



## Verwaltungsrat

309. Tagung, Genf, November 2010

GB.309/ESP/3

Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik

ESP

# ZUR DISKUSSION UND ORIENTIERUNG

DRITTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

## Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht: Herausforderungen und Perspektiven

### Überblick

#### Behandelte Fragen

Dieses Papier legt die Orientierung dar, die die allgemeine Aussprache über den Tagesordnungspunkt „Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht“ der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz erhalten soll. Es gibt einen Überblick über derzeitige Herausforderungen und künftige Perspektiven und bestimmt Hauptaktionsbereiche sowohl für die nationalen Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme als auch für die IAO.

#### Grundsatzpolitische Konsequenzen

Noch zu bestimmen.

#### Finanzielle Konsequenzen

Noch zu bestimmen.

#### Notwendige Maßnahmen

Absatz 66.

#### Verweise auf andere Verwaltungsratsdokumente und Instrumente der IAO

GB.308/5(Add.), dec.-GB.308/5, GB.306/PV, GB.306/LILS/6(&Corr.), GB.307/PV, GB.307/LILS/3(Rev.), GB.306/ESP/3/2, GB.297/ESP/3.

Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008.

Globaler Beschäftigungspakt, 2009.

Übereinkommen (Nr. 150) und Empfehlung (Nr. 158) über Arbeitsverwaltung, 1978.

Übereinkommen und Empfehlung (Nr. 81) über Arbeitsaufsicht, 1947.

Übereinkommen (Nr. 129) und Empfehlung (Nr. 133) über Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969.

Protokoll von 1995 zum Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947.

Übereinkommen (Nr. 178) über die Arbeitsaufsicht (Seeleute), 1996.

Übereinkommen (Nr. 111) über Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958.

Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV/AIDS, 2010.



## Zusammenfassung

Im Juni 2010 beschloss der Verwaltungsrat, einen Gegenstand „Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht“ zur allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz aufzunehmen, und ersuchte das Amt, diese Vorlage auszuarbeiten, in der die Orientierung, die die Aussprache erhalten soll, und die Fragen, die behandelt werden sollen, dargelegt werden <sup>1</sup>.

Solide Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme sind für eine gute Steuerung der Arbeitsmärkte, eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung und die effektive Umsetzung von internationalen Arbeitsnormen unerlässlich. Das Umfeld, in dem diese Institutionen ihre Tätigkeit ausüben, hat sich in den vergangenen Jahrzehnten infolge wirtschaftlicher, sozialer und technologischer Entwicklungen grundlegend gewandelt, was die Regierungen zu einer Überprüfung ihrer Organisation, Aufgaben und Funktionsmodelle veranlasst hat. Die derzeitige Wirtschaftskrise hat zusätzliche Impulse für eine Neufestlegung ihrer Aufgaben und Arbeitsmethoden geliefert im Hinblick auf die Schärfung des Profils der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämter als wesentliche Mechanismen der Krisenreaktion.

In den letzten Jahren haben die Arbeitsministerien bisweilen traditionelle Aufgaben an andere Ministerien abgeben müssen. Wenn die Arbeitsministerien in den größeren wirtschaftlichen Debatten weiterhin eine zentrale Rolle spielen sollen, muss ihre Rolle bei der Koordinierung der Elemente der innerstaatlichen Arbeitspolitik gestärkt werden. Ihre Fähigkeit, dies zu tun, hängt von einer Verbesserung der personellen und institutionellen Kapazität ab, während sie sich gleichzeitig um einen effektiven Einsatz der begrenzten Mittel bemühen und die Ergebnisse überwachen müssen, um ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Die Relevanz der Arbeitsministerien hängt außerdem von der Förderung eines sinnvollen sozialen Dialogs in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ab.

Die Arbeitsaufsicht ist ein wesentlicher Teil des Arbeitsverwaltungssystems, der die grundlegende Aufgabe zufällt, für die Durchsetzung des Arbeitsrechts und dessen wirksame Einhaltung zu sorgen. Sie gewährleistet Fairness in der Arbeitsstätte und führt infolgedessen zu nachhaltigen Unternehmen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Die Länder beschreiten bei der Organisierung ihrer Arbeitsaufsichtssysteme unterschiedliche Wege.

Die Arbeitsaufsichtsämter, insbesondere diejenigen in Entwicklungsländern, stehen beim Aufbau und bei der Unterhaltung von wirksamen Systemen vor zahlreichen Herausforderungen. Diese umfassen die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften in einem sich wandelnden und komplizierten Arbeitsumfeld (z. B. eine große und nicht regulierte informelle Wirtschaft, sich wandelnde Arbeitsverhältnisse oder die Wirtschaftskrise). Solche Umwälzungen haben die Inspektoren zu Anpassungen gezwungen, um relevant und effektiv zu bleiben. Mehrere Länder haben in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Gremien und den Sozialpartnern innovative Ansätze und Strategien eingeführt, die traditionelle Arbeitsaufsichtsmethoden mit neuen Methoden verbinden. Dennoch bedarf es aber in Anbetracht der zunehmenden Komplexität der Lieferketten, der Industrieprozesse und der neuentstehenden grünen Arbeitsplätze, um nur einige Faktoren zu nennen, neuer Aufsichtsfähigkeiten und -strategien.

<sup>1</sup> GB.308/5(Add.) und dec-GB.308/5.

Zu den neueren Tendenzen im Bereich der Arbeitsaufsicht gehört die Erweiterung der Kompetenzen der Arbeitsinspektoren, um Fragen in Zusammenhang mit den Arbeitsverhältnissen abzudecken. In den vergangenen Jahrzehnten ist auch eine Ausweitung der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu verzeichnen gewesen, einschließlich der Einrichtung von Systemen der Sozialberichterstattung und der privaten Überwachung.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können wesentliche Beiträge zur Verbesserung der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften am Arbeitsplatz leisten und als strategische Partner gleichzeitig die Prioritäten und Tätigkeiten der Arbeitsaufsichtsämter durch einen fundierten Dialog mitprägen und mitgestalten. Durch die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtssystemen und anderen öffentlichen Behörden kann auch die Effektivität verbessert werden, wobei aber darauf geachtet werden sollte, dass die Hauptaufgabe des Arbeitsaufsichtssystems jederzeit gewahrt bleibt.

Die Verbesserung der administrativen und rechtlichen Aktionsmittel der Arbeitsaufsichtssysteme ist für eine Steigerung der Gesamteffektivität von großer Bedeutung. Dies bedingt u.a. einen ordnungsgemäßen Planungs-, Programmierungs- und Berichterstattungszyklus auf der Grundlage einer regelmäßigen Datenerhebung sowie die Stärkung der Durchsetzungskapazitäten durch geeignete und gesetzlich vorgesehene Zwangs- und Abhilfemaßnahmen.

Neue Technologien können die Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtsdienste weiter verbessern und gleichzeitig Kosteneffizienzen bewirken. Durch den innovativen Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie können die Sammlung und der Austausch von Informationen, die Verwaltungstransparenz und die Rechenschaftspflicht sowie die Zugänglichkeit der Dienste für Arbeitnehmer und Arbeitgeber verbessert werden.

Das Papier kommt zu dem Ergebnis, dass einwandfrei funktionierende Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung von menschenwürdiger Arbeit und die Umsetzung der Arbeitsnormen am Arbeitsplatz sind. Es bedarf effektiver und geeigneter Strategien und Instrumente, um die Kapazität der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämter in Ländern mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand aufzubauen.

Die IAO kann erhebliche Beiträge zu diesen Bemühungen leisten und hat dies auch schon getan. Die Gestaltung und Umsetzung eines soliden Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtsprogramms sollte auf einer systematischen Bedarfsabschätzung der Einrichtungen und Dienste in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden beruhen. Ein Programm der technischen Zusammenarbeit, das auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten zugeschnitten ist, mit einem klaren Mandat, klaren Interventionsbereichen und messbarer Wirkung, sollte ein Schlüssel zu einer besseren Verwaltungsführung sein. Darüber hinaus haben globale Allianzen und Netzwerke einen wichtigen Beitrag zum Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken zwischen nationalen Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämtern durch die enge Einbindung der IAO geleistet und werden dies auch in Zukunft tun.

---

*Inhalt*

|   | <i>Seite</i> |
|---|--------------|
| Zusammenfassung .....   | iii          |
| Einleitung .....  | 1            |
| Internationale Arbeitsnormen .....  | 2            |
| Herausforderungen und Perspektiven.....   | 3            |
| Neue Tätigkeitsbedingungen.....   | 3            |
| Mehr Einfluss bei der Politikgestaltung .....   | 4            |
| Der Weg zu einer leistungsfähigeren Arbeitsverwaltung:<br>Verstärkte Kapazität und bessere Verwaltungsführung ..... | 6            |
| Die Arbeitsaufsicht am Scheideweg.....  | 9            |
| Stärkung der Verbindungen mit strategischen Partnern.....   | 9            |
| Traditionelle Herausforderungen, die neue globale Ansätze erfordern .....   | 11           |
| Neue und sich abzeichnende Herausforderungen .....  | 13           |
| Verbesserung der administrativen und rechtlichen Aktionsmittel .....  | 15           |
| Neue Technologien im Dienst der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht.....  | 16           |
| Schlussfolgerungen .....  | 17           |



