

Zur Problematik   
der Normung von  
Arbeitsschutz-   
managementsystemen

---



Zur Problematik der  
Normung von Arbeitsschutz-  
managementsystemen  
– Materialsammlung

---

KAN-Bericht 11



Verein zur  
Förderung der  
Arbeitssicherheit  
in Europa

Das Projekt „Kommission Arbeitsschutz und Normung“ wird finanziell durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gefördert.

Herausgeber	Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit in Europa e.V.
Redaktion	Kommission Arbeitsschutz und Normung – KAN Geschäftsstelle Alte Heerstraße 111, 53757 Sankt Augustin Telefon (0 22 41) 2 31–4 52 Telefax (0 22 41) 2 31–4 64
	2. erweiterte Auflage, November 1997
Gesamtherstellung	Druckerei Plump OHG
ISBN	3-88383-467-X

	<b>Vorwort</b> . . . . .	5
<b>1</b>	<b>Begriffsbestimmungen:</b> Managementsysteme, AMS, QMS, UMS, TQM Wozu dienen Arbeitsschutzmanagementsysteme? . . . . .	7
<b>2</b>	<b>Arbeitsschutzmanagementsysteme in Großbritannien</b> . . . . .	11
<b>3</b>	<b>Internationale Normung?</b> <b>Ergebnisse des ISO-Workshops</b> . . . . .	13
3.1	Internationaler Workshop über die ISO-Normung von Systemen des Arbeitsschutzmanagements . . . . .	13
3.2	Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen – Zusammenfassung . . . . .	15
3.3	Position der deutschen Arbeitgeber . . . . .	19
3.4	Position der deutschen Arbeitnehmer . . . . .	29
3.5	Position des Bundesarbeitsministeriums und der Länder . . . . .	39
3.6	Position der deutschen Unfallversicherung . . . . .	44
3.7	Übersicht der Pro- und Kontra-Argumente zur Frage der Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems durch ISO . . . . .	50
3.8	Position der KAN zur Frage der Normung von Arbeitsschutz- managementsystemen durch ISO . . . . .	55
3.9	Entscheidung der ISO . . . . .	57
<b>4</b>	<b>Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag</b> . . . . .	59
4.1	Arbeitsschutzmanagementsysteme/Rahmenrichtlinie und Arbeitsschutzgesetz . . . . .	59
4.2	Normung im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz . . . . .	70
4.3	CEN-Resolution BT 22/1997 . . . . .	75

<b>5</b>	<b>Europäische Normung? Normungsantrag von AENOR bei CEN</b> . . . . .	<b>77</b>
5.1	Beschreibung des Normungsantrags . . . . .	77
5.2	Ablehnende Stellungnahme der KAN zum Normungsantrag von AENOR . . .	78
5.3	Entscheidung des CEN . . . . .	83
<b>6</b>	<b>Alternativen zur Normung</b> . . . . .	<b>85</b>
6.1	„Successful Health & Safety Management“ von HSE mit nutzbaren Aspekten für einen europäischen Leitfaden zum Arbeitsschutzmanagement außerhalb der Normung? . . . . .	85
6.2	HVBG-Thesenpapier zur „Förderung des Arbeitsschutzes durch die Einbindung in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen“ . . . . .	88
6.3	Weitere Initiativen in Europa . . . . .	93
<b>7</b>	<b>Rahmenbedingungen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem: Gemeinsamer Standpunkt zu Managementsystemen im Arbeitsschutz</b> . . . .	<b>95</b>
<b>8</b>	<b>Literaturhinweise</b> . . . . .	<b>101</b>
<b>Anhang I</b>	David Ashton: Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements . . . . .	<b>103</b>
<b>Anhang II</b>	BS 8800: Leitfaden zur Errichtung von Arbeitsschutzmanagementsystemen . . . .	<b>113</b>
<b>Anhang III</b>	HSE: Erfolgreiches Arbeitsschutzmanagement . . . . .	<b>201</b>

Normung ist ein unverzichtbares Instrument der technischen Standardisierung zur Erleichterung des Austauschs von Produkten und Dienstleistungen. Normen werden durch die Internationalisierung der Märkte und die damit verbundene Globalisierung der Unternehmen zunehmend international oder in regionalen Wirtschaftsräumen erarbeitet. Die Normung wird von den an ihr interessierten Kreisen finanziell und personell getragen. Daher werden Normungsaktivitäten auch in Bereichen entwickelt, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit technischen Anforderungen an Produkte oder Dienstleistungen stehen. So wurden auf dem Qualitäts- und Umweltschutzsektor betriebliche Prozesse mit dem Ziel normiert, weltweit vergleichbare Managementsysteme für die Unternehmen zu schaffen.

Auch zum Management des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes gibt es seit 1994 verschiedene nationale Normvorlagen. Auf Initiative Großbritanniens (BSI), Australiens (SAA) und Norwegens (NSF) wurden bei der Internationalen Normenorganisation ISO Beratungen mit dem Ziel aufgenommen, Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS) als dritte eigenständige Managementsäule neben dem betrieblichen Qualitäts- und dem Umweltmanagement international zu normen. Diese Beratungen wurden inzwischen dort vertagt; über einen spanischen Normungsantrag bei der europäischen Normungsorganisa-

tion CEN wird voraussichtlich im Oktober 1997 entschieden.

Da allen Managementsystemen das gleiche Arbeitsinstrumentarium zur Verfügung steht – Festlegung der Verantwortung, Steuerung der Entscheidungsabläufe und Informationsflüsse und Prozeßkontrolle durch Auditierung – gibt es Vorschläge, generelle Managementsystemnormen (Generic Management System) zu entwickeln, die die Unternehmen bei der Gestaltung eines integrierten Managementsystems (z.B. für Qualität, Instandhaltung, Umweltschutz, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz) unterstützen sollen.

Für die Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN) sind Normungsprojekte, die den Bereich Arbeitsschutzmanagementsysteme betreffen, von zentraler Bedeutung. Seit ihrer Gründung im Februar 1994 wird daher die Frage, ob auch die Arbeitsschutzmanagementsysteme von der Normung definiert werden sollen, unter Einbeziehung der nun in vielen Unternehmen vorliegenden Erfahrungen mit anderen Managementsystemen in der KAN diskutiert. Einigkeit bestand von Anfang an darin, daß die systematische Einbeziehung des Arbeitsschutzes in alle Arbeitsabläufe und Organisationsebenen eines Unternehmens erreicht werden muß. So wurde die Geschäftsstelle beauftragt, das internationale und europäische Normungsgeschehen zu beobachten, um die deut-

# Vorwort

sche Meinungsbildung in diesem Bereich zu unterstützen.

Für die inzwischen breite Diskussion in Deutschland zur Ausgestaltung von Arbeitsschutzmanagementsystemen soll die vorliegende Materialsammlung wichtige Basisdokumente in deutscher Sprache bereitstellen. Die Rahmenbedingungen für zukünftige Dokumente zur Förderung des Arbeitsschutzes durch seine Einbindung in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen werden aufgezeigt

und auch die Bedenken gegen die Normung in diesem sozialpolitisch sensiblen Bereich verdeutlicht.

Die Diskussion über Arbeitsschutzmanagementsysteme wird fortzuführen sein. Ziel ist die weitere Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz bei Vermeidung zusätzlicher bürokratischer Zwänge für die Betriebe unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen von Klein- und Mittelunternehmen.



