelle Methoden mit neuen Technologien verbinden.

Neue Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht in einer sich verändernden Welt

Angesichts der Transformationsprozesse in der Welt der Arbeit aufgrund von Gesetzesreformen oder Veränderungen bei den Unternehmens- und Beschäftigungspraktiken sahen sich die Inspektoren zu Anpassungen gezwungen, um auf der Höhe der Zeit und effektiv zu bleiben. Neue Technologien bringen neue Kategorien von Arbeitsplätzen hervor, sodass die Überwachung der Arbeitsbedingungen durch traditionelle Methoden immer schwieriger wird. Um auf die zunehmende Komplexität industrieller Prozesse, Arbeitsschutzprobleme, neue Krankheiten und physische und mentale Belastungen reagieren zu können, benötigt die Arbeitsaufsicht neue Qualifikationen und Präventionsstrategien.

Der Bericht stellt fest, dass neue Beschäftigungsformen, die Praxis der Auslagerung von Dienstleistungen und komplexe Lieferketten die täglichen Aufgaben der Inspektoren erschwert haben. Benötigt werden globale Ansätze, Verbesserungen bei der Datenerhebung sowie Kampagnen unter Einbeziehung der Sozialpartner, der Medien und spezialisierter Inspektoren. Während der weltweiten Wirtschaftskrise führten Unternehmen und Regierungen eine Vielzahl von Strategien zur Veränderung der Arbeitsbedingungen ein. Daraufhin haben verschiedene Länder die Überwachung der Regelungen für Lohnzahlung und Arbeitszeit in die Schwerpunktbereiche ihrer innerstaatlichen Inspektionspläne einbezogen.

Der Bericht zeigt, dass die Arbeitsaufsichtsämter angesichts einer zunehmenden Verlagerung der Prioritäten zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft neue Programme und Ansätze in Bereichen wie grüne Arbeitsplätze und Überwachung der Umwelt entwickeln.

Die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ist seit den 1990er Jahren ein wichtiges Anliegen und hat heute angesichts der Auswirkungen der Wirtschaftskrise noch mehr an Bedeutung gewonnen. Die Regierungen führen Maßnahmen durch, um dieses Problem zu bewältigen, z. B. durch wirksame Arbeitsaufsichtskampagnen in bestimmten Sektoren. Verschiedene Länder haben auch die anzuwendenden Sanktionen verstärkt. In anderen hat die Existenz nicht angemeldeter Arbeit zur Schaffung von

Verwaltungsstrukturen geführt, die die Aufgabe haben, dieses Phänomen zu bekämpfen. Mehrere Länder haben Förderkampagnen für die Regularisierung nicht angemeldeter Arbeitskräfte unternommen, anstatt sich auf Inspektionen der Arbeitsaufsichtsämter zu verlassen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass solche Ansätze die Möglichkeit bieten, Legalisierungsprogramme als Alternative und Ergänzung zu verstärkten Durchsetzungsmaßnahmen heranzuziehen.

Verbesserung der administrativen und rechtlichen Aktionsmittel

Planung, Programmierung und Berichterstattung sind grundlegende Voraussetzungen für die Schaffung einer kohärenten und objektiven Grundlage für eine Arbeitsaufsicht, die auf die vorhandenen Arbeitsbedingungen reagiert und geografische Bereiche oder Sektoren ermittelt, in denen gezieltes Handeln erforderlich ist. Der Bericht weist jedoch darauf hin, dass in den meisten Arbeitsaufsichtsämtern Daten für Verwaltungsunterlagen auf nationaler Ebene ohne Anwendung von Standardkriterien erhoben werden. Hinzu kommt, dass nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten nur selten vorhanden sind. Eine verbesserte Planung und Programmierung erfordert eine erhebliche Verbesserung der Qualifikationen der Inspektoren im Rahmen einer gut konzipierten Ausbildungsstrategie. Durch die Einbindung der Sozialpartner auf Makroebene könnten ebenfalls gezieltere Maßnahmen gefördert werden.

Der Bericht weist darauf hin, dass Zwangsmaßnahmen nur eines der Aktionsmittel sind, die den Inspektoren zur Förderung bzw. in diesem Fall Durchsetzung der Einhaltung von Rechtsvorschriften zur Verfügung stehen. Das übergreifende Ziel, die Einhaltung von Vorschriften zu fördern, kann durch Zwangs- und Abhilfemaßnahmen ergänzt werden, wenn diese genau auf die regulatorischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten des jeweiligen Landes zugeschnitten sind. Es ist außerordentlich wichtig, dass die Aufsichtsämter angemessene Zwangsmaßnahmen und Verfahren für die Verhängung und Durchsetzung von Geldstrafen festlegen, sowie auch zeitnahe Gerichtsverfahren, die den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verfahrens folgen. Allgemein herrscht jedoch die Auffassung vor, dass Abschreckungsmaßnahmen allein nicht ausreichen. Stattdessen sollte eine gute Mischung aus Präventiv- und Zwangsmaßnahmen zum Einsatz kommen. Selbstbewertungen, im Vorfeld von Überwachungstätigkeiten durchgeführte Bewertungen sowie Überwachungsmaßnahmen können ebenfalls zur Schaffung einer Einhaltungskultur beitragen.

IAO-Strategie für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

Das Thema Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht hat in den letzten Jahren auf nationaler und internationaler Ebene immer stärkere Beachtung gefunden. Der Bericht erinnert daran, dass dies zum einen auf die gestiegene Bedeutung zurückzuführen ist, die der Ausarbeitung und Durchführung innerstaatlicher Arbeitspolitiken zur Bewältigung der Herausforderungen und Chancen der Globalisierung zukommt, und zum anderen auf die jüngste globale Wirtschaftskrise, die entsprechende Antworten erforderte.

Die IAO hat die Bedeutung der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht als wichtige Grundlagen guter Regierungs- und Verwaltungsführung schon seit langem erkannt. Die IAO-Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung bekräftigte die Notwendigkeit, die IAO verstärkt zur Unterstützung ihrer Mitglieder zu

befähigen, die sich um die Verwirklichung der Ziele der Organisation bemühen, indem sie dem Arbeitsrecht und den Arbeitsinstitutionen Effektivität verleihen und die Arbeitsaufsichtssysteme stärken. Der Bericht stellt fest, dass dieses von neuem bekräftigte Ziel, die innerstaatlichen Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssysteme zu verbessern, im April 2009 zur Schaffung des IAA-Programms Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht (LAB/ADMIN) geführt hat.

LAB/ADMIN leitet die Tätigkeiten des Internationalen Arbeitsamts auf dem Gebiet der technischen Unterstützung und Beratung für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht. Um die Hilfe für die Mitgliedsgruppen zu verbessern, werden die im Amt vorhandenen Fachkenntnisse mobilisiert und Netzwerke herangezogen, an denen verschiedene technische Sektoren und Regionen beteiligt sind. Der Bericht beschreibt, wie sich LAB/ADMIN bei der Konzeption und Durchführung seiner technischen Hilfe auf systematische Evaluierungen des Bedarfs der Institutionen und Dienste der einzelnen Länder stützt und dabei die nationalen Aktionspläne berücksichtigt.

Die technischen Produkte und Maßnahmen der IAO zur Unterstützung der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht müssen anhand guter Ergebnisse und Praktiken, die unabhängig evaluiert werden, fortlaufend verbessert werden. Der Bericht stellt fest, dass die IAO sich auch darum bemühen sollte, Forschungslücken zu schließen, die bisher, mit der bemerkenswerten Ausnahme der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, nicht das Interesse der Forscher geweckt haben.

Schließlich beleuchtet der Bericht eine Reihe globaler Allianzen und Netzwerke, die zum Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken zwischen den nationalen Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssystemen beitragen. Die IAO hat bisher schon eine zentrale Rolle bei der Stärkung dieser Kooperationsplattformen durch die Förderung internationaler Initiativen und wirksamer Koordinierungsmechanismen gespielt und wird dies auch in Zukunft tun.

Einleitung

Hintergrund

1. Der Notwendigkeit solider Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssysteme Rechnung zu tragen, gehört zu den vorrangigen Anliegen der IAO seit ihrer Gründung. Die Bedeutung starker und leistungsfähiger Arbeitsinstitutionen im Kontext der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird von der Verfassung der IAO, der Erklärung von Philadelphia sowie der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (Erklärung von 2008) anerkannt und in zahlreichen Übereinkommen, Empfehlungen und sonstigen Urkunden der IAO weiter ausgeführt.

2. Der Wert eines wirksamen und effizienten Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystems ist auch in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert. In der Tat sind die Ziele dieser Agenda, wie in der Erklärung von 2008 anerkannt, „unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“ [1]. Die vier strategischen Ziele der Agenda müssen durch einen ganzheitlichen und integrierten Organisationsansatz der Arbeitsministerien gestützt werden.

3. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Notwendigkeit solider Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssysteme erneut deutlich gemacht. Der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2009 angenommene Globale Beschäftigungspakt bezeichnet die Stärkung der Kapazitäten von Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht als „ein wichtiges Element bei integrativen Maßnahmen in Bezug auf Arbeitnehmerschutz, Soziale Sicherheit, Arbeitsmarktpolitiken und sozialen Dialog“ und als entscheidende Voraussetzung für Krisenbewältigung und Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung [2]. Auch der Konferenzausschuss für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung verwies auf der 99. Tagung (2010) in seinen Schlussfolgerungen darauf, dass die Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsdienste gestärkt werden müssen [3].

4. Vor diesem Hintergrund beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts auf seiner Tagung im Juni 2010, einen Gegenstand über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht zur allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung der 100. Tagung der Konferenz (2011) aufzunehmen. Ferner ersuchte er das Amt, eine Vorlage

[1] Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008, Teil I (B). Teil I (A) iii) der Erklärung verweist auf die Bedeutung der Förderung von sozialem Dialog und Dreigliedrigkeit als der zweckmäßigsten Methode, um dem Arbeitsrecht und Arbeitsinstitutionen Effektivität zu verleihen, wozu auch die Einrichtung effektiver Arbeitsaufsichtssysteme gehört.

[2] IAA: *Überwindung der Krise: Ein globaler Pakt für Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 17 und 26.

[3] IAA: Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Abs. 44, in *Provisional Record* Nr. 18, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, S. 67.

auszuarbeiten, die als Orientierungshilfe für die Aussprache dienen und die zu behandelnden Fragen darlegen sollte.

5. Die durch das Amt erstellte Vorlage [4] wurde im Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrats im November 2010 erörtert, und es wurden Kommentare zum Inhalt und zur Struktur des vorliegenden Berichts unterbreitet. Der Ausschuss betonte die Notwendigkeit eines an guter Praxis orientierten Berichts, der die Aussprache der Konferenz über den Unterstützungsbedarf der Mitgliedsgruppen und die Möglichkeiten technischer Hilfe der IAO für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht bereichern wird.

Ziel und Inhalt des Berichts

6. Ziel dieses Berichts ist es, einen Überblick über jüngste Entwicklungen, aktuelle Herausforderungen und künftige Perspektiven der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssysteme zu geben und wichtige Aktionsbereiche für Regierungen, Sozialpartner und die IAO aufzuzeigen.

7. In Anbetracht des breiten Spektrums von Einrichtungen und Aktivitäten im Rahmen der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht [5] konzentriert sich dieser Bericht auf ausgewählte Themenbereiche. Er gibt zunächst einen Überblick über die internationalen Arbeitsnormen auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht und befasst sich dann mit institutionellen Entwicklungen in nationalen Arbeitsverwaltungssystemen, mit Schwerpunkt auf den Arbeitsministerien. Verschiedene institutionelle Aspekte der Arbeitsverwaltung wurden auch im Zusammenhang mit anderen Tagesordnungspunkten der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert. Jedoch hat sich die Konferenz seit der Annahme des Übereinkommens Nr. 150 im Jahr 1978 nicht mehr mit der übergreifenden Rolle der Arbeitsministerien als entscheidende Politikinstanz innerhalb der Arbeitsverwaltungssysteme beschäftigt.

8. Ein weiterer Schwerpunkt des Berichts sind zwei Bereiche der Arbeitsverwaltung, die für Entwicklungs- wie auch für entwickelte Länder eine große Herausforderung darstellen:

a) Die Kapazität der Arbeitsministerien zur Ausarbeitung und Koordinierung politischer Handlungskonzepte; und

b) die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung durch Anpassung an veränderte Bedingungen und Modernisierung ihrer Managementmethoden, u.a. durch den Einsatz neuer Technologien.

9. Als nächstes befasst sich der Bericht mit der Rolle der Arbeitsaufsicht, einer der zentralen Aufgabenbereiche und organisatorischen Stützen der Arbeitsverwaltung. Er untersucht zuerst die Koordinierungsrolle der zentralen Aufsichtsbehörde und den Ausbau der Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb des Arbeitsaufsichtssystems. Dann beleuchtet er altbekannte und neue Problemfelder im Bereich der Arbeitsaufsicht, wie etwa Arbeitsschutz, umweltbedingte und psychosoziale Risiken, besonders gefährdete Gruppen, Arbeitsverhältnisse, Auswirkungen der jüngsten Wirtschaftskrise, nicht ange-

[4] IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht: Herausforderungen und Perspektiven*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/ESP/3.

[5] Entsprechend den Definitionen im Übereinkommen (Nr. 150) über Arbeitsverwaltung, 1978 (Artikel 1), im Übereinkommen (Nr. 81) über Arbeitsaufsicht, 1947 (Artikel 3), und im Übereinkommen(Nr. 129) über Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969 (Artikel 6).

meldete Erwerbstätigkeit und grenzüberschreitende Arbeitsaufsicht. Ferner behandelt er die den Arbeitsaufsichtsbeamten zur Verfügung stehenden administrativen und rechtlichen Aktionsmittel, die dazu beitragen können, die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften zu verbessern.

10. Schließlich erörtert der Bericht kurz die von der IAO gewährte technische Unterstützung auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht.

Kapitel 1

Internationale Arbeitsnormen auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

Arbeitsverwaltung

11. Das Thema Arbeitsverwaltung spielt in praktisch allen IAO-Normen eine Rolle, sofern diese staatliche Maßnahmen erfordern, die häufig, wenn auch nicht ausschließlich, von Arbeitsministerien und/oder anderen Einrichtungen der Arbeitsverwaltung durchgeführt werden.

12. Den allgemeinen Rahmen für die Arbeitsverwaltung bildet das Übereinkommen Nr. 150 [1], das zusammen mit der Empfehlung Nr. 158 die Rolle, die Aufgaben und die Organisation der innerstaatlichen Arbeitsverwaltungssysteme definiert. Beide Urkunden sind nach wie vor aktuell und für die heutigen sozioökonomischen Bedingungen relevant. Sie sind für alle IAO-Mitgliedstaaten ungeachtet ihres Entwicklungsstands oder der Komplexität ihrer Arbeitsverwaltungssysteme anwendbar.

13. Das Übereinkommen Nr. 150 sieht ein abgestimmtes und wirksames Arbeitsverwaltungssystem vor, das sicherstellt, dass in Tätigkeitsbereichen, die in anderen IAO-Urkunden ausführlicher geregelt sind, eine angemessene Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern erfolgt. Die Besonderheit des Übereinkommens liegt darin, dass es Normen für das Gesamtsystem der Arbeitsverwaltung festlegt, unter Einbeziehung der verschiedenen Stellen und Organe, die sich mit Arbeitspolitik (einschließlich ihrer internationalen Aspekte) befassen und Dienstleistungen und Beratung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereitstellen.

14. Das Übereinkommen Nr. 150 definiert den Ausdruck „Arbeitsverwaltung“ als Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der innerstaatlichen Arbeitspolitik. Mit dem Ausdruck „Systeme der Arbeitsverwaltung“ bezeichnet es alle Organe der öffentlichen Verwaltung, die für die Arbeitsverwaltung verantwortlich oder damit

[1] Das Übereinkommen Nr. 150 wurde von 70 Mitgliedstaaten ratifiziert. Seit der letzten Allgemeinen Erhebung des IAA von 1997 über Arbeitsverwaltung wurden 30 Ratifikationen durch Länder in Afrika (10), Europa und Zentralasien (9), Lateinamerika und der Karibik (7), den arabischen Staaten (2) und in Asien und dem Pazifik (2) registriert. Diese Allgemeine Erhebung von 1997 stellte fest, dass eine Reihe von Gründen die Mitgliedstaaten dazu veranlasst haben, das Übereinkommen Nr. 150 nicht zu ratifizieren. Dazu gehören Zweifel an der Vereinbarkeit der innerstaatlichen Gesetzgebung mit dem Geltungsbereich der Bestimmungen in Artikel 7 des Übereinkommens, der vorsieht, dass, falls die innerstaatlichen Verhältnisse es erfordern, jedes Mitglied die Ausdehnung der Aufgaben des Systems der Arbeitsverwaltung – nötigenfalls stufenweise – auf Erwerbstätigengruppen zu fördern hat, die rechtlich als nicht abhängig Beschäftigte gelten. Als weiterer Grund für die Nichtratifizierung wurde genannt, dass bestimmte Mitgliedstaaten der Auffassung sind, es fehle ihnen an den Personal- und Finanzmitteln, die notwendig wären, um die in Artikel 10 des Übereinkommens genannten Anforderungen für ein effizientes System der Arbeitsverwaltung zu erfüllen. IAA: *Labour administration*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 85. Tagung, Genf, 1997 (General Survey, 1997).

befasst sind (Artikel 1). 1973 erweiterte eine Sachverständigentagung über Arbeitsverwaltung diese Definitionen, indem sie erklärte, dass „der Begriff der Arbeitsverwaltung im weitesten Sinne ausgelegt werden sollte“ und dass er „alle Tätigkeiten umfassen sollte, die von öffentlichen Verwaltungsstellen unternommen werden, um die Regierung bei der Ausarbeitung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung der Arbeitspolitik zu unterstützen“. Die Sachverständigen erläuterten ferner, die Arbeitsverwaltung „sollte das gesamte System von Ministerialbehörden und öffentlichen Stellen umfassen, die durch innerstaatliche Gesetze oder Verordnungen zur Behandlung von Arbeitsangelegenheiten geschaffen wurden, sowie auch den institutionellen Rahmen für die Koordinierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten und für die Anhörung und Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihrer maßgebenden Verbände bei der Ausarbeitung und Entwicklung der Arbeitspolitik bilden“ [2].

15. Das Übereinkommen Nr. 150 nennt bestimmte Aufgaben, die von den Arbeitsverwaltungssystemen im Zusammenhang mit Arbeitsschutz, Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Dienstleistungen für Sozialpartner wahrzunehmen sind [3]. In Ausübung dieser Aufgaben sollen die zuständigen Organe an allen Stufen der Vorbereitung, Durchführung, Koordinierung, Überwachung und Überprüfung der innerstaatlichen Arbeitspolitik mitwirken (Artikel 6, Absatz 1). Die Empfehlung Nr. 158 enthält ausführlichere Bestimmungen zu Themen wie Arbeitsnormen, Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und Arbeitsforschung, die die Mitgliedstaaten für die Politikformulierung heranziehen können.

16. Der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen stellte jedoch fest, dass die Aufzählung der Aufgaben in dem Übereinkommen nicht erschöpfend ist. Zusätzlich zu den oben genannten führt die Allgemeine Erhebung von 1997 weitere wesentliche Aufgaben auf, die in zahlreichen Mitgliedstaaten von der Arbeitsverwaltung wahrgenommen werden. Dazu gehören z. B. Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Soziale Sicherheit, Mechanismen zur Festlegung von Mindestlöhnen sowie die Entwicklung der Humanressourcen [4].

17. Der Grundsatz der Dreigliedrigkeit ist in dem Übereinkommen ebenfalls verankert. Entsprechend sollten die verschiedenen Aufgaben der Arbeitsverwaltung im Geiste der Konsultation, der Zusammenarbeit und der Verhandlung mit den Sozialpartnern durchgeführt werden. Die jüngste Wirtschaftskrise ist ebenfalls ein schlagkräftiges Argument für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen im Rahmen eines dreigliedrigen Dialogs, um sicherzustellen, dass die arbeitspolitischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung im Wege eines transparenten und partizipatorischen Prozesses entwickelt werden.

Arbeitsaufsicht

18. Die Arbeitsaufsicht ist eine der zentralen Aufgaben eines Arbeitsverwaltungssystems und war seit Gründung der IAO Gegenstand der internationalen Normensetzung,

[2] Zitiert in IAA: General Survey, 1997, a.a.O., Abs. 41.

[3] Ebd., Abs. 44 und 45.

[4] Ebd., Kap. II. In der gleichen Allgemeinen Erhebung stellte der Sachverständigenausschuss fest, dass bestimmte Aspekte der innerstaatlichen Arbeitspolitik immer wichtiger werden, wie etwa der Schutz arbeitender Kinder, die Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung bei der Beschäftigung, die berufliche Aus- und Weiterbildung im Allgemeinen sowie speziell für Frauen und andere weniger begünstigte soziale Gruppen und Kategorien, insbesondere junge Menschen, Menschen mit Behinderungen und selbständig Erwerbstätige auf dem Land und in der Stadt (ebd., Abs. 45).

mit entsprechenden Hinweisen im Versailler Vertrag und in der Verfassung der IAO [5]. Zusätzlich zu diesen Gründungsdokumenten hat die IAO im Lauf der Jahre zahlreiche Urkunden angenommen, die sich mit der Struktur und Funktionsweise des Arbeitsaufsichtssystems befassen, entweder ausschließlich [6] oder als wichtiges Element zur Förderung von Prävention und Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften [7].

19. Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, sowie die dazugehörigen Empfehlungen schaffen die Grundlage für ein Arbeitsaufsichtssystem. Die Übereinkommen Nr. 81 und 129 wurden als vorrangige IAO-Übereinkommen eingestuft. Dies bedeutet, dass den Mitgliedstaaten die Ratifizierung eindringlich nahegelegt wird, weil sie für die Funktionsweise des Systems der internationalen Arbeitsnormen besonders wichtig sind. In jüngster Zeit legte die Erklärung von 2008 besonderes Gewicht auf die IAO-Urkunden, die „vom Standpunkt der Regierungsführung als am bedeutendsten angesehen werden und sich auf Dreigliedrigkeit, Beschäftigungspolitik und Arbeitsaufsicht beziehen“ [8]. Zu diesen sogenannten „ordnungspolitischen Übereinkommen“ gehören auch die Übereinkommen Nr. 81 und 129. In Anbetracht der großen Bedeutung, die der Ratifizierung dieser ordnungspolitischen Übereinkommen durch möglichst viele Mitgliedstaaten und ihrer wirksamen Durchführung beigemessen wird, billigte der IAA- Verwaltungsrat im November 2009 einen Aktionsplan für eine Förderkampagne [9]. Im Kontext der jüngsten Wirtschaftskrise erkannte auch der Globale Beschäftigungspakt der IAO die Bedeutung an, die den Urkunden über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht bei der Herbeiführung einer nachhaltigen Erholung zukommt [10].

20. Die hohe Zahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 81 [11] bestätigt das breite Engagement der IAO-Mitgliedstaaten für ein innerstaatliches Arbeitsaufsichtssystem und verstärkt die wichtige Rolle der Arbeitsaufsichtsbeamten als Garanten der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften und des Arbeitnehmerschutzes. Mehrere

[5] Teil XIII des Versailler Vertrags, der die IAO einsetzt, sieht vor, dass „[jeder] Staat einen Aufsichtsdienst einzurichten hat, an dem auch Frauen teilnehmen, um die Durchführung der Gesetze und Vorschriften für den Arbeiterschutz sicherzustellen“. (Versailler Vertrag, Teil XIII, Artikel 427, 9. Punkt. Laut Artikel 10 (2) b) der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation gehört es zu den Aufgaben des Amtes, die Regierungen bei der Verbesserung ihrer Verwaltungspraxis und Arbeitsaufsichtssysteme zu unterstützen: „Vorbehaltlich der Richtlinien, die ihm der Verwaltungsrat geben kann, hat das Amt … den Regierungen auf Wunsch und nach Maßgabe seiner Möglichkeiten jede geeignete Hilfe bei der Vorbereitung der Gesetzgebung auf Grund der Beschlüsse der Konferenz und bei der Vervollkommnung der Verwaltungspraxis und der Aufsichtssysteme zu leisten“.

[6] Empfehlung (Nr. 5) betreffend die Arbeitsaufsicht (Gesundheitsdienst), 1919 (zurückgezogen); Empfehlung (Nr. 20) betreffend die Arbeitsaufsicht, 1923; Übereinkommen (Nr.81) über die Arbeitsaufsicht, 1947; Protokoll von 1995 (P. 81) zum Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht, 1947; Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969; Übereinkommen (Nr. 178) über die Aufsicht über die Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute, 1996.

[7] Insgesamt enthalten 56 Übereinkommen, 1 Protokoll und 49 Empfehlungen mindestens einen Hinweis auf die Arbeitsaufsicht (ohne ad acta gelegte und zurückgezogene Urkunden).

[8] Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964; Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969; und Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976.

[9] IAA: *Ratifizierung und Förderung grundlegender und ordnungspolitischer Übereinkommen der IAO*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/LILS/6 , Anhang.

[10] IAA: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, a.a.O., Abschn. 14 (2).

[11] 141 von 183 Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen Nr. 81 ratifiziert, fünf Ratifikationen wurden seit der letzten Allgemeinen Erhebung zu diesem Thema im Jahr 2006 registriert (Fidschi, Island, Slowakei, Tadschikistan und Trinidad und Tobago).

Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, verzeichnen ermutigende Fortschritte in dieser Richtung [12]. Andere erwägen die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 81, haben jedoch zunächst um technische Unterstützung durch das Amt ersucht [13].

21. Das Protokoll von 1995 zum Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, dehnt den Geltungsbereich des Übereinkommens auf nichtkommerzielle Arbeitsstätten aus, also alle Kategorien von Arbeitsstätten, die nicht als gewerbliche Betriebe oder Handelsbetriebe im Sinne des Übereinkommens angesehen werden [14]. Schätzungen zufolge entfällt ein erheblicher Anteil der heutigen Erwerbstätigen (je nach Land zwischen 10 und 50 Prozent) auf den Sektor der nichtkommerziellen Dienstleistungen [15]. Bislang haben jedoch nur 11 der 141 Länder, die durch das Übereinkommen Nr. 81 gebunden sind, das Protokoll ratifiziert [16]; seit 2000 wurde lediglich eine Ratifikation registriert [17].

22. Verglichen mit der weitreichenden Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 81 sind viel weniger Ratifikationen für das Übereinkommen Nr. 129 eingetragen worden, das sich mit der Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft befasst [18]. Dabei arbeitet in vielen Ländern ein großer Teil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft. Der Sachver-

[12] Auf der Tagung des Verwaltungsrats im November 2010 berichtete das Amt dem Ausschuss für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen, dass mehrere Länder derzeit die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 81 aktiv prüfen, u.a. Kanada, Südafrika, die Tschechische Republik und die Vereinigten Staaten (siehe IAA: *Ratifizierung und Förderung grundlegender und ordnungspolitischer Übereinkommen der IAO*, a.a.O., Abs. 25).

[13] In China und den Philippinen führte das IAA vor kurzem Bedarfsprüfungen in Bezug auf die Arbeitsaufsicht durch, die diesen Prozess voranbringen dürften. Thailand erwägt ebenfalls die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 81 und erwartet technische Unterstützung durch das Amt. Siehe GB.306/LILS/6, a.a.O., Abs. 44-48.

[14] Artikel 1 (2) des Protokolls. Das Protokoll führt diese Definition nicht weiter aus, aber im vorläufigen Bericht des Amtes für die 82. Tagung der Konferenz werden eine Reihe von Berufsfeldern aufgeführt, die durch das Protokoll erfasst werden könnten, wie etwa öffentliche Verwaltung, Streitkräfte, Sanitäts- und Rettungsdienste, Dienste im Bildungsbereich, Verkehrs-, Telekommunikations- und Postdienste, öffentliche Versorgungsunternehmen, Kultur- und Freizeitdienste, religiöse und karitative Einrichtungen (zitiert in IAA: *Labour inspection*, Bericht III (Teil IB), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006 (General Survey, 2006, Abs. 34).

[15] Ebd., Abs. 37.

[16] Aserbaidschan, Finnland, Guyana, Irland, Luxemburg, Republik Moldau, Norwegen, Russische Föderation, Schweden, Vereinigte Republik Tansania und Zypern.

[17] Die Allgemeine Erhebung von 2006 verzeichnete eine Reihe von Gründen, die von Regierungen als Hindernis für eine Ratifizierung des Protokolls von 1995 genannt wurden. Einige verwiesen auf die Schwierigkeit, die von der Urkunde erfassten Tätigkeiten, Unternehmen und Dienstleistungen zu ermitteln, oder auch auf die Tatsache, dass ihre Arbeitsaufsichtsdienste bereits alle Wirtschaftssektoren erfassten, sodass die Ratifizierung des Protokolls überflüssig sei. Andere bevorzugten ein einziges Übereinkommen über Arbeitsaufsicht, das für alle Branchen gelten würde, anstelle mehrerer Urkunden für unterschiedliche Sektoren. Wieder andere gaben an, sie benötigten technische Unterstützung durch die IAO, bevor eine Ratifizierung erwogen werden könne. Weitere Ratifizierungshindernisse waren zum einen die Tatsache, dass die Arbeitsaufsicht über Angestellte von Kommunal- und Provinzbehörden von Aufsichtsämtern der Gebietskörperschaften und nicht des Bundes ausgeübt wird, zum anderen das Fehlen einer Ausschlussklausel im Protokoll für die Aufsicht über religiöse Gemeinschaften und kirchliche Organisationen, aber auch über Kernreaktoren und Offshore-Unternehmen. Ferner wurden die personellen und finanziellen Engpässe bei zahlreichen Arbeitsaufsichtsämtern, vor allem in Entwicklungsländern, als Hinderungsgrund für eine Ratifizierung angeführt. (General Survey, 2006, a.a.O., Kap. X).

[18] Das Übereinkommen Nr. 129 wurde von insgesamt 50 Mitgliedstaaten ratifiziert, sechs davon seit der Allgemeinen Erhebung von 2006 (Albanien, Fidschi, Island, Luxemburg, Slowakei und St. Vincent und die Grenadinen). Andere die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft betreffende IAO-Urkunden sind das Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958, zusammen mit dem dazugehörigen Protokoll (P. 110) und der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 110), sowie das Übereinkommen (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001, mit der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 192). Insbesondere das Übereinkommen Nr. 110, das ausführliche Bestimmungen zur Arbeitsaufsicht enthält, ist nur von zehn Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

ständigenausschuss verwies auf die Notwendigkeit, die Arbeitsaufsicht in diesem Sektor auszubauen, vor allem im Hinblick auf den Schutz junger Arbeitnehmer und die Bekämpfung der Kinderarbeit [19]. Trotz einiger Vorbehalte [20] haben eine Reihe von Ländern Schritte zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 129 eingeleitet. Manche Mitgliedstaaten haben Konsultationen mit den Sozialpartnern oder den Behörden mit dem Ziel der Ratifizierung angekündigt oder planen sie. Andere haben ihre Bereitschaft erklärt, sich unter bestimmten Voraussetzungen – z. B. technische Unterstützung, dreigliedrige Konsultationen, Feststellung der Übereinstimmung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit dem Übereinkommen – erneut mit dem Übereinkommens zu befassen [21].

23. Ein spezifischer Fachbereich, der bei der Setzung internationaler Arbeitsnormen immer wieder im Fokus stand, ist die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, ist für die Tätigkeit der IAO auf diesem Gebiet von zentraler Bedeutung. Viele seiner Bestimmungen werden durch einen breiten Fächer anderer IAO-Urkunden ergänzt und erweitert [22]. Den Arbeitsverwaltungen kommt eine besondere Verantwortung für die Ausarbeitung und den Vollzug der Arbeitsschutzgesetze sowie die Förderung der Einhaltung ihrer Vorschriften zu, insbesondere durch ihre Arbeitsaufsichtssysteme. Die Allgemeine Erhebung von 2009 [23] zeigte, dass in über der Hälfte der erfassten Länder die Arbeitsministerien eine wichtige oder sogar die zentrale Rolle bei der Formulierung und Umsetzung der Arbeitsschutzpolitik spielten. Das Übereinkommen Nr. 155, das von 56 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, legt fest, dass die Durchsetzung der Arbeitsschutzgesetze und -verordnungen durch ein ausreichendes und angemessenes Aufsichtssystem sicherzustellen ist, das sich entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 164) über den Gesundheitsschutz und die medizinische Betreuung der Seeleute an den Bestimmungen der Übereinkommen Nr. 81 und 129 orientieren sollte. Das Übereinkommen Nr. 155 hob auch die Bedeutung einer innerstaatlichen Politik und eines integrierten Systemansatzes zum Arbeitsschutz hervor, ein Aspekt, der im Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, bekräftigt wird. Bislang wurde das Übereinkommen Nr. 187 von

[19] Siehe beispielsweise IAA: *International Labour Standards: A global approach*, 75-jähriges Bestehen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Genf, 2001).

[20] Die Regierungen nannten administrative, technische oder wirtschaftliche Hindernissen als Gründe für die Nichtratifizierung des Übereinkommens Nr. 129. Dazu gehörten die Unvereinbarkeit zwischen innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Bestimmungen des Übereinkommens, z. B. die Tatsache, dass das Arbeitsgesetz landwirtschaftliche Tätigkeiten oder Arbeitskräfte aus seinem Geltungsbereich ausschließt. Andere gaben an, ihr System der Arbeitsaufsicht sei nicht ausreichend entwickelt, um die Anforderungen des Übereinkommens zu erfüllen. Mehrere Länder verwiesen auf die Schwierigkeit, ein Aufsichtssystem speziell für den Landwirtschaftssektor einzurichten, oder auf die Tatsache, dass sie bereits ein innerstaatliches Aufsichtssystem haben, dass alle Bereiche der Wirtschaftstätigkeit einschließt. Andere erklärten, das Übereinkommen Nr. 129 sei angesichts nationaler Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit (Informalität des Sektors, Grundbesitzstruktur) ungeeignet, oder die personellen und finanziellen Ressourcen des Arbeitsaufsichtssystems seien unzureichend und verhinderten daher die Ratifizierung. Siehe General Survey, 2006, a.a.O., Kap. X. Siehe auch GB.306/LILS/6, a.a.O., Abs. 49-60.

[21] Siehe GB.309/LILS/6, a.a.O., Abs. 27-33.

[22] Die IAO hat in den vergangenen 90 Jahren einen bedeutenden Korpus internationaler Urkunden aufgebaut, um die Mitgliedsgruppen bei der Stärkung ihrer Kapazitäten zur Verhütung und Bewältigung von Gefahren und Risiken in der Arbeitsstätte zu unterstützen. Eine vollständige Liste findet sich unter http://www.ilo.org/safework/normative/conventions/lang--en/index.htm. Siehe auch IAA: *Plan of action to achieve widespread ratification and effective implementation of the occupational safety and health instruments (Convention No. 155, its 2002 Protocol and Convention No. 187)*, Verwaltungsrat, 307. Tagung, Genf, März 2010, GB.307/10/2(Rev.).

[23] IAA: *Occupational Safety and Health*, Bericht III (Teil IB), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009 (General Survey, 2009).

16 Mitgliedstaaten ratifiziert. In diesem Zusammenhang sollte auch die vor kurzem angenommene Empfehlung (Nr. 200) über HIV und Aids, 2010, erwähnt werden. Sie verweist auf die Rolle, die die Dienststellen der Arbeitsverwaltung, einschließlich der Arbeitsaufsichtsämter, bei der Umsetzung der Leitlinien der Urkunde übernehmen sollten [24].

24. In Anbetracht der zunehmenden Mobilität der Arbeitskräfte in einer globalisierten Wirtschaft und der vielfältigen Formen der Arbeitsorganisation, die Arbeitsverhältnisse zu Lasten des Arbeitnehmerschutzes verschleiern können, stehen die Arbeitsministerien bei der Wahrnehmung ihrer Schutz- und Vollzugsaufgaben vor besonderen Herausforderungen. Die in jüngerer Zeit angenommene IAO-Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, erkennt diese Herausforderungen an und fordert die zuständigen Stellen auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung und Anwendung der Rechtsvorschriften über das Arbeitsverhältnis sicherzustellen, z. B. durch Arbeitsaufsichtsdienste und deren Zusammenarbeit mit Sozialversicherungs- und Steuerbehörden (Absatz 15).

[24] Abs. 44. Zwar ist Arbeitsschutz von zentraler Bedeutung für die HIV/Aids-Problematik, aber es gibt noch weitere Aufgabenbereiche für die Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme, wie etwa die Ausarbeitung innerstaatlicher Politiken und Programme zum Thema HIV/Aids und die Welt der Arbeit, die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung.

Kapitel 2

Arbeitsverwaltung

Konzepte und Terminologie

25. Wie oben dargelegt, enthalten das Übereinkommen Nr. 150 und die Empfehlung Nr. 158 Leitlinien für die Rolle, die Aufgaben und die Organisation der Arbeitsverwaltung. Diese beiden IAO-Urkunden bilden den einzigen international anerkannten konzeptionellen Rahmen auf diesem Gebiet.

26. Das Übereinkommen Nr. 150 unterscheidet zwischen grundsatzpolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen. Während der Begriff „Arbeitsverwaltung" alle Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der innerstaatlichen Arbeitspolitik bezeichnet, bezieht sich der Begriff „Systeme der Arbeitsverwaltung" auf alle Organe der öffentlichen Verwaltung, die für die Arbeitsverwaltung verantwortlich und/oder damit befasst sind (Artikel 1).

27. Das Übereinkommen Nr. 150 unternimmt nicht den Versuch, das Konzept der „innerstaatlichen Arbeitspolitik" zu definieren. Zum Zweck dieses Berichts und in Übereinstimmung mit der breiten Auslegung des Begriffs Arbeitsverwaltung durch den Sachverständigenausschuss [1] ist der Begriff „innerstaatliche Arbeitspolitik" im weitesten Sinn zu verstehen – alle Arbeitsfragen, die dem Mandat der IAO entsprechen, werden davon erfasst [2].

Ursprünge und Entwicklung

28. Kenntnisse über die Entstehungsgeschichte der Arbeitsverwaltung können dazu beitragen, ihre gegenwärtigen Herausforderungen und künftigen Perspektiven klarer zu erkennen.

29. Die Arbeitsverwaltung als Teil des Regierungshandelns entstand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Arbeitsministerien, Arbeitsaufsichtsämter und andere Institutionen der Arbeitsverwaltung wurden geschaffen, um ein Problem zu bewältigen, das in Europa als „Soziale Frage" oder „Arbeiterfrage" (*question ouvrière)* bzw. in den Vereinigten Staaten als das „Arbeiterproblem" (*Labour Problem*) bezeichnet wurde [3]. Ursprünglich hatte die Arbeitsverwaltung eine Schutz- und Regulierungsfunktion. Ihr

[1] IAA: General Survey, 1997, a.a.O., Abs. 41.

[2] Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Begriff „Arbeitspolitik" von den innerstaatlichen Arbeitsverwaltungen häufig in restriktiverem Sinn verwendet wird und sich nur auf arbeitsrechtliche Schutzvorschriften bezieht.

[3] Das Arbeiterproblem wurde von Präsident Theodore Roosevelt in einer Rede vor dem Kongress der Vereinigten Staaten beschrieben als „das wichtigste Problem, mit dem sich dieses Land, ja sogar die ganze zivilisierte Welt auseinandersetzen muss". Botschaft des Präsidenten an den Senat und das Repräsentantenhaus, 3. Dez. 1901.

Ziel war es, die Arbeitsmärkte durch systematische und kontinuierliche staatliche Maßnahmen zu regulieren, die die Arbeitsbedingungen verbessern und den Ausgleich der Interessen zwischen Arbeitgebern und der Arbeitnehmern sicherstellen sollten. Die Wahrung des sozialen Friedens und die Vermeidung großer sozialer Konflikte [4] waren die zentrale Motivation der Regierungen, die nach und nach Arbeitsinstitutionen einrichteten – von kleinen Aufsichtsämtern und Arbeitsämtern bis zu voll ausgebauten Arbeitsministerien [5].

30. Die Arbeitsverwaltung passte sich nicht nur an veränderte Bedingungen und neue Erfordernisse an, sie musste auch auf wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten reagieren [6]. Am augenfälligsten in der Nachkriegsgeschichte der Arbeitsverwaltungen war ihre Mitwirkung an innerstaatlichen Entwicklungsmaßnahmen. Da die Arbeitsministerien sich zunehmend für Beschäftigungsförderung und Sozialschutz engagierten, gingen sie über ihre ursprüngliche Funktion hinaus, die auf den Erlass und die Durchsetzung von Rechtsvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer sowie die Sanktionierung der Nichteinhaltung begrenzt war, und übernahmen eine größere Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung ihres Landes [7]. So wurde die Arbeitsverwaltung zu einem wichtigen Instrument des Regierungshandelns. Sie beteiligte sich an der Ausarbeitung und Durchführung der Arbeitspolitik im Einklang mit den innerstaatlichen Entwicklungszielen, ohne jedoch ihre Schutzorientierung aufzugeben.

Die Arbeitsverwaltung und die IAO

31. Die IAO ist seit ihrer Gründung eng mit den Arbeitsverwaltungssystemen verbunden, denn die Arbeitsministerien sind die wichtigsten Gesprächs- und Kooperationspartner der Organisation auf Regierungsseite [8]. Diese besondere Beziehung ist in der Verfassung der IAO verankert [9].

32. Die IAO setzt sich seit langem für die Stärkung der Arbeitsministerien ein. Sie beeinflusste den Aufbau von Institutionen der Arbeitsverwaltung überall auf der Welt,

[4] Diese Rolle wurde zahlreichen Arbeitsministerien bei ihrer Schaffung übertragen. In den Vereinigten Staaten heißt es z. B. in Abschnitt 8 des Öffentlichen Gesetzes 426-62 (Gesetz zur Schaffung eines Arbeitsministeriums), März 1913: „… ist der Arbeitsminister befugt, als Mittler zu handeln und bei Arbeitsstreitigkeiten Schlichtungsbeauftragte einzusetzen, wann immer er dies im Interesse des Arbeitsfrieden für notwendig erachtet."

[5] Weitere Informationen über die Geschichte der Arbeitsverwaltung finden sich in M. Wallin, „Labour administration: Origins and development", in *International Labour Review*, (1969, Vol. 100, Nr. 1).

[6] J. Heyes und L. Rychly (Hrsg.): *Labour policy and labour administration in times of crisis* (Genf, IAA, erscheint demnächst.

[7] In vielen Fällen ging dies mit einer substanziellen Aufstockung ihrer Haushalte einher, weil der Aufbau von Arbeitsvermittlungsdiensten, Arbeitsmarktprogrammen, Arbeitslosenversicherungen und anderen Formen des Sozialschutzes höhere Ausgaben erfordert als reine Regulierungsfunktionen.

[8] Daten von 2010 zeigen ein klares Übergewicht der Arbeitsministerien in den Delegationen, die von den Mitgliedstaaten zur Internationalen Arbeitskonferenz entsandt werden. Von 166 Ländern, die an der 99. Tagung der Konferenz teilnahmen, entsandten 164 einen Delegierten (in 124 Fällen einen Minister) aus dem Arbeitsministerium oder einem äquivalenten Fachministerium wie etwa Ministerium für Beschäftigung, Soziale Sicherheit, Soziale Angelegenheiten, Arbeitskräfte, Wohlfahrt oder Humanressourcen. Quelle: IAA: *Endgültiges Delegationsverzeichnis*, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, Juni 2010.

[9] Übereinkommen und Empfehlungen der IAO werden unmittelbar von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen, wobei die Regierungen meistens durch das zuständige Fachministerium (Arbeitsministerium oder Äquivalent) vertreten werden, das entsprechend Artikel 11 der IAO-Verfassung „auch unmittelbaren Geschäftsverkehr mit dem Generaldirektor unterhalten kann".

vor allem durch die Annahme internationaler Urkunden [10] und durch verschiedene Formen technischer Unterstützung.

33. In der Erklärung von 2008 wurde dieses Engagement bekräftigt. Die Erklärung betont, dass die Fähigkeit der IAO gestärkt werden muss, die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Ziele der Organisation im Kontext der Globalisierung zu unterstützen. Insbesondere wird die Notwendigkeit unterstrichen, den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit zu fördern, um so „dem Arbeitsrecht und den Arbeitsinstitutionen Effektivität zu verleihen, auch in Bezug auf die Anerkennung des Arbeitsverhältnisses, die Förderung guter Arbeitsbeziehungen und die Einrichtung effektiver Aufsichtssysteme“ [11].

34. Die IAO unterstützt die Mitgliedsgruppen, einschließlich der Arbeitsministerien und der Arbeitsverwaltungssysteme, bei der Kapazitätsentwicklung [12]. Dieses Engagement führte in jüngerer Zeit zu Aktivitäten der technischen Unterstützung und technischen Zusammenarbeit, die durch das im April 2009 ins Leben gerufene IAA-Programm Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht (LAB/ADMIN) koordiniert werden. Diese Zusammenarbeit erstreckt sich auf praktisch alle Bereiche der Arbeitspolitik, also auch auf Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzen und politischen Strategien sowie beim Aufbau institutioneller Kapazitäten.

35. Eine konkrete Form der von Regierungen beantragten Unterstützung richtet sich vor allem auf die institutionellen Aspekte. Dabei wird eine Beurteilung oder ein Audit der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssysteme des betreffenden Landes durchgeführt [13]. Grundlage für diese Beurteilung ist eine Funktionsanalyse der vorhandenen Mechanismen der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht. Die daraus hervorgehenden Erkenntnisse und Empfehlungen, die sich auf IAO-Grundsätze stützen und vergleichbare internationale Praktiken berücksichtigen, werden den Regierungen in Form technischer Memoranden unterbreitet (siehe Kasten 2.1).

[10] So ersuchte eine Entschließung aus dem Jahr 1928 die Regierungen, ein angemessenes und spezialisiertes Ministerium einzurichten, das in der Lage sein sollte, alle Arbeitsgesetze und -vorschriften auszuarbeiten und ihre Anwendung sicherzustellen, insbesondere in Bezug auf Aufsichtsdienste, Beziehungen mit dem Internationalen Arbeitsamt, Beratungsorgane, Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten sowie Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken, Berichten und allen sonstigen Unterlagen zu Arbeitsangelegenheiten. (Entschließung betreffend die Schaffung von mit Arbeitsfragen betrauten Dienststellen durch die Mitgliedstaaten).

[11] Teil I (A) iii).

[12] Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Art. 10 (2) b): „…hat das Amt … den Regierungen auf Wunsch und nach Maßgabe seiner Möglichkeiten jede geeignete Hilfe bei der Vorbereitung der Gesetzgebung auf Grund der Beschlüsse der Konferenz und bei der Vervollkommnung der Verwaltungspraxis und der Aufsichtssysteme zu leisten“.

[13] Seit 2006 hat die IAO 44 Audits der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht durchgeführt, auf Ersuchen der Regierungen von Albanien, Angola, der Arabischen Republik Syrien, Armenien, Äthiopien, Belize, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Dschibuti, El Salvador, Guatemala, Guinea, Haiti, Honduras, Indien, Jamaika, Jemen, Jordanien, Kasachstan, Kenia, Libanon, Liberia, Mali, Mauretanien, Mauritius, Montenegro, Nepal, Nicaragua, Oman, Peru, Philippinen, der Republik Moldau, Ruanda, Senegal, St. Lucia, Südafrika, Togo, Trinidad und Tobago, Tschad, der Vereinigten Arabischen Emirate, der Vereinigten Republik Tansania und der Zentralafrikanischen Republik.

Kasten 2.1
Beurteilung der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht in Südafrika, 2009-10

Das Arbeitsministerium Südafrikas beantragte 2009 zur Unterstützung seines Reformprogramms eine Beurteilung des südafrikanischen Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssystems. Übergreifendes Ziel dieser Beurteilung war es, Südafrika bei der Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz seines Arbeitsverwaltungssystems und seiner Arbeitsaufsichtsdienste zu unterstützen und eine Reihe von Empfehlungen für die Umsetzung dieser Verbesserungen zu formulieren.

Das daraus hervorgehende technische Memorandum des IAA behandelte folgende Themen:

- Struktur des Hauptsitzes und der Provinzbüros
- Verwaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste
- Neuorganisation und Stärkung des Arbeitsaufsichtssystems
- Ratifikation der IAO-Übereinkommen, insbesondere des Übereinkommens Nr. 81
- Innovative Arbeitspolitik in Krisenzeiten
- Technische Unterstützung durch die IAO

Auf der Grundlage des technischen Memorandums nahm das Arbeitsministerium verschiedene Veränderungen seiner internen Strukturen vor, einschließlich der Schaffung einer Abteilung für Rechtsvollzug und Aufsichtsdienste. Es leitete auch Schritte zur Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 81 ein.

Die Empfehlungen zur Stärkung des Arbeitsaufsichtssystems wurden durch eine Reihe gemeinsamer Aktivitäten umgesetzt, die durch das norwegische Projekt der technischen Zusammenarbeit finanziert wurden. Schwerpunkte waren die Schulung von Managementpersonal, der Aufbau eines Bestands an Ausbildern für Arbeitsaufsichtsbeamte und die Einführung strategischer Veränderungen des Arbeitsverwaltungssystems.

Quelle: IAA: *Memorandum to the Department of Labour, South Africa*, 2010.

Innerstaatliche Arbeitsverwaltungssysteme

36. Die Ausgestaltung der Arbeitsverwaltungssysteme und ihrer Institutionen kann sehr unterschiedlich sein, da sie von den innerstaatlichen Gegebenheiten abhängt. Es sind jedoch bestimmte Gemeinsamkeiten zu erkennen:

- Zwar bilden die Arbeitsministerien in der Regel das Zentrum der innerstaatlichen Arbeitsverwaltungssysteme, jedoch werden bestimmte Aufgabenbereiche häufig von anderen Ministerien wahrgenommen, beispielsweise von den Ministerien für Soziales, Arbeitskräfte, Bildung, Migration, Inneres, Finanzen, Gesundheit, Jugend usw.
- Die zentralen Aufgabenbereiche Arbeit und Beschäftigung liegen vielfach in der Hand eines einzigen Ministeriums [14]. So sind die meisten Arbeitsministerien für den Bereich der Arbeitsbeziehungen zuständig, jedoch fällt in manchen Ländern die Beschäftigung in das Ressort des Wirtschafts- oder Finanzministeriums [15].
- Die Zuständigkeit für Arbeit und Beschäftigung ist häufig auch mit der Zuständigkeit für soziale Fragen verbunden. Dies ist in über der Hälfte der Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der Fall. In den Entwicklungsländern ist die Zuständigkeit für den

[14] Zum Beispiel in Costa Rica, Kenia, Litauen, Südafrika und der Tschechischen Republik.

[15] Zum Beispiel in Finnland, der Schweiz und Ungarn.

sozialen Schutz häufig aufgeteilt auf Ministerien mit Verantwortung für verschiedene Systeme der Sozialen Sicherheit, die von separaten Trägern verwaltet werden [16], vielfach unter der Aufsicht des Finanzministeriums [17].

- Die Zuständigkeit für Berufsausbildung ist in der Regel aufgeteilt zwischen den Arbeitsministerien – für arbeitsplatzbezogene und kürzere Ausbildungsmaßnahmen – und den Bildungsministerien, denen die allgemeine berufliche Bildung obliegt [18]. Spezialisierte Ausbildungsgänge, z. B. in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft, Verkehr oder öffentlicher Dienst, können in den Zuständigkeitsbereich des entsprechenden Fachministeriums fallen [19].
- In einigen Fällen sind die Arbeitsministerien generell für den öffentlichen Dienst[20] oder für Arbeitsmigration zuständig, vor allem in Ländern mit einem erheblichen Anteil von Arbeitsmigranten [21].
- Viele Dienstleistungen werden zunehmend an halbstaatliche Stellen delegiert [22]. Der Grad ihrer Autonomie in Bezug auf Management, Finanzausstattung und Leistungserbringung kann jedoch sehr unterschiedlich sein.
- Die Politikumsetzung und zum Teil auch die Verantwortung für politische Entscheidungen liegt in der Regel bei den Gebietskörperschaften (Regierungen von Bundesstaaten, Regionen oder Provinzen), vor allem in Ländern mit föderalen oder quasi-föderalen Strukturen [23].
- Bei den Arbeitsverwaltungen besteht zunehmend die Tendenz, ihre Dienstleistungen nicht nur zu öffentlichen, sondern auch zu privaten Anbietern (gemeinnützigen wie gewinnorientierten Organisationen) auszulagern, im Rahmen vielfältiger Vertragsbeziehungen.

[16] Siehe IAA: *Social security: A new consensus* (Genf, 2001).

[17] In Senegal beaufsichtigt das Finanzministerium die wichtigsten Sozialversicherungssysteme und ist zusammen mit dem Arbeitsministerium in ihren Aufsichtsgremien vertreten. In ähnlicher Weise beaufsichtigen die Finanzministerien die Sozialversicherungsträger in den Bahamas, Barbados, Guyana und Trinidad und Tobago. In Malaysia beaufsichtigt das Finanzministerium den Vorsorgefonds für Beschäftigte, während die Organisation für Soziale Sicherheit dem Ministerium für Humanressourcen untersteht.

[18] So liegt die Zuständigkeit für Berufsausbildung in Südafrika beim Ministerium für Hochschul- und Berufsbildung, in Costa Rica beim Ministerium für öffentliche Bildung und beim Nationalen Institut für Berufsausbildung. In Kambodscha dagegen ist das Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung zuständig. In Guyana untersteht der Rat für Fach- und Berufsbildung und -ausbildung dem Bildungsministerium, während der Rat für Industrieausbildung dem Ministerium für Arbeit, Humandienstleistungen und Soziale Sicherheit zugeordnet ist.

[19] V. Gasskov (Hrsg.): *Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM* (Genf, IAA, 2006), S. 25.

[20] Zum Beispiel in vielen afrikanischen Ländern, aber auch in Belgien, Frankreich, der Slowakei und seit kurzem auch in Ecuador.

[21] Zum Beispiel in Ägypten, Dominica, Indonesien, Luxemburg und Spanien.

[22] Zum Beispiel Arbeitsvermittlung, Berufsausbildung, Arbeitsschutz, Mediation und Schlichtung oder Verwaltung verschiedener Sozialschutzsysteme.

[23] In einer Reihe von Ländern werden diese Dienste häufig von einer einzigen Stelle erbracht (Arbeitszentrum oder ähnliche Einrichtung), die verschiedene Aufgabenbereiche kombiniert, z. B. Arbeitsaufsicht, Stellenvermittlung, Auszahlung von Arbeitslosengeld oder anderen Leistungen sowie Überweisungen an Berufsausbildungsprogramme. Zwar kann die gemeinsame Nutzung von Büroräumen und anderen Einrichtungen Kosten sparen, aber die Zusammenlegung von Dienstleistungen aus höchst unterschiedlichen Aufgabenbereichen (wie etwa Stellenvermittlung und Arbeitsaufsicht) in einem einzigen „Arbeitsamt“ kann in der Öffentlichkeit Verwirrung stiften und sogar Arbeitgeber davon abhalten, dort freie Stellen anzubieten.

37. Während die Verantwortung für die Formulierung der Arbeitspolitik beim Staat selbst liegt, wird ihre Durchführung häufig an spezialisierte öffentliche Einrichtungen delegiert. Dies ist auf dem Gebiet der öffentlichen Dienste und der Arbeitsverwaltungen als langfristiger Trend zu erkennen [24]. Mit Arbeitsfragen befasste Stellen wie öffentliche Arbeitsmarktverwaltungen, Einrichtungen und Fonds für Berufsausbildung, Arbeitsschutzorgane, Mediations-, Schlichtungs- und Schiedsgremien haben eine lange Tradition und können bei angemessener Regulierung, Überwachung und Koordinierung durch das Arbeitsministerium zu effizienteren, qualitativ hochwertigeren Dienstleistungen beitragen.

38. Es stellt sich jedoch die Frage, ob solche Stellen in der Praxis die Rolle des Arbeitsministeriums übernehmen, vor allem, wenn dieses schwach ist. Ein solches Szenario ist insbesondere dann möglich, wenn neue Politiken eingeführt werden und das Arbeitsministerium bestehenden Einrichtungen Aufgaben überträgt, die über ihr ursprüngliches Mandat hinausgehen. Beispiele sind bestehende Unterstützungskassen oder Arbeitslosenversicherungen, denen die Verwaltung größerer Sozialversicherungssysteme übertragen wird, oder die Delegation von Arbeitsschutzfragen an bestimmte Einrichtungen, ohne zu gewährleisten, dass das Ministerium seine politische Entscheidungskompetenz weiter wahrnimmt. Ein weiteres Risiko, das mit der immer größeren Zahl spezialisierter Einrichtungen einhergeht, ist die Schwächung der technischen Kapazitäten des Arbeitsministeriums, weil qualifiziertes Personal zu diesen Einrichtungen abwandert.

39. Das Übereinkommen Nr. 150 gibt zwar keine konkrete Struktur für die Arbeitsverwaltungssysteme vor, aber es fordert, dass ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten „ordnungsgemäß koordiniert werden“ (Artikel 4). Diese Anforderung darf nicht nur in einem rein institutionellen Sinn ausgelegt werden, da die Integration grundsatzpolitischer Funktionen in einem einzigen Organ für sich allein noch keine Politikkohärenz garantiert. In dieser Hinsicht zeigen die IAA-Audits der Arbeitsverwaltungen immer wieder Fälle auf, in denen selbst innerhalb eines einzigen Ministeriums eine starke „Abschottung“ besteht, weil Abteilungen, deren Aufgaben miteinander verknüpft sind, sich weder konsultieren noch Informationen und personelle oder materielle Ressourcen austauschen, einfach deshalb, weil sie unterschiedliche Rechtsvorschriften anwenden oder weil es an geeigneten Lenkungsmechanismen fehlt.

40. Die ordnungsgemäße Koordinierung innerhalb des Arbeitsverwaltungssystems bleibt eine Herausforderung, vor allem in föderalen Staaten, in denen Politikformulierung und -durchführung häufig dezentralisiert sind und per Gesetz bestimmte Aufgabenbereiche der Bundesebene und andere den Gliedstaaten zugewiesen werden.

41. Eine effiziente Koordinierung ist besonders schwierig, wenn die Dezentralisierung von politischen Erwägungen anstatt von pragmatischen Verwaltungsaspekten geleitet wird. Reformen sollten berücksichtigen, wie groß die politische Entscheidungskompetenz ist und in welchem Umfang die Dezentralisierung noch mit der Existenz eines einzigen Arbeitsmarkts vereinbar ist.

[24] Dieser Trend wurde schon 1973 von der IAA-Sachverständigentagung über Arbeitsverwaltung aufgezeigt: „Eine weit verbreitete Besorgnis über das wirksame Management bestimmter Programme der Arbeitsverwaltungen unter aktiver Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter führt in verschiedenen Ländern zur Schaffung spezialisierter halbstaatlicher Einrichtungen zu diesem Zweck, die über eine gewisse administrative Autonomie verfügen.“ IAA: *Role, functions and institutional development of labour administration*, Arbeitspapier für eine Sachverständigentagung über Arbeitsverwaltung, Genf, 15.-26. Okt. 1973, Abs. 38.

42. In Ländern, in denen sowohl die Bundesregierung als auch die Gebietskörperschaften für Arbeitsfragen zuständig sind, gibt es häufig ein Arbeitsverwaltungssystem auf gesamtstaatlicher Ebene sowie ein eigenes System der Bundesstaaten oder Provinzen (siehe Kasten 2.2). In einer solchen Situation ist der Koordinierungsbedarf zwischen den verschiedenen Ebenen der Arbeitsverwaltung noch größer.

Kasten 2.2
Koordinierung der Arbeitspolitiken in Indien und Pakistan

In Indien gelten die auf gesamtstaatlicher Ebene erlassenen Gesetze auch für die einzelnen Bundesstaaten. Deren Legislative kann Regeln für die Durchführung solcher Gesetze festlegen und eigene Rechtsvorschriften zu einer Vielzahl von Arbeitsfragen erlassen. Dies kann dazu führen, dass einige Bundesstaaten einen umfangreicheren Schutz bieten als andere, sodass das Verhältnis zwischen Gesetzen, die dem Anliegen der Fairness und Gerechtigkeit für Arbeitnehmer Rechnung tragen, und Gesetzen, die der Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz von Arbeitgebern dienen, unterschiedlich ausfällt. Entsprechend können die verschiedenen Arbeitsverwaltungssysteme der Bundesstaaten und die durch sie unterstützten Maßnahmen eine Wirkung ausüben, die über den unmittelbaren Arbeitsnehmerschutz hinausgeht. Sie können z. B. bei Investitionsentscheidungen eine Rolle spielen, bei denen es um den Standort von Wirtschaftsunternehmen geht.

