



Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt

Ein Positionspapier
der Deutschen Kommission Justitia et Pax
und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)



DEUTSCHE KOMMISSION
**JUSTITIA
ET PAX**

Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt

Ein Positionspapier
der Deutschen Kommission Justitia et Pax
und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Redaktion: Dr. Hildegard Hagemann

März 2017

Deutsche Kommission Justitia et Pax
Kaiserstr. 161
53113 Bonn
Tel: 0228 – 103-217 Fax: -318
E-mail: Justitia-et-Pax@dbk.de
www.justitia-et-pax.de

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Tel: 030 – 24060-0 Fax: -324
E-mail: info.bvv@dgb.de
www.dgb.de

Gliederung

Vorwort	5
I. Einführung	7
II. Darstellung und Analyse der rechtlichen Grundlagen	8
III. Arbeitsinspektion in Deutschland	11
IV. Herausforderungen in Ländern des globalen Südens	13
V. Perspektiven	14
V.1 Forderungen im internationalen Zusammenhang	15
V.2 Forderungen für die europäische und deutsche Beschäftigungspolitik	17
VI. Fazit	19
VII. Weiterführende Literatur	22

VORWORT

Die anhaltenden Skandale um die Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitern in der fleischverarbeitenden Industrie oder auf Baustellen in Deutschland liefern nicht nur Stoff für Kriminalromane und -filme. Diese Skandale vor unserer Haustür sind vergleichbar mit Brand- und Einsturzkatastrophen in der Textilindustrie, den ungesunden Arbeitsprozessen in der Blumen- und Lederindustrie und anderen dramatischen Verletzungen des Rechts auf Gesundheit, Wohnen, Arbeit und Nahrung, die in einer globalisierten Wirtschaft immer wieder aufgedeckt werden. Sie lenken die Aufmerksamkeit auf die Durchsetzung des Rechts auf menschenwürdige Arbeit und die Frage nach der Wirksamkeit der staatlichen Instrumente und Sanktionen. Der Gesprächskreis von Gewerkschaften und der Deutschen Kommission Justitia et Pax hat diesen weiteren Aspekt des Rechts auf menschenwürdige Arbeit aufgegriffen.

Die Unfälle und Katastrophen beruhen häufig auf der Verletzung geltenden Rechts, sind also kriminelle Handlungen. Arbeitsinspektion ist ein wichtiges staatliches Instrument, solche Gesetzesverstöße zu ahnden und Beschäftigungs- und auch Wirtschaftspolitik gemäß menschenrechtlichen und sozialen Prinzipien zu gestalten.

Dieses Instrument findet aber in der öffentlichen Debatte um menschenrechtliche Unternehmensverantwortung zu wenig Beachtung. Dabei ist nicht ohne Grund die Überprüfung der Gesetzeseinhaltung in Betrieben und Unternehmen eine Aufgabe des Staates. Der demokratische Staat als unabhängiger, dem Souverän verantwortlicher und sanktionsfähiger Anwalt für die Rechte der Arbeitenden und des Gemeinwohls muss angesichts der Herausforderung der Globalisierung seine Instrumente ständig überprüfen und verbessern.

Der Gesprächskreis hat sich daher nicht nur mit der Arbeitsinspektion in Deutschland beschäftigt, sondern Expertinnen und Experten aus Nachbarländern und auf internationaler Ebene zu Rate gezogen, um Möglichkeiten der Verbesserung und Stärkung dieses Instruments zu diskutieren. Der Dank des Gesprächskreises geht ausdrücklich an die mutigen Fürsprecher

und Fürsprecherinnen der Rechte der Wanderarbeiter in Deutschland und weltweit, die den Staat nicht aus seiner Verantwortung entlassen wollen, die er durch die Ratifizierung von völkerrechtlichen Abkommen übernommen hat.

Die Forderungen in diesem Positionspapier richten sich vor allem an die deutsche Regierung, aktuell in diesem Jahr 2017, da Deutschland den Vorsitz der G20 und beim Globalen Forum Migration und Entwicklung hat. Globale Wertschöpfungsketten stehen bei diesen Zusammenkünften der wirtschaftlich wichtigsten Staaten auf der Tagesordnung. Grund genug, die Regierungen daran zu erinnern, dass sie selbst ihrer Verantwortung für faire Bedingungen auf den globalen Märkten nachkommen müssen, Arbeitende vor Ausbeutung zu schützen, indem sie die entsprechenden Instrumente und Einrichtungen wirksam ausstatten und sie einsetzen.

So steht dieses Positionspapier ‚Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt‘ in der Reihe der gemeinsamen Positionen von DGB und Justitia et Pax zu ‚Menschenwürdiger Arbeit in der globalisierten Welt‘ von 2007 und ‚Menschenwürdiges Einkommen in der globalisierten Welt‘ von 2011. Wir wünschen auch diesem Positionspapier, dass sie auf breites Interesse stößt und sowohl in Deutschland als auch international als Hilfe für die Stärkung einer menschenrechtlich ausgerichteten Arbeitsinspektion wahrgenommen wird.

Dr. Stephan Ackermann
Bischof von Trier
Vorsitzender der
Deutschen Kommission Justitia et Pax

Annelie Buntenbach
Vorstandsmitglied
des Deutschen
Gewerkschaftsbundes (DGB)

Bonn und Berlin im März 2017

I. Einführung

Die Vereinten Nationen haben mit der im September 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Richtung vorgegeben, in die sich alle Staaten der Welt auf den Weg machen müssen, um bis 2030 für alle Menschen ein Leben in Würde und Wohlstand zu ermöglichen. Das bedeutet für die Bundesrepublik, ihre Verantwortung für die Menschen in Deutschland wahrzunehmen aber auch für die Menschen, die von ihrem wirtschaftlichen, politischen und finanziellen Auftritt in der globalisierten Welt betroffen sind.