Eugen Müller  
Bundesvereinigung der  
Deutschen Arbeitgeberverbände  
Vorsitzender der KAN



Bruno Zwingmann  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Stellvertretender Vorsitzender der KAN



Wolfram Weinmann  
Bundesministerium für Arbeit  
und Sozialordnung  
Stellvertretender Vorsitzender der KAN

Sankt Augustin  
im Juni 1997

# 1 Begriffsbestimmungen: Managementsysteme, AMS, QMS, UMS, TQM Wozu dienen Arbeitsschutzmanagementsysteme?

## **Managementsysteme**

Managementsysteme beschreiben arbeitsorganisatorische Prozesse innerhalb einer Organisation, um ein bestimmtes Ziel der Organisation (Unternehmensziel) zu erreichen. Managementsysteme regeln die Verantwortung in der Organisation, steuern die Entscheidungsabläufe und Informationsflüsse und legen die Maßnahmen zur Prozeßkontrolle fest. Alle Abläufe, die dem Erreichen des definierten Organisationsziels dienen, sind systematisch zu erfassen und ständig zu verbessern.

## **Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS)**

Begriffe aus BS 8800: 1996

*Arbeitsschutzziele:*

*Die Arbeitsschutzleistung, die sich eine Organisation selbst als Ziel setzt und die möglichst quantitativ bestimmt werden sollte.*

*Zielsystem:*

*Ausführliche Leistungsanforderungen, die so weit wie möglich quantifiziert werden sollten. Diese Anforderungen ergeben sich aus den Arbeitsschutzzielen und müssen erfüllt werden, um diese Ziele zu erreichen.*

*Managementsystem:*

*Ein im Umfang beliebiges Gefüge aus Mitarbeitern, Ressourcen, Strategien und Verfahren, dessen einzelne Bestandteile sich nach einem bestimmten Schema gegenseitig beeinflussen, um dadurch sicher-*

*zustellen, daß eine vorgegebene Aufgabe erfüllt oder ein bestimmter Zustand erreicht oder aufrecht erhalten wird.*

Das Grundlagendokument aller weltweit entwickelten Normen zu AMS ist der vom *Health and Safety Executive HSE* herausgegebene Leitfaden „Successful Health & Safety Management“ (1992), der im Anhang III als Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle wiedergegeben ist. In Großbritannien wurde unter der Leitung des *Health and Safety Environment Sector Board* auch die erste europäische Normvorgabe zu AMS in Form eines ausführlichen „Leitfadens zur Errichtung von Arbeitsschutzmanagementsystemen“ erstellt, der im Anhang II abgedruckt ist. Diese Britische Norm BS 8800 wurde im Mai 1996 veröffentlicht. Im Vorwort wird darauf verwiesen, daß sie weder als Spezifikation angeführt noch zu Zertifizierungszwecken herangezogen werden darf. Die Anwendung der Norm entbindet den Unternehmer nicht von der Erfüllung seiner gesetzlichen Pflichten für den betrieblichen Arbeitsschutz.

## **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)**

Begriffe nach DIN ISO 8402: 1992

*Qualitätspolitik:*

*Die umfassenden Absichten und Zielsetzungen einer Organisation zur Qualität, wie sie durch die oberste Leitung formell ausgedrückt werden.*

# 1 Begriffsbestimmungen: Managementsysteme, AMS, QMS, UMS, TQM Wozu dienen Arbeitsschutzmanagementsysteme?

## *Qualitätsmanagement:*

*Alle Tätigkeiten der Gesamtführungsaufgabe, welche die Qualitätspolitik, Ziele und Verantwortungen festlegen sowie durch Mittel wie Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems verwirklichen.*

## *Qualitätsmanagementsystem:*

*Die Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten, Verfahren, Prozesse und erforderlichen Mittel für die Verwirklichung des Qualitätsmanagements.*

Die internationalen Normen ISO 9000 bis ISO 9004 zur Qualitätssicherung sind 1985 auf Initiative Großbritanniens entwickelt worden und 1987 in das deutsche Normenwerk als DIN ISO 9000 bis 9004 sowie in das europäische Normenwerk als EN 29000 bis 29004 übernommen worden.

DIN ISO 9000 stellt einen Leitfaden zur Auswahl und Anwendung der Normenreihe DIN ISO 9001 bis 9004 dar. Während DIN ISO 9001 zur Anwendung der Qualitätssicherungssysteme in den Bereichen Design/Entwicklung, Produktion, Montage und Kundendienst geeignet ist, bezieht sich DIN ISO 9002 nur auf die Bereiche Produktion und Montage. DIN ISO 9003 beschreibt das Qualitätssicherungssystem für die Endprüfung, und DIN ISO 9004 gibt Empfehlungen zum Aufbau eines Qualitätssicherungssystems.

Eine Zertifizierung der Produkt- und Dienstleistungsunternehmen ist nur nach DIN ISO 9001 bis DIN ISO 9003 durchführbar. Die entsprechenden Zertifikate sind keine Nachweise hinsichtlich der Erfüllung und Einhaltung einer Qualitätsanforderung an das Produkt oder an die Dienstleistung, da diese nicht Gegenstand der Normen sind. Die Zertifizierer bestätigen den Unternehmen somit nur ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Qualitätssicherungssystems.

Eine ständige Verbesserung des Qualitätssicherungssystems ist mit der Anwendung der Normenreihe nicht verbunden.

Im zuständigen Technischen Komitee (TC 176) der Internationalen Organisation für Normung (ISO) sind die aufgrund der Normenflut zum Qualitätsmanagement entstandenen Probleme erkannt worden, so daß unter dem Stichwort „Produktlinie 2000“ derzeit ein Konzept entwickelt wird, die ISO-9000-Normenreihe auf insgesamt vier Kernnormen zurückzuführen. Diese vier Kernnormen sollen jeweils eine Norm zur Terminologie, zur Spezifikation, einen Leitfaden zur Umsetzung und eine Norm zur Auditierung beinhalten.

## **Umweltmanagementsysteme (UMS)**

Begriffe aus DIN EN ISO 14001: 1996

*Umweltpolitik:*

*Erklärung der Organisation über ihre Absichten und Grundsätze in bezug auf ihre umweltorientierte Gesamtleistung, welche einen Rahmen für Handlungen und für die Festlegung der umweltbezogenen Zielsetzungen und Einzelziele bildet.*

*Umweltbezogene Zielsetzung:*

*Aus der Umweltpolitik der Organisation abgeleitetes umweltbezogenes Gesamtziel, das eine Organisation sich selbst setzt und, soweit möglich, quantifiziert.*

*Umweltmanagementsystem:*

*Der Teil des übergreifenden Managementsystems, der die Organisationsstruktur, Planungstätigkeiten, Verantwortlichkeiten, Methoden, Verfahren, Prozesse und Ressourcen zur Entwicklung, Implementierung, Erfüllung, Bewertung und Aufrechterhaltung der Umweltpolitik umfaßt.*

Im Normenausschuß Grundlagen des Umweltschutzes (NAGUS) wurde die Vornorm DIN V 33921 „Umweltmanagementsysteme, Anforderungen für die Entwicklung, Einführung und Aufrechterhaltung“ erarbeitet und im Februar 1995 veröffentlicht. Die Struktur der Vornorm orientierte sich dabei am Britischen Standard (BS 7750), Ausgabe Januar 1994. Außerdem berücksichtigt sie auch das von

ISO/TC 207/SC 1/WG 1 erarbeitete Arbeitsdokument N 52 „Second Preliminary Draft of Environment Management Systems – Specification“, Ausgabe Mai 1994. Dieses Papier wurde zur ISO/CD 14001 weiterentwickelt und als E DIN ISO 14001 „Umweltmanagementsysteme, Spezifikationen und Leitlinien zur Anwendung“ im Oktober 1995 in deutscher Übersetzung veröffentlicht. Die DIN EN ISO 14001 ist mit Ausgabedatum Oktober 1996 erschienen. Zusammen mit drei weiteren Umweltnormen zu den Themen Umweltaudit und Ökobilanzierung legen sie Forderungen an ein Umweltmanagementsystem fest und dienen als Hilfsmittel, geeignete Umweltschutzverfahren einzuführen, deren Wirksamkeit zu beurteilen und nach außen hin nachzuweisen.

