



International  
Labour  
Office  
Geneva



# **EINHEIT ÜBER DIE UNTERSCHIEDE HINAUS: DIE NOTWENDIGKEIT EINES INTEGRIERTEN GEWERBEAUFSICHTS- SYSTEMS**

## **(ILIS - INTEGRATED LABOUR INSPECTION SYSTEM)**

SCHLUSSBERICHT DER KONFERENZ, DIE VOM LUXUMBURGISCHEN VORSITZ DES  
RATES DER EUROPÄISCHEN UNION ORGANISIERT WURDE

Luxemburg, Mondorf-les-Bains, Domaine Thermal

9.-11. März 2005



## INHALTSVERZEICHNIS

Die Stärkung der Gewerbeaufsicht in einer globalen Wirtschaft	4
Die Gewerbeinspektion ITM: eine Behörde im Wandel	6
Ein nationales Integriertes Gewerbeaufsichtssystem (ILIS) und die Normen für Arbeitsleben bei der Kontrolle durch die zuständigen Behörden	8
1 Einführung	12
2 Sicherheit, Gesundheit und Arbeit: auf dem Wege zu einem ganzheitlichen Ansatz	13
3 EU und ILO: die Etablierung einer Arbeitsschutzkultur	18
4 Die Arbeitswelt im Wandel: kontinuierliche Herausforderung für eine dreiparteiliche Partnerschaft	23
5 Auf dem Weg zum Konzept einer wirklich kompetenten Behörde in der Gewerbeaufsicht	26
5.1 Modelle bewährter Praktiken	27
5.2 Nationale Strategien	28
5.3 ILO Audit-Aktivitäten	29
6 Ein fachübergreifender Ansatz auf Betriebsebene	33
6.1 Bewährte Praktiken	33
7 Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Konventionen: ein dynamischer Prozess	35
8 Schlussfolgerungen	36



## DIE STÄRKUNG DER GEWERBEAUFSICHT IN EINER GLOBALEN WIRTSCHAFT

Assane Diop,  
Executive Director, Sozialer Schutz, ILO

Die Globalisierung verändert die Art und Weise, auf welche die ArbeitnehmerInnen arbeiten müssen, und die Gefahren, denen sie ausgesetzt sind. Die Meisterung dieser Herausforderungen im Arbeitsleben erfordert einen integrierten Ansatz, der traditionelle technische und medizinische Fragen mit den sozialen, psychologischen, wirtschaftlichen und rechtlichen verknüpft. Die neue Realität erfordert globale Strategien und lokale Reaktionsfähigkeit, um es den Ländern zu ermöglichen, durch die Verabschiedung adäquater sozialwirtschaftlicher Politiken zu reagieren und dabei wirtschaftliche Turbulenzen zu vermeiden und Arbeitsfrieden zu fördern.

Die Europäische Union und die ILO konzentrieren sich als strategische Partner zunehmend auf die Entwicklung von kohärenten und integrierten Ansätzen zur Lösung von sozialen Problemen in Verbindung mit der Globalisierung der Weltwirtschaft. Beide unterstützen eine Globalisierung, die mit der Förderung von sozialen Werten, menschenwürdiger Arbeit („decent work“), der Durchsetzung der Arbeitsnormen und der weiteren Demokratisierung der Gesellschaften einhergeht.

In diesem Prozess ist es von allergrößter Bedeutung, den Schutz der Menschen bei der Arbeit zu verstärken und deren Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spielt die Gewerbeaufsicht eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Konformität gegenüber nationalen und internationalen Normen, der Überwachung der Arbeitsbedingungen, der Befähigung der ArbeitnehmerInnen, Beschwerden einzureichen und einen Ausweg ohne Einschüchterung zu suchen. Angesichts ihrer Position als Regierungsvertreter am Arbeitsplatz haben die Gewerbeaufsichtsbeamten eine entscheidende Rolle bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit zu spielen,



um weltweit eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung herbeizuführen.

Die Konferenz – „Einheit über die Unterschiede hinaus: Die Notwendigkeit eines Integrierten Gewerbeaufsichtssystems (ILIS - Integrated Labour Inspection System) –, die vom Großherzogtum Luxemburg gemeinsam mit der ILO organisiert wurde, war ein Meilenstein in dieser Entwicklung. Zum wichtigen Thema der Stärkung der Gewerbeaufsichtssysteme in der ganzen Welt haben sich dreiparteilige Vertreter aus über 75 Ländern auf folgende Punkte geeinigt:

- die Entwicklung von Politiken fördern, die regulierende Funktionen um lösungsorientierte Ansätze vervollständigen;
- einen umfassenden Ansatz wählen, bei dem die verschiedenen Dimensionen des Erwerbslebens berücksichtigt werden;
- die technischen und administrativen Kapazitäten der Gewerbeaufsichten verstärken, einschließlich der Nutzung eines Integrierten Schulungssystems für die Gewerbeaufsicht (ILITS);
- das Potenzial von Gewerbeaufsichten als Brücken bei der Förderung von sicheren und gesunden Arbeitsumfeldern in der informellen Wirtschaft nutzen und
- Erfahrungen mit bewährten Praktiken, Methoden zur Risikobeurteilung und bei der Formulierung von Politiken austauschen.



Die EU und die ILO haben gemeinsame Ziele für die Gewerbeaufsicht. Dies spiegelt sich in der EU-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) und der Konvention über Gewerbeaufsicht (in Industrie und Handel), 1947 (Nr. 81) wider. Die Empfehlung der Luxemburger Konferenz, dass die Gewerbeaufsicht eines der Kernelemente der künftigen EU/ILO-Partnerschaft sein sollte, bestätigt einmal mehr das geteilte Engagement und die gemeinsame Vision. Die Erfahrungen aus der technischen Zusammenarbeit von ILO und EU zeigen, dass es möglich ist, die Gewerbeaufsicht in ein modernes, leistungsfähiges und effizientes System umzuwandeln, gestützt auf kompetente Beratung und Durchsetzung. Die Stärkung der Gewerbeaufsichten in den Beitrittsstaaten zur EU und in ausgewählten Schwellen- und Entwicklungsländern steht ganz oben auf der Agenda der EU wie auch der ILO.

Wir möchten diese Gelegenheit ergreifen, um dem Großherzogtum Luxemburg einmal mehr unsere Wertschätzung dafür zum Ausdruck zu bringen, die Gewerbeaufsicht als eine der Prioritäten während seiner EU-Präsidentschaft gewählt zu haben.

Es ist bereits einiges unternommen worden, um die Gewerbeaufsichten zu stärken, es bleibt jedoch in der heutigen globalen Wirtschaft noch viel mehr zu tun. Die Gewerbeaufsichten haben eine entscheidende Rolle bei dieser Entwicklung zu spielen, um eine „faire Globalisierung“ zu gewährleisten und menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen. Die Konferenz in Luxemburg bot dabei eine Plattform für weitere Maßnahmen. Wir sollten diese einmalige Gelegenheit nutzen, um gemeinsam voranzuschreiten und die Gewerbeaufsichten angesichts der anspruchsvollen Rolle, die sie heute und in Zukunft zu spielen haben, zu stärken.



## DIE GEWERBEINSPEKTION ITM: EINE BEHÖRDE IM WANDEL

François Biltgen,  
Minister für Arbeit und Beschäftigung

Im Zusammenhang der luxemburgischen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union ist der Minister für Arbeit und Beschäftigung, François Biltgen, auf die wichtigsten Punkte der von der Gewerbeinspektion ITM im März 2005 in Bad Mondorf abgehaltenen Konferenzreihe eingegangen.

### Die Vergangenheit und die Herausforderungen der Gewerbeinspektion ITM (Inspection du Travail et des Mines – ‚Inspektion für Arbeit und Bergbau‘)

Die Gewerbeinspektion ITM ist zu einer Zeit gegründet worden, als die Eisen- und Stahlproduktion die vorherrschende Aktivität im Großherzogtum Luxemburg war. Die mit dieser Aktivität verbundenen Aktivitäten wurden somit in einer Zeit definiert, als das industrielle Wachstum gerade eingesetzt hatte. Unsere Arbeitswelt hat sich jedoch seitdem beträchtlich verändert, unter anderem bedingt durch die Globalisierung der Wirtschaft, und außerdem ist der Tertiärsektor zweifelsohne zum vorherrschenden Wirtschaftssektor in unserem Lande geworden.

Es ist somit durchaus legitim zu fragen, ob die ITM in ihrer derzeitigen Verkörperung immer noch in der Lage ist, sich den zahlreichen Herausforderungen stellen, wie etwa der Belästigung oder dem passiven Rauchen, um deren nur zwei zu nennen, mit denen unsere gewerbliche Welt tagtäglich konfrontiert wird.

Eine Reform der ITM stellt somit ein absolutes Erfordernis dar.

Damit diese Erneuerung möglichst effizient gestaltet werden kann, werden die Grundsätze dieser Reform einen Großteil ihrer Inspiration den Audits entnehmen, die vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) und vom Ausschuss für führende Gewerbeaufsichtsbeamte (Committee of Senior Labour Inspectors) durchgeführt werden, und deren Hauptzüge werden mit der vom ILO verabschiedeten Definition der Gewerbeaufsicht übereinstimmen.



### Definition der Rolle der Gewerbeinspektion ITM

Das Internationale Arbeitsamt hat die Rolle der Gewerbeaufsichtsbehörde wie folgt definiert:

- die Aufsichtsbehörde muss gemäß einem proaktiv ausgerichteten System für Bewusstseinssteigerung, Information und Prävention arbeiten, während der aktuelle Ansatz eher reaktiv gestaltet ist;
- die Aufsichtsbehörde muss die Hauptzüge ihrer Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsministerium und beiden Seiten der Industrie definieren;
- die Tätigkeitsbereiche der Gewerbeaufsichtsbehörde müssen multidisziplinär sein;
- die künftigen Aufsichtsbeamten müssen über adäquate Fähigkeiten verfügen;
- das Sanktionierungssystem muss geändert werden: so muss beispielsweise die Weigerung eines Unternehmens, die von der Gewerbeaufsicht ermittelten Fehler zu korrigieren, über ein neues System umgehender Geldbußen geahndet werden. Es ist, mit anderen Worten, nicht länger erforderlich zu warten, bis ein Unfall geschieht, bevor eine Inspektion durchgeführt und folglich das Unternehmen bestraft wird. Ein verstärkt präventiver Ansatz würde es demnach ermöglichen, eine erhebliche Anzahl rechtlicher Verfahren zu vermeiden.

Da es nicht in den Zuständigkeitsbereich der ILO fällt, systematische Audits in allen Mitgliedstaaten der Organisation durchzuführen, hat sich Herr Biltgen dafür entschieden, den Entwurf zur ITM-Reform des Großherzogtum als Beispiel anzuführen und es jedem Mitgliedstaat freizustellen, diesem Beispiel seine eigene Inspiration zu entnehmen.



### **Entsendung von ArbeitnehmerInnen**

Unbeschadet ihrer anderen Befugnisse hat die Gewerbeinspektion ITM die Aufgabe, über die Anwendung der Gesetzgebung im Bereich der Entsendung von ArbeitnehmerInnen zu wachen. Im Großherzogtum gibt es nämlich eine recht beträchtliche Anzahl von ArbeitnehmerInnen, die im Rahmen von zeitweiligen Entsendungen tätig sind, insbesondere im Baufach.

Richtlinie 96/71/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen ist per Gesetz vom 20. Dezember 2002 in die nationale Gesetzgebung umgesetzt worden.

Neben der Integration der Richtlinie bietet dieser Gesetzestext eine Regelung zur Kontrolle der Anwendung der Arbeitsgesetzgebung.

Diesem Gesetz von 2002 zufolge muss jedes ausländische Unternehmen, das keine ordnungsgemäße Niederlassung in Luxemburg hat, einen ad hoc zugelassenen Agenten benennen, um die administrativen Akten der entsandten Arbeitskräfte in Ordnung zu bringen.

Auf Anfrage der ITM muss dieser zugelassene Agent in der Lage sein, ihr jedwede Informationen und alle Dokumente bezüglich der entsandten Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen, die zur Durchführung der Kontrolle unerlässlich sind.

Im Rahmen ihrer Aufgabe arbeitet die Gewerbeinspektion ITM in enger Kooperation mit anderen öffentlichen Dienststellen mit Zuständigkeit auf diesem Gebiet zusammen und ist befugt, stichprobenmäßig oder systematisch Kontrollen an Arbeitsstätten vorzunehmen, um die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu prüfen.

### **Geltungsbereich der Reform**

Innerhalb der Europäischen Union sind die verantwortlichen Personen in vielen Mitgliedstaaten der Meinung, dass die von der Gewerbeinspektion durchgeführten Prüfungen immer effizienter gestaltet werden müssen, um soziales Dumping einzuschränken. In diesem Zusammenhang geht es somit auch darum, eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Herkunftslandes

des Unternehmens und des Entsendelandes des Arbeitnehmers zu gewährleisten.

### **Austauschbeziehungen auf internationaler Ebene**

Es ist ganz gewiss weder die Aufgabe der Europäischen Union noch der ILO (Internationale Arbeitsorganisation), homogene Gewerbeaufsichtsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu schaffen. Letzteren steht es jedoch frei, ihre Erfahrungen und Beispiele guter Praktiken auszutauschen.

Und die ITM hat dank eines Kooperationsprojektes mit der Sozialistischen Republik Vietnam konkret Gelegenheit zu einer solchen Erfahrung gehabt, bei der den vietnamesischen Behörden Beratung und Schulung auf diesem Gebiet angeboten wurde. Durch den Gedankenaustausch und die Vervollständigung der nationalen Systeme mit international anerkannten Werten können die Gewerbeaufsichtsbehörden ihre Effizienz progressiv optimieren.

In der allgemeinen Betrachtung sollten wir die vorrangige Rolle erwähnen, welche die ILO auf internationaler Ebene spielen sollte. Sie ermutigt konkret zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung der anerkannten Werte auf dem Gebiet von Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS), auch Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz genannt.

Um diesen Anforderungen zu entsprechen, entwickelt die ILO praktische Instrumente, wie etwa Normen und Konventionen, woraufhin es den Mitgliedstaaten obliegt, deren Einhaltung zu gewährleisten.