## Einleitung

1. Im Juni 2010 beschloss der Verwaltungsrat, einen Gegenstand „Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht“ zur allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz aufzunehmen, und ersuchte das Amt, diese Vorlage auszuarbeiten, in der die Orientierung, die die Aussprache erhalten soll, und die Fragen, die behandelt werden sollen, dargelegt werden.
2. Die Schaffung solider Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme ist ein vorrangiges Anliegen der IAO seit ihrer Gründung. Die Bedeutung von starken und leistungsfähigen Arbeitsinstitutionen im Kontext der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird von der IAO-Verfassung sowie der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung anerkannt und durch zahlreiche IAO-Übereinkommen, -Empfehlungen und andere Instrumente entwickelt<sup>1</sup>. Der Wert von effektiven und effizienten Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystemen ist auch in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert, deren vier strategische Ziele zunehmend komplexe Tätigkeiten und Dienstleistungen solcher Systeme und hauptsächlich einen ganzheitlichen und integrierten Ansatz bei der Organisation der Arbeitsministerien fordern. Tatsächlich sind die Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit, wie von der Erklärung über soziale Gerechtigkeit anerkannt wird, „unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“<sup>2</sup>. Infolgedessen sollte die Verwaltung dieser Ziele die gleichen Merkmale haben.
3. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat ein weiteres Schlaglicht auf die Notwendigkeit solider Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme geworfen. Der Globale Beschäftigungspakt erkennt an, dass Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht bei der Bewältigung der Folgen der Krise „ein wichtiges Element bei integrativen Maßnahmen in den Bereichen Arbeitnehmerschutz, Soziale Sicherheit, Arbeitsmarktpolitik und sozialer Dialog“<sup>3</sup> und ein bedeutender Schlüsselbereich der Krisenreaktion und der Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sind<sup>4</sup>. Außerdem erwähnte auch der Ausschuss für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung während der Internationalen Arbeitskonfe-

<sup>1</sup> Siehe Artikel 10 (2) b) der Verfassung der IAO und Teil I (A) iii) der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, wo auf die Bedeutung der Förderung von sozialem Dialog und Dreigliedrigkeit als der zweckmäßigsten Methode verwiesen wird, um dem Arbeitsrecht und Arbeitsinstitutionen Effektivität zu verleihen, wozu auch die Einrichtung effektiver Arbeitsaufsichtssysteme gehört. Siehe auch IAA: *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour inspection*, Bericht III (Teil 1 (B)), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006; *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour administration*, Bericht III (Teil 1 B)), Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1997.

<sup>2</sup> Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Teil I. (B).

<sup>3</sup> IAA: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt* (Genf, 2009), Abs. 17.

<sup>4</sup> Im April 2010 erklärten die G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, dass „in vielen Ländern verstärkte Anstrengungen der Arbeitsministerien, Arbeitsaufsichtsämter und anderer in Frage kommender staatlicher Stellen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die Krise nicht zu Verletzungen oder zur Schwächung grundlegender Rechte bei der Arbeit oder nationaler Arbeitsrechte oder zur Ausbeutung von verletzlichen Segmenten der Erwerbsbevölkerung, einschließlich Jugendlicher und Migranten, führt“.

renz 2010 in seinen Schlussfolgerungen die Notwendigkeit einer Stärkung der Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsdienste<sup>5</sup>.

4. In Anbetracht des breiten Spektrums von Einrichtungen und Tätigkeiten, die unter den Oberbegriff Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme fallen<sup>6</sup>, konzentriert sich diese Vorlage auf eine ausgewählte Anzahl von Bereichen. Erstens, während Tätigkeiten der Arbeitsverwaltung wie Normensetzung, Beschäftigungspolitik, Sozialschutz und sozialer Dialog im Rahmen von wiederkehrenden Diskussionen oder Gesamtberichten regelmäßig behandelt werden, werden übergreifende institutionelle Fragen und Fragen der Verwaltungsführung selten angesprochen. Zweitens, während Arbeitsvermittlungsdienste, Ausbildungseinrichtungen oder Sozialversicherungsstellen beispielsweise häufig erörtert werden, werden die Arbeitsministerien selbst, die in den meisten Ländern im Mittelpunkt der Arbeitsverwaltung stehen, weitgehend ignoriert. Drittens, da die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften eine wesentliche Voraussetzung für wirksame Arbeitspolitiken ist, muss die Arbeitsaufsicht als ein Eckpfeiler der Arbeitsverwaltung angesehen werden.

## Internationale Arbeitsnormen

5. Eines der Ziele der IAO ist die Konsolidierung eines internationalen Normenwerks, um bessere Instrumente für die Verwaltungsführung bereitzustellen und die innerstaatliche Durchführung und Umsetzung von internationalen Arbeitsnormen zu unterstützen.
6. Das Übereinkommen (Nr. 150) und die Empfehlung (Nr. 158) über die Arbeitsverwaltung, 1978, enthalten eine Reihe von allgemeinen Bestimmungen, in denen die Rolle, die Aufgaben und der Aufbau der innerstaatlichen Systeme der Arbeitsverwaltung festgelegt werden<sup>7</sup>. Sie legen auch den allgemeinen institutionellen Rahmen für die Ausarbeitung, Verwaltung, Koordinierung, Prüfung und Überprüfung der innerstaatlichen Arbeitspolitik fest.

<sup>5</sup> IAA: *Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 44 iv).

<sup>6</sup> Siehe das Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978; Artikel 2 des Übereinkommens (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947; und Artikel 6 des Übereinkommens (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969. Zu einer ausführlicheren Definition des Begriffs der Arbeitsverwaltung siehe Anmerkung 7.

<sup>7</sup> Das Übereinkommen Nr. 150 ist von 70 Mitgliedstaaten ratifiziert worden (Stand 15. Sept. 2010). Im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck „Arbeitsverwaltung“ die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der innerstaatlichen Arbeitspolitik. Der Sachverständigenausschuss erklärte auf seiner Tagung im Jahr 1973, dass der „Begriff der Arbeitsverwaltung im weitesten Sinne ausgelegt werden sollte“ und dass er „alle Tätigkeiten umfassen sollte, die von öffentlichen Verwaltungsstellen unternommen werden, um den Regierungen bei der Ausarbeitung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung der Arbeitspolitik behilflich zu sein“. Er stellte ferner fest, die Arbeitsverwaltung „sollte das gesamte System von Ministerialbehörden und öffentlichen Stellen umfassen, die durch innerstaatliche Gesetze oder Verordnungen zur Behandlung von Arbeitsangelegenheiten geschaffen wurden, sowie den institutionellen Rahmen für die Koordinierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten und die Anhörung und Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihrer maßgebenden Verbände bei der Ausarbeitung und Entwicklung der Arbeitspolitik bilden“. Siehe IAA: *Arbeitsverwaltung: Aufgaben, Befugnisse, Aufbau*, Bericht V (1), Internationale Arbeitskonferenz, 61. Tagung, Genf, 1976, S. 21.



Neben diesen beschäftigen sich andere einschlägige IAO-Instrumente mit spezifischen Bereichen der Arbeitsverwaltung, insbesondere der Arbeitsaufsicht<sup>8</sup>.

7. Das Übereinkommen und die Empfehlung (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, zusammen mit dem Übereinkommen (Nr. 129) und der Empfehlung (Nr. 133) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, schaffen die Grundlage für die Entwicklung eines Arbeitsaufsichtssystems, das flexibel genug ist, um unterschiedlichen innerstaatlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Die Garantie, die größtmögliche Zahl von Arbeitnehmern durch die Arbeitsaufsicht zu schützen, wurde durch die Annahme eines Protokolls zum Übereinkommen Nr. 81 im Jahr 1995 gestärkt, das für Tätigkeiten im Sektor der nicht kommerziellen Dienstleistungen gilt. Ein Jahr später wurde eine weitere sektorspezifische Urkunde angenommen – das Übereinkommen (Nr. 178) über die Arbeitsaufsicht (Seeleute), 1996<sup>9</sup>.
8. Aufgrund eines wiederaufgekeimten Interesses an Fragen der Verwaltungsführung und im Anschluss an die Annahme der Erklärung über soziale Gerechtigkeit billigte der Verwaltungsrat im November 2009 einen Aktionsplan im Hinblick auf die umfassende Ratifizierung und wirksame Durchführung der Normen, die vom Standpunkt der Verwaltungsführung am bedeutendsten sind, darunter die Übereinkommen Nr. 81 und 129<sup>10</sup>. Im März 2010 verabschiedete der Verwaltungsrat einen gesonderten Aktionsplan<sup>11</sup> im Hinblick auf die umfassende Ratifizierung und wirksame Durchführung der Übereinkommen über den Arbeitsschutz<sup>12</sup>.

## Herausforderungen und Perspektiven

9. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen zwei große Herausforderungen, die für die Zukunftsperspektiven der Arbeitsverwaltung prägend sind: erstens die Rolle der Arbeitsministerien innerhalb der nationalen Arbeitsverwaltungssysteme und ihr Einfluss in der Politikgestaltung; zweitens die Verbesserung der Effektivität und des Einflusses der Arbeitsverwaltung durch Kapazitätsentwicklung und besseres Management.

## Neue Tätigkeitsbedingungen

10. Das Umfeld, in dem die Arbeitsverwaltung tätig ist, hat sich während der letzten Jahrzehnte infolge technologischer, wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen, einschließ-

<sup>8</sup> Weitere IAO-Urkunden stehen in engem Zusammenhang mit diesen Themen, insbesondere das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006. Mehr als 46 Übereinkommen und Empfehlungen der IAO enthalten in ihrem Wortlaut Hinweise auf die Arbeitsaufsicht.

<sup>9</sup> Das Übereinkommen Nr. 81 ist von 194 Mitgliedstaaten, das Übereinkommen Nr. 129 von 49 Mitgliedstaaten, das Protokoll von 1995 zum Übereinkommen Nr. 81 von 11 Mitgliedstaaten und das Übereinkommen Nr. 178 von 15 Mitgliedstaaten ratifiziert worden (Stand 15. Sept. 2010).

<sup>10</sup> Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Anhang, Teil II (A) vi); GB.306/PV, Abs. 208; GB.306/LILS/6(& Corr.), Anhang.

<sup>11</sup> GB.307/PV, Abs. 219(a), und GB.307/LILS/3&Rev.), Anhang I.

<sup>12</sup> Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, sein Protokoll von 2002 und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz.

lich der Globalisierung des Handels und der Zunahme der regionalen und subregionalen Integration, grundlegend gewandelt, was die öffentlichen Verwaltungen zu einer Überprüfung ihrer Organisation, ihrer Rolle und ihrer Funktionsmodelle veranlasst hat<sup>13</sup>. Auch die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung hat sich in vielen Ländern dramatisch verändert, und das Arbeitsverhältnis ist vielseitiger geworden.