Entsprechend dem Anwendungsbereich der Umweltmanagementnormen ist eine Zertifizierung des Umweltmanagementsystems durch externe Organisationen anzustreben.

Bereits im Juli 1993 wurde die EG-Verordnung 1836/93 (über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung) europaweit eingeführt, dessen Ziel die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes ist. Die europäische Öko-Audit-Verordnung wurde 1995 in das nationale Regelwerk umgesetzt.

# 1 Begriffsbestimmungen: Managementsysteme, AMS, QMS, UMS, TQM Wozu dienen Arbeitsschutzmanagementsysteme?

## **Totales Qualitätsmanagement (TQM)**

Begriff nach DIN ISO 8402: 1992

*Totales Qualitätsmanagement:  
Auf der Mitwirkung aller ihrer Mitglieder beruhende Führungsmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt.*

TQM ist in Japan bereits seit den 50er Jahren und in USA seit den 80ern in Unternehmen eingeführt.

Die Anwendung des TQM bedeutet nicht nur die Erfüllung und ständige Verbesserung der Qualitätsanforderungen hinsichtlich der Produkte selbst, sondern die Optimierung der Produktionsverfahren, der Arbeitsplätze und der Arbeitsabläufe im Sinne der Ressourcenschonung sowie der Kundenorientierung. Somit ist TQM ein wesentlich umfassenderes Qualitätsmanagement als das in ISO 9000 beschriebene.

Während eine Zertifizierung nach ISO 9000 in einem Unternehmen den derzeitigen Zustand eines Qualitätssicherungssystems dokumentiert und über die Qualität des Produktes wenig aussagt, ist beim TQM-System der Nachweis einer kontinuierlichen Verbesserung zu erbringen.

## 2 Arbeitsschutzmanagementsysteme in Großbritannien

Da die Normung von Managementsystemen in Großbritannien ihren Ursprung hat, sollen die englischen Erfahrungen bei der Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements mit einem Beitrag von David Ashton, Health and Safety Executive, Vereinigtes Königreich, verdeutlicht werden. In seinem Vortrag „Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements“ berichtete er zum Thema Qualitätsmanagement und Arbeitsschutz im Rahmen einer internationalen Tagung, die im September 1995 bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz in Dortmund stattfand. Dieser Vortrag steht stellvertretend für die Position Großbritanniens zur Frage der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen und ist im Anhang I als Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle mit freundlicher Genehmigung des Autors wiedergegeben.

Im Anhang II wird der „Leitfaden zur Errichtung von Arbeitsschutzmanagementsystemen“ (BS 8800) abgedruckt, der unter der Leitung des *Health and Safety Environment Sector Board* vom britischen Normungsinstitut BSI erstellt wurde. Er wird in deutscher Übersetzung mit Zustimmung des DIN und des BSI veröffentlicht. BS 8800 war ein zentrales Dokument in der Diskussion zur Frage der Normung von AMS anlässlich des ISO-Workshops in Genf (siehe Abschnitt 3). Die Delegation Großbritanniens berichtete, daß BS 8800

zur Zertifizierung betrieblicher AMS herangezogen wird, obwohl dies im Vorwort ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Im Anhang III wird das Grundlagendokument vieler Normen und Normentwürfe zu AMS, „Successful Health & Safety Management“ von HSE, als Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle mit Genehmigung des Health and Safety Executive veröffentlicht.

Darüber hinaus gibt es weitere europäische und internationale Vorschläge zur Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen, wie z. B. aus:

### **Australien** [18]

SAA HB53 – 1994 „Handbuch – Managementsysteme für Arbeitsschutz und Rehabilitation in der Bauindustrie“

### **Australien und Neuseeland** [19]

Projekt Nr. SF/001–0020C: Entwurf Australische/neuseeländische Norm „Arbeitsschutzmanagementsysteme – Allgemeine Leitlinien zu Prinzipien, Systemen und unterstützenden Verfahren“ (1996)

### **Irland** [15]

„Entwurf für einen Leitfaden eines Arbeitsschutzmanagementsystems“ (1997)

### **Norwegen** [16]

Vorschlag für eine Norwegische Norm „Arbeitsschutzmanagementsystem – Allgemeine Managementprinzipien“ (1995)

## 2 Arbeitsschutzmanagementsysteme in Großbritannien

Spanien [1]

UNE 81900 „Allgemeine Regeln für die  
Umsetzung von Arbeitsschutzmanage-  
mentsystemen“

UNE 81901 „Allgemeine Regeln für die  
Beurteilung von Arbeitsschutzmanagement-  
systemen“

UNE 81902 „Begriffe“ (1996)

# 3 Internationale Normung?

## Ergebnisse des ISO-Workshops

### 3.1 Internationaler Workshop über die ISO-Normung von Systemen des Arbeitsschutzmanagements

An die Möglichkeit der Erstellung einer Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS) wurde erstmals in Verbindung mit Qualitäts- und Umweltmanagementsystem-Normen gedacht. Aufgrund der möglichen Schnittstellen wandten sich die auf diesen Gebieten zuständigen Technischen Komitees (TC 176 und 207) der Internationalen Organisation für Normung (ISO) mit der Bitte an das ISO Technical Management Board (TMB), mehr Hintergrundinformationen bezüglich des Bedarfs an einer Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme bereitzustellen.

Daraufhin hat die ISO einen internationalen Workshop mit dem Ziel veranstaltet, den Bedarf, den zusätzlichen Nutzen sowie die Akzeptanz einer möglichen AMS-Norm zu ermitteln.

An diesem Workshop, der am 5. und 6. September 1996 in Genf stattfand, nahmen 340 Arbeitsschutzexperten aus 45 Ländern teil. Nur 13 Länder konnten eine eindeutige Positionsbestimmung abgeben.

Im folgenden sind wiedergegeben:

- eine Einführung ins Thema und eine Zusammenfassung der Konferenzergebnisse,

- die Beiträge der deutschen Vertreter in den vier Interessen- bzw. Arbeitsgruppen des Workshops (Kap. 3.3 bis 3.6),
- eine systematische Zusammenstellung der wesentlichen zur Sprache gekommenen Argumente pro und kontra Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems (Kap. 3.7),
- die Stellungnahme der Kommission Arbeitsschutz und Normung zur Frage der AMS-Normung (Kap. 3.8).

### Einleitung

Ende des Jahres 1994 wurde an die Internationale Normenorganisation ISO der Vorschlag herangetragen, den Bereich des Arbeitsschutzes in ihr Aufgabengebiet einzubeziehen. Die Initiative ging seinerzeit von ISO/TC 207 aus, das für die Erarbeitung von Normen zum Umweltmanagement (ISO 14000 ff.) zuständig ist. Inhaltlich war dieser Vorschlag auf Norm-Entwürfe einzelner ISO-Mitgliedstaaten zurückzuführen, in denen Elemente des Arbeitsschutzes als Bestandteil der Unternehmensstruktur und das Management des Arbeitsschutzes als Integration von Sicherheit und Gesundheitsschutz in alle betrieblichen Organisationsebenen aufgefaßt werden. Der Vorstoß zielte darauf ab, das Arbeitsschutzmanagement als dritte Komponente des betrieblichen Qualitätsmanagements

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

zu verankern und es neben ISO 9000 für das produktbezogene Qualitätsmanagement sowie ISO 14000 für das Umweltmanagement in einer weiteren, analog strukturierten Normenreihe zu erfassen.

