

Schriftenreihe **Managementsysteme
für Arbeitsschutz
und Anlagensicherheit**

Im Rahmen der Schriftenreihe **Managementsysteme für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit** erscheinen folgende Publikationen:

- Band 1: Occupational Health- and Risk-Managementsystem
Grundlagen und Systemelemente
(auch in englischer Sprache erhältlich)
- Band 2: Occupational Health- and Risk-Managementsystem
System- und Complianceaudit
- Band 3: Occupational Health- and Risk-Managementsystem
Dokumentation und Handbuch zum Managementsystem
(in Vorbereitung)
- Band 4: Occupational Health- and Risk-Managementsystem
Handlungsanleitung für kleine und mittlere Unternehmen

Herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz, Schellingstraße 155, 80797 München

Umschlaggestaltung: Birgit Debray

Nachdruck, auch auszugsweise nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers

Hinweis: Diese Broschüre kann auch über das Internet abgerufen werden:
http://www.lfas.bayern.de/org_publ/management_ix.htm

Vorwort

Das Arbeitsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland hat einen auch im internationalen Vergleich sehr hohen Standard erreicht. Es stößt jedoch in seiner Effizienz an Grenzen. Zwar werden technische Ursachen von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen immer besser beherrscht; zunehmend treten jedoch Organisations- und Verhaltensmängel in den Vordergrund, die mit den herkömmlichen Instrumentarien des Arbeitsschutzes nicht immer erfasst und abgestellt werden können. Im Arbeitsschutz sollte deshalb ein Umdenken einsetzen: Neben der sicheren Gestaltung der Technik muß das sicherheits-, gesundheits- und umweltbewusste Verhalten der Führungskräfte und der Beschäftigten in den Vordergrund gestellt werden. Managementsysteme sind das geeignete Instrument, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Mit der freiwilligen Einführung von Managementsystemen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit sollen aber auch neue Wege im Ordnungsrecht beschritten werden: Weg von der detaillierten ordnungsrechtlichen Kontrolle, hin zur Systemprüfung eines Arbeitsschutzmanagements, weg vom Zwang, hin zur Eigenverantwortung der Unternehmen und Betriebe, die freiwillig und auf der Grundlage einer unternehmenspolitischen Zielsetzung ihren ordnungsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen.

Die Bayerische Staatsregierung hat deshalb, aufbauend auf den Gedanken des Umweltpaktes Bayern ein „Occupational Health- and Risk-Managementsystem“ entwickelt.

Vorrangig soll damit aber der Verpflichtung Rechnung getragen werden, den Schutz der Gesundheit und die Sicherheit der Beschäftigten und der Anwohner im Bereich von Industrieanlagen durch niedrige Quoten von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen weiter zu verbessern. Durch ungestörte

Betriebsabläufe und die dadurch verringerten Betriebskosten soll auch ein Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland geleistet werden.

Die vorliegende Konzeption soll den Betrieben als Anleitung dienen, die noch nicht über ein Arbeitsschutzmanagementsystem verfügen; den Betrieben, die bereits erfolgreich ein Arbeitsschutzmanagementsystem anwenden, soll die Konzeption als Vergleichsmaßstab zur Ergänzung und Verbesserung dienen.

Auch die EU-Kommission wird voraussichtlich noch in diesem Jahr Leitlinien für Arbeitsschutzmanagementsysteme veröffentlichen, um eine einheitliche Grundlage für die Verbesserung des Arbeitsschutzes in Europa zu schaffen. Bei der nationalen Umsetzung dieser Leitlinien werden die Inhalte der hier entwickelte Konzeption eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit einen konstruktiven Beitrag leisten.

Das „Occupational Health- and Risk-Managementsystem“ richtet sich nicht nur an größere Betriebe, die über mehrere Führungsebenen verfügen; es kann in der vorliegenden Ausformung auch auf Klein- und Mittelbetriebe, die den Großteil der Unternehmen ausmachen, übertragen werden. Eine im März 2001 im OHRIS Band 4 veröffentlichte Handlungsanleitung wird es gerade diesen Unternehmen erleichtert ein Arbeitsschutzmanagementsystem einzuführen.

Die Nachfrage nach der vorliegenden Veröffentlichung war erfreulich groß, so dass eine vierte Auflage erforderlich wurde. In diesem Nachdruck der Erstausgabe von 1998 wurde die im Anhang 3 enthaltene Tabelle "Verknüpfbarkeit der Systemelemente des OHRIS mit den Systemelementen der ISO 9001" an die neue Qualitätsmanagementsystemnorm ISO 9001:2000 angepasst.

Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit,
Ernährung und Verbraucherschutz

München, im Oktober 2001



Eberhard Sinner
Staatsminister

Erika Görnitz
Staatssekretärin

Dank an die Beteiligten

An der Entwicklung und Gestaltung der Systemelemente (Abschnitt B) waren der Verband der Chemischen Industrie e.V., Landesverband Bayern und seine Mitgliedsbetriebe Hoechst AG, Gendorf, OMV Deutschland GmbH, Burghausen, Peroxid Chemie GmbH, Pullach, SKW Trostberg AG, Trostberg, Süd-Chemie AG, München, Wacker-Chemie GmbH, Burghausen, sowie die Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie, Heidelberg, und ein Redaktionsbeirat beteiligt. In diesem Redaktionsbeirat wirkten mit

Herr Dipl. Chem. Beekhuizen Herr Dr. Geller,	Konzernstab QUS der Bayer AG, Leverkusen, stellv. Geschäftsführer des Verbandes der Chemischen Industrie e.V., Landesverband Bayern,
Herr Dipl.-Kfm. Gürtler,	Siemens AG, München, stellv. Vorsitzender des BDI- Sonderausschusses Technik und Recht,
Herr Dipl.-Ing. (FH) Kappelmaier, Herr Dipl.-Ing. Kremer,	Wacker-Chemie GmbH, Burghausen, Vorsitzender des BDI-Sonderausschusses Technik und Recht,
Herr Rechtsanwalt Scheel, Herr Prof. Dr. Seghezzi,	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Leiter des Instituts für Technologiemanagement der Universität St. Gallen (wissenschaftl. Begleitung),
Herr Dr.-Ing. Sommer, AG,	Werkleiter des Werkes Gendorf, ehemals Hoechst AG,
Herr Dr. Umfug,	Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Chemischen Industrie e.V., Landesverband Bayern.

Ein besonderer Dank gilt Herrn Dr.-Ing. Sommer, der die erfolgreiche Erprobung der Systemelemente des Occupational Health- and Risk-Managementsystems im Werk Gendorf in einem Pilotversuch ermöglicht und gefördert hat. Den Herren Dipl.-Kfm. Gürtler, Dipl.-Ing. Kremer und Rechtsanwalt Scheel gilt ebenso besonderer Dank für die konstruktiven Diskussionen in den Gremien des BDI; gleiches gilt für Herrn Dipl.-Ing. Kraus, Mitglied der Geschäftsführung des Verbandes der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie e.V., für seine Initiativen bei der Vorbereitung und Durchführung weiterer branchenbezogener Modellversuche.

Dank gilt auch folgenden Unternehmen, bei denen Modellversuche zur Erprobung des OHRIS durchgeführt werden: Eisen- und Metallgußwerk GmbH, Waldkraiburg, ESPE Dental AG, Seefeld, Nestlé Deutschland AG, Werk Weiding, Oberland Glas AG, Werk Neuburg/Donau, Siemens AG, TeCe Technical Ceramics GmbH & Co. KG, Selb und Wacker-Chemie GmbH, Burghausen.



Occupational Health- and Risk – Managementsystem (OHRIS)

Band 1: Grundlagen und Systemelemente

- **Das OHRIS - ein neuer Weg im Arbeitsschutz**
- **Systemelemente des OHRIS**
- **Struktur, Handlungsfelder und Handlungselemente
eines Arbeitsschutzmanagementsystems**
- **Einführung des OHRIS**

Verfasser: Projektgruppe Managementsysteme
Leitung: Prof. Dipl.-Ing. Hans-Joachim Loch

Mitglieder : Dipl.-Ing. Siegfried Hiltensperger
Dipl.-Chem. Dr. Michael Rötzer
Dipl.-Ing. (FH) Stefan Sikora

Inhaltsverzeichnis

A	Das OHRIS - ein neuer Weg im Arbeitsschutz	9
B	Systemelemente des OHRIS	43
1.	Aufgaben und Verantwortung der Leitung einer Organisation	45
1.1	Politik und Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	45
1.2	Festlegung der organisatorischen Strukturen	46
1.3	Bewertung des Occupational Health- and Risk-Managementsystems	47
1.4	Interne und externe Kommunikation	48
1.5	Bereitstellung der Mittel	49
2.	Managementsystem	49
2.1	Aufbau des Managementsystems	49
2.2	Innerbetriebliche Ausschüsse und Arbeitskreise	50
2.3	Mitwirkung und Mitbestimmung	50
2.4	Verknüpfbarkeit von Managementsystemen	51
2.5	Ablauf im Managementsystem	51
2.6	Dokumentation	52
3.	Verpflichtungen	54
3.1	Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen	54
3.2	Weitere Verpflichtungen	54
4.	Prävention	55
4.1	Ermittlung und Beschreibung sicherheitsrelevanter Arbeiten, Abläufe und Prozesse	55
4.2	Ermittlung von Gefahren und Gefährdungen; Ermittlung und Bewertung von Risiken	56
4.3	Minimierung von Gefahren, Gefährdungen und Risiken	56
4.4	Arbeitsmedizinische Vorsorge	58
4.5	Aktionsprogramme	58
5.	Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen	59
5.1	Verfahren der Überprüfung und Überwachung	59
5.2	Korrekturmaßnahmen	60
6.	Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle	61
7.	Beschaffung	61
8.	Lenkung der Aufzeichnungen	62

9.	Personal	63
9.1	Rechte der Beschäftigten	63
9.2	Pflichten der Beschäftigten	64
9.3	Eignung der Beschäftigten	65
9.4	Schulung	65
10.	Audits zum Occupational Health- and Risk-Managementsystem	66
	Definitionen	70
C	Struktur, Handlungsfelder und Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems	75
1.	Handlungsfelder eines Managementsystems	77
1.1	Handlungsfelder der normativen Handlungsebene	82
1.2	Handlungsfelder der strategischen Handlungsebene	87
1.3	Handlungsfelder der operativen Handlungsebene	92
2.	Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems	97
2.1	Handlungselemente der normativen Handlungsebene (N)	97
2.2	Handlungselemente der strategischen Handlungsebene (S)	98
2.3	Handlungselemente der operativen Handlungsebene (O)	99
3.	Systemelemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems	100
D	Einführung des OHRIS	103
 Anhänge		
Anhang 1	Übersicht über die Systemelemente des OHRIS	117
Anhang 2	Verknüpfbarkeit der Systemelemente des OHRIS mit den Systemele- menten der ISO 14001	118
Anhang 3	Verknüpfbarkeit der Systemelemente des OHRIS mit den Systemele- menten der ISO 9001	120
Anhang 4	Dokumentationssystem des OHRIS	122
	Weiterführende Literatur	125

**A Das Occupational Health- and
Risk-Managementsystem -
ein neuer Weg im Arbeitsschutz**

A Das Occupational Health- and Risk-Management-system - ein neuer Weg im Arbeitsschutz

Führungssysteme für Qualitätssicherung und Umweltschutz weltweit genormt

Unternehmen werden auf der Grundlage mehr oder weniger formalisierter Führungssysteme geleitet, die vornehmlich auf eine ertragsorientierte Erbringung der Marktleistungen, also der Produktion und der Dienstleistungen in einem krisensicheren Unternehmen ausgerichtet sind. Die Führungssysteme differieren nach Betriebsgrößen, Organisationsformen und Branchen und werden mit zunehmender Größe der Betriebe in der Regel komplexer und in ihrer Handhabung schwieriger. Diese Komplexität versucht man durch Aufsplitterung in themenorientierte Teilführungssysteme, z.B. für Qualität, Marketing, Personal oder Investitionen zu lösen, läuft dabei aber Gefahr, das eigentliche Ziel eines Führungssystems, nämlich die ganzheitliche Führung eines Unternehmens aus den Augen zu verlieren.

In jüngster Zeit wurden in den Betrieben in großem Umfang themenorientierte Führungssysteme für Qualitätssicherung und Umweltschutz eingeführt, die sich auf die internationalen Normenreihen ISO 9000 ff.¹ und ISO 14000 ff.² stützen. Durch diese Normenreihen wurden die Qualitäts- und Umweltschutzanforderungen weltweit standardisiert und die Wettbewerbsbedingungen solcher Unternehmen im internationalen Waren- und Handelsverkehr harmonisiert. Allerdings ist zu beklagen, daß die Normenreihen dieser beiden Teilführungssysteme in ihrer Struktur nicht aufeinander abgestimmt und nicht im gebotenen Umfang kompatibel sind; sie hätten wohl besser aus einem zunächst zu entwickelnden Generic Managementsystem abgeleitet werden sollen.

Mit der Anwendung der Qualitätsmanagement- und Umweltmanagementnormen wie auch der, der Normenreihe ISO 14000 ff. zeitlich vorausgegangenen EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS)³ stehen den Unternehmen

¹ Beispielsweise: DIN EN ISO 9001, Qualitätsmanagementsysteme, Modell zur Qualitätssicherung/ Qualitätsmanagement-Darlegung in Design, Entwicklung, Produktion, Montage und Wartung (ISO 9001:1994), Berlin, 1994

² Beispielsweise: DIN EN ISO 14001, Umweltmanagementsysteme, Spezifikation mit Anleitung zur Anwendung (ISO 14001:1996), Berlin, 1996

³ EMAS: ecomanagement and audit scheme, Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, Amtsblatt EG Nr. L 168 vom 10. Juni 1993. S. 1 ff.

formalisierte Führungssysteme zur Verfügung, mit deren Hilfe sie auch die Einhaltung nationaler und EU-weit geltender ordnungsrechtlicher Verpflichtungen sicherstellen können.

Erfolgreiche Initiativen für Arbeitsschutzmanagementsysteme in einzelnen Unternehmen

Für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit stehen solche standardisierten Managementsysteme bisher nicht zur Verfügung. In den letzten Jahren wurden in der Bundesrepublik Deutschland zwar vereinzelt unternehmens- und branchenspezifische Führungssysteme entwickelt und erfolgreich praktiziert; eine allgemein anerkannte firmen-, betriebsgrößen- und branchenübergreifende und im Hinblick auf wünschenswerte Synergieeffekte an den Normenreihen ISO 9000 ff. oder ISO 14000 ff. orientierte und ausgerichtete Anleitung für die Ausgestaltung und Einführung von Managementsystemen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit fehlt bisher aber noch. Mit der vorliegenden Konzeption des „Occupational Health- and Risk-Managementsystems“ (Abkürzung OHRIS) soll diese Lücke geschlossen werden. Das hier beschriebene OHRIS wurde so aufgebaut und strukturiert, daß es im wesentlichen den Anforderungen eines künftig zu entwickelnden Generic Managementsystems entspricht.

Die Entwicklung des Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit bot sich gerade im Gefolge der ISO 14001 und des EMAS an, da sich Arbeitsschutz und Umweltschutz im Bereich der Anlagensicherheit mit großer Schnittmenge überschneiden, und die Gewährleistung der Anlagensicherheit sowohl aus der Sicht des Arbeitsschutzes wie auch aus der des Umweltschutzes relevant ist.

Definition und Ziele eines Managementsystems

Ein Managementsystem kann als ein in der Regel formalisiertes und institutionalisiertes Führungs- oder Geschäftssystem definiert werden, das der Unternehmensleitung eine optimale Führung des Unternehmens nach eigenen unternehmenspolitischen Zielsetzungen und von außen, z.B. durch das Ordnungsrecht vorgegebenen Forderungen ermöglicht und die laufende Umsetzung und konsequente Überprüfung dieser unternehmenspolitischen

und ordnungsrechtlichen Vorgaben in allen Unternehmensbereichen und Arbeitsebenen ermöglicht und gewährleistet.

Ziel des OHRIS ist es, Unternehmen so zu führen, daß der Schutz der Gesundheit der Beschäftigten und der Schutz der Anwohner von Anlagen mit erhöhtem Gefährdungspotential als unternehmenspolitische Zielsetzung gleichwertig neben und im Einklang mit den, auf die qualitäts- und ertragsorientierte Erbringung der Marktleistungen ausgerichteten Zielsetzungen steht und in allen Unternehmensbereichen und Arbeitsebenen konsequent umgesetzt wird. Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß der Gesundheitsschutz der Beschäftigten neben der Erfüllung der vorrangigen sozialen Verpflichtung und der Erfüllung der ordnungsrechtlichen Pflichten des Unternehmers natürlich auch eine ertragsorientierte Komponente durch die damit erreichbare Verringerung der Arbeitsunfähigkeitszeiten und der Dauer von Betriebsstörungen hat.

Das Arbeitsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland

Das Arbeitsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland spiegelt sich im Ordnungsrecht des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit wider; es ist ein historisch gewachsenes, in seiner dualen Ausformung international einmaliges System, basierend auf dem staatlichen Arbeitsschutzrecht, dem autonomem Recht der Unfallversicherungsträger und seiner dualen Überwachung. Dieser bereits im 19. Jahrhundert begründete Dualismus ist im wesentlichen dadurch abgerundet worden, daß die Unfallversicherungsträger mit der Novelle der Reichsversicherungsordnung von 1974 gemäß § 712 RVO, nunmehr § 17 Sozialgesetzbuch VII⁴, nicht mehr nur für den Vollzug ihrer Unfallverhütungsvorschriften zuständig sind, sondern auch Anordnungen zur Abwendung besonderer Unfall- und Gesundheitsgefahren treffen können, die sich aus dem staatlichen Arbeitsschutzrecht herleiten. Damit sind zumindest im technischen Arbeitsschutz die Aufgabenstellungen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger weitgehend deckungsgleich geworden; eine optimale Voraussetzung, um bei der Überwachung der Einhaltung des Arbeitsschutzrechts auch gemeinsam neue Wege gehen zu können.

⁴ Siebtes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Unfallversicherung vom 07.08.1996, BGBl I S. 1254 ff.

Das Arbeitsschutzrecht der Bundesrepublik Deutschland wird seit der Ermächtigung im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) durch europäische Regelungen, im wesentlichen basierend auf Artikel 118a und 100a bestimmt. Die zentrale Rechtsnorm ist das zur Umsetzung der europäischen Arbeitsschutzrahmenrichtlinie erlassene Arbeitsschutzgesetz⁵ mit seinen Folgeverordnungen, u. a. ergänzt durch das Chemikalienrecht, durch das Geräte- und Anlagensicherheitsrecht, das Arbeitsstättenrecht, das Sozialgesetzbuch VII und die Unfallverhütungsvorschriften, die im Hinblick auf Doppelregelungen einer Neuordnung und Deregulierung unterzogen werden. Die zentralen Vorgaben des Arbeitsschutzgesetzes sowie des Sozialgesetzbuchs VII sind Prävention und ständige Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

Erfolgreiche innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation

Normadressat des staatlichen Arbeitsschutzrechts und des autonomen Rechts der Unfallversicherungsträger ist der Unternehmer, der im Gefolge des Arbeitssicherheitsgesetzes (ASiG)⁶ durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte unterstützt und entlastet wird. Soweit betriebs-eigene Dienste vorhanden sind, sind die Aufgaben des ASiG auf innerbetriebliche Fachkräfte übertragen; bei den übrigen Betrieben erfolgt die Beratung und Überprüfung im Rahmen der in den Unfallverhütungsvorschriften vorgegebenen Einsatzzeiten durch die in überbetrieblichen Diensten organisierten Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte.

1995 waren in der Bundesrepublik Deutschland rund 72.000 Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte in innerbetrieblichen und überbetrieblichen sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Diensten tätig. Sinnvoll abgerundet wird dieses betriebseigene Arbeitsschutzsystem durch die nach den Unfallverhütungsvorschriften tätigen Sicherheitsbeauftragten: Rund 334.000 Sicherheitsbeauftragte wirkten 1995 im Zuständigkeitsbereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften unmittelbar vor Ort und trugen Sorge für eine optimale Umsetzung der vornehmlich technischen Arbeitsschutzvorschriften.

⁵ Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG) vom 07.08.1996, BGBl I S. 1246 ff.

⁶ Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (ASiG) vom 12.12.1973, BGBl. I S. 1885 ff.

Eine wichtige Rolle im Arbeitsschutz fällt auch den Arbeitnehmervertretungen, also den Betriebs- und Personalräten im Wege der im Betriebsverfassungs- bzw. Personalvertretungsgesetz festgelegten Beratungs-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsfunktionen zu.

Die Arbeitgeber als Normadressaten des Ordnungsrechts erfüllen die dort festgelegten Vorgaben, unterstützt durch die innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation und durch ihre Fachverbände, im Sinne eines wohlverstandenen Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in aller Regel mit Motivation und Erfolg.

Personalintensive Überprüfung und Überwachung durch Aufsichtsbehörden

Der Staat ist durch Artikel 2 des Grundgesetzes gehalten, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit am Arbeitsplatz zu gewährleisten. Diesem verfassungsrechtlichen Auftrag kommt er durch die Arbeitsschutzgesetzgebung (Umsetzung des EU-Rechts), durch die subsidiäre, autonome Rechtssetzung der Unfallversicherungsträger und im Rahmen der Zuständigkeit der Bundesländer nach Artikel 83 GG zur Ausführung der Bundesgesetze durch die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften durch die Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer nach. Letztere erfolgt allerdings in den einzelnen Bundesländern in organisatorischer und zahlenmäßiger Hinsicht in sehr unterschiedlicher Ausformung und Intensität.

Im Jahr 1995 waren in der Bundesrepublik Deutschland 4067 Gewerbeaufsichtsbeamtinnen/-beamte in der Ortsinstanz tätig. Daneben waren 163 Gewerbeärztinnen/-ärzte, die in der Regel mit hohem Zentralitätsgrad organisiert sind, in der Ortsinstanz tätig. In dieser zahlenmäßigen Ausstattung besteht ein deutliches Defizit zu Lasten des gewerbeärztlichen Dienstes.

Die staatlichen Aufsichtsbehörden beraten und überprüfen die Unternehmen branchenübergreifend in den einzelnen Betriebsgrößen im statistischen Durchschnitt etwa in folgenden Zeitintervallen:

Großbetriebe (200 und mehr Beschäftigte)	6 - 7 Monate
Mittelbetriebe (20 bis 199 Beschäftigte)	2 Jahre
Kleinbetriebe (1 bis 19 Beschäftigte)	7 - 8 Jahre
Betriebe, gesamt	5 - 6 Jahre

Abbildung 1: Turnus der Beratungs- und Überwachungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden nach Betriebsgrößen⁷

1995 haben die Arbeitsschutzbehörden in der Bundesrepublik über 391.000 Beratungen und Überprüfungen⁸ in den Betrieben durchgeführt.

Quasi subsidiär ergänzt wird die staatliche Beratung und Überwachung durch die im Rahmen des Auftrags nach § 18 SGB VII tätigen, über 3000 Aufsichtspersonen (1995) der mit einigen Ausnahmen bundesweit organisierten Unfallversicherungsträger, also der 35 gewerblichen Berufsgenossenschaften, der 20 landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und der zahlreichen Eigenunfallversicherungsträger. Neben vielfältigen, gerade auch für das Verhalten der Führungskräfte und Beschäftigten im Arbeitsschutz bedeutsamen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen haben die Unfallversicherungsträger 1995 mehr als eine Million Beratungen und Betriebsüberprüfungen durchgeführt, die allerdings und trotz der durch das Arbeitsschutzgesetz vorgegebenen Leitstellen der Bundesländer mit den Betriebsbegehungen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden wenig oder allenfalls thematisch, in der Zeitabfolge praktisch gar nicht koordiniert sind.

⁷ Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen in der Bundesrepublik Deutschland 1996 – Unfallverhütungsbericht Arbeit 1996 – Drucksache 13/9259 vom 20.11.97, S. 38.

⁸ Arbeitssicherheit '96, Unfallverhütungsbericht Arbeit, Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unfallverhütung und das Unfallgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1995, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, 1996, S. 38 ff.

Das deutsche Arbeitsschutzsystem - ein erfolgreiches, aber auch kostenintensives Arbeitsschutzsystem

Das Arbeitsschutzsystem in der Bundesrepublik Deutschland, das sich auf den Unternehmer als Normadressaten, auf die Fachkräfte nach dem ASiG, auf Sicherheitsbeauftragte, auf die Arbeitnehmervertretungen, auf die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die technischen Aufsichtsdienste der Unfallversicherungsträger stützt, hat auch im internationalen Vergleich große Erfolge erzielt, die in einem hohen technischen Sicherheitsniveau und in einer sicherheitstechnisch und ergonomisch gut gestalteten Arbeitsumwelt zum Ausdruck kommen.

Arbeitsunfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen verursachen gleichwohl einen erheblichen finanziellen Aufwand an Entschädigungsleistungen und betrieblichen Verlusten. So haben die gewerblichen Unfallversicherungsträger 1995 13,86 Mrd. DM Entschädigungsleistungen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten⁹ aufgebracht. Legt man darüber hinaus zugrunde, daß derzeit etwa ein Viertel der Arbeitsunfähigkeitszeiten (AU-Tage) in Betrieben und Verwaltungen durch ungünstige Arbeitsbedingungen verursacht werden¹⁰, erhöht sich der o.g. Betrag um weitere 17,4 Milliarden DM für Lohnfortzahlungen auf insgesamt 31,3 Milliarden DM Entschädigungsleistungen.

Hierbei handelt es sich nur um die direkten Folgekosten von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen; die indirekten Kosten, verursacht durch Betriebsstörungen, Produktionsausfälle, Nichterbringung von Dienstleistungen etc. lassen sich nicht zahlenmäßig belegen, da sich die dadurch verursachten Folgekosten nur schwer abschätzen und die Vorteile eines nicht durch Unfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen gestörten Betriebs nicht genau quantifizieren lassen.

Die nachstehende Übersicht vermittelt einen Überblick über die durch Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Erkrankungen seit 1990 verursachten direkten Folgekosten im gewerblichen Bereich:

⁹ Aufwendungen der gewerblichen Unfallversicherungsträger für Heilbehandlung, Berufshilfe, Renten, Beihilfen, Abfindungen, Unterbringung in Heimen, Erstattungen und Sterbegeld (ohne Verwaltungskosten); Quelle: Geschäfts- u. Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften, 1995, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, St. Augustin

¹⁰ Kiesau, G., Europa: Sicherheit und Gesundheitsschutz rechnen sich, Sicher ist sicher, 9/97, S. 423 ff.

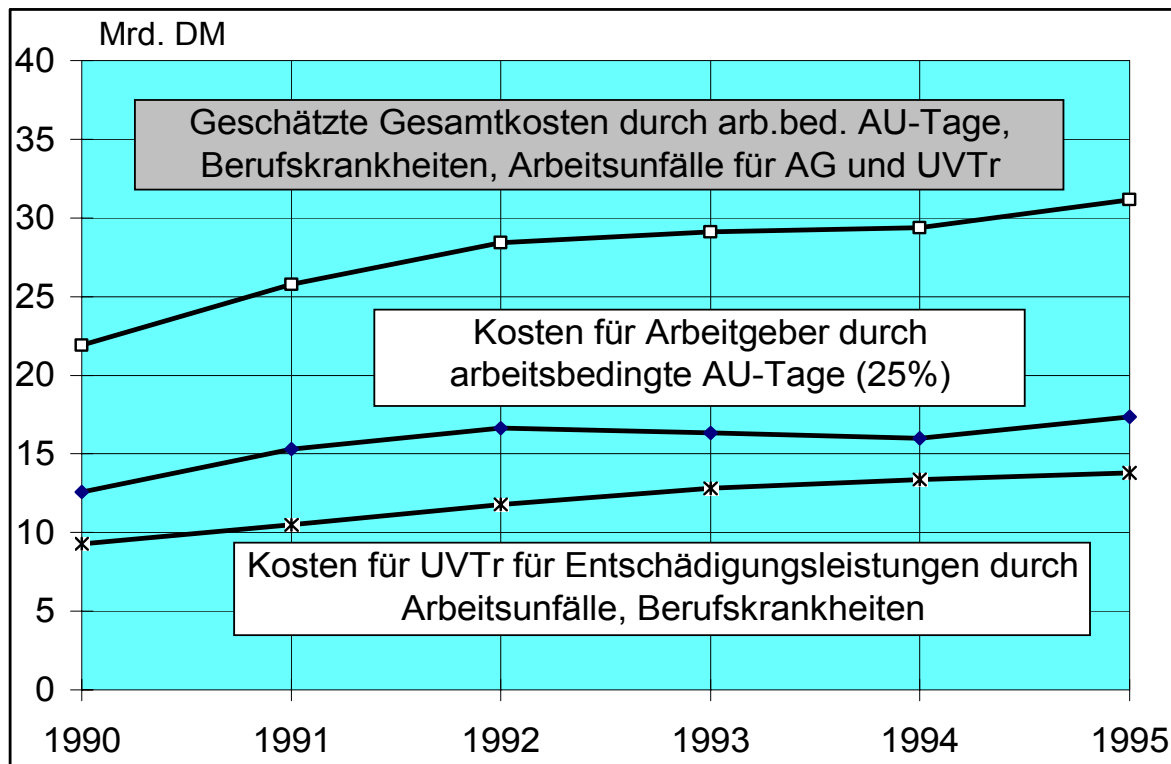


Abbildung 2: Geschätzte Kosten für arbeitsbedingte Arbeitsunfähigkeitstage, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten im gewerblichen Bereich 1990 - 1995 (ohne individuelle Folgekosten für den einzelnen Geschädigten)

Zu den oben ermittelten direkten Folgekosten von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen kommen noch die Personalkosten der Fachkräfte nach dem Arbeitssicherheitsgesetz und der Aufsichtsdiene, die sich - bei den Aufsichtsdiene nach Laufbahnen errechnet, ohne Berücksichtigung der damit verbundenen Sachkosten - in ihrer Größenordnung etwa wie folgt darstellen:

Innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation	2,51 Mrd. DM ¹¹
Staatliche Arbeitsschutzbehörden	0,56 Mrd. DM
Gewerbliche Unfallversicherungsträger	0,61 Mrd. DM
Gesamtpersonalkosten Arbeitsschutzorganisation und Aufsicht	3,68 Mrd. DM

Abbildung 3: Kosten der innerbetrieblichen und überbetrieblichen Aufsicht 1995

¹¹ Eigene Berechnung

Daraus ergeben sich für das Arbeitsschutzsystem in der Bundesrepublik Deutschland für 1995 Kosten für Entschädigungsleistungen, für arbeitsbedingte AU-Tage, für die inner- und überbetriebliche Arbeitsschutzorganisation und die Aufsichtsdienste in Höhe von etwa 34,9 Mrd. DM. Davon schlagen die Aufsichtsdienste mit etwa 3,4 Prozent zu Buche. Deren Sach- und Verwaltungskosten sind dabei nicht berücksichtigt.

Das Arbeitsschutzsystem stößt an seine Grenzen

Das Arbeitsschutzsystem in der Bundesrepublik Deutschland hat sich als erfolgreich bewährt. Das kommt u.a. dadurch zum Ausdruck, daß von 1976 (nach dem Wirksamwerden des ASiG) bis 1996 die Unfallhäufigkeit, also die Zahl der Unfälle je 1000 Vollarbeiter und Jahr von rund 75 auf 43, also um mehr als 40 Prozent gesenkt werden konnte. Nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung im einzelnen auf.