Diese Verantwortung wird im Zusammenhang mit der internationalisierten Wirtschafts- und Arbeitswelt besonders deutlich. Deutschland ist mit seiner überaus reichen und weltweit vernetzten Wirtschaft Nutzer ausländischer Arbeitskraft sowohl im Inland als auch in den Produktionsstätten der globalen Wertschöpfungsketten. Durch diese Wirtschaftskraft ist Deutschland einflussreich in Bezug auf die weltweite Arbeitsteilung und somit auch auf die Qualität der Arbeitsbedingungen. Die Agenda 2030 unterstreicht diese Verknüpfung mit Ziel 8 ‚Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle‘.

Offen bleibt in der Agenda 2030, welche Instrumente für die Erreichung menschenwürdiger Arbeit notwendig sind. Antworten hierfür gibt die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), in der seit 1919 durch dreigliedrige Verhandlungen (von Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgebern) internationales Arbeitsrecht verhandelt und beschlossen wird. Die ILO diskutiert gegenwärtig die „Zukunft der Arbeit“ und stellt bei ihren Überlegungen zur Gestaltung der Arbeitswelt fest, dass sich besonders auch die bestehenden Einrichtungen zur Überwachung der Qualität der Arbeitsbedingungen neu justieren und aufstellen müssen. Ein Aktionsplan zur Stärkung der Arbeitsinspektion wird als entsprechendes Instrument aktuell erarbeitet.

Gemessen an der Relevanz der Problematik für die Wirtschaftsmacht Deutschland und deren Anspruch an menschenrechtlich orientierter Außenpolitik ist das bisherige Engagement Deutschlands lückenhaft und schwach, durch Arbeitsinspektion die Arbeitsrechte besonders für prekär und informell Arbeitende, wie es z.B. Wanderarbeiter oder auch Heimarbeiterinnen zumeist sind, bei sich und in der Welt zu schützen. Die Deut-

sche Nachhaltigkeitsstrategie, die das Referenzdokument für die Umsetzung der Agenda 2030 in, durch und mit Deutschland darstellt, sagt in Bezug auf Arbeitsinspektion nichts.

In Deutschland selbst ist die Arbeitsinspektion im Vergleich zu anderen Ländern nicht angemessen ausgestattet und strukturiert. Daher ist es nötig, das Thema in Deutschland zu befördern und gleichzeitig die Relevanz der internationalen Debatte um die Verbesserung der Instrumente der Arbeitsinspektion herauszustellen. Dabei kann ein Blick über den Tellerrand in andere Länder hilfreiche Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsinspektion verdeutlichen.

Seitens der Bundesregierung ist die Aktualität und Dringlichkeit umfassender Verbesserungen von Arbeitsbedingungen national wie international erkannt. Mit dem „Textilbündnis“ etwa ist die Absicht verbunden, in der gesamten Wertschöpfungskette bis hin zum Verbraucher Menschenrechte bei der Arbeit zu sichern. Jedoch stagniert diese Multi-Stakeholder-Initiative, weil NGOs, Regierung und Unternehmen sich nicht auf konkrete gemeinsame Ziele einigen können. Auch durch den Ende 2016 im Kabinett verabschiedeten „Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) wird die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der Sicherung von Arbeitnehmerrechten deutlich: Zwar äußert die Bundesregierung die Erwartung, dass deutsche Unternehmen ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wahrnehmen, vermeidet aber einstweilen entsprechende verbindliche Auflagen selbst für Nutznießer staatlicher Außenwirtschaftsförderung, öffentlicher Aufträge und Subventionen.

II. Darstellung und Analyse der rechtlichen Grundlagen

Das Thema Arbeitsinspektion ist nicht neu. Erste Ansätze zur staatlichen Beaufsichtigung der privaten Wirtschaft auch unter Arbeitsschutzgesichtspunkten gab es in den früh industrialisierten Ländern wie z.B. Großbritannien, Frankreich, Preußen bereits ab Ausgang des 18./ und Beginn des 19. Jahrhunderts. Gleich nach Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO/ILO) 1919 kam es zu der ersten Empfehlung (Nr. 5) auf internationaler Ebene, dass alle Mitgliedstaaten umgehend „nicht nur eine wirksame Aufsicht der gewerblichen Betriebe, sondern außerdem auch einen

besonderen mit dem Schutz der Arbeitnehmer betrauten öffentlichen Dienst schaffen“ sollten.

Seitdem ist das Thema Arbeitsinspektion in der ILO immer wieder in Übereinkommen verankert worden. Zuletzt wurde es im Übereinkommen Nr. 187 grundlegend in Bezug zum Arbeits- und Gesundheitsschutz gesetzt, konkret über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz. Dessen Artikel 4 Abs. 1 beinhaltet eine Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten zur Einrichtung, Unterhaltung, Weiterentwicklung und regelmäßigen Überprüfung eines innerstaatlichen Arbeitsschutzsystems. Aus einer ganzen Reihe von anderen Übereinkommen und Empfehlungen der ILO ergeben sich über den engen Rahmen des Arbeitsschutzes hinaus weitere Überwachungspflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf andere Arbeitsbedingungen und -umstände. Sie enthalten jedoch in der Regel keine Aussagen, was genau die Aufsichtsbehörden zu wessen Gunsten durchsetzen dürfen.