Das Thema wurde vom Technical Management Board (TMB) von ISO aufgegriffen, dem Gremium innerhalb der ISO-Struktur, das im Auftrag des ISO-Council zur Behandlung übergreifender Fragen der Normungspolitik eingerichtet ist und zu dessen Aufgaben es insbesondere zählt, über die Einrichtung neuer technischer Komitees bei ISO zu entscheiden.

Das ISO-TMB sah sich angesichts der Komplexität der Thematik außerstande, die Errichtung eines ISO-TC für die Belange des Arbeitsschutzes von sich aus zu beschließen und auf diese Weise die Aufnahme von Normungsarbeiten in diesem Bereich zu initiieren. Statt dessen wurde Anfang 1995 eine TMB-Resolution zur Einrichtung einer Ad-hoc-Gruppe verabschiedet. Die Gruppe erhielt den Auftrag zu untersuchen, welche Positionen im Hinblick auf die Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen bei den ISO-Mitgliedstaaten bestehen. Als Erkenntnisquelle für die letztlich auf ISO-Ebene zu treffende Entscheidung, ob die Normung von Managementsystemen für den Bereich des Arbeitsschutzes aufgegriffen werden soll oder nicht, wurde die Durchführung eines Workshops geplant, der die Plattform für einen internationalen Erfahrungsaustausch bieten sollte und

in dessen Rahmen die in die Thematik eingebundenen Interessengruppen aus den beteiligten Staaten, bestehend aus Regierungen, Arbeitgebern, Arbeitnehmern sowie Unfallversicherungen und sonstigen berührten Organisationen Gelegenheit erhalten sollten, ihre Positionen vorzutragen und zu diskutieren.

Der Workshop fand am 5. und 6. September 1996 in Genf unter der offiziellen Bezeichnung „International Workshop on Occupational Health and Safety (OH&S) Management Systems Standardization“ statt. Nachfolgend werden Verlauf und Ergebnisse der Veranstaltung aufgezeigt.

#### **Der Veranstaltungsrahmen**

Die Veranstaltung hatte das Ziel, im Vorfeld der Entscheidung des ISO-Technical Management Board (TMB) Ende Januar 1997 eine Meinungsbildung über folgende Fragen herbeizuführen:

1. Gibt es Bedarf für eine internationale Norm über Arbeitsschutzmanagementsysteme?
2. Ist ISO dafür die geeignete Stelle?
3. Welche Aufgaben soll ISO dabei übernehmen?

Die Veranstaltung bot folgenden Gruppen und Institutionen Gelegenheit, ihre Auffassung dazu darzulegen und zu begründen:

- A Arbeitgeber
- B Arbeitnehmer
- C Regierungen
- D Unfallversicherungen und sonstige berührte Organisationen
- E nationale Normenorganisationen zur Darstellung eines gemeinsamen nationalen Standpunkts.

Die Vertreter der Gruppen **A** bis **D** hatten Gelegenheit, in getrennten Parallelveranstaltungen eine gemeinsame Position über die Ländergrenzen hinweg zu entwickeln und zu vertreten. Die nationalen Normenorganisationen hatten die Möglichkeit, ihre nationalen Positionen ebenfalls im Plenum vorzutragen.

An der Veranstaltung nahmen 340 Teilnehmer aus 45 Ländern teil. Sie war ausgezeichnet organisiert und bot Gelegenheit für einen fairen und offenen Meinungs- und Argumentationsaustausch. Der Meinungsaustausch hatte ein ausgesprochen hohes Niveau.

### **3.2 Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen – Zusammenfassung –**

#### **Gruppe A – Arbeitgeber**

Sowohl die deutsche als auch die internationale Arbeitgeberposition zur Nor-

mung eines Arbeitsschutzmanagementsystems waren ablehnend. Die von den Sprechern vorgetragene Argumente ließen zusammengefaßt erhebliche Zweifel dahingehend erkennen, daß eine ISO-Norm angesichts deutlicher Unterschiede zwischen den betroffenen Staaten in wirtschaftlicher, rechtlicher und kultureller Hinsicht einen Zugewinn an Arbeitsschutzqualität bewirken könnte. Es sei vielmehr davon auszugehen, daß eine ISO-Norm entweder mit den jeweils angetroffenen einzelstaatlichen Rahmenbedingungen in Konflikt geriete oder aber, um diesen Konflikten zu entgehen, derart global gehalten sein müßte, daß sie keinerlei Nutzen hervorbrächte. Größte Besorgnis herrschte darüber hinaus in dieser Gruppe, daß ein ISO-Beitrag zum Arbeitsschutzmanagement als Grundlage für Zertifizierungsaktivitäten erhalten könnte. Dies sei selbst dann zu befürchten, wenn das Instrument der Zertifizierung im jeweiligen Dokument ausdrücklich ausgeschlossen würde, wie die inzwischen vorliegenden Erfahrungen mit dem britischen Leitfadens BS 8800 zum Arbeitsschutzmanagement bestätigen.

#### **Gruppe B – Arbeitnehmer**

Auch die deutschen Arbeitnehmer lehnten die Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab. Wesentliche Argumente für diese Position sind:

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

- mögliche Widersprüche zu bestehenden Gesetzen,
- die Zertifizierungsfrage im Verhältnis zu den Aufgaben der Überwachungsorgane,
- mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer im Rahmen der privaten Normung.

Die internationale Position der Arbeitnehmer war ebenfalls gegen eine ISO-Normung zum jetzigen Zeitpunkt gerichtet. Die Arbeitnehmer erkennen insbesondere Probleme in Klein- und Mittelbetrieben sowie in Entwicklungsländern. Es wird jedoch ein Bedarf für die Entwicklung von Arbeitsschutzmanagementsystemen auf nationaler Ebene gesehen. Falls zu einem späteren Zeitpunkt eine ISO-Normung erwogen wird, ist nach Arbeitnehmerauffassung ein Tripartite-Konzept zur Begleitung, d. h. neben den Regierungsvertretern eine ausgewogene Beteiligung auch der Sozialpartner an der Normung, erforderlich, das in Kooperation mit der ILO entwickelt werden könnte. Grundsatz aller fortan zu verfolgenden Ansätze, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, müsse insbesondere sein, daß unverbindliche Regeln zum Arbeitsschutz, insbesondere auch zum Arbeitsschutzmanagement, in einen verbindlich geltenden Rahmen aus nationalen Vorschriften eingebettet sein müßten.

#### **Gruppe C – Regierungen**

Für die Bundesregierung trug der Vertreter des Bundesarbeitsministeriums vor, daß jetzt kein ISO-Standard für Arbeitsschutzmanagementsysteme sinnvoll sei. In seinen Ausführungen machte er die Befürchtung einer Kollision mit den weitgehend europäisch abgestimmten Organisations- und Beteiligungspflichten der Arbeitgeber geltend. Falls die Mitwirkung der Beschäftigten sowie der kleinen und mittleren Unternehmen sichergestellt werden könne, sei anstelle einer ISO-Norm ein CEN-Guide denkbar. Dabei müsse darauf geachtet werden, eine Zertifizierungsinflation – wie bei der ISO-Normenreihe 9000 – zu vermeiden.