In Pakistan gibt es auf der Ebene der Provinzregierungen eigene Ministerien für Arbeit und Arbeitskräfte. Diese Provinzministerien, die ihre Tätigkeit unter der Gesamtverantwortung des Bundesministeriums für Arbeit und Arbeitskräfte ausüben, unterliegen den gesamtstaatlichen Politiken und Rechtsvorschriften, verfügen jedoch bei deren Umsetzung über ein hohes Maß an Autonomie. Diese wird noch verstärkt durch die rechtliche Befugnis der Provinzregierungen, Gesetze zu Arbeitsfragen zu erlassen, die an die Stelle gesamtstaatlicher Gesetze treten können und manchmal sogar im Widerspruch dazu stehen.

Quelle: R. Heron: *Challenges and perspectives of labour administration*, (Genf, IAA, erscheint demnächst).

43. In anderen Ländern ist das Arbeitsverwaltungssystem unter operativen Aspekten dezentralisiert, während für die Formulierung der Arbeitspolitik und die Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen ausschließlich die Zentralregierung zuständig ist. Das bedeutet, dass zwar die Grundsatzpolitik und die Ausarbeitung von Arbeitsgesetzen zentralisiert sind, dass jedoch die Durchführung der politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften, einschließlich Arbeitsaufsicht, Arbeitsvermittlung und Beilegung von Streitigkeiten, in der Verantwortung der verschiedenen lokalen Arbeitsverwaltungen liegen [25].

44. Viele OECD-Länder haben in jüngerer Zeit bestimmte Aspekte der Arbeitsmarktpolitik dezentralisiert. Sie unternehmen damit den Versuch, Sozialleistungen und die damit verbundenen Rechte und Pflichten [26] genauer auf die Zielgruppen auszurichten und die Erbringung von Dienstleistungen besser an die lokalen Arbeitsmärkte und arbeitspolitischen Strategien anzupassen. Diese Dezentralisierung findet insbesondere dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik statt, während die Sozialleistungssysteme in den meisten Fällen weiterhin zentral reguliert und verwaltet werden.

[25] In den Philippinen z. B. stützt sich die Arbeitsverwaltung auf 16 regionale Arbeitsämter. In Jordanien ist das Arbeitsministerium die zentrale Anlaufstelle des Arbeitsverwaltungssystems, operative Angelegenheiten werden jedoch an Außenämter in jedem Gouvernorat und in Amman delegiert. In Belize verfügt die Arbeitsverwaltung über 10 regionale Arbeitsämter.

[26] H. Immervoll: *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*, Social, Employment and Migration Working Paper Nr. 100, (Paris, OECD, 2010).

45. Die Ergebnisse dieser Dezentralisierungsmaßnahmen sind uneinheitlich. Einerseits ist es unbestreitbar von Vorteil, Gebietskörperschaften als Partner zu haben, die dazu beitragen, Arbeitsmarktprogramme an lokale Bedürfnisse anzupassen. Sie können auch Konsensbildung und Zusammenarbeit fördern und im Bereich der passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mithelfen, Sozialleistungen und die damit verbundenen Rechte und Pflichten genauer auf die Zielgruppen auszurichten. Wenn jedoch die Disparität zwischen verschiedenen politischen Strategien zu groß wird, besteht die Gefahr, dass sie Ungleichheit fördern und damit Kritik provozieren.

46. Hinzu kommt, dass der Erfolg der Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung wie in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung in großem Umfang von der Fähigkeit der lokalen Behörden abhängt, neue Verantwortungsbereiche zu übernehmen. Sie muss also mit zusätzlichen Kapazitäten an Personal und materieller Ausrüstung für die lokalen Verwaltungsstellen einhergehen.

Organisation der Arbeitsministerien

47. Die Struktur und interne Organisation eines Arbeitsministeriums ist ein Spiegelbild seines Mandats und zeigt, nach welchem Modell politische Vorgaben umgesetzt werden.

48. Es gibt drei große Modelle, die sich nicht gegenseitig ausschließen und häufig innerhalb eines Landes miteinander kombiniert werden: Direkte Verwaltung (die meisten Aktivitäten fallen in die Zuständigkeit des Arbeitsministeriums und seiner Ministerialbehörden), indirekte Verwaltung (Verwaltung durch dezentralisierte Behörden), und delegierte Verwaltung (Heranziehung bestehender oder neu geschaffener unabhängiger Organe im Zuständigkeitsbereich des Arbeitsministeriums).

49. Ungeachtet der gewählten Modelle und/oder ihrer Kombination bestehen Arbeitsministerien in der Regel aus Abteilungen, die sich in drei Hauptkategorien gruppieren lassen: Fachabteilungen, Managementunterstützungsdienste und allgemeine Verwaltungsdienste. Kasten 2.3 zeigt ein Beispiel für eine typische Organisationsstruktur eines Arbeitsministeriums.

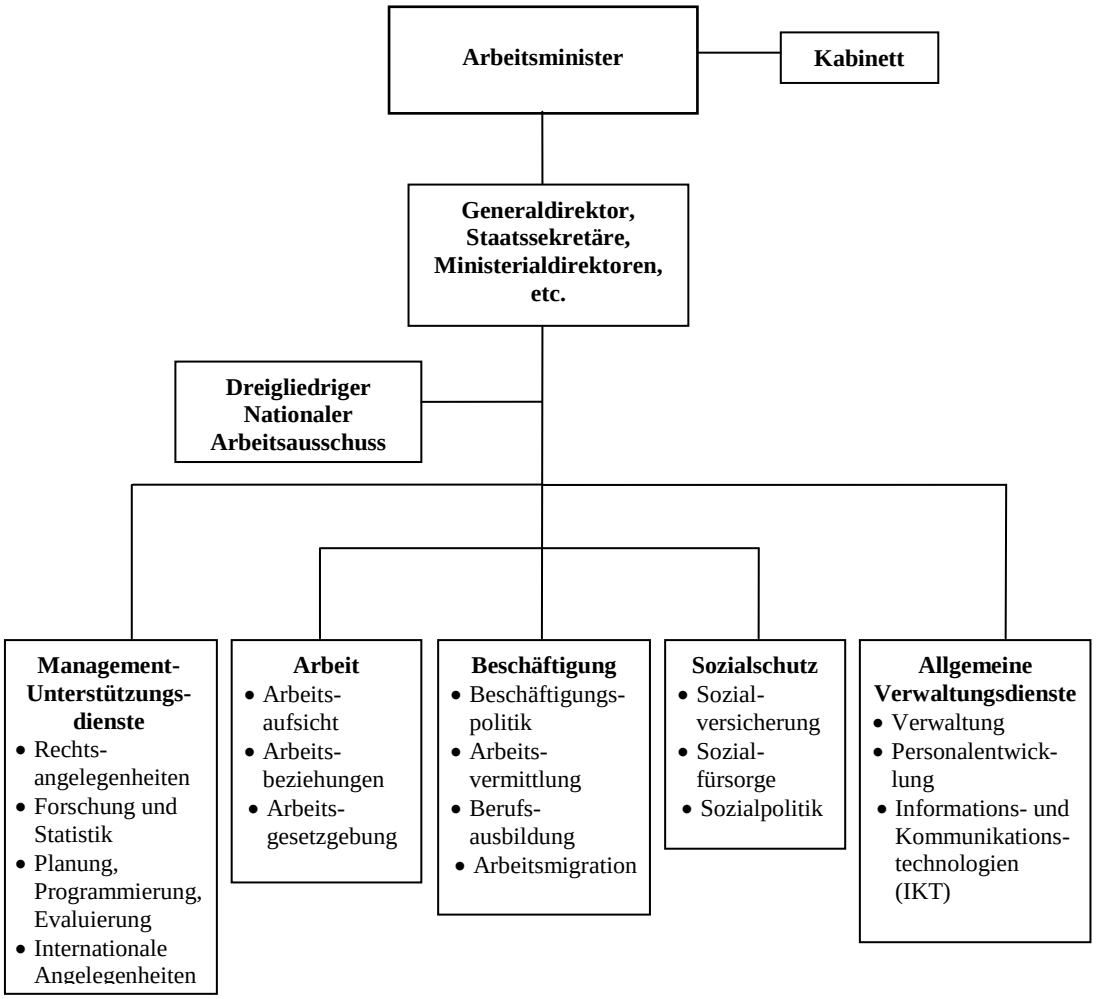
50. Administrative Unterstützungsdienste sind für die Verwaltung der personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen eines Arbeitsministeriums zuständig [27]. Ihre Stellung innerhalb der Organisationsstruktur des Ministeriums ist relativ klar. Dagegen kann sich die Struktur der Managementunterstützungs- und Fachabteilungen von einem Ministerium zum anderen erheblich unterscheiden.

51. Managementunterstützungsdienste spielen für geordnete Verfahrensabläufe in einem Arbeitsministerium eine wichtige Rolle. Sie umfassen in der Regel Bereiche wie Gesamtplanung, Programmierung und Evaluierung, Rechtsberatung, Entwurf von Rechtsvorschriften, internationale Beziehungen, Forschung und Statistik. Sie haben unmittelbare Auswirkungen auf die Kapazität des Arbeitsministeriums zur Formulierung von Gesetzestexten, zur Beeinflussung der Gesetzgebungsprogramme anderer Ministerien und zur Bereitstellung von Beiträgen zur Außenpolitik des betreffenden Landes (einschließlich seiner Politik gegenüber der IAO). Sie sind auch für die Unterstützung der Arbeit der Fachabteilungen wichtig, denen sie Statistiken, Studien und andere Unterlagen zur Verfügung stellen, die für eine fundierte politische Arbeit unverzichtbar

[27] Die allgemeinen Verwaltungsdienste umfassen in der Regel Bereiche wie Haushaltsplanung, Kontenprüfung, Innenrevision, Personalverwaltung, Beschaffung, Transport, Gebäudewartung, Sicherheit, Bibliothek, Dokumentation und Veröffentlichungen.

sind. Vor allem bei der Formulierung der Politiken, Plänen und Programme des Ministeriums spielen sie eine zentrale Rolle.

Kasten 2.3
Beispiel für die Organisationsstruktur eines Arbeitsministeriums



52. Solche Dienstleistungen erfordern gut ausgebildete und erfahrene Mitarbeiter mit Kenntnissen, die über reine Arbeitsfragen hinausgehen. Da Managementunterstützungsdienste nicht nur einzelnen Fachabteilungen, sondern dem gesamten Ministerium zuarbeiten, ist es sinnvoll, sie in größeren, zentralisierten Einheiten zusammenzufassen. In den meisten Ländern sind daher die Unterstützungsdienste nicht den Leitern von Fachabteilungen, sondern unmittelbar der Leitungsebene des Ministeriums (Staatssekretär, Ministerialdirektor oder ähnliches). unterstellt.

53. In den meisten Ministerien entsprechen die Fachabteilungen bestimmten Funktionsbereichen wie Arbeitsbeziehungen, Arbeitsgesetzgebung, Beschäftigung, Soziale Sicherheit, Arbeitsaufsicht und Arbeitsbedingungen. Ihre Aufgabe ist die Überwachung der Anwendung und Durchführung arbeitspolitischer Maßnahmen und Rechtsvorschriften, der Entwurf neuer Grundsatzdokumente und Gesetzestexte sowie Beratung und Berichterstattung über ihre Anwendung. Häufig sind sie auch zuständig für die Analyse von statistischen Daten und Berichten der Außenstellen, den Aufbau und die Pflege

innerstaatlicher Datenbanken, die Erstellung von Jahresberichten und die Abhaltung direkter Konsultationen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.

54. Eine spezifische Funktion der Arbeitsministerien ist die Unterstützung eines innerstaatlichen sozialen Dialogs zwischen verschiedenen Berufsgruppen oder Sektoren, die Förderung von Kollektivverhandlungen und die Vermittlung zwischen den Parteien bei Arbeitsstreitigkeiten. In der Regel gibt es in den Ministerien spezielle Abteilungen für Arbeitsbeziehungen, die bei Kollektivverhandlungen, Vermittlungsverfahren usw. Hilfestellung leisten. Wie weiter hinten in diesem Bericht beschrieben, stellen die Arbeitsministerien in manchen Ländern auch ein breites Spektrum technischer und administrativer Dienste für eine Vielzahl von Organen des sozialen Dialogs zur Verfügung.

55. Wie oben erwähnt, bestand die ursprüngliche Rolle der Arbeitsministerien darin, die Arbeitnehmer zu schützen, sodass die Regulierung der Arbeitsbedingungen (die Schutzkomponente) über viele Jahre hinweg Priorität hatte. In den letzten Jahrzehnten hat jedoch die Beschäftigungskomponente (Beschäftigungsförderung sowie passive und/oder aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) immer mehr an Bedeutung gewonnen, mit entsprechender Zunahme der institutionellen Kapazität und der Finanzausstattung [28]. Das Gleiche gilt für den Bereich der Sozialen Sicherheit. Heute sind in vielen Ländern alle drei Komponenten – Schutz der Arbeitnehmer, Beschäftigungsförderung und Soziale Sicherheit – in einem einzigen Ministerium, dem Arbeitsministerium, zusammengefasst.

Institutionelle Kapazität der Arbeitsverwaltung

Anhaltende Disparitäten

56. Keine Arbeitsverwaltung kann ihre Ziele zufriedenstellend verwirklichen und ihren Einfluss ausreichend geltend machen, ohne über angemessene materielle und finanzielle Mittel und entsprechend qualifizierte und ausgebildete Mitarbeiter zu verfügen, deren Status ihnen Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen garantiert [29]. Dies ist jedoch häufig nicht Fall, wie verschiedene Quellen, darunter auch IAA-Studien und -Audits, zeigen. Während wohl die meisten Arbeitsministerien die Auffassung vertreten werden, ihre Kapazitäten und Mittel seien im Verhältnis zu den angestrebten Zielen zu gering, ist der Mangel an institutioneller Kapazität in Entwicklungsländern besonders gravierend.

57. Der Zuschnitt der Haushalte von Arbeitsministerien ist nicht direkt vergleichbar, weil die Haushalte der einzelnen Ministerien in der Regel einem konkreten Mandat entsprechen, das sich von Land zu Land unterscheidet. Außerdem können die Gesamtausgaben einer Regierung für den Bereich der Arbeit auf zahlreiche Ministerien und andere Stellen verteilt sein [30]. Die Länder, die das Übereinkommen Nr. 150 ratifiziert haben, übermitteln der IAO häufig Informationen über die Anwendung von Artikel 10, die unpräzise sind und nur selten Zahlenangaben über Personal und Haushalte enthalten, ein Umstand, den der Sachverständigenausschuss schon in seiner Allgemeinen Erhebung von 1997 bedauerte [31].

[28] Siehe z. B. J. Freyssinet: *Négocier l´emploi: 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation* (Paris, Editions Liaisons, 2010).

[29] Übereinkommen Nr. 150, Art. 10.

[30] Die internationale Klassifizierung der Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG) enthält keine entsprechende Kategorie.

[31] IAA: General Survey, 1997, a.a.O, Abs. 161.

58. Es scheint Anhaltspunkte dafür zu geben, dass zwar in manchen Ländern der Haushalt des Arbeitsministeriums einen wichtigen Anteil des Staatshaushalts ausmacht und in den letzten Jahren sogar weiter aufgestockt wurde [32], dass jedoch in anderen Ländern der Haushalt des Arbeitsministeriums im Vergleich zu den übrigen Ressorts zu den kleinsten gehört. Besonders augenfällig ist der Abstand zwischen den Haushalten der Arbeitsministerien in Entwicklungsländern und denjenigen in Industrieländern [33].

59. Berichte über technische Zusammenarbeit, Erkenntnisse von Sachverständigen sowie verschiedene Regionaltagungen gelangten zu einem beunruhigenden Befund. Wiederholt wurde festgestellt, dass die Kapazitäten der Arbeitsverwaltungen in manchen Ländern oder Regionen heute auf dem gleichen Stand sind wie vor mehreren Jahrzehnten, als sich die Aufmerksamkeit auf den geringen politischen Status und die unzureichende Finanzausstattung der Arbeitsministerien richtete [34]. Die Einführung von Strukturanpassungsmaßnahmen in den 1990er Jahren ging vor allem in Afrika [35], aber auch in Asien und Lateinamerika [36], mit drastischen Senkungen der öffentlichen Ausgaben einher [37]. In manchen Fällen hatte dies gravierende Auswirkungen auf die Kapazität der nationalen Arbeitsverwaltungen, auch nur eine Grundversorgung sicherzustellen. Die Auswirkungen dieser Einschnitte wurden bereits in der Allgemeinen Erhebung von 1997 beschrieben, sie sind aber bedauerlicherweise bis heute in den Arbeitsverwaltungssystemen vieler Länder zu spüren, trotz aller Anstrengungen, die zahlreiche Regierungen unternommen haben, um diese Auswirkungen zu beheben und der häufigen Kritik der Sozialpartner Rechnung zu tragen.

Unzureichende Humanressourcen

60. Die Effizienz der politischen Entscheidungsprozesse und die Qualität und Quantität der erbrachten Dienste sind in erheblichem Maß von der Personalkapazität der Arbeitsverwaltungen abhängig.

---

[32] Es gibt Berichte über vor kurzem vorgenommene Aufstockungen der Haushalte der Arbeitsministerien in Papua Neuguinea und Vanuatu. In Costa Rica stieg der Haushalt des Arbeitsministeriums zwischen 2005 und 2010 von 38,5 Milliarden auf 246,7 Milliarden Colones, hauptsächlich als Ergebnis höherer Transfers an verschiedene Sozialhilfeeinrichtungen und -programme, speziell aufgrund des 2009 angenommenen Gesetzes Nr. 8783 zur Änderungen des Gesetzes Nr. 5662 über soziale Entwicklung und Familienbeihilfen und weiterer Rechtsvorschriften. In El Salvador erhöhte sich der Haushalt des Arbeitsministeriums zwischen 2005 und 2009 real um 61 Prozent.

[33] So ist z. B. in Deutschland der Haushalt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales der größte Einzelhaushalt (143,2 Milliarden € im Jahr 2010, dies entspricht rund 40 Prozent des gesamten Staatshaushalts). Davon wurden 59 Milliarden € für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen veranschlagt (einschließlich 23,9 Milliarden € für die Sicherung eines Grundeinkommens für Arbeitslose und 11 Milliarden € für aktive Arbeitsmarktprogramme). Im Gegensatz dazu betragen in einigen afrikanischen Ländern die den Arbeitsministerien zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel weniger als 1 Prozent des Staatshaushalts, (z. B. 0,76 Prozent in Benin (2005) und 0,13 Prozent in Togo (2010)). In Zentralamerika liegen die entsprechenden Anteile z. B. bei 0,15 Prozent in Nicaragua (2010) und bei 0,11 Prozent in der Dominikanischen Republik (2010).

[34] IAA : *Role, functions and institutional development of labour administration*, a.a.O., Abs. 408-412.

[35] M. OIumarou: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives*, Working Document Nr. 2, LAB/ADMIN, (Genf, IAA, 2009).

[36] IAA: *Human resource development in the public service in the context of structural adjustment and transition*, Bericht für die Aussprache auf der Gemeinsamen Tagung über die Humanressourcenentwicklung im öffentlichen Dienst im Kontext der strukturellen Anpassung und Transformation, Genf, 14.-18. Dez. 1988

[37] Die Weltbank beteiligte sich zwischen 1987 und 1996 in nicht weniger als 68 Entwicklungs- und Transformationsländern an Programmen für Personalreform, die Auswirkungen auf die institutionelle Kapazität der öffentlichen Verwaltungen hatten. Vereinte Nationen: *Unlocking the human potential for public sector performance: World Public Sector Report 2005* (New York, 2005).

61. Verschiedenen IAO-Quellen zufolge sind zahlreiche Arbeitsverwaltungssysteme, insbesondere in Entwicklungsländern, personell völlig unterbesetzt, trotz großer Anstrengungen, die eine Reihe von Ländern in letzter Zeit auf diesem Gebiet unternommen haben. Darüber hinaus herrscht eine große Diskrepanz zwischen verschiedenen Regionen. Während z. B. in Europa die öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen mancher Länder mehrere zehntausend Beschäftigte haben, sind es in einem afrikanischen Land mit ähnlicher Einwohnerzahl möglicherweise nur ein paar hundert, häufig aber noch viel weniger [38]. In vielen Fällen ist dieser gravierende Personalmangel das Ergebnis der in den 1990er Jahren durchgeführten Strukturanpassungsmaßnahmen, zu denen auch ein umfangreicher Stellenabbau im öffentlichen Sektor gehörte. Wie weiter hinten in diesem Bericht beschrieben, bestehen auf dem Gebiet der Arbeitsaufsichtsdienste ähnliche Disparitäten.

Kasten 2.4
IAO-Audit der Humanressourcen im Arbeitsministerium Sri Lankas

Dieses IAO-Audit, das das gesamte Personal des Ministeriums einbezog, sammelte Informationen anhand eines Fragebogens, die durch Interviews und Konsultationen mit Bediensteten in Schlüsselpositionen ergänzt wurden. Die wichtigsten Ergebnisse des Audits waren:

- Das Ministerium hat Zugang zu einer umfassenden, aktuellen, computergestützten Datenbank über sämtliche Mitarbeiter, die die Grundlage für die Personalplanung bildet.
- Möglichkeiten für Versetzungen des vorhandenen Personals sind klar erkennbar.
- Bei der Personalfortbildung besteht eindeutiger Verbesserungsbedarf.
- Ein neu eingerichtetes Computer-Ausbildungszentrum bietet Schulungsmöglichkeiten für die Bediensteten auf verschiedenen Stufen, allerdings besteht ein klarer Bedarf an weiterer Personalfortbildung.
- Zweckorientierte englische Sprachkurse werden geplant und durchgeführt.
- Die Planung und Durchführung dieses Humanressourcen-Audits vermittelte dem Personal des Ministeriums wertvolle Erfahrungen.

Quelle: R. Heron: *Challenges and perspectives of labour administration* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

62. Die meisten Beschäftigten der Arbeitsverwaltungen sind Beamte, obwohl in entwickelten wie auch in Entwicklungsländern die Tendenz besteht, die Zahl der Vertrags- und Zeitarbeiter zu erhöhen [39]. Die Einstellung und Auswahl der Bediensteten der Arbeitsverwaltung sowie ihre Beschäftigungsbedingungen werden in den meisten Fällen durch beamtenrechtliche Vorschriften geregelt. Es wird weithin anerkannt, dass lange und stabile Beamtenlaufbahnen zur Professionalisierung der Arbeitsinspektoren, Arbeitsvermittler und sonstigen Arbeitsfachkräfte beitragen. Dennoch sind selbst in zahlreichen Industrieländern die von den Einrichtungen der Arbeitsverwaltung angebotenen Arbeitsbedingungen meistens nicht attraktiv für gut ausgebildete Arbeitnehmer und noch weniger für hochqualifizierte Fachkräfte.

[38] Während z. B. die Anzahl der Beschäftigten der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung 2008 in Deutschland bei 96.000 und im Vereinigten Königreich bei 70.000 lag, waren in Südafrika insgesamt 480 und in Kenia nur 38 Personen in diesem Bereich beschäftigt.

[39] So hatten beispielsweise 2009 in El Salvador 353 der 677 Beschäftigten des Ministeriums für Arbeit und Sozialfürsorge zeitlich befristete Verträge. In Honduras waren im Sekretariat für Arbeit und Soziale Sicherheit 114 Beschäftigte mit Zeitverträgen und 511 Festangestellte tätig (nach Auskunft der Regierungen von El Salvador und Honduras).

63. Viele Arbeitsverwaltungen leider auch unter hoher Personalfluktuation, weil es für sie schwierig ist, junge und hochqualifizierte Mitarbeiter längerfristig zu binden. Hauptgrund dafür sind niedrige und nicht wettbewerbsfähige Gehälter [40], eine Situation, die Bediensteten der IAO in verschiedenen Regionen häufig berichtet wird. Hinzu kommt, dass es in vielen Ländern kein System der Laufbahnplanung gibt und dass dort, wo Beförderungen nicht auf objektiven Kriterien wie Leistung oder Dienstalter beruhen, kaum Anreize bestehen, einen solchen Berufsweg einzuschlagen. Schlechte oder nichtexistente berufliche Aufstiegsmöglichkeiten haben zusammen mit Restriktionen für Neueinstellungen zu Arbeitsverwaltungen mit frustrierten und alternden Belegschaften geführt.

64. Häufige politische Veränderungen können ebenfalls zu Instabilität im Bereich der Arbeitsverwaltungen beitragen. Manche Länder betrachten einen stabilen Personalbestand als vorteilhaft für die Politikentwicklung; sie haben entweder Gesetze erlassen, die eine klare Trennlinie zwischen der Ernennung leitender Beamter für politische Positionen und der Besetzung von Verwaltungsposten ziehen [41], oder aber sie erlauben überhaupt keine politisch motivierten Ernennungen [42]. In anderen Ländern dagegen werden die leitenden Beamten bei einem Regierungswechsel ausgetauscht, mit potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die Kohärenz und Kontinuität der Politik [43].

65. Im Allgemeinen bieten die Arbeitsverwaltungen Ausbildungsmöglichkeiten für ihre eigenen Beschäftigten an, zumindest in Form eines Einweisungstrainings (siehe Kasten 2.5). Jedoch mangelt es häufig an landesweiten Ausbildungsstrategien für die

Kasten 2.5
Ein neues Fortbildungsprogramm des deutschen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

In Deutschland führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales derzeit ein neues, speziell für das Ministerium erarbeitetes Fortbildungsprogramm ein. Es reagiert damit u.a. auf eine neue Entwicklung im Rahmen der Bundeslaufbahnverordnung, die vorsieht, dass jedes Ministerium ein eigenes Personalentwicklungskonzept aufstellt. Aufgrund des neuen Programms wird jeder Mitarbeiter zwölf Fortbildungstage pro Jahr in Anspruch nehmen können. Das Ministerium hat ein Curriculum von Pflichteinheiten entwickelt, die innerhalb einer Beschäftigungszeit von fünf Jahren absolviert werden müssen, und sie durch eine Reihe von Optionen ergänzt. Ziel der Einführung des Programms ist die Verbesserung der Fortbildungsmöglichkeiten für erfahrene Mitarbeiter und die Anhebung der bislang geringen Teilnehmerzahl der über 50-jährigen Bediensteten an Fortbildungsmaßnahmen. Darüber hinaus strebt das Ministerium an, Fortbildungsangebote speziell für Frauen, Beschäftigte mit Behinderungen und Teilzeitbeschäftigte bereitzustellen und die dem einfachen und mittleren Dienst offen stehenden Fortbildungsmöglichkeiten auszuweiten.

Quelle: J. Heyes: *Labour ministries and labour administration in transition: Recent developments and future prospects* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

[40] In Bezug auf die Gehälter stehen die Arbeitsministerien häufig nicht nur im Wettbewerb mit dem Privatsektor, sondern auch mit anderen Ministerien wie etwa dem Finanzministerium oder anderen öffentlichen Stellen.

[41] Ein Beispiel ist Indien, wo an der Spitze aller Ministerien Minister mit Kabinettsrang stehen, die von Staatssekretären (*Departmental Secretaries*) unterstützt werden. Das gesamtstaatliche Arbeitsministerium und die Arbeitsministerien der einzelnen Bundesstaaten werden unterstützt und beraten durch einen *Labour Secretary*, der kein politischer Amtsträger ist.

[42] In Dänemark und im Vereinigten Königreich z. B. gibt es keine politisch gesteuerten Ernennungen, abgesehen von Politikberatern außerhalb der normalen Hierarchie.

[43] Siehe A. Matheson u.a.: *Study on the political involvement in senior staffing and on delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*, Working Papers on Public Governance, Nr. 6, (Paris, OECD, 2007).

Mitarbeiter von Arbeitsverwaltungen. Daher erfolgt häufig eine Ad-hoc-Ausbildung, die in manchen Fällen von der Verfügbarkeit von Gebermitteln abhängig ist. Dieses Fehlen eines konsequenten gesamtstaatlichen Ansatzes hat negative Folgen für die Schaffung personeller Kapazitäten in der Arbeitsverwaltung.

66. Die Einführung eines umfassenden Ausbildungsprogramms, das nicht nur Einweisungs-, Auffrischungs- und Qualifizierungsaktivitäten, sondern auch Zugang zu Ausbildungsressourcen in elektronischer und gedruckter Form umfasst, könnte für die Arbeitsverwaltungen von großem Vorteil sein. Zwar sind Ausbildungsmaterialien zum Thema Arbeitsverwaltung reichlich vorhanden, aber häufig erreichen sie diejenigen nicht, die Nutzen daraus ziehen könnten.

67. Durch die Schaffung von Ausbildungseinheiten innerhalb des Arbeitsverwaltungssystems, verbunden mit der Ausbildung ausgewählter Mitarbeiter zu Ausbildern, kann die Kapazitätsentwicklung systematisiert werden. Solche Einheiten könnten als Koordinierungsstellen für Gruppenausbildung und für die Erstellung und Anpassung von Materialien für Selbststudium mittels Computertechnologie dienen. Manche Arbeitsverwaltungen bemühen sich um die Entwicklung von Ausbildungskonzepten, die professionelle und positive Verhaltensweisen fördern [44].

68. Insgesamt bestehen große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern. Manche Arbeitsverwaltungen können zentralisierte Ausbildungsstätten für den öffentlichen Dienst [45] und/oder eigene Ausbildungseinrichtungen nutzen [46], während sich andere auf die Zusammenarbeit mit externen Ausbildungsstellen oder Universitäten stützen [47].

Materielle Ausstattung und Datenmanagement

69. Das Fehlen einer zweckmäßigen materiellen Ausstattung ist immer noch ein Problem, das vor allem, aber nicht ausschließlich, in Entwicklungsländern anzutreffen ist. Dieser Mangel beeinträchtigt nicht nur die Fähigkeit der Arbeitsverwaltungen, die ihnen übertragenen Aufgaben durchzuführen, wie etwa Inspektionsbesuche, Ausbildungsprogramme oder Stellenvermittlung, sondern auch ihre politische Entscheidungskompetenz. So ist es z. B. schwierig, die von Arbeitsvermittlern oder Arbeitsinspektoren manuell erhobenen Informationen oder die Daten aus Kollektivvereinbarungen zu sammeln, zu analysieren und für die Politikgestaltung heranzuziehen. Selbst wenn die Informationen in elektronischer Form vorliegen, ist ihre Weitergabe an andere Abteilungen oder an die Leitungsebene schwierig, wenn kein gemeinsames Informationsnetzwerk vorhanden ist. Entsprechend gilt, dass die Arbeitsverwaltungen häufig keine Informationen mit anderen öffentlichen Stellen austauschen bzw. keinen Zugang zu

[44] In Jordanien z. B. enthält das Handbuch für Arbeitsaufsicht einen Verhaltenskodex für Arbeitsinspektoren, der professionelles Verhalten und eine positive Einstellung stärken soll.

[45] Beispielsweis in Ländern mit französischer Verwaltungstradition sowie in mehreren Ländern Lateinamerikas.

[46] Zum Beispiel Armenien, Frankreich, Indien, Jordanien, Mexiko und Tunesien. In Sri Lanka wurde 2008 das dem Ministerium für Arbeitsbeziehungen und Arbeitskräfte unterstehende Nationale Institut für Arbeitsstudien eingerichtet. Zu seinem Aufgabenbereich gehören die Durchführung von Arbeiterbildungsprorammen, Workshops, Seminaren und Konferenzen sowie Publikations- und Informationstätigkeiten zum Thema Beschäftigung.

[47] In manchen Fällen bieten Universitäten und andere externe Ausbildungsstätten spezielle Kurse und Lehrveranstaltungen für Arbeitsverwaltung an. In Trinidad und Tobago z. B. verfügt das Cipriani-College für Arbeits- und Genossenschaftsstudien über ein breites Spektrum von Kursen zu Themen wie Arbeitsstudien, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Umweltmanagement und Personalmanagement. Sie können als Teilzeit- oder Vollzeitkurse belegt werden und führen zu einem Berufsabschluss, einem Diplom oder einem „Bachelor of Arts"-Abschluss. Letzerer trägt dazu bei, den Bedarf an akademischer Ausbildung auf Bachelor-Niveau für Fachkräfte und Praktiker auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen, der Arbeits- und Arbeitsmarktökonomik und der Personalverwaltung zu decken, die in Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und im öffentlichen Dienst benötigt werden.

deren Datenbanken haben [48]. In manchen Fällen mag dies ein technisches und/oder ein politisches Problem sein. Jedoch stellt das Fehlen einer zuverlässigen, aktuellen und vollständigen Datenbank, die alle Aspekte der Arbeit, der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen umfasst, eine Schwierigkeit dar, vor der viele Arbeitsverwaltungen stehen [49].

70. Infolgedessen leiden die Arbeitsverwaltungen unter dem Mangel an relevanten, zuverlässigen und umfassenden Informationen als Entscheidungsgrundlage. Um dieses Problem zu bewältigen, müssen zunächst die im gesamten Arbeitsverwaltungssystem generierten Informationen erfasst und bewertet werden. Dann gilt es, die Informationslücken zu erkennen und ein Informationssystem zu entwickeln, das eher die Bedürfnisse der Nutzer berücksichtigt als die des Anbieters. Die wirksame Koordinierung der administrativen Aufzeichnungen kann die Verfügbarkeit von Informationen erheblich verbessern, ohne nennenswerte Kosten zu verursachen. Die Verbesserung der Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen stellt für viele Arbeitsverwaltungssysteme einen Schwerpunktbereich der Kapazitätsentwicklung dar, insbesondere dort, wo die Einführung von Leistungsmanagementsystemen geplant wird.

71. Ein gravierendes Problem, über das oft berichtet wird, ist der Mangel an Fahrzeugen und anderen Transportmitteln für Mitarbeiter von Arbeitsbehörden sowie ein schlechtes Transportmanagement, einschließlich unzureichender Fahrtkostenerstattung. Der Mangel an Telefonen sowie Beschränkungen des Internetzugangs behindern die effiziente Kommunikation und Abstimmung zwischen Ministerien und Außenstellen sowie zwischen Außenstellen und ihren Klienten. In vielen Fällen sind die Gebäude und Büros der Arbeitsverwaltung unzweckmäßig und schwer zugänglich, vor allem für Menschen mit Behinderungen, für ältere Menschen und sogar für Personen ohne eigenes Fahrzeug. Manchmal werden grundlegende Normen für Arbeitsbedingungen in diesen Büros nicht erfüllt; dies gefährdet die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer und wirkt sich negativ auf die Produktivität aus. In anderen Fällen sind weder eine Rezeption noch eine Beratungsstelle vorhanden. Manche Länder haben jedoch große Anstrengungen unternommen, um die physische Infrastruktur und die materielle Ausstattung ihrer Arbeitsverwaltungen zu verbessern (siehe Kasten 2.6).

[48] So haben Arbeitsministerien häufig keinen Zugang zu Arbeitsstättenverzeichnissen der Steuerbehörden oder zu den von Trägern der Sozialen Sicherheit geführten Verzeichnissen der Beitragszahler.

[49] Siehe beispielsweise C.S. Venkata Ratnam u.a.: *Labour administration in selected Asian countries* (Bangkok, IAO-Regionalbüro für Asien und den Pazifik, 2008). Dies wird auch durch verschiedene IAO-Audits der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht bestätigt.

Kasten 2.6
Stärkung der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht in Algerien

Seit einigen Jahren ist Algerien bestrebt, sein Arbeitsverwaltungssystem zu stärken und zu modernisieren, so dass der Minister für Arbeit, Beschäftigung und Soziale Sicherheit heute tatsächlich Einfluss auf die sozioökonomische Politik des Landes nehmen kann. Diese einflussreiche Position innerhalb der Regierung und Verwaltung ist das Ergebnis hochrangiger politischer Unterstützung für Arbeitsfragen sowie der Rolle und Position der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände.

Das Modernisierungsprogramm umfasst einen 2008 eingeführten Aktionsplan zur Beschäftigungsförderung, der mit Investitionen in Höhe von 286 Milliarden Dinar verbunden ist und zwischen 2010 und 2014 zur Schaffung von 3 Millionen Arbeitsplätzen führen soll. Auch das Arbeitsaufsichtssystem des Landes soll modernisiert werden. Geplant sind die Umstrukturierung und Stärkung der Institutionen der Arbeitsaufsicht, die Einstellung zusätzlicher Inspektoren sowie die Ausweitung ihrer Befugnisse. Zwischen 2000 und 2009 wurde der Haushalt der Arbeitsaufsicht um 120 Prozent aufgestockt, um den Inspektoren ein attraktives Gehalt zu bezahlen, sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben besser auszurüsten und sogar die physische Präsenz der Aufsichtsämter im ganzen Land auszuweiten. Als Ergebnis steht jetzt ein Fahrzeug für jeweils sechs Inspektoren zur Verfügung (früher 1:15), so dass die Inspektoren an drei Tagen der Woche Betriebsbesichtigungen vornehmen können. Dadurch stieg zwischen 2006 und 2009 die Zahl der Besichtigungen von 82.000 auf 126.000. Im gleichen Zeitraum wurde die Ausstattung mit Computern erheblich verbessert: während 2006 für 50 Inspektoren ein Computer zur Verfügung stand, hatte 2009 jeder Inspektor einen eigenen Computer.

Quelle: IAA: Bedarfsermittlungsmission für Arbeitsverwaltung, 20. bis 25. März 2010.

Wirkung erfordert kritische Masse

72. Zwar zeigen diese Defizite, dass der Bedarf an besserer Verwaltungsführung überall besteht, die praktischen Lösungen können jedoch je nach den örtlichen Bedingungen unterschiedlich sein. In zahlreichen Entwicklungsländern lässt sich die Qualität der Verwaltungsführung kaum verbessern ohne quantitative Aufstockungen der personellen und finanziellen Ressourcen, vor allem dort, wo die Arbeitsverwaltungen durch drastische Personalkürzungen, aber auch durch zivile Konflikte und Kriege geschwächt wurden.

73. Wenn Arbeitsverwaltungen Wirkung erzielen und ihre Existenz rechtfertigen sollen, müssen sie bei der Finanz- und Personalausstattung eine gewisse kritische Masse erreichen. Selbst wenn beispielsweise die Arbeitsaufsicht oder die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste relativ gut organisiert und verwaltet werden, wird es ihnen nicht gelingen, die notwendige landesweite Wirkung zu erzielen, wenn sie nicht in der Lage sind, einen bestimmten Anteil der Unternehmen zu überprüfen bzw. einem bestimmten Anteil der Arbeitssuchenden zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen [50].

74. Die Kluft zwischen den ehrgeizigen Zielen, die oft in Gesetzestexten und politischen Dokumenten formuliert werden, und der bescheidenen Realität verursacht Frustrationen und kann das Vertrauen der Gesellschaft in den Wert dieser Dienstleistungen untergraben. So entsteht ein Teufelskreis, in dem das Arbeitsministerium keine zusätzlichen Mittel erhält, weil es diese nicht durch konkrete Ergebnisse rechtfertigen kann. Ein Teil der Lösung liegt natürlich in der effizienteren Nutzung der vor-

[50] Zum Beispiel hat in Afrika südlich der Sahara ein Arbeitsvermittler durchschnittlich 4000 Arbeitssuchende zu betreuen, während in Lateinamerika dieses Verhältnis 1:350 und in Europa 1:150 beträgt. Bei der finanziellen und materiellen Ausstattung sind die Unterschiede noch gravierender. World Association of Public Employment Services (WAPES): *Africa Region Activity Report 2008 and Activity Plan 2009* (Nürnberg, 3. Dez. 2008).

handenen personellen und materiellen Ressourcen. In manchen Fällen lässt sich der Teufelskreis jedoch nur durch durchbrechen, wenn eine substanzielle Aufstockung der Finanzmittel zur Unterstützung klar definierter, realistischer und evidenzbasierter politischer Ziele vorgenommen wird.

75. Für die Ressourcenallokation ist in der Regel die Regierung des jeweiligen Landes zuständig [51], aber die Arbeitsverwaltungen müssen sich unter Führung der Arbeitsministerien stärker darum bemühen, Politiker und Haushaltsbeamte vom ihrem wertvollen Beitrag zur Volkswirtschaft des Landes zu überzeugen. Sie müssen deutlich machen, wie sich ihre Tätigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt, u.a. durch die Verhütung oder rasche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, durch ihren Beitrag zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität oder zur Senkung der Zahl der Arbeitsunfälle sowie durch bedarfsgerechte Berufsausbildungs- und Qualifizierungsprogramme und eine effiziente Arbeitsvermittlung. Kurz gesagt, für die Arbeitsverwaltung ist die Betonung ihrer Entwicklungsorientierung der Ausgangspunkt, um die für die Mittelzuweisung Verantwortlichen von ihrer Schlüsselrolle zu überzeugen.

Neue Tätigkeitsbedingungen

Das wirtschaftliche, soziale und politische Umfeld

76. Bestimmend für die Rolle und die Strukturen der Arbeitsverwaltungen ist das politische, soziale und wirtschaftliche Umfeld, in dem sie tätig sind. Dieses Umfeld hat sich im Lauf der Jahrzehnte erheblich verändert und tut dies im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise immer noch.

77. Die Auswirkungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen wurden in zahlreichen IAO-Dokumenten ausführlich beschrieben, ihre Schlussfolgerungen müssen hier nicht wiederholt werden. Zu den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, denen sich die Arbeitsverwaltung gegenüber sieht, gehören eine hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit, ein verstärkter globaler Wettbewerb und eine diversifizierte, multikulturelle, besser gebildete und mobilere Erwerbsbevölkerung. In vielen Ländern verändert sich auch deren Zusammensetzung: der Anteil erwerbstätiger Frauen steigt, die Erwerbsquote Jugendlicher geht zurück und die Gesamtbevölkerung altert. Außerdem hat sich in zahlreichen Ländern die Ungleichheit der Einkommen und Löhne verschärft, bei weiter bestehenden geschlechtsspezifischen Disparitäten. In manchen Ländern sind HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria unter den Erwerbstätigen weit verbreitet [52]. Hinzu kommt, dass eine Vielzahl neuer Beschäftigungsformen entstanden ist und dass der Anteil der in der informellen Wirtschaft tätigen Arbeitskräfte zunimmt.

78. Diese letzten beiden Elemente unterstreichen, wie vordringlich die Ausdehnung der Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung auf Arbeitnehmer ist, die zwar keinen formellen Arbeitsvertrag haben, aber gemäß Übereinkommen Nr. 150 ein Recht auf Schutz genießen [53], ein Aspekt, der in diesem Bericht im Abschnitt über die Arbeitsaufsicht

[51] In manchen Fällen werden die Finanzmittel durch die Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt. Dies gilt z. B. für die Sozialhilfe, für Arbeitsvermittlungsdienste (Belgien), für Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Vereinigte Staaten, außer in Krisenperioden), oder für Berufsausbildung (Schweiz).

[52] IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht I(C), Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

[53] Artikel 7 des IAO-Übereinkommens Nr. 150 erteilt den Arbeitsverwaltungen das Mandat, ihre Dienstleistungen über die formelle Wirtschaft hinaus auszudehnen und Aktivitäten zugunsten aller Erwerbstätigen zu unternehmen.

ausführlicher erörtert wird. In dieser Hinsicht bietet die IAO-Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, Orientierungshilfen für die nationalen Arbeitsverwaltungen.

79. In vielen Teilen der Welt haben demokratische Reformen zu einer Ausweitung der Marktwirtschaft geführt, sodass sich die Arbeitsverwaltungen entsprechend anpassen mussten. Hinzu kommt, dass die Globalisierung, vor allem in Form regionaler Integration mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Welt der Arbeit (wie Arbeitnehmerfreizügigkeit und Vereinheitlichung der Arbeitsgesetze), es notwendig machte, bestimmte Aspekte der arbeitsrechtlichen Vorschriften zu harmonisieren und die horizontale Zusammenarbeit zwischen den nationalen Arbeitsverwaltungen zu verbessern [54].

Folgen der jüngsten Wirtschaftskrise

80. Aus Sicht der Arbeitsverwaltung bedeutet die globale Wirtschaftskrise eine große Herausforderung, aber auch eine historische Chance. Neben der Abfederung der sozialen Folgen der Krise wurde von den Arbeitsverwaltungen erwartet, dass sie durch Anpassungen der Arbeitspolitik robustere Regulierungsmechanismen für die Zukunft schaffen. Die Krise bot also die Chance, einerseits die Mechanismen der Leistungserbringung zu modernisieren und andererseits die Rolle der Arbeitsministerien in den makroökonomischen Entscheidungsprozessen zu stärken.

81. Die Auswirkungen der Krise auf Beschäftigung und Lebensstandard in vielen Teilen der Welt haben ein Schlaglicht auf die Bedeutung der Arbeitsministerien und sonstigen Institutionen der innerstaatlichen Arbeitsverwaltungssysteme geworfen [55]. Nachdem die G20 die führende Rolle der IAO bei der Bewältigung der „Beschäftigungskrise“ anerkannt haben [56], eröffnet sich den Arbeitsverwaltungen und Arbeitsministerien nun die Chance, eine aktivere Rolle innerhalb der Regierungsstrukturen übernehmen [57].

82. Als Ergebnis der Krise und wegen der gestiegenen Arbeitslosigkeit benötigten die Institutionen der Arbeitsverwaltung zusätzliche Finanzmittel [58]. Für die meisten Länder war die Krise ein Anlass zur Ausweitung und Anpassung bestehender und zur Einleitung

[54] So wird von den Kandidatenländern, die der Europäischen Union beitreten wollen, die Regelung zahlreicher arbeitspolitischer Fragen und eine entsprechende Anpassung ihrer Arbeitsverwaltungen verlangt.

[55] Zum Beispiel stellte der namibische Minister für Arbeit und soziale Wohlfahrt in seiner Motivationserklärung vom 19. Mai 2010 fest, dass die Wirtschaftskrise zu unerträglich hoher Arbeitslosigkeit, nicht existenzsichernden Löhne und verschlechterten Beschäftigungsbedingungen geführt hat. Er betonte, dass unter diesen Umständen die Rolle des Ministeriums für Arbeit und Sozialfürsorge für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtiger ist als je zuvor.

[56] Am 2. April 2009 nahmen die Staats- und Regierungschefs der G20 auf dem Londoner Gipfel über Wachstum, Stabilität und Arbeitsplätze einen Globalen Plan für Wiederaufschwung und Reform an. In seiner Ziffer 26 verpflichteten sich die G20-Führer zur Unterstützung familienfreundlicher Arbeitsmärkte und forderten die IAO auf, zusammen mit anderen zuständigen Organisationen eine Einschätzung der bereits getroffenen und in Zukunft noch erforderlichen Maßnahmen vorzunehmen. Im November 2010 forderten die G20-Führer auf dem Gipfel in Seoul (Republik Korea) die IAO auf, weiter auf wirtschaftliche Erholungsmaßnahmen hinzuarbeiten, die mit Beschäftigungswachstum verbunden sind. Dieser Plan wird 2011 unter der französischen G20-Präsidentschaft weiterentwickelt werden.

[57] Siehe R. Torres: „Incomplete crisis responses: Socioeconomic costs and policy implications“, in *International Labour Review* (2010, Vol. 149, Nr. 2).

[58] In der Tschechischen Republik z. B. waren die Ausgaben für öffentliche Arbeitsmarktverwaltung und aktive Arbeitsmarktprogramme 2009 dreimal höher als im Haushalt des Arbeitsministeriums veranschlagt (15 Milliarden Tschechische Kronen im Vergleich zu den veranschlagten 5 Milliarden). Hauptursache war der Anstieg der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Zusätzliche Gelder für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden aus EU-Mitteln bereitgestellt.

neuer Sozialprogramme (siehe Kasten 2.7) [59]. In den Konjunkturprogrammen vieler Länder spielte die Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle [60]. Verschiedene Regierungen verstärkten die institutionellen Kapazitäten, insbesondere bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, von der wirksame Dienstleistungen für die zunehmende Zahl der Arbeitsuchenden erwartet werden. Das Personal der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen wurde in den meisten OECD-Mitgliedstaaten [61] sowie in einigen Entwicklungsländern [62] aufgestockt. In Ländern wie Australien und der Schweiz, wo sich die Mittelausstattung nach der Zahl der zu bearbeitenden Fälle richtet, erhöhten sich die verfügbaren Ressourcen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung automatisch. In manchen Ländern erforderte die Krise die Einführung neuer Programme und Institutionen, um die wachsende Arbeitslosigkeit zu bewältigen [63].

83. Über die Auswirkungen der Krise auf politische Grundtendenzen gibt es unterschiedliche Meinungen. Jedenfalls wurden im Gefolge der Krise bestimmte Annahmen, die in den letzten 30 Jahren die Wirtschaftspolitik beeinflusst haben, hinterfragt, mit dem Ergebnis, dass solche Ansätze neu überdacht wurden, vor allem im Zusammenhang mit den internationalen Finanzinstitutionen [64]. Zum Beispiel räumte der Internationale Währungsfonds (IWF) ein, dass starke und qualitätsbewusste Arbeitsmarktinstitutionen einen substanziellen Beitrag zu den internationalen Bemühungen um dauerhaftes Wachstum und nachhaltige Entwicklung leisten können, und dass Sozialschutzmaßnahmen wichtig sind, um die Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks auf die Bevölkerung abzufedern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu verbessern [65]. Insbesondere wurde die positive Rolle der Arbeitslosenunterstützung als automatischer Stabilisierungsfaktor unterstrichen [66].

[59] IAA: *Protecting people, promoting jobs: From crisis response to recovery and sustainable growth,* Mitteilung des IAA-Generaldirektors an die G20-Führer, Gipfel von Pittsburgh, 24.-25. Sept. 2009 (Genf, 2009).

[60] Im Durchschnitt wendeten die fortgeschrittenen Volkswirtschaften 3,9 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für wirtschaftliche Erholungsprogramme auf, während dieser Anteil in den Entwicklungs- und Schwellenländern 7,3 Prozent betrug. Bei der Zusammensetzung der Ausgaben spielten Arbeitsmarkt- und Sozialausgaben in den Entwicklungs- und Schwellenländern eine geringere Rolle: nur ein Zehntel ihrer gesamten Konjunkturförderung floss in solche Initiativen. Dagegen machten Arbeitsmarkt- und Sozialausgaben ein Fünftel der Konjunkturprogramme der fortgeschrittenen Volkswirtschaften aus.

[61] OECD-Zahlen zeigen, dass das Personal in Deutschland, Japan, Mexiko, Polen, der Türkei und Ungarn um 10 Prozent oder mehr aufgestockt wurde (OECD: *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the jobs crisis* (Paris, 2010), S. 52). 2009 wurden in Frankreich 1.840 neue Arbeitsvermittler eingestellt, sowie zusätzlich 500 Beschäftigte in Callcentern. In Deutschland stellte die Regierung 2008 1.000 neue Arbeitsvermittler ein, und 2009 weitere 5000. In Spanien rekrutierte die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung 2.145 Mitarbeiter für ihre Vermittlungsbüros und 1.500 weitere Beschäftigte zur Hilfe bei der Arbeitssuche. Die Niederlande richteten Mobilitätszentren ein, die den Wechsel von Arbeitskräften zu anderen Unternehmen fördern.

[62] Zum Beispiel in Argentinien, Bahamas, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, El Salvador, Guyana, Honduras, Kambodscha, Kamerun und Malaysia.

[63] Siehe IAA: *The financial and economic crisis: A Decent Work response*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/ESP/2, und IAA: *Bekämpfung der globalen Beschäftigungskrise: Aufschwung durch Politiken für menschenwürdige Arbeit*, Bericht I(A), Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

[64] R. Torres: *Incomplete crisis responses*, a.a.O.

[65] IAO-IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion,* Diskussionsvorlage, Gemeinsame IAO-IWF-Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Büro des Premierministers von Norwegen, Oslo, 13. Sept. 2010.

[66] O. Blanchard, G. Dell'Arriccia und P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (12. Febr. 2010). Siehe auch S. Cazes, S. Verick und C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working Paper Nr. 35 (Genf, IAA, 2009).

Kasten 2.7
Einführung eines Systems für Leistungen bei Arbeitslosigkeit in den Bahamas

Im April 2009 führte die Regierung der Bahamas ein Programm für Leistungen bei Arbeitslosigkeit als zusätzliche Säule des Systems der Sozialen Sicherheit ein (National Insurance (Amendment) Act, 2009). Dies geschah in einer Zeit, in der aufgrund von Massenentlassungen die Arbeitslosenquote des Landes in den zweistelligen Bereich sprang. Das Programm, das Teil der Reaktion des Landes auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ist, wurde nach einer Interimsphase von 14 Monaten dauerhaft etabliert.

An der Durchführung des Programms beteiligten sich sowohl die Hauptabteilung Arbeit des Ministeriums für Arbeit und soziale Entwicklung als auch die Nationale Versicherungsanstalt (NIB), die unter der Aufsicht des Finanzministeriums steht. Die Hauptabteilung Arbeitsvermittlung war für die Registrierung der Arbeitnehmer ohne Beschäftigung und die Ausstellung der Arbeitslosenausweise zuständig. Der Direktor für Arbeitsfragen oder sein Vertreter trafen die einzelnen Arbeitslosen mindestens alle vier Wochen, unterstützten sie bei der Arbeitssuche, gaben Anweisungen und Anleitungen zu allen Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitssuche (Verfügbarkeit, Arbeitsbereitschaft, Bewerbungsgespräche, Schulung usw.) und stellten die notwendigen Dokumente aus. Die NIB verwaltete die Beiträge und die Auszahlung des Arbeitslosengeldes in enger Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Arbeit.

In der Interimsphase mussten innerhalb kurzer Zeit Leistungen an eine hohe Zahl von Anspruchsberechtigten (rund 20.000 Personen) ausgezahlt werden. Die Anträge für die Auszahlung von Arbeitslosengeld konnten in speziellen Zentren im ganzen Land gestellt werden, wie etwa Arbeitsämtern, NIB-Büros oder anderen kommunalen Stellen. Auf dem Höhepunkt der Nachfrage wurden 15 bis 20 zusätzliche Zeitarbeitskräfte eingestellt, um die Arbeit zu bewältigen. Nach der Interimsphase erhielten mehrere dieser Personen einen festen Arbeitsvertrag bei der NIB. Da die Zentren eine Leistungserbringung aus einer Hand bieten, konnte das Arbeitslosengeld innerhalb von vier Tagen nach Beginn der Anspruchsberechtigung ausgezahlt werden (ähnlich wie bei anderen kurzfristigen Leistungen, die von der NIB verwaltet werden).

Quelle: IAO-Subregionalbüro für die Karibik, Port of Spain.

84. In diesem Kontext wurden verschiedene innovative arbeitspolitische Strategien entwickelt und großflächig umgesetzt, vor allem Strategien für den Erhalt bestehender Arbeitsplätze und den besseren Schutz bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern, die besonders gefährdet sind. Sie umfassten u.a. die Ausweitung der Angebote für Berufsausbildung, verstärkte Hilfe bei der Stellensuche, Kurzarbeit sowie verschiedene öffentliche Beschäftigungsprogramme. Während der jüngsten Wirtschaftskrise gab es viel Aufmerksamkeit für staatlich subventionierte Kurzarbeitsprogramme, die es den Unternehmen ermöglichten, die Arbeitszeiten an Schwankungen der Nachfrage anzupassen und so Freisetzungen zu vermeiden (Kasten 2.8).

85. Verschiedene Formen des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene, bei denen meistens die Arbeitsministerien eine aktive Rolle spielen, haben zur Wahrung des sozialen Friedens beigetragen, indem sie sich um einvernehmliche Lösungen zur Abfederung der Krisenauswirkungen bemühten. So gelang es in vielen Unternehmen, durch Kollektivverhandlungen Alternativlösungen zu Freisetzungen zu finden, vor allem dort, wo dieser Mechanismus schon vor Beginn der Krise eingerichtet und systematisch gefördert worden war [67].

[67] L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper Nr. 1, (Genf, IAA, 2009).

Kasten 2.8
Staatlich subventionierte Programme für Kurzarbeit

Im Kontext der gegenwärtigen weltweiten Wirtschaftsrezession haben viele Länder über ihre öffentliche Arbeitsmarktverwaltung Programme eingeführt oder ausgeweitet, bei denen die Regierungen im Rahmen von Kurzarbeitsregelungen die Lohnkosten der Unternehmen teilweise subventionieren. Kurzarbeit bedeutet, dass ein geringeres Arbeitsvolumen auf die gleiche Zahl von Arbeitnehmern verteilt wird, um Entlassungen zu vermeiden bzw. als Maßnahme zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Das Konzept der Kurzarbeit stammt aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren und entspricht dem Geist des Übereinkommens (Nr. 47) über die Vierzigstundenwoche, 1935. Dieses Übereinkommen, das auf dem Höhepunkt der Großen Depression angenommen wurde, legte den Grundsatz der Vierzigstundenwoche fest und ging in seiner Präambel von der Erwägung aus, „dass es […] erforderlich ist, auf die möglichste Verkürzung der Arbeitszeit in allen Beschäftigungsgruppen hinzuwirken".

Die Reduzierung der Arbeitszeit im Rahmen von Kurzarbeit geht häufig, aber nicht immer, mit Lohnkürzungen im Verhältnis zu der geringeren Zahl geleisteter Arbeitsstunden einher. Jedoch kann dieser Verdienstausfall durch staatliche Lohnzuschüsse ausgeglichen werden. Diese werden häufig durch die Arbeitslosenversicherung übernommen, sie können jedoch auch aus allgemeinen staatlichen Einkünften stammen.

Kurzarbeit ist sehr viel mehr als „Lohnkürzungen". Sie stellt eine Maßnahme dar, die darauf ausgerichtet ist, die Belastungen durch eine schwierige wirtschaftliche Situation auf viele Schultern zu verteilen – nicht nur die der Arbeitnehmer, sondern auch die der Arbeitgeber und der Regierungen. Wenn Kurzarbeitsprogramme richtig konzipiert und durchgeführt werden, können sie dazu beitragen, durch die Verhinderung von Lohneinbußen die Gesamtnachfrage zu stützen, Kosten für künftige Neueinstellungen zu vermeiden und den Verlust von Humankapital bis zur Erholung des Arbeitsmarkts zu verringern.

Quellen: J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL Policy Brief Nr. 1, Juni 2009 (Genf, IAA); IWF: "The human costs of recessions", in IAO-IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, Diskussionsvorlage, Gemeinsame IAO-IWF-Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Büro des Premierministers von Norwegen, Oslo, 13. September 2010.

86. Da arbeitspolitische Maßnahmen nur ein Teil der umfassenderen Aufschwungpakete waren, lag die Federführung für die Koordinierung der Antikrisenpolitik in den meisten Ländern weiterhin beim Wirtschafts- oder Finanzministerium. Dennoch hatten die Arbeitsministerien eine Schlüsselrolle, wenn es darum ging, Informationsgrundlagen für politische Entscheidungen der Regierung bereitzustellen, Maßnahmen zur Schaffung und zum Schutz von Arbeitsplätzen durchzuführen, den sozialen Schutz auszuweiten, die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltungen zu stärken und anzupassen und im Rahmen des sozialen Dialogs Konsultationen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden über vorgeschlagene Maßnahmen zu führen.