11. Diese Veränderungen haben gegensätzliche Auswirkungen auf die Arbeitsverwaltung gehabt. Einige nationale Arbeitsverwaltungen haben stärkere Beweise für ihre Existenzberechtigung gefunden und sind gestärkt worden. Andere sind geschwächt worden und scheinen ihren Einfluss und ihre Existenzberechtigung verloren zu haben, was eine Neubewertung ihrer Relevanz und Rolle erfordert. Ungeachtet des wirtschaftlichen Entwicklungsstands können die Arbeitsverwaltungen in den Mitgliedstaaten von der Verbesserung ihrer Strukturen und Managementmethoden profitieren.
12. Die derzeitige Wirtschaftskrise hat zusätzliche Impulse für eine Neufestlegung der Rolle und der Arbeitsmethoden der Arbeitsverwaltungen geliefert. Die größeren Verantwortlichkeiten, die den Arbeitsministerien und ihren Stellen übertragen worden sind, beispielsweise im Zusammenhang mit der massiven Arbeitslosigkeit, der zunehmenden Ungleichheit und der abnehmenden Beschäftigungssicherheit, hat die institutionellen Herausforderungen und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verwaltungsführung in den Vordergrund gerückt, mit denen die nationalen Arbeitsverwaltungssysteme bereits konfrontiert waren und mit denen sie auch in den kommenden Jahren weiterhin konfrontiert sein werden<sup>14</sup>.
13. Die sich verschlechternden wirtschaftlichen Bedingungen haben viele Länder dazu veranlasst, Rettungsprogramme anzunehmen, die höhere öffentliche Ausgaben in traditionellen Bereichen der Arbeitspolitik wie Beschäftigung, Ausbildung, Soziale Sicherheit und Schutz von verletzlichen Arbeitnehmern vorsehen<sup>15</sup>. Dadurch ist das Profil der Tätigkeiten der Arbeitsverwaltung als wesentliche Mechanismen der Krisenreaktion geschärft worden. Andererseits sind im Zuge der Verlagerung des Schwergewichts auf fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen jetzt Sparmaßnahmen in das Blickfeld gerückt, wobei die Arbeitsministerien und andere Teile des öffentlichen Dienstes mehr und mehr von Ausgabenkürzungen betroffen sind.
14. In diesem neuen und schwierigen Umfeld müssen die Arbeitsverwaltungen eine Strategie des Wandels verfolgen, die von den Grundprinzipien der guten Verwaltungsführung getrieben wird: Beteiligung, Transparenz, Gerechtigkeit, Inklusivität, Effektivität, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit.

## **Mehr Einfluss bei der Politikgestaltung**

15. Die Arbeitsministerien (oder ihre Entsprechungen) sind Teil der nationalen Arbeitsverwaltungssysteme, die „alle Organe der öffentlichen Verwaltung, die für die Arbeitsverwaltung verantwortlich oder damit befasst sind, gleich ob es sich um ministerielle Dienststellen

<sup>13</sup> N. Lécuyer und J. Courdouan: *New forms of labour administration: Actors in development*, (Genf, IAA, 2002).

<sup>14</sup> J. Heyes und L. Rychly: *Labour policy and labour administration in times of crisis*, (Genf, IAA, erscheint demnächst).

<sup>15</sup> IAA: *The financial and economic crisis: A Decent Work response* (Genf, 2009).

oder öffentliche Institutionen ... handelt“ umfassen<sup>16</sup>. In den meisten Ländern sind daher verschiedene Ministerien und andere öffentliche Stellen für die Ausarbeitung und Durchführung der Arbeitspolitik verantwortlich. In den letzten Jahren sind viele staatliche Reorganisations-, Politikübertragungen und Ressort-Umverteilungen zu verzeichnen gewesen<sup>17</sup>, wobei die Arbeitsministerien manchmal traditionelle Aufgaben an andere Ministerien abgeben mussten<sup>18</sup>. Diese Tendenz hält an.

16. Wenn sie in eine „wirtschaftliche“ Gruppe von Ministerien einbezogen sind, haben die Arbeitsministerien eine breitere soziale und politische Funktion, insbesondere aufgrund ihrer zentralen Rolle im sozialen Dialog. Die Zukunft der Arbeitsministerien und ihr spezifisches Mitspracherecht in Politikangelegenheiten hängen von ihrer Fähigkeit ab, sinnvolle Partnerschaften mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden aufrechtzuerhalten und weiterhin als Hauptkanal und Hauptbefürworter des sozialen Dialogs innerhalb der Regierung zu fungieren. Diese privilegierte Beziehung kann durch die Einbindung der Sozialpartner, meistens in beratender Eigenschaft, in die Verwaltung verschiedener arbeitsbezogener Politiken und einschlägiger Institutionen verwirklicht werden. Solche Partnerschaften können durch regelmäßiger und effiziente dreigliedrige arbeitspolitische Konsultationen und Formulierungen von arbeitsrechtlichen Vorschriften verstärkt werden.
17. Eine weitere Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Arbeitsministerien weiterhin im Zentrum umfassenderer wirtschaftspolitischer Debatten stehen, besteht in der Stärkung ihrer Rolle bei der Koordinierung der Elemente der innerstaatlichen Arbeitspolitik<sup>19</sup>. Viele Regierungen haben zwar innerstaatliche Politiken im Bereich der öffentlichen Gesundheit, der Bildung oder der industriellen Entwicklung angenommen, es gibt jedoch nur wenige Beispiele für umfassende innerstaatliche arbeitspolitische Programme. Die IAO hat vor Kurzem die Initiative zur Förderung der Annahme solcher umfassender Politiken im Rahmen der für Arbeitsangelegenheiten zuständigen Regierungsressorts ergriffen und damit

<sup>16</sup> Übereinkommen Nr. 150, Art. 1 b).

<sup>17</sup> J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy*, (Genf, IAA, 2004).

<sup>18</sup> Der Generaldirektor des IAA stellte im Jahr 1999 folgendes fest: „Im Lauf der Jahre hat sich die Stellung der für Arbeitsfragen zuständigen Ministerien gewandelt. Viele Arbeitsministerien haben heute einen verhältnismäßig begrenzten Zuständigkeitsbereich, und wenn es um umfassendere Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik geht, werden sie oft nicht gehört. Tatsächlich gibt es in vielen Ländern heute überhaupt kein Arbeitsministerium mehr. Beschäftigungs- und Arbeitsfragen fallen vielmehr in den Zuständigkeitsbereich von Institutionen, die sich etwa mit Fragen wie Wettbewerbsfähigkeit, Unternehmensentwicklung oder Gleichstellung der Geschlechter befassen“. (IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999, S. 49).

<sup>19</sup> Während die innerstaatliche Arbeitspolitik durch das Übereinkommen Nr. 150 nicht definiert wird, bestimmt das Übereinkommen gewisse Aufgaben, die ein System der innerstaatlichen Arbeitsverwaltung in Bezug auf Arbeitnehmerschutz, Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und die Bereitstellung von Diensten und technischem Rat für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihre jeweiligen Verbände ausführen muss. Dies wiederum liefert Anhaltspunkte für den Mindestinhalt und die Bedeutung des Begriffs „innerstaatliche Arbeitspolitik“. Die zugehörige Empfehlung (Nr. 158) enthält ausführlichere Angaben zu den Funktionen der Arbeitsnormen, Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und Forschung in Arbeitsangelegenheiten, die von den Mitgliedstaaten bei der Formulierung der Politik berücksichtigt werden sollten.

den Arbeitsministerien eine Koordinierungs- und Führungsrolle in nationalen Entwicklungsplänen verschafft<sup>20</sup>.

## **Der Weg zu einer leistungsfähigeren Arbeitsverwaltung: Verstärkte Kapazität und bessere Verwaltungsführung**

- 18.** Der steile Anstieg der Arbeitslosigkeit während der Krise im Verein mit der Annahme von Arbeitsmarktprogrammen und der Ausweitung des sozialen Schutzes rückt erneut die Frage der institutionellen Kapazität der Arbeitsverwaltung in das Blickfeld. Laut dem Übereinkommen Nr. 150 muss das Personal der Arbeitsverwaltung ausreichend qualifiziert sein, Zugang zu der dafür erforderlichen Ausbildung haben, einen entsprechenden Status erhalten und von unzulässigen äußeren Einflüssen unabhängig sein. Es hat auch über „die materiellen Mittel und die Finanzmittel zu verfügen, die für die wirksame Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind“<sup>21</sup>. Die Übereinkommen Nr. 81 und Nr. 129 schreiben dementsprechend für das Personal der Arbeitsaufsicht vor, dass es aus öffentlichen Beamten zu bestehen hat, deren Stellung und Beschäftigungsbedingungen ihnen Stetigkeit der Beschäftigung und Unabhängigkeit von Veränderungen in der Regierung und von unzulässigen äußeren Einflüssen verbürgen<sup>22</sup>. In der Praxis ist dies häufig nicht der Fall.
- 19.** In vielen Ländern ist die institutionelle Kapazität durch Personalverminderungen und begrenzte finanzielle Mittel aufgrund früherer Strukturanpassungsmaßnahmen und anderer Sparprogramme geschwächt worden. In anderen Ländern, in denen die personelle Ausstattung angemessen ist, werden die Bediensteten nicht immer ordnungsgemäß ausgebildet oder es fehlt ihnen infolge schlechter Bezahlung oder schlechter beruflicher Aufstiegsmöglichkeiten die nötige Motivation. Häufig besteht auch ein Ungleichgewicht zwischen männlichen und weiblichen Bediensteten, da die Anzahl der Frauen geringer ist, insbesondere in Positionen mit Verantwortung.
- 20.** Zwar spüren viele Arbeitsverwaltungen die Nachbeben dieser Anpassungspolitiken nach wie vor, nicht alle betroffenen Länder haben aber die gleichen Erfahrungen gemacht. Manche Länder haben diese negativen Auswirkungen überwunden und ein erneuertes Bekenntnis zur Relevanz der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht als Fundament für gute Verwaltungsführung und wirtschaftliche Entwicklung abgelegt.
- 21.** Die unzureichende Finanzausstattung der Arbeitsministerien ist ein schwieriges und oft strukturelles Problem, aber ein Problem, das zumindest mittel- bis langfristig immer noch Aufmerksamkeit verdient. Auch der besseren Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer besseren Gesamtleitung der Arbeitsverwaltung sollte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es gibt Raum für Verbesserungen, indem unzulängliche Leitungsstrukturen, schlechtes Personalmanagement, ungenutzte Forschungskapazität<sup>23</sup>, Datenerhebung und

<sup>20</sup> Beispielsweise in mehreren westafrikanischen Ländern; siehe IAA: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: Impacts et perspectives*, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) Working Document Nr. 2, Genf, 2009. Zugänglich unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_113982.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113982.pdf).