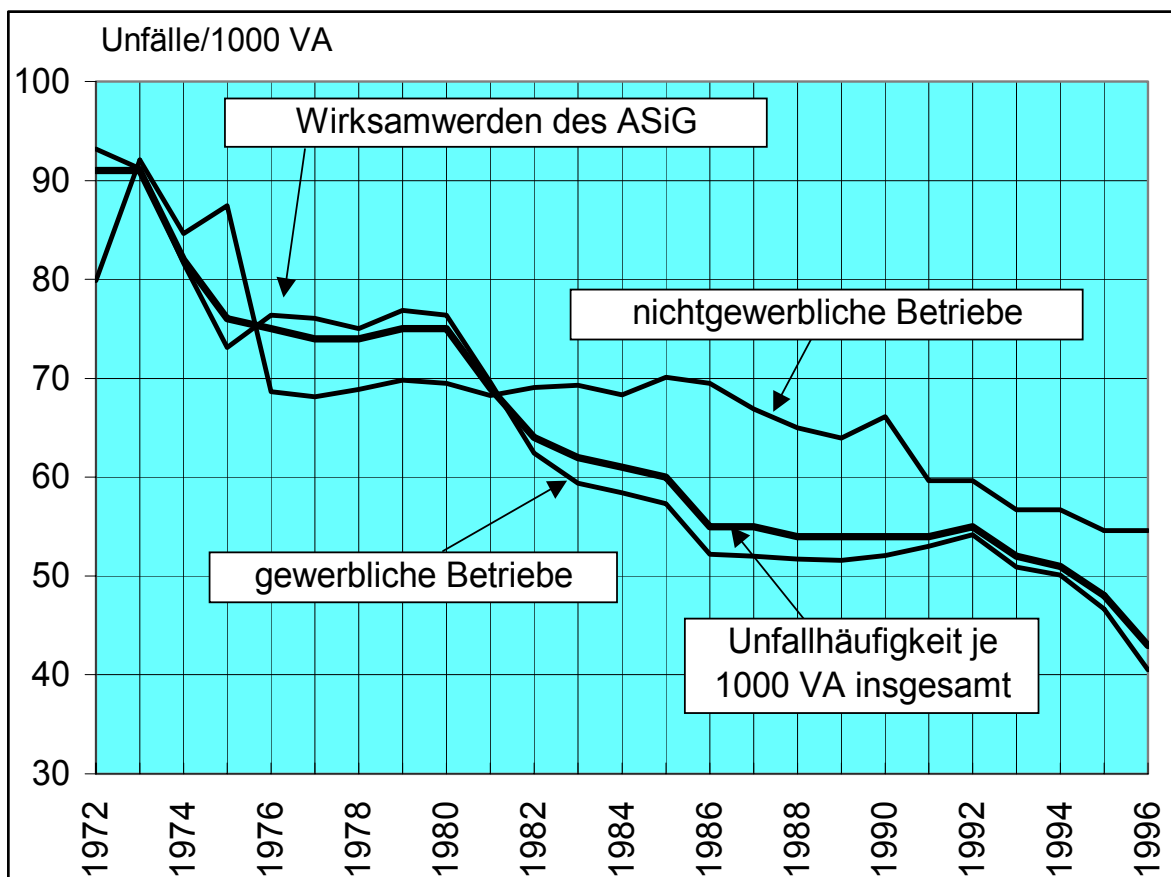


Abbildung 4: Entwicklung Arbeitsunfälle je 1000 VA 1972 - 1996 (ohne Wegeunfälle)

Zu dieser deutlichen und kontinuierlichen Abnahme der Unfallhäufigkeit haben neben den verbesserten Voraussetzungen durch Automation und durch erhöhte Geräte- und Anlagensicherheit auch und gerade die aufgrund des Arbeitssicherheitsgesetzes tätigen Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte sowie die Sicherheitsbeauftragten und Betriebsvertretungen beigetragen. Allerdings muß auch gesehen werden, daß die seit Wirksamwerden des ASiG etwa seit 1975 einsetzende, zunächst erhebliche jährliche Abnahme der Unfallquoten von 1986 bis 1992 immer geringer wurde und erst seit 1992 weiter zurück ging; hier dürfte jedoch die Arbeitsmarktentwicklung im Hinblick auf die Meldepflichtigkeit der Unfälle - erst bei mehr als drei Tagen Arbeitsunfähigkeit ist ein Unfall meldepflichtig - nicht ohne Einfluß gewesen sein.

Ungeachtet dessen liegt die durchschnittliche Unfallhäufigkeit immer noch bei 45 Unfällen pro 1000 Vollarbeiter und Jahr, ein Wert, der zwar gegenüber dem Vergleichswert von 1972 von über 90 Unfällen pro 1000 Vollarbeiter und Jahr als großer Erfolg des Arbeitsschutzsystems zu bewerten ist, der aber dem Präventionsgedanken des Arbeitsschutzgesetzes wohl noch nicht im gebotenen Umfang Rechnung trägt. Dies bestätigen auch die Unfallhäufigkeiten einzelner Branchen, die im Jahr 1995 beispielsweise in der Holzverarbeitenden Industrie noch bei 87 Unfällen pro 1000 Vollarbeiter und im Tiefbaubereich noch bei 107 Unfällen pro 1000 Vollarbeiter liegen. Die für die Quoten meldepflichtiger, nicht tödlicher Arbeitsunfälle beschriebene und möglicherweise arbeitsmarktbeeinflusste Abnahme seit 1992 kann bei den tödlichen Unfällen nicht beobachtet werden. Aus dem Verlauf der Unfallquote tödlicher Unfälle zeigt sich noch deutlicher, daß die Quoten im Gefolge des ASiG ab 1974 deutlich abnehmen, sich seit 1986 aber asymptotisch einem Grenzwert nähern, der mit dem herkömmlichen Arbeitsschutzsystem offensichtlich nicht mehr so nachhaltig beeinflußt werden kann, wie dies im Hinblick auf den Präventionsgedanken im Arbeitsschutz geboten ist. Die nachstehende Übersicht zeigt diese Entwicklung bei den tödlichen Arbeitsunfällen auf.

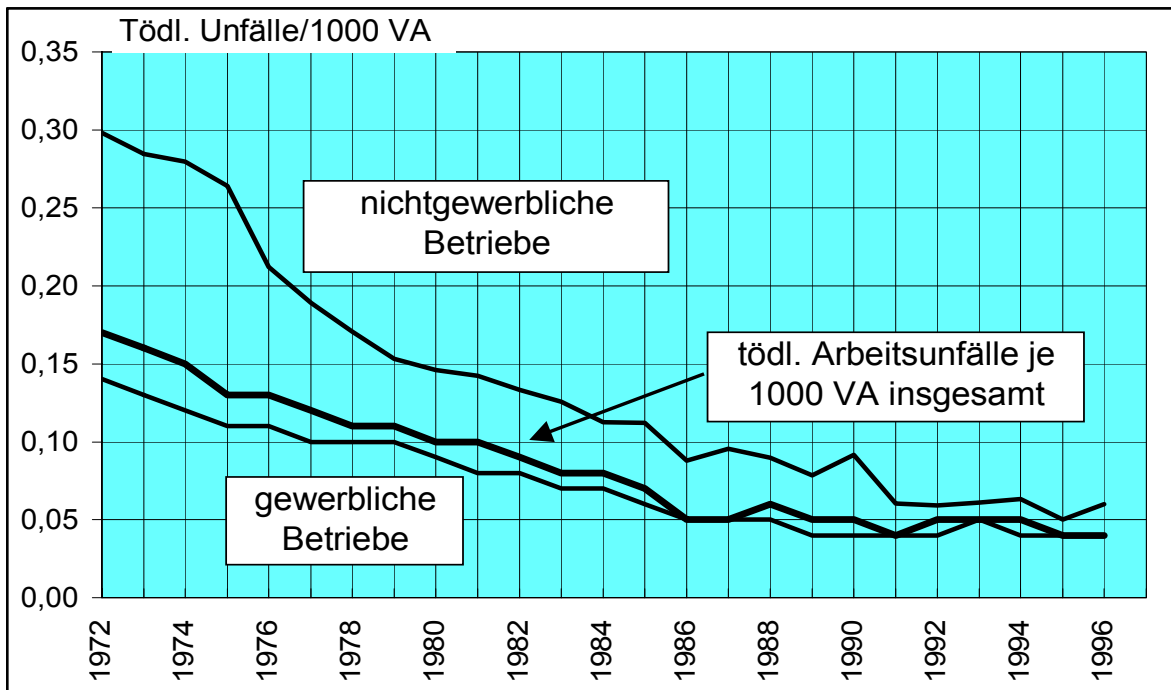


Abbildung 5: Entwicklung tödliche Arbeitsunfälle je 1000 VA 1972 - 1996 (ohne Wegeunfälle)

Ein anderes, auch negatives Bild zeigt sich bei den Berufskrankheiten. Hier ist, wie aus nachstehender Darstellung ersichtlich, seit Mitte der 80-er Jahre eine deutlich ansteigende Tendenz erkennbar.

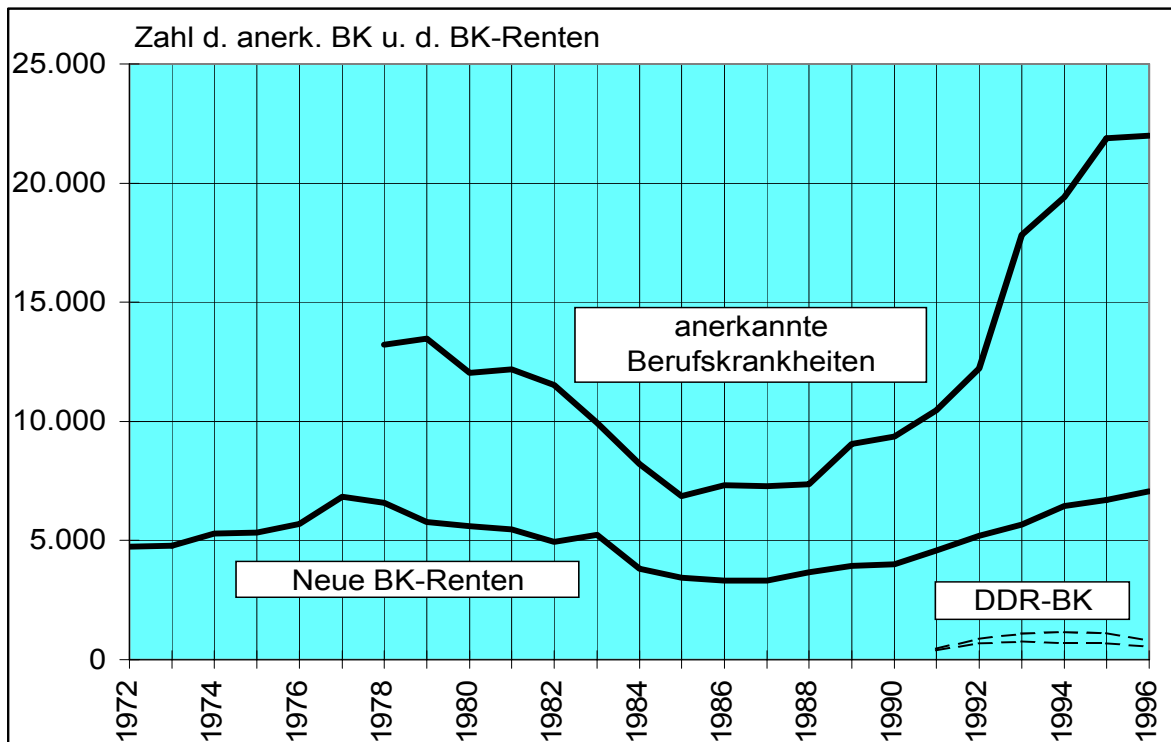


Abbildung 6: Entwicklung der Berufskrankheiten 1972 - 1996 (gewerblicher Bereich)

Wenn hier auch eine Reihe nachhaltiger Einflüsse wie erhöhtes Gesundheitsbewußtsein, lange Latenzzeiten und daraus resultierende Spätschäden einzurechnen sind, so muß der Verlauf - insbesondere wenn man den zahlenmäßigen Verlauf einzelner Berufskrankheiten mit einbezieht - aus der Sicht eines verantwortungsvollen Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz als nicht zufriedenstellend bezeichnet werden.

Die geringer werdende Abnahme der Unfallquoten, insbesondere bei den tödlichen Unfällen, und der nachhaltige Anstieg der Berufskrankheiten lassen vermuten, daß das an sich erfolgreiche Arbeitsschutzsystem in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch dessen ordnungsrechtliche Überprüfung und Überwachung in ihrer Effizienz an gewisse Grenzen stößt. Diese Grenzen können wohl auch durch eine Ausweitung der Aufsichtstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden kaum durchbrochen werden.

Eine Ausweitung der Aufsichtsdienste könnte zwar für die gewerbeärztlichen Dienste ins Auge gefaßt werden; hier könnte durch einen moderaten personellen Ausbau über die bisher tätigen 163 Gewerbeärztinnen/-ärzte hinaus und durch eine verbesserte Organisation in Gestalt von gewerbeärztlichen Diensten, die in die Gewerbeaufsichtsämter integriert sind, sicher eine weitere Verbesserung der medizinischen Prävention im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes erreicht werden. Eine generelle Ausweitung der Aufsichtsdienste stößt aber bei einer Staatsquote von ca. 49 % (1997) und einem daraus resultierenden und in einzelnen Bundesländern schon eingeleiteten Stellenabbau bei den Arbeitsschutzbehörden schon an natürliche und auch im internationalen Vergleich berechnete Grenzen.

Technische Unfallursachen treten zurück, Organisations- und Verhaltensmängel in den Vordergrund

Aber auch andere Gründe sprechen dafür, daß eine Ausweitung vornehmlich der technischen Aufsichtsdienste und ihrer Aufsichtstätigkeit nicht in jedem Fall zu einer weiteren nachhaltigen Verbesserung der Situation im Arbeitsschutz führt. Die Analyse der Unfallursachen zeigt nämlich, daß die technischen Unfallursachen abnehmen und an ihre Stelle verstärkt Unfallursachen treten, die in der Organisation eines Unternehmens und im Verhalten der Beschäftigten und der Führungskräfte begründet sind. Auch eine Studie des britischen Health & Safety Executive (HSE) über „Erfolg-

reiches Arbeitsschutz-Management“¹² unterstützt diese Erkenntnis; sie führt dazu im einzelnen aus:

„Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle treten in den seltensten Fällen zufällig auf. Normalerweise entstehen sie aufgrund einer mangelhaften (innerbetrieblichen, Anm. d. Verf.) Kontrolle und haben vielfältige Ursachen. Obwohl menschliches oder technisches Versagen die unmittelbare Ursache für solche Ereignisse sein können, ergeben sie sich in der Regel aus organisatorischem Versagen und fallen damit in den Verantwortungsbereich der Organisationsleitung. Erfolgreiche Strategien legen den absoluten Schwerpunkt auf effektive Kontrolle nicht nur der Mitarbeiter sondern auch der Technik. Mit diesen Strategien sollen die Stärken der Mitarbeiter genutzt und die Folgen menschlicher Leistungsgrenzen und Fehlerbarkeiten durch die Art und Weise, in der die Organisation strukturiert und Arbeitsplätze und Systeme gestaltet sind, auf ein Minimum reduziert werden.“¹³

Ein nachhaltiger Einfluß auf organisatorische Regelungen, vor allem auf Verhaltensursachen, kann aber durch die Aufsichtsdienste nicht immer und nicht ohne weiteres erreicht werden: Ihre Überprüfungs- und Überwachungsmaßnahmen erstrecken sich traditionell und schwerpunktmäßig auf die Ermittlung und Beseitigung technischer Unfall- und Krankheitsursachen, beziehen organisatorische und verhaltenstechnische Ursachen selbstverständlich mit ein, können jedoch insoweit, auch im Hinblick auf den Überprüfungsturnus nicht immer eine nachhaltige Wirkung erzielen; eine nachhaltige Wirkung, die wohl besser und effizienter durch eine weiterentwickelte innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation erreicht werden kann.

Grenzen des Arbeitsschutzsystems in Deutschland sind aber auch - und nicht unerheblich - dadurch vorgegeben, daß die Fachkräfte für Arbeitssicherheit in der Regel aus einer Stabsfunktion heraus den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bei den Führungskräften in der Linienfunktion und damit auch gegen die von den Linienfunktionen als Unternehmensziel vorrangig zu erbringenden Marktleistungen, durchsetzen müssen. Diese Grenzen können nur dadurch durchbrochen werden, daß Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit neben den anderen, auf Erbringung der Marktleistungen

¹² Health and Safety Executive, Successful health and safety management, HS(G)-Reihe, Band 65, London, 2. Auflage, 1992

¹³ Aus: Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit e.V. (Hrsg.), Bericht der Kommission Arbeitsschutz und Normung: KAN-Bericht 11, HSE: Erfolgreiches Arbeitsschutzmanagement, Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle, Sankt Augustin, 1997, Seite 201 ff.

orientierten Unternehmensziele als gleichwertiges Ziel durch die Unternehmensleitung vorgegeben werden.

Arbeitsschutz als unternehmenspolitische Zielsetzung

Das optimale Instrument dafür ist die Einführung und Anwendung eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit: Im Rahmen eines solchen Managementsystems werden der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und die Anlagensicherheit zur unternehmenspolitischen Zielsetzung erklärt, die gleichwertig neben den anderen Unternehmenszielen steht. Damit wird die Erfüllung des staatlichen Arbeitsschutzrechts und des autonomen Arbeitsschutzrechts der Unfallversicherungsträger nicht mehr ausschließlich und vorrangig als *Verpflichtung des Unternehmers als Normadressat* sondern als Mittel zur Erreichung des unternehmenspolitischen Zieles „Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ verstanden.

Auf der Grundlage eines solchen Managementsystems kann auf die Organisation und auf das Verhalten der Führungskräfte und der Beschäftigten besser Einfluß genommen und der mit dem ASiG 1974 durch den Einsatz der Fachkräfte für Arbeitssicherheit begonnene Weg, nämlich der einer *kontinuierlichen innerbetrieblichen* Überprüfung und Überwachung der Einhaltung des Vorschriften- und Regelwerks, konsequent fortgesetzt werden. Und zwar mit der Maßgabe fortgesetzt werden, daß alle Führungskräfte und Beschäftigten, vor allem in den Linienfunktionen, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zur Einhaltung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz und damit zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und der Anlagensicherheit als unternehmenspolitisches Ziel verpflichtet werden und die Erfüllung dieser Pflichten durch innerbetriebliche systemische Überprüfung und Überwachung in Gestalt regelmäßiger interner Audits (Complianceaudits) überprüft wird.

In der nachstehenden Übersicht werden der neue Weg und die neue Philosophie im Arbeitsschutz verdeutlicht.

Alter Weg

Unternehmer

erfüllt als verpflichteter Normadressat das Vorschriften- und Regelwerk; die Erfüllung des Ordnungsrechts wird durch Detailprüfungen der Aufsichtsbehörde in einem langjährigen Turnus sowie durch Auflagen, Verfügungen, Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und Anzeige von Straftaten durchgesetzt und im Einzelfall erzwungen.

Neuer Weg

Unternehmer

- legt als Normadressat des Arbeitsschutzrechts den Gesundheitsschutz der Beschäftigten und die Arbeits- und Anlagensicherheit *als (gleichwertiges) Unternehmensziel* fest,

Beispiel: „in unserem krisensicheren Unternehmen werden qualitativ hochwertige Produkte/Dienstleistungen mit entsprechendem Ertrag auf ergonomisch gut gestalteten Arbeitsplätzen ohne Unfälle, Berufskrankheiten und sonstigen arbeitsbedingten Erkrankungen erzeugt/erbracht“

- setzt diese unternehmenspolitische Willenserklärung in allen Unternehmens- und Arbeitsbereichen um,
- erfüllt als Normadressat *freiwillig* das Vorschriften- und Regelwerk als Instrument zur Erreichung des unternehmenspolitischen Zieles,
- überprüft *eigenverantwortlich* im Wege einer „*self responsible care*“ laufend die Einhaltung des Vorschriften- und Regelwerks, stellt Mängel ab und dokumentiert die Überprüfung.

Die Aufsichtsbehörde überwacht das betriebliche Arbeitsschutzsystem und die Erfüllung des Ordnungsrechts durch Überprüfung der betrieblichen Dokumentation. Durchsetzung des Ordnungsrechts durch Verfügungen, Ahndungen i. d. R. nicht erforderlich.

Abbildung 7: Neue Philosophie im Arbeitsschutz und in der Anlagensicherheit

Der Gesundheitsschutz der Beschäftigten und Anwohner wird damit zum Bestandteil der Unternehmenskultur (vgl. Abschnitt C S. 82). Auf der Grundlage der darin zum Ausdruck kommenden sozialen Verpflichtung des Unternehmens gegenüber seinen Beschäftigten entwickelt sich auch eine verbesserte Identifikation der Beschäftigten mit dem Unternehmen und seinen auf Produktion, Dienstleistung und Qualität ausgerichteten wirtschaftlichen, qualitativen Zielen; diese Identifikation kommt in verbes-

serter Motivation, Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter zum Ausdruck.

System- und Complianceaudits: Instrumente des betrieblichen Arbeitsschutzmanagementsystems

Im Rahmen des hier entwickelten OHRIS führen die Betriebe im Sinne der „self responsible care“ in regelmäßigen Zeitabständen (vgl. S. 66) freiwillige, interne Einzelprüfungen, sog. Complianceaudits durch. Unter einem Complianceaudit ist dabei eine systematische und dokumentierte Untersuchung und Überprüfung eines Betriebes, Betriebsteiles oder eines Arbeitsbereiches zu verstehen, um betriebliche Abweichungen von den Vorgaben des Vorschriften- und Regelwerks, also des Ordnungsrechts oder von einem, von den Behörden oder von der obersten Leitung eines Unternehmens festgelegten Sollzustand zu ermitteln und diese durch entsprechende Maßnahmen abzustellen. Die Untersuchungsergebnisse werden dokumentiert und der obersten Leitung des Unternehmens vorgelegt (vgl. S. 47).

Ebenso wie die Einhaltung des Vorschriften- und Regelwerks durch interne Complianceaudits überprüft wird, wird auch die Funktionsfähigkeit des Arbeitsschutzmanagementsystems durch interne, sog. Systemaudits, die die Arbeitsschutzpolitik und ihre Umsetzung, den organisatorischen Aufbau und die organisatorischen Abläufe des Arbeitsschutzsystems und das Verhalten der Beschäftigten und Führungskräfte reflektieren, geprüft, analysiert, dokumentiert, korrigiert und an die oberste Leitung berichtet.

Im Gefolge eines solchen Arbeitsschutzmanagementsystems fällt den Fachkräften für Arbeitssicherheit und den Betriebsärzten eine deutlich erweiterte Aufgabenstellung zu; nämlich nicht nur die Beratung der Linienfunktionen in allen Fragen des technischen und medizinischen Arbeitsschutzes und der Einhaltung des Vorschriften- und Regelwerks, sondern auch die Beratung und Unterstützung in allen aufbau- und ablauforganisatorischen Fragen eines Managementsystems und bei der Durchführung der Compliance- und Systemaudits und der daraus abgeleiteten Maßnahmen.

Arbeitsschutzmanagementsysteme – Möglichkeiten zur Substitution im Ordnungsrecht

Die Einführung des OHRIS ist freiwillig; gleichwohl soll das OHRIS einen Anreiz zu seiner Anwendung geben und zwar mit der Maßgabe, daß damit

ordnungsrechtliche Instrumente des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit substituiert werden können.

Wenn das OHRIS jedoch ordnungsrechtliche Instrumente, wie behördliche Überwachung und behördliche Einzelprüfungen in den Arbeitsebenen sowie Berichtspflichten im noch zu definierenden Umfang ersetzen soll, muß es gleichwertig, („funktional äquivalent“) sein, d.h. es muß

- die *gleiche Zielsetzung* und
- die *gleiche Wirksamkeit*

wie die ordnungsrechtlichen Instrumente entfalten.

Die Anwendung des OHRIS und die ordnungsrechtlichen Instrumente unterscheiden sich zwar in ihrem Steuerungsmechanismus, nicht aber in ihrer *Zielsetzung*: diese ist identisch; sie wird durch Zweck und Inhalt der ordnungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt und daraus abgeleitet. Bei der Frage, ob das OHRIS mindestens die gleiche (*Steuerungs*)*Wirksamkeit* hat, ist davon auszugehen, daß der *Steuerungsmechanismus* einer systemkonformen, kontinuierlichen Überprüfung und Überwachung im Rahmen des OHRIS, der Dokumentation dieser Überwachung und der veranlaßten Maßnahmen in der Regel eine *höhere Wirksamkeit* als die, nur in längeren Zeitabständen durchgeführten ordnungsrechtlichen Überprüfungen und die damit verbundenen Auflagen und Berichtspflichten entfaltet.

Grundsätzlich kann also davon ausgegangen werden, daß bei fachkundiger und konsequenter Anwendung des OHRIS in jedem Fall eine funktionale Äquivalenz im Vergleich zu den behördlichen ordnungsrechtlichen Überprüfungen gegeben ist. Im (betrieblichen) Einzelfall wird jedoch bei der Einführung des OHRIS zunächst immer eine detaillierte Absprache der Substitutionsmöglichkeiten und, darauf aufbauend, eine prognostische Vorhersage der Wirksamkeit des OHRIS sowie eine später durchzuführende *Systemprüfung* dahingehend erforderlich sein, ob der Betrieb das OHRIS konsequent und ohne Abstriche anwendet und damit die funktionale Äquivalenz erreicht wird.

Mit der Einführung und systemkonformen Anwendung des OHRIS kann also der Unternehmer als Normadressat seine ordnungsrechtlichen Verpflichtungen eigenverantwortlich im Wege der „self responsible care“, freiwillig und ohne Zwang und damit in optimaler Weise erfüllen. Unter der Voraussetzung einer „funktionalen Äquivalenz“, d.h. der Gleichwertigkeit der Zielsetzung und der Wirksamkeit der freiwilligen, im Rahmen eines Managementsystems erbrachten betrieblichen Eigenüberprüfung

durch System- und Complianceaudits und der hoheitlichen Überprüfung und Überwachung, kann eine rechtlich einwandfreie Entlastung der Betriebe und der Behörden von behördlichen Einzelüberprüfungen und von Berichtspflichten im Sinne einer wohlverstandenen Deregulierung eröffnet werden. Die künftige Überprüfung der Unternehmen durch die Aufsichtsbehörden kann dann durch eine Prüfung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsschutzmanagementsystems und der betrieblichen Dokumentationen der Audits erfolgen. Die nachstehende Abbildung 8 zeigt die Zusammenhänge im Einzelnen auf.

Eine solche „Substitution im Ordnungsrecht“ des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit ist auch im Sinne des im Auftrag der Bundesregierung erstellten Gutachtens des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“¹⁴.

Die Grundsatzentscheidung über die Substitutionsmöglichkeiten im Ordnungsrecht durch Arbeitsschutzmanagementsysteme muß in den einzelnen Bundesländern getroffen werden. Eine überregionale, länderübergreifende und in ihrem Inhalt gleichartige (Gleichbehandlung) Substitution im Ordnungsrecht wird erst dann möglich sein, wenn das substituierende Arbeitsschutzmanagementsystem und sein Dokumentationssystem auf einer einheitlichen, möglichst EU-weit harmonisierten gesetzlichen oder sonst überregional verbindlichen Grundlage (guidelines, Norm) basiert.

Einsparpotentiale durch Arbeitsschutzmanagementsysteme

Der Weg, durch ein themenorientiertes Führungssystem den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit zu verbessern, ist erfolgversprechend; dies zeigen die Erfahrungen der Unternehmen, die bereits ein Arbeitsschutzmanagementsystem, in der Regel als integriertes Managementsystem mit Qualitätssicherung und/oder Umweltschutz eingeführt haben und damit die Häufigkeit von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten auf Werte abgesenkt haben, die deutlich unter den branchenspezifischen Werten liegen: Die Unfallhäufigkeiten in diesen Unternehmen liegen im statistischen Durchschnitt unter einer Quote von 10 Arbeitsunfällen je 1000 Vollarbeitnehmer und somit um mehr als 30 Arbeitsunfälle je 1000 Vollarbeitnehmer unter dem Durchschnitt des Jahres 1996.

¹⁴ Vgl. Beschluß des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ vom 29.11.1996 zur „Stärkung der privaten Eigenverantwortung: Öko-Audit und Möglichkeiten der Übertragbarkeit außerhalb des Umweltbereichs“, Bundesanzeiger Nr. 29a vom 12.02.1997, S. 13 ff.

Aus den Differenzen zum statistischen Durchschnitt lassen sich einzel- und volkswirtschaftliche Einsparpotentiale durch Arbeitsschutzmanagementsysteme ableiten und belegen. Diese Einsparpotentiale ergeben sich aber nicht nur aus einem deutlichen Rückgang der durch Unfälle und Berufskrankheiten bedingten Arbeitsunfähigkeitstage und Entschädigungsleistungen, sondern auch durch eine Minimierung sonstiger arbeitsbedingter Erkrankungen und der sich daraus ergebenden Fehlzeiten. Legt man zugrunde, daß derzeit etwa ein Viertel der Arbeitsunfähigkeitszeiten durch ungünstige Arbeitsbedingungen verursacht wird¹⁵, und diese durch ein Arbeitsschutzmanagementsystem nachhaltig und kontinuierlich verbessert werden können, so wird deutlich, daß sich eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen im weitesten Sinne unmittelbar und positiv auf die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens auswirkt.

Einsparpotentiale ergeben sich auch durch Vermeidung der durch Arbeitsunfähigkeitszeiten ausgelösten Betriebsstörungen und Stillstandszeiten von Maschinen und Anlagen, die zu Produktionsausfällen und nicht termingerechter Erfüllung von Produktionen und Dienstleistungen führen. Die damit verbundenen Kosten lassen sich nicht allgemein quantifizieren, können aber die direkten Kosten von arbeitsbedingten Erkrankungen am Arbeitsplatz um ein Mehrfaches übersteigen.

Durch Arbeitsschutzmanagementsysteme optimierter Arbeitsschutz kann sich schließlich auch noch in Prämiennachlässen der gesetzlichen Unfallversicherungen und der privaten Risikoversicherungen niederschlagen.

¹⁵ Kiesau, G., a.a.O.