87. Zwar gelang es den Regierungen, durch die Einführung beispielloser Notstandsmaßnahmen zu Beginn der Krise einen wirtschaftlichen Zusammenbruch abzuwenden, aber diese Interventionen haben ihre Schattenseiten, weil sie die öffentlichen Finanzen schwächen. Aufgrund der Krise muss mit langfristigen Schwierigkeiten durch ein langsameres Wirtschaftswachstum gerechnet werden, das einen Rückgang der staatlichen Einnahmen bewirkt und damit auch die Ausgabemöglichkeiten einschränkt. Ein weiterer Effekt dieses Szenarios ist die Verschärfung der ohnehin problematischen demografischen Bedingungen in den meisten Industrieländern (Bevölkerungsalterung und steigender Abhängigkeitsquotient). Die Einführung von Sparmaßnahmen zur Überwindung dieser fiskalischen Ungleichgewichte kann auch die Kürzung der Finanzmittel der Arbeitsverwaltung nach sich ziehen. Mögliche Auswirkungen sind a) Einschnitte in die Programme für sozialen Schutz und Schaffung von Arbeitsplätzen und andere von der

Arbeitsverwaltung durchgeführte Programme, und b) Senkung der operativen Kosten durch Stellenabbau und Lohnkürzungen [68]. In einer Zeit, in der die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung besonders hoch ist, könnte der Personalabbau zu erhöhter Arbeitsbelastung führen [69]. Dies verschlechtert die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und gefährdet die Effizienz und Qualität der erbrachten Leistungen [70].

88. Insgesamt hat die Krise die Notwendigkeit von Anpassungen ins Licht gerückt. Es ist wichtig, dass die Arbeitsverwaltungen Lehren aus der jüngsten Krise ziehen und ihre politischen Handlungskonzepte und institutionellen Kapazitäten anpassen, um besser dafür gerüstet zu sein, die Wirkung möglicher künftiger wirtschaftlicher Erschütterungen abzumildern. Mit Blick auf dieses Ziel hat die IAO eine Reihe von ausgewogenen politischen Leitlinien vorgelegt, darunter den Globalen Beschäftigungspakt (Juni 2009), der die Regierungen nachdrücklich auffordert, die Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in den Mittelpunkt ihrer Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu stellen. Ferner setzt sich die Initiative für sozialen Basisschutz (April 2009) unter gemeinsamer Leitung der IAO und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) dafür ein, als Weg zu einer besseren Bewältigung der Lebensrisiken in eine Kombination aus sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung zu investieren [71].

Politische Handlungsfähigkeit der Arbeitsministerien

Besondere Rolle der Arbeitsministerien

89. Bei der Förderung einer Kombination aus sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung mit dem Ziel eines ausgewogenen und nachhaltigen Wachstums kommt den Arbeitsministerien eine besondere Rolle zu. Zusätzlich zu ihrer „sektoralen“ oder „Fach“-Funktion für die Ausarbeitung konkreter arbeitspolitischer Maßnahmen haben sie auch eine „horizontale“ Funktion, die sich aus ihren Beziehungen mit der Welt der Arbeit ergibt, in der sie über den sozialen Frieden wachen. In der Tat ist ihre Rolle bei

[68] Anscheinend waren die Auswirkungen der Krise auf die öffentliche Verwaltung in Europa und den Vereinigten Staaten besonders gravierend. In Europa haben acht Länder zwischen Juni 2009 und Juni 2010 den Personalbestand der öffentlichen Verwaltung um insgesamt 172.000 Personen reduziert, während in den Vereinigten Staaten die Gesamtzahl der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung im Juli 2010 zum ersten Mal niedriger war als vor Beginn der Rezession; allein bei den Gebietskörperschaften wurden im dritten Quartal 2010 143.000 Stellen abgebaut. Seit 2008 mussten die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen europäischen Ländern Gehaltskürzungen hinnehmen, meistens im Rahmen von mit internationalen Institutionen abgestimmten Haushaltskonsolidierungspaketen oder in Vorbereitung auf die Ausgabe von Staatsanleihen. Siehe IAA: *The sectoral dimension of the ILO's work: Update of sectoral aspects regarding the global economic downturn: Public administration*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/STM/1/1.

[69] Die Wirtschaftskrise hat bereits zu einer starken Belastung vieler Arbeitsverwaltungen geführt, vor allem der Arbeitsvermittlungsstellen. Der OECD zufolge ist in vielen öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten der Mitgliedstaaten die Zahl der von den Mitarbeitern zu betreuenden Fälle gestiegen, z. B. in der Türkei und im Vereinigten Königreich (um rund 50 Prozent), in der Tschechischen Republik, Neuseeland und Mexiko (*OECD Employment Outlook 2010*, a.a.O.). Auch in Frankreich hat die Fallbelastung der Arbeitsvermittler seit 2008 erheblich zugenommen. Während für die französischen Job Center ein Betreuungsschlüssel von 60 Arbeitsuchenden pro Vermittler geplant war, ist das Verhältnis in einigen Regionen auf bis zu 180:1 gestiegen. (P. Marini : *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2010, Annexe No 32, Travail et Emploi* (Paris, Sénat, 2009).

[70] Zum Beispiel hat in der Republik Moldau Berichten zufolge die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben um 20 Prozent im Jahr 2009 die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung fast vollständig lahmgelegt.

[71] Die Initiative betont die Notwendigkeit umfassender, kohärenter und abgestimmter Maßnahmen für Sozialschutz und Beschäftigung, um sicherzustellen, dass Dienstleistungen und Sozialtransfers während des gesamten Lebenszyklus zur Verfügung stehen, unter besonderer Berücksichtigung schutzbedürftiger Gruppen.

der Förderung solider Arbeitsbeziehungen unverzichtbar und verleiht ihnen eine einzigartige Position.

90. Um diese Rolle auszufüllen, sollten die Arbeitsministerien über die Kapazität verfügen, eigene politische Handlungskonzepe auszuarbeiten, zu beschließen, durchzuführen und zu evaluieren. Ferner sollten sie in der Lage sein, sich für beschäftigungsorientierte politische Rahmenbedingungen als Teil der allgemeinen Politikziele der jeweiligen Regierungen einzusetzen.

91. Jedoch kann ihr tatsächlicher Einfluss auf die Politikgestaltung und ihren Platz in der Hierarchie der Regierungsressorts nicht als selbstverständlich angenommen werden. Das Gesamtbild, das in verschiedenen IAO-Dokumenten und anderen Quellen beschrieben wird, ist uneinheitlich. Viele Arbeitsministerien sind heute schon einflussreich und stehen im Blickfeld der Öffentlichkeit; anderen ist es gelungen, ihr Profil zu schärfen und eine Aufstockung ihrer Haushaltsmittel zu erreichen. In vielen Ländern ist jedoch der Einfluss der Arbeitsministerien zurückgegangen, sie verfügen nicht über ausreichende Kapazitäten zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

92. Die von der Regierung festgelegten Prioritäten, einschließlich des Stellenwerts der Arbeitspolitik, entscheiden darüber, ob das Arbeitsministerium im Vergleich zu anderen Regierungsressorts einen prominenten Platz einnimmt und in welchem Umfang es die allgemeine Wirtschaftspolitik beeinflussen kann. Reformprojekte, der Erlass neuer Arbeitsgesetze, die Revision von Rentensystemen oder die Umstrukturierung der Organe der Arbeitsverwaltung können zumindest vorübergehend die Aufmerksamkeit auf Arbeitsfragen und die dafür zuständigen Institutionen lenken. Ein weiterer entscheidender Faktor ist die politische Machtstellung des Arbeitsministers (Rang innerhalb der Regierung oder Position in einer politischen Partei). In Ländern mit Koalitionsregierungen kann auch die Verteilung der ministeriellen Zuständigkeitsbereiche zwischen den Koalitionsmitgliedern wichtig sein. Diese Aspekte, so grundlegend sie sein mögen, übersteigen den Rahmen dieses Berichts.

93. Im folgenden Abschnitt befasst sich der Bericht mit drei institutionellen Faktoren, die sich unmittelbar auf die politische Rolle der Arbeitsministerien auswirken: Mandat, Strategie- und Koordinierungsfunktionen sowie Zusammenarbeit mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden.

Mandatsveränderungen

94. Das Mandat der Arbeitsministerien beruht häufig auf Verfassungs- und anderen Rechtsvorschriften und definiert ihre Aufgaben im Vergleich zu anderen Regierungsressorts.

95. In vielen Arbeitsministerien kam es in jüngster Zeit zu wichtigen Veränderungen dieser Mandate. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Arbeitsministerien im Mittelpunkt des Arbeitsverwaltungssystems stehen. Dennoch teilen sie sich in der Regel bestimmte Zuständigkeiten für Arbeitsfragen mit anderen Ressorts, oder sie sind Ministerien mit mehreren Geschäftsbereichen. Das bedeutet, dass den Arbeitsministerien zusätzlich zu ihrem traditionellen Mandat für Arbeit und Beschäftigung häufig auch andere Geschäftsbereiche übertragen werden, die zum Teil wenig mit Arbeitsfragen zu tun haben. Für solche organisatorischen Entscheidungen können pragmatische Erwägungen ausschlaggebend sein [72]. In vielen Fällen hat jedoch die Zusammenlegung von

[72] Zum Beispiel kann die Zuständigkeit für mehrere Geschäftsbereiche mit der geringen Größe eines Landes zusammenhängen. In Vanuatu ist das Ministerium des Innern auch für Arbeitsangelegenheiten zuständig, neben weiteren Geschäftsbereichen wie Polizei, Einwanderung, Provinzangelegenheiten, Wahlen, Strafvollzug und (Forts.)

Geschäftsbereichen unmittelbare Auswirkungen darauf, wie Politikmaßnahmen ausgearbeitet und umgesetzt werden. Ein Beispiel ist der Bereich der Migration, in dem die jeweilige Rolle des Arbeits-, Innen- oder Außenministeriums darüber entscheiden kann, ob bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen Arbeitsmarkt-, Sicherheits- oder außenpolitische Aspekte Vorrang erhalten. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für Berufsausbildung zwischen einem Arbeits- und einem Bildungsministerium könnte sich auf die Ausrichtung der Ausbildungsprogramme und ihre Verknüpfung mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts auswirken [73]. Entsprechend kann die gleichzeitige Zuständigkeit für „Soziales“ und „Beschäftigung“ das Gleichgewicht zwischen Schutzbedürfnissen und der dringend notwendigen Schaffung von Arbeitsplätzen beeinflussen [74]. Die Kombination von Arbeitsfragen mit Beschäftigungsaspekten bietet offenkundige Vorteile, wenn es darum geht, Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsmarktbedürfnisse gegeneinander abzuwägen, z. B. bei der Formulierung der Einkommenspolitik.

96. In der Theorie mag die Abstimmung einfacher sein, wenn die verschiedenen arbeitspolitischen Bereiche in einem einzigen Ministerium zusammengefasst sind. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass institutionelle Integration nicht immer zu besserer Koordinierung führt. Selbst innerhalb desselben Ministeriums können ausgeprägte Trennlinien zwischen Abteilungen zu einem Mangel an grundsatzpolitischer Kohärenz führen, wenn nicht die verschiedenen Einheiten unter kompetenter Führung klar definierte gemeinsame Ziele anstreben.

97. In jüngerer Zeit gab es Versuche verschiedener Regierungen, das Arbeitsministerium (bzw. den für Beschäftigung zuständigen Teil) mit dem Wirtschafts- oder Finanzministerium zusammenzulegen [75]. Dieser Schritt wurde in der Regel damit begründet, dass Wirtschaftswachstum die wichtigste Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen sei und es daher Synergien zwischen wirtschaftspolitischen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen geben müsse. Über die Wirksamkeit dieses Vorgehens gibt es unterschiedliche Ansichten. Zwar kann auf diese Weise ein mächtigeres und einflussreicheres Wirtschafts- und Beschäftigungsministerium entstehen, aber das Ergebnis könnte auch sein, dass arbeitnehmerfreundliche Politiken in den Hintergrund treten [76]. Solche Zusammenschlüsse können kurzfristig dazu beitragen, Spannungen zwischen dem Wirtschaftsministerium und den „Ausgabenministerien“ abzubauen und die

Katastrophenmanagement. In St. Kitts und Nevis ist das Ministerium für Auswärtiges, Nationale Sicherheit, Arbeit, Immigration und Soziale Sicherheit für Arbeitsangelegenheiten zuständig.

[73] Die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen diesen beiden Ministerien hat Einfluss darauf, ob der Schwerpunkt auf Lehrlingsausbildung und beruflicher Weiterbildung für Erwerbstätige liegt, oder auf Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose mit dem Ziel, ihnen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen.

[74] In Japan z. B. wurde 2001 das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt gebildet, nach einer Zusammenlegung des Ministeriums für Arbeit und des Ministeriums für Wohlfahrt. Dieser Zusammenschluss hat die Entwicklung einer kohärenteren Strategie für Sozial- und Arbeitsfragen erleichtert. Die Regierung des Vereinigten Königreichs schuf 2001 ein Ministerium für Arbeit und Renten, dem die Zuständigkeit für Soziale Sicherheit und Beschäftigungspolitik übertragen wurde.

[75] Zum Beispiel in Deutschland (2002-05), Frankreich (2007-10), Finnland (2008), der Schweiz (1999) und Ungarn (2010). Andererseits wurde in der Republik Moldau 2009 die Zuständigkeit für Arbeitsfragen vom Ministerium für Wirtschaft auf das neu geschaffene Ministerium für Arbeit, Sozialschutz und Familie übertragen.

[76] 1995 wurde im Vereinigten Königreich das Ministerium für Beschäftigung mit dem Bildungsministerium zusammengelegt und die Zuständigkeit für Arbeitsbeziehungen dem Ministerium für Handel und Industrie übertragen (heute Ministerium für Unternehmen, Innovation und Weiterbildung). Dies stieß auf den Widerstand des Gewerkschaftskongresses, mit der Begründung, dass das Ministerium, das sich eigentlich für arbeitslose, verletzliche und von Ausbeutung bedrohte Menschen einsetzen sollte, nicht am Kabinettstisch vertreten sei. (Zitiert in R. Aldrich, D. Cook und D. Watson: *Education and employment: The DfEE and its place in history* (London, Institute of Education, University of London, 2000).

Durchführung von Arbeitsmarktreformen zu beschleunigen. Auf längere Sicht könnten jedoch die Chancen der Arbeitsverwaltungen erheblich geschwächt werden, auf Regierungsebene ihre Argumente zu den Modalitäten beschäftigungspolitischer Programme, die Regulierung des Arbeitsmarkts, die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze oder Zusammenhänge zwischen Einkommenspolitik und Schaffung von Arbeitsplätzen (z. B. Auswirkungen von Mindestlöhnen) zu Gehör zu bringen. Unterschiedliche Meinungen gibt es auch zu mehreren Zusammenlegungen in jüngerer Zeit, die sich auf die Agenda der Arbeitsbeziehungen auswirken [77]. Diese wird traditionell dem Bereich der Arbeit zugeordnet und gilt als eine der Hauptaufgaben eines innerstaatlichen Arbeitsverwaltungssystems [78].

Kasten 2.9
Jüngste Umstrukturierung des deutschen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde 1949 gegründet. Zwischen 2002 und 2005 wurde die politische Verantwortung für dieses Ressort vorübergehend dem neuen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) übertragen. Das Ministerium übernahm die Zuständigkeit für die Bereiche Arbeitsrecht und Beschäftigung sowie die Grundsatzbereiche, für die zuvor das Wirtschaftsministerium verantwortlich war. Der Bereich Soziale Sicherheit (z. B. Renten) wurde einem neuen Ministerium für Gesundheit und soziale Sicherung übertragen. Die Zuständigkeit für Leistungen bei Arbeitslosigkeit blieb dagegen beim Ministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dieses Ministerium wurde geschaffen, kurz bevor der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder seine Absicht ankündigte, in Übereinstimmung mit der Agenda 2010 und den Empfehlungen der Hartz-Kommission liberale Wirtschaftsreformen durchzuführen. Diese Reformen umfassten eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer, eine stärkere Betonung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen, eine Lockerung der Vorschriften für die Beschäftigung von Leiharbeitern und Veränderungen am System der Arbeitslosenunterstützung. 2005 wurden die Ressorts Wirtschaft und Arbeit getrennt, das wiederhergestellte Bundesministerium für Arbeit und Soziales erhielt erneut die Zuständigkeit für die Soziale Sicherheit.

Quelle: J. Heyes: *Labour ministries and labour administration in transition*, a.a.O.

98. In den meisten Ländern übt das Finanzministerium einen wichtigen Einfluss auf die Formulierung und Durchführung der Politik aus, also auch der Arbeitspolitik. Darin spiegelt sich die Tatsache wider, dass die Finanzministerien in der Regel über die Haushalte der einzelnen Ressorts entscheiden [79]. In vielen Ländern ist die Höhe der Haushaltsmittel, die für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen, Ergebnis von Verhandlungen zwischen Arbeits- und Finanzministerium. In der Regel nimmt der

[77] Zum Beispiel wurde im Vereinigten Königreich das 1916 geschaffene Ministerium für Beschäftigung 1995 aufgelöst und die Zuständigkeit für Arbeitsbeziehungen dem Ministerium für Handel und Industrie übertragen, das im Wesentlichen für Wettbewerbsfragen zuständig ist. Ähnliches geschah in Irland, wo die Arbeitsbeziehungen seit 2010 in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Unternehmen, Handel und Innovation fallen. Weiterführende Erläuterungen finden sich in J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Genf, IAA, 2004).

[78] Siehe IAO-Empfehlung (Nr. 158) betreffend die Arbeitsverwaltung, 1978, Abs. 7-10, sowie General Survey, 1997, a.a.O., Kap. II (Teil IV).

[79] In Irland z. B. muss die Stellungnahme des Finanzministeriums zu neuen Vorschlägen eingeholt werden, bevor diese der Regierung unterbreitet werden. Im Vereinigten Königreich ist der Einfluss des Schatzkanzlers auf die Ziele der Ministerien formalisiert durch das Verfahren der Umfassenden Ausgabenüberprüfungen, in deren Rahmen die Haushalte der einzelnen Ressorts festgelegt werden, und durch die Vereinbarungen für den öffentlichen Dienst, deren Ziele das Finanzministerium und die anderen Ressorts zugestimmt haben. In Deutschland sind alle Gesetzesvorlagen Gegenstand von Haushaltsverhandlungen unter Beteiligung aller Ministerien.

Einfluss des Finanzministeriums zu, je höher die finanziellen Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind. In manchen Ländern, wie z. B. in Dänemark in den 1990er Jahren, spielt das Finanzministerium bei den Diskussionen über Arbeitsmarktreformen eine wichtige Rolle. Gelegentlich wird jedoch die Frage aufgeworfen, ob dieses Ministerium über die Fähigkeit verfügt, Arbeitsmarktphänomene zu analysieren und sachgemäß zu interpretieren [80].

99. Da die Arbeitsministerien neben ihren Schutzaufgaben auch eine wirtschaftliche Rolle wahrnehmen, ergibt sich eine logische Verbindung zu anderen „wirtschaftlichen" Ministerien. Jedoch verfügen sie aufgrund ihres täglichen Kontakts mit der Welt der Arbeit über ihre Außenämter, Arbeitsinspektoren und Job Center und deren Interaktion mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreten über eine einzigartige Perspektive und eine Stimme, die Gehör finden sollte.

Strategie- und Koordinierungsaufgaben

100. Zu den allgemeinen Funktionen der Ministerien im politischen Prozess gehören in der Regel Prioritätensetzung, Planung und Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und politischen Strategien, Abhaltung interministerieller Konsultationen, Erstellung von Vorlagen an die Regierung, Unterstützung des parlamentarischen Prozesses und der Verabschiedung von Gesetzen sowie Durchführung, Überwachung und Evaluierung [81]. Gute Politikarbeit im Bereich der Arbeitsverwaltung erfordert zwei Elemente: eine langfristige Vision oder Strategie sowie die Fähigkeit zur Koordinierung.

101. Ereignisse wie Grubenunglücke, Massenentlassungen oder landesweite Streiks erregen die Aufmerksamkeit der Medien und geben einen flüchtigen Eindruck von der täglichen Arbeit der Institutionen der Arbeitsverwaltung. Deren Aufgaben gehen jedoch weit über das Tagesgeschäft hinaus. Die Arbeitspolitik muss im Rahmen mittel- bis langfristiger Perspektiven durchgeführt werden. Tatsächlich sind in der Regel die Sozialsysteme in einzelnen Ländern und sogar Regionen im Zeitverlauf ziemlich stabil[82], da sie nicht nur in lokale Traditionen und Institutionen eingebettet sind, sonder auch durch relativ stabile Faktoren bestimmt werden, wie etwa die Wirtschaftsstruktur des Landes, die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung, die Stärke der Sozialpartner, die Systeme der Arbeitsbeziehungen und demografische Entwicklungen.

102. Die Institutionen der Arbeitsverwaltung sollten dauerhaft angelegt sein [83]. Sie müssen Flexibilität [84] und Reaktionsfähigkeit, die in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Krisen besonders wichtig sind [85], mit langfristigen strategischen Überlegungen verbin-

[80] J. Heyes: *The changing role of labour ministries,* a.a.O.

[81] Siehe OECD: *The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation*, Sigma Paper Nr. 39 (Paris, 2007).

[82] Siehe G. Esping-Andersen: *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge, Polity Press, 1990).

[83] Viele der heute bestehenden Institutionen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit wurden während der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren geschaffen und blieben jahrzehntelang relativ unverändert (z. B. die Social Security Administration der Vereinigten Staaten).

[84] Das Übereinkommen Nr. 150 sieht vor, dass ein ratifizierender Staat bestimmte Tätigkeiten der Arbeitsverwaltung nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer oder ihren Vertretern, übertragen oder anvertrauen kann. Darin kommt die in das Übereinkommen eingebaute Flexibilität zum Ausdruck, die dafür sorgen soll, dass die maßgebliche Rolle der Arbeitsverwaltungssysteme trotz unvermeidlicher makroökonomischer und sozialpolitischer Veränderungen dauerhaft erhalten bleibt.

[85] Zum Beispiel hat der US-Kongress in jeder größeren Rezession seit den 1950er Jahren ein temporäres Programm beschlossen, das die Auszahlung von Leistungen der aus Bundesmitteln finanzierten Arbeitslosenversicherung für einen zusätzlichen Zeitraum von mehreren Wochen vorsah, bis sich die Wirtschaft erholt und die (Forts.)

den, die unterschiedliche Politikfelder und Ressortzuständigkeiten überspannen. Diese Strategien sollten über den Horizont der politischen Zyklen hinausblicken und sich um einen breiteren gesellschaftlichen Konsultationsprozess bemühen, nicht nur quer über das politische Spektrum hinweg, sondern auch zusammen mit den natürlichen Partnern der Arbeitsverwaltung, den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden.

103. Das Feld der Arbeitspolitik weist zahlreiche Disziplinen und Facetten auf. Die Welt der Arbeit betrifft praktisch alle Bürger, auch diejenigen, die sich auf den Eintritt in das Erwerbsleben vorbereiten oder die bereits im Ruhestand sind. Arbeitspolitik befasst sich mit Rechten, aber auch mit Pflichten und Sanktionen. Zwischen dem Bereich der Arbeit und anderen Disziplinen, auch technischen, bestehen vielfältige Verbindungen. Ein ideales Arbeitssystem erfordert also ein grundlegendes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Akteuren, aber auch die Abstimmung zwischen seinen Schlüsselkomponenten: Arbeitsgesetzgebung, Beschäftigungspolitik, Sozialschutz und Arbeitsbeziehungen. Um im Zentrum der wirtschaftlichen Debatten zu stehen, müssen die Arbeitsministerien ihre Rolle bei der Koordinierung aller Elemente der innerstaatlichen Arbeitspolitik in Übereinstimmung mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 150 besser wahrnehmen oder verstärken.

104. In stark zersplitterten Arbeitsverwaltungssystemen kann es für die Arbeitsministerien jedoch schwierig sein, ihrer Koordinierungsrolle gerecht zu werden. Wie der Sachverständigenausschuss in seiner Allgemeinen Erhebung von 1997 feststellte, können Probleme entstehen, wenn auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Akteuren an der Entscheidungsfindung, Politikkoordinierung und Durchführung einzelner Maßnahmen beteiligt sind. Dies führt zwangsläufig zu der Frage, wie das System der Arbeitsverwaltung ausgestaltet werden muss, damit seine einzelnen Teile als kohärentes Ganzes zusammenwirken [86].

105. Diese Koordinierung sollte durch einen angemessenen institutionellen Rahmen unterstützt werden, z. B. durch innerstaatliche Wirtschafts- und Sozialräte oder ähnliche Gremien [87], Planungskommissionen oder Beiräte, in denen das Arbeitsministerium vertreten ist oder vertreten sein sollte. Jedoch wären solche Institutionen kaum von Bedeutung, wenn sie nicht die Verwirklichung einer umfassenden Politikagenda anstreben würden.

Arbeitsplatzsituation verbessert hatte. Siehe Gemeinsamer Wirtschaftsausschusses des US-Kongresses: *Extending the federal unemployment insurance benefits program* (Nov. 2010).

[86] Auf nationaler Ebene müssen die Beiträge der verschiedenen Ministerien und anderer Stellen koordiniert werden, um zu gewährleisten, dass die vorgeschlagenen arbeits- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit der Politik anderer Ressorts und Behörden vereinbar sind. Z. B. müssen arbeitspolitische Maßnahmen, durch die die Unternehmen und Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft besser geschützt werden sollen, mit der Tätigkeit anderer Stellen abgestimmt werden, die u.a. für die Förderung von Kleinunternehmen, Regionalentwicklung, Berufsausbildung, Frauenfragen, Jugendfragen und Landwirtschaft zuständig sind.

[87] In Irland z. B. wurden Mechanismen zur Verbesserung der Koordinierung geschaffen. Der Kabinettsausschuss für wirtschaftliche Erneuerung wird vom Taoiseach (Premierminister) geleitet, er umfasst Vertreter der wichtigsten Ministerien, wie etwa des Ministeriums für Sozialschutz, des Finanzministeriums, des Ministeriums für Unternehmen, Handel und Innovation und des Ministeriums für Bildung und Weiterbildung. Eine Gruppe leitender Beamter für Fragen der wirtschaftlichen Erneuerung berät den Kabinettsausschuss. Eine weitere Gruppe, die sich mit Arbeitsmarktfragen befasst, unterbreitet dem Ausschuss ebenfalls Vorschläge und Arbeitspapiere. Ferner wurde eine Koordinierungsgruppe für den Bereich Weiterbildung geschaffen. Sie wird durch das Ministerium für Bildung und Weiterbildung geleitet, zu den Teilnehmern gehören Vertreter von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen. Ihre Aufgabe ist die Verbesserung der Koordinierung auf dem Gebiet der Bildung und Ausbildung.

106. Überraschend ist, dass zwar viele Regierungen auf nationaler Ebene politische Strategien für öffentliche Gesundheit, Bildung oder industrielle Entwicklung beschlossen haben, dass jedoch die Arbeitsministerien selten beauftragt wurden, Regierungsvorlagen über eine umfassende innerstaatliche Arbeitspolitik auszuarbeiten. Die IAO hat vor kurzem eine Initiative eingeleitet, die die Annahme solcher umfassender Grundsatzstrategien durch die für Arbeitsfragen zuständigen Regierungsressorts fördern soll. Dadurch sollen die Arbeitsministerien eine Koordinierungs- und Führungsrolle bei der Entwicklungsplanung des jeweiligen Landes erhalten. Die innerstaatlichen Arbeitspolitiken können in Entwicklungs- und in entwickelten Ländern dazu dienen, die Rolle der Arbeitsverwaltungen zu stärken (siehe Kasten 2.10).

Kasten 2.10
Burkina Faso: Weiterentwicklung der innerstaatlichen Arbeitspolitik

Das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit in Burkina Faso legte der Regierung vor kurzem einen Entwurf für eine innerstaatliche Arbeitspolitik und einen operativen Aktionsplan vor. Diese Dokumente, die zur Festigung und Klärung der Arbeitspolitik des Landes beitragen, beschreiben konkrete Schritte für die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie stellen auch sicher, dass die Strategie des Ministeriums zur Verringerung von Armut mit den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 150 im Einklang steht. Durch die Einführung eines Programmhaushalts und eines Ausgabenrahmens für die Ressourcenallokation des Ministeriums soll erreicht werden, dass der Staatshaushalt einen wirksamen Beitrag zur Durchführung der Arbeitspolitik leistet. Ein wesentlicher Teil dieses neuen Politikansatzes wird darin bestehen, die Arbeitspolitiken in unterschiedlichen Sektoren aufeinander abzustimmen.

Zusammenarbeit mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden

107. Im Einklang mit Artikel 5 des Übereinkommens Nr. 150 ist die Mitwirkung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und ihrer Verbände an der innerstaatlichen Arbeitspolitik durch Beratungen, Zusammenarbeit und Verhandlungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sicherzustellen, soweit dies mit den innerstaatlichen Gegebenheiten vereinbar ist. Dieser Artikel macht deutlich, dass solche Regelungen nicht dem Ermessen staatlicher Behörden überlassen sind. Für die praktische Umsetzung dieser Mitwirkung gibt es viele Wege, die jeweils auf die innerstaatlichen Verhältnisse zugeschnitten sind.

108. Die dreigliedrige Zusammenarbeit bietet Arbeitnehmern und Arbeitgebern Gelegenheit, sich Gehör zu verschaffen und in Bereichen wie der Ausarbeitung von Arbeitsgesetzen, operativen Aspekten der Arbeitsaufsicht, Verhinderung und Beilegung von Streitigkeiten, Arbeitsvermittlungsdiensten oder Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz an der Politikformulierung mitzuwirken.

109. Der soziale Dialog geht über die strikte Arbeitsthematik hinaus, wenn er im Rahmen von Wirtschafts- und Sozialräten und ähnlichen Gremien geführt wird, an denen auch Vertreter anderer Ressorts, z. B. für Finanzen, Wirtschaftsentwicklung, Industrie, Landwirtschaft und Bildung, beteiligt sind. Jedoch führt der naheliegendste Weg zu dreigliedrigen Konsultationen in der Tat über die Arbeitsministerien.

110. In vielen Ländern obliegt den Arbeitsministerien die Verwaltung der Sekretariate der innerstaatlichen dreigliedrigen Gremien. Einige dieser Gremien wurden als

Beratungsmechanismen für das Arbeitsministerium eingerichtet [88]. Teilweise fungieren sie sogar als sektorale Lohnkommission und beraten das Ministerium in Fragen wie Mindestlöhne und Beschäftigungsbedingungen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren [89]. Meistens sind es die Arbeitsministerien und ihre Fachabteilungen, die den Hauptteil der Unterlagen für diese dreigliedrigen Beratungen bereitstellen. In anderen Ländern sind die Beziehungen zwischen dem Arbeitsministerium und den Sozialpartnern weniger institutionalisiert, sie spielen aber dennoch eine wichtige Rolle [90].

111. Die Arbeitsministerien engagieren sich auch für die Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dabei geht es um mehr als nur um die Schaffung günstiger gesetzlicher Rahmenbedingungen. Ihre Rolle ist es, eine objektive Grundlage für Kollektivverhandlungen zwischen den Parteien zu schaffen, indem sie den Sozialpartnern Daten und offizielle Prognosen zu Preisen, Löhnen, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität zur Verfügung stellen. In manchen Ländern erleichtern Ministerialbeamte den Verhandlungsprozess, indem sie den Vorsitz in sektoralen Verhandlungsausschüssen übernehmen. Die Arbeitsministerien können auch die Zusammenarbeit auf Betriebsebene durch die Förderung entsprechender Gremien unterstützen. Dazu gehört beispielsweise die Schaffung von Betriebsräten, Arbeitsschutzkommissionen, gemeinsamen Beratungsgremien, Wohlfahrtsausschüssen und anderen Organen, deren Aufgabe die Förderung des innerbetrieblichen Dialogs ist. In vielen Teilen der Welt wirken die Arbeitsministerien auch an der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten mit, indem sie selbst oder durch spezialisierte Institutionen Schlichtungs-, Vermittlungs- und/oder Schiedsdienste bereitstellen [91].

112. Die Arbeitsverwaltung bietet Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein breites Spektrum von Dienstleistungen. Gleichzeitig sind die Arbeitsministerien durch die enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern in der Lage, der Regierung Rückmeldungen über Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Bedingungen zu liefern, so dass sie sich entsprechend anpassen und, falls notwendig, korrigierend eingreifen kann.

113. Die Sozialpartner sind traditionell an der Verwaltung von Einrichtungen im Verantwortungsbereich des Arbeitsministeriums beteiligt, sei es auf Managementebene oder in beratender Eigenschaft. Dies gilt z. B. für verschiedene Institutionen der Sozialen Sicherheit, vor allem für Sozialversicherungen, die vollständig oder überwiegend durch

[88] Beispiele sind der Konsultativrat für Arbeitsfragen in der Dominikanischen Republik, der 1999 durch eine Exekutivverordnung geschaffen wurde, oder der Beirat für Arbeitsfragen in Sansibar (Vereinigte Republik Tansania), der 2005 durch das Beschäftigungsgesetz Sansibars eingesetzt wurde.

[89] Zum Beispiel die sektoralen Lohnkommissionen in der Vereinigten Republik Tansania, deren Tätigkeit durch das Gesetz von 2004 über die Arbeitsinstitutionen geregelt wird.

[90] In Belgien sind der Nationale Arbeitsrat (NLC) und der Zentralrat für Wirtschaft (CCE) durch Gesetz geschaffene unabhängige Gremien, die ihr eigenes Personal rekrutieren und ihre Aktivitäten durch Mittel aus dem Staatshaushalt finanzieren. Jedoch nimmt ein Vertreter des Öffentlichen Bundesdienstes Beschäftigung, Arbeit und soziale Konzertierung (das Äquivalent eines Arbeitsministeriums) an den Sitzungen des Nationalen Arbeitsrats teil, um die Verbindung zwischen dem Rat und dem Ministerium sicherzustellen und eine ordnungs- und haushaltspolitische Kontrolle auszuüben.

[91] In vielen Ländern, z. B. in Irland, Kenia, Südafrika, der Vereinigten Republik Tansania, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, wurden Einrichtungen mit starker institutioneller Anbindung an das Arbeitsministerium geschaffen, um die Sozialpartner bei Arbeitsstreitigkeiten zu beraten sowie im Rahmen vorgerichtlicher Verfahren Dienste als Schlichter, Vermittler oder Schiedsrichter anzubieten. Das Arbeitsgesetz Kambodschas sieht die Schaffung eines Schiedsrats vor, der kollektive Arbeitsstreitigkeiten beilegen soll, die nicht durch Schlichtung zu lösen sind. Dieser Schiedsrat ist ein unabhängiges und unparteiisches dreigliedriges Gremium mit mindestens 15 Mitgliedern. Für die Tätigkeit des Sekretariats des Schiedsrats ist das Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung verantwortlich.

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert werden, oder für Systeme der Arbeitslosenversicherung [92]. In einer Vielzahl von Ländern sind die Sozialpartner an der Leitung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung beteiligt, entweder durch Sitz im Vorstand wie in Deutschland und Österreich oder in beratender Eigenschaft wie in der Tschechischen Republik und der Türkei. Häufig sind sie auch in den Verwaltungsräten und ähnlichen Managementgremien von Berufsbildungseinrichtungen [93] sowie in Schlichtungs-, Vermittlungs- und Schiedsorganen vertreten.

114. Die privilegierte Beziehung zwischen Arbeitsministerien und Sozialpartnern, insbesondere mit Blick auf die Mitwirkung an politischen Entscheidungen und die institutionellen Verbindungen, ist ein besonderer Aspekt der Arbeitsverwaltung. Die Intensivierung dieser Beziehung ist ein zentrales Ziel der von ihr verfolgten Strategien zur Stärkung ihres politischen Gestaltungsspielraums, ihres Status und ihres Einflusses.

Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung

Modernisierung

115. In den letzten zehn Jahren führten viele Regierungen, die mit verschlechterten Wirtschaftsbedingungen und der Notwendigkeit von Haushaltskürzungen konfrontiert waren, die unterschiedlichsten Maßnahmen ein, um die Effizienz und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu verbessern. Dazu gehörte auch die Verstärkung der administrativen Kontrollen, gestützt auf die traditionellen Werte und ethischen Grundsätze des öffentlichen Dienstes. Gleichzeitig unternahmen verschiedene Länder den Versuch, die öffentlichen Institutionen mithilfe von Managementmethoden des Privatsektors zu modernisieren [94].

116. Diese Methoden wurden ganz oder teilweise von vielen öffentlichen Verwaltungen in der ganzen Welt übernommen, hauptsächlich jedoch in Industrieländern. Auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung wurde nur in begrenztem Umfang analysiert, ob diese Methoden tatsächlich zu höherer Effizienz, besserer Politikgestaltung und Steigerungen der Servicequalität geführt haben. Gewisse Erfolge sind unverkennbar, aber es traten auch Probleme auf, die mit unerwünschten Auswirkungen von Managementmodellen des Privatsektors zusammenhingen. Wie weiter hinten erörtert, scheint die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung besonders dafür geeignet, marktwirtschaftsähnliche Methoden zu testen. Ein weiterer Bereich der Arbeitsverwaltung, in dem Leistungsmessung und andere moderne Managementmethoden eingeführt wurden, war die Soziale Sicherheit [95].

117. Die Fokussierung auf Kostensenkung und Innovation verstärkt die Notwendigkeit von Veränderungen im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich. Sicher haben sich die Erwartungen der Gesellschaft an die Rolle der Regierung im Lauf der Zeit

[92] Siehe IAA: S*ocial security: A new consensus* a.a.O. (Genf, 2001).

[93] Siehe V.Gasskov (Hrsg.): *Vocational education and training institutions*, a.a.O.

[94] Die Anwendung privatwirtschaftlicher Methoden im öffentlichen Sektor wurde in das Konzept eines neuen öffentlichen Verwaltungshandelns („New Public Management“) integriert. Siehe beispielsweise J. Steward und K. Walsh: “Change in the management of public services”, in *Public Administration* (1992, Vol. 70, Nr. 4, Dez.); und C. Hood: “A public management for all seasons?”, in *Public Administration* (1991, Vol. 69, Nr. 1, März). Siehe auch OECD: *Public administration after “New Public Management”* (Paris, 2010).

[95] Siehe z. B. International Social Security Association (ISSA): *Measuring performance in social security institutions: Outcome-oriented management*, Bericht der internationalen Konferenz, Taormina, 29.-30. März 2001.

gewandelt, aber sie sind keinesfalls geringer geworden [96]. Die Regierungen stehen unter ständigem Druck, ihre Dienstleistungen zu verbessern und die Transparenz zu erhöhen. Den Führungskräften öffentlicher Einrichtungen, einschließlich der Arbeitsmarktinstitutionen, wurden neue Verantwortungsbereiche übertragen, während ihr Handlungsspielraum und ihre Instrumente weiter durch traditionelle Praktiken und Prioritäten bestimmt werden [97]. Gleichzeitig lösen Veränderungen bei der Verwaltung des öffentlichen Sektors häufig Kontroversen aus. Die Einführung von Methoden des Privatsektors wirft die Frage nach der Vereinbarkeit privatwirtschaftlicher Managementmodelle mit öffentlichen Interessen auf. Dies ist besonders problematisch für die Institutionen der Arbeitsverwaltung, deren Auftrag es ist, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten.

Leistungsmanagement

118. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist für viele Regierungen ein relativ neuer Schwerpunkt. Im Fall der Arbeitsverwaltung ist dieses Ziel angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und der gestiegenen Nachfrage nach ihren Diensten in vielen Ländern besonders vordringlich. Das Instrument des Leistungsmanagements soll Mitarbeiter und insbesondere Führungskräfte anspornen, durch ihre Entscheidungen und den Einsatz von Ressourcen bessere Ergebnisse hervorzubringen.

119. Die Festlegung langfristiger Ziele ist ein erster Schritt zur Stärkung der Strategie- und Ergebnisorientierung einer Organisation [98]. Sie werden ergänzt durch konkretere Vorgaben für Ergebnisse und Outputs [99], die häufig an einen Haushaltszyklus gebunden sind [100]. Die Arbeitsministerien können in ihren Aktionsplänen den Schwerpunkt auf mit ihrem Mandat verbundene Ziele sowie auf die Verbesserung der organisatorischen Effizienz und die Verwirklichung der Gesamtstrategie der Regierung legen [101].

120. Heute werden Verträge, die die Erbringung bestimmter Leistungen vorsehen, in vielen öffentlichen Institutionen eingesetzt, um die Tätigkeiten einer Organisation und

[96] OECD: *Public sector modernisation: The way forward*, Policy Brief (Paris, Nov. 2005).

[97] O. Hurta Melchor: *Managing change in OECD governments: An introductory framework*, OECD Working Papers on Public Governance, Nr. 12 (Paris, OECD, Juni 2008).

[98] In Fidschi erklärt das Ministerium für Arbeit, Arbeitsbeziehungen und Beschäftigung, dass die von ihm verfolgte Zielvorstellung „dem Wunsch entspricht, dass allen Arbeitnehmern die grundlegenden Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und der Rechte bei der Arbeit entsprechend den Übereinkommen der IAO zugestanden werden." Als Leitbild werden zehn strategische Ziele beschrieben, u.a. stabile Arbeitsbeziehungen, sichere und gesunde Arbeitsstätten, Chancengleichheit und Schaffung von Arbeitsplätzen (Website des Ministeriums, unter http://www.labour.gov.fj). Ähnliche Beschreibungen finden sich in zahlreichen Institutionen, die Arbeitsministerien angegliedert sind. Zum Beispiel verfolgt das System der Sozialen Sicherheit der Philippinen das Ziel, „durch erstklassige Dienstleistungen ein lebensfähiges, universelles und ausgewogenes System des sozialen Schutzes zu schaffen". (M.C.C. Ciriaco: „Measuring results and performance appraisal system", in ISSA: *Measuring performance in social security institutions*, a.a.O.)

[99] „Outputs" sind das Resultat staatlicher Aktivitäten (d.h. Güter und Dienstleistungen), als „Ergebnisse" werden die durch solche Outputs erzielten Wirkungen bezeichnet.

[100] Das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit Swasilands hat für 2010 einen Plan verabschiedet, der in sechs große Ziel- und Ergebnisvorgaben unterteilt ist, die zu konkreten Outputs/Resultaten weiterentwickelt und durch eine Reihe zeitgebundener Aktivitäten umgesetzt werden. In Costa Rica führte das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit 2009 einen durch ein zentrales Programmbüro koordinierten Institutionellen Strategieplan durch, der Ziele, Ergebnisvorgaben und Indikatoren festlegte.

[101] In den Vereinigten Arabischen Emiraten z. B. vollzog das Ministerium für Arbeit im Rahmen einer neuen Strategie den Übergang vom reinen Dienstleister zum politischen Akteur. Gleichzeitig führte es das E-Government ein und legte damit die Grundlage für die Verbesserung der organisatorischen Effizienz in Bereichen wie Personalwesen, Organisationsstruktur, Unternehmenskultur und arbeitsrechtlichen Bestimmungen.

ihrer Mitarbeiter mit kollektiven und individuellen Zielen zu verknüpfen [102]. In Arbeitsverwaltungsinstitutionen dienen sie als Instrument der Führung durch Zielvereinbarungen. Während leistungsbezogene Verträge in manchen Fällen auf die obere Führungsebene beschränkt sind, gelten sie in vielen Ländern für sämtliche Personalkategorien (z. B. in Belgien, Brasilien, Kanada, den Niederlanden, Südafrika und im Vereinigten Königreich), also auch für Mitarbeiter von Arbeitsbehörden (Lesotho), für Arbeitsvermittler und Arbeitsinspektoren (Kenia). Durch Forschungsarbeiten wurden verschiedene Probleme im Zusammenhang mit Leistungsverträgen ermittelt, namentlich die Schwierigkeit, korrekte und messbare Outputs und Ergebnisse festzulegen, die Tendenz zur vorrangigen Berücksichtigung leicht erreichbarer Ziele oder die Manipulation der Resultate [103]. Dessen ungeachtet kommt eine OECD-Studie zu dem Schluss, die potenziellen Probleme im Zusammenhang mit Leistungsverträgen bedeuteten keineswegs, dass Leistungsmessung oder Leistungsmanagement aufgegeben werden müssten. Sie seien lediglich ein Hinweis auf die Notwendigkeit eines vorsichtigen und pragmatischen Vorgehens [104].

121. Um effektiv zu sein, muss die Leistungsmessung durch qualitätsorientierte Evaluierungsverfahren unterstützt werden. In verschiedenen Ländern ist die Leistungsevaluierung fester Bestandteil der administrativen Kultur. Solche Praktiken sind häufig Teil der internen Arbeitsabläufe; gelegentlich werden sie auch von externen Gutachtern durchgeführt, wie z. B. in Kanada (Quebec). Evaluierungen werden für die unterschiedlichsten Zwecke herangezogen, u.a. für die Ermittlung von Bereichen, in denen Betriebskosten gesenkt und Managementverfahren verbessert werden können, wie etwa im Vereinigten Königreich. Sie werden auch häufig eingesetzt, um die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter zu bewerten, entweder im Hinblick auf Beförderungen oder als Grundlage für Anreize und Produktivitätssteigerungen (siehe Kasten 2.11) [105]. Zwar hat die Leistungsevaluierung auch eine wichtige Monitoring-Funktion, aber ihr Wert liegt vor allem in objektiven Einschätzungen, die eine zutreffende und nachvollziehbare Beschreibung geben und Subjektivität vermeiden.

Leistungsbezogene Vergütung

122. Traditionell basierte die Vergütung von Staatsbediensteten auf dem Dienstalter und wurde durch eine zentral festgelegte Besoldungsskala geregelt. Der wichtigste Leistungsanreiz waren Beförderungen.

123. Voraussetzung für besseres Leistungsmanagement ist eine größere Flexibilität der Besoldung, damit die Erreichung kollektiver oder individueller Ziele belohnt werden kann. Die leistungsbezogene Vergütung (performance-related pay = PRP) gilt als Instrument zur Verbesserung der individuellen Motivation und Rechenschaftspflicht sowie zur Bindung hoch talentierter Mitarbeiter. Sie wurde jedoch auch eingesetzt, um Lohnkosten zu begrenzen oder Angestellte im öffentlichen Dienst für den Verlust der Arbeitsplatzsicherheit aufgrund der Einführung zeitlich befristeter Arbeitsverträge zu

[102] A.C.L. Davies: *Accountability: A public law analysis of government by contract* (New York, Oxford University Press, 2001).

[103] Siehe A. Ketelaar, N. Manning und E.Turkisch: *Performance-based arrangements for senior civil servants, OECD and other country experiences*, Working Paper on Public Governance Nr.5 (Paris, OECD, 2007).

[104] Ebd.

[105] A.G. Sylva: "A case study of the experience of the Gambia Social Security and Housing Finance Corporation with the system of performance contract and memorandum of understanding", in ISSA: *Measuring performance in social security institutions*, a.a.O.

entschädigen. Nach und nach wurde die PRP-Politik, die zunächst nur für den höheren Dienst galt, auf andere Personalkategorien ausgeweitet [106]. Aus jüngeren OECD-Studien

Kasten 2.11
Leistungsmanagementsysteme in zwei für Arbeitsbeziehungen zuständigen Einrichtungen im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten

Die Leistungsmanagementsysteme der Beratungs-, Schlichtungs- und Schiedsstelle (Advisory, Conciliation and Arbitration Service – ACAS) im Vereinigten Königreich und der Bundesstelle für Vermittlung und Schlichtung (Federal Mediation and Conciliation Service – FMCS) in den Vereinigten Staaten unterscheiden sich in vielen Punkten, aber beide liefern wertvolle Erkenntnisse:

- Die Leistungsmanagementsysteme und die allgemeineren strategischen Ziele der Organisation müssen eng miteinander verknüpft sein.
- Bei der Auswahl der Systeme ist darauf zu achten, dass sie zweckdienlich sind und dem Tätigkeitsschwerpunkt der Organisation Rechnung tragen, während sie gleichzeitig die persönliche Entwicklung der Mitarbeiter fördern.
- Ein wirksames Leistungsmanagementsystem ist nur ein Teil des Gesamtprozesses der Interaktion zwischen Führungskräften und Mitarbeitern, allerdings ein sehr wichtiger.
- Die erfolgreiche Einführung und Anwendung eines solchen Systems wird nur gelingen, wenn die Beschäftigten umfassend und sachgerecht informiert und konsultiert werden.
- Ein gemeinsames Verantwortungsgefühl aller Betroffenen ist ebenso unerlässlich wie ein klar erkennbares Engagement der Leitungsebene. Verfechter der Leistungsmanagementsysteme muss es an der Spitze wie auch an der Basis geben.

Jedes Leistungsmanagementsystem hat eine begrenzte Lebensdauer. Es ist unvermeidlich, dass Veränderungen des Wirtschaftsumfelds, Verlagerungen des Tätigkeitsschwerpunkts oder Haushaltszwänge die Modifizierung oder Umstrukturierung des gerade gültigen Systems erfordern. Es kommt daher darauf an, die Notwendigkeit von Veränderungen vorherzusehen und entsprechend zu planen.

Keine dieser beiden Organisationen hat sich für leistungsbezogene Vergütungen auf der Grundlage von Leistungsmanagementsystemen entschieden. Stattdessen verwaltet das FMCS ein für den gesamten öffentlichen Dienst geltendes System von Leistungszulagen, das als Belohnung für besondere Leistungen Zulagen an Einzelpersonen und/ oder Gruppen vergibt.

Quelle: K. Hall: *Managing individual performance*: *The ACAS and FMCS case studies* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

geht jedoch hervor, dass der Leistungsvergütungsanteil am Grundgehalt von Beschäftigten im einfachen und mittleren Dienst in der Regel relativ niedrig war (5 bis 10 Prozent), während dieser Anteil bei Positionen im höheren Dienst bei etwa 20 Prozent lag [107].

124. Es ist festzuhalten, dass in vielen Ländern selbst die traditionellen, auf Dienstalter basierenden Systeme die Anerkennung guter Leistungen durch die Zahlung von Prämien oder Zulagen ermöglichten. In Frankreich z. B. gab es lange vor dem im August 2001 erlassenen Organgesetz über den Staatshaushalt (LOLF) eine Haushaltsreform, die umfangreiche Veränderungen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen vornahm (Abschnitt 35 des Gesetzes Nr. 46-2294 vom Oktober 1946 betreffend den Status von Beamten). Dazu gehörte u.a. die Möglichkeit der Gewährung von Leistungszulagen

[106] In Irland, Italien, Kanada und Norwegen wird PRP auf Managementebene angewandt, in anderen Ländern nur in ausgewählten Ministerien gilt.

[107] OECD: *Paying for performance: Policies for government employees*, Policy Brief (Paris, 2005). (Zusammenfassung auf deutsch: http://www.oecd.org/dataoecd/47/26/35550279.pdf.

(„*prime de rendement*“) [108]. Auch in den Vereinigten Staaten gibt es ein System für Leistungszulagen im öffentlichen Dienst („*civil service award system*“). Im Vereinigten Königreich wird entsprechend einer Richtlinie des Kabinetts von allen Regierungsstellen, die Lohnverhandlungen führen, erwartet, dass sie leistungsbezogene Bezahlung in die Vergütungspakete aufnehmen.

125. Für den speziellen Bereich der Arbeitsverwaltung lassen sich die Auswirkungen von PRP-Systemen nur in begrenztem Umfang belegen. Ausführliche Literatur gibt es jedoch über PRP in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen, vor allem in Ländern, die bei der Reform der öffentlichen Verwaltung eine Vorreiterrolle übernommen haben [109]. Diese Studien lassen positive Auswirkungen auf die Produktivität erkennen, zumindest vorübergehend. Sie zeigen aber auch, wie schwierig es ist, die Funktionsfähigkeit dieser Systeme sicherzustellen. Hauptursache dafür sind Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung und Messung der Leistung der einzelnen Bediensteten auf der Grundlage objektiver und quantitativer Indikatoren. Hinzu kommt, dass die Kosten für die Einführung und Anwendung dieser Systeme oft hoch sind und unterschätzt werden. Manche Studien räumen eine positive Wirkung auf die Zielfestlegung und die Steigerung der Dienstleistungsqualität ein, berichten jedoch auch von Bediensteten, die der Auffassung sind, PRP habe ihre Motivation nicht verbessert, sondern vielmehr „Zwietracht gesät, die Arbeitsmoral untergraben, Eifersucht geschürt und die Zusammenarbeit am Arbeitsplatz behindert“ [110]. Die gleiche Studie stellt fest, dass manche Führungskräfte der Ansicht sind, Leistungsbezahlung beeinträchtige die Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern. Manche Autoren betonen die Gefahr von Subjektivität und sogar Willkür, mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Legitimität staatlicher Institutionen in den Augen der Bediensteten und der Öffentlichkeit [111].

126. Eine OECD-Studie kam zu dem Schluss, dass Bedeutung und Wirkung leistungsbezogener Vergütung nicht überschätzt werden sollten. Ihr Erfolg stütze sich mehr auf die Qualität des Verfahrens der Leistungsmessung als auf die Höhe der Vergütung. Besonders wichtig ist der Hinweis der OECD, dass PRP eine gereifte, auf Vertrauen gegründete Kultur öffentlicher Dienste erfordert, sowie ihre Empfehlung, bei der Anwendung solcher Vergütungssysteme auf die Abstimmung zwischen Mitarbeitern und Personalvertretern zu achten [112].

127. Die Konzepte für Leistungsmanagement und PRP wurden in Industrieländern mit fest etablierten öffentlichen Verwaltungen entwickelt und umgesetzt. Manche dieser Praktiken wurden rasch von Übergangs- und Entwicklungsländern übernommen, da die Regierungen seit kurzem zunehmend dem Trend folgen, private Consulting-Firmen heranzuziehen und Managementmethoden des Privatsektors anzuwenden. Es scheint jedoch unter Wissenschaftlern einen Konsens darüber zu geben, dass eine Reihe von

[108] V. Forest : *Nouvelle fonction publique et l'individualisation des rémunérations en France* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

[109] Kanada (1964), Vereinigte Staaten (1978), Spanien (1984), Dänemark (1987), Neuseeland (1988) und Vereinigtes Königreich (1985).

[110] D. Marsden und S. French: *What a performance: Performance related pay in the public services*, London School of Economics and Political Science, 1998). Siehe auch F. Cardona: „Performance related pay in the public service“, OECD-SIGMA, Präsentation für die Zweite Konferenz des Instituts für öffentliche Verwaltung und europäische Integration”, Okt. 2002.

[111] F. Cardona: „Performance related pay in the public service“, a.a.O.

[112] OECD: *Paying for performance*, a.a.O.

Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wenn solche Reformen Erfolg haben sollen. Dazu gehören nicht nur gute Regierungs- und Verwaltungsführung im Allgemeinen, sondern auch die Kapazität des Führungspersonals zur Durchführung der Leistungsevaluierung sowie ein Vertrauensverhältnis zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern.

128. Die Existenz eines öffentlichen Sektors mit transparenten und strikt eingehaltenen Regeln ist eine wesentliche Voraussetzung für die Einführung von RPR und anderen privatwirtschaftlichen Managementmethoden. Zum Teil wird die Ansicht vertreten, dass in Ländern mit einer schwach entwickelten öffentlichen Verwaltung die Überarbeitung der „altmodischen" Verwaltungskontrollen und die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen, der Laufbahnaussichten und der beruflichen Weiterbildung der Beamten vorteilhafter sein könnten als die Einführung leistungsbasierter Methoden. Auch steht die OECD Versuchen mancher Transformationsländer, einen großen Teil des Grundgehalts durch PRP-Methoden zu bestimmen, eher kritisch gegenüber.

129. Es bedarf weiterer Forschungsarbeiten und Fallstudien, um die positiven Effekte leistungsbezogener Vergütung für das Management der Arbeitsverwaltung (in Arbeitsministerien und anderen Institutionen) zu ermitteln. Besonderes Augenmerk sollte den Voraussetzungen für die Einführung einer solchen Vergütungsform im öffentlichen Dienst und ihren Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen gelten .

Zusammenarbeit mit dem öffentlichen und dem privaten Sektor

130. Da die Arbeitspolitik und ihre administrative Umsetzung einen sektorübergreifenden Ansatz erfordert, ist in praktisch allen Bereichen der Arbeitsverwaltung eine Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und anderen staatlichen Behörden (öffentlich-öffentliche Partnerschaften) erforderlich. Eine solche Zusammenarbeit kann z. B. stattfinden zwischen Arbeitsministerien und anderen Ministerien oder Ressorts bei der Konzeption von Programmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zwischen Arbeitsministerien und Statistikämtern bei der Erstellung zuverlässiger Arbeitsmarktstatistiken [113], zwischen allgemeinen und spezialisierten Arbeitsaufsichtsämtern (falls vorhanden) bei der Koordinierung ihrer Aufsichtstätigkeiten oder der gemeinsamen Nutzung von Datenbanken, zwischen Arbeitsaufsichtsämtern und Justizorganen bei der Strafverfolgung von Arbeitgebern wegen Verstößen gegen das Arbeitsrecht, zwischen Arbeitsministerien und Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet der öffentlichen Arbeiten oder des Sozialschutzes [114] oder zwischen Arbeits-, Innen- und Außenministerien bei Regulierungsvorschriften für Arbeitsmigranten.

131. Diese Wechselbeziehungen können eng oder breit angelegt sein, je nach Anzahl der Partner. Sie können davon profitieren, dass „[…] zwei oder mehr Akteure […] Ressourcen zusammenlegen oder gemeinsam nutzen, um bestimmte Probleme zu lösen,

[113] Berichte aus Entwicklungsländern weisen häufig darauf hin, dass Statistiken über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht vorhanden oder überholt sind.

[114] Kanada z. B. hat ein neuartiges Partnerschaftsabkommen zwischen dem Bund und den Provinzen eingeführt. Das erste derartige Abkommen wurde im November 2005 zwischen Kanada und der Provinz Ontario unterzeichnet, zur gleichen Zeit wie die Abkommen über Arbeitsmarktentwicklung (LMDA) zwischen Kanada und Ontario. Mit dem Partnerschaftsabkommen sollte eine wichtige Lücke geschlossen werden, indem Programme für nicht versicherte Arbeitslose (weibliche Einwanderer, Jugendliche) bereitgestellt werden, denn bei den regulären LMDA-Programmen liegt der Schwerpunkt auf Dienstleistungen für Personen mit Arbeitslosenversicherung. H. Mosley: „The trade-off between flexibility and accountability in labour market policy", in S. Giguère und F. Froy (Hrsg.): *Flexible policy for more and better jobs* (Paris, OECD, 2009).

die jeder für sich allein nicht bewältigen könnte“ [115]. Eine solche Synergie zwischen zwei öffentlichen Stellen ist zwar wünschenswert, jedoch ist es in der Praxis nicht einfach, eine formelle Kooperationsbeziehung im öffentlichen Sektor aufzubauen, in dem Gesetze, Verordnungen und Hierarchieverhältnisse in der Regel Vorrang vor informellen Formen der Zusammenarbeit haben [116].

132. Ein typisches Beispiel für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und externen öffentlichen und privaten Stellen ist der Bereich Forschung und Statistik. Angesichts der aktuellen Haushaltssituation geht es vor allem darum, die Wirksamkeit politischer Programme und Maßnahmen zu demonstrieren. Es wird großer Wert auf „evidenzbasierte“ politische Entscheidungen gelegt, die sich auf zuverlässige, klare und umfassende Forschungsergebnisse stützen. Auch wenn viele Ministerien über eigene Forschungsabteilungen und ähnliche Einrichtungen verfügen,[117] erfordert die Verwirklichung dieses Ansatzes möglicherweise Partnerschaften mit externen Organisationen, Universitäten, Statistikämtern sowie öffentlichen und privaten Forschungsinstituten (siehe Kasten 2.12).

Kasten 2.12
Partnerschaft zwischen dem Arbeitsinstitut und der Arbeitsverwaltung der Republik Korea

In der Republik Korea hat sich das 1988 gegründete Arbeitsinstitut (Korea Labour Institute – KLI) während der letzten 20 Jahre zu einer der führenden Denkfabriken des Landes entwickelt. Es beschäftigt rund 100 Mitarbeiter, die ein breites Spektrum von Fachdisziplinen vertreten, von Ökonomie, Soziologie und Ökonometrie bis zu Managementwissenschaft und Ergonomie.

Das KLI hat sich für die Einführung neuer Arbeitsmarktinstitutionen eingesetzt und die Kapazität der Arbeitsverwaltung zu politischer Einflussnahme verbessert. Seit seiner Einrichtung hat das KLI zahlreiche Forschungsvorhaben über Arbeitsfragen durchgeführt. Gegenstand seiner Forschungen sind breit gefächerte Themen wie Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Personalentwicklung und Personalmanagement, Arbeitsbeziehungen, Arbeitsrecht und Arbeiterwohlfahrt.