<sup>21</sup> Übereinkommen Nr. 150, Art. 10 (2).

<sup>22</sup> Übereinkommen Nr. 81, Art. 6; Übereinkommen Nr. 129, Art. 8(1).

<sup>23</sup> Im Jahr 2009 ergab eine Erhebung der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA), dass nur wenige nationale Arbeitsinspektorate ein festes Jahresbudget für Arbeitsschutzforschung haben. Siehe W. Cockburn (Hrsg.): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work. Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's* (Forts.)

-analyse oder auch die unzulängliche Nutzung von vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnologien angegangen werden. Verbesserungen in diesen Bereichen können zu einer effizienteren Politikgestaltung, verbesserten Dienstleistungen und letztlich zu Arbeitsverwaltungen führen, die stärker auf die Erfüllung der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen ausgerichtet sind.

22. Viele Mitgliedstaaten arbeiten an einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung. Ein Ansatz, der in den letzten beiden Jahrzehnten verfolgt worden ist, war die Einführung von privatwirtschaftlichen Methoden zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht in öffentlichen Einrichtungen. Wie verschiedene nationale Erfahrungen zeigen, können Bemühungen um eine „Modernisierung“ staatlicher Einrichtungen zu qualitativ besseren und kostenwirksameren Dienstleistungen beitragen, die leichter zugänglich sind und den Bedürfnissen der Endnutzer besser gerecht werden<sup>24</sup>. Solche Maßnahmen sollten jedoch nicht auf Kosten menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für Beamte erfolgen.
23. Die Leistungsmessung ist vielleicht die am häufigsten angewendete Management-Innovation in entwickelten und in Entwicklungsländern<sup>25</sup>. Die Erfahrungen haben jedoch viele mögliche Mängel aufgezeigt wie das Fehlen geeigneter Indikatoren, um festzustellen, ob die Programme ihre Zielvorgaben erreicht haben, oder die Versuchung, Zielvorgaben mit den am wenigsten umstrittenen Ergebnissen festzusetzen. Außerdem kann die mechanische Anwendung von Leistungszielvorgaben nachteilige Auswirkungen auf die Motivation des Personals haben, insbesondere wenn Zielvorgaben ohne Rücksprache festgesetzt werden oder lokale Bedingungen außer Acht lassen oder wenn nicht genügend Mittel vorhanden sind, um diese Zielvorgaben zu erreichen<sup>26</sup>.
24. Im Fall der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste<sup>27</sup>, bei denen von der Leistungsmessung umfassend Gebrauch gemacht worden ist, sind die Risiken beispielsweise mit erhöhten Transaktionskosten, qualitativ schlechten Ergebnismessungen, „gaming“ (eine Methode zur Verbesserung der gemessenen Ergebnisse, aber nicht in inhaltlicher Hinsicht) oder „creaming“ (das Schwergewicht wird auf leicht vermittelbare Arbeitssuchende gelegt)

*focal points*, European Risk Observatory Working Paper Nr. 10 (Luxemburg, EU-OSHA, 2009). Zugänglich unter [http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N\\_labour\\_inspectorates](http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates).

<sup>24</sup> Beispielsweise haben viele öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste tiefgreifende Veränderungen erfahren, um sie an die sich wandelnden Arbeitsmarktbedingungen anzupassen.

<sup>25</sup> Ein zielvorgabeorientierter Produktivitätsbonus auf der Grundlage der Beurteilung der individuellen Leistungsfähigkeit eines Inspektors und der kollektiven Leistungsfähigkeit des Ressorts wurde verwendet. Einige Länder verwenden ebenfalls Leistungsbeurteilungssysteme im Hinblick auf die Verwaltung der Ergebnisse ihrer Arbeitsaufsicht. Neben der Verwendung von Indikatoren zur Beurteilung der individuellen Leistungsfähigkeit verwenden die Arbeitsinspektorate auch objektive Indikatoren zur Festsetzung von Prioritäten und Zielvorgaben im Hinblick auf die Verbesserung der Effizienz der Inspektionstätigkeiten.

<sup>26</sup> Die Pflicht der Arbeitsinspektoren, eine bestimmte Anzahl von Betrieben in einem gegebenen Zeitraum zu besichtigen, sollte die materiellen Mittel (Transport) berücksichtigen, die den Bediensteten zur Verfügung stehen, oder das Gebiet, in dem der Inspektor ansässig ist (Stadt oder Land), und sollte qualitative Kriterien umfassen. Sonst könnte die Leistungsmessung lediglich als eine Formalität betrachtet werden, die zu einer Abhängigkeit vom guten Willen des Arbeitgebers (beispielsweise Bereitstellung von Transportgelegenheit für Arbeitsinspektoren) und sogar zu Korruption führt.

<sup>27</sup> Siehe GB.306/ESP/3/2.

in Verbindung gebracht worden<sup>28</sup>. Die Zuweisung von quantitativen Zielvorgaben sollte daher Hand in Hand gehen mit institutionellen Vorkehrungen, um eine höhere Dienstleistungsqualität auf der Grundlage von Standardverfahren und vorbehaltlich unabhängiger Überprüfungen und Zufriedenheitserhebungen zu erreichen<sup>29</sup>. Wichtig ist auch, „eine enge und regelmäßige Rücksprache mit lokalen Mitarbeitern, lokal angepasste Zielvorgaben und leistungsabhängige Boni an Büros und Einzelpersonen zu fördern ..., um diese negativen Auswirkungen so gering wie möglich zu halten“<sup>30</sup>.

25. Ein weiterer Trend ist die Dezentralisierung und Übertragung von Arbeitsverwaltungsdiens-ten an Kommunalverwaltungen. Diese Tendenz erklärt sich aus dem Wunsch, die Dienstleistungen den Endnutzern näher zu bringen und den Kommunalbehörden Flexibilität zu bieten, damit sie experimentieren und nationale Strategien an örtliche Verhältnisse anpassen können. Dies sollte jedoch nicht die Fähigkeit der zentralen Behörde untergraben, weiterhin eine Koordinierungsrolle zu spielen, wie im Übereinkommen Nr. 150 festgelegt und weiter unten in dieser Vorlage erörtert wird.
26. Um die zunehmenden Anforderungen und Veränderungen im Arbeitsmarkt zu bewältigen, müssen die Arbeitsverwaltungen sich Gedanken darüber machen, wie sie enger mit dem privaten Sektor zusammenarbeiten könnten. Die erworbenen Erfahrungen sind besonders umfangreich auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlungsdienste (hauptsächlich Stellenvermittlung durch private Arbeitsvermittler), aber auch im Bereich der Arbeitsaufsicht (amtlich zugelassene Beauftragte, technische Fachkräfte, Arbeitsschutz-Fachkräfte, usw.), Arbeitsbeziehungen (Schlichter, Schiedsrichter), Berufsausbildung (Ausbildungsanbieter) oder Information und Forschung (privatwirtschaftliche Beratungstätigkeit). Derartige öffentlich-private Partnerschaften können mehrfachen Nutzen bringen, wie eine verbesserte Erbringung von Dienstleistungen und Zugang zu hochwertigem Sachwissen und neuer Technologie. Sie erfordern aber auch eine regelmäßige Überwachung und eine strenge Evaluierung ihrer Effektivität und Kosten.
27. In schwierigen Zeiten, wenn die öffentlichen Ausgaben zurückgeführt werden, wird mehr Gewicht auf die nachweisliche Effizienz und Kostenwirksamkeit von bestehenden oder geplanten Politiken gelegt. Die Arbeitsministerien verwalten relativ große Volumen an öffentlichen Geldern. Einige von ihnen, insbesondere Mittel der sozialen Sicherung, stellen einen hohen Anteil an obligatorischen staatlichen Ausgaben dar und sind daher oft das Ziel von Sparplänen. Die Evaluierung von inländischen Programmen setzt sich daher immer mehr durch und ist im Kontext der neuen öffentlichen Reformen auf der Grundlage moderner Managementmethoden wichtig geworden<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> OECD: „Public employment services: Managing performance“, in *OECD Employment Outlook* (Paris, 2005).

<sup>29</sup> J. Timo Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, Papier für die IMPALIA-ESPANET-Konferenz, Luxemburg, März 2009.

<sup>30</sup> Ebd.

<sup>31</sup> Im Rahmen von Arbeitsmarkt-reformen ist die Praxis der Politikevaluierung (intern und extern) auf der Grundlage von vier Kriterien eingeführt worden: Wirksamkeit, Leistungsfähigkeit, Dienstleistungsqualität und Gerechtigkeit.

## Die Arbeitsaufsicht am Scheideweg

28. Die Arbeitsaufsicht ist ein Eckpfeiler des Arbeitsverwaltungssystems, denn ihr fällt die grundlegende Aufgabe zu, für die Durchsetzung und Förderung der effektiven Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften zu sorgen. Die Arbeitsaufsicht ist das Herzstück einer wirksamen Arbeitsgesetzgebung, mit umfassenden Befugnissen und Aufgaben, die über reine Disziplinarverfahren hinausgehen.
29. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Institution der Arbeitsaufsicht eine Doppelfunktion hat. Einerseits überwacht sie die Durchsetzung von Rechtsvorschriften<sup>32</sup> (selbst vor einer formellen Inspektion<sup>33</sup>), insbesondere in Bezug auf die Arbeitnehmerrechte. Diese Funktion ist nicht auf die Arbeitsbedingungen, die Sicherheit und Gesundheit und den Arbeitnehmerschutz beschränkt, da die Inspektoren oft auch für die Durchsetzung anderer Rechtsvorschriften über Sozialdienste, Wanderarbeitnehmer, Berufsausbildung und Soziale Sicherheit sorgen<sup>34</sup>. Andererseits fällt der Arbeitsaufsicht eine Förderungsrolle zu, da sie Informations-, Bildungs- und Beratungsdienste bietet. Dieser duale Charakter bedeutet, dass die Arbeitsaufsichtssysteme in der Welt der Arbeit eine entscheidende Rolle spielen und sie in der Lage sein sollten, bei einer Vielfalt von Arbeitsproblemen wirksame Abhilfe zu schaffen. Sie sind ein Instrument der Fairness am Arbeitsplatz und der guten Verwaltungsführung, und ihnen kommt besondere Bedeutung zu, wenn in Zeiten einer Wirtschaftskrise Turbulenzen im Arbeitsmarkt auftreten.