Eine Herausforderung für die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen ist es, dass in vielen Ländern (u.a. in Deutschland) die Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und Gesundheitsschutzstandards in erheblichem Umfang der privatautonomen Rechtsdurchsetzung überlassen bleibt. Im Gegensatz dazu erkennen internationale und nationale Gesetzgeber in einer Vielzahl von Vorschriften an, dass abhängig Beschäftigte allein nicht stark genug sind, die zu ihren Gunsten geltenden Bestimmungen für das Beschäftigungsverhältnis auch tatsächlich gegenüber ihren Arbeitgebern durchzusetzen. Der Arbeitgeber kann sie entlassen und sie damit ihrer Existenzgrundlage berauben. Davor schützt sie auch die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft nur begrenzt. Dies gilt zumal dann, wenn diese nicht im eigenen Namen Ansprüche der Beschäftigten ohne Einzelbeauftragung einklagen kann (Verbandsklagerecht), sondern nur mit deren ausdrücklicher Vollmacht für Beschäftigte tätig werden kann.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten der ILO und/oder der EU wurde aus dieser strukturellen Schwäche der Beschäftigtenseite die Konsequenz gezogen, die Überwachung und Durchsetzung sämtlicher zugunsten der Beschäftigten geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in einer Behörde zusammenzuführen. Dieser Behörde werden umfassende Vollmachten zur Kontrolle und Durchsetzung auch individueller Ansprüche aus dem gesetzlichen Recht und anderen allgemein verbindlichen Vorschriften mit Bezug auf das Arbeitsleben eingeräumt. Genannt seien hier beispielsweise die Arbeitsinspektionssysteme in Frankreich und Spanien, die auch direkte Anordnungen gegenüber Betrieben zur Erfüllung solcher Arbeitgeberpflichten treffen können, ohne

die Beschäftigten auf den privaten Rechtsweg verweisen zu müssen. In Polen z.B. berät die staatliche Arbeitsinspektion Beschäftigte (auch nach Polen entsandte Beschäftigte) über ihre Rechte aus dem im Vergleich zu Deutschland sehr umfassenden Arbeitsgesetzbuch und nimmt Beschwerden entgegen, denen sie selbst nachgeht. Sie kann die auf diesem Wege oder bei allgemeinen Kontrollen festgestellten Verstöße gegen das Arbeitsrecht über die Verhängung von Bußgeldern hinaus effektiv auf verschiedenen anderen Wegen abstellen, z.B. durch Anordnungen mit sofortiger Wirkung, auch solchen zur sofortigen Auszahlung geschuldeter Löhne (Art. 11 Ziffer 7. des Gesetzes über die nationale Arbeitsinspektion) oder die Unterstützung von Arbeitnehmerklagen vor Gericht (ebenda, Art. 10 Ziffer 11.). In den Arbeitsinspektionssystemen der vorstehend genannten Länder sind häufig alle Zuständigkeiten in einer Behörde gebündelt, und diese kann zugleich auf die verpflichtende Mithilfe einer ganzen Reihe weiterer Behörden und Institutionen zurückgreifen.

Das Recht der Europäischen Union enthält an verschiedenen Stellen die Verpflichtung zur Bestimmung von Behörden, die die Einhaltung der zugunsten der Arbeitnehmer geltenden Mindestarbeitsbedingungen überwachen und durchsetzen sollen, so z.B. in der Arbeitnehmerentsenderrichtlinie (96/71 EG) und der dazugehörigen Durchsetzungsrichtlinie (67/2014 EU).

Allerdings wird dieses Recht nicht in allen EU Mitgliedsstaaten umgesetzt. Deutschland z.B. beschränkt sich hier auf die Verhängung von Bußgeldern, die tatsächliche Durchsetzung der Ansprüche bleibt in der Regel den Beschäftigten selbst überlassen.

Die Europäische Arbeitnehmerentsenderrichtlinie ist die Grundlage für die Entsendung von Beschäftigten in andere europäische Länder zur Erbringung einer Dienstleistung. Das Merkmal der Entsendung ist, dass der Arbeitsplatz im Heimatland beibehalten wird und die Arbeit nur vorübergehend im Ausland erbracht wird. Angesichts des hohen Lohngefälles in Europa und der zum Teil schwierigen Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten in den EU- Mitgliedsstaaten ist diese Konstruktion missbrauchsanfällig und führt zu Lohndumping, zum Teil auch zu Ausbeutung.

Aktuell überarbeitet die EU-Kommission die Entsenderichtlinie. Die Gewerkschaften begrüßen die Initiative der Kommission zur Einführung des Gleichbehandlungsprinzips entsandter Arbeitnehmer. Allerdings ist der Revisionsentwurf an wenigen Stellen verbesserungswürdig. Darüber hinaus hat die Kommission vor kurzem im Rahmen eines Dienstleistungs-

ketes die Einführung eines sogenannten Dienstleistungspasses vorgeschlagen, in dem künftig die Behörden des Herkunftslandes bescheinigen sollen, dass es die gesetzlichen Bestimmungen des Ziellandes seiner entsandten Beschäftigten erfüllt. Bisher ist eine Kontrolle der Unterlagen (Arbeitsverträge, Arbeitszeiterfassung, etc.) durch Behörden im Zielland vorgesehen.