Die internationale Gruppe der Regierungsvertreter hatte Schwierigkeiten, zu einem Konsens zu kommen, und sah sich deshalb außerstande, ein Votum zur ISO-Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems auszusprechen. Allerdings hält sie mehrheitlich eine Normung auf nationaler oder regionaler Ebene für notwendig und letztlich auch für besser. Die Gruppe wies insbesondere auf die Gefahr eines aus der Normung herrührenden Zertifizierungszwangs angesichts der damit verbundenen Kosten und der Probleme von kleinen und mittleren Unternehmen hin. Demgegenüber wurde aus dem Bereich der Entwicklungsländer die ISO-Normung befürwortet. Die französische Position war mit Hinweis auf das bestehende Arbeitsschutzrecht strikt ablehnend.

## Gruppe D – Unfallversicherungen und sonstige berührte Organisationen

Die Position der deutschen Unfallversicherung zur ISO-Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems war und ist ablehnend. Die Begründung ergibt sich aus der Position der Selbstverwaltung des Hauptverbandes, die diese bereits zu einem denkbar frühen Zeitpunkt eingenommen hat, und aus den diesbezüglichen Erörterungen in der Kommission Arbeitsschutz und Normung. Sie läßt sich mit folgenden grundlegenden Argumenten umreißen: Zwischen dem Nutzen betrieblicher Arbeitsschutzmanagementsysteme und der Normung solcher Systeme ist sorgfältig zu unterscheiden. Einerseits ist das Management des Arbeitsschutzes im Sinne einer Integration von Arbeitsschutz in die Unternehmenspolitik und -strukturen zu unterstützen. Andererseits bietet die Normung nicht den geeigneten Weg, diesen Ansatz zu verwirklichen. Normung wirkt vereinheitlichend und läßt für branchen-/unternehmensspezifische Lösungen nicht hinreichend Raum. Organisationsnormen führen zu administrativen Zwängen und bürokratischem Aufwand und wirken kostentreibend, was insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen zu existenzbedrohenden zusätzlichen Belastungen führen würde.

Statt dessen ist die Ausgestaltung des Arbeitsschutzes auf betrieblicher Ebene gemeinsame Aufgabe der Sozialpartner.

Die mit der Prävention betrauten Dienste auf nationaler Ebene, in Deutschland insbesondere die von den Sozialpartnern selbstverwalteten Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, sollen die Unternehmen bei der Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen beraten und unterstützen.

Der von Deutschland in der Gruppe vortragene Beitrag berücksichtigt diese Positionen und spiegelt dementsprechend das Meinungsbild der berufsgenossenschaftlichen Selbstverwaltung wider.

Aus dem internationalen Bereich äußerten sich vier weitere Vertreter für die Unfallversicherung:

- Liberty mutual, USA
- Caisse Nationale de l'Assurance Maladie (CNAM), Frankreich
- Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), Schweiz
- Japan Industrial Safety and Health Association (JISHA), Japan.

Sie vertraten in einer sowohl untereinander als auch im Hinblick auf die Haltung der deutschen Unfallversicherung nahezu übereinstimmenden Argumentation die Position, daß eine ISO-Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen nicht oder jetzt nicht sinnvoll sei.

Die sonstigen berührten Organisationen in dieser Gruppe hatten unterschiedliche Auffassungen. Selbst bei denjenigen, die als

# 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Nicht-Versicherungsträger (Universitäten, private Institute) ISO-Aktivitäten eher aufgeschlossen gegenüberstanden, zeichnete sich Zustimmung allenfalls für die Form eines ISO-Leitfadens ab. Auf einhellige Ablehnung stieß in der gesamten Gruppe jegliche Form von Zertifizierungszwängen.

## Gruppe E – nationale Positionen

Zur ISO-Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen äußerten sich zustimmend folgende Länder:

- Australien, Kolumbien, Dänemark, Norwegen.

Ablehnend äußerten sich folgende Länder:

- Kanada, Finnland, Frankreich, Italien, Irland, Korea, Spanien, Großbritannien, USA.

## Fazit der Veranstaltung und Ausblick

Der ISO-Vizepräsident John Kean faßte das Ergebnis des Workshops hinsichtlich der eingangs gestellten drei Fragen wie folgt zusammen:

- Die Teilnehmer der Veranstaltung haben sich mehrheitlich gegen die ISO-Normung ausgesprochen.
- Zur grundsätzlichen Eignung von ISO für eine solche Normung gibt es unter-

schiedliche Auffassungen. Es spricht vieles dafür, falls es bei ISO zu Normungsaktivitäten im Bereich Arbeitsschutz kommen sollte, mit der hierfür international maßgebenden ILO verstärkt zu kooperieren.

- ISO sollte beobachten, welche Auffassungen und Vorstellungen in den verschiedenen Staaten entwickelt werden, und weitere Untersuchungen zum Thema anstellen. In Anbetracht einer möglichen Zertifizierung ist festzustellen, daß der Markt der Zertifizierer auf eine internationale Norm wartet, als Auswirkung davon jedoch Kostenerhöhungen entstehen würden. Insbesondere soll unter diesem Aspekt nochmals über die Art des Papiers (Norm, Guideline o. ä.) nachgedacht werden. Ausdrücklich warnte er vor der Annahme, daß allein durch die Veröffentlichung als Leitfaden anstelle einer Norm der vom Markt herrührende Druck zu Zertifizierungspflichten abgefedert werden könnte.
- Es sei deutlich geworden, daß das Thema „Arbeitsschutzmanagementsysteme“ eine soziale und nicht eine technische Dimension aufweise. In diesem Zusammenhang sei die Frage zu stellen, wo die Grenzen der ISO-Normung liegen. Möglicherweise überschreite ISO bei diesem Thema diese Grenzen. Es sei zu überlegen, ob hier nicht andere Mechanismen erforderlich

seien, die insbesondere die Einschaltung der Sozialpartner sicherstellen müßten. Ein Vergleich mit Qualitäts- und Umwelt-Managementsystemen verbiete sich schon deshalb, weil diese relativ neu und in der praktischen Umsetzung noch nicht ausgereift seien, der Arbeitsschutz jedoch in einer Reihe von Ländern bereits seit über 100 Jahren geregelt sei.

*Dipl.-Ing. Wilfried Coenen und  
Dipl.-Ing. Michael Jansen*

### **3.3 Position der deutschen Arbeitgeber**

#### **Die Position der deutschen Wirtschaft zur Problematik der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen**

Es ist mir eine besondere Ehre, hier vor zahlreichen bedeutenden Vertretern der Industrie und der Arbeitgeber aus der gesamten Welt sowie vor Vertretern anderer Gruppen reden zu dürfen. Sie alle sind nach Genf gekommen, um ihre Positionen zu unserem gemeinsamen Thema darzustellen. Mein besonderer Dank gilt der ISO, die einen geeigneten Rahmen geschaffen hat, um dieses schwierige und komplexe Thema zu behandeln.

Bevor ich mit meinen eigentlichen Ausführungen beginne, möchte ich kurz auf das schriftlich vorliegende Programm eingehen, in dem ich als Präsident des DIN aufgeführt werde. Dieses Amt nehme ich in der Tat wahr. Darüber hinaus trete ich jedoch auch als Sprecher des Sonderausschusses „Technik und Recht“ des BDI auf. Auf ihrer beider Vorschlag bin ich hier als Redner vertreten.

Natürlich ist mir bewußt, daß die verschiedenen sozialen Gruppen unterschiedliche Positionen zu diesem Thema vertreten. Die tatsächlich im Betrieb betroffenen Gruppen sind die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer. In Deutschland bilden diese die beiden Grundpfeiler der Berufsgenossenschaften.

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Hierbei handelt es sich um Selbstverwaltungsgremien der Wirtschaft, die für den betrieblichen Arbeitsschutz zuständig sind. Eine weitere direkt betroffene Partei ist der Staat. Aufgrund der von ihm wahrgenommenen Aufsichtsfunktionen ist er dafür zuständig, die Erfüllung relevanter Normen sicherzustellen.