## Stärkung der Verbindungen mit strategischen Partnern

30. Die Anerkennung der Arbeitsaufsicht als eine der Hauptfunktionen eines Arbeitsverwaltungssystems ist von entscheidender Bedeutung. Die Koordinierung innerhalb des Systems und mit anderen nationalen Aufsichts- und Regierungsstellen und öffentlichen und privaten Institutionen, die mit ähnlichen Tätigkeiten befasst sind, kann zur Verbesserung der Gesamteffektivität der Arbeitsaufsichtsdienste eines Landes beitragen<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Die Betriebsbesichtigungen bieten eine einzigartige Gelegenheit, die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren und die Arbeitsbeziehungen mit sofortiger Wirkung zu verbessern.

<sup>33</sup> Siehe Absatz 2 der Empfehlung Nr. 81, der die Mitgliedstaaten auffordert, Maßnahmen zur Überprüfung von Plänen neuer Betriebe oder neuer Herstellungsverfahren zu treffen; und Artikel 17 des Übereinkommens (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, der die vorbeugende Überprüfung neuer Anlagen, neuer Stoffe oder Substanzen und neuer Verfahren zur Handhabung oder Verarbeitung von Produkten vorschreibt.

<sup>34</sup> Einige dieser Befugnisse werden in Absatz 2 der Empfehlung Nr. 133 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft aufgeführt. Beispiele finden sich unter „Labour inspection country profiles“, [http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS\\_DOC\\_LAB\\_INF\\_CTR\\_EN/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/index.htm). In manchen Ländern, wie Deutschland und Österreich, sind die Arbeitsinspektoren nicht für die Überwachung der Zahlung der Sozialbeiträge zuständig mit der Begründung, dass solche zusätzlichen Aufgaben die normalen Arbeitsaufsichtstätigkeiten behindern würden.

<sup>35</sup> Artikel 5 a) des Übereinkommens Nr. 81 bestimmt, dass die zuständige Stelle Maßnahmen zu treffen hat zur Förderung „einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Arbeitsaufsicht einerseits und den auf ähnlichen Gebieten tätigen anderen Behörden und öffentlichen oder privaten Einrichtungen andererseits“. Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 150 sieht ergänzend vor, dass jeder Mitgliedstaat „in einer den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechenden Weise dafür zu sorgen [hat], dass in seinem Gebiet ein System der Arbeitsverwaltung eingerichtet wird und wirksam funktioniert und dass die ihm zugewiesenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten ordnungsgemäß koordiniert werden“. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der (Forts.)

- 31.** Zwar verfolgen viele Länder bei der Organisierung ihrer Arbeitsaufsichtssysteme unterschiedliche Ansätze (beispielsweise spezialisierte oder allgemeine Aufsicht), die Übereinkommen Nr. 81 und 129 schreiben jedoch vor, dass das Arbeitsaufsichtssystem der Überwachung und Kontrolle durch eine zentrale Behörde unterliegen sollte. Das Fehlen einer zentralen Koordinierung in manchen Ländern trägt zu den Schwierigkeiten einer wirksamen Förderung der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften bei infolge von Doppelarbeit, eines unzulänglichen Austauschs von Daten und Informationen und des Fehlens einer integrierten Gesamtstrategie für die Aufsichtstätigkeiten. Eine Koordinierung der verschiedenen Aufsichtsorgane innerhalb des Arbeitsverwaltungssystems könnte wirksame Maßnahmen auf allen Ebenen gewährleisten und einen ersten Schritt beim Aufbau eines modernen Aufsichtssystems darstellen <sup>36</sup>.
- 32.** Die Aufsicht und Kontrolle durch eine zentrale Stelle könnte auch auf öffentliche oder private Einrichtungen ausgedehnt werden, die mit ähnlichen Tätigkeiten befasst sind. In den letzten Jahrzehnten ist eine erhebliche Zunahme der Initiativen im Bereich der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu verzeichnen gewesen, insbesondere im Kontext multinationaler Unternehmen im Exportsektor, einschließlich der Einrichtung von Systemen der Sozialberichterstattung und der privaten Überwachung <sup>37</sup>. Solche Initiativen können die öffentliche Aufsicht ergänzen und Verbesserungen bei den Arbeitsbedingungen bewirken helfen. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass private Aufsichtsinitiativen die öffentliche Funktion unterlaufen, Enklaven vorbildlicher Praktiken mit wenigen Verbindungen zum Rest der Wirtschaft schaffen und die Aufmerksamkeit und Ressourcen von anderen Sektoren ab- und umlenken, die nicht unbedingt für den Export produzieren. Außerdem halten viele dieser privaten Initiativen die Überwachungsberichte als vertraulich zurück und verhindern damit die Ermittlung von einschlägigen Arbeitsproblemen und die Entwicklung von öffentlichen Maßnahmen zu ihrer Bewältigung. Die Arbeitsaufsicht sollte mit den verschiedenen Akteuren des Systems zusammenarbeiten können, aber die Aufgabe der Arbeitsaufsicht sollte ein öffentliches Vorrecht bleiben. Nur ein wirksames öffentliches Aufsichtssystem kann dafür sorgen, dass private Aufsichtstätigkeiten glaubhaft und effektiv sind, u.a. wegen der abschreckenden Wirkung von möglichen Zwangsmaßnahmen. Entsprechende Orientierungshilfe für private Aufsichtsstellen im Einklang mit bestehenden vorbildlichen Praktiken könnte nützlich sein <sup>38</sup>.
- 33.** Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können erhebliche Beiträge zur Verbesserung der Einhaltung der Vorschriften am Arbeitsplatz leisten <sup>39</sup>, insbesondere durch Anwaltschaft

Übereinkommen und Empfehlungen betonte ebenfalls, wie wichtig eine wirksame Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsaufsicht und dem Justizsystem ist (Allgemeine Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 81, 2008).

<sup>36</sup> Fälle wie Belgien mit seiner koordinierten Arbeitsaufsichts-Datenbank oder El Salvador und sein neues Präventionsgesetz (2010) sind gute Beispiele. In Senegal gehören einer Kommission für die Überwachung und Regulierung der Träger der Sozialen Sicherheit (COSRISS) Vertreter der Arbeitsaufsicht an, da die Arbeitsaufsicht in diesem Land für die Überwachung von Fragen im Zusammenhang mit der Sozialen Sicherheit in der Arbeitsstätte verantwortlich ist (Verordnung Nr. 2003-1000 vom 31. Dez. 2003).

<sup>37</sup> Dies ist von anderen Formen nichtstaatlicher Interventionen zu unterscheiden, die eine technische Funktion im Gegensatz zu einer Aufsichtsfunktion haben (beispielsweise Überprüfungen von Arbeitsschutzmanagementsystemen).

<sup>38</sup> Die aktuellen Erfahrungen mit einer öffentlich-privaten Partnerschaft im Rahmen des IAA-IFC-Projekts Better Work in Haiti liefern Anhaltspunkte zur Entwicklung von Leitlinien für diese Art von Zusammenarbeit.

<sup>39</sup> Im Kontext der neuen Strategie der Europäischen Gemeinschaft für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007/C145/01) zeigen verschiedene nationale Daten, dass ein enger Zusammenhang (Forts.)



und Sensibilisierung unter ihren Mitgliedern. Sie können auch als strategische Partner die Prioritäten und Aktivitäten der Arbeitsaufsichtsämter durch fundierte Zusammenarbeit mitgestalten<sup>40</sup>. In etlichen Ländern sind entsprechend dem Übereinkommen Nr. 187 die Beratungsmechanismen durch die Einrichtung von nationalen dreigliedrigen Konsultations-/Beratungsgremien im Bereich des Arbeitsschutzes verstärkt worden. Politiken und Programme, die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern mitgetragen werden, sind im Allgemeinen erfolgreicher und sorgen für eine größere Nachhaltigkeit<sup>41</sup>.

34. Die Zusammenarbeit mit der Polizei und anderen Behörden ist eine weitere hervorsteckende Frage. Das Problem wird dadurch weiter verschärft, dass mehrere „soziale“ Aufsichtsstellen außerhalb der Arbeitsministerien angesiedelt sind (z. B. die Hygienekontrolle). Im Kontext der Wirtschaftskrise ist die Zusammenarbeit mit den Diensten der Sozialen Sicherheit und den Steuerbehörden unerlässlich, insbesondere was die Kontrolle der Arbeitsverhältnisse, die informelle Wirtschaft und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit angeht. Es sind mehrere Vereinbarungen und Protokolle unterzeichnet worden, insbesondere in Europa<sup>42</sup>, und gemeinsame oder kombinierte Aufsichtstätigkeiten verschiedener Verwaltungsorgane entwickeln sich rasch zu einem Mittel, mit dem Ressourcen eingespart werden können. Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen sollte man jedoch bei jeder Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsaufsicht und anderen Stellen wie der Polizei oder den Einwanderungsbehörden Vorsicht walten lassen, um sicherzustellen, dass die Hauptaufgabe der Arbeitsaufsicht jederzeit gewahrt bleibt<sup>43</sup>.