Das KLI hat auch zum Ausbau der Dreigliedrigkeit beigetragen. Aufgrund seiner unabhängigen und professionellen Forschungsarbeit kann das Institut wichtige Daten, Informationen und Politikanregungen für die Sozialpartner bereitstellen. Die gründlichen und unparteiischen Studien des Instituts bieten den Vertretern der Regierung, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei Verhandlungen über die innerstaatliche Arbeitspolitik eine objektive Grundlage für sozialen Dialog und Konsensbildung. Dies trägt dazu bei, die Glaubwürdigkeit und Legitimität der Regierungspolitik zu erhöhen und die politischen Entscheidungsprozesse transparenter zu machen.

Quelle: G. Casale, A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam (Hrsg.): *Re-engineering labour administration to promote decent work* (Genf, IAA, 2006).

[115] B. Gray: *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989).

[116] Siehe z. B. die Studie über die Partnerschaft zwischen dem Ministerium für Arbeit und Renten und dem Gesundheitsministerium des Vereinigten Königreichs bei der Bereitstellung medizinischer Rehabilitation: K. Greasley, P.J. Watson und S. Patel: : „The formation of public-public partnerships: A case study examination of collaboration on a ‘back to work’ initiative“, in *International Journal of Public Sector Management* (2008, Vol. 21, Nr. 3).

[117] In vielen Ländern wie z. B. in Costa Rica, der Dominikanischen Republik und einigen afrikanischen Ländern gibt es Arbeitsmarktobservatorien innerhalb der Arbeitsministerien. Sie erforschen die Strukturen, Merkmale und Tendenzen des Arbeitsmarkts und erarbeiten Vorschläge für Beschäftigungspolitiken und -programme.

133. Für die Arbeitsverwaltung, die entsprechend der Definition im Übereinkommen Nr. 150 alle Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der innerstaatlichen Arbeitspolitik umfasst, ist im Wesentlichen die Regierung zuständig. Dies schließt jedoch die Möglichkeit nicht aus, dass bestimmte Aufgaben der Arbeitsverwaltung in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wahrgenommen werden (öffentlich-private Partnerschaften).

134. Arbeitsverwaltungen haben immer schon im Rahmen kommerzieller Verträge Güter und Dienstleistungen des Privatsektors eingekauft, jedoch war die Auslagerung von Kernfunktionen in der Regel auf einige wenige technische Bereiche begrenzt. So liegt in vielen Ländern die Durchführung der Berufsausbildung in der Hand von Unternehmen und anderen Anbietern des Privatsektors. Es ist auch üblich, dass Arbeitsverwaltungen privatwirtschaftliche Beratungsdienste für Studien, Fortbildungsmaßnahmen oder die Entwicklung EDV-gestützter Informationssysteme heranziehen. Dies geschieht häufig im Rahmen zweckgebundener Verträge.

135. In jüngerer Zeit zeichnet sich die Tendenz ab, selbst zentrale Aufgaben der Arbeitsverwaltung dem Privatsektor zu übertragen, wie z. B. Arbeitsbeziehungen (private Schlichter oder Schiedsrichter), Beschäftigung (private Arbeitsvermittlungsdienste und Ausbildungseinrichtungen), Sozialdienste und Sozialfürsorge (siehe Kasten 2.13).

Kasten 2.13
Verbesserung des Vertragswesens für Sozialdienstleistungen in der Stadt New York

Die Stadt New York stellt Sozialdienste bereit, die für das Wohlergehen ihrer Bewohner von großer Bedeutung sind und die den größten Teil des städtischen Haushalts beanspruchen. Zwar werden manche dieser Dienste unmittelbar durch Abteilungen der Stadtregierung und ihre Bediensteten erbracht, aber die gängigere Praxis für die Verwaltung und Bereitstellung dieser Dienste ist die Beauftragung gemeinnütziger Organisationen, die entsprechende Verträge mit der Stadt schließen. Im Haushaltsjahr 2010 vergab die Stadt mehr als 7.000 Aufträge für Sozialdienste mit einem Gesamtwert von über 3,7 Milliarden US-Dollar.

Wirksamere und effizientere Beziehungen zwischen der Stadt und ihren Dienstleistern sind ein wichtiges Ziel der Stadtverwaltung. In jüngster Zeit unternahmen sowohl die Stadt als auch Organisationen, die die gemeinnützigen Dienstleister vertreten, große Anstrengungen zur Verbesserung des Vertragswesens, namentlich durch Leistungsmessungen. Diese ermöglichen es den städtischen Beamten, die Qualität der erbrachten Dienste zu überwachen und zu messen und die Rechenschaftspflicht privater Auftragnehmer für die Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten sicherzustellen. Zu diesem Zweck wurden Systeme eingerichtet, die die erbrachten Dienste rasch und genau erfassen und darüber Bericht erstatten, sodass die Stadtregierung diese Dienstleistungen umgehend bezahlen kann, während sie gleichzeitig eine strikte Kontrolle über die Verwaltung der öffentlichen Mittel ausübt.

Quelle: J. Krauskopf, B. Chen, J. Casey: *The role of contracting in government-nonprofit relations: New York City initiatives, provider capacity and constraints, and recent national developments*, Entwurf für eine Präsentation auf der 32. Jährlichen APPAM-Forschungskonferenz, Boston, 4. bis 6. November 2010; J. Krauskopf: „Performance measurement in human services contracts“, in New York *Nonprofit Press* (2008, Vol. 7, Ausgabe 2, Februar).

136. Der Ausbau der Vertragsbeziehungen mit dem Privatsektor hat verschiedene Vorteile, z. B. Zugang zu hochqualifiziertem Fachwissen und neuer Technologie, Entlastung der klammen öffentlichen Haushalte durch privatwirtschaftliche Ressourcen, bessere und

schnellere Dienstleistungen für die Kunden oder die Nutzung spezialisierter Managementkapazitäten für umfangreiche und komplexe Projekte [118].

137. Öffentlich-private Partnerschaften stellen die Arbeitsverwaltungen vor neue Herausforderungen, weil sie neue Kompetenzen in Bezug auf Management und operative Tätigkeiten erfordern: Ausarbeitung, Aushandlung und Überwachung von Verträgen, Preisfestlegung für Dienstleistungen, Abfassung von Entwürfen, Ausarbeitung der Auftragsbedingungen, Betreuung von Ausschreibungsverfahren und Projektevaluierung.

138. Wenn die Arbeitsverwaltung Dienstleistungen an den Privatsektor auslagert, muss sie über die Fähigkeit verfügen, diese Leistungen und ihre Ergebnisse zu überwachen, zu evaluieren und angemessene Entscheidungen zu treffen, denn die oberste Verantwortung trägt weiterhin der Staat. Regierungen sollten das Instrument der Auslagerung nicht automatisch einsetzen, sondern nur dann, wenn sie in der Lage sind, individuelle Rechte und Rechtsansprüche zu gewährleisten, weiterhin den politischen Kurs zu bestimmen und die Leistungen der privaten Anbieter einschließlich der Qualität der erbrachten Dienste ordnungsgemäß zu überwachen.

Erkenntnisse aus Modernisierungsmaßnahmen

139. Die in jüngerer Zeit unternommenen Reformen auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung, die in IAA-Studien und Audits der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, in Papieren der Vereinten Nationen und der OECD sowie in anderen Quellen untersucht wurden, liefern wichtige Erkenntnisse.

140. Da Gesellschaften sich fortlaufend verändern, muss sich auch die Arbeitsverwaltung immer wieder anpassen. In einem Bericht des IAA von 2006 wird hervorgehoben, dass sich in der Welt der Arbeit tiefgreifende Veränderungen vollziehen [119] und dass die Arbeitsverwaltungen darauf reagieren müssen – mit neuen Politiken, neuen Dienstleistungen und neuen Wegen zur Durchsetzung der vorhandenen Gesetze, auch jenseits der formellen Wirtschaft.

141. Sicher sind Veränderungen der Verwaltungsstruktur und Mittelumschichtungen unumgänglich. Es gibt jedoch viele Gründe dafür, solche Veränderungen nicht leichtfertig vorzunehmen, denn etablierte Organisationen bieten die notwendige Stabilität und Kontinuität, um einerseits Politikkohärenz zu gewährleisten und andererseits den Bediensteten den Aufbau von Kapazitäten, Kenntnissen und Beziehungen für den Umgang mit komplexen Fragen der öffentlichen Politik zu ermöglichen.

142. Entgegen der „selbsterklärten universellen Relevanz“ [120] der Leitsätze des neuen öffentlichen Verwaltungsmanagements (*New Public Management*) gibt es keinen allgemeingültigen Weg zur Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Existenz einer auf Regeln gestützten Regierung ist die wichtigste Voraussetzung für marktwirtschaftliche Reformen [121]. Tatsächlich sind die Ergebnisse der Reformen, die von diesem Konzept eines neuen Steuerungsmodells inspiriert sind, sehr uneinheitlich. Auch sollte nicht ver-

[118] R. Heron: *Labour administration: A modern, developmental approach* (Bangkok, IAO, 2007).

[119] IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, a.a.O.

[120] E. Sol and M. Westerveld: *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance* (The Hague, Kluwer Law International, 2005).

[121] A. Schick: „Why most developing countries should not try New Zealand reforms“, in *The World Bank Research Observer* (1998, Vol. 13, Nr. 1, Febr.).

gessen werden, dass derartige Reformen erhebliche Transaktionskosten nach sich ziehen [122].

143. Um die Modernisierung und Managementveränderung erfolgreich durchzuführen, sollten die Regierungen sich mit den Sozialpartnern beraten. In der Welt der Arbeit ist es unerlässlich, einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Auffassungen herbeizuführen, wenn nachhaltige und legitime Lösungen erreicht werden sollen. Die Arbeitsverwaltungen sollten sich die Erfahrungen der Sozialpartner und die Chancen eines regelmäßigen sozialen Dialogs zunutze machen.

144. Die IAO sollte den Arbeitsverwaltungen behilflich sein, aus Erfolgen und Fehlschlägen voneinander zu lernen, unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Unterschiede, die die Wahl der Reformmethoden beeinflussen können.

Ein Beispiel für Modernisierung: Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung

Neues Umfeld und neue Herausforderungen

145. Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung bieten ein einzigartiges Beispiel dafür, wie eine der ältesten und traditionsreichsten Komponenten des Arbeitsverwaltungssystems sich immer wieder an ein verändertes Umfeld angepasst und ihre Aufgabenbereiche im Lauf der Jahrzehnte neu organisiert hat. Hinzu kommt, dass dank zahlreicher internationaler und regionaler Mechanismen für Informationsaustausch, wechselseitiges Lernen und Benchmarking [123] die in einem Land oder einer Region entwickelten innovativen Praktiken rasch verbreitet werden können.

146. Als Mitte der 1970er Jahre die Arbeitslosenzahlen erneut in die Höhe schnellten, wurde die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung zu einem der wichtigsten Instrumente des Staates für die Überwindung der Arbeitsmarktprobleme. Damit nahm der Druck auf sie zu, ihre Dienstleistungen effizienter zu machen. Mit der Verlagerung der staatlichen Ausgaben von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die von vielen Regierungen in den 1990er Jahren gefördert wurde [124], kam der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung eine einflussreichere Rolle zu, nicht nur bei der Arbeitsvermittlung, sondern auch bei der Entwicklung und Erprobung von Programmen für bestimmte Arbeitslosengruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose oder junge Arbeitnehmer. Aufgrund von Haushaltszwängen [125] waren die öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen zur Systematisierung gezwungen, indem sie z. B. die bestehenden Programme bewerteten und ihre Ablösung durch kostengünstigere prüften. Die jüngste Wirtschaftskrise war in vielen Ländern auch ein Prüfstein für die Effizienz der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen, die von den Medien und der Öffentlichkeit genau beobachtet wurden.

147. Um diesen Anforderungen zu entsprechen, wurden wichtige Veränderungen der institutionellen Strukturen und Kapazitäten der Arbeitsmarktverwaltungen sowie ihrer

[122] Siehe beispielsweise L. Bordogna: *Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations*, DIALOGUE Paper Nr. 19 (Genf, IAA, 2008).

[123] Zum Beispiel die IAO, die OECD, der Weltverband der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen (WAPES) und das Europäische Netzwerk der Leiter der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen.

[124] Siehe beispielsweise OECD: *OECD Employment Outlook 1993*, Kap. 2: „Active labour market policies: Assessing macroeconomic and microeconomic effects“ (Paris, 1993).

[125] Zum Beispiel im Gefolge des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa in den 1990er Jahren.

Management- und Arbeitsmethoden vorgenommen. Dieser Abschnitt des Berichts gibt einen kurzen Überblick über diese Veränderungen und veranschaulicht sie anhand von Länderbeispielen.

148. Das oben Gesagte trifft hauptsächlich auf Industrieländer und einige Länder mit mittlerem Einkommen zu, während die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung in Entwicklungsländern keine nennenswerten Fortschritte verzeichnen konnte [126]. Weiter vorne in diesem Bericht wurde bereits darauf verwiesen, dass viele Entwicklungsländer mit einem Mangel an technischer Kapazität für die Bereitstellung wirksamer Arbeitsvermittlungsdienste zu kämpfen haben, der noch verschärft wird durch einen Mangel an politischem Interesse und politischer Unterstützung. Dies führt dazu, dass die Erwerbstätigen nicht registriert sind und keine Leistungen in Anspruch nehmen können und dass die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste nicht genutzt werden und auch nicht das Vertrauen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer genießen. Infolgedessen können die Regierungen das Potenzial, das eine öffentliche Arbeitsmarktverwaltung bietet, nämlich zur Entwicklung und Formalisierung ihrer Volkswirtschaften beizutragen, nicht nutzen. Dieses Potenzial wird weithin anerkannt. Die IAO könnte dieses Problem in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren angehen, die auf diesem Gebiet tätig sind, wie z. B. WAPES und OECD.

Institutionelle Veränderungen

149. In zahlreichen Ländern wurden die institutionellen Strukturen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in jüngster Zeit verändert. In den Industrieländern war das wichtigste Ziel dieser Neuorganisation eine bessere Kohärenz zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik und die stärkere Übertragung von Verantwortung an lokale Institutionen. In den Entwicklungsländern konzentrierten sich die Anstrengungen auf den Aufbau moderner öffentlicher Arbeitsmarktverwaltungen und die Schließung von Kapazitätslücken. Einige dieser Länder haben zu diesem Zweck neue Rechtsvorschriften erlassen und neue Institutionen geschaffen.

150. Um die Kohärenz zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und einkommenssichernden Maßnahmen zu erhöhen und Arbeitssuchenden und Leistungsempfängern eine Betreuung aus einer Hand („One-Stop Shop“) mit leichterem Zugang zu Dienstleistungen und Informationen zu bieten, wurde in verschiedenen Ländern die Arbeitsvermittlung mit der für Arbeitslosenunterstützung zuständigen Verwaltungsbehörde zusammengelegt, entsprechend dem Beispiel der Reformen, die 1998 in Neuseeland und 2002 im Vereinigten Königreich durchgeführt wurden (siehe Kasten 2.14) [127].

151. In Frankreich erfolgte die Neuorganisation der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung im Rahmen einer im Juli 2007 eingeleiteten allgemeinen Revision der öffentlichen

[126] IAA: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/ESP/3/2.

[127] In Norwegen, Neuseeland und im Vereinigten Königreich wurden die Arbeitsvermittlungsdienste mit der Verwaltung der Leistungen für Menschen mit Behinderungen und Alleinerziehende zusammengelegt. In Finnland und den Niederlanden wurde die Arbeitsvermittlung zum Teil an die Kommunen übertragen, wo sie in manchen Fällen mit der Verwaltung der Sozialhilfe zusammengelegt wurde.

Kasten 2.14
Veränderungsmanagement – Jobcentre Plus im Vereinigten Königreich

Jobcentre Plus ist die für öffentliche Arbeitsmarktverwaltung zuständige Institution des Vereinigten Königreichs. Sie entstand 2002 nach umfassenden strukturellen und organisatorischen Veränderungen aus der Zusammenführung der beiden Stellen, die für Leistungen bei Arbeitslosigkeit bzw. für Arbeitsvermittlung zuständig waren. Nachstehend einige der wichtigsten Erkenntnisse, die aus einem erfolgreichen Veränderungsmanagement in einem schwierigen Umfeld gewonnen wurden:

Einbeziehung aller betroffenen Akteure

- Frühzeitige Ermittlung und Einbeziehung der wichtigsten Akteure, Sicherstellung eines klaren Engagements der Führungskräfte von Anfang an, Sicherstellung eines angemessenen Lenkungsrahmens und der Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

Durchführungsmanagement

- Ein zu diesem Zweck eingesetztes hochrangiges Team für Programm-Management konzentrierte sich darauf, Veränderungsinitiativen erfolgreich vom Konzept zur Realität zu führen.

Management der wichtigsten Risiken, Probleme und Entscheidungen

- Entwicklung eines zentral gesteuerten Risikobewertungsverfahrens, verknüpft mit einem konkreten Programmplan, um sicherzustellen, dass Risikomanagement fester Bestandteil der täglichen Programmkontrolle war.

Führung und Organisation

- Ernennung eines hochrangigen Programm-Managers, der durch ein fähiges Kernteam unterstützt wurde.

Kommunikation

- Ermittlung der anzusprechenden Zielgruppen und Formulierung klarer Begründungen für Veränderungen, verbunden mit Beschreibungen erzielter Fortschritte und künftiger Herausforderungen.

Vorbereitung der Institution auf Veränderungen

- Aufstellung detaillierter Leitlinien für Planung und Durchführung, um die erfolgreiche Übernahme von Veränderungen in die operative Praxis zu unterstützen.

Vorbereitung der Mitarbeiter auf Veränderungen

- Frühzeitige Einbeziehung der Mitarbeiter, um Lernaktivitäten mit der Durchführung von Veränderungen zu verbinden, so die Arbeitszeit maximal zu nutzen und negative Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Institution möglichst gering halten.

Arbeit in Partnerschaft mit Anbietern/Partnern

- Zusammenarbeit mit Anbietern/Partnern, um Klarheit und ein gemeinsames Verständnis der Anforderungen sicherzustellen.
- Frühzeitige Ermittlung von Bereichen, in denen die Kompetenzen der eigenen Mitarbeiter den Anforderungen nicht entsprachen, und Beauftragung privatwirtschaftlicher Dienstleister, entsprechende Unterstützung bereitzustellen.
- Ausübung einer genauen Finanzkontrolle, verstärkt durch formelle Wirtschafts- und Finanzprüfungen.

Quelle: S. Davidson: *Job centre Plus – Transforming services for the future* (Jobcentre Plus, Oktober 2010).

Politik. Dies führte 2008 zur Schaffung einer neuen staatlichen Institution, „*Pôle emploi*“ [128], die aus der Zusammenlegung der staatlichen Arbeitsagentur (ANPE) und der für Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuständigen Institution (ASSEDIC) entstand [129].

[128] Gesetz Nr. 2008-126 vom 13. Februar 2008 über die Organisationsreform in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung.

[129] Ziel dieser Zusammenlegung war die Überwindung der institutionellen Trennung zwischen den Tätigkeiten der Arbeitsvermittlung (ANPE) und der Auszahlung und Verwaltung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Forts.)

152. Bemühungen um eine engere Verzahnung zwischen Beschäftigungspolitik und Sozialer Sicherheit waren auch in Irland der Ansporn für Reformen, die in jüngerer Zeit im Rahmen einer umfassenden Neugestaltung des gesamten Arbeitsverwaltungssystems durchgeführt wurden [130]. Bis März 2010 waren zwei verschiedene Ministerien für Beschäftigungspolitik und für Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuständig: das Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung (jetzt Ministerium für Unternehmen, Handel und Innovation) mit der Zuständigkeit für Arbeits- und Beschäftigungspolitik sowie Berufsausbildung, und das Ministerium für Soziales und Familie (jetzt Ministerium für Sozialschutz) mit der Zuständigkeit für Wohlfahrt. Die Arbeitsvermittlungsdienste und die Verwaltung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind vorerst noch getrennt. Die Ausbildungs- und Beschäftigungsbehörde FÁS übernimmt als Institution der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung die Arbeitsvermittlung, während die Verwaltung der Arbeitslosenleistungen bei den örtlichen Sozialämtern liegt. Die FÁS hat weiterhin die Zuständigkeit für Lehrlingsausbildung, Kompetenzentwicklung und Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose [131].

153. In Deutschland reicht die Geschichte der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung (heute Bundesagentur für Arbeit) bis in das Jahr 1927 zurück. Die Strukturen der damals geschaffenen Institution und ihre wichtigsten Merkmale wurden über Jahrzehnte hinweg beibehalten (namentlich die systematische Beteiligung der Sozialpartner an ihrer Leitung). Die wichtigste Umstrukturierung fand in den frühen 2000er Jahren im Kontext der Reformen der „Hartz-Kommission“ statt, die aus der damaligen Bundesanstalt für Arbeit eine moderne Dienstleistungsagentur machen sollten, bei gleichzeitiger Zusam-

(ASSEDIC). Auf nationaler Ebene ist die Generaldelegation für Beschäftigung und Berufsausbildung (DGEFP) für die Arbeitsvermittlungsdienste zuständig. Sie untersteht seit 2007 dem Ministerium für Wirtschaft, Finanzen, und Industrie, ist jedoch gehalten, auch mit dem Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Gesundheit sowie dem Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung zusammenzuarbeiten. Auf lokaler Ebene umfasst die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung den „*Pôle emploi*“, die Regionaldirektionen für Wirtschaft, Wettbewerb, Verbraucher, Arbeit und Beschäftigung (DIRECCTE) und die Vereinigung für berufliche Erwachsenenbildung (AFPA).

[130] Am 1. März 2010 wurde das Arbeitsverwaltungssystem wie folgt umorganisiert:

i) Das Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung wurde in Ministerium für Unternehmen, Handel und Innovation (DETI) umbenannt. Es behielt die Zuständigkeit für Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsschutz.

ii) Die Zuständigkeit für Weiterbildung wurde vom DETI auf das Ministerium für Bildung und Weiterbildung (früher Ministerium für Bildung und Wissenschaft) übertragen. Damit wurden zum ersten Mal die Zuständigkeiten für Berufsausbildung und Weiterbildung vereinigt. Man erhofft sich davon mehr Effizienz und größere Synergien und so auch bessere Dienstleistungen. Ferner wird erwartet, dass diese Reformen einen wirksamer integrierten Ansatz in Bezug auf Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen ermöglichen, der die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und den künftigen Qualifikationsbedarf berücksichtigt.

iii) Die Zuständigkeit für die „Aktivierung der Arbeitskräfte“ wird gegenwärtig auf das Ministerium für Sozialschutz (früher Ministerium für Familie und Soziales) übertragen, das auch für Sozialleistungen zuständig ist.

iv) Ein viertes Ministerium – Ministerium für Gemeinschaft, Gleichstellung und die Angelegenheiten der Gaeltacht – ist für Arbeitsmarktmaßnahmen zuständig, die über Gruppen bestimmter Gemeinschaften durchgeführt werden. Diese Programme richten sich vorrangig an Gruppen wie Menschen mit Behinderungen und „Fahrende“ und verfolgen das Ziel, ihnen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

[131] Die Zuständigkeit für die FÁS wurde vom DETI auf das Ministerium für Bildung und Weiterbildung übertragen. Jedoch ist geplant, dass der FÁS-Aufgabenbereich „Aktivierung der Arbeitskräfte“ demnächst vom Ministerium für Sozialschutz wahrgenommen wird. Das Ministerium für Bildung und Weiterbildung wird die Zuständigkeit für die FÁS-Tätigkeiten auf dem Gebiet der Bildung und Ausbildung behalten. Letztendlich sollen beide Funktionen – Sozialleistungen und Arbeitsvermittlung – zusammengelegt werden, um eine Betreuung aus einer Hand zu bieten.

menlegung der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe. Als Teil dieser institutionellen Reformen wurden Anstrengungen unternommen, durch den Einsatz von mehr Personal für Vermittlungs- und Beratungsdienste die Betreuungsrelation zwischen Arbeitsvermittlern und Kunden zu verbessern. Außerdem wurde die Finanzierung aus Haushaltstiteln des Arbeitsministeriums weitgehend durch ein System ausgehandelter Vereinbarungen mit festgelegten Leistungszielen ersetzt.

154. Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung in Österreich (Arbeitsmarktservice – AMS) war über Jahrzehnte eine staatlich gelenkte Struktur, die vollständig in das Arbeitsministerium integriert war. 1994 wurde die Arbeitsmarktverwaltung umfassend reformiert. Sie wurde aus dem Ministerium ausgegliedert und aufgrund des Arbeitsmarktservicegesetzes in ein Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts umgewandelt. Durch die Schaffung des AMS wurde die gesamte Verwaltungsstruktur der österreichischen öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung verändert und eine Kultur der Sozialpartnerschaft eingeführt. Auf Bundesebene wird das Arbeitsmarktservice durch einen Vorstand aus zwei Personen geleitet, die vom Verwaltungsrat ausgewählt und durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Amt bestätigt werden. Der dreigliedrige Verwaltungsrat ist das zentrale Entscheidungsorgan mit tatsächlichen politischen Entscheidungsbefugnissen. Er setzt die Richtlinien des Ministers in operative Ziele um, weist Haushaltmittel zu und genehmigt oder entlässt den Vorstand sowie alle Landesgeschäftsführer.

155. Das dänische System wurde in den letzten Jahren grundlegend verändert. Bis 2009 war die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung (*Arbeidsformidlingen – AF*) die Durchführungsstelle der dänischen Regierung für ihre Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen des 1994 eingerichteten Systems war die Arbeitsmarktsteuerung durch die Übertragung grundsatzpolitischer Verantwortung an 14 Regionalbüros stark dezentralisiert worden. Ab 2001 wurden alle diese Strukturen in mehreren Phasen verändert. Seit August 2009 tragen die Kommunen die volle ökonomische Verantwortung für alle Arbeitslosen (einschließlich der ihnen zustehenden Leistungen), allerdings mit einer Rückerstattung durch den Staat. Damit hat die Regierung das dänische System der Arbeitsmarktsteuerung effektiv „kommunalisiert“ und die Rolle der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung auf die einer Überwachungsstelle auf regionaler Ebene reduziert.

156. Grundlegende Umstrukturierungen wurden auch in der Republik Korea durchgeführt, wo in Reaktion auf die Finanzkrise von 1998 mit den Zentren für Beschäftigungssicherheit (Employment Security Centres – ESC) ein neues Netz von Arbeitsmarktdiensten entstand. Diese Reform bündelte alle drei Kernfunktionen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung (Arbeitsvermittlung, Verwaltung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Förderung der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen) in einer Hand. Kommunalverwaltungen und Gebietskörperschaften bieten weiterhin durch ihre Job-Informationszentren unabhängige Arbeitsvermittlungsdienste an, mit finanzieller Unterstützung durch das Ministerium für Beschäftigung und Arbeit [132].

157. In Kambodscha wurde 2009 die Nationale Agentur für Arbeit (National Employment Agency – NEA) geschaffen, um die effiziente und wirksame Arbeitsvermittlung zu gewährleisten und die Sammlung und Verbreitung von Arbeitsmarktinformationen zu erleichtern. Sie ist eine der Nationalen Ausbildungsbehörde unterstehende Durchführungsstelle für besondere Aufgaben, die verantwortlich ist für die Verwaltung der Job Center und die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Mitarbeiter. Die

[132] D. Grubb, J. Lee und P. Tergeist: *Addressing labour market duality in Korea*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper Nr. 61 (Paris, OECD, 2007).

regionalen Job Center in Kambodscha bieten einen wirksamen Mechanismus für Arbeitsmarktleistungen, insbesondere für Arbeitsmarktinformationen auf lokaler Ebene, Arbeitssuche und Stellenvermittlung, Beratung und Anleitung für Arbeitssuchende und Bereitstellung von Arbeitsmarktprogrammen wie z. B. beschäftigungsorientierter Wieterbildung und Umschulung.

Kasten 2.15
Verbesserung der Arbeitsmarktverwaltung in der Sonderverwaltungsregion Hongkong, China

Zur Verbesserung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in der Sonderverwaltungsregion Hongkong (SAR), China, wurden u.a. folgende Maßnahmen durchgeführt (die Jahreszahlen in Klammern geben den jeweiligen Beginn an):

- Computerisierung aller Job Center, einschließlich der Einrichtung eines einheitlichen Computer-Netzwerks (1997); Zentrum für telefonische Arbeitsvermittlung (1998); interaktive Website für Arbeitsvermittlung (IES) (1999); Arbeitsplatzinformations- und -förderprogramm (1998) zur Stärkung der Beziehungen mit Arbeitgebern und der aktiven Einholung von Stellenangeboten;
- Einrichtung von Hyperlinks zwischen der IES und anderen Arbeitsmarkt-Websites und Genehmigung für private Arbeitsvermittler, freie Stellen auf der IES anzubieten (2000);
- Zusammenlegung der Job Center mit den dem Arbeitsministerium unterstehenden Vermittlungsstellen, um Arbeitssuchenden Service aus einer Hand zu bieten (1998);
- Einleitung des Programms für Arbeitspraktika und Ausbildung von Jugendlichen (2002); Beschäftigungsprogramm für Menschen mittleren Alters (2003); Programm zur Gewährung spezieller Förderzulagen für lokale Haushaltshilfen (2003); einjähriges Pilotprogramm zur Unterstützung der selbständigen Erwerbstätigkeit Jugendlicher (2004);
- Einleitung eines Programms für Arbeit auf Probe, Verbesserung der berufsvorbereitenden Ausbildungsprogramme für Jugendliche, Lockerung der Vorschriften für das Programm zur Gewährung spezieller Förderzulagen für lokale Haushaltshilfen (2005);
- Einrichtung von zwei neuen Job Centern in abgelegenen Gebieten der Sonderverwaltungsregion Hongkong (2006).

Quelle: G. Casale, A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam: *Re-engineering labour administration*, a.a.O.

Leistungsmanagement in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung

158. Seit den 1990er Jahren wurde in zahlreichen öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen, vor allem in OECD-Ländern, das Management substanziell verändert. Grund dafür waren Bestrebungen der Politik, die Wirksamkeit von Arbeitsmarktmaßnahmen zu verbessern. Um auf sich verändernde Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren, unternahmen viele dieser Verwaltungen eine Umstrukturierung ihrer Tätigkeiten und machten sich dabei neue Technologien, empirische Belege und politische Perspektiven zunutze. Auf diese Weise gelang es ihnen, ihre Leistungsfähigkeit zu stärken [133] .

159. Trotz Unterschieden zwischen einzelnen Ländern wiesen diese grundlegenden Veränderungen [134] im Management der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung bestimmte

[133] D. Lippoldt und M. Brodsky: „Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function“, in D. E. Balducchi, R. W. Eberts und C. J. O’Leary (Hrsg.): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

[134] Ebd.

Gemeinsamkeiten auf (siehe Kasten 2.16), die zumeist mit der Dezentralisierung verschiedener Aspekte der Arbeitsmarktpolitik zusammenhingen [135]: Übergang zu Leistungsmanagement, Qualitätsmanagement und verbessertem Fallmanagement, Einführung von Quasi-Märkten und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern, Arbeitsvermittlungsdiensten und Ausbildungsanbietern bzw. ihre Zusammenlegung [136].

Kasten 2.16
Die wichtigsten Veränderungen im Management der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung in OECD-Ländern

Wesentliche Entwicklungen in der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung ausgewählter Mitgliedstaaten der OECD in den 1990er Jahren:

- Veränderungen der institutionellen Struktur, mit Schwergewicht auf Dezentralisierung und Vernetzung der Leistungsanbieter;
- Durchführung der Arbeitsvermittlung durch private Vermittler, stärker wettbewerbsorientierte Auftragsvergabe durch die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung;
- Verbesserung der Dienstleistungen durch stärkere Kundenorientierung;
- Strategien für Wiederbeschäftigung mit Schwerpunkt auf Arbeitsplatzsuche und Aktivierungsmaßnahmen, unter besonderer Berücksichtigung benachteiligter Arbeitsuchender;
- Einführung neuer Technologien wie etwa Bereitstellung von Informationen über das Internet, Self-Service- und Managementinformationssysteme.

Quelle: D. Lippoldt und M. Brodsky: „Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function", in D. E. Balducchi, R. W. Eberts und C. J. O'Leary (Hrsg.): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

160. Mehrere Industrieländer führten in den 1990er Jahren Leistungsmanagementsysteme ein [137]. Diese Systeme basieren auf unterschiedlichen Arten von Leistungsindikatoren, die den Zusammenhang zwischen den für ein Programm aufgewendeten Ressourcen (Inputs), ihren unmittelbaren Resultaten (Outputs) und ihrer letztendlichen Wirkung (Ergebnissen) aufzeigen (siehe Kasten 2.17).

161. Die Verwendung von Output-Indikatoren ist von Land zu Land unterschiedlich. Manche sind weit verbreitet, etwa die Überweisung zu verschiedenen Programmen (Weiterbildung, externe Angebote oder sonstige Unterstützung), Interviews mit Leistungsbeziehern, Registrierung offener Stellen oder zum Abschluss gebrachte Individualpläne. Andere kommen seltener zum Einsatz, wie etwa Vermittlung in Arbeit auf Probe (z. B. in Estland, Slowenien und den Vereinigten Staaten) oder Sanktionen. Manche Indikatoren werden begleitet von ausführlicheren Daten über schnelle Bearbeitung (Schweden), die Qualität von Arbeitsangeboten in Bezug auf Qualifikationsanforderungen (Österreich) oder Vertragsdauer, oder auch über die gezielte Ausrichtung auf bestimmte Gruppen von Leistungsbeziehern (Frankreich, Irland und Norwegen). Solche „Volumen"-Indikatoren sind hilfreich für die Bewertung von Tätigkeitsumfang und Arbeitsaufwand. Sie können jedoch die Qualität der erbrachten Dienstleistungen nicht vollständig abbilden. Um dies zu erreichen, verwenden manche Länder auch Messzahlen für Prozessqualität und Rückmeldungen von Kunden als Indikatoren (Niederland, Schweden und Vereinigte Staaten).

[135] OECD: *Managing decentralisation. A new role for labour market policy* (Paris, 2003).

[136] J.T. Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services,* Vorlage für die gemeinsame IMPALLA-ESPANET Konferenz „The European Social Model in a Global Perspective", Luxemburg, März 2009.

[137] Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich.

Kasten 2.17
Gemeinsame Indikatoren der Systeme für Leistungsmessung in öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen

Messzahlen für Inputs	Messzahlen für Outputs	Messzahlen für Prozessqualität	Messzahlen für Zwischenergebnisse	Messzahlen für Endergebnisse
❑ Arbeitszeit des Personals ❑ Ausgaben für Personal ❑ Ausgaben für Programme ❑ Anzahl der Büros ❑ Ausgaben für Einhaltung und Durchführung von Vorschriften	❑ Registrierung offener Stellen ❑ Abgeschlossene Interviews ❑ Überweisung in Ausbildungs- und sonstige Unterstützungsmaßnahmen ❑ Messzahlen für vermittelte ❑ Abgeschlossene Individualpläne ❑ Vermittlung in Arbeit auf Probe ❑ Sanktionen	❑ Bewertung von Interviews oder Plänen ❑ Erhebungen über Kundenzufriedenheit ❑ Erhebungen über Zufriedenheit von Arbeitgebern	❑ Messzahlen für allgemeine Abgänge ❑ Messzahlen für spezielle Abgänge ❑ Messzahlen für vermittelte Stellen ❑ Messzahlen für Leistungsbezugsdauer ❑ Messzahlen für unbesetzte Stellen ❑ Hybrid-Messzahlen	❑ Beschäftigungsquote ❑ Arbeitslosenquote ❑ Inaktivität ❑ Produktivität ❑ Langfristige Entwicklung der Löhne/ Arbeitsverhältnisse von Leistungsbeziehern

Quelle: A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell: *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions Research Report Nr. 616 (Her Majesty's Stationery Office, 2009), Tabelle 7.1.

162. Um die Wirkung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung auf die sozialen Bedingungen zu messen, werden Ergebnisindikatoren verwendet. Dazu gehören die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote insgesamt, die Beschäftigungsquote bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern oder allgemeinere wirtschaftliche Indikatoren für die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarkts. Allerdings scheinen für Managementzwecke eher Indikatoren für Zwischenergebnisse herangezogen zu werden. Solche Indikatoren erfassen z. B. die Abgänge aus Arbeitslosenregistern durch Erlangung eines wie auch immer gearteten Beschäftigungsstatus (Messzahlen für Abgänge). Diese Abgangszahlen werden manchmal begleitet von konkreteren qualitativen Informationen über die Art der neuen Verträge (Litauen), sie können spezifizieren, ob es sich um Aktivierungsmaßnahmen, Aus- und Weiterbildung oder sonstige Unterstützung handelt (Belgien, Dänemark, Österreich und Ungarn) oder anhand von Schwellenwerten Angaben zur Beschäftigungsdauer machen (Australien, Frankreich und Neuseeland).

163. Ein weiterer häufig verwendeter Ergebnisindikator ist die Dauer des Leistungsbezugs (Dänemark, Estland, Frankreich, Litauen und Schweden). In der Schweiz z. B. spielt die rasche Wiederbeschäftigung eine wichtige Rolle bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit (siehe Kasten 2.18).

Kasten 2.18
Gewichtete Leistungsindikatoren der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung der Schweiz

Die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktverwaltung wird regelmäßig anhand von vier Indikatoren gemessen, die unterschiedlich gewichtet sind:

- Schnelligkeit der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt (50 Prozent)
- Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (20 Prozent)
- Verhinderung der Aussteuerung (20 Prozent)
- Verhinderung der Mehrfachregistrierung für Leistungsbezug (10 Prozent)

Anhand dieser Indikatoren wird eine Rangfolge der Arbeitsmarktagenturen erstellt, in der Erwartung, dass der so erzeugte Gruppendruck zu kontinuierlicher Leistungsverbesserung führt.

Quelle: N. Düll, P. Tergeist, U. Bazant und S. Cimper: *Activation policies in Switzerland,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 112 (Paris, OECD, 2010), Absatz 16.

164. Die praktische Umsetzung von Leistungsmanagementsystemen hängt natürlich von den Verwaltungsmodalitäten in den einzelnen Ländern ab, aber auch von der Qualität der Verwaltungsführung insgesamt. In der Tat „bestimmen die Steuerungsstrukturen der Arbeitsmarktverwaltungen weitgehend den Erfolg“ solcher Systeme [138], denn sie sollten in der Lage sein, die Programmergebnisse zu verfolgen, die künstliche Manipulation der Ergebnismessung („*gaming*“) sowie die Diskriminierung benachteiligter Kunden („*creaming*“ und „*parking*“) zu verhindern und individuelle Leistungsansprüche zu schützen.

165. In Industrie- wie auch in Transformationsländern bedienen sich die öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen der traditionellen Methode der Führung durch Zielvereinbarungen. Dabei wird den unteren Verwaltungsebenen eine gewisse Handlungsfreiheit eingeräumt. Derartige Systeme funktionieren jedoch sehr unterschiedlich, je nachdem, ob sie von stark zentralisierten Arbeitsverwaltungsstrukturen (wie in Japan und im Vereinigten Königreich) eingesetzt werden, mit Top-Down-Managementmethoden und ausgefeilten Systeme von Richtlinien und Kontrollen, oder aber von dezentralisierten Verwaltungsstrukturen, in denen Leistungsziele auf lokaler Ebene festgelegt oder mit Ministerien und Behörden ausgehandelt werden.

166. In Ländern mit föderalen Systemen wie z. B. Österreich haben die lokalen Zweigstellen der Arbeitsmarktverwaltung nicht nur eine ausführende Funktion, sondern können in begrenztem Umfang auch an der Politikgestaltung mitwirken (siehe Kasten 2.19).

167. Im Lauf der Jahre wurden die traditionellen Systeme der Führung durch Zielvereinbarungen verfeinert, u.a. durch Messmethoden, die eine strategische und umfassende Bewertung der Funktionsweise öffentlicher Arbeitsmarktverwaltungen erlauben.

168. In manchen Ländern wird die Leistung anhand einer „Balanced Scorecard“ (wörtlich: ausgewogener Wertungsbogen) analysiert und interpretiert [139]. In den Niederlanden z. B. erfasst der Wertungsbogen alle Leistungsindikatoren und wird zur

[138] OECD: *OECD Employment Outlook 2005, Kap. 5, „*Public employment services: Managing performance“ (Paris, 2005).

[139] Die „Balanced Scorecard“ enthält eine Mischung finanzieller und nicht-finanzieller Indikatoren, die in Form eines Kurzberichts mit dem jeweiligen Zielwert verglichen werden.

Kasten 2.19
Zielsetzung öffentlicher Arbeitsmarktverwaltungen in Bundesstaaten am Beispiel Österreichs

Auf Bundesebene formuliert der Minister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz die allgemeine und die beschäftigungspolitische Zielsetzung der Regierung. Der Vorstand und der dreigliedrige Verwaltungsrat der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung (Arbeitsmarktservice – AMS) setzt diese allgemeinen Richtlinien dann in konkrete jährliche operative Zielvorgaben um. Der Verwaltungsrat wird auch konsultiert, bevor der Minister seine allgemeinen Ziele für den österreichischen Arbeitsmarkt ankündigt, obwohl keine Verpflichtung dazu besteht.

Während die Bundeszentrale des Arbeitsmarktservice strategische Ziele für ganz Österreich ausarbeitet, wurde durch die Neugestaltung der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung 1994 den regionalen AMS-Geschäftsstellen mehr Zuständigkeiten und größerer Handlungsspielraum übertragen. In den einzelnen Bundesländern setzen die Landesgeschäftsführer nicht nur nationale Ziele um. Sie formulieren auch eigene regionale Ziele, arbeiten mit den Landesregierungen, den Kommunalbehörden oder anderen Akteuren zusammen, übernehmen die Haushaltsplanung und Mittelzuteilung für die lokalen AMS-Geschäftsstellen ihrer Region, geben den Geschäftsstellen Anleitung und Unterstützung und überwachen sie, und wählen Instrumente und Programme aus, die sich mit den für die Wirtschaft des jeweiligen Bundeslands relevanten Themen befassen.

Die lokalen AMS-Geschäftsstellen erbringen Arbeitsmarktdienste für ihre Kunden. Sie definieren Grundsätze für die Umsetzung politischer Leitlinien auf lokaler Ebene, jedoch wird von ihnen auch erwartet, dass sie die von den Bundes- und Landesbehörden festgelegten Zielvorgaben erfüllen. Die Landesgeschäftsführer sind für das Tagesgeschäft verantwortlich; dabei konsultieren sie, falls erforderlich, die dreigliedrigen, aus jeweils sechs Personen bestehenden Regionalbeiräte. Zwar ist der politische Einfluss der Sozialpartner auf lokaler Ebene geringer, sie verfügen aber über gewisse Vetorechte, z. B. wenn es um die Anwerbung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten geht.

Quelle: J. T. Weishaupt: *Managing public employment services: Trends and experiences with recent governance reforms* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

Erstellung einer Rangfolge der lokalen Arbeitsämter genutzt. Ein Wertungsbogen, der eine Vielzahl von Zielen kombiniert, Inputs und Ergebnisse vergleicht und Leistungsindikatoren und Leistungszulagen auflistet, wird auch in Ländern wie Norwegen oder Schweden eingesetzt. Eine ähnliche Methode („Value-Driven Scorecard“, wörtlich: wertegesteuerter Bewertungsbogen) wird in Finnland verwendet, wo 2004 Reformen zur Verbesserung von Leistung und Rechenschaftspflicht durchgeführt wurden [140]. In anderen Ländern wie Dänemark, Estland, Kanada, Irland und der Tschechischen Republik werden narrative Leistungsberichte erstellt, die quantitative und qualitative Informationen enthalten. In Australien erfolgt die Bewertung der Leistungsfähigkeit und Gesamtqualität externer Dienstleister anhand eines Sternesystems.

169. Die Rechtfertigung öffentlicher Ausgaben ist nicht der einzige Grund dafür, dass die Leistungsmessung auch in Zukunft für die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung von zentraler Bedeutung sein wird. Ein weiterer Grund für genaue Leistungsmessung und strikte Rechenschaftspflicht ist die wachsende Beteiligung zusätzlicher Akteure, wie unten beschrieben.

[140] I. Nio: *Measuring effectiveness and operational efficiency of the Finnish PES*, Blue Paper 04, (Wien, Synthesis Forschung, 2006).

Auslagerung von Dienstleistungen

170. Vielleicht die wichtigste Veränderung in der Funktionsweise der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung ist die Auslagerung zentraler Tätigkeitsbereiche und die Schaffung eines „Quasi-Marktes“ für Arbeitsvermittlung und andere Dienste durch die Aufspaltung der Arbeitsmarktverwaltung in eine öffentliche Behörde (die Regeln setzt und als Käufer auftritt) und in (öffentliche oder private) Dienstleistungsanbieter [141].

171. Dieser Abschnitt des Berichts befasst sich nicht mit der Regulierung privater Arbeitsvermittler, die Gegenstand des IAO-Übereinkommens Nr. 181 ist, sondern konzentriert sich auf die Vertragsbeziehungen zwischen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und privaten oder öffentlichen Anbietern von Arbeitsvermittlungsdiensten.

172. Diese Methode ist bisher nur in wenigen Ländern üblich, in erster Linie in Australien und den Niederlanden sowie in einigen weiteren OECD-Ländern. Allerdings breitet sich die Tendenz zunehmend auch auf Transformationsländer aus, vor allem in Asien (Demokratische Volksrepublik Laos, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka und Thailand).

173. Die am häufigsten genannten Gründe für die Einführung von „Quasi-Märkten“ für Arbeitsvermittlung sind Wettbewerb, erwartete Vorteile durch mehr Effizienz und bessere Servicequalität, ein stärker serviceorientierter Ansatz sowie Kundenentscheidungen. Von der Heranziehung privater Arbeitsvermittler wird auch eine kurzfristige Kapazitätserweiterung erwartet (z. B. als Reaktion auf die gegenwärtige Beschäftigungskrise), sodass die öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen eine Aufstockung ihres regulären Personals vermeiden können. Jedoch verfolgten Australien und die Niederlande mit ihren weitreichenden Reformen der öffentlichen Systeme auch das Ziel, Kosten zu sparen und auf die Unzufriedenheit mit der Leistung dieser Systeme zu reagieren.

174. In welchem Umfang einzelne Länder private Vermittler heranziehen, wie solche Systeme organisiert sind und welche Methoden für Auftragsvergabe und Überwachung angewandt werden, ist höchst unterschiedlich.

175. In Ländern wie Deutschland und Österreich kommt privaten Arbeitsvermittlern eher eine Nischenfunktion zu. Wie ihr Marktanteil belegt, spielen sie immer noch eine marginale Rolle. Ihr Wirkungsbereich erweitert sich jedoch allmählich, denn die Heranziehung von Anbietern aus dem Privatsektor wird gefördert.

176. In der Schweiz treffen die kantonalen Arbeitsmarktstellen die Entscheidung, ob private Vermittler für den Vollzug der Bundesgesetze über die Arbeitsvermittlung herangezogen werden. Üblicherweise werden die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen von privaten, gelegentlich auch von öffentlichen gemeinnützigen Trägern durchgeführt. Private Anbieter sind in der Regel auf ganz bestimmte Bereiche spezialisiert und erhalten häufig Aufträge von den kantonalen Arbeitsmarktstellen, sie schließen aber auch Dienstleistungsverträge mit der Invaliditätsversicherung und mit Sozialeinrichtungen der Gemeinden [142].

177. In Australien erfolgt die Arbeitsvermittlung seit Mitte der 1990er Jahre hauptsächlich durch Verträge mit privaten und gemeinnützigen kommunalen Trägern. Einziger Auftraggeber ist das Ministerium für Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen. Obwohl die australische Regierung ihre Arbeitsvermittlungsdienste weitgehend ausge-

[141] Diese Entwicklung ist zu unterscheiden von der Tätigkeit privater Arbeitsvermittlungsstellen, die durch das IAO-Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, geregelt wird.

[142] N. Duell u.a.: *Activation Policies in Switzerland*, a.a.O.

lagert hat, ist der Hinweis wichtig, dass der erste Ansprechpartner für Arbeitssuchende in Australien eine staatliche Stelle ist (Centrelink). Vermittlungsdienste werden nicht von einem einzigen Anbieter, sondern von vielen verschiedenen Einrichtungen geleistet, die alle auf der Grundlage etablierter Indikatoren überwacht und evaluiert werden [143].

178. Andere Länder wie Dänemark, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ausgelagert, während die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung weiterhin Unterstützung für Kurzzeitarbeitslose gewährt.

179. Im Vereinigten Königreich bezieht die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung (Jobcentre Plus – JCP) seit langem eine Vielzahl lokaler Akteure und nichtstaatlicher Träger in die Durchführung von Arbeitsmarktprogrammen ein. Private Vermittler, einschließlich örtlicher Unternehmen, waren vorwiegend in 15 „Beschäftigungszonen" tätig, d.h. Programmen, die erstmalig 2000 in wirtschaftlich besonders hart getroffenen Regionen eingerichtet wurden. Seit der Einführung des „Flexible New Deal" [144] im Jahr 2008 ist JCP für Arbeitssuchende während der ersten zwölf Monate der Arbeitslosigkeit zuständig. Nach diesem Zeitraum werden Bezieher von Arbeitslosengeld an private Arbeitsvermittler verwiesen. Inzwischen wurde auch das System der Auftragsvergabe neu gestaltet. Verträge für Arbeitsvermittlung werden jetzt mit großen, professionellen Vermittlungsagenturen auf regionaler Ebene geschlossen [145].

180. In Deutschland sind Ausschreibungen und Auftragsvergabe auf regionaler Ebene geregelt. Die lokalen Agenturen für Arbeit (ARGE) unterliegen nicht den Richtlinien für Leistungsmanagement und Vergabewesen der Bundesagentur für Arbeit [146].

181. Der Regulierungsrahmen für Vertragsbeziehungen zwischen Regierung und Dienstleistern ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Laut einer OECD-Studie können „die Praktiken bestimmter Länder (…) nicht einfach auf eine andere Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation und eine andere institutionelle Struktur mit ganz eigener Geschichte übertragen werden. Ein ideales Format für marktwirtschaftlichen Wettbewerb – das seinen Wert in einer größeren Ländergruppe unter Beweis gestellt hat – existiert nicht" [147].

182. In dieser Hinsicht zeigen Forschungsarbeiten aus jüngerer Zeit sowohl Vorteile als auch Nachteile auf [148]. Im Vereinigten Königreich z. B., wo die Aktivitäten privater Arbeitsvermittler bis vor kurzem auf die sogenannten Beschäftigungszonen begrenzt waren, ergaben Evaluierungen, dass hier im Vergleich zu den von Jobcentre Plus betreuten Gebieten relativ positive kurzfristige Vermittlungsergebnisse erzielt wurden. In Deutschland zeigten die 2006 veröffentlichten ersten Bewertungen der Agenda 2010,

[143] 2009 gab es in Australien 115 Anbieter von Arbeitsvermittlungsdiensten, davon drei staatliche Einrichtungen, 71 gemeinnützige Träger und 41 privatwirtschaftliche Unternehmen.

[144] Ein Schlüsselelement des „Flexible New Deal" ist ein partnerschaftlicher Ansatz, bei dem sich Organisationen des öffentlichen, des privaten und des dritten Sektors gemeinsam um ein Höchstmaß an Innovation bemühen, um mehr und bessere Ergebnisse zu erzielen.

[145] Die Vergabevorschriften sehen vor, dass es in den meisten Regionen mindestens zwei Hauptauftragnehmer geben sollte, um Monopole zu vermeiden.

[146] P. Tergeist und D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 42 (Paris, OECD, 2006).

[147] L. Struyven: *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 21 (Paris, OECD, 2004), Abs. 20.

[148] P. Tergeist und D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services*, a.a.O.

dass die aufgrund der neuen Vertragsvereinbarungen erzielten Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückblieben. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die Reformen noch nicht lange genug in Kraft seien, um endgültige Aussagen zu ihrer Wirksamkeit treffen zu können [149]. Auch in Australien, wo Arbeitsmarktdienste seit 1998 hauptsächlich durch private und gemeinnützige kommunale Träger geleistet werden, ergaben die ersten Evaluierungen, dass die Auswirkungen der durch diese Träger erbrachten Dienste auf die Beschäftigungsergebnisse gering waren, aber wohl auch keine Verschlechterung gegenüber den früheren Systemen darstellten, die in staatlicher Hand lagen [150].

183. Eine neuere Studie aus Schweden berichtete, dass Arbeitssuchende, die sich an private Vermittlungsagenturen wandten, eine bessere persönliche Betreuung erhielten und mit ihren Fallmanagern zufriedener waren als mit denjenigen in öffentlichen Vermittlungsstellen [151]. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, tatsächlich einen Arbeitsplatz zu erhalten, konnte die Studie jedoch insgesamt keine Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Vermittlungsagenturen feststellen. Eine Vergleichsstudie über die Privatisierung der Arbeitsvermittlung in Australien, Dänemark und den Niederlanden kam zu dem Schluss, dass über die Ergebnisse und Auswirkungen dieses Übergangs zu „Quasi-Märkten" in der Beschäftigungspolitik bisher wenig bekannt ist [152]. Die Autoren vertreten auch die Auffassung, dass die Auslagerung von Dienstleistungen, die traditionell eine Aufgabe der öffentlichen Hand waren, nicht nur eine technisch-administrative Maßnahme darstellt, sondern wichtige Auswirkungen auf politische Inhalte haben kann.

184. Wissenschaftler und Politiker sollten ihr Augenmerk verstärkt auf die Erfahrungen privater Arbeitsvermittlungsstellen in Ländern wie Australien oder den Niederlanden richten. Das australische „Job Network"-System hat währen der letzten zehn Jahre gute Ergebnisse erzielt. Jedoch zeigt das australische Beispiel auch, dass für eine erfolgreiche Auslagerung bestimmte Voraussetzungen in Bezug auf Qualitätssicherung erfüllt sein müssen. Vor allem ist ein funktionstüchtiges System zur Messung der relativen Vermittlungsleistung unterschiedlicher Anbieter erforderlich, das Abweichungen bei den Kundenprofilen berücksichtigt und nicht durch „Creaming"-Effekte (Konzentration auf leicht vermittelbare Arbeitssuchende) verzerrt wird.

185. Die IAO ist gut dafür gerüstet, die Mitgliedstaaten, die sich ein Bild von den Vorteilen und Fallstricken der Auslagerung öffentlicher Arbeitsmarktdienste machen wollen, zu unterstützen. Sie kann ihnen einen systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch anbieten und objektives Fachwissen zur Rolle einer unabhängigen Aufsicht zur Verfügung stellen. Dies ist vor allem deshalb wichtig, weil die politischen Entscheidungsträger ein klares Interesse daran haben, den „Erfolg" einer solchen Auslagerung sicherzustellen [153].

---

[149] Ebd.

[150] Siehe OECD: *Innovations in labour market policies: The Australian way* (Paris, 2001). Siehe auch A. M. Dockery und T. Stromback: „Devolving public employment services: Preliminary assessment of the Australian experiment", in *International Labour Review* (2001, Vol. 140, Nr. 4).

[151] H. Bennmarker, E. Grönqvist und B. Öckert: *Effects of outsourcing employment services: Evidence from a randomized experiment*, Working Paper 2009:23 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2009).

[152] T. Bredgaard und F. Larsen: „Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?", in *Social Policy and Society* (2008, Vol. 7, Nr. 3); ebd.: „Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?", in *International Journal of Sociology and Social Policy* (2007, Vol. 27, Nr. 7/8).

[153] D. Finn: *Contracting out welfare to work in the USA: Delivery lessons*, Research Report Nr. 466 (London, Department of Work and Pensions, 2007).

Kapitel 3

Neue Technologien für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

186. Während der letzten 30 Jahre hat die breitflächige Einführung von Computern am Arbeitsplatz und die zunehmende Nutzung des Internet und der mobilen Kommunikation das Verwaltungshandeln der Regierungen, also auch der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämter, und die von ihnen erbrachten Dienstleistungen tiefgreifend verändert. Inzwischen sind E-Government (elektronische Regierung) und zunehmend auch M-Government (mobile Regierung) gängige Begriffe. Sie bezeichnen den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zur Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit des Managements im öffentlichen Sektor, bei gleichzeitiger Stärkung der Transparenz und der Möglichkeiten für die Beteiligung der Bürger an einer demokratischen Regierungs- und Verwaltungsführung [1].

187. Die E-Government-Technologien können die Systeme der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht auf vielfache Weise stärken [2]. Insbesondere das Internet kann politische Entscheidungsträger und Öffentlichkeit einander näher bringen und dadurch Bewusstseinsbildung fördern, Informationen rascher verbreiten und transparentere, auf Konsultationen gestützte Entscheidungsprozesse erleichtern [3]. Darüber hinaus kann maßgeschneiderte Software die Sammlung und Analyse von Arbeitsmarkt- und Aufsichtsdaten verbessern [4] und so die objektiven Grundlagen für Politikentwicklung, Programmierung und Evaluierung stärken. Neue Technologien bieten auch das Potenzial, die Leistungserbringung zu beschleunigen und genau auf die jeweilige Zielgruppe auszurichten, während sie gleichzeitig den Nutzern mehr Zugriff bei Bedarf und Fernzugriff ermöglichen. Im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung können zentralisierte Callcenter die

[1] Siehe A. Pavlichev und G. Garson (Hrsg.): *Digital government: Principles and best practices*, (Hershey, Pennsylvania, Idea Group Publishing, 2004).

[2] Siehe J. Fellows: *The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

[3] Die IAO führte 2010 eine Studie durch, die den Inhalt der Websites von Arbeitsministerien und Arbeitsaufsichtsämtern in 50 Ländern aus allen Regionen untersuchte. Die Ergebnisse zeigten, dass das Angebot eigener Web-Seiten für Institutionen der Arbeitsverwaltung eine weit verbreitete Praxis ist, dass sich jedoch die Tiefe der Inhalte und die Nutzbarkeit dramatisch unterscheiden. Die meisten boten zumindest Basisinformationen über die Arbeitsgesetze sowie einschlägige Publikationen an. Der Zugriff auf Websites in Afrika und den arabischen Staaten war häufig schwierig, ihr Angebot an statistischen Daten und staatlichen Online-Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsaufsichtsdiensten war in der Regel weniger umfangreich als in anderen Regionen. Mit Ausnahme von Afrika wurden in den meisten Regionen auch Online-Informationen angeboten, die auf die Bedürfnisse und Anliegen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zugeschnitten waren. Die unveröffentlichten Ergebnisse der Studie können bei LAB/ADMIN abgerufen werden.

[4] Die von der IAO durchgeführte „Verifikation der Umsetzung der im Weißbuch enthaltenen Empfehlungen in Zentralamerika und der Dominikanischen Republik“ unterstützt die Verbesserung der Registrierungsverfahren in Costa Rica (Aktualisierung der Fallverzeichnisse der Arbeitsaufsicht) und in Honduras (Organisation der Arbeitsgerichtsprozesse und Verbesserung der gerichtlichen Verfahren).

Kommunikation zwischen Arbeitssuchenden und Vermittlern erleichtern und gleichzeitig Verwaltungskosten senken [5]. Das Gleiche gilt für Online-Jobbörsen, die den Vorteil haben, dass sie rund um die Uhr und von überall zugänglich sind. Auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, wo es auf Schnelligkeit, Korrektheit und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung von Beiträgen und Leistungen ankommt, können moderne EDV-Systeme enorme Verbesserungen bewirken.

Kasten 3.1
Netzwerk für Arbeitsinformationen in Frankreich (SITERE)

SITERE ist ein internes EDV-Netzwerk des französischen Arbeitsministeriums, das 2000 eingerichtet wurde. Die drei Hauptfunktionen dieses Netzwerks sind die Unterstützung der Inspektionen im Rahmen der Arbeitsaufsicht, die Bereitstellung von Dokumentationen sowie der Informationsaustausch. Dieses Intranet, das heute rund 3.000 von Zentral- und Lokalbehörden erstellte Dokumente enthält, hat sich als nützliches Instrument für die tägliche Arbeit der Inspektoren erwiesen.