III. Arbeitsinspektion in Deutschland

Deutschland verfolgt in der Rechtsdurchsetzung einen anderen Weg: Es geht im Arbeitsrecht weiterhin von der Fiktion gleicher Möglichkeiten der Beschäftigten und der Arbeitgeber vor Gericht aus und sieht auch gesetzliches und allgemein-verbindliches Tarifrecht als Gegenstand der privaten Rechtsverfolgung an. Allenfalls wird wie bei der Unterschreitung der Mindestlöhne ein Bußgeld zugunsten der Staatskasse verhängt, die Durchsetzung des eigentlichen Erfüllungsanspruches aber ist wieder Sache der Beschäftigten selbst. Verwiesen wird dabei gerne auf die Überwachungsmöglichkeiten der Betriebsräte und den gewerkschaftlichen Rechtsschutz, obwohl beide Wege nur einen Teil der Beschäftigungsverhältnisse erfassen. Die Erfahrung besagt, dass viele Beschäftigte die ihnen vorenthaltenen arbeitsrechtlichen Ansprüche während des Bestehens des Arbeitsverhältnisses schon aus Angst vor Arbeitsplatzverlust und hohen Kosten nicht gerichtlich durchsetzen, sondern dass dies allenfalls erfolgt, wenn das Arbeitsverhältnis bereits gekündigt ist. Dann aber schneiden kurze Ausschlussfristen häufig einen erheblichen Teil der Ansprüche ab, selbst wenn Betrugselemente gegeben waren. Insbesondere mobile Beschäftigte, z.B. Entsende- und Saisonarbeiter, sind auf sich allein gestellt kaum in der Lage, ihre Ansprüche während der hiesigen Beschäftigung oder gar nach deren Ende weiter zu verfolgen. Für viele Beschäftigte bildet das Arbeitsrecht daher eine Fiktion, aber es prägt nicht ihre Realität.

Während die Durchsetzung von Arbeitsrecht ansonsten zivilrechtliche Grundsätze und Parteiengleichheit fingiert, privilegiert es Arbeitgeber bei zu Unrecht erworbenen Gewinnen aus der Verletzung arbeitsrechtlicher Vorschriften oder von Beitragspflichten zur Sozialversicherung: denn für diese gilt eine vierjährige Verjährungsfrist. Das gibt es bei vermögensrechtlichen Ansprüchen anderer Art (z.B. bei Anlagebetrug oder der Rückgabe von Diebes- und Raubgut) in dieser Form nicht: Niemand käme z.B.

auf die Idee, dass ein Anlagebetrüger oder Dieb durch Zeitablauf das zu Unrecht erlangte Gut „ersitzen“ könnte, also für sich behalten darf.

Selbst im Falle hinterzogener Sozialversicherungsbeiträge müssen die Beschäftigten in Deutschland in der Regel selbst gegen den Arbeitgeber gerichtlich aktiv werden, um die Gutschrift geschuldeter Renten- oder Arbeitslosenversicherungsbeiträge auf ihr individuelles Beitragskonto zu sichern. Eine Prozessführung der Sozialversicherung zu ihren Gunsten gibt es dafür nicht. Im Gegenteil werden die Beitragsnachentrichtungen, die bei Scheinentsendung, Scheinselbständigkeit oder firmenseitig erfolgter Nichtanmeldung (organisierte Schwarzarbeit) durchgesetzt werden, meistens nicht dem individuellen Beitragskonto der Beschäftigten gutgeschrieben, sondern landen in allgemeinen Töpfen, und dies unabhängig davon, ob die Beschäftigten eine Mitschuld trifft.

In Deutschland kommt hinzu, dass es im internationalen Vergleich eine besonders starke Zersplitterung der Überwachungs- und Kontrollbehörden gibt (z.B. Finanzkontrolle Schwarzarbeit -FKS, Gewerbeaufsichtsämter, Berufsgenossenschaften, Arbeitsschutzbehörden, Prüfdienste der Sozialversicherungen usw.). Darüber hinaus können einige zwingende Vorschriften mangels gesetzlicher Vorkehrungen völlig sanktionsfrei verletzt und mangels festgelegter Zuständigkeit auch von keiner staatlichen Stelle kontrolliert werden. Unter den Behörden existieren häufig Datenschutzhürden und der Föderalismus mit seinen unterschiedlichen Zuständigkeiten trägt dazu bei, dass es nur eine rudimentäre Rechtsdurchsetzung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts gibt.

Gewerkschaften nutzen Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung als Argument für die Mitgliedergewinnung. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihr erheblicher – auch finanzieller – Einsatz dabei in Deutschland keineswegs die staatliche Durchsetzung des Arbeits- und Sozialrechts einschließlich allgemein-verbindlicher Tarifverträge ersetzen kann oder gar sollte. Es fehlt in der Regel schon die rechtliche Möglichkeit, aus eigenem Recht und in eigenem Namen Ansprüche für die Belegschaften gerichtlich durchzusetzen. Bei tariflichen Rechten besteht diese Möglichkeit nur bei Firmentarifen, nicht aber bei Verbandstarifen. Hier kann lediglich eine Einwirkungspflicht des Arbeitgeberverbandes auf sein Mitglied eingeklagt werden, dieses möge den geltenden Tarif beachten. Für den Bereich des gesetzlichen Arbeitsrechtes gibt es nicht einmal diese Möglichkeiten.

Auch bei von der Gewerbeaufsicht oder der Berufsgenossenschaft festgestellten massiven Arbeitsschutzverstößen ist deren Instrumentarium häufig auf Bußgeldverhängung beschränkt; in den Betrieb sofort eingreifende Verfügungen sind dagegen vergleichsweise selten.