### **Traditionelle Herausforderungen, die neue globale Ansätze erfordern**

35. Im Jahr 2006 identifizierte ein Verwaltungsratsdokument über Strategien und Praktiken im Bereich der Arbeitsaufsicht die Hauptherausforderungen, vor die die Arbeitsaufsichtsdienste gestellt sind<sup>44</sup>. Die meisten dieser Herausforderungen sind weit verbreitet und kehren immer wieder, was den Schluss nahelegt, dass man sich im Rahmen eines globalen

zwischen einem effektiven Arbeitnehmerschutz und für Arbeitsschutz zuständige Arbeitnehmervertreter im Betrieb (und letztlich einer stillschweigenden und spezifischen Zusammenarbeit mit den Aufsichtsdienststellen) besteht. Siehe allgemein Europäische Beobachtungsstelle für Risiken unter <http://osha.europa.eu/en/riskobservatory/>.

<sup>40</sup> Artikel 5 b) des Übereinkommens Nr. 81 und Artikel 5(1) des Übereinkommens Nr. 150 legen den Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung und den Aufsichtsbeamten und zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern oder ihren Verbänden fest.

<sup>41</sup> Siehe M.L. Vega Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America: The central role of labour inspection*, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) Working Document Nr. 1 (Genf, IAA, 2009); M.L. Vega Ruiz: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 3 (Genf, IAA, 2009) (liegt nur auf Spanisch vor); IAA: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document Nr. 7 (Genf, IAA, 2010); IAA: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for employers* (Genf, IAA, 2010); und IAA: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for workers* (Genf, IAA, 2010).

<sup>42</sup> Siehe IAA: LAB/ADMIN Working Documents Nr. 3 und 7, a.a.O.

<sup>43</sup> IAA: *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour inspection*, 2006, a.a.O., Abs. 78.

<sup>44</sup> GB.297/ESP/3.

Ansatzes um effektive, auf vorbildlichen Praktiken beruhende Vorschläge bemühen sollte, die zu Abhilfemaßnahmen führen könnten. Innovative Instrumente, Leitlinien und Materialien sollten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen hilfreich sein und werden zu einem besseren Informationsaustausch und einer besseren institutionellen Zusammenarbeit beitragen, die zu wirksamen Lösungen in Ländern mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand führen können. Beispielsweise sollte eine bessere Datenerhebung auf nationaler und internationaler Ebene eine wesentliche Priorität sein. Neue geeignete und umfassende Indikatoren für Aufsichtsleistung und -wirkung sollten auf der Grundlage von gemeinsamen Kriterien entwickelt werden.

- 36.** Die Arbeitsaufsichtsämter, insbesondere diejenigen in Entwicklungsländern, stehen hinsichtlich des Aufbaus und der Aufrechterhaltung von wirksamen Arbeitsaufsichtssystemen vor zahlreichen Herausforderungen. Zu diesen Herausforderungen gehören unzureichende Finanzmittel für Investitionen in Aufsichtspersonal und Ausrüstung, unzureichende Ausbildung für neueingestellte und vorhandene Mitarbeiter, Dienstbedingungen, die den Aufsichtsbeamten keine stabile Beamtenlaufbahn sichern, mangelnde persönliche Sicherheit und mangelnder Schutz bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und das Fehlen eines geeigneten regulatorischen Rahmens. Diese schlechten Bedingungen führen häufig zu ethischen Problemen, die die Integrität und Unabhängigkeit des Personals gefährden, wodurch die öffentliche Schutzfunktion der Arbeitsaufsichtsämter untergraben wird. Wie oben erwähnt, sind diese Herausforderungen auch in nationalen Arbeitsverwaltungssystemen allgemein anzutreffen.
- 37.** Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und Risikovorsorge sind ein ständiges und sich weiter entwickelndes Problem, das durch allgemeine und nachhaltige Ansätze angegangen werden sollte. Diese sollten die Arbeitsschutzgrundsätze entsprechend den einschlägigen IAO-Übereinkommen umfassen<sup>45</sup>. Tatsächlich stehen die Arbeitsinspektoren bei dem Versuch, bestehende Rechtsvorschriften an ein sich wandelndes und komplexes Arbeitsumfeld anzupassen, vor Problemen. Die Durchsetzung von Arbeitsbedingungen (insbesondere Löhne und Arbeitszeit) und die Wahrung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stehen im Mittelpunkt der Tätigkeiten der Arbeitsaufsicht. Allgemeine Einhaltung- und Präventionsstrategien – in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und verwandten Einrichtungen – sind unerlässlich, um für Fairness in der Arbeitsstätte und damit für nachhaltige Unternehmen und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu sorgen.
- 38.** In der informellen Wirtschaft ist die Durchsetzung mit sozialen Fragen wie Ausgrenzung, Verletzlichkeit, Migration und Arbeitnehmerschutz verbunden. Bestimmte Tätigkeitsbereiche, wie hauswirtschaftliche Arbeit, haben den Arbeitsaufsichtsämtern immer wieder Sorge bereitet, insbesondere deshalb, weil das Recht auf Privatsphäre in Haushalten diese Arbeitsplätze traditionell dem Wirkungsbereich der Inspektoren entzogen hat. Außerdem stehen die Inspektoren vor der Herausforderung, die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften in Arbeitsstätten zu fördern, die bewusst den Blicken entzogen werden und daher schwer aufzuspüren sind (beispielsweise im Agrar- und Bausektor)<sup>46</sup>.
- 39.** Die Regulierung und Prävention von Kinder- und Zwangsarbeit sind in vielen Ländern vorrangige Anliegen, vor allem dort, wo die Tätigkeiten der Inspektoren sich nicht auf die nichtregulierte informelle Wirtschaft erstrecken. Außerdem hat die zunehmende Erwerbs-

<sup>45</sup> Beispielsweise die Übereinkommen Nr. 155 und 187. Der Arbeitsschutzansatz der IAO besteht in der Entwicklung und Stärkung nationaler Arbeitsschutzsysteme durch Gesetzgebung und Mechanismen für die Einhaltung der Vorschriften, einschließlich Aufsicht, sowie Unterstützungsdienste, Datenerhebung und Arbeitsunfallversicherungssysteme.

<sup>46</sup> Siehe IAA: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, a.a.O., S. 12.

beteiligung von Frauen zu einem stärkeren Bewusstsein für die Notwendigkeit geführt, die geschlechtliche Diskriminierung bei den Arbeitsbedingungen, insbesondere der Entlohnung, anzugehen und zu beseitigen – ganz zu schweigen von der Beseitigung von Diskriminierung aus anderen Gründen als dem Geschlecht<sup>47</sup>. Die vor Kurzem verabschiedete IAO-Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und AIDS, 2010, fördert auch die Überprüfung und Stärkung der Rolle der Arbeitsverwaltungsdienste, einschließlich der Arbeitsaufsicht, im Hinblick auf HIV und AIDS<sup>48</sup>. In Anbetracht der Bedeutung der Bewältigung solcher Herausforderungen haben mehrere Länder innovative Ansätze<sup>49</sup> zu Arbeitsaufsichtsstrategien verfolgt, bei denen traditionelle Methoden mit neuen Technologien in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen und den Sozialpartnern verbunden werden. Die Verbreitung dieser erfolgreichen Ansätze sollte Teil des Präventionsprogramms jeder Aufsicht sein.

## Neue und sich abzeichnende Herausforderungen

40. Aufgrund der Veränderungen im Arbeitsmarkt in den vergangenen zehn Jahren geht eine zunehmende Tendenz dahin, die Kompetenzen der Arbeitsaufsichtsämter zu erweitern (insbesondere in Ländern, in denen die Aufsicht im Bereich des Arbeitsschutzes im Vordergrund steht), um auch Fragen im Zusammenhang mit den Arbeitsverhältnissen abzudecken. Diese Tendenz ist eine indirekte Folge der Krisenentwicklungen (und davor) (d.h. die Ausweitung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit). Die Umwälzungen, die sich in der Arbeitswelt vollzogen haben, entweder aufgrund von gesetzlichen Reformen oder von Veränderungen in den Geschäfts- und Beschäftigungspraktiken, haben die Inspektoren dazu veranlasst, sich anzupassen, um weiterhin relevant und effektiv zu sein. Neue Technologien schaffen neue Kategorien von Tätigkeiten, wodurch die Kontrolle der Arbeitsbedingungen besonders erschwert wird, wenn man sich auf traditionelle Kontrollmethoden verlässt (beispielsweise in erster Linie Arbeitszeit, Soziale Sicherheit und Löhne im Bereich der Telearbeit und vor allem Sicherheit und Gesundheit im Bereich der Nanotechnologie). Daher bedarf es eines Systemansatzes zum Arbeitsschutz sowohl auf nationaler als auch auf betrieblicher Ebene. Darüber hinaus sind neue Aufsichtsfähigkeiten und -strategien im Hinblick auf die Prävention erforderlich als Antwort auf die zunehmende Komplexität von industriellen Prozessen, Arbeitsschutzprobleme (Biotechnologie, neue Chemikalien und Risiken), neue Krankheiten und physischen und mentalen Stress, um nur einige Faktoren zu nennen<sup>50</sup>.
41. Durch neue Beschäftigungsformen, die Auslagerung von Tätigkeiten und komplizierte Lieferketten sind die täglichen Aufgaben der Inspektoren noch weiter erschwert worden, was mehr globale Ansätze, Datenerhebung und Kampagnen unter Einbeziehung der Sozialpartner, der Medien und besonderer Einrichtungen erfordert. Während der Krise haben Unternehmen und Regierungen eine Vielfalt von Strategien zur Änderung der Arbeitsbedingungen eingeführt. Vielfach sind Lohnstopps, Arbeitsplatzteilung und Arbeitszeitverkürzungen angewendet worden, obschon sie nicht immer mit Sensibilisierungsaktionen oder Aus-

<sup>47</sup> Siehe das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958.

<sup>48</sup> Empfehlung Nr. 200, Abs. 44.

<sup>49</sup> Siehe M.L. Vega Ruiz: LAB/ADMIN Working Documents Nr. 1 und 3, a.a.O.