Die zentrale Schnittstelle des Systems, *CAP SITERE*, erlaubt den Inspektoren die Speicherung aller mit internen Sitzungen zusammenhängenden Informationen und die Eingabe der bei Besichtigungen erhobenen Daten. Ferner bietet ihnen die Schnittstelle die Möglichkeit, das Inspektionsdossier eines bestimmten Unternehmens zu überprüfen, Besichtigungspläne auszuarbeiten und statistische Tabellen der Inspektionsmaßnahmen zu erstellen, die in die Jahresberichte aufgenommen werden. Das System bietet den Nutzern noch weitere praktische Anwendungsprogramme. *Rédac* ermöglicht den Inspektoren das Einstellen von Dokumenten, um die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zu dokumentieren. *Madeira* erlaubt Einzelpersonen die Suche und Weitergabe von Informationen über gefährliche oder illegale Maschinen und Vorrichtungen. *RHRC* ist eine Anwendung, die sicherstellt, dass Fälle von Beschwerden gegen die Beendigung von Arbeitsverhältnissen wirksamer von der Zentralverwaltung überwacht werden können.

Quelle: Ministerium für Arbeit, soziale Beziehungen, Familie, Solidarität und Stadtfragen, Frankreich: *L'inspection du travail en France en 2008* [Die Arbeitsaufsicht in Frankreich im Jahr 2008], Bericht im Rahmen der Artikel 20 und 21 des IAO-Übereinkommens Nr. 81.

188. Ungeachtet der potenziellen Vorteile kann die Einrichtung und Pflege eines IKT-Systems eine kostspielige Investition für eine Regierung sein, vor allem im Hinblick auf Ausrüstung und technisches Personal. Auch ist zu berücksichtigen, dass Geräte und Software regelmäßig aktualisiert bzw. ersetzt werden müssen. Auf lange Sicht dürften solche Investitionen zu erheblichen Produktivitätssteigerungen führen, die internen und externen Kommunikationskosten senken und eine präzisere Mittelzuteilung und Überwachung ermöglichen. Der IKT-Einsatz vergrößert auch die geografische Reichweite der Arbeitsverwaltungsdienste, sodass Aufbau, Betrieb und Personalausstattung regionaler Arbeitsämter wegfallen.

189. IKT kann auch zur Verbesserung der internen Managementsysteme der Institutionen der Arbeitsverwaltung herangezogen werden, z. B. für die Steuerung der Programmierungs- und Haushaltsplanungsprozesse, die Straffung der Personalverwaltung oder die Gewährleistung einheitlicher Service-Standards zwischen zentralisierten und dezentralisierten Stellen. So fördern automatisierte Verfahrensabläufe ein rascheres und transparenteres Vorgehen im Finanz- und Managementbereich. Im Personalwesen verbessert IKT nicht nur die Aktenführung, sondern öffnet auch die Tür zu innovativen Weiter-

[5] In Chile, Kolumbien, Malaysia, Oman und im Vereinigten Königreich können die Bürger sogar Textnachrichten schicken, um über neu hereinkommende Stellenangebote informiert zu werden. Callcenter können beauftragt werden, Arbeitnehmer über ihre Rechte aufzuklären, wie etwa im Vereinigten Königreich, wo im Mai 2009 zur Unterstützung von Arbeitnehmern in prekären Situationen eine Telefon-Hotline für Auskünfte über Entlohnung und Rechte bei der Arbeit („Pay and Work Rights Helpline") eingerichtet wurde.

bildungsansätzen, einschließlich Fernlernen und selbstgesteuerter beruflicher Fortbildung. In Belgien z. B. entwickelt der Öffentliche Bundesdienst Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung derzeit ein EDV-gestütztes Forschungsnetzwerk über Diskriminierung bei der Arbeit, das insbesondere dazu genutzt werden soll, Arbeitsaufsichtsbeamte für die Aufdeckung und Behandlung solcher Fälle zu schulen. IKT kann auch Regelungen für Fernarbeit erleichtern, die es den Beschäftigten ermöglichen, Berufs- und Familienpflichten besser miteinander zu vereinbaren, ohne dass die Produktivität darunter leidet.

190. Die Informationstechnologie ist auch ein leistungsfähiges Instrument zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den Institutionen der Arbeitsverwaltung. Lokale Rechnernetze und Intranet-Plattformen können den Informationsaustausch fördern, sei es zwischen Bediensteten der Arbeitsverwaltung oder zwischen den zuständigen öffentlichen Stellen wie Arbeitsaufsichtsämtern, Steuerbehörden oder Trägern der Sozialen Sicherheit (etwa durch gemeinsamen Zugriff auf Arbeitsstättenverzeichnisse). In Spanien z. B. wird derzeit der Erlass eines Gesetzes geprüft, das die Rechtsgrundlage für ein einheitliches und integriertes Informationssystem der Institutionen der Arbeitsaufsicht und der Sozialen Sicherheit schaffen soll. Da diese Instrumente auch als soziale Netzwerke fungieren können, bieten sie die Möglichkeit, die Zusammenarbeit in virtuellen Arbeitsräumen zu fördern, während gleichzeitig eine interaktive Online-Community entsteht, die einen stärkeren beruflichen Austausch bewirkt und sogar das Identitäts- und Gemeinschaftsgefühl in der betreffenden Institution stärken kann.

191. Bei der Einführung neuer Technologien für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht zeigen sich nach wie vor enorme Unterschiede, je nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand der einzelnen Länder. In Entwicklungsländern stellt die Umstellung der Arbeitsmethoden dieser Institutionen auf neue Technologien eine große Herausforderung dar. Besondere Hindernisse sind unzureichende Finanzmittel und eine wenig ausgebaute IKT-Infrastruktur, verbunden mit einem Mangel an technischem Fachwissen und einem geringen Alphabetisierungsgrad Erwachsener [6]. In manchen Fällen führt eine ehrliche Einschätzung der technologischen Kapazitäten dieser Länder zu der Erkenntnis, dass durch einfache und kostengünstige Verwaltungsreformen mehr gewonnen werden könnte als durch ehrgeizige IKT-Investitionen [7]. Neue Technologie kann leicht die Illusion von Modernität und Effizienz vorgaukeln, während sie doch stets ein Instrument bleibt, das nur für diejenigen Institutionen von Nutzen ist, die in der Lage sind, es optimal einzusetzen.

192. Dennoch gibt es Beispiele für einen maßvollen und kostenwirksamen Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, die an den technischen Entwicklungsstand eines Landes angepasst sind. So können Mobiltelefone, die in Schwellen- und Entwicklungsländern immer stärkere Verbreitung finden [8], die Kommunikation erheblich verbessern, sei es zwischen Dienstleistern und Kunden oder zwischen der Zentrale der Arbeitsverwaltung und Mitarbeitern in entlegenen Außenstellen. In Kenia prüft der Nationale Fonds für Soziale Sicherheit den Einsatz von Mobiltelefonen, um Arbeit-

[6] V. Ndou: „E-government for developing countries: Opportunities and challenges", in *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries* (2004, Vol. 18), unter www.ejisdc.org.

[7] So haben IAO-Audits gezeigt, dass einfache Verbesserungen des Ablagesystems für Papierdokumente (z. B. Ablage in Aktenschränken anstatt in Papierstapeln auf dem Boden) eine preiswerte Möglichkeit wären, wichtige Aufzeichnungen besser zu organisieren und den Zugriff darauf zu erleichtern.

[8] Regierungen in Ländern wie Bangladesch, Kenia, Philippinen und Uganda bedienen sich bereits der Mobiltechnologie, um vielfältige Dienstleistungen in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung und Sanitärversorgung zu erbringen. Siehe J. Fellows: *The role of new technologies*, a.a.O.

nehmer in Klein- und Kleinstunternehmen zu registrieren [9] und regelmäßig mit ihnen zu kommunizieren. Auch Erfahrungen aus Lesotho zeigen, dass Mobiltelefone für die sichere Durchführung von Sozialschutzmaßnahmen genutzt werden können, indem sie die effiziente Verteilung von Sozialleistungen an die Empfänger sicherstellen und das Risiko von Korruption und Diebstahl verringern [10].

Kasten 3.2
IKT und Arbeitsverwaltung in Indien

Im indischen Bundesstaat Maharashtra plant das Arbeitsministerium in Partnerschaft mit einer indischen IT-Firma und lokalen Banken die Einführung eines neuen Arbeitsmanagementsystems (AMS). Dieses internetbasierte System ist dafür ausgelegt, eine Reihe von Dienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu verbessern. U.a. sollen die Verfahren für die Beantragung und Verlängerung von Lizenzen effizienter werden. Das System soll auch zu mehr Transparenz und Sicherheit der Lohnauszahlung in der formellen und informellen Wirtschaft führen, indem 20 Millionen einfache Bankkonten geschaffen werden, die gebührenfrei sind und die kostenlose Nutzung von Karten für Geldautomaten einschließen.

Das neue System ist dafür konzipiert, die Mechanismen für Arbeitsaufsicht in Maharashtra zu straffen, indem die bei Betriebsbesichtigungen gewonnenen Informationen zusammengeführt und automatische Warnmeldungen generiert werden, um so die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften besser zu überwachen. Das AMS-Portal wird eine Zusammenstellung sämtlicher Arbeitsgesetze des Bundesstaates enthalten, sodass Arbeitnehmer Rat suchen und online Beschwerden beim Arbeitsministerium einreichen können. Man erhofft sich von der Einführung dieses Systems auch Verbesserungen des Informationsaustauschs und der Koordinierung auf interministerieller Ebene sowie die Fähigkeit zu praktikablen und systematischen Analysen des Arbeitsmarkts in Maharashtra.

Anfang 2011 wird das System im Distrikt Thane eine viermonatige Pilotphase durchlaufen. Danach soll es über einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren im gesamten Bundesstaat etabliert werden.

Quelle: K. Gupta (Principal Secretary, Arbeitsministerium, Regierung von Maharashtra): „Bringing labour laws to all workers“, Vorlage an die IAO, 1. Februar 2011.

193. In Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise entwickelten die Regierungen neue Instrumente für E-Government, weiteten bestehende Initiativen aus oder verbesserten insgesamt ihre Bemühungen auf diesem Gebiet [11]. Auf dem Gebiet der Arbeit übernahmen die öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen die Vorreiterrolle bei der Verbreitung von Online-Informationen über Verlängerungen des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung und andere Spezialprogramme für Arbeitnehmer. Darüber hinaus bemühten sie sich, die gestiegene Nachfrage nach der Zusammenführung von Arbeitsuchenden und offenen Stellen durch internetbasierte und andere elektronische Plattformen zu befriedigen.

[9] IAA: Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment Audit, 2010.

[10] Siehe K. Vincent und N. Freeland: „‘Upwardly mobile’: The potential to deliver social protection by cellphone – Lessons from Lesotho”, in J.S. Pettersson (Hrsg.), *Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development*, 11.-12. Dez. 2008, Universität Karlstad, Schweden (Karlstad University, 2008).

[11] Vereinte Nationen: *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (New York, 2010).

Kasten 3.3
Internetauftritt zum Thema Unternehmensumstrukturierung in Belgien

Während der Krise richtete der Öffentliche Bundesdienst Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung (SPF Beschäftigung) eine Website ein, die sich speziell mit der Umstrukturierung von Unternehmen befasst.

Diese 2009 gestartete Website ist eine öffentliche Informationsquelle über Unternehmensschließungen, kollektive Entlassungen, Konkurse und Geschäftsübergaben sowie Kündigungsschutzmaßnahmen für bestimmte Arbeitnehmer. Zuvor war ein großer Teil dieser Informationen über verschiedene unabhängige Websites der Regierung verteilt. Konzipiert wurde dieser gemeinsame Internetauftritt in Zusammenarbeit zahlreicher Regierungsstellen auf Bundes- und Regionalebene unter der Führung des SPF Beschäftigung. Er dient als Einstiegsportal, das durch Links zu den entsprechenden Regierungs-Websites das Auffinden der gewünschten Informationen ermöglicht. In den ersten drei Monaten verzeichnete die neue Internetplattform fast 90.000 Besucher.

Quelle: SPF Beschäftigung, Arbeit und Soziale Konzertierung (Belgien): *Rapport annuel: le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en 2009* [SFP Beschäftigung, Jahresbericht 2009], siehe auch www.restructurations.be.

194. Die Arbeitsaufsichtsämter nutzen für ihre Tätigkeit zunehmend das Internet, und zwar auf proaktive und innovative Weise. Länder wie Fidschi, Frankreich, Polen, Rumänien, Ukraine, das Vereinigte Königreich und Vietnam stellen technische Informationen und Beratung zum Inhalt der Arbeitsschutzgesetze und die wirksamsten Mittel zu ihrer Einhaltung ins Netz [12]. In Spanien verwenden die Arbeitsaufsichtsbeamten sogar das Programm Google Maps, um die Grundstücksgrenzen von Plantagen mit der Zahl der registrierten Arbeitskräfte zu vergleichen und so den Einsatz nicht angemeldeter Arbeitskräfte während der Erntesaison leichter aufzudecken. Auch die Arbeitsaufsichtsämter in Bulgarien und Portugal, die besondere Anstrengungen unternehmen, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen, haben entsprechende Websites eingerichtet, auf denen die Identität der gegen Vorschriften verstoßenden Personen dokumentiert und veröffentlicht wird [13].

Kasten 3.4
Informationssystem über Gefahrenherde der Kinderarbeit (SITI) in Brasilien

SITI ist eine öffentliche Online-Plattform, die das brasilianische Ministerium für Arbeit und Beschäftigung bereitstellt. Sie ermöglicht es den Arbeitsinspektoren, durch einen regelmäßig aktualisierten Katalog aufgedeckter Fälle die Verbreitung von Kinderarbeit auf regionalen Karten zu verzeichnen und die diesbezüglichen Informationen weiterzugeben. Die Inspektoren können die Plattform für die geografische Suche nach bestätigten Fällen nutzen, sodass sie ihre Aktivitäten gezielter planen können. Die Plattform erleichtert auch den sofortigen landesweiten Austausch regionaler Informationen, während gleichzeitig wichtige Daten über die Verbreitung der Kinderarbeit gesammelt werden. SITI ist nicht nur ein nützliches Instrument im Kampf gegen Kinderarbeit, sondern erhöht auch die Transparenz der Inspektionstätigkeiten und die Sichtbarkeit der Arbeitsinspektoren. Auf diese Weise kann die Öffentlichkeit stärker für das Problem der Kinderarbeit sensibilisiert werden.

SITI ist auch mit dem Bundessystem für Arbeitsaufsicht (SFIT) verknüpft. Dieses computergestützte Informationsmanagementsystem dient dazu, die Tätigkeiten der Arbeitsinspektoren in sämtlichen thematischen und geografischen Bereichen zu erfassen, um das interne Management zu unterstützen, auch im Hinblick auf die Leistungsevaluierung. Im Gegensatz zu SITI ist die SFIT-Plattform nicht für die Öffentlichkeit zugänglich.

Quelle: http://sistemasiti.mte.gov.br.

[12] IAA: General Survey, 2006, a.a.O., Abs. 95.

[13] IAA: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN, Working Document Nr. 7 (Genf, 2010).

195. In der heutigen Zeit mit weit verbreiteter Arbeitsmigration, regionaler Wirtschaftsintegration und einer Tendenz zur Freizügigkeit von Arbeitskräften weitet sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdienste immer mehr aus [14]. Diese kann in unterschiedlicher Form erfolgen, z. B. durch gemeinsame Arbeitsinspektionen in grenznahen Unternehmen, Durchführung von Gastarbeiterprogrammen oder Verfolgung gemeinsamer Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck von Zwangsarbeit. Weitere Möglichkeiten sind die Einrichtung oder Verknüpfung von IKT-Systemen zur Sammlung und Weitergabe von Informationen und Überwachung der Arbeitsmarktentwicklung diesseits und jenseits der Grenze. Insbesondere können diese Systeme dazu genutzt werden, Daten über grenzüberschreitend tätige Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu erfassen und die wirksame Anwendung und Durchsetzung transnationaler Sanktionen zu unterstützen.

Kasten 3.5
Zusammenarbeit der Arbeitsaufsichtsämter beim Aufbau eines Vollzugssystems auf europäischer Ebene (Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System – CIBELES)

CIBELES ist ein regionales Computernetz, das unter der Führung des spanischen Aufsichtsamts für Arbeit und Soziale Sicherheit derzeit entwickelt und von der Europäischen Kommission finanziert wird. Es soll 2011 einsatzbereit sein und verfolgt das Ziel, auf EU-Ebene ein System aufzubauen, das es erlaubt, Informationen auszutauschen, die Einhaltung von Anforderungen und Vorschriften nachzuprüfen, den Vollzug von Sanktionen zu verbessern und generell die Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe zwischen den nationalen Arbeitsaufsichtsämtern zu stärken. Es ist dafür ausgelegt, verschiedene seit langem bestehende Herausforderungen anzugehen, wie etwa die Zunahme und Vielfalt transnationaler Dienstleistungen und die Notwendigkeit einer einheitlicheren und wirksameren Anwendung des Arbeitsrechts in der Europäischen Union. Mithilfe von CIBELES soll die frühere informelle Vernetzung in der Region durch den Aufbau einer sicheren, nutzerfreundlichen und reaktionsschnellen Online-Schnittstelle auf eine festere Grundlage gestellt werden. Weitere an CIBELES beteiligte Länder sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Malta, Österreich, Portugal und Ungarn.

Quelle: Raimundo Aragón Bombín: „Proyecto CIBELES: Los retos de la Inspección de Trabajo ante un mundo globalizado" [Das CIBELES-Projekt: Die Herausforderungen der Arbeitsaufsicht in einer globalisierten Welt] in *Seguridad y Medio Ambiente*, Especial Prevención 2010 (Fundación MAPFRE), unter www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html.

196. Zwar hat sich der IKT-Einsatz für Arbeitsverwaltungen und Aufsichtsämter in vielen Fällen als Vorteil erwiesen, jedoch sollten die Regierungen sorgfältig auf die Sicherheit ihrer Netzwerke und den Schutz der Nutzerdaten achten. Es wird immer ein gewisses Risiko bleiben, weil offene Netze anfällig sind für technische Störungen, aber auch für unautorisierte Zugriffe oder den Verlust, Diebstahl oder Missbrauch persönlicher Daten. Die Gewährleistung von Datenschutz und Sicherheit für die Bürger ist eine besondere und fortdauernde Herausforderung, der sich die Länder im Zeitalter des E-Government stellen müssen. Um die Vertraulichkeit und Sicherheit der Daten und Informationen zu garantieren, sollten die Regierungen durch Gesetze, Verordnungen und Politikmaßnahmen Datenschutz- und Sicherheitsstandards festlegen, speziell für Bereiche wie Datenspeicherung und -weitergabe, und ihre technologischen Systeme mit Datenschutz- und Sicherheitskontrollen ausstatten [15].

[14] Die Europäische Union bildet den am stärksten integrierten und regulierten Arbeitsmarkt. Andere regionale Zusammenschlüsse regeln die Arbeitnehmerfreizügigkeit durch Protokolle, z. B. die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) und die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC).

[15] J. Fellows: *The role of new technologies*, a.a.O.

Kapitel 4

Arbeitsaufsicht

197. Die Arbeitsaufsicht ist ein unverzichtbarer Teil des Arbeitsverwaltungssystems. Ihr fällt die grundlegende Aufgabe zu, für die Durchsetzung des Arbeitsrechts und dessen wirksame Einhaltung zu sorgen. Sie gewährleistet Fairness in der Arbeitsstätte und trägt zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung bei [1].

198. Die Institution der Arbeitsaufsicht ist zweigleisig angelegt. Einerseits beaufsichtigt sie die Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen [2], insbesondere im Hinblick auf Arbeitnehmerrechte. Dabei geht es nicht nur um Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsschutz. Die Arbeitsinspektoren setzen auch Rechtsvorschriften in Bezug auf Sozialdienste, Arbeitsmigranten, Berufsausbildung, Soziale Sicherheit und andere Bereiche durch [3]. Andererseits bietet die Arbeitsaufsicht Information, Beratung und Schulung an. Diese Dualität verleiht dem System der Arbeitsaufsicht eine Schlüsselrolle in der Welt der Arbeit und befähigt es dazu, für ein breites Spektrum von Arbeitsproblemen wirksame Abhilfe zu schaffen. Die Arbeitsaufsicht ist ein Instrument für Fairness in der Arbeitsstätte und für gute Verwaltungsführung und von besonderer Bedeutung, wenn auf dem Arbeitsmarkt Turbulenzen herrschen, wie etwa in Zeiten von Wirtschaftskrisen.

Die Zentralbehörde und ihre Koordinierungsrolle

199. Die Anerkennung der Arbeitsaufsicht als einer der Hauptfunktionen eines Arbeitsverwaltungssystems ist von entscheidender Bedeutung. Die Koordinierung und Zusammenarbeit innerhalb des Systems und mit anderen staatlichen Stellen und öffentlichen oder privaten Institutionen, die mit ähnlichen Tätigkeiten befasst sind, kann zur Verbesserung der Gesamteffektivität der Arbeitsaufsichtsdienste des Landes beitragen. Entsprechend den Bestimmungen der IAO-Übereinkommen Nr. 81 und 129 sollte die Arbeitsaufsicht als System im Rahmen der öffentlichen Verwaltung organisiert sein, um

[1] Ein vergleichender Überblick über die Durchsetzung des Arbeitsrechts und dessen Einhaltung findet sich in G. Casale und A. Perulli: *Compliance with labour legislation: Its efficacy and efficiency*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 6 (Genf, IAA, 2010).

[2] Die Betriebsbesichtigungen bieten eine einzigartige Gelegenheit, die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren und die Arbeitsbeziehungen mit sofortiger Wirkung zu verbessern. Siehe auch Absatz 2 der Empfehlung (Nr. 81) betreffend die Arbeitsaufsicht, 1947, der die Mitgliedstaaten auffordert, Maßnahmen zur Überprüfung von Plänen neuer Betriebe oder neuer Herstellungsverfahren zu treffen, und Artikel 17 des Übereinkommens (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, der die vorbeugende Überprüfung neuer Anlagen, neuer Stoffe oder Substanzen und neuer Verfahren zur Handhabung oder Verarbeitung von Produkten vorschreibt.

[3] Einige dieser Befugnisse werden in Absatz 2 der Empfehlung (Nr. 133) über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, 1969, aufgeführt. Weitere Beispiele finden sich unter dem Link „labour inspection country profiles“ auf der LAB/ADMIN-Website unter hwww.ilo.org/labadmin.

die in diesen beiden Übereinkommen vorgegebenen Ziele zu verwirklichen [4]. Ein systemischer Ansatz bei der Arbeitsaufsicht erfordert Einheitlichkeit und Abstimmung innerhalb des Arbeitsverwaltungssystems und insbesondere zwischen den verschiedenen Aufsichtsdiensten (z. B. den Trägern der Sozialen Sicherheit oder den Steuerbehörden), sowie Zusammenarbeit der öffentlichen oder privaten Akteure, die direkt oder indirekt für die Durchsetzung von Arbeitsnormen verantwortlich sind. Außerdem erfordert ein solcher Ansatz die enge Zusammenarbeit zwischen Stellen oder Institutionen wie Steuer-, Polizei- und Justizbehörden. Und schließlich sind auch Konsultationen mit den Sozialpartnern ein integraler Bestandteil eines gut funktionierenden Arbeitsaufsichtssystems [5].

200. Wie im Zusammenhang mit dem Arbeitsverwaltungssystem erwähnt, ist das Designieren einer zentralen Arbeitsbehörde ein Mittel, um die wirksame Koordinierung innerhalb des gesamten Systems sicherzustellen. Die Erfahrung zeigt, dass die Unterstellung des Aufsichtssystems unter eine zentrale Behörde die Festlegung und Durchführung von Maßnahmen erleichtert, die die einheitliche landesweite Einhaltung von Vorschriften sicherstellen. Sie ermöglicht den sinnvollen Einsatz der vorhandenen Ressourcen, insbesondere durch die Begrenzung unnötiger Überschneidungen von Tätigkeiten und Entscheidungsprozessen. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass damit nicht eine Zentralisierung oder die Unterstellung der Arbeitsaufsicht unter die direkte und ausschließliche Kontrolle einer staatlichen Zentralbehörde gemeint ist [6]. Tatsächlich sollte in Übereinstimmung mit Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 81 ein gewisses Maß an Flexibilität gelten. Z. B. hat die Arbeitsaufsicht der Aufsicht und Kontrolle durch eine Zentralbehörde nur so weit zu unterstehen, wie es mit den Verwaltungsgepflogenheiten des Mitgliedstaats vereinbar ist (Artikel 4 (1)); im Fall eines Bundesstaates kann als „Zentralbehörde“ entweder eine Bundesbehörde oder eine Zentralbehörde eines Gliedes des Bundesstaates gelten (Artikel 4 (2)).

201. In verschiedenen Ländern zeichnet sich die Tendenz ab, ein Arbeitsaufsichtssystem mit einer Zentralbehörde zu schaffen, die das Ziel verfolgt, Kohärenz und Einheitlichkeit bei der Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Landes zu gewährleisten. Zwar gibt es in manchen Ländern Strukturen auf Provinzebene, die jedoch klar unter der Aufsicht einer Zentralbehörde stehen (z. B. in Kambodscha [7] und der Demokratischen Volksrepublik Laos [8]). Ähnliche Entwicklungen gab es auch in Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In Frankreich wurden am 30. Dezember 2008 die Dekrete Nr. 2008-1503 und 2008-1510 betreffend die Zusammenlegung der Arbeitsaufsichtsdienste erlassen. Sie übertrugen die Rolle der Zentralbehörde für die allgemeine Arbeitsaufsicht in allen Sektoren an die Generaldirektion für Arbeit, während die anderen mit Aufsicht befassten Ressorts, wie das Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei und das Ministerium für Umwelt, Energie, nachhaltige

[4] IAA: General Survey, 2006, a.a.O., Abs. 138.

[5] Art. 5 des Übereinkommens Nr. 81, Art. 12 und 13 des Übereinkommens Nr. 129 und Art. 6 des Übereinkommens Nr. 150.

[6] Die ursprüngliche Empfehlung (Nr. 20) betreffend die Arbeitsaufsicht, 1923, enthielt eine diesbezügliche Bestimmung.

[7] Anukret (kambodschanisches Dekret) über die Organisation und Funktionsweise des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Berufsausbildung und die Rehabilitation Jugendlicher (87/ANKr.BK.), 4. Okt. 1999. Artikel 25 sieht Ämter auf Provinz/Stadt- bzw. Distrikt/Khan-Ebene vor, die für die Durchführung und Koordinierung ministerieller Tätigkeiten zuständig sind.

[8] Artikel 68 und 69 des Arbeitsgesetzes (in der am 27. Dez. 2006 geänderten Fassung) legt die Rechte und Pflichten der für Arbeit und Sozialfürsorge zuständigen Stellen in den Provinzen, Städten, Distrikten und Kommunen fest.

Entwicklung und Raumordnung, die fachliche Zuständigkeit für die Ausarbeitung und Anpassung von Gesetzen und Verordnungen erhielten. In Italien liegt die Zuständigkeit für die Programmierung und Koordinierung der Arbeitsaufsichtstätigkeiten beim Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik sowie bei der Generaldirektion für Aufsichtstätigkeiten (DGAI). Letztere wurde im Rahmen der 2004 durchgeführten Reform der Arbeitsaufsicht [9] eingesetzt, mit dem Ziel, die Rolle des Arbeitsministeriums als zentrale Koordinierungsinstanz zu stärken.

202. Diese Generaldirektion überwacht und koordiniert die Arbeitsaufsichtstätigkeiten im Einklang mit den Richtlinien des Arbeitsministeriums, um die Einheitlichkeit dieser Aufsichtstätigkeiten und die Arbeit der verschiedenen administrativen Überwachungsorgane gewährleisten. Im Rahmen der genannten Reform wurde auch die Zentralkommission für die Koordinierung der Überwachungstätigkeiten eingesetzt. Sie berät das Ministerium über organisatorische Anpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der Effektivität der Arbeitsaufsicht, u.a. den Einsatz einer Datenbank zur Erfassung der Informationen über Betriebsbesichtigungen.

Kasten 4.1
Arbeitsaufsicht und die Autonomen Gemeinschaften in Spanien

Spanien ist in 17 Autonome Gemeinschaften gegliedert, von denen die meisten auch für Arbeitsfragen zuständig sind. Das System der Arbeitsaufsicht basiert auf dem Grundsatz der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften. Sie erfolgt über zwei Gremien: die Sektorale Konferenz für Beschäftigung und Arbeitsfragen, in der die allgemeine Verwaltung des Staates und die Verwaltungen der Autonomen Gemeinschaften vertreten sind, und die territorialen Aufsichtskommissionen für Arbeit und Soziale Sicherheit in jeder Autonomen Gemeinschaft. Außerdem sehen einige der Autonomiestatute den Transfer von Beamten zu den betreffenden Gemeinschaften vor, und dieser Transfer findet derzeit statt. Zu diesem Zweck wurden Koordinierungsmechanismen eingerichtet, einschließlich der Schaffung von Stellen, die das Arbeitsaufsichtspersonal aus der allgemeinen Verwaltung des Staates mit dem entsprechenden Personal der Autonomen Gemeinschaften zusammenbringen.

203. In Lateinamerika haben mehrere Länder Reformen ihrer Arbeitsaufsichtssysteme durchgeführt, um eine bessere Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu erreichen. So erließ das peruanische Ministerium für Arbeit und Beschäftigungsförderung Leitlinien, die ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Anwendung von Vorschriften auf Provinzebene ermöglichen sollen. Diese Leitlinien schaffen Klarheit über die Aufteilung der administrativen Befugnisse zwischen der Zentralbehörde und den örtlichen Aufsichtsämtern. Diese Aufteilung ist abhängig vom Standort der Produktionseinrichtung und von der Behörde, die die Inspektion anordnet [10].

204. In Ländern mit einem föderalen System kann es zu Überschneidungen der Zuständigkeiten zwischen der Bundesebene und den Provinzen oder Gliedstaaten kommen. In solchen Fällen beschränken sich die Befugnisse der Bundesaufsichtsbeamten auf Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen (Argentinien [11] und Mexiko [12]).

[9] Gesetzesdekret Nr. 124 vom 23. April 2004 über die Rationalisierung der Aufgaben der Sozialen Sicherheit und der Arbeitsaufsicht. 2008 erließ das Ministerium für Arbeit eine neue Richtline über Aufsicht und Überwachung auf dem Gebiet der Arbeit und der Sozialen Sicherheit. Siehe M. Fasani: *Labour inspection in Italy*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 10 (Genf, IAA, 2011).

[10] Auskunft der Regierung.

[11] In Argentinien fungiert die nationale Behörde in Bezug auf die Überwachung als Zentralbehörde, während ihre Pflichten im Bereich der Arbeitsaufsicht auf die Stadt Buenos Aires beschränkt sind. Dekret Nr. 772/96 vom (Forts.)

In Argentinien wurde eine regionale Kooperationsvereinbarung unterzeichnet, die vorsieht, dass das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit die Koordinierung des Gesamtsystems der Arbeitsaufsicht übernimmt. In diesem Kontext sorgt die Zentralbehörde dafür, dass Vereinbarungen und Maßnahmen in Abstimmung mit den Provinzen und der Autonomen Stadt Buenos Aires getroffen werden. In Mexiko hat die Bundesregierung mit jedem der Einzelstaaten Koordinierungsvereinbarungen getroffen, um die Verfahren und Strategien der Arbeitsaufsicht zu vereinheitlichen, vor allem in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit, Aus- und Weiterbildung, Kinderarbeit und die Sammlung von Informationen über Geldstrafen bei Verstößen [13].

205. Ein Beispiel für eine weitere Ländergruppe liefert das Vereinigte Königreich. Hier ist die Arbeitsschutzbehörde (Health and Safety Executive – HSE) für die Durchsetzung der Arbeitsschutzvorschriften zuständig, zusammen mit bestimmten Lokalbehörden (gewählten Gremien, die letztlich ihrer Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig sind) und der unabhängigen Regulierungsbehörde für Arbeitsschutz im Eisenbahnsystem des Vereinigten Königreichs (Office of Rail Regulation). Die Verantwortung für die Durchsetzung der Arbeitsschutzvorschriften in bestimmten Arbeitsstätten kann im Wege von Vereinbarungen von der HSE an lokale Behörden übertragen werden. Im Rahmen dieses Systems wurde ein Koordinierungsausschuss (HELA) eingerichtet, der die Verbindung zwischen der Arbeitsschutzbehörde und den lokalen Behörden sicherstellt und dafür sorgt, dass die Arbeitsschutzvorschriften konsequent durchgesetzt werden. Dieser Ausschuss dient auch als nationales Forum für Diskussion und Informationsaustausch über die Durchsetzung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes.

Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsichtsämtern

206. Es gibt „allgemeine“ und „spezialisierte“ Arbeitsaufsichtssysteme. Erstere sind für die Überwachung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, der Umwelt, der Arbeitsbeziehungen und in einigen Fällen auch der Berufsausbildung, der Migration und der Sozialen Sicherheit zuständig [14]. Bei den spezialisierten Systemen werden Zuständigkeiten für verschiedene Bereiche an verschiedene Aufsichtsdienste mit spezifischem Fachwissen übertragen. Diese Dienste werden in der Regel von einer oder mehreren zentralen Verwaltungsstellen überwacht und beaufsichtigt. Zwischen diesen beiden großen Kategorien gibt es Systeme, die sich auf interdisziplinäre Teams stützen: innerhalb eines örtlichen Arbeitsaufsichtsdienstes verfügt ein einzelner Arbeitsinspektor über die Qualifikationen für multifunktionale Dienstleistungen [15].

15. Juli 1996 überträgt dem Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit die Wahrnehmung der Aufgaben einer landesweiten Überwachungs- und Zentralbehörde.

[12] Bundesarbeitsgesetz von 1970 mit den bis 17. Jan. 2006 vorgenommenen Änderungen, Abschn. 527.

[13] V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, IACL/ILO Working Paper Nr. 148 (Lima, IAA, 2002).

[14] In Bezug auf die Soziale Sicherheit ist dies in Frankreich, Portugal und Spanien der Fall. In einigen Ländern ist das Arbeitsaufsichtsamt zuständig für die Überwachung der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge (in Spanien gilt dies jedoch nicht für Beitritt oder Registrierung). Dies ist auch in Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau und Montenegro der Fall. In anderen europäischen Ländern wie Deutschland und Österreich ist dies ausdrücklich aus der Tätigkeit der Arbeitsaufsicht ausgeschlossen.

[15] Zum Beispiel in Dänemark, Norwegen, Österreich und Schweden.

207. Ein ideales Arbeitsaufsichtssystem gibt es wohl nicht, aber jedes System ist bestrebt, durch einen zweckmäßigen Koordinierungsmechanismus Wirksamkeit und Effizienz zu erzielen [16].

208. Manche für Arbeitsaufsicht zuständigen Institutionen können sämtliche Spezialisierungsbereiche eigenständig abdecken, andere bedienen sich für ihre Tätigkeit mehrerer Verwaltungsstellen. In so unterschiedlichen Ländern wie Bulgarien, Indonesien, Philippinen, Ungarn und Vietnam [17] erfolgt die Koordinierung in Form eines „integrierten Aufsichtskonzepts", das durch gemeinsame Planung und gemeinsames Handeln Ziele anstrebt, die von allen für Arbeitsaufsicht zuständigen Stellen mitgetragen werden.

209. Es gibt auch andere Regelungen, wie z. B. in Belgien. Hier erfolgt eine Koordinierung zwischen drei verschiedenen Aufsichtsämtern (zuständig für Sozialgesetzgebung, Sozialfürsorge und Soziale Sicherheit) sowie den regionalen Arbeitsvermittlungsstellen in ausgewählten Bereichen mit gemeinsamer Zuständigkeit (z. B. nicht angemeldete Arbeit), um einen systematischen Informations- und Datenaustausch zu gewährleisten.

Kasten 4.2
El Salvador: Koordinierung des Aufsichtsprozesses

Im Juni 2008 unternahm das IAA auf Antrag der Regierung El Salvadors eine Evaluierung des Arbeitsaufsichtssystems des Landes. Dies führte zu einer grundlegenden Neustrukturierung der salvadorianischen Arbeitsaufsicht, die auf zwei Behörden aufgeteilt war, zwischen denen kaum eine Koordinierung stattfand. Derzeit wird an mehreren Gesetzen und administrativen Reformen gearbeitet. Vor kurzem führte das neue Gesetz über Risikoprävention einen Koordinierungsmechanismus ein, der die Fachabteilungen des Aufsichtsamts in die Lage versetzen soll, Kompetenzen aufzuteilen und integrierte Inspektionen durchzuführen.

Quellen: IAA: El Salvador labour inspection audit, 2009; Gesetzesdekret Nr. 254 vom 21. Januar 2010 zur Inkraftsetzung des Allgemeinen Gesetzes über Risikoprävention in der Arbeitsstätte.

210. In Afrika gibt es derzeit Anstrengungen zur Straffung der Mechanismen für die Koordinierung zwischen den verschiedenen spezialisierten Arbeitsaufsichtssystemen. Dies ist z. B. in Südafrika der Fall, wo interne Vorschriften der Ministerien eine bessere Planung und Programmierung der Arbeitsaufsichtstätigen fördern. In Lesotho führen Mitarbeiter des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung, des Ministeriums für Industrie, Handel, Genossenschaften und Vermarktung sowie des Ministeriums für Inneres, öffentliche Sicherheit und Parlamentsangelegenheiten gemeinsame Inspektionen durch, deren Ziel es ist, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in ausländischen Unternehmen zu überwachen [18].

[16] Der Sachverständigenausschuss erklärte in seiner Allgemeinen Erhebung von 2006 über die Arbeitsaufsicht: „In allen Fällen ist es wichtig, dass die zuständige Stelle Schritte ergreift, um die Zusammenarbeit zwischen diesen verschiedenen Abteilungen zu fördern. Der Austausch von Informationen über Inspektionsmethoden und erzielte Ergebnisse kann Zeitverschwendung verhindern. Die Rationalisierung und Zusammenlegung materieller und logistischer Ressourcen könnten in vielen Entwicklungsländern die chronische Unzulänglichkeit der den Aufsichtsdiensten zur Verfügung stehenden Ressourcen ausgleichen. Darüber hinaus hätte aus Arbeitgebersicht eine gewisses Maß an Abstimmung zwischen den Aufsichtsdiensten bei der Planung und Koordinierung von Inspektionen den positiven Effekt, dass die Notwendigkeit einer Vielzahl getrennter Inspektionen innerhalb kurzer Zeiträume verringert würde." IAA: General Survey, 2006, a.a.O., Abs. 152.

[17] Auskünfte der Regierungen. In Vietnam wurde gemäß Dekret Nr. 1118 vom September 2003 ein koordiniertes System eingerichtet, das dem Ministerium für Arbeit, Invalidität und Soziales untersteht. CEACR: Individuelle Bemerkung bezüglich Übereinkommen Nr. 81, 2005.

[18] Auskunft der Regierung.

211. In einigen lateinamerikanischen Ländern (z. B. Argentinien, Brasilien [19], Paraguay und Uruguay) werden Gruppen von Arbeitsinspektoren spezialisierte Aufgaben zugewiesen [20]. Die einen konzentrieren ihre Tätigkeit auf generelle Arbeitsfragen (z.B. Arbeitsbedingungen), die anderen auf spezielle Fragen, insbesondere Sicherheit und Gesundheit oder Umwelt. Alternativ dazu können sich die Inspektoren für ein bestimmtes Fachgebiet spezialisieren, das ihrer Qualifikation und Ausbildung entspricht (Juristen, Ärzte, technische Fachkräfte) [21]. In Mexiko führt nur eine Inspektorengruppe die Inspektionen durch, jedoch nach Sachgebieten wie Arbeitsbedingungen, Sicherheit und Gesundheit oder Aus- und Weiterbildung aufgeteilt [22].

212. Mehrere Länder haben in jüngerer Zeit ihre verschiedenen Aufsichtsorgane konsolidiert und zusammengelegt. Dies war 2006 in Jordanien und im Mai 2010 in den Niederlanden der Fall [23].

Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder Verwaltungsstellen

213. Im Interesse der Effektivität muss jedes Arbeitsaufsichtssystem mit anderen staatlichen Stellen und öffentlichen oder privaten Institutionen, die mit ähnlichen Tätigkeiten befasst sind, zusammenarbeiten [24]. In allen Regionen zeichnet sich zunehmend die Tendenz ab, zu diesem Zweck Vereinbarungen zu schließen und die Grundlagen für eine formelle Zusammenarbeit zu verbessern. In manchen Systemen kann dies einen breit angelegten Rahmen und/oder Vereinbarungen auf ministerieller Ebene erfordern, während in anderen ganz unterschiedliche Anforderungen gelten. Eine solche Zusammenarbeit existiert beispielsweise zwischen Arbeitsaufsichtsämtern, Arbeitsvermittlungsagenturen, Steuerbehörden [25], Trägern der Sozialen Sicherheit und der Polizei. So schalten Arbeitsaufsichtsämter immer häufiger die Polizei ein, wenn es um besonders gefährliche Situationen oder um kriminelle Aktivitäten wie Menschenhandel, Zwangsarbeit oder Kinderarbeit geht. In manchen Systemen sind formelle Vereinbarungen vorgeschrieben, wie z. B. in Deutschland, wo das Bundesfinanzministerium Vereinbarungen mit den Arbeitsministerien der Länder schließt, die für die verschiedenen Aufsichtsorgane, darunter auch die Arbeitsaufsichtsämter, zuständig sind. In Polen wurde die Vereinbarung getroffen, dass die Steuerbehörde über alle ungesetzlichen Aktivitäten informiert wird, die bei Inspektionen entdeckt werden. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf die Betrugsbekämpfung in diesem Land. In Bulgarien führte eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Nationalen Institut für Soziale Sicherheit und der Nationalen Steuerbehörde zu einem erheblichen Rückgang der nicht angemeldeten Arbeit [26].

[19] Die Inspektionsaufgaben werden entsprechend der fachlichen Spezialisierung (Ärzte, Ingenieure, Fachkräfte für Arbeitsschutz) aufgeteilt.

[20] M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America - The central role of labour inspection*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 1 (Genf, IAA, 2009).

[21] Siehe J.L. Daza Pérez: „Mercosur and labour inspection", in *Mercosur: The impact of economic integration – A case study, Labour Education,* Vol. 1997/4, Nr. 109 (Genf, IAA).

[22] M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, a.a.O.

[23] Auskunft der Regierungen.

[24] Art. 5 a) des Übereinkommens Nr. 81 sowie Art. 12(1) des Übereinkommens Nr. 129.

[25] Zum Beispiel in Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Lettland.

[26] Siehe M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 3 (Genf, IAA, 2009).

214. Um durch die Erfassung und den Vergleich von Daten eine Grundlage für gezieltere Maßnahmen zu schaffen, ist die Zusammenarbeit mit den Institutionen und Organen der Sozialen Sicherheit unerlässlich. In manchen Ländern werden gemeinsame Inspektionen oder Maßnahmen durchgeführt. Beispiele sind El Salvador mit einer integrierten Inspektionsgruppe oder Belize mit gemeinsamen Inspektionen der Behörde für Soziale Sicherheit und des Arbeitsministeriums [27]. In anderen Ländern, z. B. in Europa, erstreckt sich die Zusammenarbeit hauptsächlich auf die Informationsbeschaffung im Vorfeld von Inspektionen.

215. In Portugal werden im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen Inspektionen mit anderen Regierungsstellen zusammen durchgeführt. Im Anschluss daran werden gemeinsame Bewertungen erstellt und Lösungen erörtert, vor allem wenn es um illegale Einwanderer und ihre möglich Integration in den Arbeitsmarkt geht. Ein etwas anderer Ansatz wird im Vereinigten Königreich praktiziert. Hier wurde eine Stelle zur Durchsetzung fairer Beschäftigungsbedingungen (Fair Employment Enforcement Board) eingerichtet, die die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsorganen fördern soll. Diese Einrichtung, die vor allem die Einhaltung der Vorschriften für Arbeitszeiten und Mindestlöhne überwacht, besteht aus dem Minister für Arbeitsbeziehungen (Vorsitz) und Vertretern der Steuer- und Zollbehörde, des Aufsichtsamts für Arbeitsvermittlungsagenturen, der Arbeitsschutzbehörde, der Zeitarbeitsbehörde, des Ministeriums für Umwelt, Lebensmittel und ländliche Angelegenheiten, des Dachverbands der britischen Arbeitgeberverbände, des Gewerkschaftsdachverbands, des Kleinunternehmerverbands und der Bürgerberatung. Das Board richtete im Mai 2009 auch eine Telefon-Hotline (Pay and Work Rights Helpline) ein, an die sich die von den teilnehmenden Institutionen erfassten Arbeitnehmer mit Fragen oder Beschwerden wenden können. In der Praxis hat das Board die zwischen den verschiedenen Institutionen bestehenden Vereinbarungen formalisiert, und es unterstützt die Arbeitnehmer bei der Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Arbeitszeiten und Mindestlöhnen.

216. In den arabischen Staaten sind als Beispiel aus jüngerer Zeit die Vereinigten Arabischen Emirate zu nennen, die durch ein Memorandum zwischen dem Arbeitsministerium und der Gesundheitsbehörde die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes verstärkten, mit dem Ziel, Präventionsmaßnahmen einzuleiten und Daten über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten auszutauschen [28]. Ähnliches gilt für Oman, das sein Arbeitsaufsichtssystem 2008 reformierte. In Jordanien richtete das Arbeitsministerium nationale Koordinierungsausschüsse ein, in denen weitere Ministerien und Mitarbeiter unterschiedlicher Dienstgrade vertreten sind. So umfasst der Interministerielle technische Ausschuss Beschäftigte des mittleren Dienstes aus den Ministerien für Arbeit, Handel und Justiz und dem Allgemeinen Nachrichtendienst; seine Hauptaufgabe ist die Untersuchung und Behandlung von Verstößen außerhalb des Geltungsbereichs des Arbeitsgesetzes, einschließlich des Menschenhandels [29].

217. In Lateinamerika haben verschiedene Länder Verwaltungsvereinbarungen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen und Institutionen eingeführt. In Argentinien z. B. wurde mit dem Bundesarbeitspakt [30] ein Rechtsrahmen

[27] Auskunft der Regierung.

[28] Auskunft der Regierung.

[29] Arbeitsministerium, Haschemitisches Königreich Jordanien: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration* (Febr. 2008).

[30] Ziel dieses Paktes ist es u.a., landesweit die rechtliche Einheitlichkeit und Sicherheit in Arbeitsfragen zu gewährleisten, die Regelungen für Verstöße und Strafen zu vereinheitlichen und ein integriertes Aufsichtssystem (Forts.)

geschaffen, der das gemeinsame Vorgehen der Aufsichtsämter und anderer Stellen und Institutionen, vor allem in technischen Bereichen, ermöglich soll. Auf diese Weise soll die Durchsetzung von Vorschriften verbessert werden.

218. In Asien gibt es viele Beispiele für eine solide Zusammenarbeit in konkreten Fachbereichen wie etwa Arbeitsschutz. In Kambodscha [31] ist das Ministerium für Arbeit und Gesundheit gesetzlich verpflichtet, enge Beziehungen mit dem Arbeitsaufsichtsamt zu unterhalten und bei der Umsetzung der Gesetze und Vorschriften für Hygiene am Arbeitsplatz und Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer mit ihm zusammenzuarbeiten. Das erste Nationale Arbeitsschutzprogramm Kambodschas (2006-10) sieht die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen allen mit Arbeitsschutz befassten Stellen und die Abhaltung regelmäßiger Koordinierungssitzungen für Erfahrungsaustausch und Entwicklung gemeinsamer Aktionsprogramm vor. In Singapur [32] führt die Abteilung für Arbeitsschutz des Ministeriums für Arbeitskräfte einen regelmäßigen Dialog mit ihren Partnern und arbeitet mit dem Beratenden Ausschuss für Arbeitsschutz (WSHAC) und seinen verschiedenen Unterausschüssen zusammen. Dieser 2005 eingerichtete Ausschuss umfasst Vertreter der Industrie, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Wissenschaftler sowie Berater für Rechtsschutz- und Ausbildungsfragen.

219. In Afrika wurde die formelle Zusammenarbeit durch Regulierungsvorschriften gestrafft. In Senegal übt die Kommission für die Überwachung und Regulierung der Institutionen der Sozialen Sicherheit (COSRISS) aufgrund einer Verwaltungsvorschrift ihre Tätigkeit in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen aus. Der Kommission gehören auch Vertreter des Arbeitsaufsichtsamts an, weil sie für die Überwachung von Fragen im Zusammenhang mit der Sozialen Sicherheit in der Arbeitsstätte zuständig sind [33]. Eine solche Zusammenarbeit mit anderen Ministerien findet sich auch in Swasiland [34]. Hier ist der Dreigliedrige beratende Fachausschuss für Arbeitsschutz aus Vertretern mehrerer Ministerien zusammengesetzt.

220. Wie der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2008 feststellte [35], ist die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsdiensten und dem Justizsystem auch von großer Bedeutung für die Effektivität der Arbeitsaufsicht selbst. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit findet sich in Senegal, wo Abschnitt L.195 des Arbeitsgesetzes den Justizbehörden vorschreibt, in Fällen von Rechtsverstößen das Arbeitsaufsichtsamt über den Ausgang der betreffenden Verfahren in Kenntnis zu setzen. In Angola, Mali und Niger, aber auch in zahlreichen europäischen und lateinamerikanischen Ländern gibt es ebenfalls Gesetze, die eine solche Zusammenarbeit vorsehen.

für Arbeit und Soziale Sicherheit zu verwirklichen (Gesetz Nr. 25212 vom 23. Dez. 1999 über den Bundesarbeitspakt und Gesetz Nr. 25250 vom 11. Mai 2000 über die Arbeitsreform).

[31] Anukret 87/ANKr-BK, a.a.O., Art. 21.

[32] Auskunft der Regierung.

[33] Dekret Nr. 2003-1000 vom 31. Dez. 2003 betreffend die Einrichtung der Kommission für die Überwachung und Regulierung der Institutionen der Sozialen Sicherheit.

[34] Arbeitsschutzgesetz, 2001 (Nr. 9 von 2001), Abschn. 20 (2) d).

[35] CEACR: General observation concerning Convention Nr. 81, 2008.

Konsultationen mit den Sozialpartnern

221. Wenn die von den Arbeitsinspektoren ergriffenen Maßnahmen effektiv sein sollen, ist es im Einklang mit den Übereinkommen Nr. 81 und 129 [36] außerordentlich wichtig, dass die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten voll bewusst sind und dass deren Beachtung sichergestellt wird. In diesem Zusammenhang werden sehr unterschiedliche Ansätze verfolgt, um wirksame Konsultationen zu gewährleisten.

222. In Europa haben verschiedene Länder innerstaatliche dreigliedrige Beratungsgremien eingesetzt, die sich mit Fragen der Arbeitsaufsicht befassen [37]. Solche Gremien bieten einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und dem Arbeitsaufsichtsamt. Dies ist in Spanien der Fall, wo die Dreigliedrige Beratende Kommission für Arbeitsaufsicht und Soziale Sicherheit Beratung durchführt und Vorschläge unterbreitet, etwa für Aktionsstrategien und die Festlegung allgemeiner Prioritäten und Ziele für die Arbeitsaufsicht, einschließlich Inspektionskampagnen, Personal- und Mittelausstattung, Auswahlkriterien für Inspektoren sowie Aus- und Weiterbildung. In Portugal bietet die Ständige Kommission für soziale Partnerschaft ein Forum für den innerstaatlichen sozialen Dialog, sie befasst sich aber auch mit Politiken und Programmen auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht. So beschlossen die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen 2009 die Einleitung einer landesweiten Kampagne für Präventivmaßnahmen im Bereich von Sicherheit und Gesundheit, vor allem in Wirtschaftssektoren, in denen die Arbeitnehmer hohen Risiken ausgesetzt sind. In Italien befasst sich der Nationale Rat für Wirtschaft und Arbeit über einen speziellen Unterausschuss mit Fragen der Arbeitsaufsicht und verständigt sich mit den Sozialpartnern über Sensibilisierungskampagnen und -veranstaltungen. In Norwegen legt die Arbeitsaufsichtsbehörde den Schwerpunkt auf Inspektionen im Bereich des Arbeitsschutzes und die Aufstellung von Programmen für Jahreskampagnen, die in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden durchgeführt werden.

223. In anderen europäischen Ländern kann die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern andere Formen annehmen. In Bulgarien diente eine Erklärung des Allgemeinen Arbeitsaufsichtsamts als Grundlage für die Zusammenarbeit mit zwei der repräsentativsten Gewerkschaftsverbände, der sich später auch der Bulgarische Industrieverband anschloss [38]. Darauf folgte 2003 eine dreigliedrige Vereinbarung über Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Arbeitsaufsicht, die den dreigliedrigen Partnern gemeinsame Arbeiten auf dem Gebiet der Sicherheit und Gesundheit empfahl. In den Niederlanden läuft seit der Einleitung des Programms „Anders regieren“ im Jahr 2004 ein Prozess der Rationalisierung der Arbeitsaufsichtsämter, mit Verbesserungen der Kommunikation und des Datentransfers zwischen Aufsichtsämtern und Sozialpartnern. Die Arbeitsschutzkommission des Vereinigten Königreichs veröffentlichte 2004 eine Arbeitsschutzstrategie für den Zeitraum bis 2010 und darüber hinaus. Eines der Schlüsselelemente der Strategie war die Erkenntnis, dass langfristige Verbesserungen nur zu erreichen sind, wenn man die Herzen und Köpfe der in einer Arbeitsstätte tätigen Menschen gewinnt und nicht nur ihre widerwillige Hinnahme beschlossener Maßnahmen. Der Veröffentlichung der Strategie gingen Konsultationen mit über 2.500 Personen voraus – mit Arbeit-

[36] Art. 5 b) des Übereinkommens Nr. 81 und Art. 13 des Übereinkommens Nr. 129. Die Empfehlungen Nr. 81 und 133 geben ebenfalls Hinweise auf mögliche Modalitäten für eine Zusammenarbeit im Bereich des Arbeitsschutzes.

[37] Siehe M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, a.a.O.

[38] Ebd., S. 29.

gebern, Gewerkschaftsvertretern und anderen interessierten Parteien [39]. In der Republik Moldau schloss das Arbeitsaufsichtsamt vor Kurzem Kooperationsvereinbarungen mit den repräsentativsten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden [40].

224. In Schweden werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer eines Unternehmens häufig schriftlich über Inspektionsziele und -programme informiert und um Kommentare gebeten, die dann bei der Planung von Inspektionen und der Festlegung technischer Anforderungen berücksichtigt werden. Im Verlauf der Inspektionen werden Informationsblätter und Unterlagen verteilt. In Polen treffen sich die Distriktinspektoren mit Arbeitgebern aus verschiedenen Branchen, um Themen wie gemeinsame Risikofaktoren und entsprechende Abhilfemaßnahmen zu diskutieren. Diese werden dann bei den nachfolgenden Betriebsbesichtigungen überprüft [41].

Kasten 4.3
Charta für Sicherheit und Gesundheit in Belgien

In Belgien haben Arbeitgeberverbände eine für Hauptauftragnehmer und Subunternehmer bestimmte Charta für Sicherheit und Gesundheit entwickelt. Sie soll dafür sorgen, dass Hauptauftragnehmer und Subunternehmer zusammenarbeiten, um die systematische Berücksichtigung von Arbeitsschutzaspekten bei der Durchführung von Unteraufträgen sicherstellen. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Grundsätze wie Prävention, umfassende Berücksichtigung des Arbeitsschutzes, Mitwirkung, Kommunikation und Koordination in die Praxis umzusetzen. Anträge auf Beitritt zu der Charta sind dem Arbeitsaufsichtsamt vorzulegen, das bescheinigt, dass das beitrittswillige Unternehmen in den letzten sechs Monaten weder gerichtlich verurteilt wurde noch ein Bußgeld zu zahlen hatte und auch nicht Gegenstand einer nicht aufgehobenen Suspendierung durch das Aufsichtsamt wegen eines in den letzten drei Jahren begangenen Verstoßes war. Wenn diese Bescheinigung vorliegt, können sich die Unternehmen auf der Website der Charta registrieren.

Quelle: Siehe www.chartedesecurite.be.

225. In Lateinamerika finden sich zahlreiche Beispiele für dreigliedrige Aktivitäten auf sektoraler und bundesstaatlicher Ebene. In Brasilien unterzeichnete der Bundesstaat São Paulo 2009 den dreigliedrigen Pakt zur Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und zur Verwirklichung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit. Durch diesen Pakt werden die zuständigen Behörden und die Sozialpartner in die Anstrengungen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit und Zwangsarbeit im Textilsektor einbezogen, die unter Führung des Arbeitsaufsichtsamts unternommen werden. Ähnliche dreigliedrige Aktivitäten werden zusammen mit unterschiedlichen Partnern von den Seeschifffahrts-Aufsichtsämtern durchgeführt, die ihre Operationen mit anderen Vollzugsorganen (der Bundespolizei, der Arbeitsschutzbehörde Fundacentro, dem brasilianischen Institut für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen (IBAMA) und den Ministerien für Fischerei und für Soziale Sicherheit) sowie mit den Sozialpartnern abstimmen. Darüber hinaus haben die Arbeitsinspektoren in bestimmten Ländern den ausdrücklichen Auftrag, den Sozialpartnern Informationen über die institutionellen Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen.

226. In Südafrika gibt es einen Beirat für Arbeitsschutz, der aus Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie aus Vertretern des Arbeits- und des Gesundheitsministe-

[39] A.F. Ellis: "Occupational health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences", in *The global challenges of labour inspection*, *Labour Education*, Vol. 2005/3-4, Nr. 140-141 (Genf, IAA, 2005).

[40] Siehe M.L. Vega, *La inspección de trabajo en Europa*, a.a.O.

[41] Ebd.

riums besteht. Unter dem Vorsitz des Chefinspektors berät er das Arbeitsministerium über Arbeitsschutzfragen und über die Förderung von Bildung und Ausbildung auf diesem Gebiet [42]. In Marokko wurde der 2007 eingeleitete nationale Plan zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Absprache mit den Sozialpartnern ausgearbeitet. Er betrifft Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten und soll die wirksame Einhaltung des neuen Arbeitsgesetzes sicherstellen.

227. Auch in asiatischen Ländern gibt es immer mehr Beispiele für dreigliedrige Ausschüsse auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht. So wurde in der Demokratischen Volksrepublik Laos [43] ein gemeinsamer Inspektionsausschuss auf Provinzebene geschaffen. Er besteht aus Vertretern des Laotischen Gewerkschaftsbunds, der Laotischen Industrie- und Handelskammer, der Handelsabteilung, der Polizei sowie verschiedener Organisationen wie Jugendorganisationen und Frauenverbänden. Diese Provinzausschüsse halten Konsultationen ab und informieren über Fragen der Arbeitsaufsicht und die auf lokaler Ebene durchzuführenden Maßnahmen.

Öffentlich-private Initiativen

228. Die oben genannten Beispiele machen deutlich, wie wichtig die Koordinierung der Arbeitsaufsichtsdienste ist, nicht nur systemintern, sondern auch mit anderen nationalen Aufsichts- und Regierungsstellen sowie mit öffentlichen oder privaten Institutionen, die mit ähnlichen Tätigkeiten befasst sind. Dies kann einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Gesamteffektivität des Arbeitsaufsichtssystems leisten.

229. Arbeitgeberverbände, multinationale Unternehmen und bestimmte nichtstaatliche Organisationen und Programme haben Initiativen ergriffen, um die Einhaltung von Vorschriften zu fördern und zu stärken und eine spezielle unabhängige Zertifizierung anzubieten, für die nicht immer die Mitwirkung des staatlichen Arbeitsaufsichtsamts erforderlich ist.