Auf dieser Ebene haben die Beamten der Gewerbeaufsichten zweifelsohne eine entscheidende Rolle zu spielen. Ihre Aufgaben müssen jedoch nicht auf Kontrolle und Überwachung begrenzt werden. Sie müssen auch in der Lage sein, einen aktiven Beitrag zu leisten, beispielsweise bei der Entwicklung von Aktionsplänen und jedweder Innovation im Tätigkeitsbereich der Gewerbeaufsicht.



## EIN NATIONALES INTEGRIERTES GEWERBEAUF SICHTSSYSTEM (ILIS) UND DIE NORMEN FÜR AR- BEITSLEBEN BEI DER KONTROLLE DURCH DIE ZUSTÄNDIGEN BEHÖR- DEN

Paul Weber,  
Direktor Gewerbeinspektion Luxemburg (ITM)

Zur Wahrung von Gesundheitsschutz und Sicherheit hat der Leiter der Gewerbeinspektion ITM in Luxemburg einen Aktionsplan für ein Integriertes Gewerbeaufsichtssystem (Integrated Labour Inspectorate System - ILIS) entwickelt.

Das ILIS-Rahmenwerk stützt sich auf die Konventionen und Normen für das Erwerbsleben, die vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) ausgearbeitet worden sind.

Die internationalen Netzwerke wie IALI sind ein Instrument zur Unterstützung und dienen als Hilfe für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung ihres jeweiligen nationalen Aktionsplans.

Diese Normen zielen auf einen sozialen Frieden ab, bei dem die Kultur der „guten Vaterschaft“ und das Wohlergehen der Arbeitnehmer gewahrt bleiben, bei dem jeder das Recht auf menschenwürdige Arbeit hat und bei dem die Prävention eine bedeutende Stellung einnimmt, und werden demnach für die Anwendung in der globalen Politik jedes einzelnen Mitgliedstaates empfohlen.

Zur Förderung von Sicherheit, Gesundheitsschutz und Wohlergehen auf nationaler Ebene ist ein dreiparteilicher beratender Ausschuss für Arbeitsfragen eingerichtet worden, der alle Hauptakteure zur Definition der nationalen Prioritäten vereint.

Auf Ebene der zuständigen Behörde (luxemburgische Gewerbeinspektion ITM) sind multidisziplinäre Teams geschaffen worden. Die Aufsichtsbeamten / Kontrolleure handeln vor Ort als Generalisten und sind in beiden Disziplinen tätig: Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS)



und Arbeitsbedingungen (AB). Sie wenden das Prinzip von 1 Aufsichtsbeamten für 1 Unternehmen an. Wenn die Probleme zu kompliziert sind, unterstützen interne Fachleute bzw. externes Know-how, wie etwa vom Gesundheitsministerium Ärzte von der Abteilung für Arbeits- und Gesundheitsschutz die Aufsichtsbeamten / Kontrolleure der Gewerbeinspektion ITM.

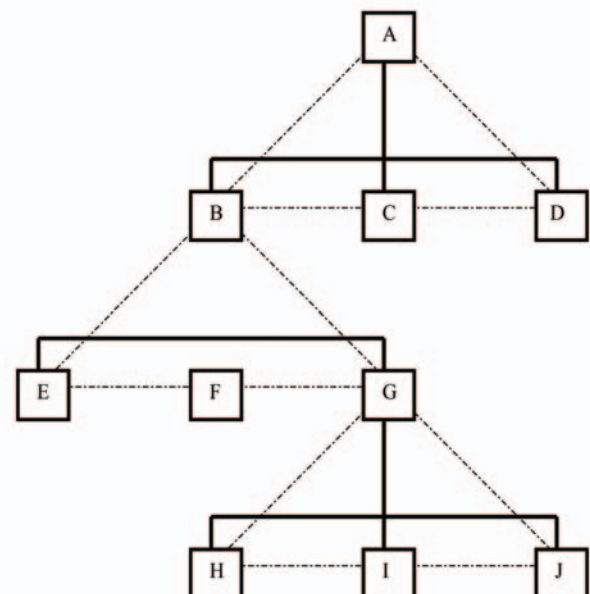
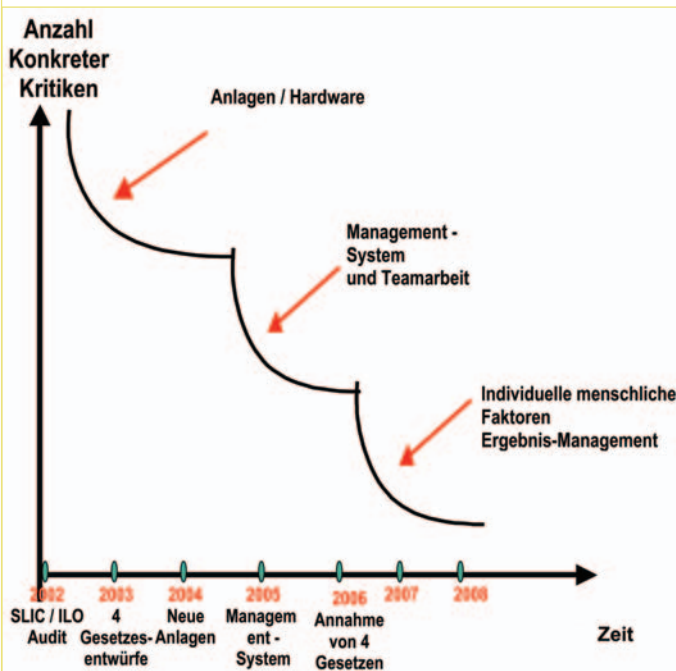
Auf Anfrage der ITM haben die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und der Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) im Juli 2002 ein Audit durchgeführt. Der Abschlussbericht schlug einige Änderungen mit Bezug auf die Organisation vor, um in der Lage zu sein, auf die neuen Herausforderungen in Verbindung mit der Globalisierung der Weltwirtschaft zu reagieren. Die Reform der ITM erfolgt schrittweise. Zur Institutionalisierung dieser Reform werden demnächst die aktuellen Gesetze verabschiedet. Ein Jahr nach dem Audit sind dem Parlament 4 neue Gesetzesentwürfe vorgeschlagen worden. Im Jahre 2004 ist die ITM in neue Anlagen an zwei neuen Standorten umgezogen. Die Gestaltung dieser neuen Bürogebäude ist der Reorganisation angepasst worden. Die Infrastruktur bietet die Möglichkeit, die Arbeit gemäß dem neuen Management-System zu organisieren. Sobald die 4 Gesetze offiziell veröffentlicht sein werden, werden die Aufsichtsbeamten / Kontrolleure geschult, wobei den psychosozialen Aspekten und der Motivation der einzelnen Mitarbeiter besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden wird.

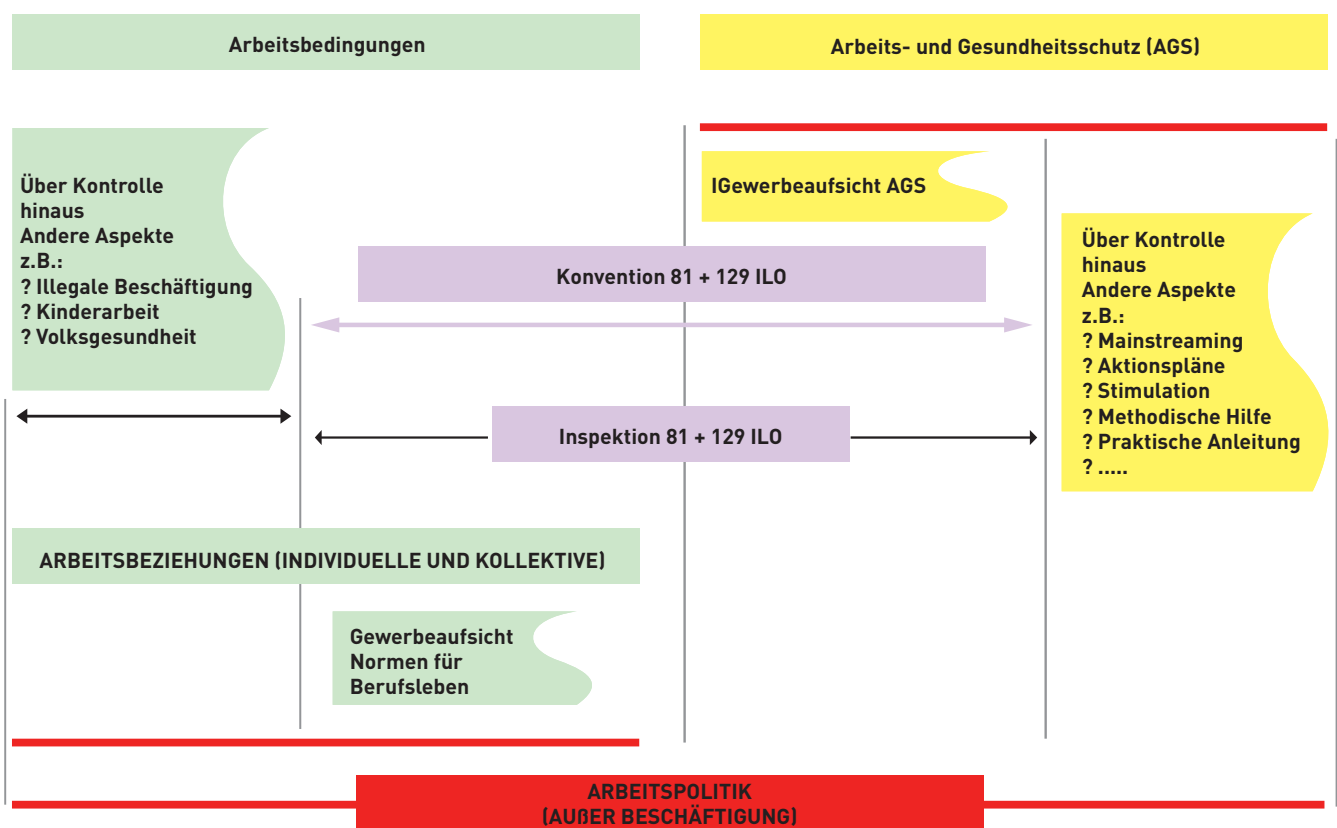
Das Management-System (MS) der ITM besteht auf drei Ebenen. Vor der Reform hielt sich dieses MS an die Struktur einer vertikalen Linie: ein Direktor, der für das gesamte Personal zuständig war.





Das neue MS ist detaillierter und hat die Form eines „Dreieck-Teams“, das den stellvertretenden Direktoren und Leitern bestimmter Dienststellen / Regionalagenturen mehr Verantwortlichkeiten überträgt. Multidisziplinäre operative Teams sind in den Abteilungen und Regionalagenturen eingerichtet worden. Die von den Konventionen der ILO auferlegten Aktivitäten der Aufsichtsbeamten decken zwei Bereiche ab: AGS-Themen einerseits und AB andererseits. Die Aufgaben der Aufsichtsbeamten gehen über diese Kontrolle hinaus. Sie sind ebenfalls zuständig für die Festlegung einer Reihe von nationalen Prioritäten, wie etwa zur Einhaltung und Nachbereitung von Konventionen zu den Arbeitsbeziehungen. Die Kontrolle umfasst nicht die Aspekte der Arbeitslosigkeit (s. nachfolgendes Diagramm).





## Vorrichtungsvorgang eines integrierten Systems vom Gewerbeaufsichtsamt



## 1 EINFÜHRUNG

Während seiner EU-Präsidentschaft hat das Großherzogtum Luxemburg – gemeinsam mit der ILO – eine Plattform zum Erfahrungsaustausch zwischen Regierungen und Sozialpartnern hinsichtlich der Rolle der Gewerbeaufsichtsbehörden geboten.

Die Konferenz in Bad Mondorf war darauf ausgerichtet, wirksame Politiken zu entwickeln, die dazu geeignet waren, einen Aktionsplan zur Umsetzung eines Integrierten Gewerbeaufsichtssystems (ILIS) umzusetzen. Während der zweitägigen Konferenz wurden einige Beispiele von besten Praktiken präsentiert, um erfolgreich Fälle bei der Umsetzung von Integrierten Gewerbeaufsichtssystemen (ILIS) auf nationaler und betrieblicher Ebene zu illustrieren. Ein integriertes Gewerbeaufsichtssystem ist ein ganzheitliches, kohärentes und flexibles Konzept, das Elemente wie die administrative, prozedurale und technische Integration umfasst. In ihrem Programm ‚Menschenwürdige Arbeit, sichere Arbeit‘ versieht die ILO die Gewerbeaufsicht und ihre Sozialpartner mit neuen Rollen und Verantwortlichkeiten. Die Idee besteht darin, Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Gewährleistung von menschenwürdigen Arbeitsbeziehungen über ein Integriertes Gewerbeaufsichtssystem (ILIS) zu sichern.

Das Ziel besteht darin, das europäische und weltweite Bewusstsein für die sozialen Dimensionen am Arbeitsplatz zu steigern. Sozialen Erwägungen muss in einem ganzheitlichen Ansatz der gleiche Status gewährt werden wie wirtschaftlichen, finanziellen und umweltbezogenen Anliegen. Es ist an der Zeit für globales Denken und lokales Handeln. Die Umsetzung der zentralen Arbeitsnormen und der Gesetze und Vorschriften, die diesen auf nationaler Ebene konkret Form verleihen, kann erheblich verbessert werden, wenn die Möglichkeiten der nationalen Gewerbeaufsichtsbehörden erweitert und verstärkt werden. Die Aufsichtsbeamten haben eine entscheidende Rolle zu spielen, da sie die Einzigen mit der Zuständigkeit für unmittelbaren Zugang und die Auferlegung von Veränderungen am Arbeitsplatz sind.

Gerd Albracht, Koordinator der Gewerbeaufsichtssysteme, ILO, Genf



## 2 SICHERHEIT, GESUNDHEIT UND ARBEIT: AUF DEM WEGE ZU EINEM GANZHEITLICHEN ANSATZ

Die globale Wirtschaft ändert die Arbeitsweise der Menschen und die Gefahren, denen Arbeitnehmer ausgesetzt sind. Die Veränderungen im Arbeitsleben müssen über einen integrierten Ansatz in Angriff genommen, die traditionellen technischen, medizinischen, sozialen und rechtlichen Bereiche zu wirksamer Prävention verschmolzen werden. Die Globalisierung erfordert in zunehmendem Maße kreative und ganzheitliche Ansätze, bei denen die Veränderungen in der Arbeitswelt und das Aufkommen neuer Risiken berücksichtigt werden.