IV. Herausforderungen in Ländern des globalen Südens

Was in einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Deutschland mit derzeit noch wirkmächtigen Gewerkschaften bereits sehr problematisch ist, namentlich die Abwesenheit einer wirksamen und von Standortinteressen freien öffentlichen Durchsetzung des geltenden Arbeits- und Sozialrechts, führt in vielen wirtschaftlich schwachen Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas mit oftmals desolaten Strukturen des sozialen Dialogs schlicht zu einem de facto rechtsfreien Raum für besonders skrupellos agierende Unternehmen. Als Mindestrechte der Beschäftigten gedachte Vorschriften verkommen dann zu unverbindlicher Orientierungsgröße oder werden bestenfalls zum Maximum des Erreichbaren.

Trans- und supranationale Normen sind in der gegenwärtigen Global Governance Architektur i.d.R. nicht mit den korrespondierenden Durchsetzungsmechanismen ausgestattet. Während diese sich in den Bereichen der Finanzwirtschaft, in bilateralen Handelsbeziehungen sowie im internationalen Strafrecht in Ansätzen entwickeln, zeichnen sich derzeit für die internationale Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards keine justiziablen Durchsetzungsmechanismen ab, sobald nationales Recht diese unterbietet oder nicht durchsetzen kann. Vielversprechende internationale Ansätze, wie Verhandlungen über ein Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen in einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen werden bislang von den meisten Industrieländern ganz boykottiert (z.B. den USA), oder nur halbherzig und argwöhnisch begleitet (EU). Auf der anderen Seite werden immer neue Handels- und Investitionsschutzabkommen abgeschlossen, auf deren Grundlage Auslandsinvestoren Staaten auf Schadenersatz verklagen können, wenn ihre Gewinnerwartungen durch Regulierungen geschmälert werden.

Die Diskussion um menschenwürdige Arbeit und Transparenz in globalen Wertschöpfungsketten verlagerte die Aufmerksamkeit demgegenüber in

den letzten Jahrzehnten auf die Verantwortung und Selbstverpflichtung transnationaler Unternehmen (TNU), internationaler Einkäufer und von Konsumenten. Siegel, Zertifizierungen und Audits von den TNU oder Käufern selbst bzw. weitgehend unabhängigen Zertifizierungsorganisationen sollen die Aufgaben der Arbeitsinspektion ersetzen. Keine der internationalen Vereinbarungen und Branchenvereinbarungen haben jenseits der deklaratorischen Ebene nennenswerte Verbesserungen der Arbeits- und Lohnbedingungen in Ländern mit schwacher Regierungsführung und Rechtsdurchsetzung gebracht. Damit werden die Grenzen der Freiwilligkeit zu weit gefasst. Gesundheitsschäden, tödliche und schwere Unfälle sind die Folge. Diese werden in der europäischen Öffentlichkeit jedoch nur dann wahrgenommen, wenn es sich um Zulieferer bekannter Produkte für den Endkunden handelt. Besonders dramatisch ist die versteckte und verstetigte Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft entlang der Wertschöpfungsketten durch saisonale und informelle Arbeit, wie z.B. Wanderarbeit.

V. Perspektiven

Wir brauchen ein Umdenken. Die Fiktion, dass einzelne Beschäftigte stark genug sein können, ihre Rechte individuell gegenüber ihren Arbeitgebern durchzusetzen, trifft für die Masse der Beschäftigten nicht zu, sondern allenfalls für Führungskräfte und gesuchte Spezialisten. Auch Gewerkschaften stoßen an ihre Grenzen, wenn Beschäftigte auf tarifliche oder gesetzliche Mindestrechte aus Angst vor Arbeitsplatzverlust verzichten. Deshalb ist es erforderlich, überall eine wirksame unabhängige öffentliche Arbeitsinspektion einzurichten, die solche Rechte zugunsten der Betroffenen ex officio wirksam durchsetzen kann. Die entsprechenden Institutionen (ILO, EU usw.) sollten ihre bereits vorhandenen Regelungen in diesem Sinne ausbauen, mit hinreichenden Ressourcen ausstatten und zur Durchsetzung ermächtigen. Darüber hinaus müssen sie die neuen Entwicklungen in der Arbeitswelt, vor allem die Digitalisierung der Arbeit und ihren Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen (u.a. pool working, crowd working, crowd sourcing), berücksichtigen.

V.1. Forderungen im internationalen Zusammenhang

Für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den wirtschaftlich schwachen Ländern muss die Vielzahl bestehender unverbindlicher Normen auf internationaler Ebene schrittweise eine Verrechtlichung erfahren und die Durchsetzung des Rechts gefördert werden. Hierfür müssen parallel nationale sowie internationale Akteure aktiv werden.

Auf der internationalen Ebene müssen zunächst die vielfältigen Richtlinien und Absichtserklärungen weiter harmonisiert und mit Gremien versehen werden, welche die Einhaltung und Durchsetzung dieser Normen kontrollieren und befördern. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, z.B. bieten durch ihr System der Nationalen Kontaktstellen einen ersten Ansatz, der OECD-weit kongruent weiter entwickelt werden kann, indem bspw. alle Botschaften verpflichtet und befähigt werden, entsprechende Beschwerdeverfahren anzunehmen. Die vorgesehenen Streitschlichtungsgremien sind mit Vertretern der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, sowie von Staat und Zivilgesellschaft zu besetzen. Die Ergebnisse der Schlichtung müssen verbindlich und durchsetzbar sein. Unternehmen, die ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten verletzt haben, müssen für eine gewisse Zeit beispielsweise von staatlichen Förderinstrumenten im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung, der öffentlichen Auftragsvergabe und Subventionen ausgeschlossen werden. Im Übrigen darf Außenwirtschaftsförderung nur für Projekte gewährt werden, deren Unbedenklichkeit vorab durch menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzungen festgestellt wurde. Vereinbarte Managementpläne mit Auflagen zu Menschenrechten, Arbeitsrechten und Umweltschutz müssen veröffentlicht und einem unabhängigen, transparenten Monitoring unterzogen werden, das wiederum auf robusten und präzisen Kriterien beruht.