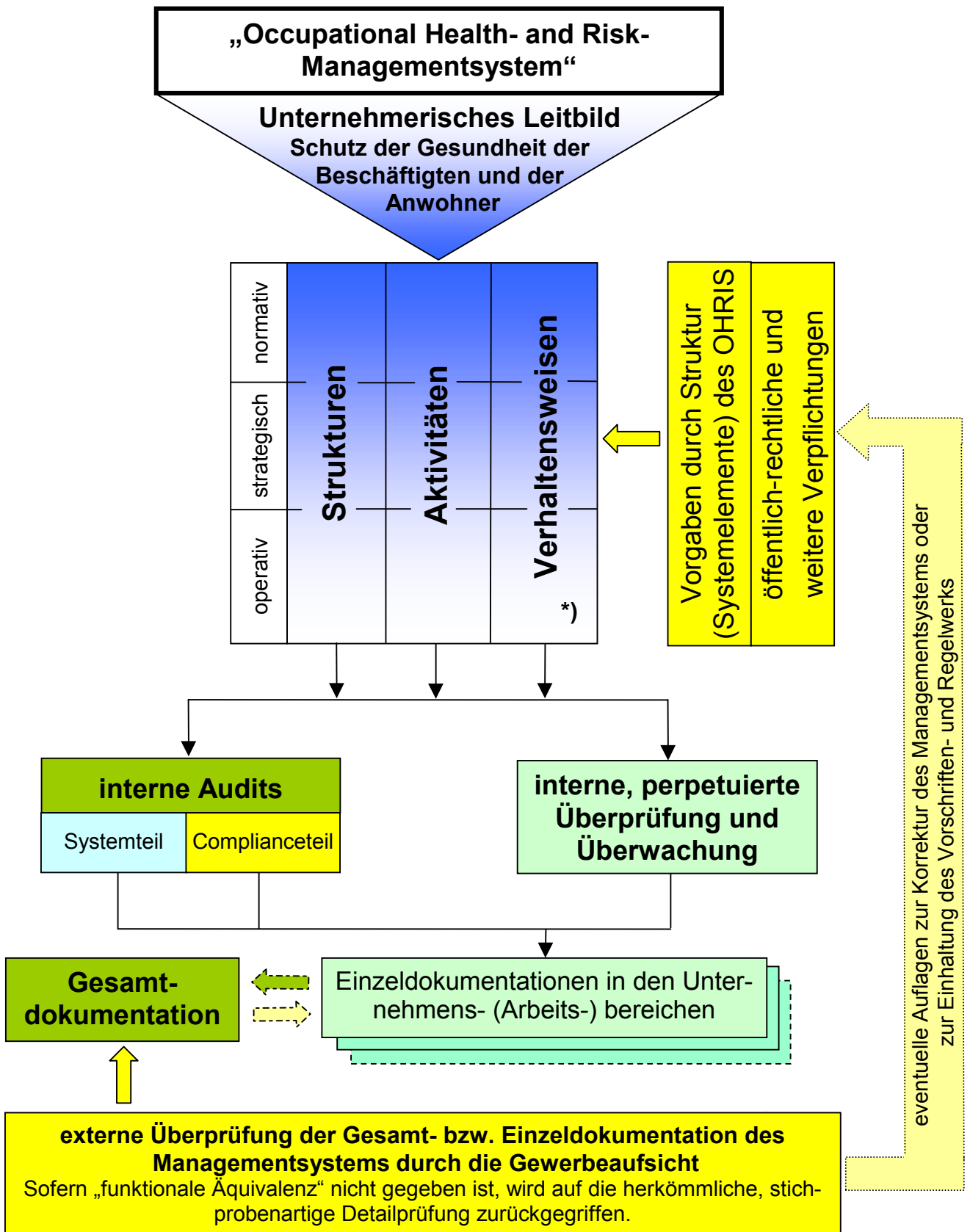


Abbildung 8: Substitution behördlicher Detailprüfungen bei funktionaler Äquivalenz, Modell Bayern

*) Vgl. Abschnitt C „Struktur, Handlungsfelder und Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems“

Die Vorteile des Arbeitsschutzmanagementsystems auf einen Blick

Gutes Arbeitsschutzmanagement bewirkt den optimalen Einsatz aller verfügbaren Ressourcen: Es schützt die Gesundheit der Beschäftigten und der Anwohner, steigert die Motivation der Beschäftigten zu gesundheitsbewußtem und sicherheitsgerechtem Handeln und ihre Leistungsbereitschaft, führt zu einer höheren wirtschaftlichen Leistung des Unternehmens und schafft sichere Arbeitsplätze. Die Einführung eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit erfordert zwar kurzfristig einen erhöhten Personal- und Sachaufwand, trägt aber mittel- und langfristig direkt und nachhaltig zur Senkung der Lohnneben- und Fertigungsgemeinkosten und zu einer optimierten Erbringung von Produktions- und Dienstleistungen bei.

Notwendigkeit und Effizienz von Managementsystemen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit werden zwar zum Teil immer noch kontrovers diskutiert; die Meinungsbildung kommt jedoch unter Fachleuten immer mehr zu dem Ergebnis, daß solche Arbeitsschutzführungssysteme im Sinne einer „self responsible care“ der Unternehmen durch die perpetuierte Überprüfung und Überwachung des ordnungsrechtlichen und des unternehmensspezifischen Vorschriften- und Regelwerks und durch ergänzende Systemaudits eine nachhaltige, weitere Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit erbringen können. Anerkannt wird auch, daß damit ein wertvoller Beitrag zur einzel- und volkswirtschaftlichen Entwicklung, zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit zur Sicherung des Standortes Deutschland und nicht zuletzt auch zu einer Entlastung der Behörden im Sinne eines „schlanken Staates“ geleistet werden kann. Im Rahmen solcher Führungssysteme wird auch die Tätigkeit der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und der Betriebsärzte und die Beteiligung und Mitwirkung der Arbeitnehmervertretungen im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes¹⁶ und des Personalvertretungsgesetzes¹⁷ optimiert.

¹⁶ Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerfG) vom 15.01.1972, BGBl I S. 13 ff.

¹⁷ Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) vom 15.03.1974 BGBl I S. 693 ff.; ausgeführt in Gesetzen der einzelnen Bundesländer

Internationale Initiativen zur Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen

Die Einführung von Managementsystemen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit wird auch aus internationaler Sicht befürwortet. Dies dokumentieren Normvorschläge der Normungsinstitute Standards Australia (SAA)/Standards New Zealand (SNZ), British Standards Institution (BSI), National Standards Authority of Ireland (NSAI), Norges Standardiseringsforbund (NSF) und Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

Diese Normvorschläge müssen im Hinblick auf die gesellschaftspolitische Bewertung des Arbeitsschutzes und im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit der Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen positiv bewertet werden, wenngleich der Ausformung und den Inhalten der Normenvorschläge aus der Sicht des deutschen Arbeitsschutzsystems nicht in allen Punkten zugestimmt werden kann. Die Normvorschläge, in Sonderheit die Britische Norm BS 8800 „Occupational Health and Safety Management Systems“ und der spanische Normenentwurf, den AENOR im Februar 1997 bei CEN als nicht mandatiertes Normungsantrag unter dem Titel „Safety and health management at work places“ gestellt hat, wurden im Rahmen der Entwicklung des OHRIS sorgfältig analysiert. Soweit die Spiegelung an den Systemelementen des OHRIS in Teilbereichen Verbesserungsmöglichkeiten ergab, wurde das OHRIS insoweit modifiziert und ergänzt.

Europäische „Guidelines“ für Arbeitsschutzmanagementsysteme

Auch der Beratende Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz der EU-Kommission beschäftigt sich derzeit intensiv mit Arbeitsschutzmanagementsystemen und beabsichtigt, als nichtlegislative Maßnahme europäische „Guidelines für Managementsysteme für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit“ auf der Grundlage nationaler Vorschläge und Anleitungen für Führungssysteme zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz festzulegen¹⁸. Das OHRIS soll hierfür einen grundlegenden Beitrag leisten.

¹⁸ Europäische Kommission, Occupational Health and Safety Management System (Doc. 0871/97 EN), Dokument zu Managementsystemen im Arbeitsschutz und Mandatsentwurf als Beratungsgrundlage zur 55. Vollsit-

Die EU-Kommission bestätigt die hier vertretene Auffassung über die Notwendigkeit und wirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen und begründet ihre Maßnahmen u.a. wie folgt¹⁹:

„Von den 160 Millionen Arbeitnehmern in der Gemeinschaft erleiden jedes Jahr 10 Millionen leichte oder schwere Unfälle am Arbeitsplatz oder ziehen sich eine Berufskrankheit zu; 8000 Menschen kommen zu Tode. Studien haben gezeigt, daß Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten oft auf Organisationsmängel zurückzuführen sind. Eine gute Organisation setzt die optimale Nutzung der verfügbaren Ressourcen voraus, hierfür wiederum ist ein sicherer Arbeitsplatz Bedingung, der zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer beiträgt, ihre Arbeitsmoral und Motivation stärkt, die Produktionsqualität fördert und zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens beiträgt. Läßt man die menschlichen Aspekte, insbesondere das Leiden der betroffenen Arbeitnehmer und ihrer Familien, einmal außer acht - die wirtschaftlichen Auswirkungen sind beträchtlich. Die durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten unmittelbar bedingten jährlichen Aufwendungen innerhalb der Gemeinschaft werden für 1992 auf 27 Mrd. ECU geschätzt.“

Zur Problematik der kleinen und mittleren Unternehmen trifft die EU-Kommission in diesem Vorschlag folgende Aussage²⁰:

„In kleinen und mittleren Unternehmen bestehen hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz besondere Erfordernisse. (...) Insbesondere soll demonstriert werden, daß gute Sicherheitsverfahren und effizientes Management eng miteinander verbunden sind. Gutes Management ist eine Voraussetzung für das Überleben von Unternehmen, insbesondere angesichts der derzeitigen Wettbewerbssituation. Es handelt sich um ein Schlüsselement, das eine wichtige Rolle für das Schicksal von Unternehmen jeder Größe spielt. In diesem Zusammenhang müssen Sicherheits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen zum unverzichtbaren Bestandteil vorbildlichen Geschäftsgebarens werden.“

zung des Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 28. und 29.10.1997 in Luxemburg

¹⁹ Mitteilung der Kommission über ein Gemeinschaftsprogramm für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (1996 - 2000), Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Programm mit nichtlegislativen Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, vom 12.07.1995, S. 49

²⁰ *ibid.*, S. 12 f.

Die Art und Weise, wie Unternehmen ihre Arbeitskräfte führen, beeinflusst nicht nur die Produktivität, sondern trägt auch zur Senkung der Arbeitsunfälle und zur Reduzierung der Fehlzeiten bei.“

COMAH-Richtlinie fordert Managementsysteme für Anlagensicherheit

Die Forderung nach der Einführung von Sicherheitsmanagementsystemen ist in naher Zukunft auch unmittelbar durch den Gesetzgeber zu erwarten: Mit der Umsetzung der COMAH-Richtlinie²¹ (Council Directive 96/82 Control Of Major Accident Hazards involving dangerous substances) der Europäischen Union in eine neugefaßte Störfallverordnung wird eine Vielzahl von Betrieben ein Managementsystem nachweisen müssen, das gesetzlich vorgegebene, detaillierte und umfangreiche Anforderungen erfüllt. Mit der Einführung und Anwendung des OHRIS und seiner Systemelemente kann dieser Forderung Rechnung getragen werden. Vorausgehen sollte jedoch noch der Abschluß der laufenden Pilotversuche und die damit verbundene Diskussion der Systemelemente des OHRIS.

„Gemeinsamer Standpunkt“ bewertet Arbeitsschutzmanagementsysteme als wirksames Instrument

Auch im „Gemeinsamen Standpunkt des BMA, der obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und der Sozialpartner“ wird die Auffassung vertreten, daß Arbeitsschutzmanagementsysteme ein wirksames Instrument zur Verbesserung des Arbeitsschutzes sind. Wesentliche der dort angeführten Argumente, Rahmenbedingungen und Anforderungen an ein Arbeitsschutzmanagementsystem sind aus der Entwicklung und Erprobung der Systemelemente des Occupational Health- and Risk-Managementsystems eingeflossen. Der nationale Standpunkt fordert auch eine Harmonisierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen auf europäischer Ebene und begründet dies mit fundierten Argumenten.

²¹ Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, Amtsblatt EG Nr. L 10 vom 09.12.1996, S. 13 ff; - häufig auch als Seveso II-Richtlinie bezeichnet

Auftrag des LASI zur Erarbeitung von Grundlagen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem

Der internationalen Entwicklung und der nationalen Meinungsbildung hat auch der Länderausschuß für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) Rechnung getragen und im April 1997 gebeten,

„detaillierte Grundlagen (Gliederungen, Elemente, Prüfroutinen) für

- ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit unter Berücksichtigung der Erfordernisse in der normativen, strategischen und operativen Dimension eines Führungssystems als Vorstufe eines nationalen Dokuments und im Hinblick auf eine europäische Normierung,*
- sowie System- und Complianceaudits zur Leistungsbewertung von Managementsystemen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit und zur Feststellung der Übereinstimmung der Situation in Unternehmen mit den rechtlichen Forderungen zu Arbeitsschutz und Anlagensicherheit zu erarbeiten“²².*

Die Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen wird kontrovers diskutiert

Wenngleich über die Zweckmäßigkeit der Einführung von Managementsystemen zur Verbesserung der Situation im Arbeitsschutz auf breiter Ebene schon weitgehende fachliche Übereinstimmung besteht, so gehen hinsichtlich der Notwendigkeit einer Normung solcher Managementsysteme die Meinungen noch auseinander.

Auf der internationalen Normungsebene der ISO wurden auf Vorschlag von Großbritannien, Australien/Neuseeland und Norwegen die Möglichkeiten beraten, neben der Normung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen auch Managementsysteme für Arbeitsschutz als eigenständige und integrierbare Managementsysteme in eine Normung einzubeziehen. Aufgrund einer Umfrage bei ISO-Mitgliedern und einer eingehenden Diskussion im Rahmen eines von der ISO in Genf veranstalteten Workshops im September 1996 hat die ISO jedoch im Januar 1997 beschlossen,

²² Ergebnisprotokoll der 28. LASI-Sitzung vom 15. bis 17. April 1997 in Mainz, TOP 2: Mitteilung des BMA, 2.2 Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen (Stellungnahme zu einem Vorschlag des spanischen Normungsinstituts, Eckpunkte für ein Mandat der EU-Kommission)

von einer Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen vorerst abzu-
sehen; und zwar mit der Maßgabe, daß der internationale Bedarf zur Nor-
mung eines Arbeitsschutzmanagementsystems weiter beobachtet werden
und erforderlichenfalls erneute Aktivitäten zur Normung eingeleitet wer-
den sollen.

Gleichwohl hat das Spanische Normungsinstitut (AENOR) im Februar
1997 beim Europäischen Komitee für Normung (CEN) einen Normungs-
antrag für ein Arbeitsschutzmanagementsystem gestellt. Doch auch die
Mitglieder des CEN haben sich im Mai 1997, wieder unter Einschluß der
Bundesrepublik Deutschland, mehrheitlich gegen eine Normung von Ar-
beitsschutzmanagementsystemen ausgesprochen. Das CEN ist am 22. Ok-
tober 1997 der Empfehlung seiner Mitglieder gefolgt und hat sich gegen
die Aufnahme der Normung von Managementsystemen für Sicherheit und
Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz entschieden²³.

Arbeitgeber befürchten Zertifizierungszwänge im Gefolge einer Nor- mung

In diesem Sinn befürchten auch die Arbeitgeber in der Bundesrepublik
Deutschland, daß im Gefolge einer Normung möglicherweise Zertifizie-
rungszwänge und damit verbunden kostenintensive Auditierungen und
Zertifizierungen der Arbeitsschutzmanagementsysteme durch externe, ak-
kreditierte Zertifizierungsstellen ausgelöst werden²⁴. Solche Zertifizie-
rungsregelungen sind in den Normenreihen DIN EN 9000 ff. und
14000 ff. enthalten, die dann als *Zertifizierungszwänge* ausgeformt sind,
wenn durch die Einhaltung der Normen ordnungsrechtliche Anforderungen
in der Qualitätssicherung und im Umweltschutz erfüllt werden. Eine solche
Zertifizierung ist im OHRIS nicht vorgesehen.

²³ Vgl. auch: Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit e.V. (Hrsg.), Bericht der Kommission Arbeitsschutz
und Normung: KAN-Bericht 20, Tätigkeitsbericht der KAN vom 1. Mai 1996 - 30. April 1998, Sankt Augu-
stin, 1998, S. 51

²⁴ Vgl.: Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit e.V. (Hrsg.), Bericht der Kommission Arbeitsschutz und
Normung: KAN-Bericht 11, Zur Problematik der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen, Position
der deutschen Arbeitgeber - Die Position der deutschen Wirtschaft zur Problematik der Normung von Ar-
beitsschutzmanagementsystemen, Sankt Augustin, 1997, Seite 19 ff.

Gewerkschaften befürworten Arbeitsschutzmanagementsysteme

Die deutschen Gewerkschaften halten die Entwicklung und breite Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen uneingeschränkt für nützlich, lehnen aber eine Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen durch die ISO ebenfalls ab: Sie befürchten, daß dadurch europäische und nationale gesetzliche Regelungen substituiert und im Niveau abgesenkt werden²⁵.

Kommission für Arbeitsschutz und Normung lehnt Normung unter Hinweis auf Art. 118a EG-Vertrag ab

Auch die Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN), die die nationale Meinungsbildung für die Belange des Arbeitsschutzes ermittelt und frühzeitig gegenüber dem DIN - Deutsches Institut für Normung e.V. - vertritt, lehnt eine Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen ab. Die KAN weist in diesem Zusammenhang daraufhin, daß eine entsprechende Normung im EG-Vertrag nicht vorgesehen ist und begründet dies wie folgt: „(...) Somit fällt ein AMS (Arbeitsschutzmanagementsystem, Anm. d. Verf.) allein in den Geltungsbereich des Artikels 118a EGV -Verbesserung der Arbeitsumwelt-, der Mindestvorschriften vorsieht. Richtlinien nach Artikel 118a EGV müssen durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht überführt werden. Die nationalen Rechtsvorschriften können (...) höhere Schutzniveaus festlegen. Eine Konkretisierung der Art. 118a-Richtlinien durch Europäische Normen ist im Gegensatz zur Produktnormung nicht vorgesehen“²⁶.

In diesem Sinne hat auch die KAN im April 1997 den o.g. Antrag des spanischen Normungsinstituts vom Februar 1997 mit der Begründung abgelehnt, daß der Normungsantrag im Geltungsbereich des Artikels 118a EG-Vertrag liegt und für diesen Bereich die Europäische Union Richtlinien erläßt, die nicht durch Normen konkretisiert werden, sondern durch verbindliche und eventuell weitergehende Regelungen der Mitgliedstaaten ausgefüllt werden sollen. In der Tat ermächtigt der Art. 118a Abs. 2 EG-Vertrag zum Erlaß von Mindestvorschriften, die die Verbesserung der Ar-

²⁵ ibid., Position der deutschen Arbeitnehmer, Die Position der deutschen Gewerkschaften zur Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen durch die ISO, 1997, S. 29 ff.

²⁶ ibid., Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag, 1997, S. 59

beitsumwelt fördern; über diese Mindestvorschriften hinaus kann durch nationale Regelungen ein höheres Schutzniveau festgelegt werden. Die EU-Kommission und das europäische Parlament vertreten dabei eine extensive Auslegung des Begriffs „Arbeitsumwelt“; darunter fallen neben der Sicherheit und dem Schutz der Gesundheit der Beschäftigten auch sonstige Arbeitsbedingungen, wie Aufbau und Ablauf der Organisation und Dauer und der Inhalt der Arbeit, sofern noch ein enger Sachzusammenhang mit dem Bereich der Arbeitsumwelt besteht. Da die Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen unmittelbar auf die Verbesserung des Arbeitsschutzes und damit auf die Verbesserung der Arbeitsumwelt abzielt, gehören diese, als spezielle die Arbeitsschutzorganisation betreffende Vorschriften auch zum Regelungsbereich des Art. 118a Abs. 2 EG-Vertrag.

Die Tatsache, daß die Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen auf europäischer Ebene in den Geltungsbereich des Art. 118a Abs. 2 EG-Vertrag fällt, schließt aber eine Normung nicht zwingend aus. Genauso wie die Mitgliedstaaten zum Erlaß strengerer nationaler Regelungen oder zum Abschluß internationaler Abkommen parallel zum Tätigwerden der EU befugt sind, könnte neben einer Richtlinien- oder „guideline“-Regelung (vgl. S. 41) auch eine Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen in Betracht kommen. Dies bestätigt auch ein Vergleich mit der EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS), Nr. 1836/93/EWG: Rechtsgrundlage dieser Verordnung ist Art. 130s EG-Vertrag. Ebenso wie bei Richtlinien nach Art. 118a Abs. 2 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten bei Maßnahmen nach Art. 130s an der Ergreifung und dem Erlaß von Regelungen für verstärkte Schutzmaßnahmen nicht gehindert. Art. 12 der EMAS geht von einem Nebeneinander der Verordnung und internationalen bzw. europäischen Normen aus und verknüpft beide Instrumente dergestalt, daß die von der Kommission anerkannten Normen als den einschlägigen Vorschriften der EMAS entsprechend gelten.

Eine abschließende Bewertung der Frage der Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit einer Normung im Zusammenhang mit Art. 118a Abs. 2 bleibt einer ausführlichen rechtstechnischen Bewertung an anderer Stelle vorbehalten.

Zu dem weiteren Argument der KAN, daß durch die Normung und einer damit verbundenen Zertifizierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen der gesetzliche Auftrag der Aufsichtsbehörden in Frage gestellt werden könnte, ist anzumerken, daß der Überwachungsauftrag nach Artikel 2 GG durch eine mögliche (im OHRIS nicht vorgesehene) Zertifizierung nicht

substituiert oder in Frage gestellt wird; die Durchführung der Überwachung wird bei der Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen unabhängig von einer Normung oder Zertifizierung in Art und Umfang, insbesondere auch im Hinblick auf die mit der Einführung von Managementsystemen verbundenen Substitutionsmöglichkeiten in jedem Fall neu zu definieren sein und im übrigen an die Aufsichtsbehörden höhere Anforderungen stellen und auch zu einem effektiveren Arbeitsschutz führen.

Argumente für eine Normung

Ungeachtet der oben dargelegten Argumente sprechen einige Gründe gleichwohl für eine Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen: Auf der Basis einer solchen Normung könnten in der Europäischen Union auf optimale Weise einheitliche, harmonisierte Anforderungen an Arbeitsschutzmanagementsysteme gestellt und damit im Arbeitsschutz - auch im Hinblick auf die Globalisierung - die Wettbewerbsbedingungen weiter harmonisiert werden. Auch könnten in einer Norm direkte und indirekte Zertifizierungszwänge und der Zwang zu externen Audits verbindlich ausgeschlossen werden. Schließlich wird durch eine Normung eine formale Gleichstellung von Arbeitsschutzmanagementsystemen mit Umweltschutz- und Qualitätsmanagementsystemen erreicht, und damit auch der gesellschaftspolitische Stellenwert des Arbeitsschutzes nachhaltig erhöht. Durch eine Normung könnten auch im Hinblick auf die Entwicklung eines Generic-Managementsystems die unterschiedlichen Management- und Auditsysteme zu einem, unter Nutzung von Synergieeffekten auch einheitlich bewertbaren und überprüfbaren Managementsystem zusammengeführt werden.

Der Standpunkt des Deutschen Instituts für Normung - DIN

Das DIN vertritt in der Frage der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen folgenden Standpunkt:

„Die Normungsanträge für Arbeitsschutzmanagementsysteme bei ISO und CEN fanden bei den interessierten Kreisen in Deutschland keine ausreichende Unterstützung und wurden deshalb vom DIN abgelehnt. Wesentliche Gründe dafür waren zum einen die Befürchtung, daß da-

mit zertifizierbare Systeme entstehen, die zu einer zusätzlichen Kostenbelastung der Wirtschaft führen. Zum anderen bestand keine Bereitschaft, den durch Artikel 118 a eingeräumten nationalen Handlungsspielraum durch europäische oder internationale Normen ausfüllen zu lassen.

Unabhängig davon werden AMS (Arbeitsschutzmanagementsysteme, Anm. d. Verf.) von den interessierten Kreisen durchaus als wirksames Instrument zur Verbesserung des Arbeitsschutzes angesehen. Das DIN respektiert die Meinung der interessierten Kreise, weist jedoch zugleich darauf hin, daß die Zurückhaltung der institutionalisierten Normenorganisation sich durchaus als nachteilig erweisen kann. Es besteht die Gefahr, daß sich eine unerwünschte und nicht kohärente Vielfalt von Regeln und Spezifikationen entwickelt. Als Beispiel sei die Spezifikation SA 8000^{)} genannt, in der soziale Mindeststandards festgelegt wurden. Dieses geschah außerhalb der institutionalisierten Normung. Eine Beteiligung aller interessierten Kreise hat es nicht gegeben. Dennoch liegt jetzt ein Dokument vor, nach dem zertifiziert wird. Eine ähnliche Entwicklung sollte im Falle der AMS auf jeden Fall vermieden werden.*

**) Herausgegeben vom Council on Economic Priorities, New York und London“*

Das OHRIS - eine normgerechte Ausformung eines Arbeitsschutzmanagementsystems

Ungeachtet der offenen Frage der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen können künftig weitere und dann möglicherweise erfolgreichere internationale Normungsinitiativen nicht ausgeschlossen werden; auf solche Initiativen sollte man in der Bundesrepublik Deutschland aber vorbereitet sein.

Die im Abschnitt B näher beschriebenen Systemelemente des OHRIS wurden deshalb vom Ordnungsschema her so strukturiert, inhaltlich so aufbereitet und in der Diktion so ausformuliert, daß sie mit den genormten Systemelementen der ISO 9000 ff. und 14000 ff. ohne Einschränkung verknüpft (vgl. Anhänge 2 und 3) und als Grundlage für eine notwendige, rasche Reaktion auf einen internationalen Normungsvorschlag und als Basis

für die Tätigkeit eines deutschen Normungsausschusses zu Grunde gelegt werden können.

Guidelines – ein erster Schritt zu Harmonisierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen

Wenn auch eine Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen als Instrument einer Harmonisierung derzeit nicht in Rede steht, so sollte doch die Initiative des Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, „Guidelines für Arbeitsschutzmanagementsysteme“ zu entwickeln und zu veröffentlichen (vgl. S. 32), nachhaltig unterstützt und gefördert werden. Diese „Guidelines“ sind Leitlinien, die zwar keinen verpflichtenden Charakter haben, aber - ungeachtet der zweifelsfreien Vorteile einer Normung - grundsätzlich doch sicherstellen können, daß bei der Einführung von Managementsystemen im Arbeitsschutz gerade auch im Hinblick auf gleichartige Wettbewerbsbedingungen und auf ein gleichartig hohes Niveau im Arbeitsschutz eine gewisse staatenübergreifende Harmonisierung stattfindet. Ungeachtet dessen, daß eine „guideline“-Regelung keine direkte ordnungsrechtliche Basis ist, so ist es auf ihrer Grundlage doch möglich, sinnvolle vergleichende internationale Erfahrungen über die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit solcher Managementsysteme zu sammeln, bevor eine spätere, weitere Festlegung zum Beispiel in Gestalt einer Rechtsvorschrift, einer Norm oder in anderer Form erfolgt.

Die Systemelemente des OHRIS

Das Occupational Health- and Risk-Managementsystem wird wie die Managementsysteme für Qualität und Umweltschutz durch Systemelemente definiert. Diese Systemelemente sind Bestimmungselemente und Handlungsvorgaben, durch die die unternehmenspolitischen Vorgaben in der Qualitätssicherung, im Umweltschutz, im Arbeitsschutz, in der Anlagensicherheit im normativen Bereich eines Unternehmens, bei strategischen Planungen und im operativen Handeln systematisch und im funktionalen Zusammenhang erreicht und ihre Realisierung überprüft werden können. Im Hinblick auf die notwendige Harmonisierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen und der damit erreichten Gleichartigkeit wurden die

Systemelemente des OHRIS so aufgebaut und strukturiert, daß sie auch bei Anwendung in unterschiedlichen Betriebsgrößen, Betriebsorganisationen und Branchen und für die Erfüllung unterschiedlicher nationaler ordnungsrechtlicher Vorgaben zu einer gleichartigen Ausformung der betrieblichen Arbeitsschutzsysteme führen. Diese gleichartige Ausformung kann auch als Basis für eine, auf eine Substitution im Ordnungsrecht abgestellte Überwachung durch die staatlichen Aufsichtsbehörden dienen.

Die zehn Systemelemente des OHRIS leiten sich aus fünf systemausrichtenden Kernelementen und fünf spezifischen, arbeitsschutzbezogenen Managementelementen ab. Die systemausrichtenden Kernelemente umfassen die Handlungsvorgaben für Aufgaben und Verantwortung der Leitung einer Organisation, für das Managementsystem, für die Lenkung der Aufzeichnungen, für das Personal und für die im Rahmen des OHRIS durchgeführten Audits. Die systemausrichtenden Kernelemente sind - im Sinne eines Generic Managementsystems - für alle themenorientierten Managementsysteme gleichartig aufgebaut und können synergistisch genutzt werden. Die spezifischen, arbeitsschutzbezogenen Managementelemente beinhalten die Anforderungen im Hinblick auf die einzuhaltenden Verpflichtungen, auf die Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen, auf die Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle sowie im Hinblick auf die Beschaffung.

Die Systemelemente des Occupational Health- and Risk-Managementsystems wurden im Rahmen eines umfassenden Pilotversuches im Werk Gendorf der Firma Hoechst AG erprobt. Allen, die den Pilotversuch gefördert und kritisch begleitet haben, gebührt dafür Dank und Anerkennung. Diese Systemelemente werden in weiteren Pilotversuchen fortentwickelt und erhärtet.

Die Systemelemente des OHRIS werden im nachfolgenden Abschnitt B im einzelnen dargelegt, erläutert und in ihrem funktionalen Zusammenhang näher beschrieben. Die Systemelemente können unter Nutzung synergistischer Effekte mit den Systemelementen der Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme nach ISO 9001 und ISO 14001 verknüpft werden. Eine Übersicht dazu vermitteln die Verknüpfungstabellen der Anhänge 2 und 3.

B Systemelemente des Occupational Health- and Risk-Managementsystems (OHRIS)

B Systemelemente des Occupational Health- and Risk-Managementsystems (OHRIS)

Die nachfolgend beschriebenen 10 Systemelemente des OHRIS sind aus den Erkenntnissen der allgemeinen Managementlehre und in ihrer Ausformung aus den Handlungsvorgaben eines Arbeitsschutzmanagementsystems abgeleitet (vgl. Abschnitt C „Struktur, Handlungsfelder und Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems“). Dabei wurden die aus den normativen, strategischen und operativen Handlungsfeldern eines Arbeitsschutzmanagementsystems abgeleiteten 29 Handlungselemente zu 10 Systemelementen zusammengefaßt. Diese wurden so abgegrenzt, in ihrer Diktion so ausgeformt und in ihrer Untergliederung so strukturiert, daß sie mit den genormten Systemelementen der ISO 9001 und der ISO 14001 im Sinne eines integrierten Managementsystems unter Nutzung synergistischer Effekte verknüpft werden können. Der funktionale Zusammenhang zwischen den in Abschnitt C entwickelten Handlungselementen und den Systemelementen wird in Abb. 19 auf Seite 101 aufgezeigt.

1. Aufgaben und Verantwortung der Leitung einer Organisation

1.1 Politik und Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit

Die oberste Leitung legt auf der Grundlage des umfassenden Präventionsgedankens des Arbeitsschutzrechts die Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit fest. Diese ist Grundlage für alle Aktivitäten der Organisation, die unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf diese Bereiche haben.

Die Begriffe "oberste Leitung", "Organisation" und die übrigen in diesem Abschnitt B verwendeten Fachbegriffe werden auf den Seiten 70 ff. dieses Abschnitts unter "Definitionen" erläutert.