### Veränderliche Arbeitswelt

Die Welt der Arbeit hat sich in den letzten Jahrzehnten drastisch verändert. Der globale Markt, die Verlagerung zu einer wissensgestützten Gesellschaft und der Übergang von der Industrie hin zu einer neuen Dienstleistungswirtschaft haben zu bedeutenden Veränderungen in der Arbeitswelt geführt, wie etwa zunehmender Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmer, Einsatz neuer Technologien, Veränderung der Arbeitsorganisation und Globalisierung.

Es kommen neue Risiken auf, insbesondere psychosoziale Risiken sowie Muskel- und Skelettschmerzen, während die bestens bekannten körperlichen Risiken, wie hohes Lärmaufkommen, schmerzvolle und ermüdende Positionen sowie die Handhabung von schweren Lasten immer noch verbreitet sind und zunehmen. Die verschiedenen Veränderungen in der Arbeitssituation haben außerdem zu einem Anstieg bei der mentalen Arbeitsbelastung und psychosozialen Problemen geführt. Die Zunahme bei der mentalen Arbeitsbelastung kann zu Stress und menschlichem Versagen führen.

Die im Wandel begriffene Arbeitswelt erfordert einen ganzheitlichen Ansatz sowie besondere Aufmerksamkeit für die Gewerbeaufsichtsbeamten. Die neuen und zunehmenden Risiken stellen höhere Anforderungen an die Kompetenzen, Fähigkeiten und Ressourcen der Gewerbeaufsicht.

### Beobachtung

Es ist entscheidend, den Arbeitsplatz genauestens im Auge zu behalten, um die Prävention bei Berufskrankheiten und -unfällen weiter zu verstärken. Dadurch ergeben sich die erforderlichen Informationen, um die Aufmerksamkeit auf die Größenordnung der Probleme von Gesundheits- und Sicherheitsproblemen am Arbeitsplatz zu lenken, die Prioritäten bei den Untersuchungen festzulegen und die Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer anzupeilen und zu beurteilen. Dadurch können Informationen geliefert werden, die ggf. dazu beitragen, neu auftretende Risiken zu ermitteln und diesen vorzugreifen. Die aktuellen Daten werden über die Sammlung von statistischen Angaben und eine Reihe von verstreuten Umfragen zusammengetragen.

### Die ESWC

Die Europäischen Umfragen zu Arbeitsbedingungen (ESWC) der Europäischen Stiftung in Dublin sind die ersten, die Schlussfolgerungen für alle europäischen Mitgliedstaaten formulieren..

### Das Nordic Scoreboard

Die nordischen Länder haben eine internationale Ergebnistafel der nationalen Politiken zur Umsetzung der Europäischen Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002-2006 eingerichtet. Das Pilotprojekt stützt sich auf einen Fragebogen. Ziel ist es dabei, einen Überblick über einige der Maßnahmen zu bieten, die in verschiedenen Staaten (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) ergriffen werden, und zu überwachen, wie diese gegenüber den wichtigsten Zielen der Strategie dastehen. Dieses ‚Scoreboard‘ beruht auf dem Grundsatz der Selbstberichterstattung aus den teilnehmenden Staaten.

Das Scoreboard räumt einer Reihe von Bestandteilen der Strategie Priorität ein, um die Fortschritte zu messen. Die Herausforderung besteht darin, die Messung der Wirksamkeit einer Strategie zu ermöglichen. Es hat dabei



schon einige Erfolge gegeben, und dies könnte als Beispiel für die Europäische Union und andere Regionen in der Welt dienen.

### **Risk Observation**

Die Europäische Agentur in Bilbao entwickelt derzeit ein Risk Observation-Programm, das darauf abzielt, aufkommende Risiken und entsprechende bewährte Präventionspraktiken zu identifizieren. Das Risk Observation-Programm wird die Aktivitäten der Agentur dergestalt organisieren, dass das Thema der aufkommenden Fragen auf ganzheitliche und integrierte Weise über die zentralen Bereiche von AGS-Monitoring, bewährten Praktiken/Systemen und Programmen sowie Studien abgedeckt wird.

### **Alterung**

Die alternde erwerbstätige Bevölkerung von heute ist eines der wichtigsten Themen, die sich derzeit auf den Arbeitsplatz auswirken. Die Arbeitsfähigkeit alternder Arbeitnehmer hat eine substantielle Auswirkung auf die Produktivität und Effizienz der Unternehmen. Angemessene Präventionspraktiken, wie etwa ergonomische Anpassungen, müssen entwickelt werden, um die Arbeitsfähigkeit und die Beschäftigungsfähigkeit der alternden Arbeitnehmer aufrechtzuerhalten. Insbesondere bei körperlich anspruchsvollen Jobs sind die Risiken eines frühzeitigen Ausscheidens aus der Erwerbsbevölkerung hoch. Die Wahrung der Arbeitsfähigkeit ist eine zentrale Herausforderung angesichts des Alterungsprozesses der Erwerbsbevölkerung.

Das Gemeinschaftliche Strategiedokument für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002-2006 bestätigt, dass die erwerbstätige Bevölkerung in Europa in den kommenden Jahrzehnten eine Zunahme beim Anteil der Arbeitnehmer von 50 Jahren und mehr verzeichnen wird, bei einem entsprechenden Rückgang des Anteils der jungen Erwerbstätigen.

Altersbezogene Vergleiche zeigen, dass junge Leute dazu neigen, verstärkt Arbeitsunfälle zu erleiden, während Arbeitnehmer von 55 Jahren und mehr die schwersten Unfälle erleiden, mit einem Anteil tödlicher Ausgänge oberhalb des europäischen Durchschnitts. Die Altersgruppe über 55 ist zudem diejenige mit dem größten Aufkommen

von Berufskrankheiten mit langen Entwicklungszeiten, wie etwa verschiedenen Krebsarten (die Mehrheit davon sind immer noch auf Asbest-Exposition zurückzuführen) und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, während die jüngeren Arbeitnehmer dazu neigen, mehr Allergien und infektiöse Krankheiten zu entwickeln.

Diese Unterschiede zeigen, dass wir einen globalen Ansatz mit Bezug auf die Qualität der Beschäftigung entwickeln müssen, wobei die besondere Situation der Generationen und Altersgruppen in der Arbeitswelt berücksichtigt werden muss.

### **KMU**

Kleine und mittlere Unternehmen sind besonders anfällig; sie beschäftigen wenig Arbeitnehmer und verfügen über die bescheidensten Mittel. Dennoch sind die KMU eine wichtige Zielgruppe, da sie in der Wirtschaft eine Antriebskraft darstellen. Die Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfeldes innerhalb des Betriebs ist für kleine Unternehmen eine Frage des Überlebens. Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld ist ein Faktor, der sich auf die wirtschaftliche Performance des Unternehmens auswirkt. Kleine Unternehmen müssen sich dieser Präventionskultur bewusst sein, die über eine Partnerschaft zwischen allen betroffenen Akteuren unterstützt werden muss. Eine Präventionspolitik kann ohne die gezielte Einbeziehung aller Arbeitnehmer oder ohne die Unterstützung von beratenden und professionellen Stellen keine überzeugenden Resultate abliefern. Die Rolle der Aufsichtsbehörden ist bei der Entwicklung und Aufrechterhaltung der Präventionskultur besonders wichtig.

Das Gemeinschaftliche Strategiedokument für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002-2006 hebt die KMU als anfällige Zielgruppe hervor. KMU und Kleinstunternehmen sowie Selbständige und unbezahlte Familienhelfer sollten allesamt Gegenstand spezifischer Maßnahmen auf dem Gebiet von Informations-, Bewusstseins- und Risikopräventionsprogrammen sein.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie erklärt, dass die Mitgliedstaaten versuchen werden,



Die Aufsichtsbehörden werden mit Herausforderungen konfrontiert, und es müssen Maßnahmen ergriffen werden. Arbeits- und Gesundheitsschutz handelt nicht nur vom Arbeitsplatz, es geht auch um menschliche Würde und den Lebensstandard von allen Menschen in der Gesellschaft. Durch verbesserte Arbeitsbedingungen werden Todesfälle, Verletzungen und Erkrankungen abgebaut und gleichzeitig die Lebensqualität verbessert.

Michele Patterson, Executive Director, Workplace Services, Südastralien

eine bessere Anwendung der bestehenden Gesetzgebung zu Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu gewährleisten, indem die Durchsetzung verstärkt und eine Anleitung zur Unterstützung der Unternehmen angeboten wird, insbesondere der KMU, um die bestehende Gesetzgebung einzuhalten. Sie wird zudem daran arbeiten, die Schulung für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum zu verbessern und Maßnahmen zur Reduzierung der Berufsunfälle und -krankheiten in traditionellen Hochrisiko-Bereichen zu fördern.

Vor kurzem ist in China ein Modell namens „Future 500“ eingeführt worden. Dabei handelt es sich um ein Modell für sozial verantwortungsvolle Politiken in den Unternehmen. Future 500, eine Non-Profit-Allianz von Fortune 500-Unternehmen, die Executives aus führenden Unternehmen zusammenbringt, um Erfahrungen auszutauschen, Fragen zu erörtern und die besten Praktiken in der Corporate Social Responsibility auszumachen. Der neue Standard – Future 500 – unterscheidet sich von den populären Fortune 500, weil der Nachdruck dabei auf die sozialen und umweltbezogenen Verantwortlichkeiten der Unternehmen gelegt wird. Das Future 500-System stützt sich auf die drei Arten von Verantwortlichkeiten der Unternehmen bei wirtschaftlicher Entwicklung, sozialem Fortschritt und Umweltschutz.

Jin Zhouying, Direktor Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften

Die KMU beklagen sich häufig über die überwältigende Verwaltungslast, die durch Vorschriften und regierungsseitige Anforderungen hervorgerufen wird. Die Aufsichtsbeamten können die KMU dabei unterstützen, ihren rechtlichen Anforderungen gerecht zu werden sowie leicht

verständliche und klare Leitlinien anzubieten. Außerdem wäre es interessant, den KMU einen Einheitsschalter („One-stop-shop“) zu bieten, an dem Informationen ausgetauscht werden könnten.

### **Qualität von Arbeit und Beschäftigung**

Die Qualität von Arbeit und Beschäftigung ist ein zentrales Element im ganzheitlichen Ansatz zu Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die vier Dimensionen der Arbeits- und Beschäftigungsqualität sind: die Gewährleistung von Laufbahn- und Beschäftigungssicherheit, die Bewahrung und Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden der Arbeitnehmer, die Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen sowie der Abgleich zwischen Berufs- und Familienleben.

Das Gemeinschaftliche Strategiedokument für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002-2006 umreißt einen globalen Ansatz zum Wohlergehen am Arbeitsplatz. Es berücksichtigt Veränderungen in der Arbeitswelt und das Aufkommen neuer Risiken, insbesondere Risiken psychosozialer Art. Es ist als solches auf die Verbesserung der Arbeitsqualität ausgerichtet und zielt darauf ab, ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld zu fördern. Arbeits- und Gesundheitsschutz sind wesentliche Elemente hinsichtlich der Arbeitsqualität und sind unter den Indikatoren zu finden, die im Zuge der Mitteilung „In Qualität investieren“ der Kommission eingeführt wurden.

Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld und eine entsprechende Arbeitsorganisation sind Leistungs-faktoren für die Wirtschaft wie auch für die Unternehmen. Die „Nicht-Qualität“ der Arbeit wird durch einen Verlust an Produktionskapazität und Ausgleichszahlungen und -leistungen ausgedrückt. Diese Frage hat gewaltige finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen.



### **Drei Ebenen**

Die Aufsichtsbeamten müssen drei verschiedene Ebene beeinflussen: den Arbeitsplatz, die Stakeholders (dreiparteilich) und den Staat (national, international).

### **Arbeitsplatz**

Die Inspektion der Bedingungen bei Arbeits- und Gesundheitsschutz kann der Inspektion der allgemeinen Arbeitsbedingungen angeglichen werden, um ein besseres Ergebnis für den gesamten Arbeitsplatz zu generieren. Zur Verbesserung der Gewerbeaufsicht müssen deren Funktionen in einem integrierten und ganzheitlichen Ansatz gebündelt werden. Viele aktuelle Belegschaftsfragen überqueren die Grenzen zwischen Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS), Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Die Lösungen für diese Probleme der Arbeitskräfte können am wirksamsten angegangen werden, indem die Vorteile einer Gewerbeaufsicht funktionieren, um die Zusammenarbeit der Arbeitskräfte miteinander zu entwickeln.

### **Corporate Social Responsibility**

Die soziale Verantwortlichkeit der Unternehmen (CSR) wird zu einer immer wichtigeren Priorität für Unternehmen aller Kategorien und Größenordnungen. Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS) stellt eine wesentliche Komponente von CSR dar, und dies stellt die Manager und AGS-Fachvertreter vor eine Vielzahl von Möglichkeiten und Herausforderungen.

Das Grünbuch der Kommission "Förderung eines europäischen Rahmenwerks für die soziale Verantwortlichkeit der Unternehmen (CSR)" hat hervorgehoben, dass der Gesundheitsschutz ein idealer Bereich für freiwillige „bewährte Praktiken“ auf Seiten der Unternehmen ist, die über die bestehenden Regeln und Normen hinausgehen. Die sich daraus ergebende Konsultationsübung, bei der eine breite Palette von interessierten Parteien abgedeckt wird, können vielerlei mögliche Reaktionen ermittelt werden.

### **Die stakeholders**

Kooperation zwischen allen Akteuren ist gefordert, genau wie auch eine Verstärkung der Rolle der öffentlichen Behörden und Sozialpartner zur

Vertiefung des Sozialdialogs und zum Aufbau von Kapazitäten insbesondere in den neuen EU-Mitgliedstaaten.

Auch eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsabteilungen würde eine Gelegenheit zu einem Einheitsschalter („One-stop-shop“) für alle Unternehmen, einschließlich der KMU, bieten.