Die verschiedenen Initiativen der Vereinten Nationen (Global Compact, UN Guiding Principles on Business and Human Rights etc.) müssen zeitnah hinsichtlich ihres Beitrags zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 überprüft und ggf. revidiert werden. Das Instrument der Arbeitsinspektion muss dabei zum einen als Mittel zur Erreichung menschenwürdiger Arbeit, zum anderen als Indikator für die Bemühung um die flächendeckende Einhaltung von Arbeitsstandards erfasst und in das UN-Berichtswesen aufgenommen werden. Im Rahmen des jährlichen Berichtswesens zur Umsetzung der Agenda 2030 müssen Indikatoren zu Art und Umfang von Arbeitsinspektionen einen festen Platz erhalten. Auch ist es notwendig, die

Nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte entsprechend konkret zu formulieren bzw. in den nationalen Umsetzungsplänen das System der Arbeitsinspektionen ausdrücklich zu berücksichtigen.

In der Arbeit der ILO greifen nationale und internationale Bemühungen durch das Instrument der technischen Hilfe ineinander. Die ILO sieht Arbeitsinspektionen als hoheitsstaatliche Aufgabe an. Diese Einschätzung wird auch von den meisten Mitgliedsstaaten geteilt. Das Übereinkommen Nr. 81 über Arbeitsinspektion von 1947 hat mit 145 Ratifizierungen einen hohen Stellenwert. Aber auch die Konvention 129 über Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft von 1969, Konvention 122 über Beschäftigungspolitik von 1964 und letztlich die Konvention 144 über dreigliedriger Verhandlung betrachtet die ILO als maßgeblich zur Orientierung für die Gestaltung von Arbeitsinspektion.

Dennoch sind die Herausforderungen für die Arbeitsinspektion in einer sich ändernden Arbeitswelt häufig nicht von den Mitgliedsstaaten adäquat adressiert. Die ILO setzt in ihrem aktuellen Arbeitsplan auf die Förderung von Partnerschaften für Arbeitsinspektion der Sozialpartner, auf die Verbesserung nationaler Strukturen für Arbeitsinspektion und auf die Stärkung von Netzwerken von Arbeitsinspektoren. Sie betont die Notwendigkeit von effektiver Arbeitsinspektion vor allem auch entlang der globalen Wertschöpfungsketten und sieht sie als wichtigen Bestandteil der Gestaltung einer verantwortungsvollen und nachhaltigen Beschäftigungspolitik, wie sie aktuell im Rahmen der Initiative ‚Zukunft der Arbeit‘ und der Agenda 2030 diskutiert wird.

Die ILO sowie alle Akteure der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit müssen Maßnahmen, die zur Stärkung der Systeme der Arbeitsinspektion in den Partnerländern geeignet sind, stärker als bisher unterstützen. Außenwirtschaftsförderung bedarf auch immer der Beachtung der normativen Komponente sicherer Arbeitsbedingungen und der vollumfänglichen Achtung der Menschenrechte. Wo der Auf- und Ausbau nachhaltiger wirtschaftlicher Strukturen in den Ländern des globalen Südens Ziel der Entwicklungspartnerschaften ist, muss das Ziel 8 der Agenda 2030 immer in seiner Ganzheit, das heißt unter Berücksichtigung der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen im Rahmen makroökonomischer Wachstumsziele bedacht und ausgewiesen werden.

Zudem gilt es zu bedenken, ob nicht langfristig die Etablierung eines Internationalen Arbeitsgerichtshofes analog zu den bestehenden internatio-

nationalen Gerichten, ein prominentes Zeichen für die Notwendigkeit der Umsetzung internationaler Arbeitsnormen wäre. Klageberechtigt wären nach der Ausschöpfung nationaler Rechtsmittel die dreigliedrigen Partner der ILO. Umsetzungsverpflichtet wäre der betroffene Mitgliedsstaat.

Auf der nationalen Ebene können private, auf dem Prinzip der freiwilligen Beteiligung beruhende Überwachungssysteme nach dem Vorbild z.B. des FSC-Holzlabels eine öffentliche Arbeitsinspektion nur ergänzen, nicht ersetzen. Echte Ermittlungskompetenzen haben sie nicht. Bei ihnen besteht zudem eine erhebliche Gefahr, im Interesse der Marktdurchdringung über bestimmte Verstöße hinwegzusehen. Die mit der Überwachung vor Ort betrauten privaten Zertifizierer sind von den zu kontrollierenden Firmen letztlich wirtschaftlich abhängig, denn Letztere können jederzeit zu gründliche Zertifizierungsfirmen gegen andere Zertifizierer austauschen. Zertifizierer können außerdem nur Feststellungen treffen und Zertifikate erteilen oder versagen, nicht aber Zahlungen an Beschäftigte durchsetzen oder schlechte Arbeitsbedingungen abstellen.

Nationale Regierungen im Globalen Süden dürfen Investitionen aus dem In- und Ausland nicht um jeden Preis anziehen wollen. Um glaubwürdig für Arbeitsrechte einzustehen, sind in Haushaltsplanungen feste Zielgrößen für Arbeitsinspektionen auszuweisen. Multi-Stakeholder-Beiräte können helfen, diese Behörden transparent handlungsfähig und effizient zu gestalten. Zivilgesellschaft sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollten zur Partizipation befähigt werden.