Im Rahmen der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit ist sicherzustellen, daß diese Politik und Strategie

a) allen Führungskräften die Einhaltung der von der Organisation zu beachtenden rechtlichen und darüber hinausgehenden freiwilligen Verpflichtungen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit vorschreibt;

- b) *alle Beschäftigten dazu in gleicher Weise verpflichtet, und sie in besonderem Maße verpflichtet, aktiv am Arbeitsschutz mitzuwirken und sich stets sicherheitsgerecht und gesundheitsbewußt zu verhalten;*
- c) *die Selbstverpflichtung der Organisation beinhaltet, Beeinträchtigungen der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten und Dritter sowie schädliche Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz für Beschäftigte zu verbessern sowie die Sicherheit Dritter im Rahmen der Einflußmöglichkeiten der Organisation zu gewährleisten; dabei sind der Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen;*
- d) *geeignet ist, auf ihrer Grundlage konkrete, möglichst quantifizierbare Ziele zu Arbeitsschutz und Anlagensicherheit festzulegen;*
- e) *schriftlich festgelegt, in die Praxis umgesetzt, regelmäßig geprüft und erforderlichenfalls fortgeschrieben wird;*
- f) *allen Beschäftigten bekanntgegeben wird;*
- g) *durch Unterschrift der obersten Leitung in Kraft gesetzt wird und*
- h) *die Überzeugung zum Ausdruck bringt, daß Sicherheit und Gesundheitsschutz der Wirtschaftlichkeit nicht im Wege stehen.*

Die Organisation entwickelt aus der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit konkrete Einzelziele und die zu ihrer Umsetzung im operativen Bereich erforderlichen Maßnahmen.

In Abhängigkeit von der Art und Tätigkeit des Betriebes und den nicht auszuschließenden Gefährdungen Dritter empfiehlt es sich, daß die Organisation ihre Politik für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit der Öffentlichkeit bekannt gibt.

1.2 Festlegung der organisatorischen Strukturen

Die oberste Leitung legt die notwendigen aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen der Organisation als Voraussetzung zur Umsetzung der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit sowie die Befugnisse und die damit verbundene Verantwortung in der Linie und in den Stabsfunktionen schriftlich fest und gibt sie in der Linie bekannt.

Die oberste Leitung bestellt einen Beauftragten für das Occupational Health- and Risk-Managementsystem und bindet ihn in die Führung der Organisation ein.

Die Funktion des Beauftragten kann geeigneten Beschäftigten wie dem Beauftragten für das Qualitätsmanagementsystem, dem Beauftragten für

das Umweltmanagementsystem oder einer Sicherheitsfachkraft übertragen werden.

Wird das OHRIS nicht eigenständig, sondern verknüpft mit anderen Managementsystemen angewendet, soll zur Nutzung von Synergien und Vermeidung von überflüssigen Redundanzen nach Möglichkeit nur ein gemeinsamer Beauftragter für das verknüpfte / integrierte Managementsystem benannt werden.

Aufgaben, Befugnisse und Verantwortung des Beauftragten werden so festgelegt, daß die notwendigen Voraussetzungen für die Entwicklung, Gestaltung, Einführung und Anwendung des Occupational Health- and Risk-Managementsystems gegeben sind.

Der Beauftragte für das OHRIS muß in der Organisation direktes Vortragsrecht bei der obersten Leitung der Organisation haben.

Der Beauftragte erstattet der obersten Leitung der Organisation Bericht über die Leistungen und den Erfolg des OHRIS, um ihr die Bewertung des Managementsystems zu ermöglichen.

1.3 Bewertung des Occupational Health- and Risk-Managementsystems

Die oberste Leitung legt ein Verfahren zur Bewertung und erforderlichenfalls zur Verbesserung des Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit fest. Dieses sieht mindestens vor, daß die oberste Leitung regelmäßig, längstens in jährlichem Abstand, die Leistung und die Erfolge des Occupational Health- and Risk-Managementsystems ermittelt bzw. ermitteln läßt, diese selbst bewertet und die Ergebnisse dokumentiert bzw. dokumentieren läßt. Die Bewertung muß Aussagen zur Notwendigkeit von Verbesserungsmaßnahmen enthalten.

Die Bewertung dient als Grundlage für Maßnahmen zur Verbesserung des Occupational Health- and Risk-Managementsystems sowie, soweit erforderlich auch zur Anpassung der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit. Die gegebenenfalls notwendigen Verbesserungen sind bei der Vorgabe von Einzelzielen und den zu ihrer Umsetzung im operativen Bereich erforderlichen Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine Neubewertung und ggf. die Einleitung eines Verbesserungsprozesses sind beispielsweise erforderlich nach schweren Unfällen oder Schadensfällen, die auf Mängel im Managementsystem zurückzuführen sind.

Die Bewertung dient sowohl dazu, Mängel festzustellen, als auch dazu, Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln.

In die Bewertung werden die Berichterstattung des Beauftragten für das Occupational Health- and Risk-Managementsystem und die Ergebnisse der internen Überprüfung und Überwachung (vgl. Nr. 5.1) sowie der internen und, soweit solche durchgeführt werden, der externen Audits (vgl. Nr. 10) einbezogen. Bei der Bewertung sollen insbesondere das Verhalten und der Kenntnisstand der Beschäftigten, organisatorische und technische Veränderungen, beispielsweise an Prozessen und Anlagen, sowie neue sicherheitstechnische und gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse mit Auswirkung auf den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit berücksichtigt werden. Die Bewertung des Managementsystems muß nachvollziehbar sein und soll den Grad der Erfüllung von Zielen und die erkannten Stärken und Schwächen des Systems aufzeigen.

1.4 Interne und externe Kommunikation

Die Leitung legt Verfahren für die interne Kommunikation also für den Informationsfluß innerhalb der Organisation fest.

Die interne Kommunikation soll den Informationsfluß fördern, von Führungskräften zu deren Mitarbeitern und umgekehrt, sowie von (gleichgestellten) Beschäftigten untereinander. Sie soll die Beschäftigten motivieren, ihre Zusammenarbeit, das sicherheitsgerechte Verhalten und die Verantwortung für die Sicherheit der anderen Beschäftigten sowie für die Umwelt zu verbessern.

Die Leitung legt Verfahren für die Kommunikation mit externen Stellen, insbesondere mit Behörden, Unfallversicherungsträgern, Sachverständigen und Prüfstellen fest.

Sofern Beschäftigte anderer Organisationen (z.B. Fremdfirmen) an gemeinsamen Arbeitsplätzen in der eigenen Organisation oder in nicht voneinander getrennten Arbeitsbereichen tätig werden, sind Verfahren für die Kommunikation mit den anderen Organisationen zur Abstimmung von Maßnahmen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit festzulegen.

Die letztgenannte Forderung spielt eine Rolle, wenn Beschäftigte mehrerer Organisationen einschließlich der eigenen Organisation zusammenarbeiten oder Beschäftigte anderer Organisationen in der eigenen Organisation tätig sind (vgl. Bestellung von Koordinatoren S. 50).

Die Leitung legt im Bedarfsfall Verfahren für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, insbesondere mit Anwohnern fest, um Sachverhalte - insbesondere im Hinblick auf die Anlagensicherheit - bekanntzugeben, die von öffentlichem Interesse sind.

Solche Verfahren regeln beispielsweise die Information der Öffentlichkeit bei Störfällen.

1.5 Bereitstellung der Mittel

Die oberste Leitung stellt das für die Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung des OHRIS erforderliche kompetente Personal sowie die erforderlichen Sachmittel bereit und ermöglicht den am System Beteiligten den Zugang zu den erforderlichen Informationen.

Dieses Personal muß seinen Aufgaben entsprechend befähigt und ausgebildet sein. Der notwendige Zeitaufwand zur Erledigung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem OHRIS ist diesem Personal zu gewähren. Zu den Sachmitteln gehören auch die erforderlichen Räumlichkeiten und Einrichtungen.

2. Managementsystem

2.1 Aufbau des Managementsystems

Die Organisation baut die Struktur des Managementsystems so auf, daß es zur Umsetzung der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit und zum Erreichen der Einzelziele entsprechend Nummer 1.1 geeignet ist. Die Struktur des Managementsystems muß bei Änderungen, beispielsweise der Unternehmensstruktur oder der Unternehmensziele erforderlichenfalls angepaßt werden.

Die Organisation bestimmt im Rahmen des organisatorischen Aufbaus das Personal, dem leitende und beratende Aufgaben zur Umsetzung der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit sowie die Überwachung der Erfüllung von Einzelzielen übertragen werden. Dieses Personal muß über die erforderliche Qualifikation und Kompetenz zur Erfüllung seiner Aufgaben aufgrund entsprechender Ausbildung, Fortbildung und Erfahrung verfügen.

Zum Personal mit vorrangig beratender Funktion gehören insbesondere die Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Betriebsärzte und Beauftragte, z.B. für Strahlenschutz, Erste Hilfe, Rettungswesen, Brandbekämpfung. Koordinatoren für die Zusammenarbeit von Beschäftigten mehrerer Organisa-

tionen müssen neben ihrer beratenden Aufgabe im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch weisungsbefugt sein.

2.2 Innerbetriebliche Ausschüsse und Arbeitskreise

Die Organisation bestimmt die erforderlichen innerbetrieblichen Ausschüsse und Arbeitskreise, beispielsweise den Arbeitsschutzausschuß, und setzt sie ein. Arbeitskreise werden zeitlich befristet eingesetzt und erledigen spezielle Aufgaben im Rahmen des OHRIS.

Solche Aufgaben sind beispielsweise: Strukturelle Angleichung und Verknüpfung der in der Organisation angewandten Teilmanagementsysteme für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit, Qualitätssicherung und Umweltschutz, Entwicklung ganzheitlicher Auditsysteme, Produktentwicklung, Koordinierung von organisationsübergreifenden Arbeitsschutzmaßnahmen.

2.3 Mitwirkung und Mitbestimmung

Die Organisation führt geeignete Verfahren ein, die die Beteiligung der Beschäftigten an der Verbesserung von Arbeitsschutz und Anlagensicherheit und ihr Mitwirken an der Entwicklung und Weiterentwicklung des Managementsystems, der Verhinderung und Beseitigung von Gefährdungen ermöglichen und fördern. Dazu gehören auch Verfahren, die die in Gesetzen, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen festgelegten Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretung sicherstellen.

Verfahren zur Förderung des Mitwirkens von Beschäftigten sind beispielsweise das betriebliche Vorschlagswesen, Meldewesen für Gefahrstellen und Beinahe-Unfälle durch Beschäftigte, Anreize für vorbildliches Verhalten.

Durch die Verfahren zur Sicherung der Beteiligung der Arbeitnehmervertretung soll beispielsweise die Mitbestimmung bei Regelungen zur Arbeitszeit, zur Verhinderung von Unfällen sowie bei der Durchführung von betrieblichen Bildungsmaßnahmen u. a. berücksichtigt werden.

2.4 Verknüpfbarkeit von Managementsystemen

Das OHRIS soll im Hinblick auf ein möglichst ganzheitliches Führungssystem mit anderen, in der Organisation bereits eingeführten, sich im Aufbau befindlichen oder geplanten Managementsystemen verknüpft werden. Dadurch können Gemeinsamkeiten der einzelnen Managementsysteme in der Anwendung synergistisch genutzt und überflüssige Mehrfacharbeiten vermieden werden.

Solche Managementsysteme sind in erster Linie Systeme für Umweltmanagement und Qualitätsmanagement; Verknüpfungen können auch mit Systemen für Personalmanagement, Finanzmanagement oder Projektmanagement vorgenommen werden. Übersichten über die Verknüpfbarkeit des Occupational Health- and Risk-Managementsystems mit Umweltmanagementsystemen nach ISO 14001 und Qualitätsmanagementsystemen nach ISO 9001 finden sich in den Anhängen 2 und 3.

Ganzheitliche Führungssysteme ermöglichen der Organisation ein mitarbeiterorientiertes, umweltverantwortliches und kundenorientiertes Handeln. Sind Managementsysteme für Umweltschutz und Qualitätssicherung in einer Organisation noch nicht vorhanden, empfiehlt es sich, zusammen mit dem OHRIS auch die Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme einzuführen, sofern dies aufgrund von Kundenansprüchen oder aufgrund der Umweltrelevanz der Tätigkeit der Organisation geboten ist.

2.5 Ablauf im Managementsystem

Die Organisation definiert das Zusammenwirken aller - im Rahmen des organisatorischen Aufbaus festgelegten - Linien- und Stabsfunktionen so, daß die für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit erforderlichen Maßnahmen in allen Bereichen angemessen berücksichtigt werden und legt Verfahren für die Zusammenarbeit der Linien- und Stabsfunktionen fest.

Hierzu werden die Tätigkeitsbereiche und Prozesse innerhalb einer Organisation strukturiert. Das Zusammenwirken betrieblicher Fachstellen ist beispielsweise für die Beschaffung, die Einführung neuer Arbeitsverfahren, die Gestaltung neuer Produkte, zur Planung und Durchführung von Schulungsmaßnahmen, zur Planung und Vorbereitung von Genehmigungsverfahren, usw. zu regeln.

Auch ist zu regeln, daß die oberste Leitung der Organisation und die Führungskräfte auf der Grundlage der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit konkrete Einzelziele vereinbaren, die zu ihrer Umsetzung im operativen Bereich erforderlichen Maßnahmen festlegen und deren Erfüllung kontrollieren.

2.6 Dokumentation

Die Organisation legt die Anforderungen an Struktur, Form, Mindestinhalt, Umfang und Lenkung der im Rahmen des OHRIS erforderlichen *Dokumente* und *Aufzeichnungen* fest. Die Dokumentation dient der systematischen Zusammenführung, Lenkung und Aufbewahrung aller Dokumente und Aufzeichnungen der Organisation, die Wirkung auf oder Bezug zum Arbeitsschutz oder zur Anlagensicherheit haben. Bei Neueinführung des OHRIS werden bereits vorhandene Dokumente und Aufzeichnungen im gebotenen Umfang einbezogen.

Die Begriffe Dokumente und Aufzeichnungen werden inhaltsgleich wie in den Normen ISO 9000 ff. und ISO 14000 ff. verwendet; Dokumente sind Anweisungen, Aufzeichnungen sind Nachweise (vgl. Definitionen S. 70 ff.)

Das Dokumentationssystem der Organisation ist so aufzubauen, daß Dokumente und Aufzeichnungen jederzeit zugänglich und von zentraler Stelle aus auffindbar sind. Das Dokumentationssystem des OHRIS setzt sich zusammen aus

- dem Handbuch zum OHRIS,
- den Verfahrensanweisungen und Richtlinien mit Wirkung auf den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit,
- den zugehörigen Arbeitsanweisungen und
- den Aufzeichnungen (vgl. Definitionen S. 70 ff. und Anhang 4 „Dokumentationssystem des OHRIS“).

Das Handbuch enthält

- *die unternehmenspolitischen Vorgaben für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit,*
- *die Beschreibung des OHRIS anhand seiner Systemelemente, der Wechselwirkungen der Systemelemente untereinander und mit den Systemelementen anderer Teilführungssysteme,*
- *die ablauforganisatorischen Festlegungen im Managementsystem (Organigramme),*
- *das Verzeichnis der von der Organisation zu beachtenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen (Gesetze, Verordnungen; Unfallverhütungsvorschriften, in Bezug genommene Normen u.a.),*
- *die Beschreibung des Dokumentationssystems und aller Dokumente und Aufzeichnungen die Wirkung auf den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit haben mit Hinweisen auf die Aufbewahrungsorte der Verfahrens- und Arbeitsanweisungen.*

Das Handbuch kann eigenständig geführt werden oder Teil des Handbuchs eines übergreifenden, verknüpften oder ganzheitlichen Managementsystems sein; es kann in Papierform oder elektronischer Form erstellt werden.

Durch Verfahrensanweisungen wird vorgegeben, wie die durch das OHRIS geforderten Verfahren durchgeführt und Ziele und Programme umgesetzt werden.

Durch Arbeitsanweisungen werden tätigkeitsbezogene Anweisungen zur Durchführung konkreter Arbeiten/Dienstleistungen und zur Erreichung der Einzelziele des OHRIS gegeben.

Verfahrens- und Arbeitsanweisungen sowie Richtlinien müssen von den Verantwortlichen der zuständigen Hierarchieebenen freigegeben und aktualisiert werden.

In den Verfahrens- und Arbeitsanweisungen müssen Verfasser, Zweck, Geltungsbereich, Zuständigkeiten, Ausgabedatum, Verteiler, Aufbewahrungsfristen und Freigabe durch Unterschrift festgelegt werden.

In die Aufzeichnungen sind Verfasser, Verteiler, Erstellungszeitpunkt, Aufbewahrungsfristen und Unterschrift des Verfassers aufzunehmen.

Durch Aufzeichnungen werden die Nachweise über die Leistungen des OHRIS,

- die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen*
 - die Überwachungs- und Prüftätigkeit und*
 - den aktuellen Zustand der Anlagen, Betriebseinrichtungen, etc. (z.B. durch technische Zeichnungen)*
- erbracht und dokumentiert.*

Der Detaillierungsgrad der Dokumentation richtet sich nach Art und Tätigkeit (Gefahrgeneigtheit) der Organisation und nach ihrer Größe; sie muß geeignet sein, den Aufbau und die Abläufe im OHRIS exakt zu beschreiben und die Leistungen des OHRIS und die diesbezüglichen Prüfergebnisse plausibel nachzuweisen.

Die Organisation entwickelt verlässliche Verfahren für die notwendige und zweckmäßige Lenkung aller erforderlichen Dokumente.

Im Rahmen der Lenkung der Dokumente ist sicherzustellen, daß

- a) an allen Stellen nur gültige Dokumente verwendet werden;*
- b) die Dokumente regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert werden; in diesem Rahmen ist insbesondere die Aktualisierung der Dokumente bei Änderung von Gesetzen, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften, Normen und technischen Regeln sicherzustellen;*
- c) die Dokumente nur von befugten Personen und Stellen freigegeben werden;*
- d) Berechtigte auf alle relevanten Dokumente jederzeit zugreifen können;*
- e) die Dokumente für einen festgelegten Zeitabschnitt aufbewahrt werden;*

- f) ungültige Dokumente rasch zurückgezogen werden;
- g) ungültige Dokumente, die aus gesetzlichen oder anderen Gründen aufbewahrt werden müssen, gegen unbeabsichtigten Gebrauch wirksam geschützt sind (für Aufzeichnungen vgl. Nr. 8, S. 62).

Nur auf der Grundlage einer systematischen, ordnungsgemäßen, aktualisierten jederzeit verfügbaren Dokumentation ist die erfolgreiche Anwendung des OHRIS möglich. Eine solche Dokumentation ist auch Grundlage für die Eröffnung von Möglichkeiten zur Substitution im Ordnungsrecht (vgl. S. 26).

3. Verpflichtungen

3.1 Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen

Die Organisation entwickelt Verfahren, um alle für sie einschlägigen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu Arbeitsschutz und Anlagensicherheit nach dem jeweils aktuellen Stand zu ermitteln. Sie dokumentiert diese Verpflichtungen in einem Verzeichnis (vgl. Nr. 2.6).

Diese Verpflichtungen ergeben sich aus Gesetzen und Verordnungen, aus Unfallverhütungsvorschriften, aus einschlägigen Richtlinien (beispielsweise VDI-Richtlinien), in Bezug genommenen Normen, aus veröffentlichten Verwaltungsvorschriften und Vorgaben der Überwachungsbehörden. Grundlegende öffentlich-rechtliche Vorschriften enthalten beispielsweise das Arbeitsschutzgesetz, die Unfallverhütungsvorschrift VBG 1 bzw. GUV 0.1 oder die Störfallverordnung.

Bei der Ermittlung der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen berücksichtigt die Organisation Art und Umfang ihrer Tätigkeiten (vgl. Nr. 4.1), ihre betrieblichen Gefahren und Risiken (vgl. Nr. 4.2) sowie ihre Unternehmensstruktur.

3.2 Weitere Verpflichtungen

Die Organisation ermittelt weitere Verpflichtungen im Hinblick auf den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit, die sich aus Tarifverträgen oder Arbeitsverträgen, aus Normen, aus den technischen Regelwerken der Fachverbände oder aus betriebsinternen Richtlinien ergeben können. Diese und die Verpflichtungen, die sich die Organisation freiwillig auferlegt, berücksichtigt sie wie die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen.

Zu den technischen Regelwerken der Fachverbände gehören beispielsweise die AD-Merkblätter der Arbeitsgemeinschaft für Druckbehälter, die DVGW-Arbeitsblätter des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches, die VdTÜV-Merkblätter des Verbandes der Technischen Überwachungsvereine u.a.

In gleicher Weise sind die gesetzlich verankerten oder intern vereinbarten Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen und der Beschäftigten zu beachten.

4. Prävention

4.1 Ermittlung und Beschreibung sicherheitsrelevanter Arbeiten, Abläufe und Prozesse

Die Organisation entwickelt Verfahren zur systematischen Ermittlung und Beschreibung der Arbeiten und betriebsbedingten Abläufe und Prozesse, bei denen Gefährdungen für Beschäftigte und Dritte auftreten können oder bei denen die Belange des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit aus anderen Gründen berücksichtigt werden müssen.

Damit soll sichergestellt werden, daß alle Arbeiten und betriebsbedingten Abläufe und Prozesse einschließlich der Erbringung der Dienstleistungen mit der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit und den daraus abgeleiteten Zielen und operativen Maßnahmen im Einklang stehen.

Die Ermittlung dieser betrieblichen Abläufe und Prozesse berücksichtigt

- a) Planung, Errichtung und Inbetriebnahme von Anlagen und Einrichtungen einschließlich der Erbringung der Dienstleistungen;*
- b) Normalbetrieb mit der für den Normalbetrieb erforderlichen Instandhaltung (Wartung, Inspektion, Instandsetzung), Einrichtbetrieb sowie das An- und Abfahren von Anlagen einschließlich der bei Dienstleistungen verwendeten Anlagen und Einrichtungen;*
- c) technische und organisatorische Änderungen einschließlich Erweiterung, Erneuerung,*
- d) Außerbetriebnahme und Beseitigung von Einrichtungen und Anlagen.*

4.2 Ermittlung von Gefahren und Gefährdungen; Ermittlung und Bewertung von Risiken

Die Organisation entwickelt Verfahren zur Ermittlung der von Arbeiten, Abläufen und Prozessen ausgehenden Gefahren und der aus diesen Gefahren gegebenenfalls resultierenden Gefährdungen und Risiken unter dem Gesichtspunkt von Arbeitsschutz und Anlagensicherheit. Diese Verfahren schließen erforderlichenfalls auch die Bewertung der Risiken ein.

Bei der Risikoermittlung und -bewertung sind die vernünftigerweise nicht auszuschließenden Gefährdungen für Beschäftigte und Dritte, beispielsweise Nachbarn und sonstige Betroffene, sowohl im bestimmungsgemäßen als auch im gestörten Betrieb, die zu erwartende Dauer der Gefährdung bzw. Beeinträchtigung, das Schadensausmaß wie auch die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Möglichkeit der Entdeckung und Beseitigung vor Eintritt eines Schadensfalles abzuschätzen und zu berücksichtigen. Für die Risikoermittlung und -bewertung kann auf die Prüfliste für System- und Complianceaudits (Schriftenreihe Managementsysteme für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit, Band 2) wie auch auf die zahlreichen Anleitungen zur Durchführung von Gefährdungsanalysen zurückgegriffen werden.

4.3 Minimierung von Gefahren, Gefährdungen und Risiken

Die Organisation entwickelt Verfahren zur Festlegung und Durchführung von Maßnahmen für die Verhütung und Begrenzung von Gefahren und Gefährdungen für Beschäftigte und Dritte (einschließlich der Anwohner). Ist eine Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten und Dritter vernünftigerweise nicht auszuschließen, sind alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit und Dauer einer Gefährdung oder das zu erwartende Schadensausmaß soweit zu reduzieren, daß ein Gesundheitsschaden für Beschäftigte und Dritte vernünftigerweise ausgeschlossen ist.

Bei diesen Maßnahmen ist der Stand von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstiger gesicherter arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse einzuhalten. Verbleiben dennoch Gefährdungen, sind diese zu dokumentieren und den betroffenen Beschäftigten mit den entsprechenden Anweisungen mitzuteilen.

Betriebswirtschaftliche Überlegungen können auch zu einem erhöhten Schutz der Beschäftigten und Dritter führen; beispielsweise vermindern Maßnahmen, die einen ungestörten Produktionsprozeß in einer chemischen Anlage sicherstellen, auch die Wahrscheinlichkeit eines gefährlichen Stoffaustritts.

Mit Hilfe der Verfahren zur Minimierung von Gefahren, Gefährdungen und Risiken werden die Arbeiten, Abläufe und Prozesse so gestaltet, daß Abweichungen von den zulässigen Bedingungen rechtzeitig erkannt und korrigiert werden können.

Sind Gefährdungen für Beschäftigte und Dritte bei der Durchführung von Arbeiten, Abläufen und Prozessen durch technische Maßnahmen vernünftigerweise nicht auszuschließen, müssen hierfür Verfahrens- und Arbeitsanweisungen erstellt und beachtet werden, sofern diese Risiken nicht allgemein bekannt sind und durch einfache und selbstverständliche Verhaltensweisen vermieden werden können.

In diese Verfahrens- und Arbeitsanweisungen sind einzubeziehen

- a) die Arbeitsumwelt der Beschäftigten, d.h. Faktoren, die auf die Beschäftigten am Arbeitsplatz physisch und psychisch belastend einwirken;*
- b) die persönliche und fachliche Eignung der Beschäftigten;*
- c) die betrieblichen Gefahrenquellen und Gefahrenquellen bei Erbringung von Dienstleistungen;*
- d) die Gefahren, die von Anlagen auf Dritte (einschließlich der Anwohner) ausgehen können;*
- e) die erforderlichen Schutzmaßnahmen und Schutzmittel;*
- f) ergonomische Anforderungen;*
- g) die Forderungen an extern bezogene Güter und Dienstleistungen, beispielsweise von Fremdfirmen oder Leiharbeitnehmern erbrachte Leistungen;*
- h) Zuständigkeiten und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten in Stabs- und Linienfunktionen;*
- i) Maßnahmen für sicherheitsgerechtes Verhalten aller Beschäftigten, einschließlich der Führungskräfte*

unter Beachtung der für all diese Bereiche geltenden öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen.

Insbesondere für Betriebsstörungen muß festgelegt werden, ob und wann die Korrekturen durch kompetentes Personal oder durch automatisch wirkende Einrichtungen der Meß- und Regeltechnik eingeleitet und durchgeführt werden.

4.4 Arbeitsmedizinische Vorsorge

Die Organisation ermittelt den Bedarf an arbeitsmedizinischer und arbeitshygienischer Betreuung, insbesondere den Bedarf an erforderlichen arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen der Beschäftigten unter Berücksichtigung der Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Sie entwickelt und wendet Verfahren an, um die arbeitsmedizinische und arbeitshygienische Betreuung und die arbeitsmedizinische Vorsorge sicherzustellen, soweit die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und die einschlägigen Vorschriften dies erfordern.

Bei der Ermittlung des Bedarfs an arbeitsmedizinischer und arbeitshygienischer Betreuung und an arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen sind neben den einschlägigen Vorschriften und Untersuchungsvorgaben auch besondere Belastungen, wie psychomentele Anforderungen, körperliche Schwerarbeit, Leistungswandel o.ä. zu berücksichtigen.

Ebenso ist der berechtigte Wunsch von Beschäftigten, je nach den Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, arbeitsmedizinisch untersucht zu werden, entsprechend zu berücksichtigen.

4.5 Aktionsprogramme

Um die Ziele der Organisation auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit bei den Beschäftigten zu vertiefen und die Beachtung dieser Ziele beim Handeln der Beschäftigten einschließlich der Führungskräfte zu gewährleisten, empfiehlt es sich, daß die Organisation entsprechende Aktionsprogramme durchführt.

Aktionsprogramme sollen nachhaltig auf das gesundheits- und sicherheitsbewußte Verhalten der Beschäftigten im Betrieb und außerhalb des Betriebes hinwirken. Inhalte solcher Aktionsprogramme sind beispielsweise: Verhalten am Arbeitsplatz, Tragen persönlicher Schutzausrüstungen, sicheres Heben und Tragen von Lasten, allgemeiner Brandschutz im Betrieb, verkehrsgerechtes Verhalten, Suchtgefahren.

5. Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen

5.1 Verfahren der Überprüfung und Überwachung

Die Organisation entwickelt Verfahren, um die Einhaltung der sie verpflichtenden und für sie einschlägigen öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen zu Arbeitsschutz und Anlagensicherheit sowie die Einhaltung der Festlegungen zum OHRIS intern zu überprüfen und kontinuierlich zu überwachen. Diese Verfahren sind bei Änderungen der Organisationsstruktur sowie bei Änderungen von Arbeiten, Abläufen und Prozessen, Geräten, Anlagen und Maschinen erforderlichenfalls anzupassen.

Die Verfahren der Überprüfung und kontinuierlichen Überwachung selbst wie auch die aus ihnen resultierenden Folgemaßnahmen und deren Ergebnisse werden in regelmäßigen Abständen durch Audits überprüft (vgl. Nr. 10).

Zu den Begriffen Überprüfung und Überwachung siehe „Definitionen“ S. 70 ff. dieses Abschnitts. Die Verfahren der Überprüfung und Überwachung sehen hierzu auch die Durchführung von Besichtigungen der Arbeitsplätze, Arbeitsbereiche und Anlagen durch die Führungskräfte, die Fachkraft für Arbeitssicherheit, den Betriebsarzt sowie den Betriebsrat vor; weiteres Fachpersonal ist dabei erforderlichenfalls zuzuziehen.

Die Verfahren der Überprüfung und Überwachung sollen neben dem Normalbetrieb auch die für den Normalbetrieb erforderliche Inbetriebnahme, Instandhaltung (Wartung, Inspektion, Instandsetzung), das An- und Abfahren von Anlagen und den Einrichtbetrieb und auch die Planung, Errichtung, Erweiterung, Erneuerung, Änderung, Außerbetriebnahme und Beseitigung von Anlagen und Betriebseinrichtungen berücksichtigen. Das gleiche gilt sinngemäß für alle anderen Arbeiten, Abläufe und Prozesse, bei denen die Belange des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit berücksichtigt werden müssen, insbesondere auch bei der Erbringung von Dienstleistungen.

Die Verfahren der internen und gegebenenfalls externen Überprüfung und Überwachung sind zu dokumentieren. Die angewandten Prüfmethode und Prüfmittel sowie die Ergebnisse der Überwachung sind entsprechend dem vorhandenen Gefährdungspotential nach Nr. 8 dieses Abschnitts aufzuzeichnen.

In die Dokumentation der internen Überwachung sind auch die Aufzeichnungen über Arbeitsunfälle, Beinahe-Unfälle, Berufskrankheiten und sonstige arbeitsbedingte Erkrankungen, gesundheitliche Belastungen und Beeinträchtigungen, Betriebsstörungen, Grenzwertüberschreitungen, so-

wie die Aufzeichnungen über durchgeführte Korrektur- und Verbesserungsmaßnahmen aufzunehmen. Zur Lenkung dieser Aufzeichnungen vgl. Nr. 8.

5.2 Korrekturmaßnahmen

Die Organisation analysiert die Ursachen für Abweichungen von Soll-Vorgaben, bewertet diese Abweichungen, sofern geboten, auch unter Einsatz statistischer Verfahren, entwickelt Alternativen, führt erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen durch und verfolgt deren Wirkung. Soweit es nach der Art des Betriebes erforderlich ist, werden dazu geeignete Verfahren festgelegt. Die Korrekturmaßnahmen werden entsprechend Nr. 2.6 und 5.1 dokumentiert. Aus diesen Aufzeichnungen sind Schwerpunkte und Themen für die Überprüfung und Überwachung sowie für die Prävention (vgl. Nr. 4) zu entwickeln.