Die Öffentlichkeit hingegen ist nicht direkt betroffen, wenn man davon ausgeht, daß aufgrund bestehender Arbeitsschutznormen hervorragende Ergebnisse erzielt werden und in diesem Bereich keine Rede von chaotischen Zuständen sein kann. Die Tatsache, daß die Öffentlichkeit nicht unmittelbar betroffen ist, unterscheidet das hier zu behandelnde Thema meiner Ansicht nach von den Bereichen Qualitätssicherung und Umweltschutz, in denen bereits internationale Normen existieren.

Als das ISO-Vorhaben „Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen“ zum ersten Mal an uns herangetragen wurde, stellten wir uns die Frage, wie eine internationale Norm über die interne Organisation des Arbeitsschutzes mit den bestehenden Strukturen zu vereinbaren wäre. Sie wissen sicherlich nur zu gut, wie komplex das Verhältnis zwischen den beiden Seiten der Wirtschaft und den öffentlichen Behörden ist, wenn es um Fragen des betrieblichen Arbeitsschutzes geht.

In Deutschland sind vor allem die Sozialpartner für diese Fragen verantwortlich. Sie

kooperieren in den Institutionen, die für die gesetzliche Unfallversicherung zuständig sind, d. h. in den Berufsgenossenschaften, die ich zuvor bereits erwähnt habe. Diese Institutionen setzen sich aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammen und sind nach Branchen und Regionen organisiert. Die Berufsgenossenschaften geben sektorspezifische Regelungen zur Unfallverhütung im Betrieb heraus und lassen die Erfüllung dieser Vorschriften durch eigene Mitarbeiter überwachen. Technische Spezifikationen für Produkte sind hingegen in den von der ISO, den Europäischen Normungsorganisationen sowie vom DIN herausgegebenen Normen wiederzufinden. Die Berufsgenossenschaften haben darüber hinaus ein umfassendes Mandat, aktiv an der Erarbeitung von Präventionsmaßnahmen gegen Berufskrankheiten mitzuwirken. Auch in den Unternehmen sind Arbeitgeber und Gewerkschaften gezwungen, im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes zusammenzuarbeiten. Nach dem Mitbestimmungsgesetz sind die Arbeitnehmer durch ihre Betriebsräte voll in diesen Prozeß eingebunden. Der gesetzliche Rahmen für gewisse Mindestnormen und Aufsichtsfunktionen wird von der Regierung vorgegeben.

Dieses komplizierte Gleichgewicht, das mit der Zeit zwischen der Verantwortung der Sozialpartner, den Aktivitäten der Berufsgenossenschaften und den Verpflichtungen der Aufsichtsbehörden hergestellt werden

konnte, muß bei der Erarbeitung einer internationalen Norm zu Arbeitsschutzmanagementsystemen berücksichtigt werden. Es bedarf meiner Meinung nach keiner hellseherischen Kräfte, um vorauszusagen, daß es hier zu Problemen kommen wird, und ich möchte auf einige von ihnen eingehen. Die erste Frage, die man sich stellen muß, lautet: An wen sollte sich die Anwendung eines Arbeitsschutzmanagementsystems richten? Diese Frage möchte ich als „Adressantenproblem“ bezeichnen.

Im Falle bestehender Managementsystemnormen sind die Adressaten bekannt. Die Effektivität eines Qualitätsmanagementsystems ist für die Verbraucher von Interesse. Ihre Bedürfnisse und Anforderungen bestimmen alle Maßnahmen, die im Rahmen dieses Systems ergriffen werden. Der Nachweis eines effektiven Umweltmanagementsystems zeigt den Aufsichtsbehörden, daß die betroffenen gesetzlichen Regelungen eingehalten werden und daß sogar von weiterreichenden Möglichkeiten, die durch den neuesten Stand der Technik vorgegeben werden, Gebrauch gemacht wird. Der wirkliche Adressat ist jedoch die Öffentlichkeit, die – gemäß dem Dokument, das derzeit in Brüssel erarbeitet wird – darüber informiert werden sollte, daß ein bestimmtes Unternehmen die sich selbst auferlegten Umweltmaßnahmen konsequent und effektiv umsetzt. Beide Managementsysteme nutzen einem Unternehmen insofern, als das Unternehmen den

Kunden und der Öffentlichkeit auf diese Weise seine Kompetenz demonstrieren und im Gegenzug auf einen entsprechenden Anstieg seiner Akzeptanz hoffen kann.

Der Nachweis eines effektiven Arbeitsschutzmanagementsystems läßt hingegen keinen vergleichbaren Effekt erwarten. Sowohl die Kunden als auch die Öffentlichkeit sind an der Qualität der Produkte, die ein Unternehmen anbietet, sowie an dessen Umweltverhalten interessiert. Bei diesen Adressaten spielt der Arbeitsschutz eine untergeordnete Rolle, da dieser in erster Linie als interne Angelegenheit des Unternehmens angesehen wird. Themen, für die sich die Öffentlichkeit interessiert, sind z.B. die Verkehrssicherheit oder die Bekämpfung der Kriminalität. Somit ist es wahrscheinlicher, daß – neben den Unternehmen selbst – die Aufsichtsbehörden und die Berufsgenossenschaften zu den Adressaten eines Arbeitsschutzmanagementsystems zählen. In bezug auf das Verhältnis zu diesen beiden Gruppen sind Unternehmen lediglich verpflichtet, die Einhaltung der betroffenen Gesetze und Vereinbarungen nachzuweisen. Und ich bin sicher, daß Sie, meine Damen und Herren, aus eigener Erfahrung wissen, wie kosten- und zeitaufwendig selbst dieser Nachweis ist. Weiterreichende Maßnahmen können zwar aus verschiedenen Gründen durchaus sinnvoll sein, haben für Unternehmen aber keinen verbindlichen Charakter.

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

In diesem Zusammenhang ist auf zwei Aspekte hinzuweisen. Zum einen ist die deutsche Gesetzgebung – und das trifft sicherlich auch auf andere Länder zu – sehr kompliziert, so daß ein Managementsystem vielleicht wirklich nützlich sein könnte, wenn es zu mehr Transparenz und zur Klärung von Zuständigkeiten beitragen würde.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob eine internationale Norm wirklich Abhilfe schaffen könnte. Meiner Ansicht nach weist vieles darauf hin, daß eine solche Norm in der Absicht, Konflikte mit nationalen Besonderheiten zu vermeiden, sicherlich zu allgemein gehalten würde, um in der alltäglichen Praxis wirklich von Nutzen sein zu können. Eine internationale Norm müßte die organisatorischen Möglichkeiten kleiner Unternehmen in Nepal, Kanada und Südafrika ebenso berücksichtigen wie die großer multinationaler Unternehmen. Es ist somit stark zu bezweifeln, ob eine derartig allgemeine Norm wirklich zur Lösung konkreter betrieblicher Probleme herangezogen werden könnte.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die im Bereich der ISO-14000-Normenreihe bisher gewonnen wurden, besteht die Gefahr, daß verschiedenste Stellen, besonders im öffentlichen Bereich, sehr schnell nationale Spezifikationen erarbeiten würden, um die erforderlicherweise allgemeinen Vorgaben der Norm für bestimmte nationale Zwecke anwendungs-

freundlicher zu machen. Somit würde es unvermeidlich zu regionalen Unterschieden kommen, und einige der angeblichen Vorteile würden sich wieder aufheben. Außerdem würde das Labyrinth der im Bereich des Arbeitsschutzes bestehenden Regelungen sicherlich noch verwirrender und nicht etwa leichter überschaubar.