<sup>50</sup> Siehe IAA: *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, für den Welttag für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz ausgearbeitetes Papier, Genf, 28. April 2010; IAA: *Guidelines on occupational safety and health management systems (ILO-OSH 2001)* (Genf, 2001).

bildungsmaßnahmen für die Bediensteten, die dafür sorgen sollen, dass sie rechtmäßig durchgeführt werden, verbunden sind<sup>51</sup>. Mehrere Länder haben die Überwachung der Lohnzahlungen und der Arbeitszeitregelungen als vorrangige Aufgabe in ihre nationalen Aufsichtspläne aufgenommen. Im Zuge der sich wandelnden Prioritäten hin zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft werden von den Arbeitsaufsichtsämtern neue Programme und Ansätze entwickelt in Bereichen wie grüne Arbeitsplätze und Umweltüberwachung<sup>52</sup>.

42. Der Kampf gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, insbesondere in der Europäischen Union<sup>53</sup> und einigen lateinamerikanischen Ländern, stellt seit den neunziger Jahren ein wesentliches Anliegen dar, und heutzutage kommt ihm infolge der Auswirkungen der Wirtschaftskrise sogar noch mehr Bedeutung zu. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit betrifft überwiegend kleine Unternehmen oder zumindest solche mit weniger als 50 Beschäftigten und findet in Sektoren wie Baugewerbe, Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe und Verkehr statt. Die Regierungen führen Maßnahmen zur Bewältigung dieses Phänomens durch, darunter einige effektive Beispiele für Arbeitsaufsichtskampagnen, in deren Mittelpunkt diese Sektoren stehen. Mehrere Länder haben die in Fällen von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit anwendbaren Zwangsmaßnahmen verschärft, was positive Ergebnisse erbracht hat. Anderswo hat die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zur Einrichtung von Verwaltungsstrukturen zu ihrer Bekämpfung geführt. In Europa beispielsweise wird eine Online-Gemeinschaftsplattform zur Koordinierung des Kampfes gegen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit diskutiert<sup>54</sup>. Diese Initiative bestätigt, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit eng mit der Arbeitsmigration verbunden ist und dass eine wirksame Antwort eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden erfordert. Verschiedene Länder haben Förderungskampagnen zur Regularisierung von nicht angemeldeten Arbeitnehmern veranstaltet, statt sich auf von den Arbeitsaufsichtsämtern durchgeführte Kontrollen zu verlassen, ein Ansatz, der erhebliche Auswirkungen auf die Zahl der Neuanmeldungen und der regularisierten Arbeitnehmer gehabt hat. Diese beiden unterschiedlichen Ansätze zeigen das Potential von alternativen Legalisierungsprogrammen als Ergänzung zu verstärkten Durchsetzungsmaßnahmen auf.

<sup>51</sup> Siehe die Berichte der bereits durchgeführten Bewertungen/Prüfungen der Bedürfnisse der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, aufgeführt unter <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

<sup>52</sup> Im Rahmen eines IAO-Projekts im Mato Grosso in Brasilien wird zur Zeit eine neue Pilotinitiative durchgeführt, um eine Arbeitsaufsichtsstrategie zu grünen Tätigkeiten festzulegen. Dies wird Anfang 2011 abgeschlossen werden.

<sup>53</sup> Laut der Europäischen Kommission kann nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, von der alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union betroffen sind, definiert werden als „jegliche Art von bezahlten Tätigkeiten, die keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“. Ausgenommen von dieser Definition sind Tätigkeiten, die eine kriminelle Handlung darstellen, sowie Beschäftigungen, die den Behörden nicht gemeldet werden müssen (Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, 7. April 1998 – KOM (98) 219 endg.).

<sup>54</sup> European Union Workshop on Feasibility of a European Platform on Undeclared Work, Amsterdam, 9. Juli 2010; siehe <http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/index.htm>.

## Verbesserung der administrativen und rechtlichen Aktionsmittel

43. Wie im Fall eines effektiven Gesamtsystems der Arbeitsverwaltung ist der Planungs-, Programmierungs- und Berichterstattungszyklus eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung einer kohärenten und objektiven Grundlage für eine Arbeitsaufsicht, die sich auf die jeweiligen Arbeitsbedingungen einstellt und die geographischen Gebiete oder die Sektoren vorausschauend erkennt, in denen gezielte Maßnahmen erforderlich sein können. Wo die technische Kapazität oder die Daten nicht ausreichen, um diese Aufgaben auszuführen, ist es für die Arbeitsaufsichtsämter schwierig, ihre Leistungen und ihren Einfluss zu messen, was nicht nur dazu dienen würde, die wirksame Zuteilung und Verwendung von Mitteln zu überwachen, sondern auch ein wertvolles Instrument für die längerfristige strategische Planung wäre. Im Allgemeinen werden in den meisten Arbeitsaufsichtsämtern Verwaltungsunterlagen auf nationaler Ebene ohne irgendwelche Standardkriterien beschafft, was internationale Vergleiche erschwert. Außerdem sind selten nach dem Geschlecht aufgeschlüsselte Daten verfügbar<sup>55</sup>. Eine verbesserte Planung und Programmierung erfordert eine erhebliche Aufwertung der Qualifikationen der Inspektoren auf der Grundlage einer gut konzipierten Ausbildungsstrategie. Durch die Einbindung der Sozialpartner auf Makroebene könnten gezieltere Maßnahmen und innovativere Ansätze zu allen Einhaltungstrategien, die umgesetzt werden sollten, gefördert werden.
44. Wie bereits erwähnt, hat die Arbeitsaufsicht eine Doppelfunktion: Zum einen überwacht sie die Durchsetzung von Rechtsvorschriften (insbesondere in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit), während sie zum anderen eine Verwaltungsfunktion hat, die Informations-, Bildungs- und Beratungsdienste bereitstellt. Zwangsmaßnahmen sind nur ein Aktionsmittel, das den Inspektoren zur Förderung beziehungsweise in diesem Fall Durchsetzung der Einhaltung von Rechtsvorschriften zur Verfügung steht. In vielen Fällen sind die für Zwangsmaßnahmen maßgeblichen innerstaatlichen Vorschriften und Gepflogenheiten unklar, räumen den Inspektoren nicht genügend Ermessenspielraum ein oder sind zu schwerfällig, um angewendet zu werden. Außerdem ist das Strafmaß manchmal zu gering, um abschreckend zu wirken, oder manchmal auch zu hoch, um realistisch angewendet werden zu können. Wenn Zwangs- und Abhilfemaßnahmen auf die regulatorischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten eines Landes genau zugeschnitten sind, stellen sie eine Ergänzung zur Förderung der Einhaltung der Vorschriften dar. Das Verwaltungsverfahren sollte auf dem Grundsatz rechtzeitiger und wirksamer Maßnahmen beruhen, wobei Geldstrafen verhängt werden sollten, um Unternehmen zu Abhilfemaßnahmen zu veranlassen; solche Geldstrafen sollten ausreichend abschreckend sein, um von wiederholten Verstößen abzuhalten. Es ist sehr wichtig, dass die Aufsichtsämter angemessene Zwangsmaßnahmen und Verfahren zur Verhängung und Durchsetzung von Geldstrafen festlegen sowie entsprechende Gerichtsverfahren, die den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verfahrens folgen.
45. Mehrere Länder haben neue und vielversprechende Ansätze zur Annahme von Abschreckungsmaßnahmen verfolgt<sup>56</sup>. In einigen geeigneten Fällen könnte die Verwendung anderer Maßnahmen wie obligatorische Programme zur Ausbildung der Arbeitgeber Geldstrafen

<sup>55</sup> Siehe die Berichte der bereits durchgeführten Bewertungen/Prüfungen der Bedürfnisse der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, aufgeführt unter <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

<sup>56</sup> R. Pires: *Governing regulatory discretion: Performance and accountability in two models of labour inspection work*, Vorlage an die Network on Regulating for Decent Work Conference: Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World, Internationales Arbeitsamt, Genf, 8.-10. Juli, 2009.

gänzlich ersetzen<sup>57</sup>. Bei schweren Verstößen könnten Geldstrafen durch Maßnahmen ergänzt werden wie die Veröffentlichung der Namen von Unternehmen, die die Vorschriften nicht einhalten, oder der Entzug von Subventionen oder anderer Finanzhilfen. Es sind Fälle dokumentiert worden, in denen Unternehmen Anreize für die vorzeitige Zahlung von Geldstrafen geboten werden (d.h. eine Minderung der Geldstrafe selbst). Allgemein herrscht aber die Auffassung vor, dass Abschreckungsmaßnahmen allein nicht ausreichen: Stattdessen sollte eine gute Kombination von Präventiv- und Zwangsmaßnahmen verwendet werden. Selbstbewertungen und vor den Überwachungsstätigkeiten durchgeführte Bewertungen sowie Überwachungsmaßnahmen können ebenfalls zur Schaffung einer Einhaltungskultur beitragen.

## **Neue Technologien im Dienst der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht**

46. Im Verlauf der letzten 25 Jahre haben der umfassende Einsatz von Personalcomputern und die Entwicklung von sozialen Netzwerken, des Internets und der mobilen Kommunikation einen enormen Einfluss darauf gehabt, wie die Regierungen, einschließlich der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsicht, Dienstleistungen verwalten und erbringen.
47. Jede dieser Technologien kann zu einer größeren Bürgernähe der Entscheidungsträger beitragen und eine transparente Politikgestaltung fördern. Durch spezielle Software kann die Erhebung und Analyse von Daten erheblich verbessert und eine auf Zielen beruhende Politikentwicklung und -planung gestärkt werden<sup>58</sup>. Insbesondere das Internet ist eine bewährte Methode zur rechtzeitigen Verbreitung von Informationen an ein großes Publikum. Neue Technologien versprechen auch eine beschleunigte Erbringung von Dienstleistungen und bieten den Nutzern gleichzeitig mehr Zugriff bei Bedarf und Fernzugriff. So wird durch die Einrichtung von Callcentern die Kommunikation zwischen Arbeitssuchenden und den Beratern von Stellenvermittlungen verbessert, und gleichzeitig werden Zeit und Ressourcen gespart. Online-Jobbanken können den Zugriff auf Arbeitsmarktinformationen für Arbeitssuchende und die Allgemeinheit dramatisch verbessern, ohne die unmittelbare Einschaltung von Arbeitsvermittlern. Und im Bereich der Sozialen Sicherheit beispielsweise kann man sich nur schwer vorstellen, wie die komplizierten Beitrags- und Leistungssysteme ohne moderne Computermanagementsysteme verwaltet werden könnten.
48. Die Einrichtung und Instandhaltung neuer technologischer Systeme kann kostspielig sein, langfristig können diese Investitionen aber zu einem kosteneffektiveren Einsatz des Personals und zu einer Verringerung der Kommunikationskosten beitragen. Bis zu einem gewissen Grad kann die Informationstechnologie die Schließung, Verkleinerung oder Verlegung von Außendienststellen kompensieren und den Informationsfluss zwischen der zentralen Behörde und den dezentralisierten Büros verbessern. Beispielsweise können mit Hilfe

<sup>57</sup> Siehe IAA:LAB/ADMIN Working Documents Nr. 1 und 7, a.a.O.