Dabei sind Abweichungen von öffentlich-rechtlichen oder weiteren Verpflichtungen sowie von der Politik und Strategie zu Arbeitsschutz und Anlagensicherheit und den daraus abgeleiteten Vorgaben zu ermitteln und mit dem Ziel der weiteren Verbesserung zu korrigieren; dies gilt insbesondere für Verhaltensfehler, Arbeitsunfälle, Beinahe-Unfälle, Berufskrankheiten und sonstige arbeitsbedingte Erkrankungen, gesundheitliche Belastungen und Beeinträchtigungen, Betriebsstörungen, Schadensfälle, Grenzwertüberschreitungen oder für das Auftreten von Gefahrstellen. Diese Abweichungen haben häufig mehrere Ursachen, deren sorgfältige Analyse ihre Wiederholung an ähnlichen Arbeitsplätzen oder in vergleichbaren Anlagen vermeiden hilft. Zur Lenkung der Aufzeichnungen vgl. Nr. 8.

Statistische Verfahren ermöglichen eine nachvollziehbare Verarbeitung der im Rahmen der Auswertung von Arbeitsunfällen, Betriebsstörungen, Grenzwertüberschreitungen, Beinahe-Unfällen, gesundheitlichen Belastungen und Beeinträchtigungen gesammelten Daten. Auf diese Weise ist es möglich, den Nutzen des OHRIS abzuschätzen und erzielte Verbesserungen darzustellen. Sie erleichtern das Auffinden und Bewerten von Gefährdungsschwerpunkten im Unternehmen und die Entwicklung von Präventions- und Verbesserungsmaßnahmen.

6. Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle

Die Organisation entwickelt Verfahren zur Ermittlung von nicht auszuschließenden Betriebsstörungen und Notfällen mit möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit und legt geeignete Maßnahmen zur Begrenzung und Beseitigung möglicher Gefährdungen und Einwirkungen für bzw. auf Beschäftigte und Dritte (beispielsweise Anwohner) fest.

Im Rahmen dieser Verfahren werden systematisch nicht auszuschließende betriebs-, anlagen- oder branchenspezifische Betriebsstörungen und Notfälle wie Brand, Explosion, Zerknall, Einsturz, Absturz, Maschinenunfälle, Gefahrstoffaustritt, usw. ermittelt, um geeignete Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen zu planen; dabei sind erforderlichenfalls interne und externe Fachstellen zu beteiligen.

Geeignete Maßnahmen sind insbesondere

- a) Erstellen von Notfallplänen, die, soweit erforderlich, den zuständigen Behörden und externen Hilfs- und Rettungsdiensten bekannt gegeben und mit diesen abgestimmt werden müssen;*
- b) Festlegungen für die Erste Hilfe, Rettungsketten, Brandbekämpfung usw.;*
- c) Schulungen und Übungen für interne und externe Hilfs- und Rettungsdienste und für die Beschäftigten, um sie zu sicherheitsgerechtem Handeln in Notfällen und bei Betriebsstörungen zu befähigen, auch bei Abwesenheit von Vorgesetzten.*

Die Organisation überprüft in angemessenen, von ihr schriftlich festzulegenden Zeiträumen die Regelungen für Notfälle und Betriebsstörungen auf Eignung und Vollständigkeit, erprobt diese in Übungen und überarbeitet sie erforderlichenfalls. Übungen für Notfälle sollen mit internen und externen Fachstellen, zuständigen Behörden, Einsatzkräften und Pressestellen sowie unter Beteiligung anderer, von der Durchführung der Übungen betroffenen Organisationen durchgeführt werden.

7. Beschaffung

Die Organisation legt Verfahren fest, um bei der Beschaffung von Waren, Vorprodukten und Dienstleistungen die für diese einschlägigen rechtlichen und weiteren Verpflichtungen zu Arbeitsschutz und Anlagensicherheit einschließlich ergonomischer Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Dieses Verfahren findet insbesondere Anwendung bei der

- a) Beschaffung und Gestaltung von Geräten, Anlagen, Maschinen, persönlichen Schutzausrüstungen;*
- b) Beschaffung von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen;*
- c) Auswahl von Dienstleistungen;*
- d) Auswahl von Fremdfirmen und Lieferanten;*
- e) Auswahl benannter Stellen, externer Dienste und außerbetrieblicher Fachleute;*
- f) Errichtung und Einrichtung von Arbeitsplätzen, Arbeitsstätten und Räumlichkeiten;*
- g) Auswahl anzumietender Räumlichkeiten.*

Im Sinne einer umfassenden Prävention sollte bei der Beschaffung auch dem Schutz der Umwelt, der möglichst rückstandsfreien Entsorgung, u.a., aber auch den wirtschaftlichen Interessen der Organisation (vermeidbare Entsorgungskosten u.a. Rechnung getragen werden.

8. Lenkung der Aufzeichnungen

Die Organisation legt Verfahren fest für die notwendige und zweckmäßige Lenkung aller erforderlichen Aufzeichnungen

- a) zum Nachweis der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen;
- b) zum Nachweis der Durchführung und der Ergebnisse der Überprüfungen und Überwachung sowie der eingeleiteten und durchgeführten Korrektur- und Abhilfemaßnahmen;
- c) zum Nachweis der Wirksamkeit des Managementsystems;
- e) zum Nachweis des aktuellen Zustands der Anlagen und Betriebseinrichtungen.

Die Organisation gibt auch die Form und die Fristen für gegebenenfalls erforderliche Rückmeldungen durch die benannten, verantwortlichen Stellen (vgl. Nr. 2.5, S. 51) vor.

Aufzeichnungen sind im Gegensatz zu Dokumenten beispielsweise Ergebnisberichte der Audits, Prüfbescheinigungen interner oder externer Sachkundiger oder Sachverständiger z. B. für Anlagen nach § 11 des Gerätesicherheitsgesetzes, Gefährdungsbeurteilungen, Belege über die Durchführung von Unterweisungen, Qualifikationsnachweise der Beschäftigten, Berichte über Betriebsbegehungen, Unfallanalysen und Gefahr-

stellenmeldungen sowie technische Zeichnungen und Fließschemata. Siehe hierzu auch Nr. 2.6 und „Definitionen“ auf Seite 70 dieses Abschnitts.

Im Rahmen der Lenkung der Aufzeichnungen ist sicherzustellen, daß

- a) an allen Stellen nur Aufzeichnungen mit aktueller Gültigkeit verwendet werden;*
- b) Befugte, insbesondere auch Aufsichtsbehörden auf alle relevanten Aufzeichnungen jederzeit zugreifen können;*
- c) die Rückverfolgbarkeit und Vollständigkeit von Aufzeichnungen gewährleistet ist;*
- d) Festlegungen über Archivierung und Aufbewahrungsfristen getroffen werden;*
- e) die Aufzeichnungen so aufbewahrt werden, daß sie gegen Beschädigung, Beeinträchtigung und Verlust geschützt sind;*
- f) Aufzeichnungen, die keine aktuelle Gültigkeit mehr haben rasch beseitigt werden oder, wenn sie aus gesetzlichen oder anderen Gründen aufbewahrt werden müssen, gegen unbeabsichtigten Gebrauch wirksam geschützt sind.*

9. Personal

9.1 Rechte der Beschäftigten

Die Beschäftigten haben das Recht, daß der Arbeitgeber alle nach dem Stand der Technik erforderlichen Maßnahmen ergreift, um ihre Sicherheit und den Schutz ihrer Gesundheit bei der Arbeit in allen Tätigkeitsbereichen zu sichern und zu verbessern (vgl. dazu Vorgaben im ArbSchG und unternehmenspolitische Zielsetzung).

Die Organisation gibt den Beschäftigten diese Rechte in geeigneter Weise bekannt.

Die Organisation stellt darüber hinaus sicher, daß die Beschäftigten

- Vorschläge für alle Bereiche des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit einer von der Organisation benannten oder in der Linie vorgesetzten Stelle unterbreiten können,
- entsprechend den Gefahren bei der Arbeit unterwiesen, geschult und fortgebildet werden,

- auf eigenen, berechtigten Wunsch je nach den Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit arbeitsmedizinisch untersucht werden und
- bei unmittelbarer erheblicher Gefahr den gefährdeten Arbeitsbereich sofort verlassen.

Regelungen hierzu können in Betriebs- oder Arbeitsordnungen festgelegt werden. Die Beschäftigten sollen auch bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsabläufen, Verfahrens- und Arbeitsanweisungen sowie bei der Auswahl von Arbeits- und Schutzmitteln beteiligt werden.

9.2 Pflichten der Beschäftigten

Die Organisation zeigt ihren Beschäftigten die Verantwortung für die eigene Gesundheit und den Schutz Dritter auf und verpflichtet sie, ihr Verhalten innerhalb der Organisation und, bei einer Beschäftigung außerhalb des unmittelbaren räumlichen Bereiches der Organisation (Dienstleistung) auch dort an der Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit und den daraus abgeleiteten Zielen und Vorgaben auszurichten.

Die Beschäftigten werden insbesondere verpflichtet

- a) *zum Schutz der eigenen Sicherheit und Gesundheit sowie zum Schutz Dritter, die von ihren Handlungen und Unterlassungen bei der Arbeit betroffen sind;*
- b) *zur ordnungsgemäßen Verwendung von Arbeitsmitteln und Betriebseinrichtungen, Arbeitsstoffen, Schutzvorrichtungen und persönlichen Schutzausrüstungen, insbesondere, wenn dies aus Gründen des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit erforderlich ist;*
- c) *Unfälle, Beinahe-Unfälle, Schäden, Defekte, Gefahren o.ä. zu melden;*
- d) *auf sichere Arbeitsbedingungen hinzuwirken, beispielsweise durch die Beseitigung von Gefahren im eigenen Tätigkeitsbereich oder auch durch entsprechende Hinweise für andere Arbeitsbereiche*
- e) *bei unmittelbarer erheblicher Gefahr den gefährdeten Arbeitsbereich zu verlassen.*

Diese Verpflichtungen können beispielsweise im Rahmen von Betriebs- oder Arbeitsordnungen für verbindlich erklärt werden.

Alle Führungskräfte sollen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hinblick auf sicherheitsgerechtes und gesundheitsbewußtes Verhalten ein Vorbild sein. Sie bewerten und fördern dadurch das Verhalten der Beschäftigten.

9.3 Eignung der Beschäftigten

Die Organisation stellt sicher, daß die Beschäftigten zur Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere wenn die Belange des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit dies erfordern, aufgrund ihrer beruflichen Qualifikation, Erfahrung sowie ihrer physischen und psychischen Voraussetzungen geeignet sind. Die Eignung kann, soweit sie nicht bereits bei der Einstellung vorliegt, durch nachträgliche Schulungen (vgl. Nr. 9.4) erworben werden.

Im Hinblick auf die Eignung der Beschäftigten sind eine angemessene Ausbildung und die notwendige Erfahrung zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl bei Einstellungen, Versetzungen und bei Änderung des Aufgabebereichs oder des Arbeitsumfeldes.

Eine entsprechende berufliche Qualifikation und Erfahrung sowie physische und psychische Eignung der Beschäftigten für die durchzuführenden Aufgaben reduziert die Risiken beispielsweise bei der Bedienung von Maschinen, beim Umgang mit Gefahrstoffen oder bei der Durchführung anderer gefahrgeneigter Tätigkeiten.

9.4 Schulung

Die Organisation bestimmt auf der Grundlage der im Rahmen der Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit festgelegten Schulungsmaßnahmen die Inhalte von Ausbildung, Fortbildung und Übungen, um allen Beschäftigten in Linien- und Stabsfunktion und auf allen organisatorischen Ebenen

- a) die Bedeutung der Politik und der Strategien für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit für die Organisation und jeden einzelnen Beschäftigten,
 - b) die Relevanz der ihnen gestellten Aufgaben und der ihnen übertragenen Verantwortung für das Erreichen der aus der Politik und den Strategien abgeleiteten Ziele und
 - c) die möglichen und tatsächlichen Folgen ihres Verhaltens für ihre Gesundheit, die Gesundheit Dritter und die Sicherheit von Anlagen und Anwohnern
- zu verdeutlichen.

Zur Festlegung der Inhalte für die Schulungen ermittelt die Organisation den Ausbildungs-, Fortbildungs- und Übungsbedarf unter Berücksichtigung der von den Beschäftigten ausgeübten Tätigkeiten, der betrieblichen Risiken und Gefahren, der Vorschläge der Beschäftigten sowie der Unter-

nehmensstruktur; dies gilt im gebotenen Umfang auch für Beschäftigte anderer Organisationen, die für die eigene Organisation tätig sind (Fremdfirmenbeschäftigte).

Die Organisation stellt sicher, daß - soweit erforderlich - allen Beschäftigten auf allen Verantwortungsebenen die festgelegten Schulungsinhalte im Rahmen von Ausbildung, Fortbildung und Übungen vermittelt werden. Hierfür wird ein Schulungsplan erstellt, und die Durchführung von Unterweisungen und Schulungen dokumentiert.

Die Schulungsmaßnahmen sind erstmalig

a) bei Einstellung, Versetzung, Änderung des Aufgabenbereiches oder des Arbeitsumfeldes der Beschäftigten, sowie

b) bei der Einführung oder Änderung von Geräten, Maschinen und Anlagen oder Abläufen und Prozessen

durchzuführen und in gesetzlich vorgeschriebenen oder in angemessenen, von der Organisation vorgegebenen Fristen zu wiederholen.

Die Aufzeichnungen über Unterweisungen und Schulungen umfassen mindestens Inhalt und Dauer der Schulungsmaßnahmen sowie die Teilnehmer.

Übungen für sicherheitsgerechtes und gesundheitsbewußtes Verhalten sind in den Bereichen durchzuführen, in denen falsches Verhalten zu einer nicht unerheblichen Unfallgefährdung, Gefährdung der Gesundheit oder Anlagensicherheit führt oder führen kann. In die Schulungsmaßnahmen sind auch die turnusmäßigen Übungen für Betriebsstörungen und Notfälle mit einzubeziehen (vgl. Nr. 6).

Der Erfolg von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Übungsmaßnahmen wird anhand des Kenntnisstandes und des Verhaltens der Beschäftigten durch die Führungskräfte beurteilt. Das Ergebnis dieser Bewertung soll zur Verbesserung der Qualifizierungsmaßnahmen herangezogen werden.

10. Audits zum Occupational Health- and Risk-Management-system

Über die in Nr. 5.1 dieses Abschnitts geforderte Überprüfung und kontinuierliche Überwachung hinaus führt die Organisation in Gestalt von Audits periodische, unabhängige, systematisierte und dokumentierte Überprüfungen durch. Durch diese Audits werden überprüft

- a) die Eignung der im Rahmen des Occupational Health- and Risk-Managementsystems vorgegebenen Politik und Strategie für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit,
- b) die Eignung der daraus abgeleiteten strategischen Ziele und der im operativen Bereich erforderlichen Maßnahmen sowie
- c) der Aufbau und die Leistungen des Managementsystems und
- d) die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen²⁷ und weiteren Verpflichtungen.

Im Rahmen dieser Audits werden auch

- a) die Abläufe, die beispielsweise in Verfahrensanweisungen festgelegt sind,
- b) die Verfahren der Überprüfung und Überwachung und der aufgrund dieser Verfahren eingeleiteten Maßnahmen (vgl. Nr. 5.1 und Nr. 5.2 dieses Abschnitts) und
- c) das Verhalten der Beschäftigten

stichprobenartig überprüft.

Die Audits zum Occupational Health- and Risk-Managementsystem sollen im Hinblick auf ein ganzheitliches Auditsystem soweit wie möglich mit den Audits anderer Managementsysteme verknüpft und als ganzheitliche Audits durchgeführt werden. Dadurch können - insbesondere aus Kostengründen - Gemeinsamkeiten der einzelnen Auditsysteme genutzt, synergistisch bewertete Ergebnisse erzielt und überflüssige Mehrfacharbeiten vermieden werden.

Die Audits zum Occupational Health- and Risk-Managementsystem umfassen einen „Systemteil“ und einen „Complianceteil“; letzterer kann auch betriebsteilbezogen durchgeführt werden. Es wird empfohlen, die Prüfung des System- und Complianceteils gemeinsam durchzuführen. Während der Systemteil systematisch die Eignung, den Umfang und die Leistung eines Managementsystems oder eines Management-Teilsystems überprüft, dient der Complianceteil der systematisierten Überprüfung der Übereinstimmung des betrieblichen Ist-Zustandes mit dem Soll-Zustand im Hinblick auf die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen; zu öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen gehören auch die Vorgaben der Überwachungsbehörden.

Die Ansätze und Ergebnisse der öffentlich-rechtlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen nach dem Arbeitsschutzgesetz und der Sicherheitsanalysen nach der Störfallverordnung müssen - soweit letztere

²⁷ Vgl. hierzu den LASI-Beschluß vom 25.06.1998, „Weiterentwicklung des Rechts der überwachungsbedürftigen Anlagen - Konzeption des BMA zur weiteren Gestaltung des Anlagenrechts“

erforderlich sind - in die Audits entsprechend einbezogen werden. Die Audits sollen in der Regel als interne Audits, also von der Organisation selbst durchgeführt werden. Audits durch externe Stellen werden nicht gefordert, sind jedoch auch nicht ausgeschlossen, wenn dies von der Organisation gewünscht ist, die Organisation selbst nicht in der Lage ist, geeignete Audits durchzuführen oder dies aus anderen Gründen erforderlich ist.

Für die Durchführung der Audits ist ein Auditplan zu erstellen, in dem Regelungen für das Auditverfahren und die Dokumentation des Audits (Auditbericht) festgelegt werden. Die Arbeitnehmervertretung ist über die Durchführung von Audits zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zu geben, an diesen Audits teilzunehmen.

Im Auditplan bzw. in den mitgeltenden Unterlagen wird zur Durchführung von Audits folgendes geregelt: Personelle Zusammensetzung des Auditteams, das sich in der Regel aus erfahrenen Beschäftigten der eigenen Organisation zusammensetzt, Qualifikation der Auditoren, Bestellung des Auditleiters, Häufigkeit der Audits, Form und Umfang der Audits und der Auditberichte, Termine für die Audits, zeitlicher Ablauf der Audits, Auditmethoden und Zuständigkeiten für die Durchführung der Audits und Erstellung der Dokumentation (Auditberichte).

Die Audits sollen auf der Grundlage von Fragenkatalogen durchgeführt werden, die den erforderlichen Prüfumfang abdecken und aufgrund ihres formalisierten Aufbaus eine einheitliche Grundlage für die Durchführung der Audits und deren reproduzierbare Bewertung sicherstellen (hierzu wird im Band 2 der Schriftenreihe Managementsysteme für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit eine Prüfliste für System- und Complianceaudits herausgegeben).

Die Audits und die Dokumentation sollen zwar von der eigenen Organisation, aber von Personen durchgeführt und erstellt werden, die von dem im Audit betrachteten Betriebsteil möglichst unabhängig sind.

Die oberste Leitung oder der von ihr benannte Beauftragte für das OHRIS verpflichtet die Auditleitung, bei Bedarf kompetente bzw. zuständige Personen und Stellen wie Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Betriebsärzte, Behörden und Sachverständige zu beteiligen.

Der Auditleiter soll über eine angemessene Ausbildung zum und über Erfahrung als Auditor verfügen.

Der Auditbericht ist der obersten Leitung vorzulegen. Diese bewertet darauf aufbauend das Occupational Health- and Risk-Managementsystem (siehe Nr. 1.3) und leitet erforderlichenfalls die gebotenen Maßnahmen zur Korrektur des Managementsystems ein (vgl. auch Nr. 5.2).

Der schriftliche Auditbericht ist möglichst rasch vorzulegen, er führt die festgestellten Mängel auf und zeigt die notwendigen Korrekturmaßnahmen und Fristen zur Mängelbeseitigung auf.

Die Zeiträume für Audits sind nach Gefahrgeneignis festzulegen. Der Zeitraum bis zum Folgeaudit darf drei Jahre nicht überschreiten. Werden bei einem Audit Abweichungen festgestellt, so sind Korrekturmaßnahmen festzulegen und deren Wirksamkeit durch Nachprüfungen, Teilaudits oder Folgeaudits in kürzeren Abständen zu überprüfen.

Definitionen

Die Systemelemente des OHRIS und ihre begrifflichen Inhalte wurden zur optimalen Nutzung von Synergieeffekten bei der Verknüpfung von Managementsystemen in Anlehnung an die Systemelemente der Normen ISO 9000 ff. und ISO 14000 ff. festgelegt und definiert. Daher entsprechen die im Rahmen der Beschreibung der Systemelemente des OHRIS verwendeten Fachbegriffe sinngemäß auch den, in den betreffenden Abschnitten der genannten Normen oder der Norm ISO 8402 „Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung – Begriffe“ dargelegten Definitionen. Da diese Definitionen in ihrer Diktion aber nicht immer leicht verständlich sind, werden die nachstehend aufgeführten Begriffe zwar in Anlehnung an die internationalen Normen, aber zur besseren Verständlichkeit modifiziert beschrieben und definiert.

Arbeitsanweisung

Anweisung, die detailliert und für den Anwender verbindlich und verpflichtend be- und vorschreibt, wann, wo und auf welche Art eine Tätigkeit/Arbeit auszuführen ist.

Anmerkung: Arbeitsanweisungen werden in der Regel von Führungskräften der mittleren und unteren Führungsebenen für deren Verantwortungsbereich erlassen und konkretisieren i.d.R. die abstrakteren Vorgaben der Verfahrensanweisungen.

Audit zum Occupational Health- and Risk-Managementsystem

Systematisierte, unabhängige und dokumentierte Untersuchung und Prüfung um festzustellen,

- ob und inwieweit die tatsächlichen Gegebenheiten in einer Organisation den Vorgaben des OHRIS im Hinblick auf Vollständigkeit und Wirksamkeit des Managementsystems entsprechen (Systemaudit) und
- ob und inwieweit in der Organisation die ordnungsrechtlichen und von der Organisation selbst vorgegebenen Verpflichtungen eingehalten werden (Complianceaudit).

Das Audit beinhaltet auch die Übermittlung der Auditergebnisse an die Leitung der Organisation zur Überprüfung, Bewertung und Genehmigung.

Aufzeichnungen

Nachweise auf Papier oder in elektronischer Form über die Ausführung oder die erzielten Ergebnisse von Tätigkeiten. Prüfnachweise beispielsweise sind Aufzeichnungen.

Dokumente

Unterlagen auf Papier oder in elektronischer Form, die Handlungs- oder Verhaltensweisen vorschreiben oder empfehlen. Zu den Dokumenten zählen Richtlinien, Verfahrens- und Arbeitsanweisungen. Dokumente unterliegen einem Änderungsdienst.

Handbuch für das Occupational Health- and Risk-Managementsystem

Eigenständiges Dokument oder Teil eines übergreifenden Handbuchs, auf Papier oder in elektronischer Form, in dem die Arbeitsschutzpolitik und das Arbeitsschutzmanagementsystem der Organisation dargelegt sind. Es beschreibt das Occupational Health- and Risk-Managementsystem anhand seiner Systemelemente, nennt alle wesentlichen Vorgaben für Organisation, Struktur, Aktivitäten und Verhaltensweisen, bündelt die normativen und strategischen Grundlagen zum OHRIS und enthält die Hinweise für das Auffinden aller für die operative Ebene relevanten Dokumente und Aufzeichnungen.

Occupational Health- and Risk-Managementsystem

Eigenständiges Managementsystem oder Teil eines übergreifenden Managementsystems, das, abgeleitet aus der unternehmenspolitischen Zielsetzung für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit Organisationsstrukturen, Verantwortlichkeiten, strategische Planungen, Methoden, Verfahren, Prozesse, Ressourcen, Verhaltensweisen und Prüfinstrumente zur Entwicklung, Erfüllung, Bewertung und Aufrechterhaltung der vorgegebenen Politik umfaßt.

Organisation

Gesellschaft, Körperschaft, Unternehmen, Betrieb, Behörde, sonstige Institution oder Teil/Kombination davon, öffentlich oder privat, eingetragen oder nicht, mit eigener Funktion und eigener Verwaltung.

Anmerkung: Bei Organisationen mit mehr als einer Betriebseinheit kann eine einzelne Betriebseinheit als Organisation definiert werden.

Politik für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit

Erklärung einer Organisation über ihre unternehmenspolitischen Absichten und Grundsätze zur Sicherstellung, Gewährleistung und Verbesserung von Arbeitsschutz und Anlagensicherheit, die einen verbindlichen Rahmen vorgibt

- für das auf Arbeitsschutz und Anlagensicherheit bezogene Handeln der Organisation und ihrer Beschäftigten,
- für die auf Arbeitsschutz und Anlagensicherheit bezogene Festlegung von Strategien, Einzelzielen und für die auf der operativen Ebene umzusetzenden Maßnahmen.

Prozeß

Abfolge aller, in der Regel miteinander in Wechselwirkung stehender, Abläufe, Tätigkeiten und eingesetzten Mittel, die Eingaben in angestrebte Ergebnisse überführen.

Überprüfung

Kontrolle eines Gegenstandes oder Zustandes, die anhand von Prüfkriterien zu festgesetzten Fristen oder anlaßbezogen erfolgt und zu einer Momentaufnahme der Situation am geprüften Gegenstand oder Zustand führt. Eine Überprüfung erfolgt in der Regel diskontinuierlich und führt in ihrer Folge stets zu einer dokumentierten Ergebnismeldung.

Anmerkung: Überprüfungen werden sporadisch oder turnusmäßig und nicht kontinuierlich durchgeführt. Eine Sonderform der Überprüfung ist die Durchführung von Audits, mit denen die Eignung und Wirksamkeit des Managementsystems und die Einhaltung der von der Organisation vorgegebenen oder der ordnungsrechtlichen Verpflichtungen periodisch kontrolliert wird.

Überwachung

Ständige (kontinuierliche) oder in kurzen zeitlichen Abständen sich wiederholende Kontrolle eines Gegenstandes oder Zustandes. Ergebnisse der Überwachung werden in festgesetzten Zeitabständen und beim Erkennen von Abweichungen selbsttätig ausgegeben. Eine Überwachung kann beispielsweise durch ständig im Hintergrund arbeitende Regelkreise erfolgen.

Anmerkung: Die Überwachung schließt in der Regel auch Überprüfungen ein.

Verfahren

Verbindlich festgelegte Art und Weise, wann, wo und auf welche Art Prozesse, Abläufe und Arbeiten auszuführen sind.

Verfahrensweisung

Verbindliche Anweisung von Verantwortlichen der jeweiligen Führungsebene zur Durchführung abgegrenzter Verfahren, Prozesse und Abläufe und Festlegung, was, wann wo, wie, durch wen und unter Einsatz welcher Materialien und unter Berücksichtigung welcher Dokumente getan werden und wie dies gelenkt und aufgezeichnet werden muß.

**C Struktur, Handlungsfelder und
Handlungselemente eines
Arbeitsschutzmanagementsystems**

C Struktur, Handlungsfelder und Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems

Nachstehend werden - entwickelt aus der Lehre des Technologiemanagements - Struktur, Handlungsfelder und Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems aufgezeigt und daraus die Systemelemente des OHRIS abgeleitet.

1. Handlungsfelder eines Arbeitsschutzmanagementsystems

Grundlage jedes unternehmerischen Handelns ist ein Leitbild, das Leitlinien und Grundsätze für das unternehmerische Handeln und für die Tätigkeit und das Verhalten der Führungskräfte und der Beschäftigten vorgibt. Das unternehmerische Leitbild kann dann zur Entfaltung kommen, wenn es durch die in den Hierarchieebenen eines Unternehmens tätigen Führungskräfte und durch die Beschäftigten im Zusammenspiel mit den betrieblichen Anlagen und Betriebsmitteln konsequent umgesetzt wird.

Zweckmäßige Voraussetzung für die optimale Umsetzung eines Leitbilds ist ein formalisiertes und institutionalisiertes Managementsystem, also ein Führungssystem, das durch die Festlegung entsprechender organisatorischer Strukturen, Abläufe und Verhaltensregeln und deren kontinuierliche Überprüfung und Anpassung eine optimale und effiziente Führung des Unternehmens nach den vorgegebenen unternehmenspolitischen Zielsetzungen ermöglicht. Im Mittelpunkt des unternehmerischen Handelns steht in der Regel das Leitmotiv, in einem krisensicheren Unternehmen bei größtmöglicher Wirtschaftlichkeit Produkte zu erzeugen oder Dienstleistungen zu erbringen, die die Erwartungen und Bedürfnisse der Kunden erfüllen und decken.

Unternehmerisches Handeln wird jedoch nicht allein durch Produktivität, Ertrag und durch die Qualität von Produkten und Dienstleistungen bestimmt; unternehmerisches Handeln muß sich auch an den berechtigten Interessen der Beschäftigten und der Anwohner eines Betriebs, an den betrieblichen und natürlichen Ressourcen und an den dazu erlassenen ordnungsrechtlichen Forderungen und Rahmenbedingungen orientieren; dies gilt in Sonderheit für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Be-

schäftigten, für die Sicherheit der Anwohner von Industrieanlagen und für den Schutz der Umwelt. Um die Zielvorgaben unternehmerischen Handelns zu erreichen, wurden - auch vom Ordnungsrecht beeinflusst - fachbezogene Managementsysteme zum Beispiel für Qualität und Umweltschutz entwickelt und normiert. So orientieren sich Qualitätsmanagementsysteme in der Regel an der internationalen Norm ISO 9000 ff., der Normenreihe EN 45000 sowie an den EU-Richtlinien nach Art. 100 a EWG-Vertrag und Umweltmanagementsysteme an der ISO 14000 ff. und an dem „ecomanagement and audit scheme“ (EMAS). Betriebe, die der Störfallverordnung unterliegen, werden ihr Management künftig an der vom Rat der Europäischen Kommission erlassenen COMAH-Richtlinie ausrichten müssen. Um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten und die Sicherheit der Anwohner von Industrieanlagen in die unternehmenspolitische Zielsetzung und die Umsetzung der ordnungsrechtlichen Anforderungen im Wege einer umfassenden Prävention in das unternehmerische Handeln einzubringen, hat das bayerische Arbeitsministerium, gestützt auf einen Auftrag des Ministerrats, ein Konzept für ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit entwickelt. Dieses „Occupational Health- and Risk-Managementsystem“ (Abkürzung OHRIS) kann

- als eigenständiges Managementsystem,
- in Verbindung mit einem Qualitäts- oder Umweltmanagementsystem oder
- als Teil eines umfassenden Generic-Managementsystems

die optimale Führung eines Unternehmens im Hinblick auf den Gesundheitsschutz der Beschäftigten und die Anlagensicherheit gewährleisten. Das OHRIS orientiert sich an dem von der Universität St. Gallen²⁸ (Ulrich/Bleicher/Seghezzi) entwickelten Modell für ein ganzheitliches Managementsystem und definiert diese Managementkonzeption speziell für die unternehmenspolitischen Vorgaben im Arbeitsschutz und in der Anlagensicherheit. Die nachfolgende Beschreibung eines Managementsystems und die daraus abgeleiteten Systemelemente des OHRIS gelten für Unternehmen aller Branchen und Größen.

In Anlehnung an das vorgenannte Modell der Universität St. Gallen lassen sich für ein Managementsystem *drei Handlungsebenen* definieren und beschreiben und zwar

²⁸ Für Literatur zum St. Galler Management-Konzept siehe auch „Weiterführende Literatur“ am Ende dieses Bandes.