V.2. Forderungen für die europäische und deutsche Beschäftigungspolitik

Ziel einer sozial gerechten Beschäftigungspolitik muss es sein, die Arbeitnehmerrechte wirkungsvoll zu stärken. In Europa muss das Prinzip gelten, dass für gleiche Arbeit am gleichen Ort der gleiche Lohn gezahlt wird. Das darf kein abstraktes Prinzip bleiben, sondern muss auch durchgesetzt werden. Ausnahmen dürfen nur von kurzer Dauer sein und wechselnde Einsatzorte dürfen nicht dazu führen, dass die Menschen dauerhaft zu niedrigen Löhnen beschäftigt werden. Ebenso gilt es, Kettenentsendungen, unrechtmäßigen Abzügen bei Löhnen und Gehältern sowie einer Umgehung arbeits- und sozialrechtlicher Standards wirksam entgegenzutreten.

ten. Darüber hinaus muss die soziale Sicherung umfassend gewährleistet sein. Das betrifft vor allem auch den Unfallschutz und Versicherung bei Krankheit im Aufnahmeland. Ebenfalls benötigen die Menschen einen sicheren Rechtsschutz, um ihre Rechte durchzusetzen und eine kostenlose Beratung.

Um Missbrauch bei der Entsendung von Beschäftigten zu erschweren, müssen die Arbeitseinsätze im Ausland in einem europäischen Register angezeigt werden. Auf dieses Register haben die Kontrollbehörden in allen Ländern einen Zugriff. Dadurch sind die tatsächlichen Einsätze im Ausland dokumentiert. Vor allem kann nachvollzogen werden, ob es sich um eine vorübergehende Entsendung handelt oder ob die Beschäftigten dauerhaft im Ausland eingesetzt werden. Bei einem dauerhaften Einsatz muss der ortsübliche Lohn gezahlt werden, und die soziale Sicherung muss im Aufnahmeland sichergestellt werden. Außerdem könnten hierdurch sowohl das Hinterziehen von Sozialversicherungsbeiträgen als auch staatliche Sozialversicherungsrabatte für Entsendeunternehmen zulasten von Leistungsansprüchen ihrer Beschäftigten unterbunden werden.

In Deutschland muss vor allem die Zersplitterung der vielen, nur mit Teilen der Arbeitsmarkt- und Arbeitsaufsicht beauftragten, Behörden beseitigt und eine Arbeitsinspektion nach dem Vorbild anderer EU-Mitgliedstaaten eingerichtet werden. Die vorhandenen Sanktions- und Durchsetzungslücken im nationalen Arbeitsrecht müssen geschlossen, und die Verjährungsprivilegien für unrechtmäßig durch Verletzung von zwingenden Arbeits- und Sozialrechtsstandards erlangte Gewinne beseitigt werden. Für die Durchsetzung der bestehenden Arbeitnehmerrechte bedarf es eines Verbandsklagerechtes.

Der gesetzliche Mindestlohn sowie verschiedene tarifliche Mindestlöhne nach dem deutschen Entsendegesetz werden immer wieder dadurch umgangen, dass nur Teile der tatsächlichen Arbeitszeit vergütet werden, bzw. Arbeitskräfte gezwungen werden, ohne Bezahlung länger zu arbeiten. Deswegen sollte zur besseren Überwachung von Mindeststandards, eine manipulationssichere Zeiterfassung in den Branchen mit hohen Anteilen von Schwarzarbeit oder illegaler Beschäftigung gesetzlich festgeschrieben werden. So könnte beim Betreten des Arbeitsplatzes und beim Weggang die Zeiten elektronisch erfasst werden. Die erfassten Arbeitszeiten werden an eine Treuhandstelle oder den Zoll übertragen und sind damit dem Zugriff des Arbeitgebers entzogen, so dass eine nachträgliche Änderung nicht mehr möglich ist. Dieses System – das in Schweden bereits praktiziert wird – würde den Menschen helfen, effizienter ihre Rechte

und Lohnansprüche durchzusetzen bzw. bei Kontrollen die Aufklärung der Sachverhalte erleichtern.

VI. Fazit

Die Vereinten Nationen und ihr ambitioniertes Projekt „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ fordert alle Staaten der Internationalen Gemeinschaft auf, aktiv zu werden, die Ziele in ihren Ländern, in Zusammenarbeit mit ihren Ländern und durch ihre Aktivitäten nach außen hin umzusetzen. Das betrifft auch Deutschland. Daher werden im Folgenden Verbesserungsvorschläge und Forderungen zusammengestellt, die die Verantwortung Deutschlands gemäß dieser Einteilung in Deutschland selbst (z.B. durch Verbesserung der Gesetzeslage und Ausstattung der Behörden), durch deutsche außenpolitische Aktivitäten (z.B. in der Mitgliedschaft in internationalen Einrichtungen) und mit Deutschland als Kooperationspartner (z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit) das Ziel 8 Menschenwürdige Arbeit für alle bis 2030 umzusetzen.