Darüber hinaus belegt das Beispiel der ISO-14000-Normenreihe, daß Konflikte mit nationalem oder regionalem Recht die Anwendung von Normen natürlich nicht vereinfachen, sondern, ganz im Gegenteil, ihre weltweite Anwendung in Frage stellen können.

Diese möglichen Entwicklungen sind bis jetzt noch nicht absehbar, so daß ich es für besser halte, in dieser Frage zunächst einmal abzuwarten. Zum einen sind die Probleme des betrieblichen Arbeitsschutzes besonders schwer zu lösen, da die nationalen gesetzlichen Anforderungen hier noch vielfältiger als im Bereich des Umweltschutzes sind. Somit wäre es für den Arbeitsschutz noch dringender erforderlich, einer allgemeinen internationalen Norm konkrete Substanz zu geben.

Zum anderen könnte anhand der Norm nur nachgewiesen werden, daß das Unternehmen das tut, wozu es schon immer verpflichtet war, daß es nämlich die relevanten Regelungen erfüllt. In diesem Zusammenhang kann man interessanterweise feststellen, daß dasselbe für die recht pro-

blematische „CE-Kennzeichnung“ gilt. Für die deutsche Industrie ist es relativ schwierig, den deutschen Verbrauchern klarzumachen, daß die CE-Kennzeichnung eigentlich nur die Erfüllung der relevanten Vorschriften bestätigt. Die gleiche Situation wird sich in der einen oder anderen Art ergeben, wenn nach Arbeitsschutzmanagementsystemen zertifiziert wird und wir darstellen müssen, was diese Zertifizierung nun eigentlich aussagt.

Auch für die Berufsgenossenschaften vereinfacht sich die Situation durch die Darlegung eines solchen Systems mittels einer internationalen Norm in keiner Weise. Ihre Aufsichtsfunktionen bestehen weitgehend darin, kompetente fachliche Unterstützung zu bieten. Dieser Teil ihrer Arbeit würde stark erschwert werden, wenn es ihre vorrangige Aufgabe wäre, bestimmte Elemente eines Managementsystems zu überprüfen. Auf betrieblicher Ebene werden vor allem konkrete technische Leitlinien benötigt. Bisher wurden diese von den Berufsgenossenschaften selbst erarbeitet. Sie kennen ihre jeweilige Branche und können sich auf die Erfahrungen verlassen, die aus erster Hand von den Unternehmen an sie herangetragen werden. Maßgebliche Verbesserungen können von einer internationalen Managementsystemnorm kaum erwartet werden. Eine internationale Norm würde auch den Arbeitgebern keinen Nutzen bringen. Die gegenwärtige Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und

Arbeitnehmern in bezug auf betriebliche Risiken würde eher erschwert werden, da die verfügbare Energie zur Lösung bestimmter Probleme mehr oder weniger darauf verwandt würde, die Einhaltung der formalen Anforderungen der Norm sicherzustellen.

Ich leite seit einigen Jahren ein Unternehmen in den neuen Bundesländern. Dort habe ich immer wieder die Erfahrung gemacht, daß meine Mitarbeiter immer dann besonders aktiv werden und in der Lage sind, neue Ideen zu entwickeln, wenn ein bestimmtes Problem, mit dem sie selbst in der Praxis konfrontiert wurden, gelöst werden muß. Als ihr Arbeitgeber denke ich, daß ich ihnen einen ausreichenden Handlungsspielraum zur Verfügung stellen und sie dazu anhalten sollte, weiterhin wachsam zu sein, selbst neue Initiativen zu entwickeln und organisatorische Lösungen vorzuschlagen. Ich befürchte, daß meine Mitarbeiter alles andere als begeistert wären, wenn sie sich ausschließlich an formale Anforderungen, die ihnen durch ein „Blatt Papier“ vorgegeben würden, zu halten hätten. Sicherlich gehe ich recht in der Annahme, daß diese Schwierigkeit von zahlreichen kleinen und mittleren Unternehmen, von denen die industrielle Struktur Deutschlands noch immer geprägt ist, noch stärker empfunden wird. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, daß ein Handwerksmeister mit drei Angestellten ein weiteres ausführliches Managementhandbuch lesen wird. Ebenso wenig wird ein mittlerer Unter-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

nehmer all das für besonders sinnvoll halten.

Das „Adressatenproblem“ ist eng mit dem „Zertifizierungsproblem“ verbunden. Von der deutschen Industrie wurde wiederholt die Befürchtung geäußert, daß der besondere Wert einer Arbeitsschutz-Managementnorm für die Aufsichtsbehörden darin bestehen würde, daß eine solche Norm als Zertifizierungsgrundlage benutzt werden könnte. Angesichts leerer Staatskassen mag sich dahinter der Wunsch verbergen, die Kosten für die Aufsichtsfunktionen zu senken, ohne das Prinzip der öffentlichen Aufsicht als solches jedoch in Frage zu stellen. Die Zertifizierungskosten müßten natürlich von den Unternehmen getragen werden.

Obwohl eine Managementsystemnorm – wie ich bereits dargestellt habe – den betrieblichen Arbeitsschutz wahrscheinlich nicht verbessern würde, müssen die Unternehmen mit einer neuen Kostenflut rechnen. Da die Zertifizierer vor allem daran interessiert sein werden, eine Rechtfertigung für das Vertrauen, das ihnen seitens der Aufsichtsbehörden entgegengebracht wird, zu erbringen, werden sie alle formalen Anforderungen streng beachten. Und die Unternehmen werden das Zertifikat benötigen. Im Gegensatz hierzu können die Aufsichtspersonen der jeweiligen Behörden sowie der Berufsgenossenschaften einen flexibleren Ansatz vertreten, da ihre Aufgabe darin besteht, direkt für die Anwendung

der Gesetze zu sorgen. Sie können den Unternehmen tatsächlich dabei helfen, Regelungen zu verstehen und geeignete Lösungsmöglichkeiten zu finden.

In diesem Zusammenhang stellt sich eine weitere Frage: Kann man davon ausgehen, daß der Nachweis eines Arbeitsschutz-Managementsystems zu einer effektiven Deregulierung führt? Im Umweltschutz werden Bemühungen in diese Richtung unternommen, und ich denke, daß sie in diesem Bereich unter Umständen sinnvoll sind. Im Umweltschutz geht es darum, die Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivität auf die Umwelt zu überwachen. Staatliche Regelungen dienen hier traditionell dazu, diese äußeren Einwirkungen zu begrenzen. Ein effektives Umweltmanagementsystem kann den Behörden zeigen, daß das Unternehmen selbst dazu bereit ist, diese Auswirkungen einzugrenzen und die Einhaltung bestehender Regelungen zu prüfen. Eine Deregulierung bietet den Unternehmen die Möglichkeit, ihre Umweltaktivitäten in diesem Rahmen unabhängiger zu gestalten.

Im Arbeitsschutz ist die Situation anders. Weder die Bundesregierung noch die Regierungen der Länder haben bisher erläutert, wie sie hier die Belastung für die Unternehmen verringern wollen. Der Deregulierungsspielraum für die öffentliche Verwaltung ist recht begrenzt, solange die Aufsichtsverantwortung bei den Behörden liegt. Außerdem wird die Deregulierung in

keinem Fall dazu führen, daß ein Arbeitgeber für die Sicherheit und Gesundheit seiner Arbeitnehmer am Arbeitsplatz weniger Verantwortung trägt. Im Gegensatz zum Umweltschutz kann der Arbeitsschutz nicht auf eine Gesamtbeurteilung, die sich auf eine bestimmte Arbeitsstätte bezieht, gestützt werden, sondern muß jedes einzelne Betriebsverfahren berücksichtigen.