- eine *normative Handlungsebene*, in der die Unternehmensverfassung, die Grundorientierung des Unternehmens und die Unternehmenspolitik mit den unternehmerischen Zielen festgelegt werden und aus der die Unternehmenskultur abgeleitet wird,
- eine strategische Handlungsebene, in der die durch die normative Handlungsebene festgelegten Ziele durch mittel- und langfristige strategische Pläne und Programme für die Organisation, für die Erbringung der Marktleistungen und für die Außenbeziehungen des Unternehmens konkretisiert werden und
- eine operative Handlungsebene, in der die Umsetzung der strategischen Pläne und Programme erfolgt, das eigentliche Betriebsgeschehen abläuft und die Marktleistungen, also Produkte und Dienstleistungen erbracht und auf dem Markt abgesetzt werden.

Diese drei Handlungsebenen können in drei Säulen aufgefächert werden und zwar in

- eine Säule Unternehmensstrukturen und Unternehmensorganisation,
- eine Säule Aktivitäten des Unternehmens und in
- eine dritte Säule Verhalten der Unternehmensleitung, der Führungskräfte und der übrigen Beschäftigten.

Die mittlere der drei Säulen legt also die Aktivitäten eines Unternehmens auf der normativen, der strategischen und der operativen Handlungsebene fest. Diese Aktivitäten werden unterstützt einerseits durch die betrieblichen Strukturen (linke Säule) und andererseits stark geprägt durch das Verhalten der Unternehmensleitung, der Führungskräfte und der übrigen Beschäftigten im Rahmen der betrieblichen Prozesse, durch das Verhalten untereinander und gegenüber der Öffentlichkeit (rechte Säule).

In den Schnittflächen der Handlungsebenen und der drei Säulen ergeben sich in Anlehnung an das Modell (Bleicher/Seghezzi) für Managementsysteme *neun Handlungsfelder* und zwar

- in der normativen Handlungsebene abgeleitet aus dem unternehmerischen Leitbild, die Handlungsfelder *Unternehmensverfassung, Unternehmenspolitik und Unternehmenskultur*,
- in der strategischen Handlungsebene die Handlungsfelder
 - *Organisation und Architektur des Unternehmens*,

- *Herstellungs- und Marktstrategien für Produkte und Dienstleistungen incl. Investitionsplanung und Strategien für die Entwicklung des Personals und*
- *Beziehungen zur Öffentlichkeit und zur Umwelt und*
- in der operativen Handlungsebene die Handlungsfelder
 - *Planung der Prozeß-, Produkt- und Dienstleistungsentwicklung und -erbringung,*
 - *Steuerung der Marktleistungen und*
 - *Leistungs- und Kooperationsverhalten.*

Einen Überblick über die Handlungsebenen und die daraus abgeleiteten neun Handlungsfelder vermittelt nachstehende Übersicht (Abb. 9).



	Unternehmensstrukturen, Unternehmensorganisation	Aktivitäten des Unternehmens	Verhalten der Unternehmensleitung, der Führungskräfte und der übrigen Beschäftigten
Normative Handlungsebene	Unternehmensverfassung	Unternehmenspolitik	Unternehmenskultur
Strategische Handlungsebene	Organisation und Architektur des Unternehmens, Sicherstellung der Ressourcen	Herstellungs- und Marktstrategien für die Produkte und Dienstleistungen, Investitionsplanung	Beziehungen zur Öffentlichkeit und Umwelt, Verhaltensentwicklung / Personalentwicklung
Operative Handlungsebene	Planung der Prozeß-, Produkt- und Dienstleistungsentwicklung und -erstellung	Steuerung der Marktleistungen	Leistungs- und Kooperationsverhalten

Abbildung 9: Handlungsfelder eines ganzheitlichen Managementsystems (in Anlehnung an Bleicher/Seghezzi)

Diese neun *Handlungsfelder* werden nachfolgend im einzelnen spezifiziert und allgemein beschrieben, dann für den Arbeitsschutz und die Anlagensicherheit definiert und daraus die *Handlungs-* bzw. *Systemelemente* eines Arbeitsschutzmanagementsystems abgeleitet.

1.1 Handlungsfelder der normativen Handlungsebene

In der normativen Handlungsebene wird die *Unternehmensverfassung* festgelegt. Durch die *Unternehmensverfassung* wird das Unternehmen rechtlich konstituiert, d.h. es werden alle Grundsatzentscheidungen der Unternehmung durch die Wahl der Rechtsform, durch Festlegung des Standortes und durch die Festlegung der Rahmennormen für die Handels-, Gesellschafts- und Mitbestimmungsrechte getroffen. Damit wird der von außen vom Rechtssystem vorgegebene Rahmen, in dem das Unternehmen rechtlich konstituiert wird, abgesteckt. Dieser rechtliche Rahmen, der der Autonomie des Unternehmens entzogen ist, kann durch unternehmensinterne, autonome, also nicht gesetzliche Regelungen konkretisiert, also z.B. durch die konstitutive Festlegung von Verpflichtungen oder von Anreiz- und Sanktionssystemen ergänzt werden.

In der normativen Handlungsebene wird auch das vorgegebene *unternehmerische Leitbild* durch unternehmenspolitische Festlegungen umgesetzt; d.h. das unternehmerische Leitbild wird in der *Unternehmenspolitik* in Gestalt von *Unternehmensgrundsätzen* präzisiert, die im einzelnen festlegen, welchen wirtschaftlichen, betrieblichen, sozialen und allgemeinen gesellschaftlichen Interessen und Werten sich das Unternehmen verpflichtet fühlt. Durch die *Unternehmenspolitik* können also die unternehmensinternen, in der Regel betriebswirtschaftlich orientierten Werte und Vorgaben für das Handeln des Unternehmens zum Erreichen seiner Geschäftsziele mit den sozialen und umweltbezogenen Interessen der Beschäftigten, der Anwohner des Betriebes und der Gesellschaft in Einklang gebracht werden.

Die in der *Unternehmenspolitik* aus dem Leitbild entwickelten *Unternehmensgrundsätze* finden langfristig in der *Unternehmenskultur*, d.h. im Verhalten der Unternehmensleitung, der Führungskräfte und der übrigen Beschäftigten ihre Ausformung und ihren Ausdruck. Die *Unternehmenskultur* prägt also die Einstellung der Führungskräfte und der Beschäftigten zum Unternehmen, zum Arbeitsprozeß, zum Produkt, zu den inner- und außerbetrieblichen Abläufen, zur Umwelt und zur Gesellschaft. Sie wird entscheidend geprägt durch die Unternehmensleitung und durch die Führungskräfte; sie orientieren ihr Verhalten an den in der *Unternehmenskultur* geprägten Werten und Normen und geben diese an die Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter weiter. Die Mitarbeiter richten ihr Verhalten implizit danach aus und geben diese von den Führungskräften vermittelten Werte auch an andere und neue Mitarbeiter weiter.

Nachstehende Abbildung vermittelt eine Übersicht über die (allgemeinen) normativen Handlungsfelder eines Managementsystems.

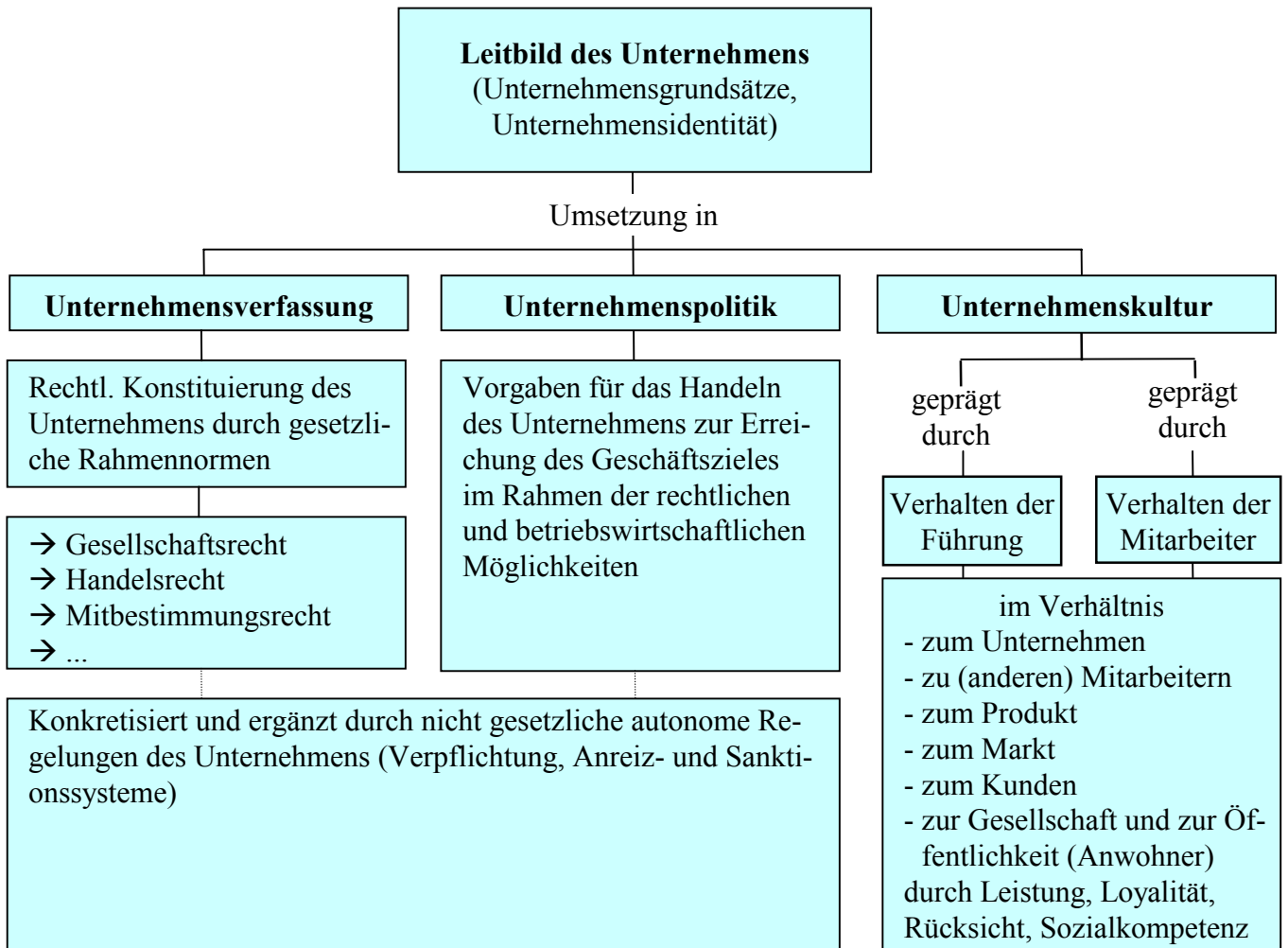


Abbildung 10: Normative Handlungsfelder eines Managementsystems

Definiert man die Handlungsfelder der normativen Handlungsebene für ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit, so ergeben sich als spezifische arbeitsschutzbezogene Handlungsfelder

- die *Arbeitsschutzverfassung*,
- die *Arbeitsschutzpolitik* und
- die *Arbeitsschutzkultur*.

Die *Arbeitsschutzverfassung* ist der Aspekt und Teil der Unternehmensverfassung, in den die gesetzlichen Rahmennormen zum Arbeitsschutz eingebracht werden, soweit sie für die rechtliche Konstituierung eines Unternehmens von Bedeutung sind. Dazu gehören z.B. die im Betriebsverfassungsgesetz und im Arbeitsschutzgesetz geregelten Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte. In die Arbeitsschutzverfassung können auch autonome betriebliche Regelungen in Gestalt von Anreizsystemen und von Sanktionssystemen zur konsequenten Einhaltung der unternehmenspolitischen Vorgaben im Arbeitsschutz und zur Einhaltung der öffentlich-rechtlichen und internen Arbeitsschutzvorschriften aufgenommen werden.

Die *Arbeitsschutzpolitik* leitet sich unmittelbar aus dem unternehmerischen Leitbild ab und findet ihre mittel- und langfristige Ausformung in der Arbeitsschutzkultur. In der *Arbeitsschutzpolitik* bekennt sich die Leitung eines Unternehmens, basierend auf einem arbeitsschutzorientierten Leitbild dazu, daß der Gesundheitsschutz der Beschäftigten und der Anwohner eines Betriebs grundsätzlich und ohne die Zwänge des Ordnungsrechts als wichtiges Unternehmensziel neben der ertragsorientierten Erbringung der Marktleistungen steht. Mit der *Arbeitsschutzpolitik* werden die grundlegenden (ethischen aber auch betriebswirtschaftlichen) Wertvorstellungen des Unternehmens zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und zur Anlagensicherheit festgelegt, mit dem Ziel, diese Wertvorstellungen in strategischen Programmen und auch im operativen Handeln bei der Erbringung der Marktleistungen konsequent umzusetzen. Die *Arbeitsschutzpolitik* ist die entscheidende Voraussetzung für ein Arbeitsschutzmanagementsystem, das weg vom Zwang zur Einhaltung des Ordnungsrechts hin zur freiwilligen, selbstüberprüften und damit selbstverantworteten Einhaltung des ordnungsrechtlichen Vorschriften- und Regelwerks führt.

Die *Arbeitsschutzpolitik* muß im Unternehmen für gültig erklärt werden: damit institutionalisiert die Unternehmensleitung freiwillig eine Erklärung von hohem ethischen Wert, die allerdings auch mit dem Ziel einer Verrin-

gerung der Arbeitsunfähigkeitstage und eines möglichst ungestörten Betriebs betriebswirtschaftlich motiviert und begründet sein sollte.

Nur auf der Grundlage einer solchen *Arbeitsschutzpolitik* kann ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit begründet und der Gesundheitsschutz als unternehmerischer Grundsatz im gesamten Unternehmen im Wege einer „self responsible care-Philosophie“ umgesetzt werden. Die *Arbeitsschutzpolitik* muß Bestandteil eines jeden Arbeitsschutzmanagementsystems sein; hierin liegt auch der grundlegende Unterschied zwischen Arbeitsschutzmanagementsystemen einerseits und intern oder durch Externe abgewickelte und auf Checklisten basierenden Auditsystemen andererseits.

An der *Arbeitsschutzpolitik* muß sich das Verhalten der Führung und der Beschäftigten eines Unternehmens untereinander und gegenüber der Öffentlichkeit konsequent orientieren. Die daraus entwickelten Verhaltensweisen spiegeln sich mittel- und langfristig in der *Arbeitsschutzkultur* des Unternehmens wider. In der Arbeitsschutzkultur entwickeln sich also die grundlegenden Wertvorstellungen des Unternehmens zum Gesundheitsschutz der Beschäftigten und der Anwohner des Betriebes zu einem allgemeingültigen Verhaltenskodex. Auf diesen Verhaltenskodex müssen die Verhaltensweisen der Unternehmensführung, der Führungskräfte und der übrigen Beschäftigten durch strategische Vorgaben (strategische Handlungsfelder) für den operativen Bereich des Unternehmens ausgerichtet werden.

Die nachstehende Abbildung 11 vermittelt einen Überblick über die Arbeitsschutzaspekte der normativen Handlungsfelder eines Arbeitsschutzmanagementsystems.

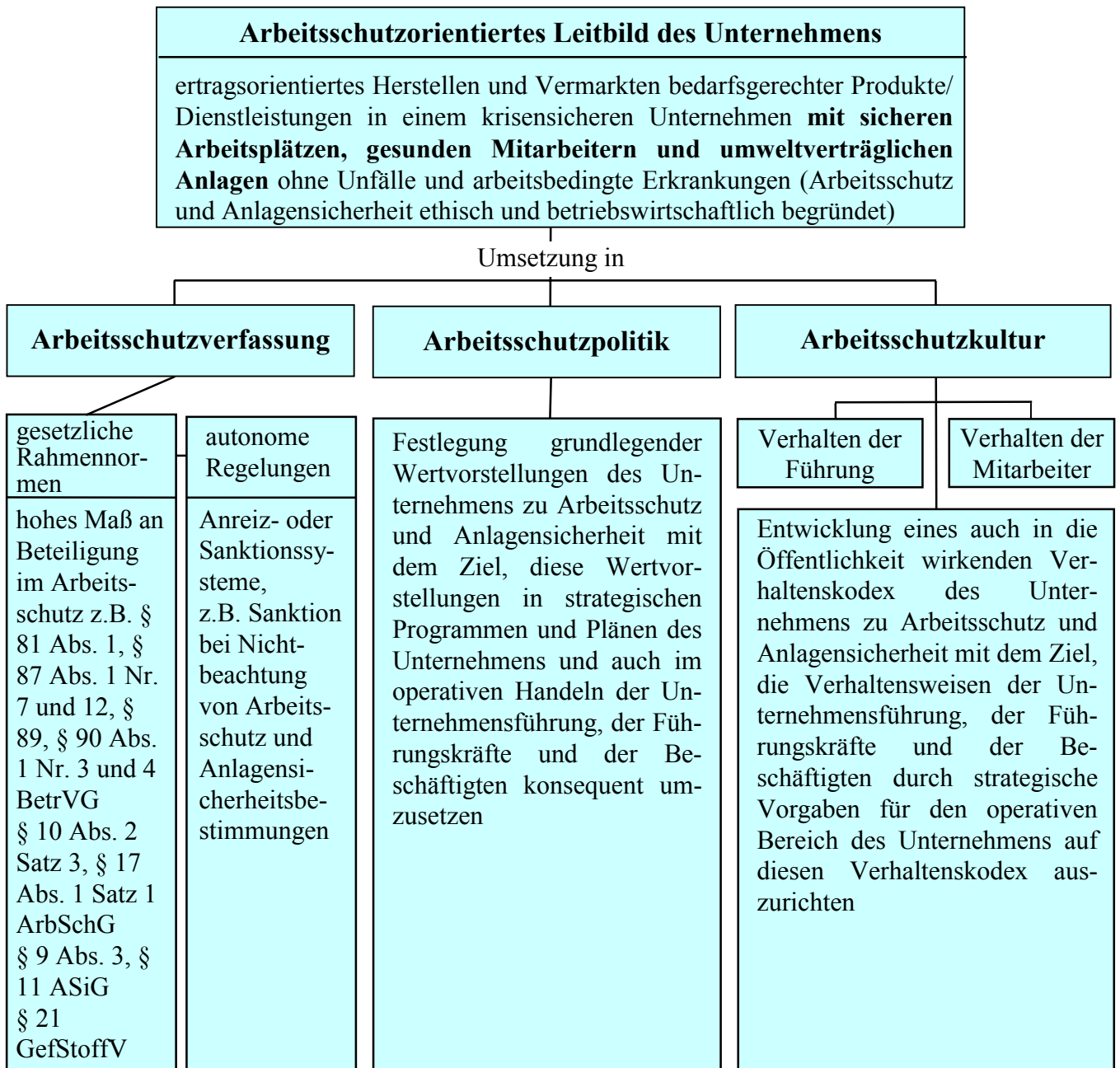


Abbildung 11: Normative Handlungsfelder eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit

1.2 Handlungsfelder der strategischen Handlungsebene

Die aus dem unternehmerischen Leitbild in Gestalt der Unternehmenspolitik und Unternehmenskultur abgeleitete Grundorientierung des Unternehmens wird in der strategischen Handlungsebene durch entsprechende organisatorische, marktorientierte, also produktions- und dienstleistungsorientierte, sowie verhaltensorientierte, mittel- und langfristige Einzelstrategien umgesetzt.

Diese Einzelstrategien zielen zunächst auf eine optimale, an der Unternehmenspolitik ausgerichtete Fortentwicklung der Unternehmensstruktur, der Unternehmensorganisation und der Führungs- und Geschäftssysteme ab und können in einem Handlungsfeld *Organisation und Architektur des Unternehmens* zusammengefaßt werden.

Im Bereich der betrieblichen Aktivitäten erstrecken sich die Unternehmensstrategien schwerpunktmäßig auf die *Herstellungs- und Marktstrategien für die Produkte und Dienstleistungen* und haben die Entwicklung der Produkte und Dienstleistungen und deren Marktbeziehungen sowie die *Ressourcenplanung und -sicherstellung* einschließlich der Personal- und Technologieplanung zum Inhalt.

In die strategische Planung muß als Handlungsfeld auch die Gestaltung der *Beziehungen zur Öffentlichkeit*, also zu Kunden, Verbänden und Behörden und zur *Umwelt* einbezogen werden; gleiches gilt für die strategische Festlegung der Reaktionen, d.h. des Verhaltens des Unternehmens auf Absatz- und Marktprobleme, Schadensereignisse und Störfälle, also für das sogenannte *Problemverhalten*.

Um die optimale Ausrichtung des Verhaltens der Beschäftigten in allen Hierarchieebenen im Hinblick auf die Erfüllung der unternehmenspolitischen Zielsetzung zu gewährleisten, ist im Handlungsfeld *Entwicklung des Personals*, die strategische Planung für die Schulung der Führungskräfte sowie die Ausbildung und Unterweisung der Beschäftigten in den Arbeitsebenen festzulegen.

Diese fünf strategischen Handlungsfelder müssen aufeinander abgestimmt und zu einer Gesamtstrategie zusammengefaßt und weiterentwickelt werden. Einen Überblick über die allgemeinen Handlungsfelder der strategischen Handlungsebene vermittelt nachstehende Übersicht (Abb. 12).

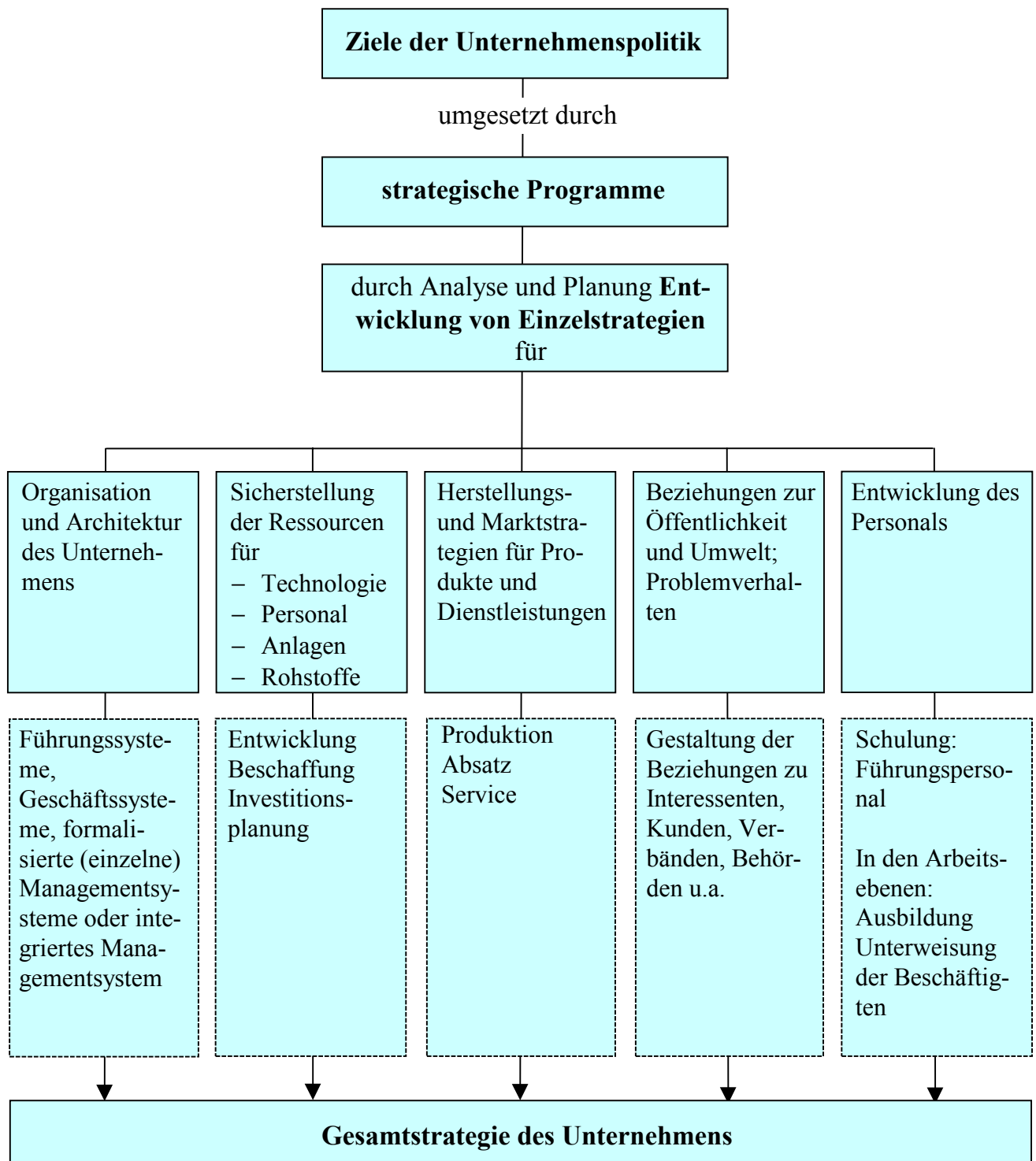


Abbildung 12: Strategische Handlungsfelder eines Managementsystems

Für den Bereich Arbeitsschutz und Anlagensicherheit ergeben sich in der strategischen Handlungsebene drei Handlungsfelder, durch die die Organisationsstrukturen, die Ressourcen, die Marktaktivitäten eines Unternehmens sowie das Verhalten aller Beteiligten im Unternehmen mittel- und langfristig auf den Gesundheitsschutz der Beschäftigten und auf die Sicherheit der Anwohner des Betriebes ausgerichtet werden.

Grundlage für eine optimale Umsetzung der arbeitsschutzpolitischen Zielsetzung ist die Festlegung einer geeigneten *Organisationsstruktur* für ein *Arbeitsschutzmanagementsystem* und deren systematische Verknüpfung mit anderen schon vorhandenen oder gleichzeitig einzuführenden Managementsystemen, insbesondere für Qualität und Umweltschutz. In der strategischen Handlungsebene müssen also die Aufbau- und Ablauforganisation des *Arbeitsschutzmanagementsystems* festgelegt werden. Dabei sind in die Organisationsstrukturen des Arbeitsschutzmanagementsystems neben den Stabsfunktionen alle Hierarchieebenen der Linienfunktion einzubinden; eine bloße Beschränkung des Managementsystems auf Stabsfunktionen würde den Intentionen eines Arbeitsschutzmanagementsystems nicht gerecht werden und letztendlich nur eine Fortführung der durch das Arbeitssicherheitsgesetz begründeten Strukturen bedeuten.

Erst durch eine stabs- *und* linienbezogene Arbeitsschutzorganisation können im Sinne des Präventionsgedankens des Arbeitsschutzgesetzes, des Chemikalienrechtes, des Arbeitsstättenrechts, des Gerätesicherheitsrechts und anderer ordnungsrechtlicher Vorschriften die notwendigen Arbeitsschutzstrategien entwickelt werden. Diese erstrecken sich auf

- die Beschaffung „sicherer“ Geräte, Maschinen, Anlagen, (Vor)Produkte und Arbeitsstoffe,
- die arbeitsstoffoptimierte und gefährdungsminimierte Entwicklung von Prozessen und Verfahren,
- die kooperative, hersteller(lieferanten)bezogene Entwicklung von Vorprodukten und Prozeßanlagen,
- die Planung "sicherer" Produktions-, Betriebs- und Verfahrensabläufe für die Herstellung von Produkten und zur Erbringung von Dienstleistungen
- die mittel- und langfristige arbeitsschutzoptimierte Planung von Neu-, Erweiterungs- und Umbauten, des innerbetrieblichen Transportwesens und der sicheren Lagerung gefährlicher Güter,
- die Optimierung der Lagerung, auch bei just in time-Systemen und gleichzeitiger Gewährleistung der Einhaltung der Lenkzeitbeschränkungen,
- die Entwicklung arbeitsmedizinischer Vorsorge- und Gesundheitsförderungsprogramme,
- die Entwicklung von langfristigen, verpflichtenden Vorgaben zur Minimierung der Unfallquoten,

- die Mitwirkung bei der branchenbezogenen Entwicklung von Schutzvorrichtungen und Körperschutzmitteln,
- die überregionale und überbetriebliche Notfallplanung und
- die Planung und Entwicklung „sicherer“ Produkte im Sinne des Gerätesicherheitsgesetzes.

In diese strategische Planung aufgenommen werden müssen auch eine *Arbeitsschutzbezogene Personalplanung* und die *Entwicklung eines Fortbildungs- und Unterweisungssystems* für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit sowie gegebenenfalls Anreiz- und Sanktionssysteme, durch die das sicherheitsgerechte und gesundheitsbewußte Verhalten der Beschäftigten entsprechend honoriert oder moniert werden kann.

Dieses Fortbildungs- und Unterweisungssystem sollte nachhaltig und schwerpunktmäßig bestimmt werden durch die arbeitspsychologisch fundierte Entwicklung und Vermittlung entsprechender Strategien für sicherheitsgerichtete und gesundheitsorientierte Verhaltensweisen der Beschäftigten einschließlich der Führungskräfte in allen Hierarchie- und Arbeitsebenen; und zwar im Sinn der vorstehenden Arbeitsschutzkultur und damit im Sinne des Präventionsgedankens der Arbeitsschutzgesetzgebung. Gegenstand dieses Unterweisungssystems im Sinne einer strategischen Prävention ist auch das Verhalten des Betriebs, seiner Organisation und der Beschäftigten bei Arbeitsunfällen, Schadensfällen und Störfällen.

In das Fortbildungssystem und die Schulungspläne sollten auch mittel- und langfristige, verbindliche Festlegungen zur Gestaltung der Beziehung des Unternehmens zu externen Stellen wie Behörden, Unfallversicherungsträgern, Sachverständigen und ihren Organisationen und überbetrieblichen sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Diensten und Katastropheneinsatzstellen einbezogen werden.

Einen Überblick über die Aspekte der strategischen Handlungsfelder im Arbeitsschutz vermittelt nachstehende Übersicht (Abb. 13).

Die im Rahmen der normativen Handlungsebene entwickelten grundlegenden Wertvorstellungen des Unternehmens zum Arbeitsschutz und zur Anlagensicherheit werden in den strategischen Zielen (Einzelstrategien) des Unternehmens konsequent und kontinuierlich umgesetzt

Einzelstrategien zur Durchsetzung und Gewährleistung des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit



Abbildung 13: Strategische Handlungsfelder eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit

* vornehmlich für Großbetriebe

1.3 Handlungsfelder der operativen Handlungsebene

Aufgabe der operativen Handlungsebene ist es, die Maßnahmen in den Unternehmensbereichen Forschung und Entwicklung, Beschaffung, Erbringung der Marktleistungen (Produktion, Dienstleistungen) und Absatzleistungswirtschaftlich zu planen, zu lenken und durchzuführen. Damit werden die unternehmenspolitischen Ziele umgesetzt und die strategischen Programme und Pläne konkretisiert.

Das operative Management erstreckt sich dementsprechend vorwiegend auf kurzfristige Zeithorizonte und hat zum Ziel, die Unternehmens-, Technologie- und Marktpotentiale bestmöglich zu realisieren, d.h. den unternehmerischen Erfolg und die unternehmerische Liquidität sicherzustellen. Die so erzielten Ergebnisse müssen durch entsprechende Kontrollen finanzwirtschaftlich objektiviert werden. Dabei dürfen die in der strategischen Handlungsebene mittel- und langfristigen vorgegebenen Ziele und Erfolgspotentiale nicht durch Maßnahmen zur kurzfristigen Gewinnmaximierung gefährdet werden.

In den Bereich der operativen Handlungsebene fällt also die *Planung der Prozeß-, Produkt- und Dienstleistungsentwicklung, die Investitions-, Material- und Personalsteuerung* und die *Erbringung und Steuerung der Marktleistungen*. Evaluiert wird dieser Bereich durch eine Gewinn- und Verlustrechnung.