### **Der Staat**

Die Rolle der Regierungen ist entscheidend bei der Entwicklung von Arbeits- und Gesundheitsschutz, und diese Rolle sollte verstärkt werden. Hinsichtlich der Notwendigkeit einer globalen Strategie ist es wichtig, eine weltweite Arbeits- und Gesundheitsschutzkultur zu etablieren.

Die Gewerbeaufsicht wird weiterhin eine wesentliche Funktion des Staates bleiben. Sie ist ein entscheidender Akteur bei der Förderung, Beratung, Überwachung und Durchsetzung von nationalen Bestimmungen, welche die 8 zentralen ILO-Arbeitsnormen konkret zur Anwendung bringen. Diese Normen bilden gemeinsam die ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Die Rolle, welche die Aufsichtsbeamten in einer globalisierenden Welt spielen müssen, kann nicht genug unterstrichen werden. Sie sind die wichtigsten Regierungsbeamten mit unmittelbarer Auswirkung auf den Arbeitsplatz und verfügen daher über kraftvolle Instrumente, um Verbesserungen im Arbeitsumfeld und bei den Arbeitsbedingungen vorzunehmen. Die Aufsichtsbeamten sind die Vektoren, die menschenwürdige Arbeit zur Realität werden lassen, wirtschaftliche und soziale Kapazitäten steigern und Institutionen für Gender-Gleichberechtigung, -Vertretung und -Dialog verstärken. Die Gewerbeaufsichten sind in der Lage, globale Fragen auf nationaler und betrieblicher Ebene aufzugreifen. Die wichtigsten Funktionen der Gewerbeaufsicht bestehen gemäß ILO-Konvention 81 darin, die Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zu sichern, technische Informationen und Ratschläge für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die jeweiligen Organisationen zu bieten und die zuständige Behörde auf jedwede Schwächen oder Missbräuche hinzuweisen, die nicht durch gesetzliche Bestimmungen abgedeckt sind.





Es muss ein System zur Überwachung der Fortschritte eingerichtet werden. Die Verwendung eines solchen Systems erleichtert die vergleichende Analyse und ermöglicht ein besonderes Augenmerk für strategische Fragen. Die Gewerbeaufsicht sollte eine präventive Strategie entwickeln, gestützt auf ihre Fähigkeit zum Aufbau von Partnerschaften, die Entwicklung des Präventivpotenzials auf betrieblicher Ebene und das Antizipieren aufkommender Risiken. Die Präventions- und Durchsetzungsstrategie wird zum Abbau von tödlichen Unfällen und Verletzungen am Arbeitsplatz beitragen.

Das moderne Arbeitsleben erfordert neue, umfassendere Ansätze. Daher wurden Basic Occupational Health Services (BOHS) als Priorität für die Zusammenarbeit zwischen dem ILO Safe-Work-Programm, dem WHO Occupational Health-Programm und der ICOH festgelegt, insbesondere für Länder, die eine geringe Deckung bei den Dienstleistungen und begrenzte Ressourcen für Arbeits- und Gesundheitsschutz haben.

Der Bedarf an grundlegender Sicherheit ist genauso dringlich wie die Notwendigkeit von Diensten in der Arbeitsgesundheit. Diese beiden Aktivitäten müssen parallel entwickelt werden und – falls möglich – gemeinsam mit einem Rahmenwerk für Basic Occupational Health and Safety Services (BOHSS). Das BOHS-Modell wird in Richtung eines integrierten Modells für Arbeits- und Gesundheitsschutz erweitert. Die praktische Umsetzung von BOHS wie auch BOHSS erfordert die Entwicklung von Instrumenten für Arbeits- und Gesundheitsschutzdienste am Arbeitsplatz.

Jorma Rantanen, ICOH-Präsident



### 3 EU UND ILO: DIE ETABLIERUNG EINER GESUNDHEITSSCHUTZ-KULTUR

EU und ILO haben niemals die These akzeptiert, dass Verletzungen und Erkrankungen „zur Arbeit gehören“. Im Zuge der Globalisierung besteht die neue Herausforderung darin, dafür Sorge zu tragen, dass immer mehr Erwerbstätige ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld genießen können. 134 Länder haben die ILO-Konvention über Gewerbeaufsicht 1947 (Nr. 81) ratifiziert, wodurch diese zu einem der am meisten ratifizierten Instrumente der Organisation und einem „Türöffner“ für technische Zusammenarbeit sowie einem Instrument für die Etablierung einer weltweiten Kultur von Arbeits- und Gesundheitsschutz geworden ist. Diese Kultur ist Bestandteil der neuen Globalen ILO-Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, die darauf abzielt, gute Sicherheits- und Gesundheitsnormen auf nationaler Ebene zu fördern, aufzubauen und zu bewahren.

#### Europa

Die Europäische Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hat einen globalen Ansatz für das Wohlergehen bei der Arbeit verabschiedet und dabei zur Etablierung einer Präventionskultur aufgerufen. Diese Strategie berücksichtigt Veränderungen in der Arbeitswelt und das Aufkommen neuer Risiken, insbesondere psychologischer Art. Die Strategie handelt von Sicherheit und Gesundheitsschutz sowie vom Wohlbefinden vor dem Hintergrund zunehmender psychologischer Risiken, des Abgleichs von Berufs- und Privatleben und sich verändernder traditioneller Risiken.

#### Die Strategie der Europäischen Kommission

Die neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002-2006 hat drei Elemente eingeführt:

- sie wählt einen globalen Ansatz für das Wohlbefinden am Arbeitsplatz, bei dem Veränderungen in der Arbeitswelt und das Aufkommen neuer Risiken, insbesondere psychosozialer Art, berücksichtigt werden. Als solche ist sie auf die Verbesserung der Arbeitsqualität ausgerichtet;
- sie beruht auf der Konsolidierung einer Kultur der Risikoprävention, der Verbindung einer Vielzahl von politischen Instrumenten und dem Aufbau von Partnerschaften;
- sie weist auf die Tatsache hin, dass eine ehrgeizige Sozialpolitik ein Faktor in der Gleichung der Wettbewerbsfähigkeit ist und dass – als Kehrseite der Medaille – das Vorhandensein einer „Nicht-Politik“ Kosten generiert, die sich schwerwiegend auf die Wirtschaften und Gesellschaften auswirken.

Das Ziel der Gemeinschaftspolitik zu Arbeits- und Gesundheitsschutz besteht darin, eine beständige Verbesserung des Wohlergehens am Arbeitsplatz zu erreichen. Die Gemeinschaftspolitik über Gesundheitsschutz und Sicherheit stützt sich auf präventive Ansätze, um Risiken vorzugreifen und diese unter Kontrolle zu bringen. Die Mittel zur Verstärkung der Präventionskultur sind die Verbesserung der Kenntnisse über Risiken durch Bildungsmaßnahmen und Kampagnen zur Bewusstseinssteigerung und das Antizipieren von neuen und aufkommenden Risiken sowie eine bessere Anwendung der bestehenden Gesetze.

#### Die Rolle der Gewerbeaufsicht

Die Gemeinschaftsstrategie sieht in der besseren Anwendung der bestehenden Gesetze ein Element für eine starke Präventionskultur. Es muss eine praktische Ermutigung für gemeinsame Ziele der Inspektion als Bestandteil des jährlichen nationalen Aktionsplans geben. Die Bedeutung davon ist durch die europäischen gemeinsamen Grundsätze der Gewerbeaufsicht im Bereich von Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Mittel und Wege zur Beurteilung der nationalen



Aufsichtssysteme unter Verweis auf diese Grundsätze unterstrichen worden.

Die Umsetzung der Strategie erfordert eine Anpassung der bestehenden AGS-Strukturen. Die Aktivitäten der Gewerbeaufsicht müssen in der Lage sein, alle Risiken zu beurteilen, insbesondere in jenen Sektoren, in denen diese eher komplex und kumulativ wirken. Die Inspektionsdienste müssen ihre Aufsichtsrolle mit einer Präventionsfunktion gegenüber den Unternehmen und Arbeitnehmern kombinieren.

Die Inspektionsdienste müssen wiederum offen für ein Audit sein, unter Verwendung von ergebnis- und qualitätsbezogenen Indikatoren zu Förderung von innovativen Ansätzen. Quantitative Inspektionsziele werden gefordert, um eine Methodik zu ermöglichen, anhand derer die Auswirkung der Handlungen der Gewerbeaufsicht geprüft werden können.

Die von den Inspektionsdiensten ausgeführten Prüfungen ergeben einheitliche Sanktionen, die abschreckend, verhältnismäßig und wirksam angewandt werden.

Das Anstreben einer besseren Zusammenarbeit und der Aufbau von Partnerschaften sind von allergrößter Bedeutung für die Aufsichtsdienste. Strategische Partnerschaften mit der Industrie sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zur Formulierung gemeinsamer Zielsetzungen werden Synergien schaffen. Die Kooperation bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung ist erforderlich, genau wie ein ganzheitlicher Ansatz zu Arbeits- und Gesundheitsschutz, wobei unterschiedliche Niveaus gleichzeitig in Angriff genommen werden.

Die Förderung eines hochwertigen Arbeitsumfeldes, unter Berücksichtigung aller Aspekte, erfordert einen globalen Ansatz zur Verwendung des rechtlichen und institutionellen Rahmenwerks und zur Förderung von innovativen Ansätzen über Benchmarking und freiwillige Vereinbarungen, soziale Verantwortlichkeit der Unternehmen und wirtschaftliche Anreize sowie Mainstreaming

von Arbeits- und Gesundheitsschutz in anderen Gemeinschaftspolitiken.

*Quelle:*

*- Anpassung an die Veränderung in Arbeit und Gesellschaft: eine neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002–2006*



**ILO**

Die Globale ILO-Strategie über Gesundheitsschutz und Sicherheit legt ihre Grundsäulen dar, einschließlich des Aufbaus und der Aufrechterhaltung einer nationalen Präventivkultur bei Arbeits- und Gesundheitsschutz und der Einführung eines Systemansatzes für das AGS-Management. Der Aufbau und die Aufrechterhaltung einer Präventionskultur für Arbeits- und Gesundheitsschutz erfordert die Nutzung aller verfügbaren Mittel zur Steigerung von allgemeinem Bewusstsein, Wissen und Verständnis der Konzepte von Gefahren und Risiken und der Art, wie diese vermieden oder kontrolliert werden können.

**Die Globale AGS-Strategie der ILO**

Die Globale Strategie für Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS) ist 2003 von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet worden. Die Globale Strategie zeigt die Notwendigkeit eines dreiparteilichen nationalen Engagements und nationaler Aktionen auf, um einen präventiven Ansatz und eine Sicherheitskultur zu fördern, die Schlüssel zu dauerhaften Verbesserungen von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sind.

Das Dokument zur Globalen Strategie hat die Entwicklung eines neuen Instruments zur Festlegung eines Förderrahmens auf dem Gebiet von Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS) empfohlen. Die ILO hat einen Bericht zum Thema Förderrahmen für Arbeits- und Gesundheitsschutz ausgearbeitet, in dem sie die Elemente eines möglichen künftigen ILO-Instruments zur Förderung der nationalen Strategien im Hinblick auf die Verbesserung von AGS auf Grund einer präventiven Sicherheits- und Gesundheitskultur und des Ansatzes der Management-Systeme erörtert.

Die grundlegenden Säulen einer globalen AGS-Strategie umfassen den Aufbau und die Bewahrung einer nationalen präventiven Sicherheits- und Gesundheitskultur und die Einführung eines Systemansatzes zum AGS-Management.

**Sicherheitskultur**

Die Förderung und Unterstützung einer präventiven Sicherheits- und Gesundheitskultur ist ein grundlegendes Element zur langfristigen Verbesserung der AGS-Performance. Deshalb sind multiple Ansätze entwickelt worden, wie etwa der World Day for Safety and Health at Work, die globale Wissens- und Bewusstseinskampagne mit besonderem Augenmerk für die Förderung des Konzepts eines ‚soliden Managements von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz‘ und die Präsenz bei internationalen Sitzungen.

**Ein Management-Systemansatz**

Der Systemansatz zum AGS-Management umfasst die ILO-Leitlinien über AGS-Management-Systeme ILO-AGS 2001. Die ILO-Leitlinien unterstützen die Integration des AGS-Management-Systems mit anderen Management-Systemen und besagen, dass AGS ein integrierter Bestandteil des Business-Managements sein sollte.



Die Leitlinien bieten eine Anleitung für die Umsetzung auf nationaler und Organisationsebene.

Ein Schlüsselement bei Gestaltung eines operativen Management-Systemansatzes auf nationaler Ebene ist die Formulierung und Entwicklung von nationalen AGS-Programmen. Diese Programme sind strategische, zeitgebundene Programme, die auf die nationalen AGS-Prioritäten ausgerichtet sind, gestützt auf Analysen der Situationen in den betroffenen Ländern, die vorzugsweise als nationale AGS-Profile zusammengefasst werden sollten. Ein nationales AGS-Profil fasst die bestehende AGS-Situation zusammen, einschließlich der nationalen Daten über Berufsunfälle und -krankheiten, hoch risikobehaftete Industriezweige und Beschäftigungen und der Beschreibung der nationalen AGS-Systeme und -Kapazitäten.

Die nationalen AGS-Programme sollten mit besonderem Augenmerk für die ILO AGS-Instrumente entwickelt werden: ILO-Konventionen und -Empfehlungen, Verhaltenskodizes und technische Leitlinien. Die AGS-Programme sollten dann in den nationalen AGS-Systemen eingeführt werden.

### **Rolle der Gewerbeaufsicht**

Die dreiparteiliche Zusammenarbeit, Inspektion und Durchsetzung sind wesentliche Bestandteile jedes nationalen AGS-Systems. Es ist erforderlich, andere Elemente des Systems zur Abdeckung bestimmter Funktionen zu entwickeln – entweder intern oder in Zusammenarbeit mit entscheidenden Akteuren wie den Gewerbeaufsichten. So benötigen die meisten Arbeitgeber, insbesondere die der kleinen Unternehmen, verschiedene Unterstützungsformen, um die Gesetzgebung einzuhalten, wie etwa beim Angebot von AGS-Schulung für Arbeitnehmer, die gefährliche Substanzen handhaben, technische Inspektionen von gefährlichen Maschinen durchführen und medizinische Beaufsichtigung absolvieren.