230. In zahlreichen Ländern wurden unterschiedliche Ansätze verfolgt, mit unterschiedlichen Wirkungen und Ergebnissen. Zu den wichtigsten Initiativen gehört das Programm „Bessere Arbeit“ (*Better Work*) [44], das die Einhaltung der Arbeitsnormen in ausgewählten Wirtschaftssektoren bewertet. In jüngerer Zeit gab es Beispiele für Zusammenarbeit zwischen staatlichen Aufsichtsämtern. In Vietnam arbeitet das *Better-Work*-Programm mit dem Ministerium für Arbeit, Invalidität und Soziales (MOLISA), der vietnamesischen Industrie- und Handelskammer und dem vietnamesischen Allgemeinen Gewerkschaftsbund im Rahmen eines Projektberatungsausschusses zusammen, der aus Vertretern der dreigliedrigen Partner besteht und dem Programm Anleitung in grundsatzpolitischen Fragen und für die tägliche Arbeit gibt. Aufgrund dieser Konsultationen werden Fabriken, die bereits durch *Better Work Vietnam* überprüft wurden, nicht auf die Prioritätenliste der Inspektionen des MOLISA-Aufsichtsamts gesetzt (außer bei schwerwiegenden Verstößen). Dieses Aufsichtsamt stimmte auch der Einrichtung regelmäßiger Kontakte mit *Better Work* zu, um Erfahrungen und Kenntnisse auszutauschen und Unklarheiten bei der Durchführung der Arbeitsgesetze auszuräumen. *Better Work* beteiligt sich auch an der Ausarbeitung einer Ausbildungsstrategie für das MOLISA-Aufsichtsamt.

[42] Arbeitsschutzgesetz, 1993 (Nr. 85 von 1993), Abschn. 2, 3 und 4.

[43] Auskunft der Regierung.

[44] *Better Work* wurde im Rahmen einer Partnerschaft zwischen der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) der Weltbank-Gruppe und der IAO eingerichtet. Ziel des Programms ist die Verbesserung der Arbeitspraktiken und der Wettbewerbsfähigkeit in den globalen Lieferketten. Siehe die *Better Work*-Website unter www.betterwork.org.

Kasten 4.4
Better Work Haiti

Das Programm *Better Work* in Haiti ist ein Beispiel für eine öffentlich-private Initiative. Es bezieht nicht nur Unternehmen ein, die entsprechend der IAO-Methodik die Arbeitsnormen einhalten, sondern bietet auch eine dreigliedrige Einschätzung des Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssystems als Referenzrahmen für die Entwicklung künftiger Aktivitäten. Die wichtigsten Erkenntnisse dieser Einschätzung werden in Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden und den Sozialpartnern umgesetzt. Dabei wird darauf geachtet, dass die Einhaltungsstrategien auf Unternehmensebene durch einen robusteren institutionellen Ansatz seitens des Arbeitsverwaltungssystems ergänzt werden.

Quelle: Weitere Informationen finden sich unter IAO und IFC: *Better Work Haiti – Garment Industrie: 1st Biannual Report under the HOPE II legislation* (Genf, 2010).

231. In den letzten 20 Jahren gab es immer mehr Initiativen zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen, vor allem bei multinationalen Unternehmen im Exportsektor, die u.a. die Einrichtung von Systemen für Sozialberichterstattung und private Überwachung umfassten. Solche Initiativen können die öffentliche Arbeitsaufsicht ergänzen und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen. In Honduras z. B. verstärkte der honduranische Verband der Bekleidungshersteller (*Asociación Hondureña de Maquiladores* – AHM) seine Maßnahmen zur Bekanntmachung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und zur Förderung ihrer Einhaltung, indem er bewährte Praktiken und Programme für die soziale Verantwortung von Unternehmen bei seinen Mitgliedern einführte. Er intensivierte auch die Beziehungen mit verschiedenen Organisationen, die sich für Beachtung von Vorschriften und für soziale Maßnahmen einsetzen. In Sri Lanka wurden verschiedene Programme für die Auszeichnung von Unternehmen dazu genutzt, Arbeitsplatzaspekte wie Produktivität und Arbeitsschutz herauszustellen. So verleiht die führende Versicherungsgesellschaft des Landes, die im Rahmen des Gesetzes über Entschädigung bei Arbeitsunfällen Versicherungen zur Verbesserung der industriellen Sicherheit anbietet, alle zwei Jahre unter der Leitung des Arbeitsministeriums den 1994 eingeführten Nationalen Sicherheitspreis [45].

232. Es besteht die Gefahr, dass private Überwachungsinitiativen die öffentliche Aufsichtsfunktion unterlaufen, Enklaven vorbildlicher Praktiken mit nur geringen Verbindungen zur übrigen Wirtschaft schaffen und Aufmerksamkeit und Ressourcen von anderen Sektoren ab- und umlenken, die nicht notwendigerweise für den Export produzieren. Viele dieser privaten Initiativen behandeln die Überwachungsberichte als vertraulich und verhindern damit die Ermittlung einschlägiger Arbeitsprobleme und die Entwicklung öffentlicher Maßnahmen zur ihrer Bewältigung. Die Arbeitsaufsichtsämter sollten in der Lage sein, mit den verschiedenen Akteuren zusammenzuarbeiten, aber die Aufgabe der Arbeitsaufsicht sollte ein öffentliches Vorrecht bleiben. Nur ein wirksames öffentliches Aufsichtssystem kann dafür sorgen, dass private Überwachungstätigkeiten glaubhaft und effektiv sind, u.a. wegen der abschreckenden Wirkung möglicher Strafmaßnahmen.

233. Öffentlich-private Aufsichtsinitiativen gibt es praktisch überall. Lateinamerika bietet verschiedene Beispiele, die trotz Fokussierung auf Umweltfragen unmittelbare Auswirkungen auf den Arbeitsschutz haben. Private Unternehmen können sich mit Unterstützung der öffentlichen Behörden auf der Grundlage bestimmter Kriterien und technischer Überprüfungen bescheinigen lassen, dass sie alle Sicherheitsvorschriften einhal-

[45] Ausführlichere Informationen finden sich in H. Perez: *Good labour practice comilation on labour inspection practices in EPZs and guidelines for an effective labour inspection in EPZ* (Genf, IAA, 2010), unveröffentlichtes Dokument).

ten. So werden in Bolivien die Lizenzen der Firmen, die für nachhaltige Forstbewirtschaftung zertifiziert sind, ohne eine öffentliche Inspektion verlängert [46].

234. In Asien finden sich einige Beispiele für private Initiativen. In den Philippinen [47] gibt es zwar Partnerschaftsabkommen zwischen dem Ministerium für Arbeit und Beschäftigung und einigen Gebietskörperschaften über bestimmte Aspekte der Arbeitsaufsicht, jedoch keine Vereinbarungen mit dem Privatsektor, mit Ausnahme der Akkreditierung von Personen, die im Bereich des Arbeitsschutzes als Sicherheitsbeauftragte, Berater und Ausbilder eingesetzt werden. Es gibt auch keine öffentlich-private Partnerschaft speziell für Aufsichtstätigkeiten, aber ein Beispiel für rein privatwirtschaftliche Zusammenarbeit in Form des sogenannten „Kapatiran"-Programms (wörtlich: großer Bruder – kleiner Bruder). Dabei gewähren große Firmen Hilfe für kleinere (einschließlich Subunternehmen größerer Firmen), um sie bei der Einhaltung von Sicherheits- und Gesundheitsstandards zu unterstützen. Um ein Unterlaufen der öffentlichen Aufsichtsfunktion zu vermeiden, wird eine Koordinierung zwischen privaten Aufsichtsinitiativen und dem öffentlichen Arbeitsaufsichtssystem empfohlen.

Traditionelle Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht

235. Die Herausforderungen, vor denen die Arbeitsaufsicht heute steht, sind weitgehend traditioneller Natur. Diese Herausforderungen sind weit verbreitet, sodass sich ein globaler Ansatz empfiehlt, um auf der Grundlage bewährter Praktiken wirksame Vorschläge zu entwickeln, die zu Korrekturmaßnahmen führen könnten.

Personelle und finanzielle Ressourcen

236. Zu den traditionellen Herausforderungen der Arbeitsaufsicht gehört laut Aussage der meisten Länder, dass die personellen und finanziellen Mittel der Aufsichtssysteme häufig nicht ausreichen, um ihnen eine wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Auf solche Defizite wurde in entwickelten wie auch in Entwicklungsländern mit Nachdruck hingewiesen. In Europa z. B. ergab eine Umfrage [48] über Aufsichtssysteme in der Europäischen Union, die vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut für Forschung, Bildung und Arbeits- und Gesundheitsschutz (ETUI-REHS) durchgeführt wurde, dass aus gewerkschaftlicher Sicht ein Mangel an strategischer Planung hinsichtlich der Personalausstattung der Arbeitsaufsichtsämter in der Region besteht. Die Anzahl der Mitarbeiter ist in zahlreichen Ländern stetig zurückgegangen, während andererseits die Aufgaben der Arbeitsinspektoren immer komplexer werden. Bestätigt werden diese Erkenntnisse durch die Mehrzahl der IAA-Audits nationaler Aufsichtssysteme [49] sowie durch die Jahresberichte der Mitgliedstaaten im Rahmen der Übereinkommen Nr. 81 und

[46] Ein weiteres interessantes Beispiel ist Ecuador, wo die Überwachung der Forsttätigkeiten an unabhängige Stellen (einschließlich nichtstaatlicher Organisationen und privater Firmen) ausgelagert wurde. Nach einer Beschwerde über die Übernahme öffentlicher Tätigkeiten durch den Privatsektor beschloss das Verfassungsgericht mit der Begründung illegaler Übertragung staatlicher Befugnisse die Aussetzung des Programms. M.L. Vega Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance*, a.a.O., S. 35.

[47] IAA: Philippines labour inspection audit, 2009.

[48] Europäisches Gewerkschaftsinstitut (ETUI): „Special report: The Community strategy - Inspection still a weak link in most national preventive strategies", in *HESA Newsletter*, Nr. 33, Nov. 2007.

[49] IAA: *Programme and Budget 2008-09: Labour inspection audits – A methodology*, verfügbar auf der LAB/ADMIN-Website unter www.ilo.org/labadmin.

129. Auch hier wird Personalmangel als gemeinsames Thema genannt und darauf hingewiesen, dass er in manchen Fällen alarmierende Ausmaße annimmt [50].

237. Obwohl es unwahrscheinlich ist, dass irgendein Land je ganz zufrieden ist mit den für seine Aufsichtsdienste verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen, zeigen die Bemühungen vieler Regierungen um deren Aufstockung, welche Bedeutung die öffentlichen Behörden und die Sozialpartner der Unterstützung eines wirksamen Einhaltungssystems beimessen. In Lateinamerika und der Karibik haben Länder wie Argentinien, Belize [51], Costa Rica, die Dominikanische Republik, Guayana, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru, Trinidad und Tobago und Uruguay wichtige Schritte zur Aufstockung des Personals der Arbeitsaufsicht unternommen [52]. In Mexiko wurden vor Kurzem im ganzen Land 100 neue Inspektoren eingestellt, um das Verhältnis zwischen der Zahl der Inspektoren und der Zahl der Unternehmen, Bundesstellen und berufsbedingten Gefahren, die das Mexikanische Institut für Soziale Sicherheit ermittelt hat, zu verbessern [53].

238. Auch in anderen Regionen waren signifikante Entwicklungen zu beobachten. Oman richtete im Oktober 2007 sein erstes Arbeitsaufsichtsamt ein, für das 92 Inspektoren rekrutiert wurden, alle mit juristischem Hochschulabschluss. Im Juli 2009 wurden weitere 68 Inspektoren eingestellt [54]. Auch Äthiopien erhöhte die Zahl seiner Arbeitsinspektoren zwischen 2003 und 2009 von 44 auf 120 [55]. In Südafrika sind derzeit 965 Inspektoren beschäftigt [56], Anfang 2011 soll es eine neue Einstellungsphase geben. Das südafrikanische Ministerium für Arbeit verfolgt seit 2008 den Plan, einen erheblichen Teil seines Budgets für die Einstellung und Schulung neuer Inspektoren aufzuwenden. 2009 wurden in den Vereinigten Staaten 250 neue Inspektoren für die Lohn- und Arbeitszeitkontrolle eingestellt – eine Zunahme um mehr als ein Drittel [57]. Die US-Arbeitsschutzbehörde (OSHA) konnte dank einer erheblichen Aufstockung ihres operativen Haushalts für 2010 zusätzliche Inspektoren einstellen [58]. In Europa haben mehrere Länder, darunter Italien und Portugal, die Anzahl ihrer Arbeitsinspektoren erhöht. So wurden 2009 in Portugal 100 neue Arbeitsinspektoren rekrutiert [59]. Dagegen gab es in Schweden einen Einstellungsstopp für Arbeitsinspektoren.

---

[50] Zum Beispiel ergab ein neueres Audit des Arbeitsverwaltungssystems Nepals, dass es in diesem Land mit einer Erwerbsbevölkerung von zehn Millionen Menschen nur elf Gewerbeaufsichtsbeamte gibt.

[51] Das Arbeitsministerium von Belize hat seit 2008 sieben neue Arbeitsinspektoren eingestellt, dies ist mehr als ein Viertel ihres gesamten Fachpersonals. IAA: *Final Report: A review of the functions and organizational structure of the labour administration system of Belize* (August 2010), unveröffentlichtes Dokument.

[52] M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, a.a.O., S. 25 ff.

[53] Ebd.

[54] Auskunft des Ministeriums für Arbeitskräfte.

[55] IAA: Ethiopia labour inspection audit, verfügbar auf der LAB/ADMIN-Website unter www.ilo.org/labadmin.

[56] Auskunft im Rahmen der Vorbereitung des im März 2010 durchgeführten Audits der Arbeitsverwaltung.

[57] United States Department of Labor: *News release*, 19. Nov. 2009, unter www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm.

[58] L. Walker: „DOL FY 2010 budget includes increased OSHA funding", in *EHS Today*, 8. Mai 2009, unter www.ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/. Aufgrund dieser Finanzmittel plant das Arbeitsministerium die Besetzung von 160 neuen Stellen im Bereich der Rechtsdurchsetzung, in vielen Fällen mit zweisprachigen Mitarbeitern. Insgesamt sollen im Rahmen dieses Haushalts fast 1.000 neue Beschäftigte eingestellt werden, darunter etwa 670 Untersuchungsbeamte, so dass die Zahl der für den Arbeitnehmerschutz zuständigen Mitarbeiter wieder auf das Niveau von 2001 steigt.

[59] M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, a.a.O., S. 21. Siehe auch Portugiesisches Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität, unter www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?1699.

Ausbildung von Arbeitsinspektoren

239. Die Förderung der Laufbahnstabilität und die Aus- und Weiterbildung von Aufsichtsbeamten sind ein zentrales Anliegen der Regierungen. Viele Länder waren in der Lage, ihren Bestand an Aufsichtspersonal stabil zu halten, mit Bediensteten, die den Rechtsstatus von Staatsbeamten oder einen äquivalenten Status haben [60], wie von den IAO-Übereinkommen vorgeschrieben [61]. Mehrere Länder in Zentralamerika (z. B. die Dominikanische Republik [62], El Salvador und Honduras) haben gesetzliche Reformen eingeführt, um die Laufbahn der Arbeitsinspektoren zu formalisieren [63].

240. In vielen Arbeitsaufsichtssystemen ist jedoch die Personalfluktuation relativ hoch, weil eine große Zahl der Inspektoren in den Privatsektor überwechselt. Hauptgrund dafür ist, dass es an Anreizen fehlt, die den Inspektoren den Verbleib erleichtern würden, namentlich einer entsprechenden Bezahlung. Außerdem können die unattraktiven Arbeitsbedingungen für viele Inspektoren zu ethischen Problemen führen. Professionelles Verhalten und die Gefahr von Korruption sind Themen, die in den Bemerkungen des Sachverständigenausschusses der IAO immer wieder eine Rolle spielen. Die meisten Regierungen sind sich dieses Problems bewusst und haben Maßnahmen ergriffen, um solche Fallstricke zu vermeiden und das professionelle Verhalten der Inspektoren zu verbessern. In Lateinamerika [64], Europa und Westafrika haben mehrere Länder eine interne Aufsichts- und Überprüfungsinstanz geschaffen, die das ethische Verhalten von Beamten überwacht.

Kasten 4.5
Der Globale Integritätskodex für Arbeitsaufsicht

Im Juni 2008 nahm die Internationale Vereinigung für Arbeitsinspektion (IALI) einen Globalen Integritätskodex für Arbeitsaufsicht an. Zweck dieses Kodexes ist die Förderung der Professionalität durch Integrität, Engagement, Reaktionsfähigkeit und gute Verwaltungsführung. Der Kodex fordert die Arbeitsaufsichtsämter auf, zu einem Arbeitsumfeld beizutragen, das es den Mitarbeitern ermöglicht, die Werte und Verhaltensnormen des Kodexes einzuhalten und anzuwenden. Insgesamt dient er als Grundlage für die Errichtung eines glaubwürdigen und professionellen Arbeitsaufsichtssystems.

Der Kodex wurde in mehrere Sprachen übersetzt und wird in einer Reihe von Ländern als Referenzdokument für die Ausarbeitung nationaler Ethikkodizes auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht herangezogen.

241. Ein weiteres zentrales Thema ist eine zweckmäßige und geeignete Ausbildung [65] für Arbeitsinspektoren. In Ländern, die nicht über spezialisierte Ausbildungseinrichtun-

[60] In Costa Rica z. B. werden per Gesetz ähnliche Laufbahnaussichten geboten. Vorgeschrieben sind strenge Auswahlkriterien (Dekret Nr. 29477-MTSS vom 18. April 2001 ändert die Regelungen für die Organisation und die Dienste des Arbeitsaufsichtsamts dahingehend, dass Arbeitsinspektoren einen Hochschulabschluss in Rechtswissenschaft, Sozialwissenschaft, Arbeitsverwaltung oder einer verwandten Disziplin vorweisen müssen), höhere Gehälter (mit Produktivitätszulagen) und Anreize, sowie kontinuierliche Weiterbildung.

[61] Art. 6 des Übereinkommens Nr. 81 und Art. 8 des Übereinkommens Nr.129.

[62] Die Entwicklung der Arbeitsaufsicht in der Dominikanischen Republik ist ein Beispiel für die Region. Während ihr Personal 1991 aus 77 Inspektoren ohne fachliche Ausbildung und Qualifikation bestand, verfügt sie heute über 203 Inspektoren, 55 Prozent davon Juristen.

[63] Diese Aktivitäten fallen unter das IAO-Projekt „Stärkung des öffentlichen Dienstes in den Arbeitsaufsichtsämtern von Honduras und El Salvador“, das durch das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten finanziert wird.

[64] Siehe V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, a.a.O., S. 27.

[65] Entsprechend Art. 7(3) des Übereinkommens Nr. 81 und Art. 9(3) des Übereinkommens Nr. 129.

gen verfügen, entwickeln die Arbeitsministerien häufig eigene Ausbildungslehrpläne. Manchmal bieten die innerstaatlichen Verwaltungshochschulen Grundkurse für alle Beamten an, einschließlich der Arbeitsinspektoren. Manche Länder haben eigene Ausbildungsstätten für Arbeitsinspektoren geschaffen. Eine der ersten war das Nationale Institut für Arbeit, Beschäftigung und Berufsausbildung (INTEFP) in Frankreich [66]. Mehrere andere Länder haben eigene Ausbildungszentren eingerichtet, z. B. Algerien (Nationales Arbeitsinstitut – INT), Bulgarien, Polen (Nationales Ausbildungszentrum für Arbeitsaufsicht – OSPIP), Rumänien (Ausbildungszentrum für Arbeitsaufsicht – CPPIM), Spanien (Ausbildungseinrichtung für Arbeitsaufsicht und Soziale Sicherheit) und Tunesien (Nationales Institut für Arbeits- und Sozialstudien – INTES). In Indien verfügen die drei größten Arbeitsaufsichtsämter (für allgemeine Aufsicht, Arbeitsschutz und Bergbau) über eigene Ausbildungsinstitute auf Zentral- und bundesstaatlicher Ebene [67].

Kasten 4.6
Handbuch für modulare Ausbildung: Aufbau moderner und effektiver Arbeitsaufsichtssysteme

Angesichts des dringenden Bedarfs an fachlichem Ausbildungsmaterial für die Arbeitsaufsicht bemüht sich die IAO darum, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Lehrpläne für Arbeitsinspektoren zu unterstützen. Im Rahmen des durch Norwegen finanzierten Projekts „Stärkung der Effektivität der Arbeitsaufsicht“ entwickelten LAB/ADMIN und das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in TURIN 2010 ein neues Ausbildungshandbuch für Arbeitsaufsicht. Der Lehrplan besteht aus einer Reihe von Modulen, die ein breites Spektrum von Arbeitsaufsichtsthemen abdecken, einschließlich Grundsätzen, Politiken und Strategien der Arbeitsaufsicht, und auch praktische Instrumente und Methoden für Inspektoren vermitteln. Das Handbuch steht in mehreren Sprachen zur Verfügung: Albanisch, Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Mazedonisch, Moldawisch, Montenegrinisch, Portugiesisch und Spanisch.

Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

242. Wie oben erwähnt, sind die Tätigkeiten der Arbeitsaufsicht in den meisten Ländern breit gefächert und erfassen verschiedene Bereiche. Je nach Region und/oder Land können unterschiedliche Schwerpunkte und Prioritäten gesetzt werden, wie z. B. Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen, Nichtzahlung von Löhnen (insbesondere Mindestlöhnen) und Sozialleistungen, sowie Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften. In Lateinamerika zeigen Daten des Arbeitsaufsichtsamts in Chile (2006), dass 41 Prozent der verhängten Strafen Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen betrafen. In Nicaragua ging es bei 38,3 Prozent der Verfahren in den letzten fünf Jahren um Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen, gefolgt von Verstößen im Zusammenhang mit Überstunden (fast 18 Prozent) sowie um das Fehlen schriftlicher Arbeitsverträge bzw. die Nichtanwendung ihrer Bestimmungen (17,2 Prozent). In Brasilien beraten Arbeitsinspektoren Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Möglichkeiten zur Sicherstellung besserer Arbeitsbedingungen und

[66] Das 1955 geschaffene Institut hat die Aufgabe, Aus- und Weiterbildung für Beamte des Arbeitsministeriums durchzuführen, einschließlich eines spezifischen Programms für Inspektoren.

[67] Namentlich das Nationale Arbeitsinstitut V.V. Giri in Delhi und die Generaldirektion Industrieberatungsdienste und Arbeitsinstitute (DGFASLI) in Mumbai. Diese beiden Ausbildungszentren bieten vielgestaltige Ausbildungsmöglichkeiten an, einschließlich Einweisungskursen für neu eingestellte Inspektoren und Auffrischungskursen für hochrangige Aufsichtsbeamte; weitere Ausbildungszentren gibt es in den Bundesstaaten Gujarat, Tamil Nadu, Kerala und Maharashtra.

zur Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften, während gleichzeitig die Notwendigkeit von Produktivitätsverbesserungen in den Unternehmen anerkannt wird [68].

243. In europäischen Ländern wie Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal und Spanien intervenieren die Inspektoren häufig in Fällen nicht angemeldeter oder illegaler Erwerbstätigkeit (siehe unten). In den arabischen Staaten sind die zentralen Themen für die Arbeitsaufsichtsämter das Vorhandensein oder Fehlen von Arbeitsverträgen, die Nichtzahlung von Löhnen sowie Probleme im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung. In der Tat entfällt ein hoher Anteil der Aufsichtstätigkeiten auf die Stellen, die für die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen in dieser Region zuständig sind [69].

244. Aufgrund der Wirtschaftskrise haben die Arbeitsbelastung vieler Beschäftigter und der Druck auf sie zugenommen, mit entsprechenden Auswirkungen vor allem auf die Arbeitszeit. Infolgedessen besteht eine zunehmende Tendenz, mehr proaktive Inspektionen der Arbeitsbedingungen durchzuführen und dabei die Beziehungen zwischen Arbeitsbedingungen und anderen Bereichen, z. B. Arbeitsschutz oder Arbeitsverhältnissen, zu berücksichtigen.

Sicherheit und Gesundheit

245. Der Aufgabenbereich der Arbeitsaufsicht erstreckt sich auf viele technische Fragen, insbesondere den Arbeitsschutz. Die traditionellen Gefahren und entsprechenden Aufsichtstätigkeiten sind in den meisten Ländern die gleichen. Es gibt jedoch Unterschiede in den Ansätzen der einzelnen Aufsichtsämter, vor allem seit der Einführung von Managementsystemen für Arbeitsschutz auf Unternehmensebene in den Industrieländern und dem zunehmenden Einsatz von Risikobewertungen. Sicherheit und Gesundheit in der Arbeitsstätte und Risikoprävention stellen immerwährende und sich ständig weiterentwickelnde Probleme dar, denen durch ein generelles und nachhaltiges Vorgehen im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 155) über Arbeitsschutz, 1981 [70], und dem Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, begegnet werden sollte.

246. Die Arbeitsaufsichtsämter stehen heute vor großen Herausforderungen, wenn sie versuchen, Gesetze und Verordnungen auf eine sich verändernde und komplexe Arbeitswelt anzuwenden. Solche Herausforderungen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes werden in verschiedenen Regionen der Welt sehr unterschiedlich behandelt. In El Salvador z. B., wo die Arbeitsschutzinspektoren keine gesetzliche Befugnis zur Verhängung von Geldstrafen hatten, wurden die geltenden Rechtsvorschriften vor Kurzem geändert [71], um diesen Inspektoren die gleichen Sanktionsbefugnisse wie ihren für Arbeitsbedingungen zuständigen Kollegen einzuräumen. In anderen Ländern liegt der Schwerpunkt eher auf der Prävention. In Vietnam z. B. [72] organisiert das Ministerium für Arbeitsaufsicht eine nationale Arbeitsschutzwoche in den Betrieben, um für konkrete Themen zu sensibilisie-

[68] Siehe R. Pires: *Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil* [Menschenrechte mit Wettbewerbsfähigkeit in Einklang bringen: Arbeit und die Umsetzung der Arbeitsgesetze in Brasilien] (Rio de Janeiro, IPEA, 2008).

[69] Auskünfte der Regierungen (insbesondere im Rahmen der Audits der Arbeitsaufsicht in der Arabischen Republik Syrien, Jemen, Libanon und Oman).

[70] Siehe auch das Protokoll von 2002 (P.155) zum Übereinkommen über den Arbeitsschutz, 1981, über die Aufzeichnung und Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

[71] Rechtsverordnung Nr. 254 vom 21. Jan. 2010 zur Inkraftsetzung des Allgemeinen Gesetzes über Risikoprävention am Arbeitsplatz.

[72] Auskunft der Regierung.

ren und Inspektoren zu schulen. Dieser präventive Ansatz ist auch in den meisten afrikanischen Ländern die Regel. In Äthiopien, Benin, Kenia, Malawi, Niger, Senegal, Togo und der Vereinigten Republik Tansania führen Arbeitsinspektoren Ausbildung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes durch.

247. Während die traditionelle Rolle der Arbeitsinspektoren darin bestand, Verstöße aufzuzeigen, Empfehlungen abzugeben und sogar Zwangsmaßnahmen zu verhängen, je nach Schwere des Verstoßes, weiteten sie im Lauf der Zeit ihre Tätigkeiten erheblich aus. In den meisten Ländern sind sie entsprechend Artikel 13 des Übereinkommens Nr. 81 und Artikel 18 des Übereinkommens Nr. 129 in der Lage, sofort vollziehbare Maßnahmen zu treffen, wie etwa die Aussetzung eines Verfahrens oder sogar die Betriebsschließung bei drohender Gefahr für die Gesundheit oder die Sicherheit der Arbeitnehmer.

248. Heute verfolgen die Arbeitsaufsichtsämter einen proaktiveren Ansatz, um die Arbeitnehmer und Arbeitgeber besser über Arbeitsschutzfragen zu informieren. Die ständigen Veränderungen bei den Arbeitsschutzrisiken und den Produktionsmethoden beeinträchtigen die Fähigkeit der Inspektoren, Präventionsmaßnahmen wirksam zu fördern. Dessen ungeachtet sind erfreuliche Fortschritte zu verzeichnen. Ein positiver Trend ist das wachsende öffentliche Interesse an der Mitwirkung bei der Risikoregulierung. Ferner entstehen neue Präventionsstrategien auf der Grundlage von Aktionsprogrammen, die von Arbeitgebern in Zusammenarbeit mit Arbeitsinspektoren durchgeführt werden. Dieser kooperationsorientierte Ansatz verstärkt die allgemeine Fürsorgepflicht der Arbeitgeber und bietet die Möglichkeit, die mit neuen Arbeitsformen verbundenen Arbeitsschutzprobleme, die unten erörtert werden, abzumildern.

249. In diesem Zusammenhang sollte auch auf Initiativen der Europäischen Union hingewiesen werden, die im Rahmen der Gemeinsamen Grundsätze für Arbeitsaufsicht im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz durch den Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) angenommen wurden, in Übereinstimmung mit der EU-Strategie 2007-12 für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

250. Die Durchsetzung angemessener Arbeitsbedingungen (vor allem in Bezug auf Entlohnung und Arbeitszeiten) und die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stehen im Mittelpunkt der Arbeitsaufsichtstätigkeiten. Die Regulierung und Verhütung von Kinder- und Zwangsarbeit sind in vielen Ländern vorrangige Anliegen, insbesondere dort, wo die die informelle Wirtschaft nicht von der Tätigkeit der Inspektoren erfasst wird. Angesichts der Bedeutung, die der Bekämpfung der Kinderarbeit zukommt, zeichnete sich in den letzten Jahren der Trend ab, dass die Regierungen Sektionen, Abteilungen oder spezielle Verwaltungsorgane für Kinderarbeit einrichten (parallel zur Durchführung des IAO-IPEC-Programms), die die Arbeitsaufsichtsämter in unterschiedlichem Umfang mit einbeziehen (z. B. in Ecuador, El Salvador [73], der Republik Moldau und der Türkei).

251. Diese speziellen Kinderarbeitsabteilungen wurden in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eingerichtet. Sie konzentrieren ihre Tätigkeit auf konkrete Schwerpunktbereiche und bemühen sich um die Abstimmung mit anderen Kinderrechtsorganisationen und öffentlichen Institutionen.

[73] So gibt es im zentralen Aufsichtsamt eine Abteilung für Gleichstellungsfragen und Nichtdiskriminierung. IAA: El Salvador labour inspection audit, 2009.

252. Die Herangehensweise der Arbeitsinspektoren an die Durchsetzung von Kinderrechten ist von Land zu Land unterschiedlich. Manche Länder führen neben der Inspektorenausbildung auch Schulungsmaßnamen für Bedienstete anderer Ministerien durch. Dies ist in der Dominikanischen Republik der Fall, wo das Arbeitsaufsichtsamt zusammen mit dem Bildungsministerium regelmäßig ein gezieltes Schulungsprogramm und eine Sensibilisierungskampagne durchführt, um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit aufzudecken, vor allem während der Reis- und Kaffeeernte. Darüber hinaus entwickelte das Nationale Institut für Fach- und Berufsausbildung (INFOTEP) Programme mit Schwerpunkt auf dem informellen Sektor (das bekannteste ist das Jugend- und Beschäftigungsprogramm). Ihr Ziel war die Ausbildung junger Menschen zwischen 16

Kasten 4.7
Spezielle Gruppen zur Bekämpfung der Kinder- und Zwangsarbeit in Brasilien

2000 koordinierte das brasilianische Arbeitsaufsichtsamt die Einrichtung von „Speziellen Gruppen zur Bekämpfung der Kinderarbeit und zum Schutz arbeitender Jugendlicher“ (GECTIPAs). Diese Gruppen existierten bis 2004 und verfolgten das Ziel, Qualifikationen und institutionelle Kapazitäten in Bezug auf Kinderarbeit zu schaffen. In jedem Bundesstaat waren mindestens zwei Inspektoren ausschließlich für diese Frage zuständig, sodass Arbeitsstätten, die Kinderarbeiter einsetzten, effektiver ermittelt werden konnten. In diesem Zeitraum wurden konkrete Verfahren und Techniken für Betriebsbesichtigungen entwickelt, die es ermöglichten, sich den Jungen und Mädchen zu nähern und sie zu befragen. Diese Speziellen Gruppen spielten eine wesentliche Rolle, als es darum ging, die Beseitigung der Kinderarbeit innerhalb der Arbeitsaufsichtstätigkeiten zu institutionalisieren. Auch leisteten sie einen wichtigen Beitrag dazu, dass im Rahmen der seit Januar 2010 geltenden neuen Methodik der Arbeitsaufsicht die Bekämpfung der Kinderarbeit in die obligatorischen Ziele der Aufsichtsämter in jedem Bundesstaat aufgenommen wurde.

Das wichtigste Instrument im Kampf gegen Zwangsarbeit in Brasilien sind die „Speziellen mobilen Aufsichtsgruppen“ (GEFM), die 1995 geschaffen wurden. Ihrer Tätigkeit ist es zu verdanken, dass über 30.000 Sklavenarbeiter gerettet werden konnten. Diese multidisziplinären Gruppen werden durch das Sekretariat der Arbeitsaufsicht im Ministerium für Arbeit und Beschäftigung koordiniert und bestehen aus einem Anwalt für Arbeitsrecht, Beamten der Bundespolizei und einem Arbeitsinspektor. Ihr Ziel ist es, Meldungen von Sklavenarbeit an Ort und Stelle nachzugehen, die Arbeitskräfte zu befreien und angemessene Sanktionen gegen die Plantagenbesitzer zu verhängen. Um erfolgreiche Einsätze zu gewährleisten und Korruption zu verhindern, muss Vertraulichkeit gewahrt werden, bevor die Teams ausrücken. Diese Teams werden auf Bundesebene koordiniert. In manchen Bundesstaaten (z. B. Mato Grosso), wo die zur Untersuchung von Sklavenarbeit eingesetzten Arbeitsinspektoren eine spezielle Fortbildung erhielten, wurden diese Gruppen dezentralisiert und operieren auf der Ebene des jeweiligen Bundesstaates.

Zu den Risiken und Schwierigkeiten, denen die GEFM ausgesetzt sind, gehören ständige Bedrohungen und Angriffe durch die Plantagenbesitzer, die in manchen Bundesstaaten die öffentlichen Behörden vor Ort dominieren und die Aufsichtstätigkeiten behindern. Es gibt auch Berichte über gewalttätige Übergriffe auf die Gruppen. Andererseits bewirkten die GEFM, dass die Arbeitnehmer inzwischen ein positiveres Bild von den öffentlichen Behörden haben und sie als beispielhaft für die Durchsetzung des Arbeitsrechts im ländlichen Raum betrachten.

Quellen: IAA: *The good practices of labour inspection in Brazil: The prevention and eradication of child labour* (Brasilia, 2010); P.T. Maranhão Costa: Fighting forced labour: The example of Brazil (Genf, IAA, 2009).

und 29 Jahren, die für eine Rückkehr auf die Schulbank zu alt sind, deren Bildungsniveau jedoch ungenügend ist. Sie erhielten ein Tagegeld und absolvierten einen fünfmonatigen Kurs, an den sich ein Praktikum bei einem örtlichen Arbeitgeber anschloss. Im

Rahmen dieses kombinierten Programms wurden über 20.000 junge Menschen u.a. zu Automechanikern, Klempnern und Elektrikern ausgebildet [74].

253. In der Türkei wurde auf der Grundlage eines in Izmir entwickelten Pilotprojekts ein aus mehreren Komponenten bestehendes Programm gegen Kinderarbeit durchgeführt, das auch Schulung und Datensammlung umfasste [75]. Die Arbeitsinspektoren verfolgten einen ganzheitlichen Ansatz, indem sie Überweisungs- und Überwachungsmaßnahmen in ihre Aufsichtstätigkeiten einbezogen. In Zusammenarbeit mit anderen Institutionen wurden Kinderarbeiter in Grundschulen eingeschult, während ältere Kinder an Berufsausbildungszentren und informelle Bildungsprogramme überwiesen wurden, darunter auch Alphabetisierungskurse. Folgemaßnahmen bezogen die Familien der Kinder mit ein. Den Kindern wurde Hilfe in Form von psychologischer Begutachtung, Berufs- und Fachausbildung und einkommensschaffenden Tätigkeiten angeboten. Als Teil dieses Programms absolvierten 180 türkische Inspektoren eine Schulung in Fragen der Kinderarbeit.

254. In Marokko beauftragte das Ministerium für Beschäftigung und Berufsausbildung vor kurzem 43 Arbeitsinspektoren mit der Koordinierung der auf lokaler Ebene unternommenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit [76].

Nichtdiskriminierung

255. Die Durchsetzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit führte zu bemerkenswerten Erfahrungen auf dem Gebiet der Nichtdiskriminierung. Interessante Entwicklungen waren in Lateinamerika waren zu verzeichnen, z. B. in Chile, Costa Rica und Uruguay. In Chile schlossen der Nationale Frauendienst (SERNAM) und die Arbeitsdirektion von Antofagasta vor kurzem eine Kooperationsvereinbarung, die eine gemeinsame Agenda festlegte. Sie soll durch wirksame Zusammenarbeit bei der Arbeitsaufsicht in der Region die Berufstätigkeit von Frauen verbessern, überwachen und absichern, vor allem im Hinblick auf sexuelle Belästigung. Außerdem sieht diese Vereinbarung die Einrichtung eines Programms für Folgemaßnahmen bei sexueller Belästigung vor, das entweder durch das Arbeitsaufsichtsamt oder SERNAM durchgeführt werden soll. Des Weiteren ist ein Programm zur Überwachung der Arbeitsbedingungen von Frauen geplant, die Nachtarbeit leisten. Durch geeignete Kommunikationsstrategien sollen insbesondere die Rechte weiblicher Hausangestellter in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, um so ihre Arbeitsverhältnisse zu stärken und zu formalisieren [77].

256. In Costa Rica wurden spezielle Kampagnen für weibliche Arbeitnehmer und Jugendliche unter Einbeziehung des Arbeitsaufsichtsamts geplant, um sicherzustellen, dass bei Entlassungen von Schwangeren und Jugendlichen keine Diskriminierung im Spiel ist. 2005 waren 718 Maßnahmen der Arbeitsaufsicht, d.h. mehr als 90 Prozent, auf diese speziellen Fälle gerichtet, zu denen auch Überwachungs- und Folgemaßnahmen bei Verstößen gegen die Vereinigungsfreiheit gehörten [78]. In Uruguay konnte das Arbeitsaufsichtsamt aufgrund neuer Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle bei der

[74] M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, a.a.O., S. 22.

[75] Siehe www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf.

[76] Auskunft der Regierung.

[77] Siehe die Website der Arbeitsdirektion unter www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html.

[78] M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, a.a.O., S. 22 und 24.

Bekämpfung und/oder Verhinderung von sexueller Belästigung übernehmen [79]. Das Aufsichtsamt nimmt Beschwerden entgegen und kann unverzüglich tätig werden, um das Opfer zu schützen. Es kann auch eine Geldstrafe verhängen, unabhängig davon, ob das Opfer Anzeige erstatten will oder nicht.

257. In Europa haben viele Länder durch gezielte Kampagnen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung bei der Arbeit Fortschritte erzielt. In Spanien wurde nach dem Erlass des Gleichstellungsgesetzes [80] von 2007 ein Plan für Interventionen der Arbeitsaufsicht ausgearbeitet, der Ausbildung, Aufklärung, eine Prüfliste und Betriebsbesichtigungen umfasst, mit dem Ziel, Fälle von Lohndiskriminierung in bestimmten Sektoren und Unternehmen zu überprüfen. 2009 wurden insgesamt 3.000 Inspektionen in Unternehmen durchgeführt, um die Durchsetzung des Gesetzes zu überwachen. Dieses verlangt von den Unternehmen, dass sie Schritte ergreifen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen, geschlechtsbedingte Diskriminierung zu verhindern, die Achtung des Rechts von Frauen und Männern auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu gewährleisten und den Sicherheits- und Gesundheitsschutz von Frauen während Schwangerschaft, Mutterschaft und Stillzeit zu garantieren [81]. In der Ukraine entwickelt das Arbeitsaufsichtsamt mit Unterstützung der IAO derzeit ein Ausbildungsprogramm und eine Prüfliste für Gleichstellung am Arbeitsplatz. Es verfolgt damit das Ziel, die Inspektoren über das Thema aufzuklären und eine wirksamere Anwendung der Rechtsvorschriften über Nichtdiskriminierung sicherzustellen.

258. In Afrika konnten mehrere Länder substanzielle Fortschritte erzielen, indem sie die Fähigkeit der Arbeitsaufsichtsdienste zur Behandlung von Diskriminierungsfragen stärkten. Dies gilt u.a. für Benin, Burkina Faso, Mali, Kenia, Niger, Südafrika, Togo und die Vereinigte Republik Tansania. In Kenia z. B. verwenden die Inspektoren ein spezielles Inspektionsformular, um Diskriminierung in der Arbeitsstätte aufzuspüren (u.a. durch Fragen nach Gleichstellung, Mutterschaftsgeld und gleicher Entlohnung für Männer und Frauen). In Südafrika überprüfen die Inspektoren die Konzeption von Plänen für Gleichstellung bei der Beschäftigung [82] und überwachen jährlich ihre Umsetzung [83].

Die informelle Wirtschaft

259. Aus dem oben Gesagten wird klar, dass die Ausweitung der Arbeitsverwaltungsdienste auf die informelle Wirtschaft eine kontinuierliche Anforderung ist, die sich aus Artikel 7 des Übereinkommens Nr. 150 ergibt. Dort heißt es, dass Länder, die das Übereinkommen ratifizieren, die Ausdehnung der Aufgaben des Systems der Arbeitsverwaltung auf nicht abhängig Beschäftigte zu fördern haben. Allerdings ist es schwierig, die tatsächlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen zu messen, und es hat nicht den Anschein, dass die innerstaatlichen Aufsichtsämter konkrete Programme erfolgreich durchgeführt haben.

260. Der Begriff „Informalität“, so wie er heute verstanden wird, bezeichnet eine in den innerstaatlichen Arbeitsmärkten weit verbreitete Realität. Die informelle Wirtschaft

[79] Gesetz Nr. 18561 vom 11. Sept. 2009 über sexuelle Belästigung, das die Verhinderung und Bestrafung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und zwischen Lehrern und Schülern vorsieht.

[80] Organgesetz Nr. 3/2007 vom 22. März über die effektive Gleichstellung von Frauen und Männern.

[81] Siehe www.kpmg.com/ES/es/ActualidadyNovedades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx.

[82] Gesetz über Gleichstellung bei der Beschäftigung, Nr. 55 von 1998, Abschn. 20.

[83] Auskunft der Regierung.

umfasst viele unterschiedliche Gruppen von Arbeitnehmern, Betrieben und Arbeitgebern, deren Tätigkeiten entweder aus dem Geltungsbereich bestimmter Gesetze ausgenommen sind oder die unter Gesetze fallen, die nicht angewandt oder durchgesetzt werden bzw. deren Anwendung so beschwerlich oder kostspielig ist, dass sie ineffektiv sind [84]. Dessen ungeachtet umfasst die informelle Wirtschaft zahlreiche rechtmäßige Tätigkeiten, die nicht gegen das Strafrecht verstoßen.

261. Die Arbeitsaufsichtsämter sind generell dafür zuständig, die Anwendung von Rechtsvorschriften in Bezug auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft zu überwachen, weil meistens für Kleinunternehmen [85] oder selbständig Erwerbstätige, die den größten Teil des informellen Sektors ausmachen, keine speziellen Regeln vorhanden sind [86]. In manchen Ländern wurden jedoch gesetzliche Bestimmungen erlassen, die den Registrierungs- oder Formalisierungsprozess mit Aufsichtstätigkeiten verbinden, um die Aufgabe der Inspektoren zu erleichtern, die sich mit Schwarzarbeit und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit befassen (siehe unten). In anderen Ländern wurden Kriterien für die Definition von Beschäftigungsverhältnissen festgelegt, die die Inspektoren in die Lage versetzen, Scheinselbständigkeit zu erkennen [87].

262. Erfahrungen mit Arbeitsaufsicht in der informellen Wirtschaft finden sich in mehreren Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand. In Indien z. B. wird derzeit ein neues Programm eingerichtet, das das Büro des für Arbeitsfragen zuständigen Regierungsbeamten (Labour Commissioner) im Bundesstaat Maharashtra beim Umgang mit der informellen Wirtschaft unterstützen soll. Zu den wichtigsten Aktivitäten des Programms gehören die Einrichtung einer Ausbildungsstelle, der Aufbau einer Struktur zur Befassung mit dem nicht organisierten Sektor und die Ausarbeitung von Formatvorlagen, Inspektionsplänen und Prüflisten für die Bewältigung konkreter Probleme in der informellen Wirtschaft [88].

263. In Lateinamerika haben verschiedene Gesetzesänderungen die Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf die informelle Wirtschaft gelenkt. So wurden in Peru die Rechtsvorschriften für Arbeitsaufsicht [89] geändert, um die Vertraulichkeit von Beschwerden zu gewährleisten, die Befugnisse der Inspektoren zu stärken und ihren Aufgabenbereich auf Arbeitergenossenschaften und Arbeitsvermittlungsagenturen für Hausangestellte auszuweiten. Das Gesetz über die Förderung und Formalisierung von Kleinst- und Kleinunter-

[84] IAA: Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

[85] Eine Ausnahme ist das brasilianische Gesetz Nr. 9841 vom 5. Oktober 1999 über Kleinst- und Kleinunternehmen. Abschnitt 12 dieses Gesetzes schreibt vor, dass alle für Arbeit und Soziale Sicherheit zuständigen Aufsichtsämter mit Vorrang Orientierungshilfe für Kleinst- und Kleinunternehmen bereitstellen.

[86] Interessanterweise sieht Abschnitt 249 des Arbeitsgesetzes der Dominikanischen Republik vor, dass für die Rekrutierung von Minderjährigen für Geschäftstätigkeiten auf der Straße die vorherige Genehmigung des Arbeitsministeriums einzuholen ist; in der Praxis werden die meisten Kleinstunternehmen von dieser Durchsetzungsmaßnahme erfasst (Gesetz Nr. 16-92 vom 29. Mai 1992 zur Verkündung des Arbeitsgesetzes).

[87] In Südafrika z. B. enthält das Gesetz zur Änderung der grundlegenden Beschäftigungsbedingungen, 2002 (Nr. 11 von 2002) eine Reihe von Kriterien, die definieren, wer bis zum Beweis des Gegenteils als Beschäftigter zu betrachten ist, und zwar unabhängig von der Form des Arbeitsvertrags. Zu diesen Kriterien gehört beispielsweise, dass „die betreffende Person wirtschaftlich abhängig ist von der anderen Person, für die sie arbeitet oder Dienstleistungen erbringt“, und dass „die betreffende Person nur für eine einzige Person arbeitet oder Dienstleistungen erbringt“.

[88] Auskunft der indischen Regierung im Zusammenhang mit dem norwegischen Projekt für technische Zusammenarbeit zur Stärkung der Arbeitsaufsicht.

[89] Gesetz Nr. 28292 vom 20. Juli 2004 zur Änderung des Gesetzesdekrets Nr. 910, Allgemeines Gesetz über Arbeitsaufsicht und Arbeitnehmerschutz.

nehmen [90] legt Kontrollbesuche in 20 Prozent der registrierten Kleinstunternehmen als jährliches Inspektionsziel fest. In Chile sieht das Arbeitsgesetz [91] ein System mit nach der Anzahl der Beschäftigten eines Unternehmens gestaffelten Zwangsmaßnahmen vor. Dies erlaubt es, auch Kleinstunternehmen in die Arbeitsaufsicht einzubeziehen und Unternehmen mit weniger als zehn Arbeitnehmern mit Geldstrafen zu belegen. Diese Geldstrafen können (nur einmal pro Jahr) durch die obligatorische Teilnahme an Schulungsprogrammen über arbeitsrechtliche Fragen mit einer Höchstdauer von zwei Wochen ersetzt werden, die das Arbeitsministerium veranstaltet.

Hausangestellte

264. In Bezug auf spezifische Aspekte hauswirtschaftlicher Arbeit [92] ist festzustellen, dass die Arbeitsaufsicht in erheblichem Umfang im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen tätig wird. Mehrere Länder haben Maßnahmen eingeleitet, um illegale Hausarbeit zu verhindern und eine Überwachung durch die Arbeitsaufsicht zu ermöglichen. In Frankreich z. B. wurde das System der „Universellen Dienstleistungsschecks“ (Chèque Emploi Service Universel – CESU) eingeführt, um das Verfahren der Einstellung und Entlohnung von Hausangestellten zu vereinfachen. Die Arbeitnehmer werden mit Gutscheinen bezahlt, die die Arbeitgeber bei einer lokalen Bank kaufen können. Der Vorteil für sie ist, dass sie 50 Prozent der Gutscheinkosten von ihrer Einkommenssteuer absetzen können. Das System ermöglicht die Dokumentation der Abrechnung sowohl durch die Arbeitsverwaltung als auch durch den Arbeitgeber, der zur Aufbewahrung der Belege verpflichtet ist. Ähnliche Systeme gibt es in Finnland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz.

265. Im Fall der Hausangestellten ist es für die Arbeitsaufsichtsämter problematisch, einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit des freien Zutritts der Inspektoren zu einem Arbeitsplatz und der Unverletzlichkeit der Privatsphäre der Familie und ihrer Wohnung zu finden. Es gibt jedoch inzwischen eine Reihe praktischer Beispiele dafür, wie beide Anliegen berücksichtigt und die Durchsetzung von Vorschriften in Privathaushalten erleichtert werden können. In Brasilien zum Beispiel, wo das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung in Artikel 5 der Verfassung verankert ist, sind die Arbeitsinspektoren befugt, die Hausangestelltenregister zu überwachen. In Kanada entschied der Oberste Gerichtshof, dass selbst dann, wenn sich der Arbeitsplatz in einer Privatwohnung befindet, Kontrollen durch die Arbeitsaufsicht keine unangemessene Wahrnehmung von Inspektionsbefugnissen darstellen [93].

266. In der Verfassung von Uruguay heißt es: „Die Unverletzlichkeit der Wohnung ist unantastbar. Nachts darf sie niemand ohne die Zustimmung des Haushaltsvorstands betreten, und während des Tages nur auf ausdrückliche Anordnung eines zuständigen Richters in schriftlicher Form und in gesetzlich festgelegten Fällen“ [94]. Das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit kann Kontrollbesuche in Privatwohnungen durchführen, wenn ein Verdacht auf Verstöße gegen Arbeitsnormen und Sozialversicherungsvorschriften besteht; allerdings ist für solche Inspektionen eine richterliche Genehmigung

[90] Gesetz Nr. 28015 vom 3. Juli 2003.

[91] Dekret mit Gesetzeskraft Nr. 1 von 2005 zur Überarbeitung, Koordinierung und Systematisierung des Arbeitsgesetzes.

[92] Ausführlichere Informationen finden sich in IAA: *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, Bericht IV(1), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, S. 98 ff.

[93] *Comité paritaire de l’industrie de la chemise* v. *Potash* (1994) 2 SCR 406.

[94] Verfassung von Uruguay, 1967, Art. 11.

erforderlich [95]. Das Generalinspektorat für Arbeit und Soziale Sicherheit hat eine spezielle Abteilung geschaffen, die die Durchsetzung der Bestimmungen über hauswirtschaftliche Arbeit überwachen soll.

Arbeitskräfte in der Landwirtschaft

267. Auch für die Landwirtschaft gibt es spezifische Bestimmungen. Landwirtschaftliche Arbeit ist ein besonders wichtiger Aufgabenbereich für die Arbeitsaufsicht, nicht nur wegen ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung in vielen Ländern, sondern auch im Hinblick auf das Übereinkommen (Nr. 129) über Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969. In den Industrieländern richten sich die Aufsichtstätigkeiten in diesem Sektor in der Regel auf die Verhinderung nicht angemeldeter Arbeit (siehe unten) und auf die Überwachung der Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitern. Aus dem Landwirtschaftssektor werden zahlreiche Verstöße auf dem Gebiet der Kinder- und Zwangsarbeit gemeldet (siehe oben). Die Tatsache, dass landwirtschaftliche Arbeitsplätze häufig abgelegen sind und dass die eingesetzten Arbeitskräfte in vielen Fällen Saison- und Wanderarbeiter sind, behindert die Aufsichtstätigkeiten und erfordert gezieltere Maßnahmen, die jedoch in der Praxis selten stattfinden. Im Allgemeinen wird die Landwirtschaft in den meisten Ländern, einschließlich verschiedener Entwicklungsländer, von der Arbeitsaufsicht nicht ausreichend erfasst.

268. Um den Arbeitnehmern zu helfen, sich gegen ausbeuterische Beschäftigungspraktiken in diesem Sektor zu schützen, haben einige Länder (z. B. Italien und Norwegen) einschlägige Informationen für landwirtschaftliche Arbeitskräfte auf die Website ihrer Arbeitsaufsichtsämter gestellt , z. B. Hinweise zu Form und Inhalt von Arbeitsverträgen und Aufklärung über Rechte im Allgemeinen [96].

269. In manchen zentralisierten Aufsichtsbehörden gibt es eine eigene Abteilung für den Landwirtschaftssektor, wie z. B. im Arbeitsaufsichtsamt von El Salvador, dessen landwirtschaftliche Abteilung spezifische Verfahren anwendet, einschließlich einer vorläufigen, präventiven Inspektion, bei der keine Geldbuße verhängt werden darf [97]. In der Arabischen Republik Syrien gibt es in der Zentraldirektion für landwirtschaftliche Beziehungen eine Abteilung für Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, die ausschließlich die für diesen Sektor geltenden Rechtsvorschriften durchsetzt [98].

Ausfuhr-Freizonen

270. Selbst wenn die Arbeitsgesetze ausnahmslos auch für die Ausfuhr-Freizonen gelten, erfordert ihre Durchsetzung in diesen Zonen besondere Aufmerksamkeit, weil hier die wirksame Ausübung von Arbeitsaufsichtsfunktionen eine große Herausforderung darstellt. Der generelle Mangel an materiellen und personellen Ressourcen und an entsprechend ausgebildeten Arbeitsinspektoren sowie das Fehlen klarer rechtlicher Rahmenbedingungen, die ihnen die Befugnis geben würden, im allgemeinen Interesse zu handeln,

[95] Gesetz Nr. 18065 vom 15. Nov. 2006 über hauswirtschaftliche Arbeit, Abschn. 13.

[96] Siehe Website der norwegischen Arbeitsaufsichtsbehörde unter www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840.

[97] IAA: El Salvador labour inspection audit, 2009.

[98] Gesetz Nr. 56 von 2004 zur Regulierung der landwirtschaftlichen Beziehungen. Abschnitt 140 schreibt vor, dass die landwirtschaftlichen Arbeitsinspektoren in Bezug auf die Durchsetzung der Bestimmungen dieses Gesetzes den Status von Kriminalbeamten besitzen, und die Abschnitte 124 bis 139 legen die Befugnisse, Kompetenzen und Pflichten dieser Inspektoren fest.

gehören zu den Probleme, die in den meisten Ausfuhr-Freizonen besonders häufig anzutreffen sind [99].

271. Es ist eher selten, dass in Arbeitsaufsichtsämtern Gruppen von Arbeitsinspektoren auf Ausfuhr-Freizonen spezialisiert sind oder dass die Aufsichtsämter Programme und Kampagnen für Rechtsvollzug und Prävention in diesen Zonen durchführen.

272. In Asien und Lateinamerika finden sich einige wenige Beispiele für gezielte Maßnahmen in diesem Bereich. In Sri Lanka gibt es inzwischen ein Arbeitsaufsichtsamt in einer der Ausfuhr-Freizonen. In Honduras hat das Arbeitsaufsichtsamt eine mobile Einsatzgruppe geschaffen, die die verschiedenen Ausfuhr-Freizonen besucht und auf Anfragen der dort beschäftigten Arbeitnehmer reagiert. Die Absicht dabei war, die Arbeitsaufsicht zu den Arbeitnehmern zu bringen, sodass sie nicht deren Büros aufsuchen müssen, um Ansprüche anzumelden oder über ihre Rechte informiert zu werden. Daher unterzeichneten das Arbeitsaufsichtsamt und der Bekleidungshersteller-Verband (AHM) ein Protokoll, das den Zugang der Arbeitsinspektoren oder anderer öffentlicher Institutionen zu den Ausfuhr-Freizonen ein erleichtern soll. Ziel dieses Protokolls ist es, den Inspektoren Zugang zu dem Gelände der jeweiligen Zone zu gewähren, jedoch nicht zu den Fabriken, deren Vertreter selbst entscheiden müssen, ob sie die staatlichen Behörden empfangen wollen oder nicht. Die gleiche Initiative wird derzeit in Guatemala unternommen, wo auf zentraler Ebene eine spezielle Inspektionsstelle eingerichtet worden ist.

HIV/Aids

273. Die Arbeitsaufsichtsämter setzen sich auf verschiedenen Wegen mit den Auswirkungen von HIV/Aids in der Arbeitsstätte und den daraus folgenden Konsequenzen für die Aufsichtstätigkeiten auseinander, insbesondere unter Aspekten wie Diskriminierung und Prävention. Die jüngste IAO-Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids weist der Arbeitsverwaltung konkrete Aufgaben bei der Umsetzung von Arbeitspolitiken im Zusammenhang mit HIV/Aids zu. Dazu gehört u.a. die Ausarbeitung von Strategien und Programmen (insbesondere Ausbildungsprogrammen) zur Verhütung der HIV-Übertragung in der Arbeitsstätte durch die Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds.

274. Es gibt eine Reihe interessanter einzelstaatlicher Ansätze auf diesem Gebiet. In Namibia z. B. gibt der Nationale Kodex für HIV/Aids und Beschäftigung Orientierungshilfen und Anweisungen, die alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer berücksichtigen müssen, wenn sie die einschlägigen Bestimmungen des Arbeitsgesetzes betreffend HIV/Aids in der Arbeitsstätte anwenden. In Äthiopien hat das Ministerium für Arbeit und Soziales eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung der HIV/Aids-Aktivitäten eingesetzt. Diese Aktivitäten wurden verstärkt durch die Einrichtung einer Koordinierungsstelle innerhalb des Arbeitsaufsichtsamts, die für die Überwachung des HIV/Aids-Programms des Ministeriums verantwortlich ist [100]. Das Programm umfasst u.a. Aufklärungsforen, die Ausarbeitung eines Leitfadens auf der Grundlage des IAO-Leitfadens [101], verschiedene Kurse für die Ausbildung von Ausbildern und die Erarbeitung einer Prüfliste als Orientierungshilfe für Inspektionen speziell zu diesem Thema. Mehrere karibische Länder haben ähnliche Ausbildungsprogramme eingeführt, darunter Barbados, Belize, Jamaika, Suriname und Trinidad und Tobago. In Guyana z. B. hat das Ministerium für Arbeit, Sozialdienste und

[99] Weitere Informationen finden sich in IAA: *Good labour practice compilation of labour inspection practices and guidelines for effective labour inspections in EPZs* (Genf, Febr. 2010).

[100] IAA: Ethiopia labour inspection audit, 2009.

[101] IAA : Ein praxisorientierter Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit (Genf, 2001).

Soziale Sicherheit veranlasst, dass die HIV-Problematik durch das Arbeitsaufsichtsamt umfassend berücksichtigt wird und auch in die Ausbildungsmaßnahmen der Abteilung für Arbeitsschutz (LOSH) einbezogen wurde. Deren Mitarbeiter wurden dafür geschult, die Unternehmen bei der Konzeption und Durchführung von HIV-Maßnahmen und -programmen fachlich zu unterstützen. Außerdem wurde ein Software-Programm entwickelt, das die Abteilung dazu befähigen soll, die Umsetzung entsprechender Maßnahmen in den Unternehmen nachzuverfolgen.

Kasten 4.8
Arbeitsaufsicht und HIV/Aids in den Philippinen

1998 nahmen die Philippinen ein Gesetz zur Verhütung und Kontrolle von Aids an. Abschnitt 15 der dazugehörigen Durchführungsverordnung behandelt die HIV/Aids-Aufklärung in der Arbeitsstätte. Er sieht vor, dass jeder Arbeitgeber ein Informations- und Aufklärungsprogramm zu entwickeln, durchzuführen, zu bewerten und zu finanzieren hat, das allen Arbeitnehmern zur Verfügung steht. Die Verantwortung für die Überwachung und Bewertung dieser Programme übernimmt das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung (DOLE) in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium, während das Arbeitsaufsichtsamt für die Durchsetzung zuständig ist. Die Arbeitgeber sind gehalten, den Inspektoren Unterlagen und Materialien über ihre HIV/Aids-Aufklärungs- und Informationsprogramme zur Verfügung zu stellen, ihr Erhalt wird von den Inspektoren in den Prüflisten verzeichnet. In Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Arbeitsschutz, das dem Arbeitsministerium untersteht, spielen die Arbeitsinspektoren eine aktive Rolle. Das Zentrum fungiert als Gesamtkoordinator eines Interinstitutionellen Ausschusses, der sich mit Aids in der Arbeitsstätte befasst. Er wurde 1996 durch Verwaltungsverordnung Nr. 236 des Arbeitsministeriums geschaffen. Der Exekutivdirektor des Arbeitsschutzzentrums vertritt auch das Arbeitsministerium im Nationalen Aids-Rat der Philippinen.