Entscheidend geprägt werden die Aktivitäten der operativen Handlungsebenen auch durch die verhaltensstrategischen Vorgaben, die von den Führungskräften und den Beschäftigten im innerbetrieblichen Verhalten, bei der Produktion und der Erbringung der Dienstleistungen und im Verhalten gegenüber der Öffentlichkeit konsequent umgesetzt, laufend überprüft und im Sinne der unternehmenspolitischen Zielsetzung fortentwickelt werden müssen. Nur ein an den strategischen Vorgaben orientiertes Verhalten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann den Unternehmenserfolg im Sinne der unternehmenspolitischen Zielsetzungen sicherstellen und langfristig eine auch nach außen in die Öffentlichkeit wirkende positive Unternehmenskultur begründen. Das Verhalten in der operativen Handlungsebene kann in dem Handlungsfeld *Leistungs- und Kooperationsverhalten* zusammengefaßt werden.

Einen Überblick über die allgemeinen Handlungsfelder der operativen Handlungsebene vermittelt nachstehende Übersicht (Abb. 14).

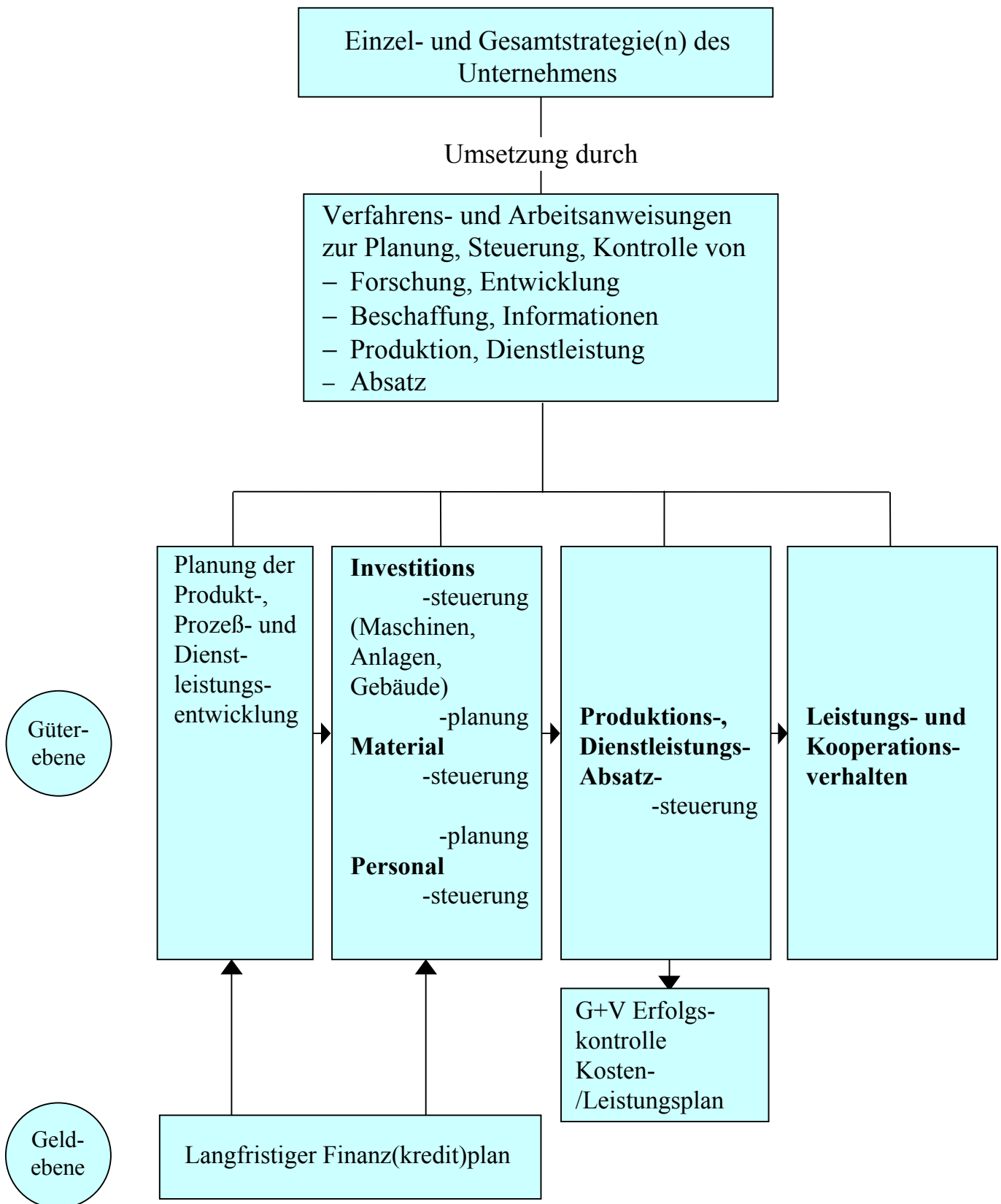


Abbildung 14: Operative Handlungsfelder eines Managementsystems

In der operativen Handlungsebene eines Arbeitsschutzmanagementsystems werden die unternehmenspolitischen Vorgaben und die daraus entwickelten Einzelstrategien für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit durch entsprechendes Handeln und Verhalten bei der Produktion und bei der Erbringung der Dienstleistungen umgesetzt, auf der Basis von Audits ergebnisorientiert geprüft und dokumentiert und im Hinblick auf die Effizienz und die aufgewendeten bzw. eingesparten Kosten evaluiert. Voraussetzung für diese Umsetzung ist die Erstellung entsprechender arbeitsschutzbezogener Verfahrens- und Arbeitsanweisungen für die Produktion und für die Erbringung der Dienstleistungen. In die Verfahrensanweisungen sind neben den betriebsinternen Vorgaben auch die ordnungsrechtlichen Verpflichtungen bezogen auf die Arbeitsebenen aufzunehmen. Diese Anweisungen können bei integrierten Managementsystemen mit anderen Zielvorgaben und anderen ordnungsrechtlichen Verpflichtungen z.B. für Qualität und Umweltschutz unter Nutzung von Synergieeffekten verknüpft werden.

Die Einhaltung der Verfahrens- und Arbeitsanweisungen wird in allen Hierarchie- und Arbeitsebenen durch Complianceaudits laufend, d.h. in einem zweckmäßigen zeitlichen Turnus überprüft und überwacht. Die Ergebnisse dieser internen, im Sinne einer „self responsible care“ durchgeführten Audits werden in Einzeldokumentationen, die sich auf die Arbeitsebenen beziehen niedergelegt und in einer Gesamtdokumentation zusammengefaßt. Diese Gesamtdokumentation, die von der Unternehmensleitung überprüft und bestätigt werden muß, ist auch die Voraussetzung und das geeignete Instrument zur Substitution und Deregulierung im Ordnungsrecht (vgl. S. 26). Die Überprüfungs- und Dokumentationsverfahren auf der operativen Handlungsebene setzen die Organisation entsprechender Regel- und Überwachungskreise voraus.

Die Complianceaudits müssen durch Systemaudits ergänzt und abgerundet werden; durch Systemaudits wird die Arbeitsschutzaufbau- und Arbeitsschutzablauforganisation und das Arbeitsschutzmanagementsystem im Hinblick auf seine Effizienz und im Hinblick auf die Umsetzung der unternehmenspolitischen Zielsetzung und der strategischen Ziele überprüft, bewertet und fortentwickelt.

Entscheidend geprägt wird die operative Handlungsebene durch das Verhalten der Führungskräfte und der Beschäftigten; nur durch ein konsequent an der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Beschäftigten und der

Anwohner eines Betriebes orientiertes Verhalten können die Arbeits- und Verfahrensanweisungen effizient umgesetzt und damit das Arbeitsschutzmanagementsystem zum Erfolg geführt werden. Durch die in der strategischen Handlungsebene begründeten Anreiz- und Sanktionssysteme kann in der operativen Ebene steuernd und erfolgsorientiert eingegriffen werden.

Einen Überblick über die Arbeitsschutzaspekte der operativen Handlungsebene im Arbeitsschutz vermittelt nachstehende Übersicht (Abb. 15).

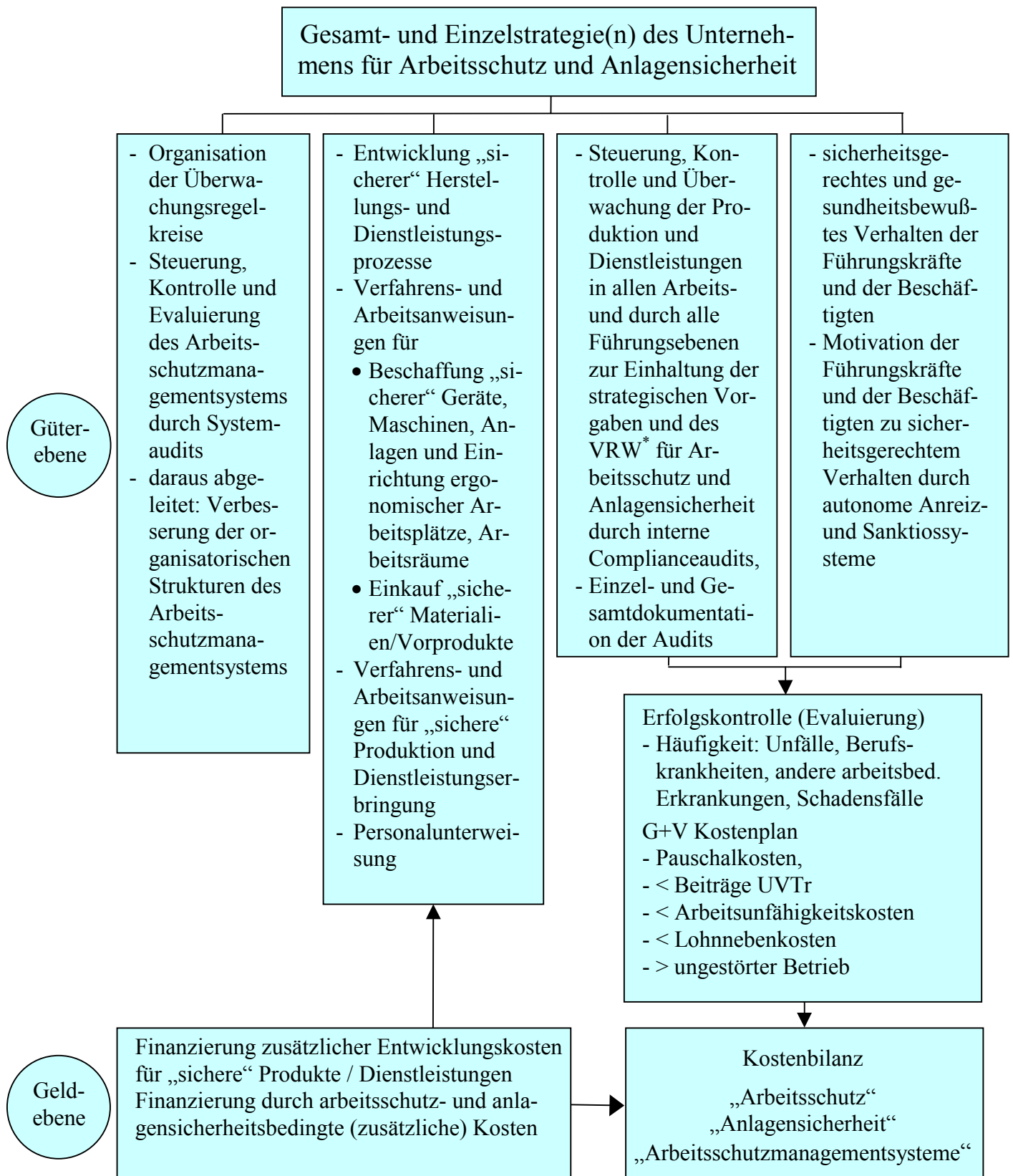


Abbildung 15: Arbeitsschutzaspekte der operativen Handlungsebene

*) VRW = Vorschriften- und Regelwerk für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit

2. Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems

Die unter Nr. 1 dieses Abschnitts beschriebenen Handlungsfelder eines Arbeitsschutzmanagementsystems müssen inhaltlich näher bestimmt und in Gestalt von Handlungselementen definiert, ausgelegt und beschrieben werden. Dabei können einzelne Handlungselemente sich auch aus mehreren Handlungsfeldern ergeben.

2.1 Handlungselemente der normativen Handlungsebene (N)

Aus den Handlungsfeldern der normativen Handlungsebene werden folgende Handlungselemente (N1 bis N5) abgeleitet (Abb. 16).

Handlungsfelder eines allgemeinen Managementsystems	Unternehmensverfassung	Unternehmenspolitik	Unternehmenskultur
Handlungsfelder eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	Arbeitsschutzverfassung	Arbeitsschutzpolitik	Arbeitsschutzkultur
Handlungselemente eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	N1 Festlegung der org. Strukturen; N2 Bereitstellung der Mittel N3 Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen; N4 Weitere Verpflichtungen	N5 Politik und Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	

Abbildung 16: Ableitung der inhaltlichen Anforderungen an ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit (Handlungselemente der normativen Handlungsebene)

2.2 Handlungselemente der strategischen Handlungsebene (S)

Aus den Handlungsfeldern der strategischen Handlungsebene werden folgende Handlungselemente (S1 bis S5) abgeleitet (Abb. 17).

Handlungsfelder eines allgemeinen Managementsystems	Organisation und Architektur des Unternehmens	Herstellungs- und Marktstrategien für die Produkte und Dienstleistungen	Beziehungen zur Öffentlichkeit und Umwelt, Problemverhalten
Handlungsfelder eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	Organisationsstrukturen Arbeitsschutzmanagementsystem	Strategien zum Erreichen der Arbeitssicherheit	sicherheitsgerichtete und gesundheitsbewußte Verhaltensentwicklung
Handlungselemente eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	S1 Aufbau des Managementsystems; S2 Verknüpfbarkeit von Managementsystemen; S3 Ablauf im Managementsystem	S4 Bewertung des OHRIS	S5 Schulung, Schulungspläne

Abbildung 17: Ableitung der inhaltlichen Anforderungen an ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit (Handlungselemente der strategischen Handlungsebene)

2.3 Handlungselemente der operativen Handlungsebene (O)

Aus den Handlungsfeldern der operativen Handlungsebene werden folgende Handlungselemente (O1 bis O19) abgeleitet (Abb. 18).

Handlungsfelder eines allgemeinen Managementsystems	Planung, Steuerung der Prozeß-, Produkt- und Dienstleistungsentwicklung	Investitionssteuerung; Planung und Steuerung der Marktleistungen	Leistungs- und Kooperationsverhalten
Handlungsfelder eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	Organisation der Überwachungsregelkreise Verfahrens- und Arbeitsanweisungen	sicherheitsgerichtetes und gesundheitschutzorientiertes Planen und Handeln	Selbstmotivierung zur Arbeitssicherheit
Handlungselemente eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	<p>O1 Innerbetriebliche Ausschüsse und Arbeitskreise;</p> <p>O2 Ermittlung und Beschreibung sicherheitsrelevanter Arbeiten, Abläufe und Prozesse;</p> <p>O3 Ermittlung von Gefahren und Gefährdungen; Ermittlung und Bewertung von Risiken;</p> <p>O4 Verfahren der Überprüfung und Überwachung;</p> <p>O5 Lenkung der Aufzeichnungen;</p> <p>O6 Rechte der Beschäftigten;</p> <p>O7 Pflichten der Beschäftigten;</p> <p>O8 Eignung der Beschäftigten</p>	<p>O9 Interne und externe Kommunikation;</p> <p>O10 Dokumentation;</p> <p>O11 Minimierung von Gefährdungen und Risiken;</p> <p>O12 Arbeitsmedizinische Vorsorge;</p> <p>O13 Korrekturmaßnahmen;</p> <p>O14 Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle;</p> <p>O15 Beschaffung;</p> <p>O16 Audits zum OHRIS</p>	<p>O17 Mitwirkung und Mitbestimmung;</p> <p>O18 Aktionsprogramme;</p> <p>O19 Schulung</p>

Abbildung 18: Ableitung der inhaltlichen Anforderungen an ein Managementsystem für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit (Handlungselemente der operativen Handlungsebene)

3. Systemelemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems

Die aus den Handlungsfeldern abgeleiteten 29 Handlungselemente eines Arbeitsschutzmanagementsystems wurden zu 10 Systemelementen zusammengefaßt. Die Systemelemente wurden dabei begrifflich so definiert und ihre Abfolge und ihr Aufbau so strukturiert, daß eine synergistische Anwendung im Zusammenhang mit den Systemelementen anderer, schon vorhandener oder gleichzeitig einzuführender fachbezogener Managementsysteme möglich ist. Die Zusammenfassung der Handlungselemente zu Systemelementen ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht (Abb. 19).

Handlungselemente der normativen (N), strategischen (S) und operativen (O) Handlungsebenen	Systemelemente des OHRIS
Politik und Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit (N5) Festlegung der organisator. Strukturen (N1) Bewertung des OHRIS (S4) Interne und externe Kommunikation (O9) Bereitstellung der Mittel (N2)	1 Aufgaben und Verantwortung der Leitung einer Organisation
Aufbau des Managementsystems (S1) Innerbetriebl. Ausschüsse und Arbeitskreise (O1) Mitwirkung und Mitbestimmung (O17) Verknüpfbarkeit v. Managementsystemen (S2) Ablauf im Managementsystem (S3) Dokumentation (O10)	2 Managementsystem
Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen (N3) Weitere Verpflichtungen (N4)	3 Verpflichtungen
Ermittlung und Beschreibung sicherheitsrelevanter Arbeiten, Abläufe und Prozesse (O2) Ermittlung von Gefahren und Gefährdungen; Ermittlung und Bewertung von Risiken (O3) Minimierung von Gefahren, Gefährdungen und Risiken (O11) Arbeitsmedizinische Vorsorge (O12) Aktionsprogramme (O18)	4 Prävention
Verf. der Überprüfung und Überwachung (O4) Korrekturmaßnahmen (O13)	5 Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen
Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle (O14)	6 Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle
Beschaffung (O15)	7 Beschaffung
Lenkung der Aufzeichnungen (O5)	8 Lenkung der Aufzeichnungen
Rechte der Beschäftigten (O6) Pflichten der Beschäftigten (O7) Eignung der Beschäftigten (O8) Schulung (O19) Schulung: Schulungspläne (S5)	9 Personal
Audits zum OHRIS (O16)	10 Audits zum Occupational Health- and Risk-Managementsystem

Abbildung 19: Funktionaler Zusammenhang der Handlungselemente der normativen, strategischen und operativen Handlungsebenen und der Systemelemente des OHRIS; Zusammenfassung der Handlungselemente zu Systemelementen

Für das OHRIS wurden also aus den Handlungsfeldern und Handlungselementen eines Arbeitsschutzmanagementsystems 10 Systemelemente abgeleitet und zwar fünf systemausrichtende Kernelemente

- *Aufgaben und Verantwortung der Leitung einer Organisation,*
- *Managementsystem,*
- *Lenkung der Aufzeichnungen,*
- *Personal,*
- *Audits zum Occupational Health- and Risk-Managementsystem*

und fünf spezifische, arbeitsschutzbezogene Systemelemente

- *Verpflichtungen,*
- *Prävention,*
- *Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen,*
- *Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle,*
- *Beschaffung.*

In Abschnitt B wurden die 10 Systemelemente bereits im einzelnen erläutert und Möglichkeiten für ihre Verknüpfung mit den Systemelementen von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen aufgezeigt.

D Einführung des Occupational Health- and Risk-Managementsystems

D Einführung des Occupational Health- and Risk- Managementsystems

Das Vorgehen und die Modalitäten für die Einführung eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit werden durch die Größe, Organisationsform und Branchenzugehörigkeit eines Unternehmens bestimmt und dadurch, ob das Managementsystem

- zunächst allein, als eigenständiges Führungssystem begründet werden soll,
- gemeinsam und gleichzeitig mit einem Qualitäts-, Umwelt- oder einem anderen themenorientierten Managementsystem als integriertes Managementsystem eingeführt werden soll oder
- in ein vorhandenes themenorientiertes oder themenübergreifendes Führungssystem integrativ einbezogen werden soll.

Wie schon dargelegt (vgl. S. 40), wurden die Systemelemente des OHRIS, deren Struktur und Ordnungsschema so festgelegt, daß diese auf einfache Weise mit den Systemelementen schon vorhandener Führungssysteme z.B. für Qualität und Umwelt zusammengeführt und verknüpft werden können (vgl. dazu Verknüpfungstabellen Anhang 2 und 3).

Entscheidend für das Vorgehen bei der Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems ist die bisherige Ausformung und Gestaltung des Arbeitsschutzsystems im Unternehmen/Betrieb, insbesondere wie den Forderungen

- in den §§ 2 und 5 ASiG (Bestellung von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten),
- im § 22 SGB VII in Verbindung mit § 9 VBG 1 (Bestellung von Sicherheitsbeauftragten) und
- in den §§ 1, 3, 5, 6, 15 ArbSchG (Prävention, Verpflichtung der Arbeitgeber, Verpflichtung der Beschäftigten)

bisher Rechnung getragen wurde.

Die Einführung des Arbeitsschutzmanagementsystems erfolgt in der Regel in drei Schritten:

1. Schritt: Entscheidung über die Einführung des OHRIS

Trägt sich ein Unternehmen mit der Absicht ein Arbeitsschutzmanagementsystem einzuführen, so sollte sich die Unternehmensleitung zunächst eingehend über die Modalitäten, die finanziellen und personellen Aufwendungen und über die Vorteile eines solchen Führungssystems durch entsprechend fortgebildete und sachkundige Fachkräfte für Arbeitssicherheit, durch Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden oder durch im Arbeitsschutz kompetente Unternehmensberater informieren lassen.

Erste und grundlegende Voraussetzung für die Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems ist die unternehmerische Entscheidung und Willenserklärung,

- den *Gesundheitsschutz der Beschäftigten, die Arbeits- und Anlagensicherheit* über die ordnungsrechtlichen Verpflichtungen hinaus als **Unternehmensziel** und Unternehmensleitlinie gleichwertig neben den anderen, in der Regel auf Ertrag, Produkt- und Dienstleistungsqualität und auf den Fortbestand des Unternehmens ausgerichteten Unternehmenszielen festzulegen,
- diese unternehmenspolitische Zielsetzung zu dokumentieren und im Unternehmen, ggf. auch in der Öffentlichkeit bekanntzugeben und
- diese unternehmerische Leitlinie im Rahmen eines formalisierten Führungssystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit in allen Unternehmens- und Arbeitsbereichen durch entsprechende organisatorische, normative, strategische und operative Festlegungen und durch die Verpflichtung aller Führungskräfte und Beschäftigten konsequent umzusetzen.

Zeitgleich sollte der Betriebs- oder Personalrat in die geplante Entscheidung einbezogen und beteiligt werden. Die Einrichtung eines Arbeitsschutzmanagementsystems betrifft im Sinne des Personalvertretungsrechts die Ordnung des Betriebs und das Verhalten der Beschäftigten: entsprechend den betrieblichen Gegebenheiten ist nach den Vorgaben des Betriebsverfassungs- bzw. des Personalvertretungsgesetzes der Betriebs- bzw. Personalrat zu beteiligen.

An der Projektierung und Einführung des neuen Managementsystems müssen in der Regel auch alle Unternehmens- und Arbeitsbereiche und alle Hierarchieebenen beteiligt werden. Im Rahmen einer Informationsveranstaltung sollten deshalb zunächst die Führungskräfte über die Entscheidung zur Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems unterrichtet

und zur Mitarbeit bei der Projektierung des Managementsystems verpflichtet werden.

Da durch die Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems und der in diesem Rahmen durchzuführenden System- und Complianceaudits auch und insbesondere die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Verpflichtungen des Arbeitsschutz- und Anlagensicherheitsrechts innerbetrieblich regelmäßig überwacht, überprüft und dokumentiert werden soll, empfiehlt es sich im Hinblick auf die dadurch zu erschließenden funktional äquivalenten Substitutionsmöglichkeiten im Ordnungsrecht, die Überwachungsbehörden schon in der Entscheidungsphase, d.h. von Anfang an als Berater zu beteiligen.

2. Schritt: Unternehmensbezogene Projektierung des OHRIS

Für die weitere Planung und Ermittlung der für die Einführung eines Managementsystems für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit erforderlichen Maßnahmen, empfiehlt es sich, einen Projektbeauftragten oder - insbesondere bei größeren Unternehmen und bei größerer Gefahrgeneigtheit eines Betriebes - eine Projektgruppe einzusetzen und mit der Entwicklung des Konzepts eines betriebs- oder unternehmensspezifischen, ggf. integrierten Managementsystems zu beauftragen und offiziell zu mandatieren. In die Projektgruppe sollten mit Fragen des Technologiemanagements (vgl. Abschnitt C, S. 77 ff.) vertraute Führungskräfte, Mitarbeiter der Arbeitssicherheitsorganisation (Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Betriebsärzte) und Vertreter des Betriebs- oder Personalrats aufgenommen und im Hinblick auf die Durchführung der Audits, deren Dokumentation und die dadurch zu erschließenden Substitutionsmöglichkeiten im Ordnungsrecht und auf deren notwendige funktionale Äquivalenz, auch Vertreter der Aufsichtsbehörden als Berater zugezogen werden.

Aufgabe des Projektbeauftragten oder der Projektgruppe ist es, das vorhandene betriebliche Arbeitsschutzsystem und die Systemelemente bereits vorhandener, auf andere Themen orientierter Managementsysteme im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs mit den, in den zehn Systemelementen des OHRIS vorgegebenen organisatorischen Maßnahmen und Handlungsvorgaben zu vergleichen, zu analysieren und zu bewerten.

Die sich aus der Spiegelung des vorhandenen betrieblichen Arbeitsschutzsystems mit den Vorgaben der 10 Systemelemente des OHRIS ergebenden

Korrektur-, Nachbesserungs- und Ergänzungsmaßnahmen sind im einzelnen, insbesondere für die Bereiche

- Aufgaben und Verantwortung der obersten Leitung,
- Aufbau- und Ablauforganisation des Managements,
- System- und Complianceaudits und
- Erstellen des Handbuchs, der Verfahrens- und Arbeitsanweisungen

systematisch und exakt zu projektieren. Eine Anleitung und Hilfestellung für die Planung und Projektierung kann die im Abschnitt C entwickelte und aus der Lehre des Technologiemanagements abgeleitete Ausgestaltung eines Arbeitsschutzmanagementsystems vermitteln.

Die Nachbesserungs- und Ergänzungsmaßnahmen sollten im systemischen und funktionalen Zusammenhang mit einem schon vorhandenen oder gleichzeitig einzuführendem Führungssystem (z.B. mit einem auf Qualitätssicherung oder Umweltschutz ausgerichteten Führungssystem) festgelegt werden.

Dabei ist zu beachten, daß sich die beschriebenen Inhalte der Systemelemente im Managementsystem wiederfinden müssen; die vorgeschlagene Struktur des OHRIS dient als Beispiel; jedes Unternehmen kann selbst entscheiden, ob es das OHRIS in der Struktur der in Kapitel B aufgezeigten Gliederung der Systemelemente einführen oder es an ein bereits bestehendes oder zur Einführung beabsichtigtes übergreifendes Führungssystem anpassen will. Dabei sollte in Abstimmung mit den für die projektierten Maßnahmen künftig zuständigen und verantwortlichen Führungskräften praktikablen Lösungen der Vorzug vor bürokratischen Lösungsansätzen gegeben werden, die keine mittel- oder unmittelbaren Verbesserungen im Arbeitsschutz erkennen lassen.

Abzurunden sind die Projektarbeiten durch die Erarbeitung und Festlegung einer Bewertungsmöglichkeit, mit der die Effizienz des geplanten Arbeitsschutzmanagementsystems ermittelt und nachgewiesen werden kann. Erst auf der Grundlage solcher Bewertungsmöglichkeiten können auch die Möglichkeiten zur Substitution im Ordnungsrecht analysiert werden.

Nach Abschluß der Projektierung empfiehlt es sich, im Gespräch mit der Aufsichtsbehörde zu klären, ob deren Erwartungen an das Arbeitsschutzmanagementsystem im Hinblick auf die Möglichkeit zur Substitution behördlicher Prüf- und Überwachungstätigkeit sowie von Anzeige- und Mel-

depflichten erfüllt werden. Die Substitutionsmöglichkeiten²⁹ sollten dann abschließend und verbindlich festgelegt werden.

3. Schritt: Umsetzung des Projekts und Einführung des OHRIS

Die aufgrund der Spiegelung des vorhandenen betrieblichen Arbeitsschutzsystems mit den Systemelementen des OHRIS ermittelten Korrektur- und Ergänzungsmaßnahmen sind in allen Hierarchie- und Arbeitsebenen durch exakte, linienbezogene Festlegungen der Verantwortlichkeiten und der Verfahrens- und Arbeitsanweisungen durchzuführen und umzusetzen.

Am Beginn der Umsetzung der projektierten Maßnahmen muß auch eine detaillierte Unterrichtung der Beschäftigten über das OHRIS erfolgen. Dabei sollte bei allen Beschäftigten für

- den Schutz der eigenen Gesundheit am Arbeitsplatz,
- den Schutz der Gesundheit der Kolleginnen und Kollegen und
- den Schutz der Gesundheit der Anwohner eines Betriebs

als freiwillige und überzeugte Verhaltensweise, nach der stets und in jeder Situation im Betrieb zu handeln ist, eindrucksvoll und nachhaltig geworben werden. Die Motivation für diese Verhaltensweisen, zu denen alle Beschäftigten zu verpflichten sind und die stets unter Beweis gestellt werden müssen, kann durch ideelle, finanzielle oder geldwerte Anreize gestärkt werden; sie sollte aber nicht allein auf solchen Anreizen beruhen, sondern sollte zur Selbstverständlichkeit und damit zur Unternehmenskultur werden. Im Einzelfall kann es erforderlich werden, Sanktionsmaßnahmen für den Fall anzukündigen, daß die mit der Einführung des Managementsystems festgelegten Vorgaben nicht konsequent umgesetzt werden.

Die erfolgreiche Einführung des OHRIS muß durch ein erstes System- und Complianceaudit überprüft werden; soweit erforderlich, sind Korrekturen an der Projektierung des Managementsystems vorzunehmen.