Die Aufsichtsbeamten sammeln wertvolles Fachwissen über Risiken und darüber, wie diese über die Inspektion und die Untersuchung von Unfällen vermieden werden. Die sind somit in einer guten Position, um dieses Fachwissen mit anderen über ihre Bildungs- und Förderungsaktivitäten und durch praktische Beratung über Präventivmaßnahmen zu teilen.

### **ILO-Aktionsplan**

Der ILO-Aktionsplan zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz umfasst zudem technische Unterstützung und Kooperationsaktivitäten, um den Ländern dabei zu helfen, nationale AGS-Programme einzuführen und umzusetzen. Von jedem Mitgliedstaat wird erwartet, dass er ein eigenes nationales Programm inklusive Erklärung zur Vision, nationale Prioritäten, Strategien und messbaren, zeitgebundenen Zielen auf Grund einer Reihe von Indikatoren festlegt. Als Ergebnis davon ist ein nationales System besser in der Lage, alle Fragen innerhalb der Kontrolle der Gewerbeaufsichten zu meistern.

Wissensentwicklung, -management und -verbreitung sind Kernelemente bei der Ermittlung der Prioritäten, der Entwicklung von kohärenten und relevanten Strategien und der Umsetzung von nationalen AGS-Programmen. Die ILO unterstützt die Bestandteile bei der Entwicklung ihrer Kapazitäten auf diesem Gebiet und der Reaktion auf ihre spezifischen Anforderungen über ihre nationalen und kooperierenden Informationszentren.

Es gibt dabei mehrere entscheidende Schritte, die ergriffen werden müssen, um die Gewerbeaufsicht zu verstärken. Es muss eine angemessene Struktur geschaffen werden, bei der die zentralen ILO-Arbeitsnormen zu einer nationalen Arbeitspolitik integriert werden. Die Programme der Gewerbeaufsicht müssen außerdem über effektivere Schulung und bessere Nutzung der Ressourcen rationalisiert werden. Zusätzlich dazu müssen die Aufsichtsbeamten eine aktive Rolle bei Kontrolle, Beratung und Durchführung eingeräumt bekommen. Die Aufsichtsbeamten müssen die besten Instrumente erhalten, die für ihre Arbeit verfügbar sind, einschließlich der aktuellsten Statistiken und verfügbaren Studien.



Und schließlich muss der ständige Informationsfluss zwischen den Aufsichtsbehörden und anderen Organisationen gefördert werden.

Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Einrichtungen, die bei verschiedenen Aktivitäten in Verbindung mit AGS involviert sind, hat sich als wichtig bewährt und ist gefördert und gesteigert worden, insbesondere in Bereichen, in denen gemeinsame Interessen und Mandate zwischen verschiedenen Organisationen geteilt werden.

*Quelle:*

- *Die Globale Strategie für Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS), ILO, 2003.*

- *Der Förderrahmen für Arbeits- und Gesundheitsschutz, 2005*



## 4 DIE ARBEITSWELT IM WANDEL: EINE KONTINUIERLICHE HERAUS- FORDERUNG FÜR EINE DREIPAR- TEILICHE PARTNERSCHAFT

Die Gewerbeaufsicht erfordert die Beteiligung aller betroffenen Akteure. Arbeitgeber, Gewerkschaften, die Zivilgesellschaft und die öffentlichen Behörden sollten ihre Kräfte bündeln, um die Glaubwürdigkeit bewährter Praktiken und wertvoller Instrumente sowie deren Akzeptanz zu steigern. Durch die Unterstützung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vergrößert sich die Effizienz der Gewerbeaufsichtsdienste erheblich. Ein Austausch zwischen den Partnern ist vonnöten, um den Kenntnisstand zu verbessern und Innovation zu vereinfachen. Der soziale Dialog soll einen internationalen Sozialrahmen liefern, um ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen Globalisierung zu schaffen, und hilft den Unternehmen, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die Verpflichtungen der sozialen Gerechtigkeit einzuhalten.

### Gesetzgebung kontra Selbstregulierung?

Arbeits- und Gesundheitsschutz entsprechen einem Bereich, in dem die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften grundlegend ist. Rechtsvorschriften sind erforderlich, um Fortschritte zu erzielen und einen Abbau von Arbeits- und Gesundheitsschutz (AGS) zu vermeiden. Unmissverständliche und nachvollziehbare Normen sind notwendig, um menschwürdige Arbeitsplätze zu garantieren, Kontrolle und Überprüfung sowie aktive Teilnahme zu gewährleisten und vorbeugende und umsetzbare Mittel anzubieten.

Die ILO verfügt über eine ganze Bandbreite an Normen, die sämtliche AGS-Bereiche sowie die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern abdecken: Konventionen, Empfehlungen, Verfahrenskodizes, Leitlinien und andere Initiativen bieten ein großes Maß an Flexibilität in der im Wandel befindlichen Arbeitswelt. Es handelt sich um ein gemeinsames Unterfangen von IOE (Internationale Arbeitgeberorganisation) und IBFG (Internationaler Bund Freier Gewerkschaften), bei dem das Ziel verfolgt wird, Arbeits- und Gesundheitsschutz weiter oben auf die internationale, nationale und lokale Tages-

Rechtsvorschriften sind dringend erforderlich; sie garantieren respektable Arbeitsplätze, gewährleisten Kontrolle und Überprüfung, verhindern den Abbau von AGS, bieten eine Grundlage für klare und nachvollziehbare Normen, garantieren die Beteiligung der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer und liefern präventive sowie umsetzbare Mittel. Gewerbeaufsichtsbehörden sollten die Normen weiterverfolgen, Enthusiasten unterstützen, die Nutzung von AGS-Managementsystemen gewährleisten, die Überprüfung kontrollieren und die Missetäter zurechtweisen. Wenn man mit den Gesetzesbrechern nicht angemessen verfährt, untergräbt das die Gesetzgebung.

Björn Erikson, Internationaler Bund Freier Gewerkschaften

ordnung zu setzen. Die Kommunikation zwischen Gewerbeaufsichtsbehörden und Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerorganisationen ist wichtig. Hier müssen Gewerbeaufsichtsbeamte eine Erziehungsrolle übernehmen. Leicht verständliche Informationen sind ebenfalls vonnöten, um den Arbeitgebern bei der Konformität zu helfen. Heute fällt es den Aufsichtsbeamten schwer, Arbeitnehmern unter den gegenwärtigen Umständen Schutz zu bieten. Die multikausalen Risiken für Gesundheit und Sicherheit, die Veränderungen in den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die aufstrebenden Konzepte der Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz verlangen nach einem ganzheitlichen Ansatz. Ein holistischer und integrierter Ansatz ist erforderlich, um eine dauerhafte und nachhaltige Situation herbeizuführen.

Traditionelle Strategien der Gewerbeaufsicht sind Vor-Ort-Inspektionen, Vollzugsaktivitäten und Beratungsaufgaben. Ergänzende Politiken sind erforderlich. Die Gewerbeaufsicht muss gestärkt und in alle Aspekte des Arbeitsplatzes einbezogen werden.

Gleichzeitig müssen alle betroffenen Akteure aus Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen eine aktive und verantwortungsbewusste Rolle übernehmen. Aktive Beteiligung ist die Voraussetzung, um sozialen Fortschritt zu erreichen, und die Politik der Umsetzung ist der bedeutendste Schritt auf dem Wege zur Durchführung eines Arbeitsmodells. Freiwillige Vereinbarungen können eine wichtige



ergänzende Rolle spielen, wie die Vielzahl erfolgreicher öffentlich-privater Partnerschaftsvereinbarungen zeigt. Aber die Gewerbeaufsicht muss auch in diesen Vereinbarungen präsent sein, um ein ganz effektives System zu haben.

Selbstregulierung und Selbstmanagement können nicht an die Stelle der Vor-Ort-Inspektion der Gewerbeaufsichtsbehörden treten. Umsetzung und Kooperation stehen in einer gegenseitigen Wechselwirkung.

Der Neo-Liberalismus entwickelt sich zur vorherrschenden Wirtschaftsphilosophie – soziale und arbeitsspezifische Schutzmaßnahmen betrachtet man als „unnötige Belastung“ der Unternehmen. Auf europäischer Ebene besteht wachsende Akzeptanz für viele Hypothesen der neo-liberalen Ideologie, bei denen der Schwerpunkt zum Leidwesen von Fragen der sozialen Absicherung auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit liegt. Ein Teil dieser Schwerpunktverlagerung ist die zunehmende Suche nach Alternativen, Programmen für nicht-regulierende Reformen. Die EU steht vor dem Auftakt eines Programms zur Aktualisierung und Vereinfachung des sozialen Besitzstandes. Freiwillige Initiativen wie die soziale Verantwortung der Unternehmen, Soft Law und Selbstregulierung ersetzen die traditionellen Gemeinschaftsinstrumente.

Besonders die im Umbruch befindlichen Gesellschaften wie jene in den mittel- und osteuropäischen Ländern stehen vor einem ärmlichen Geflecht sozialpartnerschaftlicher Beziehungen und dürftigen Arbeitsbedingungen. Die Statistiken zeigen, dass sich das Arbeitsumfeld im Laufe der Zeit verschlechtert. Man befürchtet, dass sich die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie die Arbeitsbedingungen aufgrund des Mangels an starken Gesetzgebungs- und Vollzugsmaßnahmen noch weiter verschlechtern werden.

Es ist notwendig, durch die Reaktivierung der in den ILO-Konventionen verankerten internationalen Normen des Arbeitsschutzes sichere Arbeitssnormen festzulegen.

Charles Woolfson, Marie-Curie-Lehrstuhl, Eurofaculty, Universität Lettlands, Lettland

Bei gutem Arbeits- und Gesundheitsschutz geht es nicht nur um Moral, sondern auch um einen wirtschaftlichen Nutzen. Jedes Jahr werden insgesamt 4.900 Unfälle mit Todesfolge gemeldet. Zusätzlich gehen 350 Millionen Arbeitstage wegen Berufskrankheiten verloren. Der wirtschaftliche Verlust wird auf 2,6-3,8% des Bruttoinlandsproduktes der EU geschätzt.

Ramon Biosca de Sagastuy, Referatsleiter, Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, GD Beschäftigung und Soziales, EU-Kommission

### **Stärkung der Gewerbeaufsicht**

Sozialer Dialog und Kooperation werden als strategische Arbeitsbereiche der Gewerbeaufsichtsämter genutzt. In der Lissabon-Strategie der Europäischen Kommission hat man sich zu den von der Gewerbeaufsicht behandelten Arbeitsbereichen geäußert. Die soziale Agenda erläutert die Einzelheiten einer neuen Strategie für Arbeits- und Gesundheitsschutz. Sie fordert auch Partnerschaft und sozialen Dialog als Kernpunkte des Systems. Die Kommission wird die Förderung des europäischen sozialen Dialogs industrieübergreifend und branchenspezifisch fortsetzen, insbesondere indem sie ihre logistische und technische Unterstützung verstärkt und Konsultationen vornimmt.

Durch den sozialen Dialog soll eine nationale integrierte Politik entwickelt werden. Eine Einigung muss zwischen allen betroffenen Akteuren erzielt werden sowie eine aktive Rolle und Beteiligung sämtlicher Akteure und der Gewerbeaufsicht. Die Partnerschaft muss aufrechterhalten und bewahrt werden.

Arbeits- und Gesundheitsschutz stellen eine geteilte Verantwortung dar. Der Arbeitgeber ist für ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld verantwortlich. Die Arbeitskräfte haben die Verantwortung, mit den Arbeitgebern zusammenzuarbeiten. Die Gewerbeaufsicht spielt eine Schlüsselrolle, um derartige Verantwortlichkeiten anzuregen. Die Gewerbeaufsicht sollte mit nationalen Arbeitgeberverbänden zusammenarbeiten, besonders dort, wo Probleme mit der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen auftreten, um für die Unternehmen Heranführungsstrategien an die Norm zu identifizieren. Diesbezüglich ist die Aus-





Dreiparteiliche Partnerschaft ist in der Verfassung der ILO verankert. Dreiparteiliche Partnerschaft ist eher ein Prozess als ein Ziel. Auf diesem Weg werden Politiken zu sozialen und arbeitsmarktspezifischen Fragen unter Regierungen sowie Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erörtert. Die Beteiligung relevanter Akteure auf den entsprechenden Ebenen ist in diesem Prozess wertvoll, dennoch glauben wir, dass die Entscheidungsfindung alleine bei den dreiparteilichen Partnern liegen sollte, d.h. Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Barbara Perkins, Schwerpunkt AGS, Internationale Arbeitgeberorganisation, Schweiz

bildung ein grundlegender Bereich. Es kommt auf die Kommunikation zwischen Gewerbeaufsicht und Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerorganisationen an. Hier sind die Aufsichtsbeamten gefordert, Erziehungsarbeit zu leisten. Zusätzlich sind einfach verständliche Informationen notwendig, um Arbeitgebern bei der Einhaltung der Bestimmungen zu helfen.

### **Gewerbeaufsichtspolitik**

Für die Umsetzung von AGS und Arbeitsrecht muss die Gewerbeaufsicht ihre Strategien anpassen und einen integrierten Ansatz anwenden. AGS sowie Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern müssen in die Unternehmensabläufe und das Management integriert werden. Eine neue Argumentationslinie für Inspektionsprioritäten ist notwendig, und die Gewerbeaufsicht muss den sozialen Dialog organisieren. Eine neue Gewerbeaufsichtspolitik muss Vollzugs-, Kommunikations- und Kooperationsstrategien integrieren.

### **Auf nationaler Ebene**

Die Aufsichtsbeamten benötigen die erforderlichen Qualifikationen, die sie in die Lage versetzen, ihre Tätigkeit auszuüben. Aufsichtsbeamte sollten unabhängig und von externem Einfluss unbefangen sein. Angemessene Mittel sind notwendig; die Aufsichtsbeamten benötigen ein Statut, Material, Ressourcen und finanzielle Mittel, die allesamt für die Erfüllung ihrer Pflichten unabdingbar sind.