Quelle: IAA: Philippines labour inspection audit, 2009.

Neue Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht in einer sich verändernden Welt

275. Die Welt der Arbeit ist von Natur aus veränderlich, vielgestaltig und trotz der Existenz von Arbeitsnormen unvorhersehbar. Hinzu kommen die Herausforderungen, die sich aus den konkreten technischen Anforderungen verschiedener Berufsfelder, dem Einsatz von Technologie und der Einführung neuer industrieller Prozesse ergeben. Mehr denn je sind Mechanismen gefragt, die es den Inspektoren erlauben, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten auf den neuesten Stand zu bringen. Sie müssen auch über die notwendige Flexibilität und Dynamik verfügen, um ihren Präventions-, Beratungs- und Durchführungsaufgaben gerecht zu werden, die in Artikel 3 (1) des Übereinkommens Nr. 81 und in Artikel 6 (1) des Übereinkommens Nr. 129 aufgeführt sind.

276. Als Ergebnis der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in den letzten zehn Jahren zeichnet sich ein zunehmender Trend ab, den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsinspektoren (insbesondere in Ländern, in denen der Arbeitsschutz den Schwerpunkt der Arbeitsaufsicht bildet) auf andere Themenfelder im Zusammenhang mit Arbeitsbeziehungen auszuweiten.

277. In den letzten Jahren vollzogen sich auf nationaler und internationaler Ebene weitreichende Veränderungen im Arbeits- und Sozialbereich. Auslöser dafür waren Entwicklungen wie die Alterung der Erwerbsbevölkerung, eine höhere Erwerbsbeteiligung von

Frauen, die Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit, Migrationsbewegungen [102], neue Formen der Arbeitsorganisation (Fernarbeit und Auslagerung von Dienstleistungen), die Setzung neuer globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung und ein neuer Umweltansatz (erneuerbare Energien und grüne Arbeitsplätze). Die Inspektoren waren dazu gezwungen, sich auf neue Prioritäten zu konzentrieren und sich mit neuen Untersuchungsmethoden und neuen Herausforderungen auseinanderzusetzen. Sie müssen nicht nur die Einhaltung von Normen überwachen und durchsetzen, sondern neuartige und höchst komplexe Risiken aufdecken, der Umgehung von Verantwortung in immer ausgefeilteren Ketten von Beschäftigungsverhältnissen nachgehen und sich mit der Existenz neuer Beschäftigungsformen vertraut machen, vor allem in Klein- und Mittelbetrieben.

278. Des Weiteren müssen die Arbeitsinspektoren der wachsenden Spezialisierung traditioneller Prozesse Rechnung tragen, die häufig mit der Anwendung von Robotik, Mikroelektronik, Telematik und Nanotechnologie einhergeht. Parallel dazu sind die Veränderungen in der Arbeitsorganisation zu berücksichtigen, insbesondere flexiblere Arbeitszeiten und der Einsatz von Informationstechnologie. Weitere wichtige Faktoren sind die stärker individualisierten Personalverwaltungssysteme, die mit obligatorischen Leistungszielen verknüpft sind. Diese Trends sind sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zu beobachten. In letzteren sind häufig Offshore-Unternehmen angesiedelt, die sich ihrer komplexen technologischen Prozesse rühmen, deren Verwaltungskontrollen jedoch unzureichend sind.

279. Zu den bereits genannten kommen neue Risiken für die Gesundheit der Arbeitnehmer hinzu, die zwar zum Teil bereits existierten, aber nicht als solche erkannt wurden (ultraviolette Strahlung z. B. [103]), sowie neue Pandemien wie die Vogelgrippe. Alle diese neu aufkommenden Probleme sollten von den Inspektoren in kohärenter Weise durch Prävention und Durchsetzung der Vorschriften angegangen werden, eine Aufgabe, die alles andere als einfach ist. Sie wird erschwert durch zusätzliche Probleme wie etwa die Auswirkungen von Stress und psychosozialen Risiken innerhalb des Unternehmens [104] (ein subjektives Element), die sich in Zeiten von Wirtschaftskrisen noch verschärfen.

280. Zusätzlich zu dem breiten Spektrum der oben genannten Risiken, das den Eindruck erweckt, jeder einzelne Inspektor müsste über Kenntnisse in vielen technischen Spezialbereichen verfügen, können sich die verschiedenen Faktoren überlappen und aufeinander einwirken. Es ist daher wichtig, dass ungeachtet der Kompetenz und technischen Komplexität, über die ein (spezialisiertes oder allgemeines) Arbeitsaufsichtsamt verfügt, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsumgebung jederzeit berücksichtigt werden. Die Strategie der Europäischen Gemeinschaft über Sicherheit und Gesundheitsschutz am

[102] M. Amable, J. Benach und V. Porthé: „La precariedad laboral y la salud de los inmigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?“ [Prekäre Arbeitsbedingungen und die Gesundheit der Einwanderer in Spanien: Was wissen wir und was sollten wir wissen?] in *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2007, Vol. 10, Nr. 1 (Barcelona).Die Autoren weisen darauf hin, dass Migranten durch den Verlust sozialer Netze und durch Sprachschwierigkeiten größeren Gesundheitsproblemen ausgesetzt sind als Einheimische. In der Tat ist der Anteil von Menschen mit schlechtem Gesundheitszustand unter den Einwanderern höher als unter der spanischen Bevölkerung. Sie leiden auch häufiger unter psychologischen Problemen, weil sie in der Regel in der Zeit unmittelbar nach ihrer Ankunft weniger Gebrauch von Angeboten der Gesundheitsversorgung machen.

[103] Von der EU in 36 Industriezweigen als karzinogen betrachtet. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: *Outlook 1: New and emerging risks in occupational safety and health* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009).

[104] Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) rechnet damit, dass Depressionen bis zum Jahr 2020 zur Hauptursache für Arbeitsunfähigkeit werden könnten. Siehe Europäische Kommission*: Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern: Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz*, KOM(2007)62 final (Brüssel, 21. Feb. 2007).

Arbeitsplatz empfiehlt, mit Vorrang die durch mehrere Faktoren bedingten Risiken zu untersuchen (z. B. Arbeitsorganisation und Gestaltung der Arbeitsplätze oder gleichzeitige Exposition gegenüber physikalischen Einwirkungen und chemischen Arbeitsstoffen) [105].

Kasten 4.9
Auswirkungen der Arbeitsintensität auf die Gesundheit

Aus einer neueren Europäischen Umfrage über die Arbeitsbedingungen geht hervor, dass Arbeitnehmer, die länger als sechs Monate Zeitarbeit leisten, den höchsten Anteil arbeitsbedingter Gesundheitsprobleme aufweisen (37 Prozent im Vergleich zur Gesamtzahl aller im Rahmen verschiedener Vertragsarten beschäftigten Arbeitnehmer). Zusätzlich zu der zeitlichen Befristung und höheren Intensität ihrer Arbeit sind sie physischen und umweltbezogenen Risiken ausgesetzt (länger als bei Zeitarbeitsverträgen von kürzerer Dauer), aber auch den psychologischen Auswirkungen des Arbeitsplatzdrucks. Außerdem sind sie wegen mangelnder Ausbildung stärker durch Arbeitsunfälle gefährdet.

Quelle: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*, Hintergrundpapier (2010).

Sicherheit und Gesundheit

281. In Anbetracht der neuen Faktoren, die die Gesundheit der Arbeitnehmer überall in der Welt beeinträchtigen, haben die Arbeitsaufsichtsämter damit begonnen, den herkömmlichen dreigleisigen Ansatz der Arbeitsaufsicht (Regulierung, Überwachung, Sanktionen) zu überdenken. Die Inspektoren schalten sich zunehmend in Strategien zur Risikoprävention in der Arbeitsstätte ein. Sie bemühen sich um die Weiterentwicklung und Umsetzung grundlegender Maßnahmen zur Gefahrenminderung und wirken direkt oder in beratender Funktion an Risikobewertungen mit. Der Arbeitsinspektor spielt heute eine proaktive und vorgreifende Rolle, indem er unmittelbar in der Arbeitsstätte tätig wird. Dies ist ein neuer und stärker systemisch geprägter Ansatz, der auf neuen Methoden für Risikomanagement und Risikoprävention im Rahmen des Arbeitsschutzes beruht (die im Übereinkommen Nr. 187 besonders hervorgehoben werden).

282. Um dieser neuen Rolle gerecht zu werden und einen möglichst großen Teil der Bevölkerung zu erfassen, nutzt die Direktion für Durchsetzungsprogramme (DEP), die Teil der Arbeitsschutzbehörde der Vereinigten Staaten (OSHA) ist, die Informationstechnologie zur Verbreitung von Leitlinien für eine verbesserte Einhaltung der Arbeitsschutznormen im ganzen Land. Die Direktion stellt Informationen in Form von Richtlinien und Interpretationen zur Verfügung, die erläutern, wie eine bestimmte Norm durch die Aufsichtsbeamten für Arbeitsschutz durchzusetzen ist und wie die Arbeitgeber sie zu erfüllen haben [106]. Ein ähnlicher Ansatz wird von der Arbeitsschutzbehörde des Vereinigten Königreichs (HSE) verfolgt, die Informationen in Form von Broschüren und einer Webseite veröffentlicht, z. B. zu dem Thema „Was ist beim Besuch eines Arbeitsschutzinspektors zu erwarten [107]?“

[105] Ebd., S. 15.

[106] www.osha.gov/dcp/index.html.

[107] www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm.

283. Der Sachverständigenausschuss der IAO hatte bereits 2009 in seiner Allgemeinen Erhebung über Arbeitsschutz [108] darauf hingewiesen, dass die präventiven Aufgaben der Arbeitsaufsichtsämter immer wichtiger werden. In Belgien z. B. legt das Arbeitsaufsichtsamt (*Direction Générale Contrôle et bien-être au travail*) seit jeher den Schwerpunkt auf technische Hilfe und Information und verhängt Sanktionen nur als letztes Mittel [109].

284. In mehreren Ländern steht die Tätigkeit des Arbeitsaufsichtsamts im Mittelpunkt der innerstaatlichen Arbeitsschutzpolitik. Dies ist auch in Dänemark der Fall, wo die Arbeitsumweltbehörde im Zeitraum 2005-12 durch Stichprobenkontrollen die Sicherheits- und Gesundheitsbedingungen in jedem Unternehmen des Landes untersuchen will. Entsprechend den Ergebnissen dieser Überprüfung, die auf der Website der Behörde veröffentlicht werden (www.at.dk), wird den Unternehmen ein „Smiley" verliehen. In Bulgarien beteiligt sich das Allgemeine Arbeitsaufsichtsamt systematisch an der Ausarbeitung von Arbeitsschutzmaßnahmen und -strategien [110].

285. Angesichts der Notwendigkeit einer ständigen und raschen Anpassung an technologische und wissenschaftliche Fortschritte und eine sich fortlaufend verändernde Welt der Arbeit bedarf es spezialisierter Arbeitsschutzinstitutionen in Bereichen wie Risikobewertung, medizinische Überwachung, Maschinenwesen, Akustik, Materialanalyse, Geräteprüfung, Zertifizierung von Maschinen und Verfahren, Erarbeitung technischer Normen und Verbreitung von Informationen. Obwohl die Verantwortung für Risikobewertung bei den Unternehmen liegt, erhalten sie häufig direkte Unterstützung durch die Arbeitsaufsicht. In Industrieländern ist ein solches Engagement weit verbreitet. In vielen Ländern planen die Aufsichtsämter Betriebsbesichtigungen auf der Grundlage der vorhandenen Risiken und der nationalen oder sektoralen Arbeitsschutzvorschriften. Die Europäische Beobachtungsstelle für Risiken hat eine interessante Prioritätenliste zusammenstellt [111].

286. Die Einbeziehung der Inspektoren in die Risikobewertung sieht z. B. der „Plan PREVEA" in Spanien vor [112]. Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten können auf freiwilliger Basis Unterstützung und technische Beratung durch Inspektoren zu Arbeitsschutzfragen in Anspruch nehmen. Voraussetzung ist die Planung präventiver Maßnahmen durch das betreffende Unternehmen, um Sicherheit und Gesundheitsschutz in der Arbeitsstätte zu verbessern, unter aktiver Beteiligung der Arbeitnehmervertreter. Wenn dieser Plan durchgeführt wird, können Sanktionen vermieden werden, unter der Bedingung, dass die Arbeitsschutzziele erfüllt werden und dass es nicht zu schwerwiegenden oder tödlichen Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten kommt. In Norwegen sind seit Beginn dieses Jahrzehnts für alle öffentlichen und privaten Unternehmen interne Kontrollen und die Durchführung von Präventionsmaßnahmen vorgeschrieben. An die Stelle detaillierter Inspektionen vor Ort ist ein systemorientierter Ansatz getreten. Schon 2001

[108] IAA: *Occupational safety and health*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 98 (General Survey, 2009).

[109] www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=834#AutoAncher1.

[110] IAA: General Survey, 2009, Abs. 98.

[111] Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU- OSHA's focal points*, Arbeitspapier 10 der Europäischen Beobachtungsstelle für Risiken (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009).

[112] Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Spanien: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009*.

zeigten sich erste Ergebnisse, mit Verbesserungen nicht nur bei den betriebsinternen Präventionsplänen (in 30 Prozent der Unternehmen), sondern auch im Hinblick auf eine bessere Arbeitsorganisation (in 37 Prozent der Unternehmen) [113].

287. Die Verhütung von Arbeitsunfällen und ihre Untersuchung gehören zu den seit langem bestehenden Herausforderungen für die Arbeitsaufsicht auf dem Gebiet der Sicherheit und Gesundheit, auch wenn sich hier bemerkenswerte Trends und neue investigative Techniken herausbilden. Bei einer Umfrage der EU-Arbeitsschutzbehörde (EU-OSHA) führten Unfälle die Liste der von europäischen Behörden 2009 zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse an (80 Prozent äußerten große oder eine gewisse Besorgnis), gefolgt von arbeitsbedingtem Stress (79 Prozent) und Erkrankungen des Bewegungsapparats [114] (78 Prozent). Fast 40 Prozent der Befragten zeigten sich besorgt über Gewalt oder Androhung von Gewalt, Einschüchterung und Belästigung [115]. Die Europäische Beobachtungsstelle für Risiken berichtet, dass die Unfallrate insgesamt seit 1998 rückläufig ist, dass dieser Rückgang jedoch bei Männern (21 Prozent) stärker ist als bei Frauen (14 Prozent) [116]. Besonders hoch ist die Unfallrate im Bausektor und in der Landwirtschaft, bei Jugendlichen ist sie sektorübergreifend höher. In Europa hat sich die Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007-12) das Ziel gesetzt, die Inzidenz von Arbeitsunfällen in der gesamten Europäischen Union um 25 Prozent zu reduzieren.

Umweltrisiken

288. Unter dem Gesichtspunkt von Sicherheit und Gesundheit erfordern Umweltrisiken, insbesondere wenn sie mit „grünen Arbeitsplätzen“ zusammenhängen, zunehmend einen spezifischen Ansatz von Seiten der Arbeitsaufsicht. Das Übereinkommen Nr. 129 hat bereits neue Perspektiven eingeführt und den Weg für Entwicklungen geebnet, die zu neuartigen, ganzheitlichen und kooperationsorientierten Aufsichtsverfahren mit einer Kombination aus Arbeits- und Umweltaspekten sowie zu neuen Arbeitsmethoden führen werden. In Brasilien z. B. engagiert sich die Regierung mit Unterstützung der IAO in einem Pilotprojekt im Bundesstaat Mato Grosso, das innovative Aufsichtsmethoden für grüne Arbeitsplätze fördern soll [117].

Psychosoziale Risiken

289. Die Arbeitsaufsicht befasst sich heute auch mit psychosozialen Risiken, Stress und Gewalt am Arbeitsplatz. Europäische Unternehmen, die im Rahmen der genannten EU-OSHA-Umfrage angeben sollten, als wie gravierend sie diese „neuen“ Risikoformen (insbesondere Stress) wahrnehmen, stuften sie um einen Prozentpunkt geringer ein als Arbeitsunfälle. Die Konzentration von Aufgaben auf eine kleine Belegschaft, verbunden mit dem derzeit drohenden Arbeitsplatzverlust, bewirkt einen erheblichen Anstieg von Ängsten und Herz-Kreislauf-Erkrankungen und damit einen hohen Krankenstand. Die Situation verschärft sich weiter, wenn Mitarbeitern, die zunächst nicht betroffen waren,

[113] IAO/IALI: *Labour inspection and occupational safety and health management systems*, Zusammenfassender Bericht des gemeinsamen IAO/IALI-Symposiums, Düsseldorf, Mai 2001.

[114] Zwar gibt es zahlreiche Faktoren, die zu Erkrankungen des Bewegungsapparats beitragen, aber in der Hauptsache sind sie das Ergebnis repetitiver Tätigkeiten, häufig verbunden mit körperlichem Kraftaufwand.

[115] EU-OSHA: *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks: Summary*.

[116] www.osha.europa.eu/en/new_eustrategy/.

[117] Im Rahmen der Ministerialverordnung Nr. 546 vom 11. März 2010, die die Tätigkeit der Arbeitsaufsicht durch eine Kombination von Planung und Evaluierung regelt.

neue, zusätzliche Aufgaben aufgebürdet werden. Hier vollzieht sich also eine Kettenreaktion, die trotz ihrer großen Bedeutung in vielen Ländern anscheinend nicht erkannt und angegangen wird [118]. Viele Unternehmen, die sich der Dimension des Problems bewusst sind, haben präventionsorientierte Managementsysteme eingeführt, allerdings in der Regel als interne Programme, die auf Verhandlung und Dialog setzen [119].

290. Die Einschätzung psychosozialer Risiken ist heute in ganz Europa verbreitet, sie ist zwingender Bestandteil der allgemeinen Risikobewertung, an der die Arbeitsaufsicht häufig beteiligt ist. Die Aufsichtsämter in der Region haben verschiedene konkrete Maßnahmen erarbeitet. In Deutschland z. B. erstellt der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) seit März 2009 Handbücher und Prüflisten für Inspektoren, und er hält Schulungskurse ab, um die psychosozialen Risiken in die Aufsichtsverfahren der Bundesländer einzugliedern [120]. Dänemark hat Psychologen als Aufsichtsbeamte ernannt, und das Arbeitsaufsichtsamt gibt seit 2000 eine Publikation mit dem Titel „Übersicht über das psychosoziale Umfeld“ heraus, die die Öffentlichkeit über den Umgang mit solchen Risiken informiert und als Handbuch für Inspektionen dient [121].

Schutzbedürftige Gruppen

291. Die Veränderungen in der Welt der Arbeit wirken sich auch auf die Arbeitsbedingungen schutzbedürftiger Gruppen aus. Für sie müssen gezielte Programme und Aufsichtskampagnen durchgeführt werden, um die besonderen Risikofaktoren, denen sie ausgesetzt sind, anzugehen. In Europa werden mehrere Initiativen in dieser Richtung unternommen. Z. B. gibt es in Österreich ein Programm für altersgerechte Arbeitsbedingungen, das u.a. spezielle Fördermaßnahmen der Arbeitsinspektion zugunsten älterer Arbeitnehmer vorsieht. Mehrere Länder haben Programme eingeleitet, die die Probleme junger Menschen in spezifischen Sektoren ermitteln und beheben sollen (z. B. Australien, Dänemark, Griechenland, Italien, Neuseeland, Portugal und Spanien).

Kasten 4.10
Arbeitsinspektion und Jugend in Österreich

Die österreichische Arbeitsinspektion entwickelt derzeit verschiedene Projekte, die sich mit Problemen arbeitender Jugendlicher befassen, vor allem unter dem Gesichtspunkt von Sicherheit und Gesundheit. In den letzten sechs Jahren wurden mehr als 11 Projekte in Zusammenarbeit mit Jugendlichen, Schulen und Unternehmen durchgeführt. 1999 lancierte die Arbeitsinspektion die „Team4Kids“-Initiative, die darauf abzielt, Jugendliche durch Bildung und Ausbildung auf das Arbeitsleben vorzubereiten und eine Kultur der Sicherheit und Gesundheit zu fördern, sowohl bei den Jugendlichen selbst als auch in Berufsschulen, Berufsberatungsstellen und Arbeitsstätten.

Quelle : www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe_start.pdf.

292. In Dänemark organisiert die Arbeitsaufsicht seit Anfang der 1990er Jahre Aktivitäten für junge Menschen, die Inspektionskampagnen, Informationsmaterialien und Auf-

[118] In Europa z. B. werden diese Risiken nur in Belgien, Finnland, den Niederlanden und Norwegen ausdrücklich in der Gesetzgebung definiert, während sie in den Definitionen, die in Frankreich, Italien und Spanien verwendet werden, nur implizit enthalten sind.

[119] Zum Beispiel die jüngsten Verhandlungen bei Danone in Frankreich.

[120] K. Seiler: „Psychosocial risks at work – An advanced labour inspection approach of the German Laender“, Powerpoint-Präsentation, 23. Nov. 2009.

[121] J. Graversgaard: „Key role of labour inspection: How to inspect psychosocial problems in the workplace?“, in S. Iavicoli (Hrsg.): *Stress at work in enlarging Europe* (Rom, Nationalinstitut für Arbeitsschutz und Prävention, 2004).

klärungsprogramme in Schulen umfassen. In den Niederlanden werden Unternehmen, die Jugendliche in Ferienjobs beschäftigen, jährlich kontrolliert. 25 Prozent der Inspektoren werden in dieser Periode für „Jugend"-Inspektionen eingesetzt, schätzungsweise 1.500 bis 2.000 Arbeitsstätten werden jedes Jahr besichtigt [122].

293. Ähnliche Kampagnen zielen auf die unregulierte Wirtschaft und auf ausländische Arbeitskräfte. Migration stellt die Aufsichtsämter überall vor große Herausforderungen. In den Vereinigten Arabischen Emiraten wurde angesichts der hohen Zahl von Arbeitsmigranten 2007 ein Lohnschutzmechanismus eingerichtet, der eine elektronische Überwachung der Lohnzahlung an ausländische Arbeitnehmer sicherstellt [123]. Durch das Ministerialdekret Nr. 788 von 2009 wurde der Lohnschutz systematisiert und ein Amt für Lohnschutz eingerichtet. Mit einem Team von Inspektoren, die über die gleichen Befugnisse verfügen wie andere Arbeitsinspektoren, überwacht das Amt die ordnungsgemäße Zahlung von Löhnen durch Banküberweisung. Obwohl dieses System nicht alle Arbeitnehmer erfasst, stellt es einen interessanten Ansatz auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht dar.

Das Arbeitsverhältnis

294. Neue Beschäftigungsformen, Auslagerung von Tätigkeiten und komplexe Lieferketten haben die täglichen Aufgaben der Inspektoren weiter erschwert. Sie erfordern wohlüberlegte Ansätze, die Erhebung von Daten und Informationskampagnen unter Einbeziehung der Sozialpartner, der Medien und spezialisierter Institutionen. Die weit verbreitete Praxis der „indirekten Beschäftigung" durch ein kompliziertes Netz von Abkommen mit Dienstleistungsunternehmen, manchmal sogar in einem anderen Land, sodass die Beschäftigten häufig nicht wissen, wer ihr eigentlicher Arbeitgeber ist, macht es den Inspektoren schwer, Rechtsvorschriften durchzusetzen. Kompliziert ist ihre Aufgabe auch dann, wenn Vermittlungsagenturen beteiligt sind. Nach Aussage des IAA „ist die Lage noch prekärer, was ein Einschreiten von Arbeitsinspektoren bei objektiv mehrdeutigen oder verdeckten Arbeitsverhältnissen betrifft [124]".

295. Innovative Programme für Information, Aufklärung, Berufsberatung und Interessenvertretung spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, die Einhaltung von Rechtsvorschriften und Kollektivvereinbarungen durchzusetzen. Zu diesem Zweck müssen sich die Arbeitsaufsichtsämter mit vielfältigen Instrumenten ausrüsten, einschließlich Lehrmaterialien, Leitlinien und Prüflisten, um die Kompetenzen der Inspektoren und ihre Fähigkeit zur wirksamen Behebung von Problemen im Zusammenhang mit verdeckten oder mehrdeutigen Arbeitsverhältnissen zu verbessern.

296. In Spanien z. B. war die hohe Unfallquote im Bausektor, die zum Teil auf die weitverbreitete Praxis der Leiharbeit zurückzuführen war, Anlass für die Einführung eines Gesetzes über Leiharbeit im Bauwesen [125]. Das Gesetz beschränkt die Zahl der Ebenen von Unterverträgen und legt Bedingungen für die Subunternehmer fest, um so die Transparenz im Bausektor zu gewährleisten. Es definiert u.a., was Auftragnehmer, Leiharbei-

[122] Niederlande: *Report on the practical implementation of Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work,* unter www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en.

[123] Durch Kabinettsverordnung Nr. 133/1 von 2007.

[124] IAA: *Das Arbeitsverhältnis*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, Juni 2006, Abs. 67. Siehe auch G. Casale (Hrsg.): *The employment relationship: A comparative overview* (Oxford, Hart Publishing, 2001).

[125] Gesetz Nr. 32/2006 vom 18. Oktober 2006 zur Regelung der Leiharbeit im Bausektor.

ter und selbständig Erwerbstätige sind, legt Pflichten und Verantwortlichkeiten fest und schreibt Zwangsmaßnahmen bei Nichteinhaltung vor.

297. In Finnland gibt es detaillierte Rechtsvorschriften, die den Arbeitgeber dazu verpflichten, den Arbeitnehmer über die wichtigsten Bestimmungen seines Vertrags zu informieren. Arbeitnehmer, die keine Auskunft über ihre Beschäftigungssituation erhalten und sich selbst als Beschäftigte betrachten, können bei der zuständigen Behörde Beschwerde einlegen [126].

298. In Singapur [127] gibt es keine Einzelvorschrift eines Gesetzes, mit deren Hilfe zwischen einem Arbeitsvertrag und einem Vertrag zur Erbringung einer Dienstleistung unterschieden werden kann, obwohl das Ministerium für Arbeitskräfte auf seiner Website eine Reihe von Kriterien zur Feststellung der Existenz eines Arbeitsverhältnisses aufführt. In manchen Ländern, darunter einige lateinamerikanische (z. B. Chile), wird die Aufgabe der Inspektoren dadurch behindert, dass in Fällen, in denen die Existenz eines Arbeitsverhältnisses direkt oder indirekt nachgewiesen werden muss, nur das Arbeitsgericht befugt ist, eine solche Festzustellung zu treffen.

Auswirkungen der jüngsten Wirtschaftskrise

299. Die jüngste globale Wirtschaftskrise hat alle Sektoren getroffen und deutlich sichtbare soziale Folgen nach sich gezogen [128]. Neben dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt kam es zu raschen, sich zunehmend verstärkenden Veränderungen bei bestimmten Indikatoren, die unmittelbaren Einfluss auf die Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsämter (auf ihre eigene Arbeit sowie auf die von ihnen zu überwachenden Arbeitsbedingungen) und daher auf ihre Fähigkeit haben, durch den Schutz der Arbeitnehmer und die ordnungsgemäße Anwendung von Gesetzen soziale Stabilität zu garantieren.

300. Die Inspektoren müssen auch für die rasche Anwendung der neuen Präventions- und Beratungsinstrumente und Zwangsmaßnahmen sorgen, die auf einen neuen und unerwarteten Kontext zugeschnitten sind, in dem sich einige der ihnen schon bekannten Probleme verschärft haben (Ermittlung neuer Arbeitsverhältnisse und Zunahme verschiedener Formen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit) [129]. Obwohl die sozialen Folgen während der Krise selbst und in der ihr vorausgehenden Periode ähnlich waren, gab es bei den ergriffenen Gegenmaßnahmen erhebliche Unterschiede. Länder wie Italien, Portugal und die Vereinigten Staaten haben während der letzten beiden Jahre den Personalbestand und/oder die Haushalte aufgestockt, um die Rolle der Arbeitsaufsicht, die in diesem Kontext als entscheidend wichtig gilt, zu stärken. Umgekehrt wurden in einigen Ländern Haushaltskürzungen vorgenommen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeiten hatten. In Schweden wurden im Bereich des Arbeitsschutzes zwischen 2006 und 2010 Stellen und Haushaltsmittel um 31 Prozent gekürzt (für Inspektionen oder ähnliche Aufgaben standen 167 Personen weniger zur Verfügung). Diese Einschnitte wirkten sich auch auf die berufliche Weiterbildung und die Finanzierung von

[126] Gesetz Nr. 55/2001 über Arbeitsverträge, geänderte Fassung, Kap. 2, Abschn. 4.

[127] Auskunft der Regierung.

[128] Weitere Informationen über die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsaufsicht finden sich in IAA: *The global economic and social crisis and its impact on labour inspection systems*, LAB/ADMIN-Dokument (Genf, 2009).

[129] Weitere Informationen finden sich in IAA: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, Bericht an die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, 20.-21. Apr. 2010 (Genf, April 2010), S. 53-56.

Kommunikations- und Ausbildungskampagnen aus, außerdem führten sie zu einem Stellenabbau bei den administrativen Unterstützungsdiensten. Das Resultat war ein Rückgang der Zahl der Inspektionen seit 2006, während die Zahl der Verstöße und Präventionsmaßnahmen gleich blieb [130]. Auch in Spanien und im Vereinigten Königreich wurden Haushaltskürzungen vorgenommen.

301. In vielen Ländern haben die Arbeitsaufsichtsämter als unmittelbare Konsequenz aus der Krise ihre Tätigkeit neu ausgerichtet und verstärkt. In Spanien verzeichnete die Arbeitsaufsicht eine Zunahme der administrativen Verfahren bei geplanten Belegschaftsanpassungen wegen Schließung oder Verkleinerung von Unternehmen um fast 300 Prozent im Vergleich zu 2007 [131]. Es hat sich als notwendig erwiesen, Programme neu auszurichten und die monatlichen Arbeitspläne zu verändern, um den aktuellen Bedürfnissen gerecht zu werden. In Argentinien wurde der Nationalplan zur Regularisierung der Arbeit (siehe unten) durch Fluktuationen in der Wirtschaft beeinträchtigt. Die Arbeitsaufsicht sah sich daher gezwungen, Schritte zu unternehmen, um Ergebnisse zu garantieren und ein optimales Regularisierungsniveau aufrechtzuerhalten.

302. Andere Länder haben ihr Arbeitsaufsichtssystem überarbeitet und seine Organisation und Zusammensetzung erheblich verändert. In Irland z. B. gibt es das traditionelle Aufsichtsamt für Arbeitsschutz [132], das entsprechend Abschnitt 34 des Gesetzes von 2005 über Sicherheit, Gesundheit und Wohlergehen bei der Arbeit [133] die Arbeitsschutzbehörde bei bestimmten allgemeinen Aufgaben unterstützt. Parallel dazu wurde im Rahmen des Gesetzes über die Einhaltung der Beschäftigungsvorschriften vom 18. März 2008 die neue Nationale Behörde für Arbeitnehmerrechte (NERA) eingerichtet. Im Einklang mit der nationalen Partnerschaftsvereinbarung „Towards 2016“ verfolgt sie das Ziel, die Einhaltung der Arbeitsgesetze durch eine verstärkte administrative Koordinierung mit den Steuer-, Zoll-, Arbeitsschutz- und Polizeibehörden und durch gemeinsame Inspektionen mit ihnen zu verbessern. Diese Reform ermöglichte die Einstellung zusätzlicher Inspektoren (Erhöhung der Gesamtzahl von 31 auf 90), denen umfangreichere präventive Befugnisse, aber nur geringe Sanktionsbefugnisse übertragen wurden. Für Förderungs- und Aufklärungsaktivitäten mit Blick auf die Durchführung und Einhaltung von Vorschriften wurde ein Budget von 750.000 Euro bereitgestellt.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit

303. Zu den besonders deutlich spürbaren Auswirkung der Krise gehörte die Ausweitung prekärer Arbeit. Sie führte zu neuen Formen von Arbeitsverhältnissen und einer starken Zunahme nicht angemeldeter Arbeitskräfte, die nicht in allen Fällen von den vorhandenen Rechtsvorschriften erfasst werden. In den letzten Jahren wurden zahlreiche arbeitsrechtliche Reformen durchgeführt, um Durchsetzung und Einhaltung zu verbessern. Beispiele sind das Gesetz von 2008 über Arbeitsaufsicht in Bulgarien und das

[130] Auskunft der Regierung.

[131] Siehe Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Spain: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009* [Jahresbericht des Aufsichtsamts für Arbeit und Soziale Sicherheit], a.a.O.

[132] Die Arbeitsaufsicht ist auf mehrere Durchführungsbehörden aufgeteilt, die wenige Verbindungen untereinander haben, eine Struktur, die für die englischsprachigen Länder typisch ist. Siehe M. Piore: „Looking for flexible workplace regulation in Latin America and the United States“, Vorlage für die Konferenz über die Anwendung von Arbeitsnormen: Eine Vergleichsperspektive, Buenos Aires, Nov. 2005.

[133] Gesetz von 2005 über Sicherheit, Gesundheit und Wohlergehen bei der Arbeit (Nr. 10 von 2005).

Gesetz von 2008 über staatliche Arbeitsaufsicht in Lettland [134]. Weitere Reformen richteten sich auf die Überarbeitung der Regeln für die Feststellung eines Arbeitsverhältnisses, z. B. das Gesetz zur Revision des Arbeitsgesetzes in Portugal (Nr. 7/2009 vom 12. Februar 2009), das Änderungen zur Erleichterung von Inspektionen einführte.

304. Das Vorgehen gegen nicht angemeldete Arbeit ist Teil einer umfassenderen Strategie zur Bekämpfung undokumentierter Arbeit im Allgemeinen und umfasst auch verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen. Diese Aufgabe sollte jedoch nicht dazu führen, dass der Arbeitsinspektor zum Vollzugsbeamten der Migrationspolizei wird [135]. Die Arbeitsinspektoren werden häufig aufgefordert, mit Strafvollzugs- oder Einwanderungsbehörden zusammenzuarbeiten, um die Situation von ausländischen Arbeitskräften und Arbeitsmigranten zu überwachen. Eine solche Zusammenarbeit sollte mit Vorsicht erfolgen und nicht aus den Augen verlieren, dass das Hauptziel der Arbeitsaufsicht der Schutz der Rechte und Interessen aller Arbeitnehmer und die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen ist [136]. Arbeitsaufsichtsämter, die gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vorgehen wollen, sehen sich mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert, die weitgehend den beim Kampf gegen Zwangsarbeit auftretenden Schwierigkeiten ähneln. Im Allgemeinen sind die rechtlichen Zuständigkeiten und die Kapazitäten der Aufsichtsämter auf diesem Gebiet begrenzt.

305. Um die mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zusammenhängenden Probleme zu bewältigen, haben die öffentlichen Behörden verschiedene Schritte unternommen, die die Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsämter erleichtern sollen. In manchen Fällen lag der Schwerpunkt auf vorbereitenden und präventiven Maßnahmen, wie sie beispielsweise in Italien durch den Nationalausschuss für die Formalisierung irregulärer Erwerbstätigkeit oder in Irland durch die Gruppe zur Überwachung der Schattenwirtschaft unternommen werden [137]. Außerdem wurden Informations- und Aufklärungskampagnen durchgeführt. In Schweden verfolgte das ID06-Projekt im Bausektor [138] einen ähnlichen Ansatz. Durch die Vorschrift, dass alle auf Baustellen tätigen Arbeitskräfte sich registrieren lassen und Ausweise mit sich führen müssen, erwies es sich als wirksames Instrument zur Überwachung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit,. Ähnliche Maßnahmen wurden in Finnland, Italien und Norwegen eingeführt [139].

306. In die gleiche Richtung zielt Abschnitt 52a des finnischen Arbeitsschutzgesetzes vom Februar 2006 [140], der vorschreibt, dass die Verantwortlichen für Baustellenaufsicht sicherstellen müssen, dass jeder, der auf einer Baustelle arbeitet, einen Lichtbildausweis besitzt und vorzeigen kann. Andere Maßnahmen dieser Art richten sich an Gruppen, die (allerdings nur unter Arbeitsschutzaspekten) als besonders gefährdet gelten, z. B. in Neuseeland, wo für Arbeitnehmer in der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre ein „Sicherheits-

[134] Bulgarien: Gesetz vom 24. Nov. 2008 über Arbeitsaufsicht; Lettland: Gesetz vom 19. Juni 2008 über die staatliche Arbeitsaufsicht.

[135] Weitere Informationen über nicht angemeldete Erwerbstätigkeit finden sich in IAA: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 7 (Genf, 2010).

[136] IAA: General Survey, 2006, Abs. 161.

[137] Website der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) unter www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm, und www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm.

[138] www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm.

[139] Eurofound. Siehe auch OECD: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Paris, 2000).

[140] Gesetz Nr. 44 von 2006 über die Durchsetzung des Arbeitsschutzes und die Zusammenarbeit beim Arbeitsschutz in Arbeitsstätten.

pass“ [141] ausgestellt wird, der sowohl Sicherheits- als auch Vertragsaspekte berücksichtigt. Australien hat ebenfalls ein solches Programm eingeführt [142], dass sich am kanadischen „Safe Communities“-Modell orientiert.

307. In der Schweiz hat das Bundesgesetz vom 17. Februar 2005 über Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, das seit 1. Januar 2008 in Kraft ist, die Belastung der Arbeitsinspektorate in den Kantonen durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit erhöht (bis Juli 2010 waren bereits 9.000 Überprüfungen durchgeführt worden). Mit diesem Gesetz wurde ein neues Arbeitsaufsichtsorgan auf kantonaler Ebene mit neuen investigative Befugnissen eingerichtet. Gleichzeitig wurde ein neuer Bußgeldkatalog aufgestellt, der sowohl höhere Geldstrafen als auch den Ausschluss von für schuldig befundenen Unternehmen von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen oder vom Erhalt von Subventionen vorsieht. Die Namen der Unternehmen, die sich nicht an Vorschriften halten, werden auch im Internet veröffentlicht. Diese neue Inspektionsstelle arbeitet parallel zu den traditionellen Inspektoraten für Sicherheit, Gesundheit und Arbeitsbedingungen. Hinsichtlich der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit spielt die neue Inspektionsstelle eine Schlüsselrolle bei der Abstimmung mit anderen öffentlichen Stellen (Polizei, Arbeitsvermittlung, Sozialversicherungen, Zoll- und Steuerbehörden).

308. In den Niederlanden wurden im März 2010 verschiedene Stellen (Arbeitsaufsichtsamt, Sozialer Ermittlungs- und Untersuchungsdienst, Inspektionsdienst für Arbeit und Einkommen) unter der Aufsicht eines Generalinspekteurs innerhalb des Ministeriums für Soziales und Beschäftigung zusammengeführt. Diese Maßnahme ist das Ergebnis von Veränderungen bei der Überwachung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, die 2003 eingeleitet und durch die aktuelle wirtschaftliche Lage beschleunigt wurden [143].

309. Die Erhebung und der Einsatz statistischer Daten ist eine gängige Strategie im Kampf gegen illegale Arbeit. In Belgien wurden verschiedene Datenbanken zusammengelegt, die sich als wertvolles Instrument für die Aufdeckung, Verhinderung und Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit erwiesen haben [144].

310. Da die Gesamtzahl der Arbeitsinspektoren in vielen Fällen begrenzt ist, wurden neue integrierte Methoden für die Aufdeckung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit entwickelt, die Informationen aus anderen Quellen oder von anderen Verwaltungsstellen nutzen, die auf den ersten Blick nichts mit Arbeitsfragen zu tun haben. Zu diesem Zweck haben einige Länder Indikatoren erstellt, um zusätzlich zu anderen Informationsquellen die aus verschiedenen Datenbanken stammenden Informationen zu vergleichen und zu überprüfen. Spanien z. B. hat eine kreative Methode entwickelt, um nicht angemeldete saisonale Arbeit während der Orangen- und Traubenernte zu ermitteln: Arbeitsinspektoren vergleichen die landwirtschaftliche Fläche mit den Arbeitsstunden während der Vor-

[141] www.safecommunities.org.nz/p2s/gen.

[142] www.safework.sa.gov.au/youth/fom_passport.jsp.

[143] In den Niederlanden ging die Zahl der Arbeitsschutzinspektoren zwischen 2003 und 2006 um 4 Prozent zurück. Dies ist jedoch nicht auf die gleichzeitige Erhöhung der Zahl der für Betrugsbekämpfung zuständigen Inspektoren zurückzuführen (179 im Jahr 2006, eine Steigerung um mehr als 30 Prozent im gleichen Zeitraum), sondern vielmehr auf eine Umorganisation, bei der die technischen Inspektoren in multidisziplinären Gruppen zusammengefasst wurden, die mit anderen Ad-hoc-Experten zusammenarbeiten.

[144] Es handelt sich um DIMONA (*Déclaration Immédiate/ONmiddellijke Aangifte*), das elektronische Registrierungssystem des Nationalen Amtes für Soziale Sicherheit, um LIMOSA (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief*), das internationale Migrationsinformationssystem, sowie um OASIS (*Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale*), die Betrugsbekämpfungsorganisation der Dienststellen für Sozialaufsicht. Die neue Datenbank wurde 2001 als Teil eines gemeinsamen Betrugsbekämpfungsprojekts geschaffen.

jahresernte und der Anzahl der Arbeitskräfte, die jeden Monat in der Datenbank der Sozialversicherung registriert werden. Bei Diskrepanzen zwischen diesen Zahlen können die Arbeitgeber aufgefordert werden, weitere Unterlagen vorzulegen, einschließlich Arbeitsverträgen. Wenn dies das Problem nicht löst, kann eine Inspektion durchgeführt oder der Arbeitgeber zu einem Gespräch mit dem Arbeitsaufsichtsamt einbestellt werden. Aufgrund dieses Ansatzes ist die Zahl der in den Datenbanken der Sozialversicherung registrierten Arbeitnehmer zwischen 2007 und 2009 um 217 Prozent gestiegen, während sich die Zahl der Anträge auf Arbeitsgenehmigungen um 50 Prozent erhöht hat [145].

311. In mehreren Ländern Lateinamerikas wurden Pläne und Kampagnen zur Regularisierung nicht angemeldeter Arbeitskräfte eingeleitet. In Argentinien führen das Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Soziale Sicherheit, die Bundesverwaltung für Staatseinnahmen (AFIP) und die Arbeitsbehörden der Provinzverwaltungen den bereits genannten Nationalplan zur Regularisierung von Arbeit (PNRT) gemeinsam durch, unter Einbeziehung des Bundesrats für Arbeit. Der 2003 eingeleitete Plan soll angemessene Arbeitsbedingungen gewährleisten und die Aufdeckungs- und Abhilfemaßnahmen bei Nichteinhaltung von Arbeits- und Sozialversicherungsvorschriften verbessern. Zu seinen Zielen gehört die Registrierung früher nicht erfasster Arbeitskräfte in den Systemen der Sozialen Sicherheit und die Durchführung dieser Registrierung durch die Arbeitgeber auf freiwilliger Basis. Außerdem macht er auf die durch nicht angemeldete Arbeit verursachten Probleme und auf die Vorteile der Regularisierung aufmerksam. Die Ergebnisse waren positiv: Zwischen Mitte 2002 und Mitte 2009 ist die Registrierung der Beschäftigten im Privatsektor um 64 Prozent gestiegen [146]. 2009 wurde als Reaktion auf die Krise ein neuer Regulierungsrahmen festgelegt, der staatliche Zuschüsse zu Arbeitgeberbeiträgen und Erleichterungen für die Regularisierung von Arbeitskräften vorsieht.

312. Seit 2008 gibt es in Peru den „Plan Reto". Es handelt sich um ein Programm zur Regularisierung nicht angemeldeter Arbeitskräfte durch eine Kombination aus Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Durchführung von Inspektionen in bestimmten Tätigkeitsbereichen, in denen das Risiko irregulärer Beschäftigung besteht. Eines der Ziele des Programms ist die Aufnahme der Arbeitskräfte in ein elektronisches Lohnabrechnungssystem [147].

313. Die Arbeitsprogramme mancher Aufsichtsämter basieren auf einer Strategie bzw. einer Politik zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. In Bulgarien wurde dies in den Strategischen Aktionsplan 2008-10 des Arbeitsaufsichtsamts aufgenommen. In anderen Ländern wie Frankreich, Italien, Litauen, Polen, Portugal und Ungarn wird nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zunehmend in die jährlichen Pläne und Programme der Arbeitsaufsicht eingegliedert. In Belgien werden für jeden Inspektor quantitative Inspektionsziele festgelegt, mit Schwerpunkt auf nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Außerdem wurde eine nationale Strategie zur Bekämpfung von Sozial- und Steuerbetrug ausgearbeitet.

314. Parallel dazu hat sich für die Inspektoren die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern als unerlässlich erwiesen, sowohl im Rahmen von Partnerschaftsvereinbarungen in bestimmten Sektoren mit einem hohen Anteil nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit (z. B.

[145] Auskunft des Arbeitsministeriums. Siehe auch R. Aragón Bombin: „Labour inspectorates' collaboration in a globalized world: The twenty-first century challenges", Präsentation vom Okt. 2009, verfügbar auf der LAB/ADMIN-Website, unter www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm.

[146] Daten des im Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Soziale Sicherheit angesiedelten Observatoriums für Beschäftigung und Wirtschaftsdynamik (OEDE), basierend auf Verwaltungsunterlagen der Sozialversicherungen.

[147] Auskunft der Regierung.

in Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Irland und Italien) als auch durch gemeinsame Informations- und Sensibilisierungskampagnen zu diesem Thema (z. B. in Dänemark und Portugal).

315. In anderen Ländern beteiligen sich die Sozialpartner an der Konzeption entsprechender Programme und Tätigkeiten sowie an der Ausarbeitung von Inspektionsplänen. Dies ist in Litauen der Fall, wo die Sozialpartner im Rahmen von Konsultationen innerhalb des Nationalen Dreigliedrigen Rates an der Planung von Maßnahmen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit mitarbeiten.

316. Für den Umgang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit benötigen die Arbeitsinspektoren eine gezielte Ausbildung zu dem Phänomen im Allgemeinen und zu den spezifischen Sektoren, in denen es in dem jeweiligen Land am häufigsten auftritt. In den europäischen Ländern wird dieser Bedarf zunehmend erkannt. So nahmen Länder wie Frankreich, Italien, Portugal und Ungarn eine solche Ausbildung in die Einweisungsprogramme für Inspektoren auf.

Grenzüberschreitende Inspektionen

317. In diesem Kontext zeichnet sich seit ungefähr 20 Jahren eine Tendenz zu koordinierten gemeinsamen Inspektionstätigkeiten ab, zweifellos ein Resultat der regionalen Integrationsprozesse und der aufkommenden Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen. Nicht nur im Rahmen öffentlicher Arbeiten in Grenzregionen haben sich gemeinsame oder koordinierte grenzüberschreitende Inspektionen zur Standardpraxis entwickelt. Dies gilt für Luxemburg, das die deutschen Behörden (Finanz- und Arbeitsaufsichtsämter) regelmäßig zur Durchführung gemeinsamer Inspektionen in den Grenzgebieten einlädt, vor allem auf Baustellen und in anderen Bereichen mit einem hohen Anteil entsandter Arbeitnehmer. Neben diesen koordinierten Inspektionen ist seit Anfang der 1990er Jahre eine erhebliche Zunahme bilateraler Kooperationsvereinbarungen zwischen Arbeitsaufsichtsämter zu verzeichnen, insbesondere in Europa [148]. In den meisten Fällen basieren sie auf der EU-Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringungen von Dienstleistungen, deren Umsetzung sie anstreben. Allerdings geht die Reichweite dieser Vereinbarungen über die Frage der Entsendung von Arbeitnehmern hinaus. So unterzeichneten die Arbeitsministerien von Bulgarien, Griechenland und Rumänien im Mai 2010 eine dreiseitige Kooperationsvereinbarung in Bezug auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit [149].

318. Seit 2007 wurden im Rahmen des Gemeinsamens Marktes des Südens (MERCOSUR) verschiedene Initiativen unternommen [150], um die Koordinierung zwischen den Arbeitsaufsichtsämtern der vier Mitgliedstaaten und die Einheitlichkeit ihrer Aufsichtsverfahren zu erreichen. Wie in Europa fanden mehrere gemeinsame Inspektionen statt, mit koordinierten und gleichzeitigen Einsätzen in Grenzregionen. Im Mai 2008 erarbeitete MERCOSUR einen gemeinsamen Vorschlag, der Maßnahmen für die Über-

[148] In der Vergangenheit existierten zahlreiche bilaterale Abkommen zwischen verschiedenen Ländern, vor allem in Europa. Ihr Hauptzweck waren Zusammenarbeit und Informationsaustausch. Eine gut funktionierende Arbeitsaufsicht in einem Nachbarstaat garantierte sozialen Frieden und weniger grenzüberschreitende Probleme.

[149] Vereinbarung über Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik der Republik Bulgarien, dem Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit der Hellenischen Republik und dem Ministerium für Arbeit, Familie und Sozialschutz Rumäniens auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und des Schutzes der Arbeitnehmerrechte, verfügbar auf der LAB/ADMIN-Website unter www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm.

[150] Die Unterarbeitsgruppe 10 über Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und Soziale Sicherheit ist im MERCOSUR für die Arbeitsaufsicht zuständig.

wachung von Kinderarbeit enthielt und sich gezielt auf bestimmte Wirtschaftsektoren richtete (wie etwa Arbeitskräfte von Sägemühlen im Grenzgebiet zwischen Argentinien und Brasilien). Gleichzeitig bemühte sich MERCOSUR um die Etablierung einer regionalen Vorgehensweise, indem er entsprechende Maßnahmen ergriff und Leitlinien formulierte. Ein erster Schritt in dieser Richtung erfolgte 2006 mit der Konzeption gemeinsamer Inspektionstätigkeiten auf der Grundlage der Verfahren für Mindestbedingungen bei der Arbeitsaufsicht (CMC-Beschluss 32/06) und der Anforderungsprofile für Arbeitsinspektoren (CMC-Beschluss 33/06). Diese Entwicklungen sind noch nicht abgeschlossen.

319. In der Region Asien und Pazifik haben die Leiter der Behörden für Sicherheit am Arbeitsplatz (HWSA) [151] in Australien und Neuseeland verschiedene Harmonisierungsinitiativen unternommen, die allerdings auf Arbeitsschutzfragen begrenzt waren. Neben Präventionskampagnen (z. B. 2009 auf dem Gebiet des Gerüstbaus) wurde eine Strategie für den Zeitraum 2002-12 ausgearbeitet, die Schwerpunktbereiche auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes ermittelte und gemeinsame Vorgehensweisen anstrebt, die mit den Prioritäten beider Länder übereinstimmen.

320. Auf der 21. Tagung der Arbeitsminister des Verbands Südostasiatischer Staaten (ASEAN) wurde vor kurzem das Arbeitsprogramm der ASEAN-Arbeitsminister für 2010-15 verabschiedet. Dieses Programm hebt hervor, wie wichtig die Stärkung der Kapazitäten der Arbeitsaufsicht ist, und es betont erneut die Notwendigkeit einer regelmäßig tagenden ASEAN-Arbeitsaufsichtskonferenz [152]. Dieses Engagement ergänzt die laufenden Arbeiten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes im Rahmen des Arbeitsschutz-Netzwerks (ASEAN-OSHNET).

Verbesserung der administrativen und rechtlichen Aktionsmittel

321. Im Einklang mit den Übereinkommen Nr. 81 (Artikel 16) und 129 (Artikel 21) sind die Betriebe so oft und so gründlich zu besichtigen, wie zur Sicherung einer wirksamen Durchführung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften notwendig ist. Die Anwendung der Gesetze erfordert daher den Einsatz unterschiedlicher Instrumente und administrativer Maßnahmen, die eine effiziente und rasche Durchsetzung auf allen Interventionsebenen der Arbeitsaufsicht gewährleisten. Es sollte daran erinnert werden, dass es dabei nicht nur um Betriebsbesichtigungen geht, sondern auch um Aktivitäten und Kampagnen für Prävention, Sensibilisierung und Aufklärung im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes, der alle Bereiche erfasst, in denen Vorschriften durchgesetzt werden müssen. Um dieser breiten Sichtweise gerecht zu werden, ist es unerlässlich, ein Konzept in Form von Programmen und Plänen bzw. einer sogenannten „Durchsetzungspolitik“ zu entwickeln.

322. Bei den Inspektionsplänen oder -programmen ist es außerordentlich wichtig, dass die Beteiligten ihre Verantwortlichkeiten, das angestrebte Leistungsniveau, die Ziele, den Zeitplan usw. klar verstehen. Deshalb bedarf es einer allgemeinen Aufsichtsstrategie auf nationaler Eben. Diese Strategie sollte unter Überwachung der Zentralbehörde und in Konsultation mit den Sozialpartnern ausgearbeitet werden. Um die wirksame Umsetzung der Pläne und eine effiziente Kommunikation beim Auftreten von Schwierigkeiten

[151] Eine Gruppe, der die Führungskräfte der obersten Arbeitsschutzorgane in beiden Ländern angehören.

[152] Siehe www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_145969/index.htm.

sicherzustellen, müssen die Urheber der Strategie auch für die Überwachung der Inspektionen zuständig sein. Darüber hinaus ist Planung keine Einbahnstraße, denn die von den Inspektoren bei ihren Besichtigungen gesammelten Informationen werden zur Ausarbeitung von Plänen beitragen, die sicherstellen, dass die Aufsicht in einem sich fortentwickelnden Prozess so wirksam und effizient wie möglich durchgeführt wird.

Planung und Programmierung

323. Eine innerstaatliche Durchsetzungspolitik mit entsprechenden Plänen und Programmen gibt es praktisch überall, wenn auch mit Abweichungen und unterschiedlichem Detailgrad. Pakistan z. B. führte 2006 eine nationale Durchsetzungspolitik ein, die das Engagement der Regierung für die Durchführung der Arbeitsaufsicht und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zum Ausdruck bringt. Ein solches Programm legt die Funktionen, Ziele und strategischen Zielvorgaben der Arbeitsaufsicht, die Strategie für die Einbeziehung der wichtigsten Akteure sowie die Vorgehensweisen und Aktionsmittel fest. Das Vereinigte Königreich [153] und Neuseeland [154] haben ebenfalls Grundsatzdokumente ausgearbeitet, die konkrete Ansätze für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften enthalten.

324. Ungeachtet dieser allgemeinen „Politiken und Programme“ erstellen die Aufsichtsämter häufig spezifische jährliche Interventionsprogramme auf der Grundlage verschiedener Kriterien. In manchen Fällen finden Konsultationen mit den Sozialpartnern statt, um die konkreten Schwerpunkte dieser Interventionen festzulegen.

325. In den Vereinigten Staaten z. B. entwickelt die Arbeitsschutzbehörde (OSHA) Pläne und Programme in Bezug auf Gefahren oder Unfallrisiken, Beschwerden seitens der Arbeitnehmer, Überweisungen von anderen staatlichen Stellen, Arbeitgeber, die eine hohe Zahl von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten melden, gefährliche Tätigkeiten wie etwa Grabenaushub, Einsatz gefährlicher Maschinen und Geräte wie z. B. mechanischer Pressen sowie Überwachung.

326. In Lateinamerika werden im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel mehrjährige Strategien oder Pläne aufgestellt, in der Regel für einen Zeitraum von zwei bis vier Jahren. Ihre Durchführung erfolgt im Rahmen jährlicher oder vierteljährlicher Programme, die präzise Indikatoren und Zwischenziele festlegen. Beispielsweise stellt der Entwicklungsplan Mexikos [155] für den Zeitraum 2005-11 operative Inspektionsleitlinien, ein Handbuch für Arbeitsaufsicht und ein Handbuch für Arbeitsbedingungen mit praktischen Beispielen bereit. Außerdem wird das sogenannte „Declare“-System für die Abgabe von Online-Erklärungen eingeführt, das zu freiwilligen Verpflichtungen ermutigt, um eine Kultur der Regeleinhaltung durch Online-Informationen zu fördern. Dieses System soll durch eine virtuelle Bibliothek für die Verbreitung der arbeitsrechtlichen Vorschriften sorgen, die Selbstbewertung der Nutzer ermöglichen und Vertrauen in die Arbeitsbehörden aufbauen.

327. In Peru hat die Arbeitsaufsicht verschiedene Verfahrensrichtlinien erlassen und Orientierungshilfen für die wirksame Anwendung der Rechtsvorschriften bereitgestellt. Dazu gehört auch eine vorab festgelegt Prüfliste, die für jedes Thema angibt, was inspi-

[153] Arbeitsschutzbehörde, Vereinigtes Königreich: *Enforcement Policy Statement* (2009), unter www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf.

[154] Arbeitsministerium, Neuseeland: *Keeping Work Safe: The Department of Labour's policy on enforcing the Health and Safety in Employment Act 1992*, New Zealand (2009), unter www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_01.asp.

[155] www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf.

ziert werden kann und welches die grundlegenden Vergleichselemente sind. Wesentliche Schwerpunkte dieser Richtlinien sind Fragen im Zusammenhang mit Gewerkschaftswesen, Outsourcing und Vermittlung. Ihre Umsetzung wird jährlich überwacht, namentlich im Hinblick auf die erfassten Sektoren, den Grad der Nichteinhaltung und andere wichtige Merkmale.

328. Brasilien hat im April 2010 einen Prozess der Innenrevision und der Veränderung der Arbeitsmethoden eingeleitet. Dabei wurde durch nationale und regionale Projekte und Gruppenarbeit eine neue, an Zielen orientierte Inspektionsmethode eingeführt. Diese Projekte werden Prioritäten festlegen, die den allgemeinen Zielen des mehrjährigen Inspektionsplans entsprechen. Grundlagen des Programms sind eine durch den Arbeitslosen- und Abfindungsfonds (FGTS) finanzierte technologische Unterstützung sowie Maßnahmen zur Schaffung von Kapazitäten. Die nationalen Programme für 2010 haben vier Schwerpunktbereiche: Beseitigung der Sklavenarbeit, Bekämpfung der Kinderarbeit, Integration von Menschen mit Behinderungen und Ausbildung [156].

329. In den arabischen Staaten hat Oman vor kurzem ein System für elektronischen Informationsaustausch eingerichtet, das es den Inspektoren erlaubt, Prüflisten an Ort und Stelle elektronisch auszufüllen und gleichzeitig auf die zentrale Datenbank zuzugreifen. Außerdem wurden 180 tragbare Kleincomputer (PDAs) für die Inspektoren bereitgestellt, die ihnen die tägliche Arbeit erleichtern. In Jordanien hat die Computerisierung der Zentrale des Inspektionssystems im Arbeitsministerium die Kommunikation und Berichterstattung verbessert.

Mangel an vergleichbaren Daten

330. Für die Planung und Programmierung auf dem Gebiet der Arbeitsaufsicht sind solide und zuverlässige Daten unverzichtbar. Ein Erfahrungsvergleich zeigt, dass hier eine Schwachstelle besteht. 2006 erklärte der Sachverständigenausschuss: „Obwohl der IAO regelmäßig Informationen über die Anzahl der Inspektoren oder Mitarbeiter der Arbeitsaufsicht übermittelt werden, ist es schwierig, diese im Licht der einschlägigen Bestimmungen der Übereinkommen zu bewerten. Insbesondere fehlt es an Informationen, die Aufschluss darüber geben könnten, inwieweit Entscheidungen über die Zahl der eingesetzten Inspektoren aufgrund sachgerechter Kriterien getroffen werden. Hinzu kommt, dass die große Vielfalt der in den Urkunden verwendeten Bezeichnungen für die verschiedenen Personalkategorien der Arbeitsaufsicht Vergleiche erschwert [157]“.