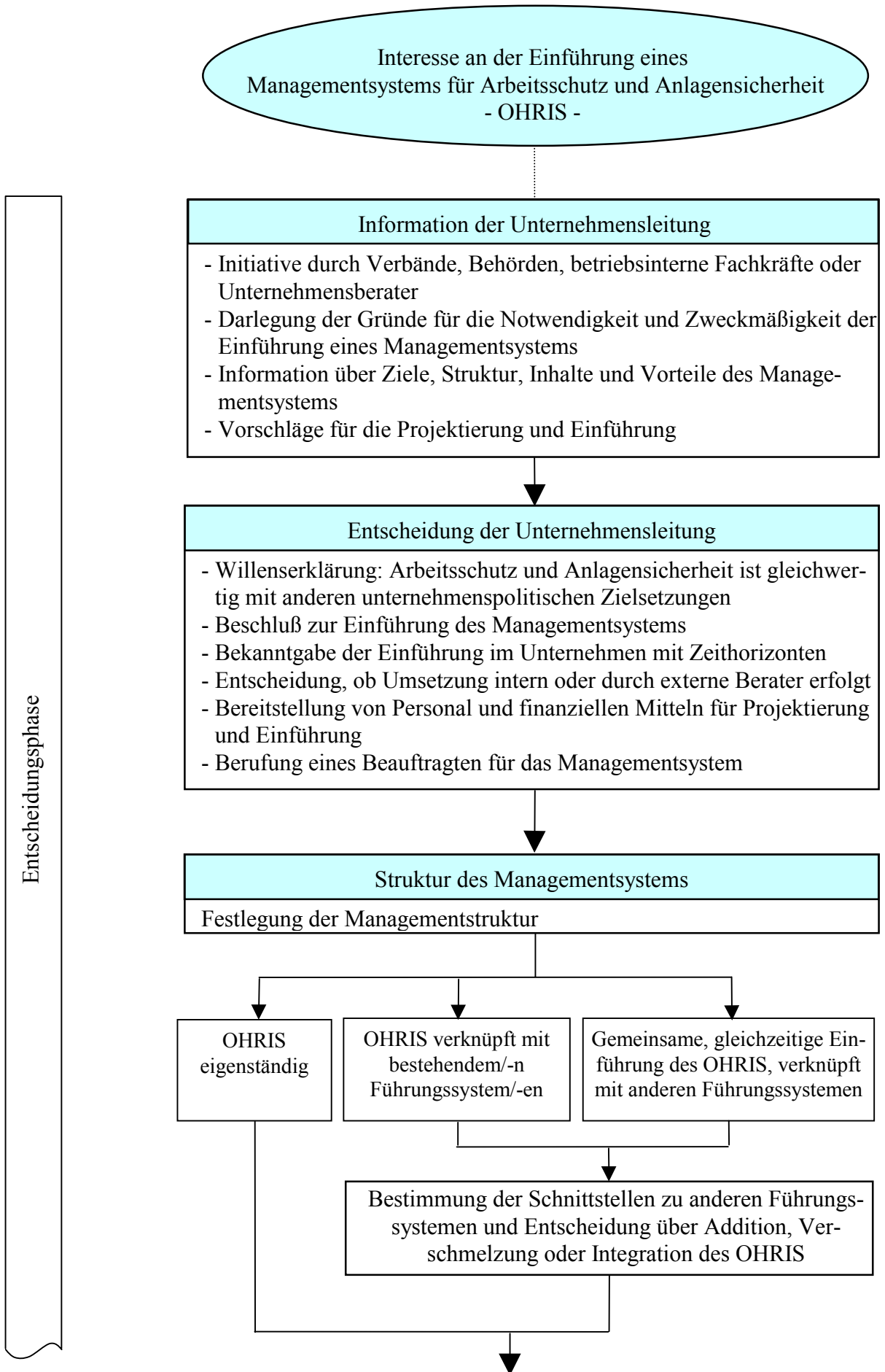
In Betrieben, die beispielsweise im Hinblick auf den Umweltschutz in Kommunikation mit ihrer betrieblichen Umwelt stehen, könnte darüber hinaus in Erwägung gezogen werden, die Einführung des OHRIS durch eine öffentlichkeitswirksame Veranstaltung zu unterstützen und abzurunden und die Öffentlichkeit über die Prävention im Arbeitsschutz und in der Anlagensicherheit als Teil der Unternehmenskultur zu informieren.

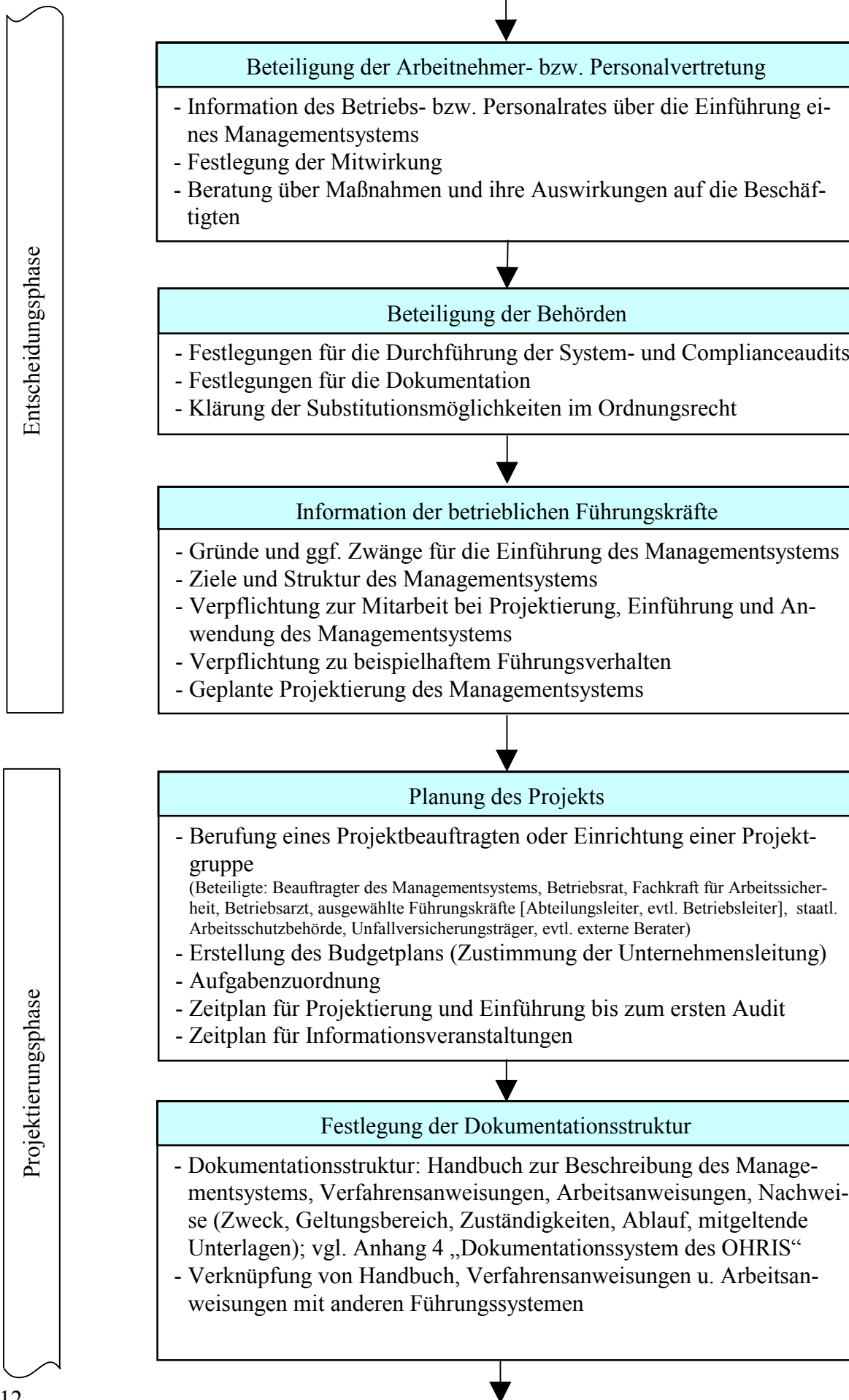
²⁹ Die Grundsatzentscheidung über Substitutionsmöglichkeiten im Ordnungsrecht muß auf der Grundlage der funktionalen Äquivalenz (vgl. S. 26) von den Bundesländern getroffen werden.

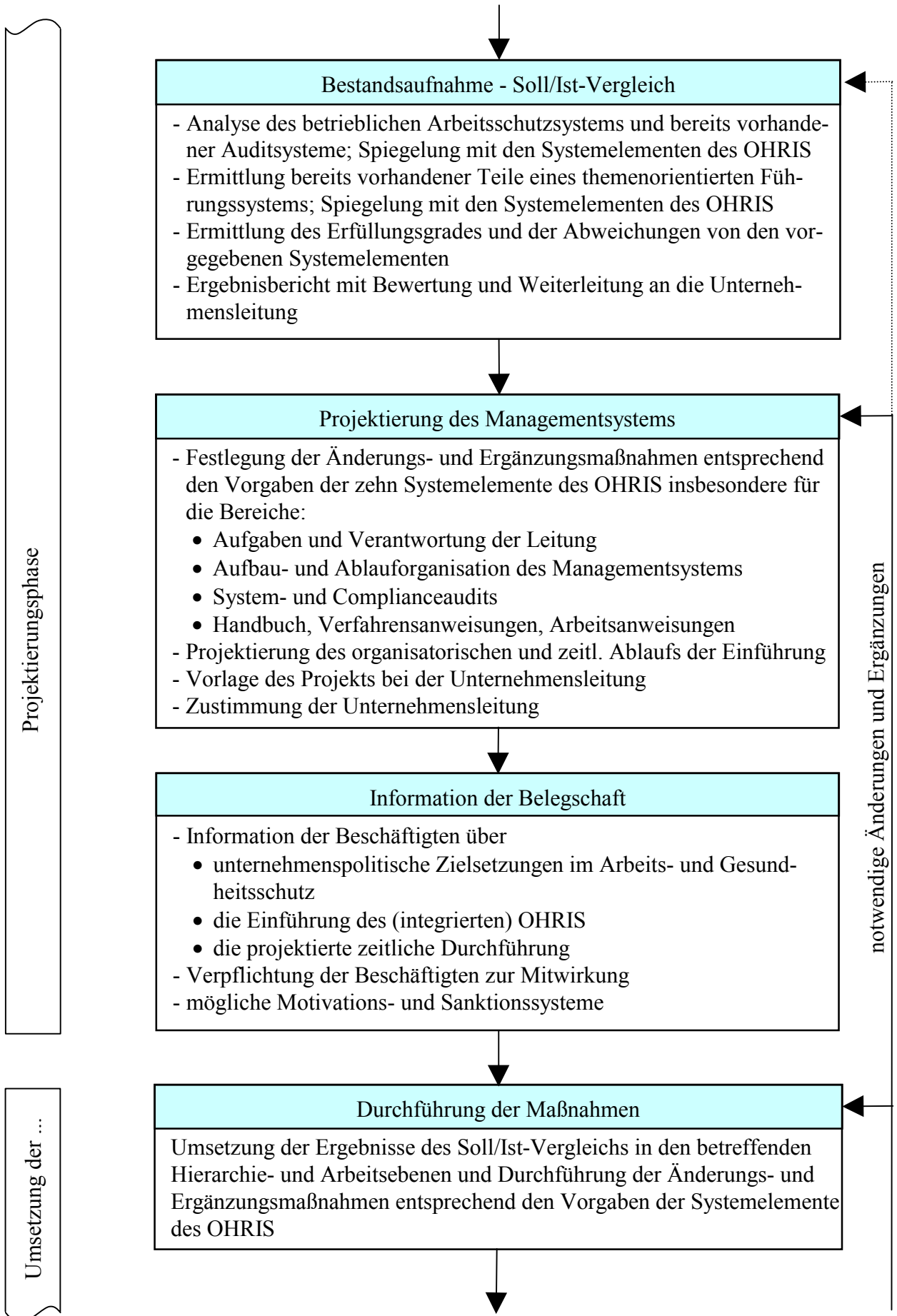
Das OHRIS bedarf nach seiner Einführung und Anwendung einer iterativen Weiterentwicklung und zwar nicht nur aufgrund von Neuerungen und Änderungen im Vorschriften- und Regelwerk oder in der Organisation des Betriebes, sondern auch aufgrund der eigenen Erfahrungen, die mit dem Arbeitsschutzmanagementsystem gemacht werden und in die Weiterentwicklung einfließen müssen. Auf der Basis eines Erfahrungsaustausches sollten auch die Erfahrungen anderer Betriebe mit dem OHRIS oder vergleichbaren Managementsystemen einbezogen werden. Im Zuge der Fortentwicklung kann zudem in Erwägung gezogen werden, auch die Zulieferbetriebe - wie es zum Beispiel bei der Qualitätssicherung und auch im Umweltschutz bereits übliche Praxis ist - in das OHRIS einzubeziehen, da gerade auch die Zulieferbetriebe Unfall- und Gesundheitsgefahren, z. B. durch Vorprodukte oder gefährliche Arbeitsstoffe in den Betrieb eintragen können. Mit der Einbeziehung der Zulieferbetriebe wird das Arbeitsschutzmanagementsystem auf eine breitere und effizientere Basis gestellt.

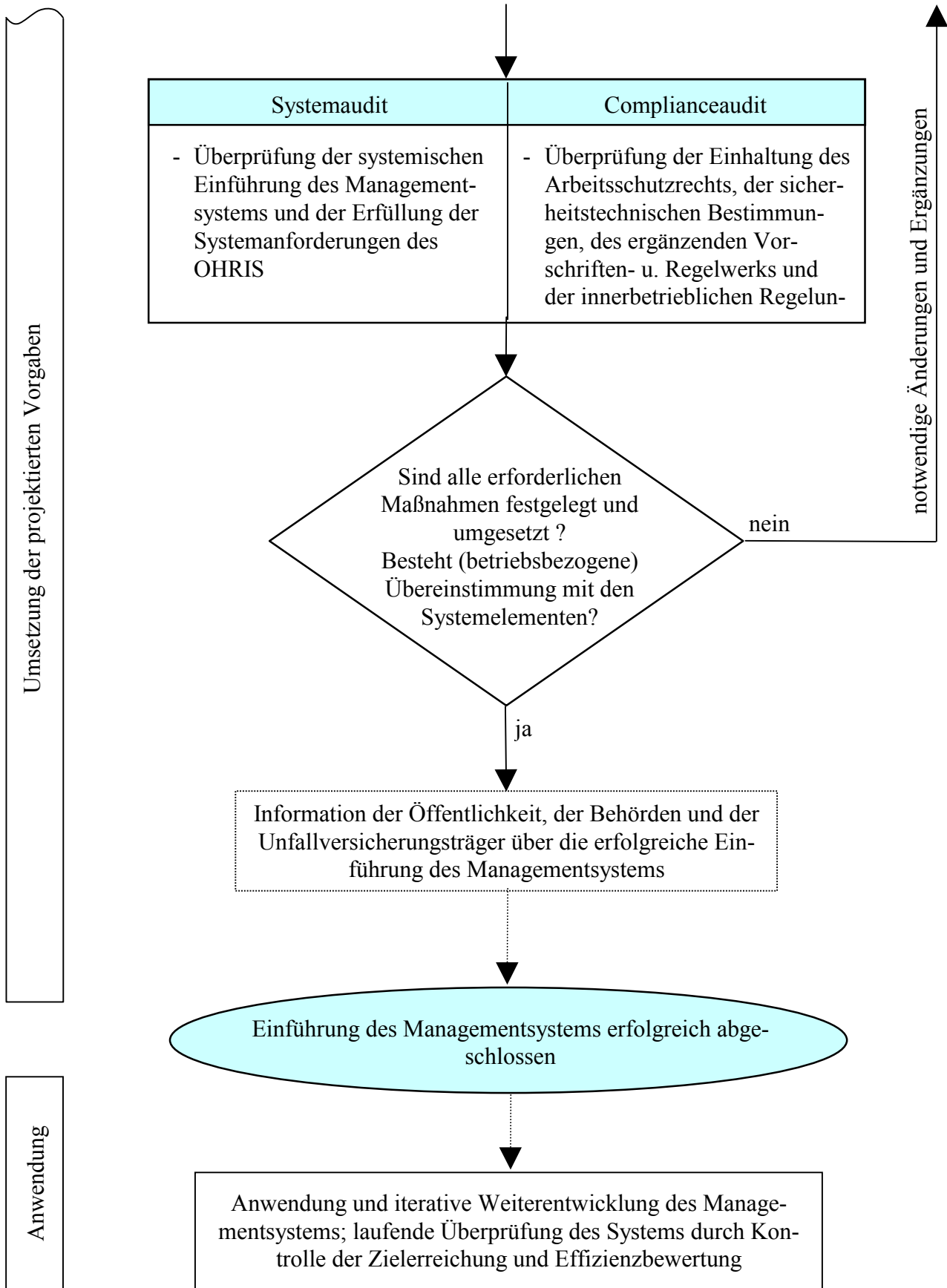
Das Arbeitsschutzmanagementsystem bedarf einer laufenden Überwachung, die darauf auszurichten ist, daß die (verpflichteten) Führungskräfte der Unternehmensleitung in regelmäßigen Zeitabständen über die Erfolge und die Effizienz des Managementsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich berichten.

Im nachfolgenden Fließschema werden die einzelnen Schritte für die Einführung des OHRIS in ihrer Abfolge aufgezeigt:



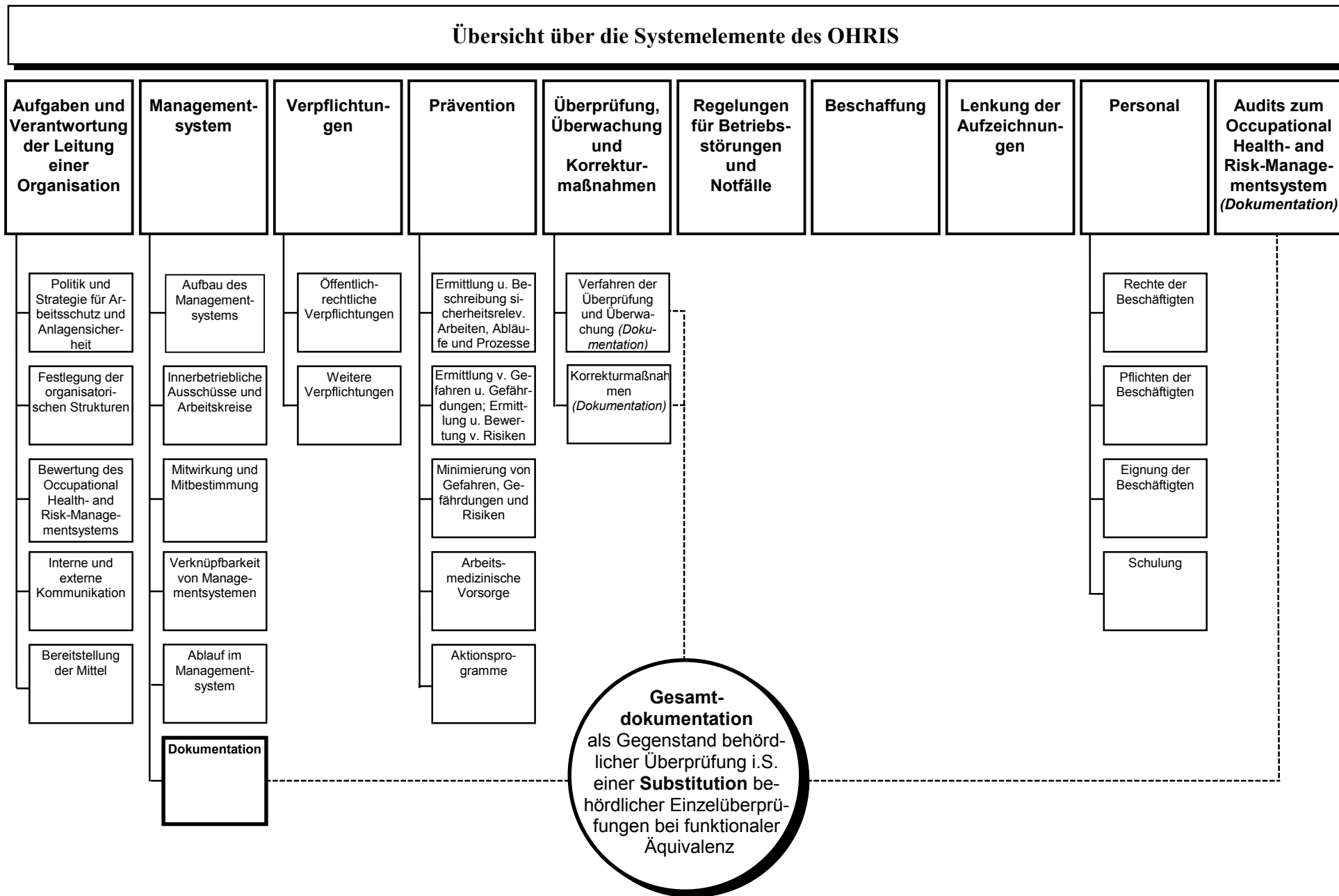






Anhänge

Anhang 1



Anhang 2

Verknüpfbarkeit der Systemelemente des OHRIS mit den Systemelementen der ISO 14001			
Occupational Health- and Risk-Managementsystem -OHRIS-		ISO 14001	
Systemelement / Unterelement	Nr.*	Nr.	Systemelement / Unterelement
Aufgaben u. Verantwortung d. Leitung einer Org.	1.	-	-
Politik und Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	1.1	4.2 4.3.3	Umweltpolitik Zielsetzungen und Einzelziele
Festlegung der organisatorischen Strukturen	1.2	4.4.1: 1. und 3. Absatz	Organisation und Verantwortung
Bewertung des OHRIS	1.3	4.6	Bewertung durch die oberste Leitung
Interne und externe Kommunikation	1.4	4.4.3	Kommunikation
Bereitstellung der Mittel (Ressourcen)	1.5	4.4.1: 2.Abs.	Organisationsstruktur und Verantwortung
Managementsystem	2.		
Aufbau des Managementsystems	2.1	4.1	Allgemeine Forderungen
Innerbetriebliche Ausschüsse und Arbeitskreise	2.2	-	-
Mitwirkung und Mitbestimmung	2.3	-	-
Verknüpfbarkeit von Managementsystemen	2.4	-	-
Ablauf im Managementsystem	2.5	4.1	Allgemeine Forderungen
Dokumentation	2.6	4.4.4 4.4.5	Dokumentation des Umweltmanagementsystems Lenkung der Dokumente
Verpflichtungen	3.	-	-
Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen	3.1	4.3.2	Gesetzliche und andere Forderungen
Weitere Verpflichtungen	3.2	4.3.2	Gesetzliche und andere Forderungen

* vgl. Abschnitt B

Prävention	4.	-	-
Ermittlung und Beschreibung sicherheitsrelevanter Arbeiten, Abläufe und Prozesse	4.1	4.4.6	Ablauflenkung
Ermittlung von Gefahren und Gefährdungen; Ermittlung und Bewertung von Risiken	4.2	4.3.1	Umweltaspekte
Minimierung von Gefahren, Gefährdungen und Risiken	4.3	4.3.1	Umweltaspekte
Arbeitsmedizinische Vorsorge	4.4		
Aktionsprogramme	4.5	4.3.4	Umweltmanagementprogramm
Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen	5.		
Verfahren der Überprüfung und Überwachung	5.1	4.5.1	Überwachung und Messung
Korrekturmaßnahmen	5.2	4.5.2	Abweichungen, Korrektur- und Vorsorgemaßnahmen
Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle	6.	4.4.7	Notfallvorsorge und Maßnahmenplanung
		4.5.2	Abweichungen, Korrektur- und Vorsorgemaßnahmen
Beschaffung	7.	4.4.6 c)	Ablauflenkung
Lenkung der Aufzeichnungen	8.	4.5.3	Aufzeichnungen
Personal	9.	-	-
Rechte der Beschäftigten	9.1	-	-
Pflichten der Beschäftigten	9.2	-	-
Eignung der Beschäftigten	9.3	4.4.2	Schulung, Bewußtsein und Kompetenz
Schulung	9.4	4.4.2	Schulung, Bewußtsein und Kompetenz
		4.4.3 a)	Kommunikation
Audits zum OHRIS	10.	4.5.4	Umweltmanagementsystem-Audits

Anhang 3

Verknüpfbarkeit der Systemelemente des OHRIS mit den Systemelementen der ISO 9001			
Occupational Health- and Risk-Managementsystem -OHRIS-		ISO 9001:2000	
Systemelement / Unterelement	Nr.*	Nr.	Systemelement / Unterelement
Aufgaben u. Verantwortung d. Leitung einer Org.	1.		
Politik und Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit	1.1	5.3 5.4.1	Qualitätspolitik Qualitätsziele
Festlegung der organisatorischen Strukturen	1.2	5.5.1 5.5.2	Verantwortung und Befugnis Beauftragter der obersten Leitung
Bewertung des OHRIS	1.3	5.6	Managementbewertung
Interne und externe Kommunikation	1.4	5.5.3 7.2.3	Interne Kommunikation Kommunikation mit den Kunden
Bereitstellung der Mittel (Ressourcen)	1.5	6.1	Bereitstellung von Ressourcen
Managementsystem	2.		
Aufbau des Managementsystems	2.1	5.5.1	Verantwortung und Befugnis
Innerbetriebliche Ausschüsse und Arbeitskreise	2.2	5.5.1	Verantwortung und Befugnis
Mitwirkung und Mitbestimmung	2.3	5.5.1 6.2.2	Verantwortung und Befugnis Fähigkeit, Bewusstsein und Schulung
Verknüpfbarkeit von Managementsystemen	2.4	0.4	Verträglichkeit mit anderen Managementsystemen
Ablauf im Managementsystem	2.5	5.5.1	Verantwortung und Befugnis
Dokumentation	2.6	4.2	Dokumentationsanforderungen
Verpflichtungen	3.		
Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen	3.1	7.2.1	Ermittlung der Anforderungen in Bezug auf das Produkt
Weitere Verpflichtungen	3.2	7.2.1	Ermittlung der Anforderungen in Bezug auf das Produkt

* vgl. Abschnitt B

Prävention	4.		
Ermittlung und Beschreibung sicherheitsrelevanter Arbeiten, Abläufe und Prozesse	4.1	7	Produktrealisierung
Ermittlung von Gefahren und Gefährdungen; Ermittlung und Bewertung von Risiken	4.2	7	Produktrealisierung
Minimierung von Gefahren, Gefährdungen und Risiken	4.3	7	Produktrealisierung
Arbeitsmedizinische Vorsorge	4.4	8.5.3	Vorbeugemaßnahmen
Aktionsprogramme	4.5	8.5.3	Vorbeugemaßnahmen
Überprüfung, Überwachung und Korrekturmaßnahmen	5.		
Verfahren der Überprüfung und Überwachung	5.1	7.6 8.2.3 8.2.4	Lenkung von Überwachungs- und Messmitteln Überwachung und Messung von Prozessen Überwachung und Messung des Produkts
Korrekturmaßnahmen	5.2	8.5.2	Korrekturmaßnahmen
Regelungen für Betriebsstörungen und Notfälle	6.	8.3	Lenkung fehlerhafter Produkte
Beschaffung	7.	7.4	Beschaffung
Lenkung der Aufzeichnungen	8.	4.2.4	Lenkung von Aufzeichnungen
Personal	9.		
Rechte der Beschäftigten	9.1	6.2.2	Fähigkeit, Bewusstsein und Schulung
Pflichten der Beschäftigten	9.2	6.2.2	Fähigkeit, Bewusstsein und Schulung
Eignung der Beschäftigten	9.3	6.2.1	Allgemeines
Schulung	9.4	6.2.2	Fähigkeit, Bewusstsein und Schulung
Audits zum OHRIS	10.	8.2.2	Internes Audit

Anhang 4

Dokumentationssystem des OHRIS				
Art der Dokumente	Inhalt	Anwendungsbereich	Zweck	Bewertung der Wirksamkeit der Dokumente
Handbuch zum OHRIS*	<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmenspolit. Zielsetzung/Strategie für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit – Beschreibung des OHRIS – Arbeitsschutzbezogene Aufbau- und Ablauforganisation – Schutzzielbezogene Aufgaben und Zuständigkeiten – Organisationsbezogenes Vorschriften- und Regelwerk 	gesamte Organisation*, Betriebseinheit (Unternehmen, Einzelbetrieb, Profitcenter, Verwaltung)	Umsetzung der Politik für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit*, Arbeitsschutzkultur**	Systemaudit*
Verfahrensanweisungen*	Aufgabenorganisatorische und verfahren(sprozeß)technische Regelungen	Teilbereiche der Organisation, Betriebsteile, Abteilungen	Arbeitsschutzoptimiertes Umfeld und Verhalten der Beschäftigten sicherstellen	Systemaudit* (Schwachstellenanalyse), evtl. Complianceaudit*
Arbeitsanweisungen* mit Prüfanweisungen	Vorgaben zur Ausführung von Arbeiten und Tätigkeiten einschließlich Überprüfung dieser Vorgaben bei der Erbringung der Marktleistungen (Arbeitsvorbereitung, Produktion, Dienstleistung, Vertrieb, etc.)	Arbeitsplatz, ggf. Arbeitsbereich, Sachgebiet		Complianceaudit*, Systemaudit*, Meldung von (Beinahe)Unfällen, Betriebsstörungen, arbeitsbedingten Erkrankungen, Gefahrstellen, u.a.; betriebliches Vorschlagswesen

In Anlehnung an Seghezzi, H.D., Integriertes Qualitätsmanagement, vgl. „Weiterführende Literatur“

* Vgl. Abschnitt B, „Definitionen“

** Vgl. Abschnitt C, S. 84

Weiterführende Literatur

- Bleicher, K. Das Konzept Integriertes Management, Frankfurt/Main, New York, 4. Auflage, 1996
- Ritter, A.
Langhoff, Th. Arbeitsschutzmanagementsysteme, Vergleich ausgewählter Standards, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Band Fb 792, Dortmund/Berlin, 1998
- Seghezzi, H. D. Integriertes Qualitätsmanagement - Das St. Galler Konzept, München, Wien, 1996
- Seghezzi, H. D.
Caduff, D. Aufbau integrierter Führungssysteme, Orientierung, Ausgabe 106, Zürich, 1997

Notizen

Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von 5 Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Mißbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Auf allen Gebieten des Arbeitsschutzes, der Sicherheitstechnik und der Unfallverhütung beraten Sie in Bayern:

Bayerisches Landesamt für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik

Pfarrstraße 3, 80538 München, Tel.: 089/2184-0, Fax: 089/2184-297

Gewerbeaufsichtsamt Augsburg

Morellstraße 30 d, 86159 Augsburg, Tel.: 0821/5709-02, Fax: 0821/5709-501
Regierungsbezirk Schwaben

Gewerbeaufsichtsamt Coburg

Oberer Bürglaß 34-36, 96450 Coburg, Tel.: 09561/7419-0, Fax: 09561/7419-99
Städte Bamberg, Coburg, Landkreise Bamberg, Coburg, Forchheim, Kronach, Lichtenfels
Außenstelle Bayreuth
Hegelstraße 2, 95447 Bayreuth, Tel.: 0921/605-02, Fax: 0921/605-4900
Städte Bayreuth, Hof, Landkreise Bayreuth, Hof, Kulmbach, Wunsiedel

Gewerbeaufsichtsamt Landshut

Neustadt 480, 84028 Landshut, Tel.: 0871/804-0, Fax: 0871/804-219
Regierungsbezirk Niederbayern

Gewerbeaufsichtsamt München-Stadt

Lotte-Branz-Straße 2, 80939 München, Tel.: 089/31812-300 o. -400, Fax: 089/31812-100
Stadt und Landkreis München

Gewerbeaufsichtsamt München-Land

Heßstraße 130, 80797 München, Tel.: 089/69938-0
Fax: 089/69938-100
Regierungsbezirk Oberbayern (ohne Stadt und Landkreis München)

Gewerbeaufsichtsamt Nürnberg

Roonstraße 20, 90429 Nürnberg, Tel.: 0911/928-0, Fax: 0911/928-2999
Regierungsbezirk Mittelfranken

Gewerbeaufsichtsamt Regensburg

Bertoldstraße 2, 93047 Regensburg, Tel.: 0941/5025-0, Fax: 0941/5025-118
Regierungsbezirk Oberpfalz

Gewerbeaufsichtsamt Würzburg

Georg Eydel Straße 13, 97082 Würzburg, Tel.: 0931/4107-02, Fax: 0931/4107-503
Regierungsbezirk Unterfranken