### **INQA [www.inqa.de](http://www.inqa.de)**

Die Initiative „Neue Arbeitsqualität“ ist eine deutsche Initiative zur Umsetzung der Lissabon-Strategie, der sozialen Agenda und der Gemeinschaftsstrategie für Arbeits- und Gesundheitsschutz. Es handelt sich um ein Beispiel aktiver Kooperation und Partnerschaft mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, staatlicher Gewerbeaufsicht sowie Kranken- und Unfallversicherung als Hauptpartner.

Neue Arbeitsqualität bedeutet:

- Kooperation und Vertrauen unter Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, staatlichen Institutionen und Gewerbeaufsicht sowie anderen Einrichtungen der Zivilgesellschaft;
- hohe Normen für Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz;
- Förderung von Motivation, Ausbildung und Umschulung;
- ausgewogenes Verhältnis zwischen Berufs- und Familienleben;
- Integration der Kompetenzen aller Beschäftigten, Alt und Jung, Männer und Frauen, Staatsangehörige und Migranten und Menschen mit Behinderung;
- guter Dialog zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern auf Betriebsebene.

Das Projekt konzentriert sich auf die Verbesserung von Arbeits- und Gesundheitsschutz und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch gesteigerte Arbeitsqualität. Schwerpunkte des Aktionsprogramms sind aktives Alternwerden, lebensbegleitendes Lernen, Büroarbeit, Selbstständige, psychosozialer Stress, physischer Stress, nachhaltige Chemie, Baugewerbe.

Bernd Brückner, Direktor der Abteilung für Arbeits- und Gesundheitsschutz, Hessisches Sozialministerium, Deutschland



## 5 AUF DEM WEG ZUM KONZEPT EINER WIRKLICH KOMPETENTEN BEHÖRDE IN DER GEWERBEAUF-SICHT

Die Aktivitäten der Gewerbeaufsicht haben grundlegende Bedeutung, um sozioökonomische Entwicklung und soziale Gerechtigkeit in Einklang zu bringen und um Arbeitnehmern sowie Arbeitgebern wichtige Dienste anzubieten. Die neue Vollzugspolitik konzentriert sich auf einen präventionsorientierten Ansatz für sämtliche Inspektionsfunktionen und -aktivitäten. Umsetzung bzw. Vollzug sollten dabei als adäquater Mittelweg zwischen Beratungs- und Aufsichtsmaßnahmen definiert werden. Ein umfassender und gerechter Schutz aller Arbeitnehmer sollte für den Vollzug den Standardansatz darstellen und mit ständiger Weiterbildung einhergehen, um das Fachwissen der Aufsichtsbeamten zu steigern. Gewerbeaufsichtsbehörden müssen sicherstellen, dass erhöhte Produktivität mit der Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetze zum Schutz der Arbeitnehmerrechte einhergeht. Durch gute Führung und Bereitstellung angemessener Mittel können die Behörden einen wesentlichen Beitrag zu einer gesunden, nachhaltigen und florierenden Wirtschaft, zum sozialen Dialog und zu einem guten Investitionsklima leisten und illegale Beschäftigung bekämpfen. Es leuchtet ein, dass die Organisationsstruktur des Gewerbeaufsichtssystems und ihre Funktionsweise von nationalen Merkmalen bestimmt werden.

Der echte Reichtum liegt in unseren Menschen, in sie müssen wir investieren. Menschen sind die Hauptres-source am Arbeitsplatz, und Investitionen in ihre Gesundheit und Sicherheit sind ein wesentliches Anliegen. Die soziale Sicherheit ist eine Frage, die mehr Aufmerksamkeit benötigt. Eine Initiative zur Verringerung der Anzahl Jahre am Arbeitsplatz ist in Bearbeitung. Zusätzlich arbeiten wir an der Verhütung von Kinderarbeit und an der Verbesserung der Sicherheit von Frauen im Beruf. All diese Bemühungen erfolgen in Zusammenarbeit mit der ILO, und die Gewerbeaufsicht spielt in diesem Prozess eine maßgebliche Rolle.

Amjad El Majali, Arbeitsminister Jordaniens



## 5.1 MODELLE BEWÄHRTER PRAKTIKEN

### 5.1.1 Vietnam

#### Herausforderungen

Die ständigen wirtschaftlichen Umwälzungen in Vietnam sowie Globalisierung und Liberalisierung der Weltwirtschaft mit der raschen Zunahme an Betrieben und Arbeitskräften haben für den Arbeitsschutz und die Rolle der Gewerbeaufsicht neue Herausforderungen geschaffen. Die Anzahl der Aufsichtsbeamten und der Inspektionen in den Betrieben ist begrenzt. Die staatliche Verwaltungsfähigkeit im AGS-Bereich ist nicht genügend ausgebaut worden, um mit dem Tempo der sozio-ökonomischen Entwicklung Schritt zu halten.

#### Prioritäre Aktionen

Um die Beratungsfunktion der Gewerbeaufsichtsbeamten zu steigern, betreibt man großen Schulungsaufwand. Die Ausbildung konzentriert sich auf Inspektionsmethoden zur Stärkung der Vollzugsaktivitäten und auf den Ausbau der Beratungsfunktion der Aufsichtsbeamten, um mit den neuen Risiken und KMU als Sonderzielgruppe umzugehen.

Die Gewerbeaufsicht plant den Ausbau der regionalen Aufsicht mit Blick auf die Ratifizierung von Konvention Nr. 81, die eine Integration des Gewerbeaufsichtssystems von der zentralisierten auf die lokalen Ebenen vorschreibt.

#### Erfolgsfaktoren:

- Identifizierung von Prioritätszielen;
- Schwerpunkt auf Stärkung der Organisation und Ausbau der Schulungsaufgaben;
- Kooperation und Ausweitung der AGS-Schulung für Gewerbeaufsichtsbeamten und AGS-Aufsichtspersonal auf Betriebsebene;
- Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern, schwerpunktmäßige Einladung von Expertengruppen zwecks Erfahrungsaustauschs.

### 5.1.2 Die afrikanischen Länder

#### Herausforderungen

Die Landwirtschaft ist die Grundlage der Wirtschaftsstruktur, die daher eine große Anzahl anfälliger Akteure auf dem Arbeitsmarkt verzeichnet, wie etwa Frauen und Wanderarbeiter, aber auch Gegenstand von Kinderarbeit ist. Zudem hat sie eine ländliche Ausrichtung und verfügt über eine ärmliche Infrastruktur. Ein anderer wichtiger Faktor ist der informelle Sektor, der keinen Rechtsvorschriften und aus diesem Grund für gewöhnlich auch nicht der Gewerbeaufsicht unterliegt. Ein weiteres Problem der afrikanischen Wirtschaft besteht darin, dass sie auf einer alternden Technologie beruht und nicht auf einer alternden Arbeitnehmerschaft und durch Kinderarbeit unterminiert wird. HIV/AIDS sowie ansteckende Krankheiten stellen heute unter den Arbeitnehmern wesentliche Probleme dar.

Traditionelle Risiken bestehen fort, Meldung und Mitteilung von Unfällen ist dürftig, Kompensationsysteme sind hauptsächlich unangemessen und keineswegs an Vorbeugung gekoppelt. Das Leistungsvermögen der Gewerbeaufsicht ist eingeschränkt, wie auch die Anzahl der Aufsichtsbeamten.

#### Prioritäre Aktionen

Verbesserungsaktionen umfassen die Entwicklung einer AGS-Gesetzgebung und die Einrichtung einer zentralen Meldebehörde. Die Ausarbeitung eines kohärenten nationalen Programms ist erforderlich, und AGS muss an die nationale Entwicklungsagenda gekoppelt werden. Ein starkes politisches Engagement ist auf höchster Ebene notwendig. Die Ratifizierung von ILO-Konventionen und Unterstützung in den Ratifizierungsprozessen sind gefragt.

Mit Blick auf das begrenzte Leistungsvermögen der Gewerbeaufsicht stehen ein partizipativer Ansatz sowie das Aktualisieren des Kenntnisstandes über neue und auftauchende Risiken im Mittelpunkt. Zusammenarbeit und Partnerschaften mit internationalen und regionalen Organisationen genießen oberste Priorität.



**Erfolgsfaktoren:**

- Das Bestehen einer dreiparteilichen Konsultationsplattform
- Integration von Arbeits- und Lebensbedingungen
- Informations- und Sensibilisierungskampagnen
- Schulungsaktivitäten zur Steigerung des Kenntnisstandes und Aufbau von Fähigkeiten

**5.2 NATIONALE STRATEGIEN****5.2.1 Brasilien**

In Brasilien verfügt die Gewerbeaufsicht über gesetzliche Befugnisse, die Einhaltung der nationalen gesetzlichen Bestimmungen, der internationalen Konventionen, Tarifvereinbarungen und Vorschriften für Arbeits- und Gesundheitsschutz zu überprüfen. Die Aufsichtsbeamten können Arbeitgeber anweisen, sich an die gesetzlichen Auflagen zu halten oder ein Disziplinarverfahren gegen unvorschriftsmäßig handelnde Unternehmen anstrengen, um so die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerschutz zu gewährleisten.

Das Arbeitsministerium legt Pflichten und Verantwortlichkeiten der sozialen Sicherheit fest. Es erarbeitet nationale AGS-Vorschriften mittels eines Verfahrens, das die effektive Beteiligung von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern in einem dreiparteilichen Modell garantiert. Letzteres spielt im Land eine wesentliche Rolle als Erfolgsmodell für die Leistung der Gewerbeaufsichtsbeamten im AGS-Bereich, besonders in der Ausarbeitung und Aktualisierung der Gesetze und technischen Vorschriften, in der Diskussion über Tarifvereinbarungen und Arbeitskonventionen sowie in der Förderung des sozialen Dialogs.

Die Verwaltung der Gewerbeaufsicht beruht auf einem Plan, der aus Programmen mit verschiedenen Zielen besteht: Einhaltung der nationalen Gesetzgebung, Bekämpfung der Informalität, Förderung von AGS sowie Ausmerzen von Kinderarbeit und Sklaverei. 2004 wurden die Programme als Erfolg bezeichnet.

Die Arbeit von über 700.000 Beschäftigten wurde formalisiert, nahezu 3.000 Arbeitnehmer wurden aus Sklavereiarbeit abgezogen, 4.000 arbeitende Kinder wurden registriert und in ein Programm aufgenommen, das ihnen den Schulbesuch ermöglicht.

In Brasilien ist der Gebrauch körperlicher Gewalt gegenüber Gewerbeaufsichtsbeamten nicht ungewöhnlich. Aufsichtsbeamten des Arbeitsministeriums bereisen das brasilianische Inland oft in Begleitung von bewaffneten Beamten der Bundespolizei. Viele glauben, dass die wie eine Hinrichtung anmutende Ermordung von drei Gewerbeaufsichtsbeamten im Januar 2004 mit der Razzia auf einer Sojabohnen-Plantage zusammenhängt, auf der angeblich illegale Sklavenerarbeit zum Einsatz kam. Zudem wurden in Frankreich zwei Gewerbeaufsichtsbeamten bei der versuchten Ausübung ihrer Pflichten in Dordogne von einem französischen Landwirt erschossen. Diese Grausamkeiten veranschaulichen die Notwendigkeit, Maßnahmen zum weiteren Schutz der Aufsichtsbeamten zu ergreifen.

In vielen Teilen der Welt wird das Verhalten gegenüber der Gewerbeaufsicht von ultraliberalen Unternehmenswerten beeinflusst. Aufsichtsbeamte gelten oft als lästiges Übel, das geschäftliche Operationen behindert. Fakt ist aber, dass Aufsichtsbeamte den gesetzlichen Anforderungen nachgehen: Von übergeordneten Behörden festgelegte Gesetze, Vorschriften und Verordnungen. Zudem liefern Aufsichtsbeamte Betrieben wertvolle Ratschläge für besseres Management und damit bessere Produktivität.

Jukka Takala, Direktor des ILO-Programms Safe-Work Programme.



### 5.2.2 Südafrika und Kenia

Gewerbeaufsichtsbehörden in Afrika stehen vor ähnlichen Herausforderungen wie in anderen Teilen der Welt. Im Zuge von Globalisierung und strukturellen Umwälzungen wurden diese Herausforderungen verschlimmert. Für die Lösung dieser Probleme kommt es nicht nur auf die Integration der Dienststellen an, die eine Präventionskultur fördern, sondern auch auf eine effektive Organisation und Verwaltung der Aufsichtsbehörden, um ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Produktivität einen Mehrwert zu verleihen. Kurzfristig ist es kostengünstiger, Gewerbeaufsichtsbehörden durch ein Management des Wandels umzustrukturieren und aus ihnen für die sozioökonomische Entwicklung wirksame Instrumente zu machen.

Es herrscht dringender Bedarf, die Gewerbeaufsicht in einem integrierten, gut koordinierten System unter einer zentralen Behörde neu zu organisieren um sicherzustellen, dass einheitliche Aufsichts-politiken und -verfahren für jedes Land angewendet werden. Für die Verbesserung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Gewerbeaufsichtsbehörden kommt es auf Mobilisierung und Ausschöpfung der Mittel an, wie auch auf effektive Organisation und Verwaltung der Gewerbeaufsichts-systeme durch Kompetenzen, Wissen und Verhaltensmanagement, im Verbund mit Ausbildung und Investitionen in Forschung und Entwicklung.

Möglichkeiten einer Leistungsverbesserung gehen in Richtung einer Integration der Dienstleistungen durch Schaffung eines Einheitsschalters (.One-stop-shop'). Um Erfolg zu haben, sollten die Behörden auch in effektive und effiziente Strategien zur Leistungsverbesserung investieren. Zudem sollten Managementinstrumente für ständigen Wandel mit einem ganzheitlichen Überprüfungs- und Evaluierungszeitraster sowie Punktblatt/-tafel vorgesehen sein, um das System im Bedarfsfall zu informieren.

#### Südafrika

In Südafrika greift der Dienst mit einem Einheitsschalter, und Managementbeschlüsse werden auf provinzieller und lokaler Ebene gefasst, wo Aufsichtsbeamten integrierte Dienste anbieten. Nach der Integration der Dienste ist das Ergebnis

der Gewerbeaufsicht bei gleichem Kapital und Personalbestand um 100% gestiegen. Erreicht wurde dies durch die Konsolidierung einer Präventionskultur, Fürsprache und Kooperation mit den Sozialpartnern und den für Konformitätsüberprüfung zuständigen Akteuren.