Verantwortliches Handeln in Deutschland

- Zusammenführung bzw. Koordination der verschiedenen Akteure in einer übergeordneten Behörde mit erweiterten Befugnissen, damit das für die Arbeitsverhältnisse geltende Recht nach dem Beispiel anderer Länder effektiv durchgesetzt werden kann;
- Bessere Ausstattung der zuständigen Behörden (u.a. Sprachkompetenz);
- Verbesserung des Datenaustausches zur Ahndung von Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte;
- Umsetzung des Grundsatzes ‚gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘: Entlohnung entsandter Arbeitnehmer auf der Basis aller repräsentativen Tarifverträge;
- Festlegung von Zielgrößen für Häufigkeit und Qualität von Arbeitsinspektionen in den Betrieben;

- Einrichtung von Stakeholder Beiräten zur Unterstützung der Arbeitsinspektion,
- Förderung der Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen;

Verantwortliches Handeln durch Deutschland

- Überarbeitung des Nationalen Aktionsplanes Wirtschaft und Menschenrechte bezüglich der Stärkung der Arbeitsinspektion;
- Verabschiedung eines Gesetzes zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht deutscher Unternehmen in Auslandsgeschäften, inklusive Erstellung eines Bußgeldkatalogs und der Sicherstellung des Zugangs Betroffener zu deutschen Zivilgerichten;
- Einführung verbindlicher Menschenrechtsauflagen für die Außenwirtschaftsförderung, öffentliche Auftragsvergabe und Subventionen;
- Stärkung der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen;
- Aufnahme der Menschen- und Arbeitsrechte in allgemeinen Ausnahmeklauseln von Handels und Investitionsklauseln der EU;
- Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie;
- Aufnahme eines Indikators zur Überprüfung der Umsetzung von Arbeitsinspektion, z. B. Anteil der zur Zufriedenheit der Arbeitnehmer gelösten Fälle von Meldungen bei der Arbeitsinspektion;
- Unterstützung der Einrichtung eines Internationalen Arbeitsgerichtshofes;
- Konstruktive Teilnahme an den laufenden Verhandlungen zu einem Menschenrechtsabkommen zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen unter dem Dach des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen

Verantwortliches Handeln mit Deutschland

- Unterstützung der Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit beim Aufbau und bei der Stärkung transparenter Arbeitsinspektions-

strukturen unter Berücksichtigung der technischen und beratenden Zusammenarbeit mit den ILO-Länderbüros;

- Beförderung des politischen Dialogs bezüglich der Institutionalisierung des sozialen Dialogs zur Verhinderung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse;
- Die Idee zur Einrichtung von Stakeholder Beiräten soll befördert werden;
- Unterstützung der Partnerländer in den Ratifizierungs- und Umsetzungsprozessen der entsprechenden ILO- Konventionen (C81, C122, C129, C144);
- Unterstützung der Partnerländer bei der Einrichtung von Beschwerdemechanismen.

VII. Weiterführende Literatur

Agenda 2030:

www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf

https://www.destatis.de/DE/Methoden/2030Agenda/TransformingOurWorld.pdf?__blob=publicationFile

http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html

Agenda 2030 Ziel 8 ‚Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle.‘

<http://www.globalgoals.org/de/>

http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/ziel_008_wirtschaft/index.html

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuaufgabe_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=7

http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/deutscher_beitrag/deutschland/index.html

ILO Empfehlung Nr. 5

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312343:NO

auf Deutsch:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r005_de.htm

ILO Übereinkommen Nr. 187

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c187_de.htm

EU-Arbeitnehmerentsenderichtlinie (96/71 EG)

<http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:de:HTML>

EU- Durchsetzungsrichtlinie (67/2014 EU)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32014L0067>

EU-Entsenderichtlinie (aktuell in Überarbeitung durch EU-Kommission)

[https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiGzNTR2JfSAhWIKJoKHaepCQYQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FBRIE%2F2016%2F581381%2FEPRS_BRI\(2016\)581381_DE.pdf&usq=AFQjCNFVEj7jvdNd12IvUa-0IShoEWBeyA&cad=rja](https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiGzNTR2JfSAhWIKJoKHaepCQYQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FBRIE%2F2016%2F581381%2FEPRS_BRI(2016)581381_DE.pdf&usq=AFQjCNFVEj7jvdNd12IvUa-0IShoEWBeyA&cad=rja)

Finanzkontrolle Schwarzarbeit – FKS

https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaeftigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html

FSC-Holzlabel

<http://www.fsc-deutschland.de/de-de/der-fscr/das-label>

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Vollständiger Aktionsplan als PDF:

<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/754690/publicationFile/222786/161221-NAP-DL.pdf>

Nationale Arbeitsinspektion in Polen (englisch)

<https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/35971/act%20nlis.pdf>

Nationale Arbeitsinspektion in Tschechien

http://www.suip.cz/_files/suip-55537bb8a31494079b4fdcc45cb63dca/gesetzgebung_11.pdf

Nationale Arbeitsinspektion in Slowenien (englisch)

<http://www.id.gov.si/en/>

ILO Übereinkommen Nr. 81 zur Arbeitsinspektion von 1947

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_de.htm

ILO Übereinkommen 129 über Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft von 1969

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c129_de.htm

ILO Übereinkommen 122 zu Beschäftigungspolitik von 1964

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c122_de.htm

ILO Übereinkommen 144 zu dreigliedriger Verhandlung

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c144_de.htm

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjyuub3tZrSAhXDxxQKHSAtDKgQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fcorporate%2Fmne%2F48808708.pdf&usg=AFQjCNG_fxmsugWnvzRFurMDe8VkC1jCAA

UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

<https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&sqi=2&ved=0ahUKEwi6jtaAt5rSAhUDPhQKHTx-CagQFggrMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.auswaertiges-amt.de%2Fcae%2Fservlet%2Fcontentblob%2F690490%2FpublicationFile%2F198919%2FUN-Leitprinzipien-DE.pdf&usg=AFQjCNFzsmZOTSIXpLEIkK5Qo4RsByuTog&cad=rja>

NOTIZEN