<sup>58</sup> In seinen allgemeinen Bemerkungen zum Übereinkommen Nr. 81 im Jahr 2010 unterstrich der IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, dass viele Länder die Erhebung von Daten über gewerbliche und kommerzielle Arbeitsstätten verbessern müssen, ohne die die Arbeitsaufsichtsämter daran gehindert werden, zielorientierte Entscheidungen in den Bereichen Finanzplanung, Programmplanung und Personal zu treffen (IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, S. 484-546. Der Einsatz der Informationstechnologie ist ein sich anbietender Weg zur Verbesserung der Datenverwaltung, insbesondere durch die Einrichtung oder Verbesserung von nationalen Arbeitsstättenverzeichnissen.

lokaler Netzwerke Informationen ausgetauscht werden nicht nur zwischen für Arbeitsfragen zuständigen Bediensteten, sondern auch zwischen verschiedenen öffentlichen Stellen wie Arbeitsaufsichtsämter, Steuerbehörden oder gegebenenfalls Träger der Sozialen Sicherheit (z. B. Arbeitsstättenverzeichnisse).

49. Die neuen Technologien können auch die internen Verwaltungssysteme der Arbeitsverwaltungsstellen bei der Programm- und Haushaltsplanung sowie bei der Personalverwaltung verbessern. Die Arbeitsabläufe können effizienter gestaltet werden, und die Rechenschaftspflicht wird durch größere Transparenz und die Verfolgung von Maßnahmen im Finanz- und Führungsbereich erhöht.
50. Der Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Arbeitsverwaltung verspricht eine Vielfalt von Vorteilen für die Einrichtungen selbst und für die Endnutzer – die Arbeitnehmer und Arbeitgeber. In Entwicklungsländern kann der Einsatz von Technologie, die dem Stand der technischen Entwicklung eines Landes angepasst ist (beispielsweise Mobiltelefone), die Kommunikation zwischen Dienstleistern und Kunden erheblich verbessern. Die Einführung neuer Technologien in der Arbeitsverwaltung ist von Land zu Land aber immer noch sehr unterschiedlich und kann andere Herausforderungen schaffen, wie die Notwendigkeit zusätzlicher Ausbildungsmaßnahmen für das Personal und die mit der Instandhaltung und Erneuerung von Software und Ausrüstung verbundenen Kosten sowie Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit privaten oder vertraulichen Informationen.

## Schlussfolgerungen

51. Wie in dieser Vorlage dargelegt und durch die verschiedenen Beispiele belegt worden ist, sind ordnungsgemäß funktionierende Systeme der Arbeitsverwaltung und -aufsicht unerlässlich für die Förderung menschenwürdiger Arbeit und die Durchführung der Arbeitsnormen am Arbeitsplatz. In letzter Zeit ist die Rolle dieser Einrichtungen in vielen Ländern durch Ausgrenzung, unzureichende personelle und finanzielle Investitionen oder mangelhafte Verwaltungsführung geschwächt worden. Es bedarf wirksamer und geeigneter Strategien und Instrumente zum Aufbau der Kapazität der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämter in Ländern mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Entwicklungsstand. Die Veränderungen, die sich im Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft allgemein vollziehen, zwingen die Arbeitsverwaltungen ständig dazu, ihre Rolle, Aufgaben und Organisation in Frage zu stellen, was schließlich eine Veränderung des Modells der Arbeitsverwaltung selbst bewirkt, sowohl auf der Ebene der Politikgestaltung (beispielsweise in Bezug auf die Regelungsrahmen, die Mittelzuteilung und die Verwaltungspolitik) als auch auf der Ebene der Dienstleistungen für die Mitgliedsgruppen in Bereichen wie Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, Berufsausbildung, Beilegung von Streitigkeiten oder Erhebung und Verarbeitung von Daten. Die IAO kann einen erheblichen Beitrag zu diesen Bemühungen leisten.
52. Zu diesem Zweck sollte die Gestaltung und Durchführung eines soliden Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtsprogramms auf einer systematischen Bedarfsabschätzung der Einrichtungen und Dienststellen in Absprache mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden beruhen. Die IAO kann den Ländern internationale vergleichende Informationen über solide Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtspraktiken zur Verfügung stellen. Dadurch können die Zusammenarbeit und der Wissensaustausch zwischen nationalen Arbeitsverwaltungen

und Arbeitsaufsichtsämtern erleichtert und die Datenerhebung<sup>59</sup> und die horizontale Zusammenarbeit<sup>60</sup> verbessert werden. Die IAO kann die Verbesserung der Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssysteme durch geeignete Sensibilisierungsstrategien unterstützen, insbesondere in Partnerschaft mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden. Dies kann durch die Bereitstellung von Dienstleistungen zur Entwicklung der Kapazitäten im Hinblick auf die Verbesserung des förderlichen Umfelds, die Stärkung der Institutionen und die Entwicklung der fachlichen Fähigkeiten des Personals durch Ausbildungsprogramme unterstützt werden.

- 53.** Die IAO hat in der letzten Zeit eine Reihe von nachfrageorientierten Abschätzungen oder Prüfungen der Bedürfnisse der Arbeitsverwaltung und/oder Arbeitsaufsicht durchgeführt, deren Ergebnisse, Empfehlungen und anschließende Aktionspläne dem Amt bei der Ausrichtung seiner technischen Unterstützung helfen. Diese Unterstützung schließt die Verwendung von Produkten oder Instrumenten wie Ausbildungsmaterialien ein, um die Ziele des Aktionsplans zu verfolgen. Diese Doppelstrategie der Prüfung und Unterstützung ist ein primäres Aktionsmittel des IAA-Programms Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht (LAB/ADMIN). Es ist notwendig, die Produkte und die technische Unterstützung der IAO in diesen Bereichen auf der Grundlage von unabhängig evaluierten vorbildlichen Ergebnissen und Praktiken ständig zu verbessern. Ein Programm der technischen Zusammenarbeit, das entsprechend ausgestattet ist, um die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten zu erfüllen, mit einem klaren Auftrag, klaren Interventionsbereichen und messbarer Wirkung, sollte zu einer besseren Verwaltungsführung beitragen. Seit der Einrichtung von LAB/ADMIN im Jahr 2009 haben Geberländer diesen Tätigkeitsbereich großzügig unterstützt. Es bietet sich eine Gelegenheit, insbesondere im Vorfeld der im nächsten Jahr auf der Konferenz stattfindenden allgemeinen Aussprache über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, diese Unterstützung durch die Schaffung eines Portfolios für technische Zusammenarbeit oder ein Konsortium von Gebern zu konsolidieren, um die Umsetzung der Konferenzempfehlungen zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die IAO sich darum bemühen, die zur Zeit bestehenden Forschungslücken im Bereich der Arbeitsverwaltungsfragen zu schließen, die mit der bemerkenswerten Ausnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste bisher nicht auf das Interesse der Forscher gestoßen sind. Umfassen könnte dies Forschungsarbeiten über die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Durchsetzung und Förderung der Einhaltung von grundlegenden Prinzipien und Rechten der IAO bei der Arbeit, eine Untersuchung der neuen Vollzugsherausforderungen innerhalb dualer Arbeitsmärkte, die Ausweitung der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdienste auf die informelle Wirtschaft und institutionelle Ansätze zur Bekämpfung nichtdeklarer Arbeit.
- 54.** Schließlich haben globale Allianzen und Netzwerke einen wichtigen Beitrag zum Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken zwischen nationalen Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsämtern geleistet und werden dies auch weiterhin tun. Die IAO könnte bei der Stärkung solcher Kooperationsplattformen eine zentrale Rolle spielen, indem sie internationale Initiativen und Koordinierungsmechanismen fördert und ein internationales Netz von Arbeitsministerien, einschließlich Arbeitsaufsichtsämtern, einrichtet. Die IAO wird die Mitgliedsgruppen weiterhin bei der Entwicklung von globalen Produkten unterstützen, darunter Methodologien für die Abschätzung der Bedürfnisse der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, Ausbildungspakete für Arbeitsinspektoren, themenspezifische

<sup>59</sup> Die Verbesserung der Datenerhebung umfasst Bemühungen um die Standardisierung von Daten und Verwaltungsaufzeichnungen von Arbeitsministerien und insbesondere Arbeitsaufsichtsämtern, um auf internationaler Ebene eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen.

<sup>60</sup> Die horizontale Zusammenarbeit bezeichnet die Kollaboration zwischen vergleichbaren ausländischen Institutionen zum Austausch guter Praktiken oder Durchführung von Beratungsdiensten (z. B. zwischen Arbeitsministerien oder Arbeitsaufsichtsämtern verschiedener Länder).



sche Leitlinien für Verwalter und andere Instrumente, die sich an nationale Bedürfnisse und Gegebenheiten anpassen lassen.

**55.** Der Ausschuss möge:

- a) die Aufgaben, Strategien und Gepflogenheiten der Arbeitsverwaltung und -aufsicht erörtern;
- b) dem Amt Orientierungshilfe zu der geplanten allgemeinen Aussprache über Arbeitsverwaltung und -aufsicht auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2011 bieten;
- c) seine Auffassungen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen und Instrumenten zur Stärkung der Arbeitsverwaltung und -aufsicht auf nationaler und internationaler Ebene darlegen.

Genf, 20. Oktober 2010.

*Zur Diskussion und Orientierung.*