In Kenia bestimmte die Gewerbeaufsicht zwecks besserer Leistung konkrete Leistungsindikatoren, neue Management-Techniken und regelmäßige Inspektionen auf Bezirks- und Provinzebene. Dieser Ansatz war sehr erfolgreich und brachte:

- Dreiparteiliche Aneignung und Beteiligung der Sozialpartner;
- Nationale Akzeptanz und Beteiligung des Top-Managements schuf im Umwälzungsprozess ganz andere Ebene für Besitzbewusstsein und Synergie;
- Beteiligung von Provinz-/Regional- und Bezirksspitze ergab Gießkannen-Effekt;
- Beteiligung der Aufsichtsbeamten selbst an der Steuerung der Umänderung schuf den Handlungskatalysator.

### 5.3 ILO-AUDIT-AKTIVITÄTEN

#### 5.3.1 Luxemburg

In den letzten Jahren hat die Gewerbeaufsicht in Luxemburg eine Reihe von Strategien aufgestellt, um zu einer einflussreichen Organisation auf dem Gebiet der Sicherung von Arbeits- und Gesundheitsschutz und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten heranzuwachsen, wodurch folglich die nachhaltige Entwicklung der sozioökonomischen Aktivitäten gefördert wird.

#### Audit-Bericht

Die Strategien waren ein Ergebnis eines von der Internationalen Arbeitsorganisation 2002 durchgeführten Audits der Gewerbeaufsicht.

In dem Prüfbericht kam man zu dem Schluss, dass die Gewerbeaufsicht zum Zeitpunkt des Audits unfähig war, substanzielle Veränderungen in der Arbeitswelt zu meistern, weil sie Probleme nicht antizipieren konnte und für die Handhabung neuer Gefahren nicht über die nötigen Befugnisse und den rechtlichen Rahmen verfügte. Ihre Organisation und ihre gängigen Methoden, darunter die Aufteilung der Befugnisse, gefährdeten



ihre Fähigkeit, systematische und dauerhafte Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsumfelds zu erzeugen.

Dennoch gelangte man in dem Audit zu der Schlussfolgerung, dass in der Gewerbeaufsicht Potenzial bestand, dieses aber besser ausgeschöpft werden könnte. „Es mangelte an Synergie, Unternehmenskultur und ‚Alchimie‘“.

### **Der Herausforderung ins Auge sehen**

Die Gewerbeaufsicht hatte die Herausforderung angenommen und auf verschiedene Ebenen gleichzeitig eingewirkt, was einen ganzheitlichen Ansatz gewährleistete. So hat sie einen nationalen Aktionsplan mit dem Ziel der Schaffung eines integrierten Gewerbeaufsichtssystems konzipiert.

Der nationale Aktionsplan mit dem Ziel der Schaffung eines integrierten Gewerbeaufsichtssystems war auf vier Ebenen aktiv (François Biltgen, Arbeits- und Beschäftigungsministerium, Luxemburg):

1. Auf nationaler Ebene wurden dem Parlament im Oktober 2003 vier Gesetzesentwürfe vorgelegt: Der erste betraf die Reform der luxemburgischen Gewerbeinspektion Inspection du Travail et des Mines. Im zweiten Entwurf wurden ein ständiger dreiparteiliger Ausschuss für Arbeit und Beschäftigung sowie ein dreiparteiliges Vermittlungsgremium vorgeschlagen. Im dritten Entwurf ging es um eine Änderung der Gesetzgebung von Arbeits- und Gesundheitsschutz hin zu mehr Aufmerksamkeit für menschliche Verhaltensaspekte und körperliche Integrität. Ein letzter Vorschlag zielte auf die Möglichkeit der Verabschiedung und Ratifizierung von Konventionen und Empfehlungen der ILO ab.

2. Auf einer strategischen nationalen Ebene ist ein ständiger dreiparteiliger Ausschuss für Arbeit und Beschäftigung gebildet worden. Eine Erklärung über Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden der Arbeitnehmer wurde am 19. November 2003 von Regierung und Sozialpartnern unterzeichnet, wodurch ein mengenmäßiger Plan zur Verhütung von Arbeitsunfällen zwischen 2003 und 2007 festgelegt wurde.

3. Auf sektorieller Ebene wurde die Gewerbeinspektion Inspection du Travail et des Mines neu geordnet, und die bestehenden Abteilungen leiteten eine Reihe von Aktivitäten in die Wege, wodurch man die Tätigkeit verbundener Sektoren verknüpfte. Nationale fachübergreifende Sektionen wurden ebenfalls auf sektorieller Ebene eingeführt. Die für die Zulassung von Betriebsgenehmigungen für klassifizierte Einrichtungen zuständige Abteilung erfuhr eine Stärkung, und eine einzige Kontaktstelle wurde eingesetzt. Diese leitet Informationen weiter und überprüft illegales Verhalten entsandter Arbeitnehmer. Das interne Management wurde nach dem Prinzip „Management durch Ergebnisse“ organisiert.

4. Auf operativer Ebene wurden fachübergreifende operative Teams in den regionalen Agenturen eingerichtet. Es war vorgesehen, dass die Laufbahn für Aufsichtsbeamte nach der Neuorganisation umgewandelt und spezifische berufliche Ausbildung bereitgestellt würde. Diese Teams zeichneten verantwortlich für die Ausarbeitung einer Reihe spezifischer nationaler Aktionen – Vor-Ort-Kontrollen (20%) und reaktive Aktionen in Unternehmen (80%) – Beschwerden, Berufsunfälle, Arbeitnehmervertretung, Bereitstellung von Information und Beratung. Überprüfungsaktivitäten wurden entwickelt. Ein starkes Netzwerk wurde auf die Beine gestellt, das Kooperation auf verschiedenen Ebenen ermöglicht: Zwischen Verwaltungen einerseits und Unternehmen sowie Versicherungsgesellschaften andererseits.

### **Management durch Ergebnisse**

Viele Anstrengungen wurden unternommen, um den Personalbestand in der Gewerbeaufsicht besser zu nutzen. Man hat ein neues Managementmodell entwickelt, das Befugnisse und Verantwortlichkeiten besser aufteilt. Ein Managementsystem mit drei Eckpunkten wurde eingesetzt, das maximal drei Hierarchieebenen umfasst. Mehr würden Motivationsmangel verursachen und Rivalität unter den Mitarbeitern schüren.

Das Modell ermöglicht strukturierte und reibungslose Kommunikation. Der Informationsfluss und die Verfahren erreichen alle betroffenen Personen und verringerten jegliche Diskrepanzen sowie Gefühle der Isolation. Ein gesunder



Informationsfluss und zahlreiche Möglichkeiten der Rückmeldung waren ein starker Motivationsfaktor, der zu Leistungsstärke und Engagement führt.

### 5.3.2 Serbien

Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa seit 1990 verlaufen urplötzlich und brutal; sie haben den Menschen jegliche Grundlage genommen. Durch die rasche Umstellung auf eine Marktwirtschaft entstandene Probleme, jahrelange politische Instabilität, hohe Arbeitslosigkeit, Nutzung veralteter Maschinen und institutionelle Vermächtnisse der Planwirtschaft erscheinen sie in Anbetracht der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen hilflos. Dieser traumatische Wandel erfordert neue Ansätze.

Die ILO hilft bei der Bewusstseinsbildung durch Programme, um die Modernisierung der Gewerbeaufsichtsbehörden voranzubringen. Die ILO hat in der Region mehrere Evaluierungs- und Beratungsaufgaben wahrgenommen und praktische Empfehlungen zur Verbesserung der Dienste abgegeben.

Das serbische Projekt zielt darauf ab, einen modernen Dienst zu entwickeln, um die Konformität in Bezug auf Arbeits- und Gesundheitsschutzgesetzgebung zu steigern. Schwerpunktmäßig soll das Projekt den Kenntnisstand über Vorschriften

Die Gewerbeaufsicht ist eine der wesentlichen Aktivitäten, die jedem Menschen die Grundrechte sichern. Weltweit stehen die Aktivitäten der Gewerbeaufsicht vor Herausforderungen, die Veränderungen in den Inspektionsansätzen erfordern. Ein kreativer und ganzheitlicher Ansatz muss ausgearbeitet werden. Wenn man die Gewerbeaufsicht stärken will, sollte das Hauptaugenmerk auf Kernanliegen wie Effektivität der Vorschriften und gutes Management der Vollzugsaktionen liegen. Im SafeWork-Programm der ILO wurde ein „Zehn-Schritte-Plan für die Stärkung der Gewerbeaufsicht“ entwickelt, um neue Instrumente für die Bewältigung der Herausforderungen, mit denen Gewerbeaufsichtsbeamten in einer zunehmend globalisierten Welt konfrontiert werden, bereitzustellen.

Friedrich Buttler, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, ILO

erweitern und zur Konformität ermutigen. Die Entwicklung einer Strategie zur Steigerung der Konformität durch Ausbildung und Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern bewirkt einen Wechsel von gesetzlichem Vollzug und Sanktionen für Regeln missachtende Arbeitgeber hin zu Arbeitgebern, die ihre Beschäftigten schützen wollen. Arbeitnehmer und Gewerkschaften werden angehalten, ihre Rolle durch Vergabe von Informationen und Anleitung wahrzunehmen, um für eine bessere Einhaltung der Gesetze zu sorgen.

Durch die Entwicklung von Kompetenzen sollte auf regionaler Ebene Einheitlichkeit erzielt werden. Die Erfahrung anderer Länder in Mittel- und Osteuropa sollte zur allgemeinen Verbesserung von Arbeitsbedingungen und AGS-Niveau genutzt werden.

### 5.3.3 Russland

Die Sterberate der russischen Bevölkerung im Erwerbsalter ist aufgrund der Bandbreite an berufsbedingten Krankheiten, die Arbeitnehmer der Industrie und die dürftige Qualität der präventiven Gesundheitsfürsorge beeinflussen können, alarmierend hoch. Die Gewerbeaufsicht steht vor einer Reihe von Bedrohungen: alle Regierungsinspektionen sind in KMU ausgesetzt; die Inspektionen müssen im Vorfeld vom Staatsanwalt genehmigt werden; KMU können in drei Jahren nur einmal Gegenstand einer Inspektion sein, Großunternehmen einmal jährlich; Regierung und Unternehmen üben massiven Druck aus, um die Zahl der Aufsichtsdienste einzuschränken.

In der Übergangsphase nach dem Zusammenbruch des Sowjetsystems war es wichtig, AGS-Erreungenschaften mit den Erwartungen der neuerdings unabhängigen Länder zu kombinieren. Neue Arbeits- und AGS-Gesetze sind erforderlich genauso wie Inspektions- und Unfallversicherungssysteme. In der AGS-Strategie der ILO kommt es darauf an, ein Bewusstsein zu schärfen und das Engagement für die Verbesserung der Sicherheit, für die Informationsverbreitung und das Wissensmanagement, für Ausbildung und Aufbau von Kapazitäten, für die Entwicklung nationaler und betrieblicher AGS-Managementsysteme zu steigern.



Damit der Ansatz der Managementsysteme auch auf nationaler Ebene funktionstüchtig ist, kommt es in erster Linie darauf an, dass nationale AGS-Programme formuliert und ausgearbeitet werden. Bei diesen Programmen handelt es sich um strategische, zeitgebundene Programme, die sich auf Grundlage von Bestandsaufnahmen in den betroffenen Ländern auf spezifische nationale AGS-Prioritäten konzentrieren, die als nationale AGS-Profile zusammengefasst werden sollten. Ein nationales AGS-Profil bringt die bestehende AGS-Situation auf den Punkt und umfasst nationale Daten über Berufsunfälle und -krankheiten, Industriezweige und Berufe mit hohem Risiko sowie die Beschreibung nationaler Systeme und des Potenzials im AGS-Bereich.

Ein Aktionsplan muss ausgearbeitet werden, wobei auch die Einrichtung eines AGS-Informations- und Schulungszentrums, die Schaffung angemessener AGS-Strukturen, das Anregen einer Verhütungs- und Beratungsrolle sowie Integration und Kooperation der einzelnen Gewerbeaufsichtsstellen Berücksichtigung finden, um Überlappungen zu vermeiden. Grenzüberschreitende Kooperation bildet ein wichtiges Mittel, um Erfahrungen und russischsprachige AGS-Informationen der ILO auszutauschen.

Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa seit 1990 verlaufen urplötzlich und brutal; sie haben den Menschen jegliche Grundlage der Vergangenheit genommen. Dieser traumatische Wandel erfordert neue Ansätze. Die Menschen stehen also jetzt vor einer nie da gewesenen Erfahrung, vor einer Situation, durch die alles ihnen Bekannte auf den Kopf gestellt wurde.

Annie Rice, Leitende Sachverständige für Arbeits- und Gesundheitsschutz, ILO, Ungarn





## 6 EIN FACHÜBERGREIFENDER ANSATZ AUF BETRIEBSEBENE

In einem ganzheitlichen Ansatz ermöglichen Vorbeugung von Berufsunfällen und -krankheiten, Förderung eines langen Arbeitslebens bei guter Gesundheit und Investitionen in eine Präventionskultur es den Unternehmen, in einer Welt der Globalisierung wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Unternehmen werden ihre Erfahrungen über einen integrierten und fachübergreifenden Präventionsansatz austauschen, wobei der Schwerpunkt auf der Beteiligung der einzelnen betroffenen Akteure, wie etwa Arbeitnehmer oder Aufsichtsstellen, liegt.

### 6.1 BEWÄHRTE PRAKTIKEN

#### 6.1.1 RWE Rhein-Ruhr AG

RWE Rhein-Ruhr AG ist ein Energie erzeugendes Unternehmen. Liberalisierung, Internationalisierung und neue Technologien sind die zentralen Herausforderungen für den RWE-Konzern. Markttechnische Veränderungen stellen ebenfalls neue Anforderungen an die Belegschaft. Personalabbauprogramme und Systeme der Frühverrentung haben zum Verlust von wertvollen Kenntnissen und Erfahrungen geführt. Daher ist es grundlegend, das durch die Belegschaft inspirierte Kreativitäts- und Innovationspotenzial sinnvoll zu nutzen. Ein von oben eingeleitetes, aber von der Basis konzipiertes Bottom-up-System kommt zum Einsatz.