331. Die Verschiedenheit der Konzepte, Kriterien und Parameter bei der Gestaltung von Verwaltungsunterlagen, verbunden mit mangelnder Einheitlichkeit bei den ausgewählten Quellen und dem Fehlen bzw. der unzureichenden Erhebung von Daten machen es sehr schwierig, eine vergleichende Datenanalyse zwischen verschiedenen Ländern und Regionen vorzunehmen [158] oder auf der Grundlage der vorhandenen Informationen und Unterlagen aussagekräftige Trends oder Quoten zu ermitteln. Hinzu kommt, dass für grundlegende Begriffe wie Aufsichtsbeamte, Besichtigungen oder Aktionsmittel unterschiedliche Definitionen verwendet werden (siehe Anhang 2). Die meisten Statistiken sind nicht nach Geschlecht aufgeschlüsselt [159], so dass es schwierig ist, die geschlechts-

[156] Auskunft der Regierung.

[157] IAA: General Survey, 2006, Abs. 194.

[158] Siehe beispielsweise die LAB/ADMIN-Datenreihe *Figures on labour inspection* unter www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

spezifische Zusammensetzung des Personals der Arbeitsaufsicht[160] zu überprüfen (siehe Anhang 1).

332. In diesem Zusammenhang wäre eine gemeinsame Methodik für die Zusammenstellung von Daten über Arbeitsaufsicht wünschenswert. Dies würde die Erstellung von Statistiken in den Jahresberichten, die nach Übereinkommen Nr. 81 (Artikel 21) und Nr. 129 (Artikel 27) vorzulegen sind, verbessern und einen sinnvollen Informationsaustausch erleichtern, der ein wichtiges Instrument für die Planung, Programmierung und Evaluierung der Aufsichtstätigkeiten darstellt.

Spezifische Kampagnen

333. Als Teil ihres Jahresplans und in Ergänzung ihrer (proaktiven und reaktiven) Betriebsbesichtigungen organisieren die allgemeinen Arbeitsaufsichtsämter Kampagnen oder thematische Besichtigungen, die sich im Hinblick auf wichtige nationale oder sektorale Fragen ganz bestimmten Zielen widmen. Sie werden in der Regel im Benehmen mit den Sozialpartnern konzipiert. Kampagnen sind, wie oben dargelegt, wesentliche Instrumente für die Inspektionsplanung. Zahlreiche bewährte Praktiken der Arbeitsaufsicht kommen bei solchen Aktivitäten zum Einsatz (zwei typische Beispiele sind die Bekämpfung der Kinderarbeit und das Vorgehen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit).

Kasten 4.11
Die Rolle des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter

Öffentliche Kampagnen sind in Europa von grundlegender Bedeutung und schaffen starke Präventionsanreize. 2003 führte der Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) die erste europaweite Kampagne durch, die sich gezielt an die Bauindustrie richtete und Abstürze aus großer Höhe in den Mittelpunkt stellte.

In Europa haben sich derartige Kampagnen der Arbeitsaufsicht als wertvolle Instrumente erwiesen, um für die vorhandenen Rechtsvorschriften zu sensibilisieren und die Umsetzung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen zu verbessern. In den meisten Ländern ist die Zahl der Arbeitsunfälle in der Bauwirtschaft als Ergebnis der ergriffenen Maßnahmen zurückgegangen. Die EU-Mitgliedstaaten führen identische Informationskampagnen durch, die mithilfe von Medien und Presse die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Bauindustrie lenken, und sie wenden die gleichen Aufsichtsmethoden an. Solche Kampagnen, die jedes Jahr durchgeführt werden, haben in der gesamten Europäischen Union zu klar bezifferbaren Ergebnissen geführt. Die letzte Kampagne des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter, die 2010 stattfand, betraf den Einsatz gefährlicher Stoffe in der Arbeitsstätte.

334. Um zu erreichen, dass die Tätigkeit der Arbeitsaufsicht auf nationaler und internationaler Ebene stärker wahrgenommen wird, ist die Zusammenarbeit mit den Medien außerordentlich wichtig. Viele Kampagnen, vor allem zu Fragen des Arbeitsschutzes (Prävention) oder der Illegalität der Beschäftigung, wurden in Zusammenarbeit mit den Medien entwickelt. In Australien wurde durch eine Medienkampagne eine Verringerung der Inanspruchnahme von Leistungen der Krankenkassen bei Rückenschmerzen und eine

[159] Die Zahl der Länder, die nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten liefern, ist relativ klein. Nur für 15 von insgesamt fast 90 Mitgliedstaaten stehen solche Informationen zur Verfügung. Siehe LAB/ADMIN: *Figures and statistics on labour inspection system: A topic to be developed*, Entwurf, unter www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_141079/index.htm.

[160] Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 81 und Artikel 10 des Übereinkommens Nr. 129 sehen vor, dass sowohl Männer als auch Frauen zu Aufsichtsbeamten bestellt werden können und dass, falls erforderlich, den männlichen und den weiblichen Aufsichtsbeamten besondere Aufgaben zugewiesen werden können.

Reduzierung der Entschädigungskosten erreicht. Unter dem Motto „Rückenschmerzen: Nicht einfach hinnehmen!“ richtete sich die Kampagne gezielt an Arbeitnehmer, bei denen schon einmal eine Episode von Rückenschmerzen aufgetreten war, um ihnen zu helfen, Einschränkungen der körperlichen Bewegungsfähigkeit, die einen wesentlichen Teil der Kosten der Gesundheitsversorgung ausmachen, zu reduzieren. Die Kampagne umfasste Werbespots im Fernsehen und im Hörfunk, in denen Fachkräfte des Gesundheitswesens, bekannte lokale Persönlichkeiten und Schauspieler auftraten. Auch Plakate und Poster wurden eingesetzt, sowie Anleitungen für den Umgang mit Rückenschmerzen, die sich gezielt an Ärzte richteten. Über einen Zeitraum von drei Jahren nach dieser Kampagne reduzierte sich die Anzahl der Fälle, in denen Leistungen der Krankenkassen wegen Rückenschmerzen in Anspruch genommen wurden, um mehr als 3.300, und die Entschädigungskosten wurden um mehr als 40 Millionen australische Dollar gesenkt [161].

Überwachung und Evaluierung

335. Auf die Planung und Durchführung von Arbeitsaufsichtstätigkeiten sollten Überwachung und Evaluierung folgen. In dieser Hinsicht bilden periodische Berichte die Grundlage für die Messung von Ergebnissen und die Festlegung gemeinsamer Kriterien.

336. In mehreren Ländern gibt es Gesetze, die periodische Berichte entsprechend den Anforderungen internationaler Arbeitsnormen ausdrücklich vorschreiben. Diese Berichte informieren nicht nur über die im Berichtszeitraum durchgeführten Aufsichtstätigkeiten oder deren Ergebnisse, sondern liefern auch eine Bewertung. In Bulgarien z. B. wird eine Analyse der Arbeitsunfälle und der Anwendung der Gesetze und Verordnungen für Arbeitsschutz und Arbeitsbeziehungen vorgelegt. In Äthiopien enthalten die periodischen Berichte auch Informationen über die Auswirkungen von Industrieunfällen unter dem Aspekt der menschlichen, materiellen und finanziellen Kosten. In Algerien, Marokko und Tunesien müssen die periodischen Berichte über die Aktivitäten der Arbeitsinspektoren Auskunft geben über Arbeitsunfälle und ihre Ursachen, die Gründe für kollektive und individuelle Arbeitsstreitigkeiten und alle Faktoren, die zur wirtschaftlichen Erholung auf regionaler oder nationaler Ebene, zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den Betrieben und zur Verbesserungen der Arbeitsbedingungen beitragen können [162].

337. Die Evaluierung wird häufig von den Arbeitsaufsichtsämtern selbst vorgenommen. In manchen Fällen geht es dabei lediglich um den Vergleich mehrerer Indikatoren (z.B. Zahl der Betriebsbesichtigungen, Mitteilungen über Verbesserungen, Besichtigungen pro Inspektion) mit den Zahlen früherer Jahre und nicht etwa um eine Evaluierung im Rahmen eines spezifischen Planes.

338. In der Europäischen Union führte die Kommission ein Projekt eines Leistungsanzeigers („Scoreboard“) ein, der die Fortschritte der EU-Mitgliedstaaten in Richtung auf eine europäische Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz darstellen soll, und veröffentlichte 2009 einen Bericht dazu [163]. Ähnliche Projekte finden sich auch in anderen Weltregionen. Z. B. gibt es in Südaustralien und in Singapur Pläne für Inspektionen zum Thema Sicherheit und Gesundheit. In den Philippinen werden in den Rahmenvorschriften für die Durchsetzung von Arbeitsnormen (LSEF) quantitative Ziele festgelegt, z. B. die Vorgabe, dass jeder Inspektor in insgesamt 10 Monaten im Jahr

[161] „Can social marketing campaigns prevent workplace injury and illness?“, in *At Work*, Ausg. 49, Sommer 2007 (Toronto, Institute for Work & Health).

[162] Alle diese Beispiele beruhen auf Auskünften der Regierungen.

[163] Europäische Kommission: *Scoreboard 2009: Community strategy on health and safety at work*.

sechs Betriebsbesichtigungen pro Woche durchzuführen hat. Das Inspektionsprogramm für die einzelnen Regionen muss jedes Jahr vor dem 15. Januar dem Büro für Arbeitsbedingungen vorgelegt werden, das es genehmigen und zweimal pro Quartal kontrollieren muss.

339. In Afrika wurden in einigen Ländern ergebnisorientierte Managementsysteme eingeführt. In Kenia z. B. gilt dieses System für die gesamte öffentliche Verwaltung. Für alle Inspektionen, gleich ob in der Hauptstadt oder außerhalb, wird ein allgemeines Kriterium angewendet (15 oder 20 Besichtigungen pro Monat pro Inspektor), ohne Berücksichtigung der Ressourcen und besonderen Merkmale der einzelnen geografischen Einheiten [164]. In den meisten Ländern Westafrikas wurde im Rahmen von Reformen der öffentlichen Verwaltung eine neues, leistungsorientiertes Bewertungssystem für Inspektoren eingeführt, das eine Evaluierung auf der Grundlage vorgegebener Ziele anstatt etwa der Zahl der durchgeführten Besichtigungen vornimmt. In Burkina Faso ist dieses System in den allgemeinen Statuten der öffentlichen Verwaltung vorgeschrieben und fällt unter die Zuständigkeit des Allgemeinen Dienstleistungs-Aufsichtsamts des Ministeriums für öffentliche Verwaltung [165].

Sicherstellung der Einhaltung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften

340. Um die Arbeitsaufsicht vollständig zu verstehen, müssen auch die Verfahren für Zwangsmaßnahmen und Strafen berücksichtigt werden. Solche Verfahren sind notwendig, um bei Übertretungen Abhilfe zu schaffen. Sie dienen auch der Abschreckung. Jedoch sind Zwangsmaßnahmen nur eines der Aktionsmittel, die den Inspektoren zur Verfügung stehen, um die Einhaltung von Vorschriften zu fördern bzw. durchzusetzen. Dennoch sind in vielen Fällen die innerstaatlichen Regeln und Gepflogenheiten in Bezug auf Zwangsmaßnahmen unklar und lassen den Inspektoren nicht genügend Handlungsspielraum, um die Einhaltung der Gesetze zu gewährleisten.

341. Als Zwangsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsaufsicht ein werden von den meisten Länder Geldbußen und Verwaltungsverfahren eingesetzt [166]. Gegen letztere kann Einspruch vor Gericht eingelegt werden, nachdem alle administrativen Wege ausgeschöpft wurden. Das heißt also, dass Interventionen der Arbeitsaufsicht, die mit verwaltungs-, zivil- oder strafrechtlichen Auseinandersetzungen verbunden sind, letztendlich zu Gerichtsverfahren führen können. Manche Länder mit spezifischen Aufsichtsämtern für Soziale Sicherheit setzen besondere Verwaltungsverfahren ein, die für automatische Eingliederung und zügige Rechtsdurchsetzung sorgen.

342. In anderen Ländern wurden spezielle Methoden entwickelt, dies es dem Aufsichtsamt und den Justizbehörden ermöglichen, durch Zusammenarbeit die Wirksamkeit der Aufsichtsmaßnahmen sicherzustellen. In Spanien z. B. wurden im Rahmen des Aktionsplans für die Einleitung und Durchführung der Strategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (2007-12) [167] spezielle Inspektoren in jeder der Autonomen Gemein-

[164] Auskunft der Regierung.

[165] IAA: Burkina Faso labour administration system audit.

[166] Zusätzlich zu Geldstrafen und entsprechend den Grundsätzen der einschlägigen Übereinkommen (Art. 13 und 18 des Übereinkommens Nr. 81 sowie Art. 18 und 24 des Übereinkommens Nr. 129) sehen die meisten Gesetze ausdrücklich vor, dass die Inspektoren im Fall eines schwerwiegenden Risikos für die Arbeitnehmer Prozesse oder Aktivitäten suspendieren oder stoppen können, und dass Zwangsmaßnahmen verhängt werden können, wenn Arbeitsinspektoren bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben behindert werden.

[167] www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf.

schaften eingesetzt, die Übertretungen von Arbeitsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet der Sicherheit und Gesundheit, überwachen. Diese Inspektoren arbeiten direkt mit den Gewerkschaften und dem Arbeitsaufsichtsamt zusammen, vor allem im Hinblick auf die Durchsetzung der Arbeitsschutzverpflichtungen in Fällen, in denen dem Arbeitgeber vorgeworfen wird, eine Übertretung begangen zu haben.

343. In Frankreich wurde innerhalb der Generaldirektion für Arbeit eine Abteilung eingerichtet, die Unterlagen über verwaltungs- und strafrechtliche Verfahren zusammenstellt und die Koordinierung mit dem Justizministerium gewährleistet, um die Handhabung dieser Fälle zu verbessern. Eine solche Zusammenarbeit ist von grundlegender Bedeutung. In der Tat wies der IAO-Sachverständigenausschuss darauf hin, dass „die Wirksamkeit der durch die Arbeitsaufsicht ergriffenen bindenden Maßnahmen weitgehend davon abhängt, wie die Justizbehörden mit den durch Arbeitsinspektoren oder auf deren Empfehlung an sie überwiesenen Fällen umgehen", und dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, „um den Richtern die Komplementarität zwischen der Rolle des Gerichts und der Rolle des Arbeitsaufsichtsamts stärker bewusst zu machen[168]".

344. Zwangsmaßnahmen, namentlich Geldstrafen, fallen häufig bescheiden aus und wirken daher nicht abschreckend, insbesondere für mittlere und große Unternehmen. Die Beitreibung der verhängten Geldstrafen ist manchmal schwierig. Zahlreiche Länder haben ihre Gesetze geändert, um realistischere Beträge festzusetzen und flexiblere und stärker automatisierte Methoden für die Bestimmung von Geldstrafen zu ermöglichen. Ähnliche Reformen wurden in vielen europäischen Ländern durchgeführt, u.a. in Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich [169]. Die Arabische Republik Syrien [170] hat ihre Gesetzgebung überarbeitet, ebenso wie El Salvador, das 2010 ein Gesetz über Risikoprävention (Gesetzesdekret Nr. 254 von 2010) erlassen hat. In einigen asiatischen Ländern wie etwa Bangladesch [171] wurden für diesen Bereich neue Gesetze verabschiedet.

345. Angesichts der Kosten, die die Aufdeckung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit verursacht, wurden die diesbezüglichen Zwangsmaßnahmen verstärkt, vor allem in verschiedenen europäischen Ländern. So wurden in Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal und der Slowakei die Rechtsvorschriften überarbeitet, um neben höheren Bußgeldern auch die Einleitung strafrechtlicher Verfahren zu ermöglichen. In Deutschland und Frankreich z. B. können bei nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ein bis drei Jahre Haft oder hohe Geldstrafen verhängt werden. In Norwegen und der Schweiz umfassen die Zwangsmaßnahmen ebenfalls Gefängnisstrafen.

346. Manche Länder verstärken die Wirkung der verhängten Strafen durch ihre Bekanntmachung auf öffentlichen Internetseiten. Dazu gehören das „Smiley-System" in Dänemark oder ähnliche Systeme, wie sie z. B. in Portugal und Spanien eingeführt wurden. Hier kann eine Zwangsmaßnahme mit einer Anordnung verbunden werden, Fälle wiederholter, schwerwiegender oder extrem schwerwiegender Übertretungen öffentlich zu machen. In Portugal kann eine solche Strafmaßnahme sogar mit dem Verbot der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen verbunden werden. Im Vereinigten Königreich müssen Informationen über Verbesserungen und Notifizierungen von Verboten öffentlich bekannt gemacht werden. Außerdem werden seit 2001 Gerichtsurteile über Verstöße

[168] CEACR: Allgemeine Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 81.

[169] Auskunft der Regierung.

[170] Neues Arbeitsgesetz, Nr. 17 von 2010, Abschn. 255 ff.

[171] Arbeitsgesetz von Bangladesch, 2006 (XLII von 2006).

gegen die Arbeitsschutzgesetze im Internet veröffentlicht. Ein ähnliches System kommt in Brasilien zur Anwendung, wo in Fällen von Zwangsarbeit Listen mit den Namen der Täter veröffentlicht werden [172].

347. In der Schweiz können die Sanktionen auch eine Erhöhung von Versicherungsprämien sowie den Entzug von Genehmigungen und die Aussetzung oder Aufhebung der Betriebslizenz des Unternehmens umfassen; letzteres gilt auch für das Vereinigte Königreich. Belgien hat ein ähnliches System eingeführt, das die Prämien der Versicherung gegen Arbeitsunfälle betrifft. Hier wird anhand einer mathematischen Formel die Höhe der Prämie für Unternehmen reduziert, die die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhalten und weniger Unfälle zu verzeichnen haben, während die Prämien für diejenigen Unternehmen, die die Mindestanforderungen für die Einhaltung von Vorschriften nicht erfüllen, stufenweise angehoben werden (ähnlich wie beim System des Schadensfreiheitsrabatts in der KFZ-Versicherung). Auch in Spanien reduzieren sich die Unfallversicherungsprämien für Unternehmen, die zur Verhütung von Unfällen in der Arbeitsstätte beigetragen haben. Ein innovativer Ansatz könnte die Einführung von Abschreckungsmaßnahmen in Form einer Verwaltungsstrafe sein, die die zentralen wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens beeinträchtigt. U.a. könnte dem Unternehmen die Berechtigung zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen entzogen werden, wie z. B. in Portugal und Ungarn. Andere Möglichkeiten sind der Entzug von Subventionen und öffentlicher Unterstützung oder auch die vorübergehende oder endgültige Betriebsschließung, wie etwa in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Frankreich und Portugal.

348. Wenn in den Vereinigten Arabischen Emiraten ein Unternehmen gegen die Bestimmungen des Bundesgesetzes Nr. 8 von 1980 über Arbeitsbeziehungen verstößt, kann das Arbeitsministerium die Bearbeitung von Anträgen, etwa auf Genehmigung neuer Arbeitsverträge mit ausländischen Arbeitskräften, aussetzen. Diese Maßnahme kann vorübergehender oder permanenter Natur sein (Abschnitt 8, Ministerialverordnung Nr. 788 von 2009 über Lohnschutz). Als weitere Strafmaßnahme könnten die Unternehmen heruntergestuft oder ganz aus dem Register des Arbeitsministeriums entfernt werden, sodass für sie eine weniger günstige Regelung in Bezug auf Verwaltungsgebühren und andere Kosten gelten würde. Das Ministerium kann auch die Genehmigung von Arbeitsverträgen verweigern, wenn der Arbeitgeber die Arbeitnehmer nicht mit den erforderlichen Dokumenten ausstattet.

349. In der Demokratischen Volksrepublik Laos sieht das Arbeitsgesetz [173] vor, dass Personen oder Organisationen, die arbeitsrechtliche Vorschriften erfolgreich umgesetzt haben, Leistungen und wirtschaftliche Vorteile in Anspruch nehmen können.

350. Wenn Zwangsmaßnahmen erfolgreich sein sollen, muss nicht nur der Betrag ausreichend hoch und die Sichtbarkeit gewährleistet sein, sondern sie müssen verstärkt werden durch Durchsetzungsverfahren und die Einrichtung von Durchsetzungsorganen, die in der Lage sind, unverzüglich zu handeln. Als zusätzliche Schutzvorkehrung müssen Berufungsverfahren garantiert werden, die Missbräuche und Wehrlosigkeit verhindern. In Chile kann gegen die Verhängung von Geldstrafen Einspruch vor Gericht eingelegt werden; ferner können Verfahren vor dem Berufungsgerichtshof eingeleitet werden, wenn die Auffassung besteht, dass Verfassungsrechte verletzt wurden. In Argentinien sieht das Gesetz Nr. 25212 von 1999, mit dem der Bundesarbeitspakt ratifiziert wurde, ein neues System von Übertretungen und Geldstrafen vor, mit einer klareren Definition

[172] Auskunft der Regierung zum Übereinkommen Nr. 81.

[173] Arbeitsgesetz 2006, Abschn. 74.

der verschiedenen Übertretungen und einem einheitlichen System von Zwangsmaßnahmen. Für Geldstrafen sind Mindest- und Höchstbeträge angegeben, die von der Verwaltungsbehörde angepasst werden können (Abschnitt 5). Bei Nichtzahlung der Geldstrafe kann Strafanzeige erstattet werden.

351. In Brasilien wurde ein Kontrollverfahren eingerichtet, um den Prozess der Beitreibung von Geldstrafen zu verfolgen und zu verbessern. Dies führte zu einem Rückgang der Einsprüche und reduzierte deren Bearbeitungszeit von 400 Tagen im Jahr 2005 auf 90 Tage im Jahr 2007. Mexiko straffte 1998 sein System der Inspektionen und Zwangsmaßnahmen und führte vereinfachte Verfahren sowie Einschränkungen für die Verhängung von Sanktionen durch Kommunen und Bundesbehörden ein. Der neue Gesetzestext legt den Schwerpunkt auf Leitlinien und Orientierungshilfen [174].

352. Orientierungshilfen und Präventionsmaßnahmen, die als eine Form der Abschreckung eingesetzt werden, haben zu neuen Erfahrungen geführt. Mehrere Länder verfolgen inzwischen vielversprechende Ansätze bei der Einführung von Abschreckungsmaßnahmen [175]. In Chile z. B. wurde ein spezielles Programm für Klein- und Mittelbetriebe eingerichtet, die Arbeitnehmerrechte verletzen. Es trägt den Titel „Geldstrafen durch Schulung ersetzen“ und bietet den Arbeitgebern die Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen zu vermeiden, indem sie ein spezielles Schulungsprogramm absolvieren. In Guatemala und der Dominikanischen Republik müssen Arbeitgeber mit niedrigem Einkommen, die Übertretungen begangen haben, an staatlich finanzierten Programmen für Personalentwicklung mit gezielten Ausbildungsaktivitäten teilnehmen.

353. In Asien hat Thailand eine Serie von Leitfäden (sogenannten „Kochbüchern“) entwickelt, z. B. für den Textil- und den Bausektor, die den Inspektoren und Managern in einer benutzerfreundlichen Sprache erklären, welche Arbeitsschutzprobleme in den jeweiligen Sektoren auftreten können. Rund 40.000 Exemplare dieser Leitfäden wurden gedruckt und an alle Inspektoren und Unternehmen verteilt [176]. In Vietnam [177] veranstaltet das Ministerium für Arbeit, Invalidität und Soziales jedes Jahr eine Woche des Arbeitsschutzes, die jeweils in einer anderen Provinz stattfindet und sich mit einem speziellen Thema befasst, wie z. B. Arbeitsschutz in der Landwirtschaft und den Handwerksdörfern, oder auch Verhütung von Explosionen und Bränden. Die örtlichen Behörden und Unternehmen organisieren ebenfalls Ausbildungskurse, in deren Rahmen Arbeitsinspektoren zu Vorträgen über einschlägige Maßnahmen und Regelungen eingeladen werden.

354. In Europa gibt es in den meisten Ländern spezielle Programme auf diesem Gebiet. Belgien z. B. verwendet eine Kombination aus Präventions- und Zwangsmaßnahmen. Es besteht die Möglichkeit, von einem Arbeitgeber einen „Beitrag zum Gemeinwohl“ zu erheben, der in der Folge von seinen Steuern abgezogen werden kann, sobald die Arbeitnehmer bei den Sozialversicherungsbehörden registriert wurden. In Spanien sieht das Königliche Dekret Nr. 404/2010 vom 31. März 2010 die Möglichkeit einer Senkung der Beiträge zur Arbeitsunfallversicherung für Unternehmen vor, denen es gelungen ist, Arbeitsunfälle in erheblichem Umfang zu reduzieren und zu verhüten. Je nach Fall kann

[174] M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, a.a.O., S. 31-32.

[175] Siehe R. Pires: *Governing regulatory discretion: Innovation, performance and accountability in two models of labor inspection work*, Vorlage an die 1. Konferenz über „Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World“, IAA, Genf, 8.-10. Juli 2009.

[176] IAA: Thailand labour inspection audit, 2004.

[177] Regierungsbericht über Instrumente der Arbeitsaufsicht gemäß Art. 19, 2005.

dies zwischen 5 und 10 Prozent des Versicherungsbeitrags ausmachen. Das Aufsichtsamt für Arbeit und Soziale Sicherheit überwacht die betroffenen Unternehmen.

Kasten 4.12
Fördermaßnahmen in Singapur

In Singapur ergreifen die Arbeitsinspektoren nicht nur Durchsetzungsmaßnahmen, die bei den Arbeitgebern ein stärkeres Bewusstsein für Mindeststandards bei den Beschäftigungsbedingungen schaffen, sondern halten auch regelmäßig Vorträge über das Beschäftigungsgesetz. Zielpublikum sind Arbeitgeber aus Klein- und Mittelbetrieben mit begrenzten Kenntnissen über dieses Gesetz, darunter auch solche, die dagegen verstoßen haben. Das ganze Jahr über werden Förderaktivitäten, Seminare und Workshops organisiert, um für Arbeitsschutz zu werben und vorbildliche Praktiken bekannt zu machen, auch im Bereich der Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Eine weitere Maßnahme ist die Unterstützung der Dreigliedrigen Allianz für faire Beschäftigungspraktiken (TAFEP), die durch Seminare, Leitlinien und andere Mittel die Einführung fairer und verantwortungsbewusster Beschäftigungspraktiken fördert.

Quellen: Bericht der Regierung über das Übereinkommen Nr. 81 gemäß Artikel 22, 2003; TAFEP-Website unter www.fairemployment.sg/.

Selbstbewertung

355. In einer Vielzahl von Ländern, vor allem solchen mit zunehmend strengeren Vorschriften für die Aufsicht auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, wurde Unternehmen mit besonders hohen Risiken eine größere Eigenverantwortung übertragen, deren Wahrnehmung durch das Arbeitsaufsichtsamt überwacht wird. Manche europäischen Länder bemühen sich um die Einführung von Präventionsmaßnahmen auf Unternehmensebene. Zu diesem Zweck haben sie im Rahmen des Risikomanagements freiwillige Selbstbewertungssysteme eingeführt, um die neuen EU-Richtlinien für Sicherheit und Gesundheitsschutz anzuwenden. Selbstbewertung durch die Unternehmen bedeutet, dass die Verantwortung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitsschutzkomitees gemeinsam getragen wird. Die Selbstbewertung dient als Referenzrahmen und Orientierungshilfe für gezielte und proaktive Inspektionen. Ihr Vorteil ist, dass alle Akteure eines Unternehmens aktiv zusammenarbeiten können, um die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen umzusetzen und dafür zu sorgen, dass die in der Arbeitsstätte bestehenden Herausforderungen und die zu ihrer Bewältigung erforderlichen Maßnahmen allen bewusst sind. Während der letzten fünf Jahr wurden in Lateinamerika mehrere Selbstbewertungssysteme eingeführt. In Chile z. B. veröffentlicht die Generaldirektion für Arbeit auf ihrer Website Prüflisten für Selbstbewertung für verschiedene Sektoren [178] und führt sektorale Regulierungs- und Präventionsmaßnahmen durch.

356. Dennoch sollte die Verantwortung für die Untersuchung der Arbeitsbedingungen weiterhin bei der Arbeitsaufsicht liegen, die auch über die notwendigen Befugnisse verfügen muss. Auf jeden Fall kann Selbstbewertung nicht als Ersatz für ein ordnungsgemäß funktionierendes Arbeitsaufsichtssystem betrachtet werden. In der Regel erstellen Arbeitsinspektoren in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern einen Fragebogen, der vom Arbeitgeber auszufüllen ist. Die Arbeitsinspektoren überprüfen diese Fragebögen und entscheiden dann, ob eine weitere Besichtigung des jeweiligen Betriebs notwendig ist.

357. In mehreren asiatischen Ländern finden sich Beispiele für Selbstbewertungsinitiativen, vor allem im Bereich des Arbeitsschutzes. Die Philippinen führten eine solche Ini-

[178] www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html.

tiative ein, um eine Kultur der freiwilligen Einhaltung von Arbeitsnormen durch alle Unternehmen aufzubauen und es dem Ministerium für Arbeit und Beschäftigung zu ermöglichen, seinen Wirkungsradius auszuweiten und andere Akteure zur aktiven Mitarbeit an einem neuen Aufsichtssystem zu ermutigen. Auf längere Sicht zielt das Programm darauf ab, eine Kultur der Sicherheit, der Gesundheit und des Wohlergehens in der Arbeitsstätte und eine Ethik der Selbstregulierung zu schaffen [179].

358. In Thailand wurde für Klein- und Mittelbetriebe die Möglichkeit der Selbstauskunft über ihre Arbeitspraktiken geschaffen. Das System sieht vor, dass die Betriebe Fragebogen ausfüllen, in denen 19 Themen behandelt werden (18 zu den Arbeitsbedingungen und eines zum Arbeitsschutz), die ihre wichtigsten rechtlichen Verpflichtungen abdecken. Dieses Formular muss vom Arbeitgeber oder seinem Vertreter und einem Arbeitnehmervertreter bzw. mindestens einem in dem Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer unterzeichnet und an das Provinz-Arbeitsamt zurückgeschickt werden. Dort werden die Fragebögen von den Inspektoren mit Unterstützung durch andere Bedienstete analysiert und die Ergebnisse elektronisch an die Zentrale übermittelt [180].

359. In Vietnam wurde ebenfalls ein Formular für Selbstaufsicht eingeführt. Der Beschluss Nr. 02/2006/QD-BLDTBXH vom 16. Februar 2006 [181] schreibt vor, dass der Arbeitgeber einen Fragebogen beantwortet und ihn mit seiner Unterschrift und der eines Gewerkschaftsvertreters (falls vorhanden) an das Arbeitsaufsichtsamt schickt. Die Arbeitsinspektoren können dem Arbeitgeber bei der Ausfüllung des Formulars behilflich sein, und sie können ihn auffordern, bei Verstößen gegen das Arbeitsrecht tätig zu werden.

360. Im Allgemeinen ist die Selbstbewertung ein höchst nützliches Instrument zur Förderung einer Kultur der Risikoprävention und der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften. Es ist von Vorteil, wenn sie im Rahmen eines durch das Arbeitsaufsichtsamt bereitgestellten Koordinierungsmechanismus durchgeführt wird.

[179] IAA: Philippines labour administration/labour inspection audit, 2009.

[180] IAA: Thailand labour inspection audit, 2004.

[181] CEACR: Direkte Anfrage zum Übereinkommen Nr. 81, 2007.

Kapitel 5

IAO-Strategie für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

Eine erneuerte Zielvorstellung der IAO

361. Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht haben in den letzten Jahren auf nationaler und internationaler Ebene immer stärkere Beachtung gefunden. Dieses wachsende Interesse geht vor allem auf die Erkenntnis der Regierungen zurück, dass die Institutionen der Arbeitsverwaltung und -aufsicht heute wichtige Akteure bei der Konzipierung und Durchführung der innerstaatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sind.

362. Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht sind in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen eine wesentliche Informationsquelle für Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie beteiligen sich aktiv an der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten. Aufgrund ihrer privilegierten Beziehungen zu den Sozialpartnern sind sie auch gut informierte Beobachter der Arbeitsmarkttrends und können für neu entstehende Bedürfnisse ihrer Kunden wirksame Lösungen anbieten. Arbeitgeber und Arbeitnehmer fordern weiterhin von den Arbeitsministerien und Aufsichtsämtern zusätzliche Finanzmittel, um Fairness und gute Verwaltungsführung zu fördern und menschenwürdige Arbeit Realität werden zu lassen.

Kasten 5.1
Die wichtigsten Grundsätze guter Verwaltungsführung auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung

Partizipation	Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit
Transparenz	Zugang zu Entscheidungsprozessen, Informationen und staatlichen Dienstleistungen für alle
Glaubwürdigkeit	Faire Politiken, Gesetze und Regeln, die bekannt sind und einheitlich angewandt werden
Verantwortung	Eine offene Organisation, die für ihre Tätigkeiten und die Wahrnehmung ihres Mandats rechenschaftspflichtig ist
Rechtstaatlichkeit	Einhaltung der Arbeitsgesetze

363. Die Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung erkannte die Notwendigkeit an, „die Fähigkeit der IAO zur Unterstützung der Bemühungen ihrer Mitglieder um die Verwirklichung der Ziele der IAO im Kontext der Globalisierung zu stärken“, u.a. durch „Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit als der zweckmäßigsten Methode, um […] dem Arbeitsrecht und den Arbeitsinstitutionen Effektivität zu verleihen, auch in Bezug auf die Anerkennung des Arbeitsverhältnisses, die Förderung guter Arbeitsbeziehungen und die Einrichtung effektiver Arbeitsaufsichtssysteme“ (Präambel und Abschnitt I, A iii)).

364. Als Ausdruck seiner Verpflichtung auf diese Ziele richtete das IAA im April 2009 das Programm Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht (LAB/ADMIN) ein. Es soll die Mitgliedsgruppen, insbesondere die Arbeitsministerien und die Systeme der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, bei der Wahrnehmung ihrer entscheidend wichtigen Rolle unterstützen, namentlich im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Einhaltung der Arbeitsgesetze, die Verhütung und Beilegungen von Arbeitsstreitigkeiten, die Förderung der Dreigliedrigkeit, die Hilfe bei Arbeitsmarktübergängen und den Aufbau bedarfsgerechter Berufsausbildungssysteme.

365. Die Bedingungen, unter denen die Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme ihre Tätigkeit ausüben, haben sich während der letzten Jahrzehnte dramatisch verändert, hauptsächlich durch technologische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen und die Auswirkungen der Globalisierung. Manche Arbeitsinstitutionen sahen darin eine Chance zur Stärkung ihrer Rolle und zu weiteren Entwicklungsschritten. In anderen Fällen ging der Einfluss dieser Institutionen zurück. Vor diesem Hintergrund müssen die Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme Mittel und Wege für eine Neuausrichtung ihrer Organisations- und Interventionsstrategien finden, sodass sie den Erwartungen, die durch die Entwicklung der Arbeitsmärkte in einer globalisierten Welt und durch die Finanz- und Wirtschaftskrise an sie gestellt werden, besser gerecht werden können.

Verwirklichung dieser Zielvorstellung durch technische Hilfe des IAA

366. LAB/ADMIN leitet die Tätigkeiten des Internationalen Arbeitsamts auf dem Gebiet der technischen Unterstützung und Beratung für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht. Um die Hilfe für die Mitgliedsgruppen zu verbessern, werden die im Amt vorhandenen Fachkenntnisse mobilisiert und Netzwerke herangezogen, an denen verschiedene technische Sektoren und Regionen beteiligt sind. Da die Institutionen der Arbeitsverwaltung und -aufsicht, wie in diesem Bericht beschrieben, ein breites Spektrum technischer Themen abdecken, ist es für LAB/ADMIN unerlässlich, seine Tätigkeiten mit denjenigen anderer Fachabteilungen des IAA abzustimmen. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit dem Programm zur Förderung der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und dem Internationalen Migrationsprogramm hinsichtlich der Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung von nicht angemeldeter Arbeit und Zwangsarbeit. Zusammen mit dem Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit beteiligt sich LAB/ADMIN auch an der Weiterentwicklung von Ausbildungsmaterialien für Arbeitsaufsichtsbeamte. Auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes koordiniert LAB/ADMIN zusammen mit dem Programm für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Umwelt (SafeWork) die Ausarbeitung von Ausbildungsmaterialien für Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft. Es hat auch mit dem IAA Büro für die Gleichstellung der Geschlechter ein Modul für Gleichstellung und Arbeitsaufsicht entwickelt und sich zusammen mit dem Programm Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die Annahme internationaler Arbeitsnormen für hauswirtschaftliche Arbeit eingesetzt. LAB/ADMIN steht in regelmäßigem Kontakt mit den zuständigen Fachkräften der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen, um Kommentare über die Entwürfe von Fachberichten auszutauschen, Vergleichsstudien vorzubereiten und Informationen weiterzugeben, die für die Arbeit des Sachverständigenausschusses der IAO wichtig sind.

Kasten 5.2
Ziele von LAB/ADMIN

1. Ausbau der Kapazität der Arbeitsverwaltungen zur Verwirklichung der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit durch die Erarbeitung und Durchführung solider innerstaatlicher Arbeitspolitiken.
2. Stärkung der Arbeitsaufsichtsämter, um sie zu modernen und effektiven Instrumenten für gute Verwaltungsführung zu machen.
3. Schaffung und Stärkung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen von Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystemen.
4. Sicherstellung einer wirksamen Koordinierung der verschiedenen Verwaltungsstellen und -einrichtungen, die mit sozioökonomischer Politik befasst sind.
5. Förderung der maßgeblichen internationalen Arbeitsnormen der IAO.
6. Sicherstellung von Konsultationen mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern und ihrer Mitwirkung an Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystemen.

367. Die Ergebnisse von Bedarfsevaluierungen bzw. Audits in einzelnen Ländern bilden die Grundlage für die Planung und Programmierung der von LAB/ADMIN geleisteten technischen Hilfe. Diese Evaluierungen werden in der Regel auf Antrag der betreffenden Regierung durchgeführt. Seit der Schaffung des Programms im Jahr 2009 hat LAB/ADMIN 20 Evaluierungen in Ländern wie Angola, Armenien, China, Guatemala, Haiti, Kenia, Philippinen, Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania durchgeführt.

368. Der Vorteil dieses Evaluierungsansatzes ist die Anwendung eines analytischen Verfahrens, das alle Sozialpartner und gegebenenfalls auch andere Organisationen einbezieht. Solche Konsultationen machen unterschiedliche Auffassungen über die Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltungs- und Aufsichtssysteme sowie über Möglichkeiten zur Verbesserung der Gesamtleistung durch organisatorische und funktionelle Veränderungen deutlich. Die Evaluierungen zeigen, dass in folgenden Bereichen in der Regel Bedarf für Kapazitätsentwicklung besteht: a) Stärkung der Rechtsgrundlagen und der institutionellen Rahmenbedingungen für die Arbeitsverwaltung; b) Verbesserung des Vollzugs der Arbeitsgesetze durch Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsaufsicht, vor allem mit Blick auf Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsschutz; c) Verbesserung der institutionellen Kapazitäten für Planung, Programmierung, Überwachung und Evaluierung der innerstaatlichen arbeitspolitischen Maßnahmen; d) Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Gleichstellung am Arbeitsplatz; und e) Ausbau der Arbeitsvermittlungsdienste.

369. Eine Bedarfsevaluierung ist ein erster Schritt, auf den die Erstellung eines Aktionsplans folgt, der auf den Ergebnissen und Empfehlungen des Evaluierungsberichts basiert [1]. Der Aktionsplan dient seinerseits den Einrichtungen der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht als Fahrplan für die Steigerung der Qualität ihrer Dienstleistungen und die bessere Umsetzung politischer Vorgaben. Er dient ferner dazu, die Hilfe und die Aktivitäten der IAO auf diesem Gebiet mit ihren eigenen Programm- und Haushaltszielen in Einklang zu bringen. Darüber hinaus dient er als Anhaltspunkt für die Ausarbei-

[1] Die Ausarbeitung eines Aktionsplans folgt einem Schema, das folgende Elemente enthält: Erfordernisse (während der Evaluierung ermittelter Bedarf); nationale Maßnahmen (Maßnahmen, die das jeweilige Land unabhängig durchführen kann); und Maßnahmen im Rahmen von Zusammenarbeit (Maßnahmen, die horizontale Zusammenarbeit, internationale Zusammenarbeit oder technische Unterstützung durch die IAO erfordern).

tung von IAO-Projekten für technische Zusammenarbeit und/oder horizontalen Kooperationsvereinbarungen [2].

370. Die Unterstützung durch eine Gruppe von Gebern (wie etwa Frankreich, Italien, Kanada, Norwegen und Vereinigte Staaten) hat Aktivitäten und Programme zur Stärkung und Modernisierung der Arbeitsverwaltung und -aufsicht ermöglicht. In jüngerer Zeit gab es solche Programme in Albanien, Algerien, Angola, der Arabischen Republik Syrien, Armenien, Brasilien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indien, Jemen, Jordanien, Kasachstan, Libanon, Montenegro, Oman, der Republik Moldau, Südafrika, Ukraine und den Vereinigen Arabischen Emiraten.

371. Mehrere Länder haben Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht in die vorrangigen Aktionsbereiche ihrer Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit aufgenommen, die eine feste, nachfragegesteuerte Grundlage für die technische Unterstützung der IAO auf diesem Gebiet bilden. Diese Tendenz wurde weiter verstärkt durch die seit 2008 durchgeführten Projekte der technischen Zusammenarbeit. In der Gruppe der Arabischen Staaten haben die Arabische Republik Syrien, Jemen, Libanon, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate Zielvorgaben für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht in ihre Landesprogramme integriert. In Europa und Zentralasien gilt dies für Albanien, Armenien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kasachstan und die Republik Moldau. In Asien haben Indien und Indonesien diese Tätigkeitsbereiche in ihre Landesprogramme einbezogen, in Afrika Benin, Burkina Faso, Senegal, Südafrika und Togo. Unter den lateinamerikanischen Ländern sind es El Salvador, Guatemala, Kolumbien und Paraguay, die diese Bereiche in ihren Landesprogrammen ausdrücklich erwähnen.

372. Die Tätigkeit der IAO auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht wird durch Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit unterstützt. Diese konzentrieren sich auf prioritäre Länder, die mit Ergebnis 11 des Programms und Haushalts des IAA verknüpft sind. Zu den durchgeführten Maßnahmen gehören: Entwicklung und Festigung der Kapazitäten von Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystemen, Förderung des Wissensaustauschs zwischen nationalen Experten über solide Arbeitsverwaltungs- und

Kasten 5.3
Die wichtigsten Dienstleistungen des LAB/ADMIN-Programms

- Beurteilung der Organisation und des Managements von Institutionen;
- Bereitstellung administrativer und fachlicher Unterstützung für dreigliedrige Gremien;
- Austausch von Informationen über Systeme, Praktiken und Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung;
- Hilfestellung für Länder bei der Durchführung einschlägiger IAO-Normen;
- Stärkung des Einflusses der Arbeitsverwaltungen und ihrer Entscheidungskompetenz;
- Förderung internationaler Netzwerke;
- Forschung und Publikationen.

[2] Zum Beispiel Süd-Süd-Zusammenarbeit im Rahmen der Ergänzenden Vereinbarung über technische Zusammenarbeit mit lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern zur Durchführung des Partnerschaftsprogramms IAO/Brasilien für die Förderung der Süd-Südzusammenarbeit, das im März 2009 unterzeichnet wurde.

Aufsichtspraktiken, Aufbau oder Stärkung praxisorientierter Fach-Communities zu Themen von wechselseitigem Interesse durch Austausch und Dialog (z. B. Süd-Süd-Zusammenarbeit), Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Koordinierung innerstaatlicher Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme, und Ausbau der Fähigkeiten dieser Institutionen, ihre Aktivitäten zu planen, zu programmieren, zu überwachen und zu evaluieren.

373. Die auf nationaler Ebene durchgeführten Programme legen den Schwerpunkt auf die Aktualisierung der Kapazitäten der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht durch folgende Maßnahmen: Verbesserung der Aufsichtsmethoden, Aufbau von Datenerhebungssystemen, Entwicklung von Systemen und strategischen Ansätzen für bessere Koordinierung und effektivere Organisation innerhalb des Arbeitsverwaltungssystems, stärkere Mitwirkung der Sozialpartner an der Überprüfung der Rechtsvorschriften über Arbeitsaufsicht, Einrichtung innerstaatlicher Ausbildungsprogramme, einschließlich der Ausbildung von Ausbildern, und stärkere Sensibilisierung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihrer Verbände für die Rolle der Arbeitsaufsicht. Ein wichtiger Bestandteil dieser Programme ist die Weitergabe von Wissen. Dazu gehören der Austausch bewährter Praktiken, Studienaufenthalte und die Verbreitung der IAO-Erfahrungen in internationalen Foren.

374. Um die Einheitlichkeit der Ausbildung für Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht auf der Grundlage der IAO-Normen zu fördern, hat LAB/ADMIN in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO in Turin zwei umfassende modulare Ausbildungsgänge entwickelt – einen für Bedienstete der Arbeitsverwaltung und einen für Arbeitsinspektoren. Die Ausbildungsmaterialien wurden in mehrere Sprachen übersetzt und in einigen Fällen auch angepasst, um die Rechtslage und die Arbeitsmarktbedingungen des jeweiligen Landes zu berücksichtigen. Diese Module wurden in Ländern erprobt, in denen LAB/ADMIN Projekte der technischen Zusammenarbeit durchführte. In vielen Fällen sind sie heute Teil des innerstaatlichen Ausbildungsprogramms für Mitarbeiter der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsbehörden.

375. Ein weiterer Bereich, in dem die IAO konkrete Hilfestellung für Arbeitsministerien und Arbeitsaufsichtsbehörden leistet, ist die Erhebung von Daten und die Einführung computergestützter Arbeitsaufsichtssysteme, wie z. B. in Albanien und Sri Lanka. Die Zahl der Anträge auf Unterstützung bei der Entwicklung von Informations- und Kommunikationssystemen zur Verbesserung der Leistungserbringung, der Koordinierung und der Effizienz von Arbeitsministerien und Arbeitsaufsichtsämtern nimmt stetig zu. In Zusammenarbeit mit der IAA-Hauptabteilung Statistik werden derzeit erste Arbeiten durchgeführt, um die Grundlage für ein einheitliches System der Erfassung von Daten und Verwaltungsunterlagen zu schaffen. Vorläufige Ergebnisse finden sich auf der LAB/ADMIN-Website.

376. Des Weiteren erstellte das Amt in Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen, u.a. den Büros für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber (ACTRAV und ACT/EMP), Förderungsmaterial über die Tätigkeit von Arbeitsinspektoren. Dieses soll den Arbeitnehmern und Arbeitgebern und ihren Verbänden helfen, die Rolle der Inspektoren besser zu verstehen und so die Aufgabe der Arbeitsaufsichtsämter zu unterstützen.

377. Über seine Website stellt LAB/ADMIN der Öffentlichkeit Informationen über seine laufenden Programme, Forschungsarbeiten, Publikationen und anderen Aktivitäten zur Verfügung. Auf der Website finden sich auch Profile von Arbeitsverwaltungen und Aufsichtsämtern, ein Katalog bewährter Praktiken sowie Instrumente für die Ausbildung von Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsbeamten. Zweck dieser Materialien, die sich auf Forschungsarbeiten, Studien und Sachverständigentagungen stützen, ist die

Bereitstellung einer hochmodernen vergleichenden Wissensbasis, die Erfahrungen und praktische Vorgehensweisen zu herausragenden Themen bietet. Dadurch soll den Mitarbeitern von Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtsbehörden eine solide Grundlage für die Bewertung ihrer eigenen Maßnahmen in diesen Bereichen und deren Vergleich mit den Praktiken in anderen Teilen der Welt zur Verfügung gestellt werden. Zu den von LAB/ADMIN unternommenen Forschungsarbeiten gehörten Studien über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die innerstaatlichen Arbeitsverwaltungssysteme und die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, sowie Vergleichsstudien über Zwangs- und Abhilfemaßnahmen der Aufsichtsämter mit dem Ziel, die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften sicherzustellen. Während der letzten beiden Jahre unterstützte das IAA die Arbeit globaler und regionaler Netzwerke, die den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystemen fördern. Zum Beispiel unterhält die IAO eine aktive Präsenz in der Internationalen Vereinigung für Arbeitsinspektion (IALI), dem Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) und dem Internationalen Netzwerk von Ausbildungszentren auf dem Gebiet der Arbeit (RIIFT) sowie in der Organisation amerikanischer Staaten (OAS).

378. Gleichzeitig leistete die IAO in jüngster Zeit durch ihre technische Unterstützung einen entscheidenden Beitrag zur Schaffung neuer Netzwerke, wie etwa des Ibero-amerikanischen Netzwerks für Arbeitsaufsicht, in dem Arbeitsministerien und Aufsichtsbehörden aus Lateinamerika, Spanien und Portugal Erfahrungen und bewährte Praktiken austauschen. LAB/ADMIN unterstützt weiterhin die Arbeit der drei regionalen Arbeitsverwaltungszentren in Afrika, nämlich des Arabischen Zentrums für Arbeitsverwaltung und Beschäftigung (ACLAE) und der Afrikanischen Regionalzentren für Arbeitsverwaltung für die englisch- bzw. französischsprachigen afrikanischen Länder (ARLAC und CRADAT), die Ausbildung für Verwaltungsbeamte, Forschung, Beratungsdienste und andere Informationen bereitstellen, um die Arbeitsinstitutionen auf dem Kontinent zu stärken.

379. Dieser Bericht zeigt mehrere Bereiche auf, in denen die Wissensbasis der IAO verbessert und neue Instrumente entwickelt werden sollten. Dies ist vor allem wichtig, damit die IAO den institutionellen Modernisierungsprozess der Arbeitsverwaltungen wirksam und maßgebend unterstützen kann, mit dem Ziel, ihre Kapazität zur Ausgestaltung und Durchführung der Arbeitspolitik zu stärken und ihre institutionelle Leistungsfähigkeit und Bereitstellung von Diensten zu verbessern. Bestehende Synergien zwischen der IAO und Forschungseinrichtungen und wichtigen Universitäten sollten weiter gestärkt werden. Eine intensivere Zusammenarbeit sollte z. B. zwischen der IAO und dem gesamten UN-System sowie der OECD und der Europäischen Union in Bezug auf Themen angestrebt werden, die für die Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht von Bedeutung sind, einschließlich weiterer Forschungsarbeiten über aktuelle Trends und Probleme, denen sich moderne öffentliche Arbeitsmarktverwaltungen gegenüber sehen.

380. In Anbetracht all dessen könnte es die internationale Gebergemeinschaft als wünschenswert erachten, diese Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung – die bereits zu beachtlichen Ergebnissen geführt haben – weiter zu unterstützen, um sicherzustellen, dass für die IAO-Hilfe auf dem Gebiet der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht ein nachhaltiges Portfolio für technische Zusammenarbeit bereitsteht.

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

1. Angesichts dessen, dass beschäftigungsorientierte Politiken ein integraler Bestandteil der allgemeineren Ziele staatlicher Politik sein sollten, wie sind Arbeitsverwaltungssysteme allgemein und Arbeitsministerien insbesondere gegenwärtig strukturiert, geleitet und koordiniert? Was sollten Regierungen tun, um die Funktionsweise von Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdiensten zu stärken, insbesondere im Licht der sich durch die Wirtschaftskrise ergebenden Herausforderungen?

2. Welche Rolle sollten die Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber bei der Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdienste übernehmen? Mit Hilfe welcher institutionellen Vorkehrungen sind sie am besten in der Lage, diese Aufgabe zu übernehmen (z. B. dreigliedrige Ausschüsse, gemeinsame grundsatzpolitische Arbeitsgruppen)?

3. In Anbetracht der wichtigen öffentlichen Funktion von Arbeitsverwaltungs- und Aufsichtsdiensten, welche Rolle sollte privaten Initiativen und öffentlichen Anbietern bei der Erbringung dieser Dienste zukommen – insbesondere bei staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten und der Arbeitsaufsicht? Welche möglichen Mechanismen für eine Koordination und gute Verwaltungsführung gibt es, unter Gewährleistung von Komplementarität?

4. Wie können Arbeitsaufsichtssysteme Präventions- und Zwangsmaßnahmen bestmöglich verbessern und ein Gleichgewicht zwischen ihnen finden, um die Einhaltung der innerstaatlichen rechtlichen Vorschriften zur Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit zu gewährleisten (z. B. Bildung, Prävention und Zwangsmaßnahmen)?

5. Wie können Regierungen besser gewährleisten, dass Arbeitsverwaltungs- und Aufsichtsdienste universell alle Arbeitnehmer erreichen? Welche Maßnahmen können erfolgreich dazu beitragen, diese Dienste insbesondere auf verletzliche Arbeitnehmer auszudehnen (z. B. in Versorgungsketten, Ausfuhrfreizonen, der ländlichen und informellen Wirtschaft)?

6. Wie sollten die Prioritäten der IAO für Forschungsarbeiten, Normensetzung, die Ratifizierung und Durchführung einschlägiger Übereinkommen der IAO, Fördertätigkeiten, technische Hilfe und grundsatzpolitische Beratung im Bereich der Arbeitsverwaltung und -aufsicht aussehen?

Anhang I

Geschlechtsdifferenzierte Daten über Arbeitsinspektoren, ausgewählte Länder

Jahr	Inspektoren	Arabische Rep. Syrien*	Argentinien	Armenien*	Äthiopien*	Bangladesch*	Brunei Darussalam	Burkina Faso	Die ehemalige Republik Mazedonien*	Gabun	Indonesien	Kasachstan*
	Männer (Anzahl)	55	310	106	103	76	31	139	61	97	1.934	293
	Frauen (Anzahl)	8	188	28	17	2	23	22	41	84	437	70
2009	**Insgesamt**	63	498	134	120	78	54	161	102	181	2,371	363
	Männer (% der Gesamtzahl)	87,3	62,2	79,1	85,8	97,4	57,4	86,3	59,8	53,6	81,6	80,7
	Frauen (% der Gesamtzahl)	12,7	37,8	20,9	14,2	2,6	42,6	13,7	40,2	46,4	18,4	19,3

* Daten für 2008.

Jahr	Inspektoren	Lettland*	Libanon*	Litauen	Malaysia**	Mali	Mauretanien	Oman*	Paraguay	Singapur	Ungarn*	Vereinigte Arab. Emirate
	Männer (Anzahl)	47	26	109	328	65	23	205	35	135	495	266
	Frauen (Anzahl)	77	46	93	391	37	4	20	14	59	201	89
2009	**Insgesamt**	124	72	202	719	102	27	225	49	194	696	355
	Männer (% der Gesamtzahl)	37,9	36,1	54	45,6	63,7	85,2	91,1	71,4	69,6	71,1	74,9
	Frauen (% der Gesamtzahl)	62,1	63,9	46	54,4	36,3	14,8	8,9	28,6	30,4	28,9	25,1

* Daten für 2008. * West-Malaysia.

Anhang II

Leistungsziffern von Arbeitsaufsichtssystemen, ausgewählte Länder

Bezugszeitraum	Kriterium	Algerien	Australien*	Brasilien	Costa Rica	Dominikan. Republik	El Salvador	Frankreich	Guatemala**	Honduras	Irland	Lettland
2007	Inspektionsmaßnahmen	90.669	19.600	428.079	10.332	79.484	29.450	215.588	5.515	14.723	13.631	13.538
	Inspektoren		220	3.172	88	192	159	1.743	239	118	127	134
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor		89,09	134,95	117,41	413,98	185,22	123,7	23,08	125	107	101,03
2008	Inspektionsmaßnahmen	108.372	33.600	356.174	12.235	85.265	29.948	251.093	11.127	17.392	16.009	13.238
	Inspektoren		310	3.112	90	202	159	1.910	238	120	127	124
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor		108,39	114,45	135,94	422,1	188,35	131,5	46,75	144,93	126,06	106,76
2009	Inspektionsmaßnahmen	126.326	30.418	334.625	14.385	86.816	29.728		13.131	15.277	18.451	
	Inspektoren	876	330	2.949	93	203	159		238	120	127	
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor	144,21	92,18	113,47	154,68	427,67	186,97		55,17	127,31	145,28	
2009/07 % Veränderung	Inspektionsmaßnahmen	39,3	55,2	-21,8	39,2	9,2	0,9	16,5 (07-08)	138,1	3,8	35,4	-2,2% (07-08)
	Inspektoren		50	-7	5,7	5,7	0	9,6 (07-08)	-0,4	1,7	0	-7,5% (07-08)
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor		3,5	-15,9	31,7	3,3	0,9	6,3 (07-08)	139,0	1,8	35,8	5,7% (07-08)

Bezugszeitraum	Kriterium	Neuseeland	Nicaragua	Niederlande***	Peru	Polen	Schweiz***	Singapur	Spanien	Südafrika	Vietnam	Zypern
2007	Inspektionsmaßnahmen	9.582	4.383	36.621	59.900	80.525	35.511	6.904	1.229.163	180.767	4.655	5.870
	Inspektoren	172	92	454,7	340	1.513	266,4	185	1.729	779	141	85
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor	55,71	47,64	80,5	176	53,22	133,30	37,32	710,9	232,05	33	69
2008	Inspektionsmaßnahmen	9.388	6.716	35.000	77.590	80.500	36.360	6.714	1.047.977	200.665	5.695	5.805
	Inspektoren	189	94	473	424		251,5	178	1.746		154	87
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor	49,67	71,45	74	183		144,57	37,72	600,2		37	66,72
2009	Inspektionsmaßnahmen	9.372	6.861	35.404	84.095	88.000	37.258	5.643	1.122.513	153.697	3.146	
	Inspektoren	189	96	458	411	1.397	262,35	194	1.854	965	175	
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor	49,59	71,47	77,3	204,61	62,99	142,02	29	605,45	159,27	17,98	
2009/07 % Veränderung	Inspektionsmaßnahmen	-2,2	56,5	-3,3	40,4	9,3	4,9	-18,3	-8,7	-15	-32,4	-1,1 (07-08)
	Inspektoren	9,9	4,3	0,7	20,9	-7,7	-1,5	4,9	7,2	23,9	24,1	2,4 (07-08)
	Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor	-11	50	-4	16,3	18,4	6,5	-22,3	-14,8	-31,4	-45,5	-3,3 (07-08)

Anmerkung: Diese Tabellen enthalten eine Auswahl vom Amt gesammelter Statistiken über die Tätigkeiten ausgewählter nationaler Arbeitsaufsichtssysteme (AAS) zwischen 2007 und 2009. Die Daten beziehen sich auf 22 Länder, die alle geographischen Regionen repräsentieren. Die Auswahl der Länder erfolgte unter Berücksichtigung der Vollständigkeit und Verlässlichkeit der vorhandenen Daten. Angaben über AAS entstammen hauptsächlich Berichten nach Artikel 22 zum Übereinkommen (Nr. 81) über Arbeitsaufsicht, 1947, die dem Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegt worden sind. Andere Quellen waren z. B. die Eurostat-Datenbank für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Websites von nationalen Arbeitsministerien mit Zuständigkeit für Arbeitsschutz, Antworten auf einen Fragebogen des Amtes und technische Memoranda der IAO und Projektinformationen über nationale Arbeitsaufsichtssysteme. Das Arbeitsverwaltungs- und Aufsichtsprogramm der IAO (LAB/ADMIN) bemüht sich gegenwärtig mit der Hauptabteilung für Statistik um die Förderung einer verstärkten und sachgerechteren Nutzung von Statistiken durch Arbeitsaufsichtsbehörden durch technische Hilfe und die Entwicklung globaler Werkzeuge. Für weitere Informationen über andere Länder siehe die von LAB/ADMIN erstellten AAS-Datensätze unter http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

Arbeitsaufsichtsmaßnahmen: Die Gesamtzahl einzelner Begehungen von Arbeitsstätten, Folgebegehungen und Dokumentenprüfungen sowie von Arbeitsaufsichtsinspektoren im genannten Zeitraum erbrachte Beratungs- oder Vorsorgedienste und -konsultationen.

Inspektoren: Die Gesamtzahl von Personen beiderlei Geschlechts, die für den genannten Zeitraum formal als Arbeitsaufsichtsinspektoren anerkannt sind und/oder die Aufsichtsaufgaben durchführen (z. B. Hilfsinspektoren, *contrôleurs du travail*, technische Aufsichtsbeamte).

Inspektionsmaßnahmen pro Inspektor: Diese Angabe ist ein rudimentärer Leistungsindikator, der die Durchschnittszahl der in einem Land von jedem Arbeitsaufsichtsinspektor im genannten Zeitraum durchgeführten Inspektionen angibt.

… = Daten nicht verfügbar.