Mit dem Präventionsprogramm von RWE Rhein-Ruhr wurde ein Präventionsprogramm für Arbeits- und Gesundheitsschutz eingeführt. Schwerpunkt des Programms ist nicht nur die Verhütung von Unfällen und arbeitsbezogenen Gefahren, sondern es kommt auch in einem breiteren Kontext zum Einsatz, wobei angemessene Werkzeuge und Ausrüstung verwendet werden, um potenziellen Risiken vor ihrem Auftreten vorzubeugen. Die wichtigsten Impulse erhält das Präventionsprogramm vom Personal. Im Mittelpunkt des Programms steht sorgsam geführte und fokussierte Teamarbeit mit erfahrenen Moderatoren. Es entstehen kleine Gruppen, in denen Alltagsfragen angesprochen und Lösungsvorschläge ausgearbeitet werden.

Ein weiterer Schlüsselbereich des Programms besteht in einer Reihe praktischer Präsentationen und anderer Aktivitäten für alle Beteiligten mit vielerlei Themen wie Stress, Ernährung, körperliche Belastung durch Heben und Tragen sowie Verkehrssicherheit. Eine Reihe spezifischer Projekte wurden auf die Beine gestellt, wie etwa Risikobekämpfung bei Arbeiten an Oberleitungen, Verhütung psychosozialer und stressbezogener Störungen.

Aufgrund der Effizienz des AGS-Programms wurden 2003 Einsparungen in Höhe von 9,4 Millionen Euro erreicht. Durch die Unfallverringeringung konnte man 2,3 Millionen Euro einsparen, 1,1 Millionen Euro bei den Versicherungsprämien, und die Rendite aus dem Präventionsprojekt belief sich auf 6 Millionen Euro.

RWE Rhein-Ruhr hat erfolgreich mit einem Projekt für die Energieverteilung in Ruanda begonnen und die unternehmenseigene AGS-Kultur im Projekt umgesetzt.

#### Erfolgsfaktoren:

- Enge Zusammenarbeit mit den Behörden
- Bottom-up-System
- aktive Beteiligung aller Personalmitglieder
- Gründung von AGS-Teams

#### 6.1.2 ABB AG

ABB ist ein führender Konzern in Energie und Automatisierungstechnologien. Der Unternehmensverbund ABB ist in rund 100 Ländern aktiv und beschäftigt ca. 102.000 Menschen, davon etwa 12.600 in Deutschland. Der ABB-Konzern hat eine AGS-Strategie eingerichtet, die darauf abzielt, das Unfallaufkommen um 50% zu senken.

Von Beginn an wusste man um die Bedeutung der Integration des AGS-Managements in das überlagernde Unternehmensmanagement. Alle Akteure und Betroffenen äußerten starkes und sichtbares Engagement für das sog. Alpha-Programm: Vorstand, Exekutivausschuss und Arbeitnehmer.

AGS-Ziele wurden auf mehreren Ebenen gesteckt, und das Management wurde auf Grund



der Verwirklichung der Zielvorgaben bewertet, während die Beschäftigten Anreize erhielten. Als Ergebnis des starken Glaubens an ein unfallfreies Umfeld führte man eine Null-Toleranz-Politik ein.

Kommunikation und Ausbildung betrachtete man als Schlüsselaspekte beim Erfolg des Programms. Eine Kommunikation in beide Richtungen wurde dank der Intranet-Nutzung, der Beteiligung des Betriebsrates und einer offenen Diskussion mit dem Spitzenmanagement möglich. Alle Manager und Mitarbeiter erhielten Schulungen auf verschiedenen Ebenen.

Mehrfach wurde das Programm durch System- und Verfahrensaudits sowie Mitteilungen von Unfalluntersuchungen evaluiert.

#### **Erfolgsfaktoren:**

- Integration des AGS-Managements in das tägliche Unternehmensmanagement
- Starkes und sichtbares Engagement aller Akteure und Beteiligten: Vorstand, Exekutivausschuss und Arbeitnehmer
- Ein Schulungsprogramm für Manager und alle Mitarbeiter
- Ein starker Glaube, dass Unfallverhütung eine Tatsache ist
- Eine effektive Kommunikation in beide Richtungen

#### **6.1.3 Zement-Unternehmen Hoang Thach**

Das Zementunternehmen Hoang Thach ist ein staatliches Unternehmen unter der nationalen Zement-Kapitalgesellschaft Vietnams. Es gehört zu den größten und technologisch am weitesten entwickelten Zementunternehmen in Vietnam und beschäftigt nahezu 3.000 Arbeitnehmer. Infolge eines intensiven AGS-Programms hat das Unternehmen in drei aufeinander folgenden Jahren keinen Unfall verzeichnet.

Das Programm besteht aus einer soliden AGS-Struktur, in der jedem Mitglied des Unternehmens AGS-Verantwortlichkeiten zugewiesen werden; aus einem intensiven Schulungsmodell; einer effektiven Informations- und Kommunikationspolitik und einem eingebauten Kontrollsystem. Teams sind ausgebildet, um Kontrollen bezüglich Arbeitsschutz, Ausrüstungssicherheit und sicheres und gesundes Arbeitsumfeld durch-

zuführen. Die Teams berichten den Direktoren über Stärken und Schwächen.

Die Neuorganisation der Gewerbeaufsicht in Serbien konzentrierte sich auf das wirklich integrierte Gewerbeaufsichtssystem, um Konformität und Vollzug zu fördern.

Schulungsaktivitäten und Informationskampagnen werden in enger Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen und Aufsichtsbeamten organisiert. Die Aufsichtsbeamten der Gewerbeaufsicht helfen Unternehmen bei der Einhaltung der Gesetze.

#### **Erfolgsfaktoren:**

- Aktive Arbeit mit den Gewerkschaften
- Enge Zusammenarbeit mit Lokalregierung und Gewerbeaufsichtsbeamten
- Unterhalt des AGS-Netzwerks im Unternehmen
- Wissens- und Informationsaustausch
- Intensive Schulungsaktivitäten
- Philosophie der kontinuierlichen Verbesserung



## 7 RATIFIZIERUNG UND UMSETZUNG DER ILO-KONVENTIONEN: EIN DYNAMISCHER PROZESS

In einer Welt der Globalisierung können viele Herausforderungen durch ein richtig funktionierendes Gewerbeaufsichtssystem bewältigt werden. 134 ILO-Mitgliedstaaten haben die ILO-Konvention Nr. 81 über die Gewerbeaufsicht in der Industrie und im Handel ratifiziert. Dieses zu den meistratifizierten zählende ILO-Instrument ebnet nach wie vor Präventionspolitik und technischer Kooperation den Weg und dient als Katalysator für den sozialen Dialog und eine Kultur von Arbeits- und Gesundheitsschutz. Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Konventionen sind verständlicherweise Voraussetzungen für die Förderung erfolgreicher Politik. Um dies auch tatsächlich zu erreichen, muss die ILO sicherstellen, dass jedes Land, das die Konventionen ratifiziert, voll und ganz über die Auswirkungen der Ratifizierung im Bilde ist. Gewerbeaufsichtsprogramme müssen zugleich technische Unterstützung und konzeptuelle Anleitung bieten. Gewerbeaufsicht muss über AGS hinausgehen und einen „auf Rechte gestützten, ganzheitlichen und fachübergreifenden Ansatz“ aufnehmen, so Simon Steyne, ILO-Leitungsgremium, IBFG. Um das Potenzial der Gewerbeaufsicht voll auszuschöpfen, müssen die Behörden unabhängig bleiben und angemessene Unterstützung und Mittel erhalten. Zwar ist der Vollzug ein wichtiger Aspekt der Gewerbeaufsicht, doch haben Ausbildung und Vorbeugung die gleiche Bedeutung. Am Arbeitsplatz kommt den Aufsichtsbeamten eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung nationaler Politiken und Rechtsvorschriften sowie Kernarbeitsnormen der ILO zu. Nichtsdestotrotz muss ihre Kapazität eine Stärkung erfahren.

Die internationale Gewerkschaftsbewegung erachtet freie Gewerkschaften und Umsetzung guter Rechtsvorschriften, die den internationalen Arbeitsnormen genügen, als grundlegende Möglichkeiten für den Schutz der Arbeitnehmer. Die ILO-Konventionen Nr. 81 und 129 stehen hier im Mittelpunkt und ermöglichen respektable Arbeit. Eine weitere zentrale Konvention ist Nr. 144 über dreiparteiliche Konsultation. Die Beziehungen,

die Aufsichtsbehörden mit den Sozialpartnern unterhalten, stellen ein für ihre Effizienz ausschlaggebendes Kriterium dar.

Mit Blick auf soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) und freiwillige Initiativen für Sozialaudits obliegt es dem Staat, Konventionen zu ratifizieren und für den Gesetzesvollzug zu sorgen. Dennoch können CSR-Initiativen, die aus den ILO-Normen abgeleitet sind, auf Seiten der Arbeitgeber die Einhaltung der Gesetze fördern. Diesbezüglich kommt ein Beispiel bewährter Praktiken aus der südafrikanischen Weinindustrie, das auch vom sozialen Dialog angespornt wurde, und zeigte, dass CSR eine für die Gewerbeaufsicht ergänzende Rolle spielen kann.



## 8 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen kann man als grundsätzliches Menschenrecht betrachten. Die Gewerbeaufsicht ist eines der Grundwerkzeuge für die Anwendung dieses Prinzips und spielt eine Schlüsselrolle bei der Förderung der Einhaltung von EU-Richtlinien und ILO-Kernarbeitsnormen. Die Gewerbeaufsicht ist die staatliche Behörde für viele arbeitsbezogene Aktivitäten wie Arbeits- und Gesundheitsschutz, sozialer Dialog, Gesetzgebung, Mechanismen der Marktkontrolle, Kinderarbeit, Arbeitsbedingungen, Bekämpfung der Schwarzarbeit, usw. Eine Stärkung der Gewerbeaufsicht ist grundlegend, um hohe Normen im Arbeitsschutz zu garantieren. In vielen Ländern sind Gewerbeaufsichtsbehörden Katalysatoren für das Starten von Reformprozessen in Regierungsstrukturen und für die Sozialpartner, wenn es um die Schaffung einer dauerhaften Dreiparteien-Kultur geht.

Die Auswirkungen der Globalisierung werden die Rolle der Gewerbeaufsicht verändern. Die Ausarbeitung eines integrierten Ansatzes der Gewerbeaufsicht, der auf dem Prinzip „ein Unternehmen – ein Aufsichtsbeamter“ aufbaut, und die Umsetzung eines AGS-Managements erfordern eine Steigerung der Effektivität und der Wirksamkeit der Aufsichtsdienste, wobei die verfügbaren Ressourcen optimal eingesetzt werden und Antwortmöglichkeiten auf unsere künftigen Anforderungen möglich sind.

Durch die Verabschiedung der Luxemburger Schlussfolgerungen kamen die Konferenzteilnehmer zu dem Schluss, dass die Globalisierung unter Berücksichtigung der Veränderungen in der Arbeitswelt stets mehr kreative ganzheitliche Ansätze für die Gewerbeaufsicht erfordert und zum Aufstreben neuer Risiken und Möglichkeiten führt, bei denen traditionelle technische und medizinische Bereiche mit sozialen, psychosozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen verschmolzen werden.

Eine kompetente Gewerbeaufsicht ist ein wichtiger Akteur im Kampf für eine gerechte Globalisierung, sie öffnet die Türen für technische Kooperation und sichert den Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen.

Der Gewerbeaufsicht kommt bei Umsetzung und Überprüfung der Kernarbeitsnormen auf nationaler, regionaler und gemeinschaftlicher Ebene eine Schlüsselrolle zu. Sie ist ebenfalls grundlegend für die allgemeine Verbreitung von menschenwürdiger Arbeit in sämtlichen Wirtschaftszweigen, darunter auch dem informellen Sektor, und von Qualität der Arbeitstätigkeiten in alle jeweiligen Funktionen, Programme und Aktivitäten.

Auf der Konferenz forderte man Unterstützung für Politiken bzgl. Gewerbeaufsicht auf internationaler und nationaler Ebene. Dies sollte in Einklang mit ILO-Konventionen erfolgen, wobei nationale Programme zu Arbeitsbedingungen und -umfeld aufgestellt und eingerichtet und moderne Ansätze, Strategien sowie Politiken in allen von der Gewerbeaufsicht abgedeckten Bereichen berücksichtigt werden. Das ist entscheidend für die Frage der Regulierungs- und Vollzugspraktiken. Vorschriften sind das A und O für Arbeits- und Gesundheitsschutz, wie auch ihr Vollzug durch die Aufsichtsbeamten. Die Politiken sollten alle für Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden der Arbeitnehmer wichtigen Funktionen behandeln, darunter auch brennende Fragen wie Gleichberechtigung, Geschlecht, Gewalt am Arbeitsplatz, Wanderarbeiter, HIV/AIDS, ansteckende Krankheiten und eine alternde Arbeitnehmerschaft zusätzlich zu den eher traditionellen Anliegen.

Die Teilnehmer einigten sich auf die Stärkung integrierter Gewerbeaufsichtssysteme weltweit, besonders in Entwicklungs-, Schwellen- und EU-Kandidatenländern, und schlugen ein gemeinsames ILO-EU-Programm für die Stärkung von Gewerbeaufsicht und Vorbeugung in diesen Ländern vor.

Die Teilnehmer forderten die ILO auf, zur Unterstützung der ILO-Mitglieder einen internet-basierten Dienst für die Gewerbeaufsicht einzurichten. Dieser sollte ein Schulungssystem für Gewerbeaufsicht sowie entsprechende politische Instrumente und Strategien und den Austausch bewährter Praktiken beinhalten.





NOTES





KONFERENZ ORGANISIERT DURCH

*Luxembourg Presidency  
of the Council of the European Union*



IN ZUSAMMENARBEIT MIT



International  
Labour  
Office  
Geneva

prevent

Institute for occupational  
safety and health