Aus diesem Grund wäre es vernünftiger, das Regelwerk zu vereinfachen und es transparenter zu gestalten. Wir dürfen die Regelsetzer nicht aus ihrer Pflicht entlassen, möglichst praxisnahe Regelungen zu erarbeiten.

Zusätzlich zu diesem Punkt haben die Erfahrungen mit Drittzertifizierungen sowohl im Zusammenhang mit der ISO 9000 als auch mit der Produktzertifizierung gezeigt, daß die Einbindung neutraler dritter Stellen keinesfalls ein sicherer Weg ist, um sicherzustellen, daß die Zertifizierungsanforderungen in allen Fällen erfüllt werden. Zum einen, wie im Falle der ISO 9000, kann die bloße Erfüllung der Norm das qualitätsbewußte Arbeiten auf allen Ebenen nicht ersetzen. Zum anderen arbeiten nicht alle Zertifizierungsstellen gleichermaßen effizient – eine Erfahrung, die wir in Deutschland im Zusammenhang mit dem GS-Zeichen machen mußten. Einige Vertreter der deutschen Industrie gehen deshalb davon aus, daß die Behörden womöglich versuchen werden, die Zertifizierer von Arbeitsschutzmanagementsystemen unter strenge öffent-

liche Aufsicht zu stellen und den Unternehmen strengere Vorgaben zu machen, als dies gesetzlich vorgesehen ist, indem z. B. detaillierte Leitlinien zu Zertifizierungsanforderungen herausgegeben werden. Da eine Arbeitsschutzzertifizierung grundsätzlich freiwillig wäre, könnte sich ein Unternehmen dazu entschließen, diese Anforderungen zu erfüllen oder sich gar nicht zu beteiligen.

An dieser Stelle möchte ich kurz auf die BS 8800 eingehen. Diese Norm soll als bloßer Leitfaden angesehen werden, wie es explizit im Vorwort der Norm heißt: „Er sollte nicht als Spezifikation zitiert oder zu Zertifizierungszwecken benutzt werden“. Diese Aussage wird meiner Meinung nach einige Fragen aufwerfen, da jedes Dokument mit normativem Charakter prinzipiell als Zertifizierungsgrundlage dienen kann. Diese Fragen scheinen das Problem eher zu unterstreichen, als daß sie es umgehen würden. Ich bin wirklich gespannt, welche Erfahrungen Großbritannien mit der Anwendung dieser Norm sammeln wird.

Das Zertifizierungsproblem ist wiederum eng mit dem Kosten-Nutzen-Problem verbunden. Ich muß Ihnen natürlich nicht sagen, daß Zertifizierungen viel Geld kosten. Ich möchte Ihnen nur ein Beispiel nennen: Die Siemens AG verfügt weltweit über rund 450 Zertifikate auf der Grundlage der ISO 9001 und ISO 9002. Jedes Zertifikat kostet das Unternehmen zwischen 200 000 und 300 000 DM, einschließ-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

lich der Zertifizierungskosten von ca. 10 000 DM *pro Zertifikat und Jahr*. In Anbetracht der umfangreichen rechtlichen Anforderungen im Bereich des Arbeitsschutzes würde die Zertifizierung nach einem Arbeitsschutzmanagementsystem sicherlich ebenso kostenintensiv. Selbst im Rahmen eines sogenannten integrierten Managementsystems müßte zumindest auf kostspielige Experten für die Audits zurückgegriffen werden.

Außerdem fallen erhebliche Kosten für die Erarbeitung der Norm an. Selbst wenn ISO die Arbeit einem bereits bestehenden Technischen Komitee übertragen würde, welches das auch immer sein würde, wären für diese Arbeit erhebliche Mittel erforderlich. In einer Zeit, die insgesamt von starkem Kostendruck geprägt ist, werden diese Mittel schwer zu mobilisieren sein.

Es stellt sich also die Frage, ob diese Kosten durch einen entsprechenden Nutzen gerechtfertigt werden können.

Wenn ein einheitliches Arbeitsschutzmanagementsystem dazu führen würde, die Zahl der Arbeitsunfälle merklich zu verringern, könnte man natürlich von einem solchen Nutzen sprechen. Aber genau an dieser Stelle, an diesem entscheidenden Punkt, erscheint der Wert einer internationalen Managementnorm äußerst zweifelhaft. Ich kann sicherlich davon ausgehen, daß die Mehrzahl unserer Unternehmen bereits

gewisse Formen des Arbeitsschutzmanagements praktiziert – eine Tatsache, die ich sehr begrüße. Artikel 6 der EG-Rahmenrichtlinie bringt diese Verpflichtung unmittelbar zum Ausdruck, und die deutsche Industrie verfolgt dieses Ziel mit großem Eifer. Bei der Organisation des Arbeitsschutzes berücksichtigen wir jedoch in erster Linie die speziellen Probleme unserer Unternehmen sowie die gesetzlichen Vorgaben. Arbeitsschutzprobleme sind immer mit den speziellen betrieblichen Prozessen verbunden. Aus diesem Grund kann eine internationale Norm, die unvermeidlich sehr allgemeiner Natur sein wird, keinerlei Nutzen bringen.

Die drei Probleme, die ich bereits skizziert habe, würden wahrscheinlich sogar noch verschärft, wenn eine Arbeitsschutzmanagementnorm Bestandteil eines integrierten Managementsystems werden würde.

Eine solche Norm müßte noch allgemeiner als die bestehenden Managementnormen formuliert werden, um das Adressatenproblem zu berücksichtigen. Unternehmen wären womöglich gezwungen, umfassende Drittzertifizierungen durchführen zu lassen – ein zweifellos kostspieliges Unterfangen, das keinen merklichen zusätzlichen Nutzen bringen würde. Zudem würde der allgemeine Charakter einer solchen Managementsystemnorm weitere Fragen hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Relation aufwerfen.

Die ISO-9000- und -14000-Normenreihen weisen sicherlich viele Gemeinsamkeiten auf, so daß die Einführung einer ähnlichen Norm für den Bereich des Arbeitsschutzes eigentlich naheliegen würde. Bevor wir uns jedoch weiter in diese Richtung bewegen, sollten zusätzliche Erfahrungen mit diesen beiden Normenreihen gesammelt werden. Vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse sollte dann entschieden werden, ob es sinnvoll ist, eine weitere Normenreihe hinzuzufügen. Außerdem werden wir die Anwendung von Arbeitsschutzmanagementnormen in anderen Ländern aufmerksam beobachten. In diesem Zusammenhang werden die Erfahrungen mit der Anwendung der BS 8800 von besonderem Interesse sein, da diese Norm auf einem stark integrativen Ansatz beruht.

Schließlich möchte ich bemerken, daß ich keinen Zusammenhang zwischen der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen und der Förderung des Welthandels sehen kann. Derartige Hoffnungen werden sich sicher bald zerschlagen. Dies gilt übrigens auch für die Hoffnung, daß eine solche Norm zur Angleichung der weltweiten Arbeitsbedingungen führen könnte. Der materielle Inhalt von Arbeitsschutzanforderungen wird in nächster Zeit auch weiterhin der nationalen Verantwortung unterliegen.

Selbst innerhalb der Europäischen Union liegt es gemäß dem EG-Vertrag im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten,

weitergehende Vorschriften vorzusehen. Dieser Ermessensspielraum, dessen sich die Bundesregierung von Zeit zu Zeit bedient – natürlich nicht zu unserer Freude aufgrund der damit verbundenen Kosten –, kann nicht durch eine internationale Norm eingeschränkt werden.

Abschließend möchte ich die Positionen der deutschen Industrie wie folgt zusammenfassen:

Arbeitsschutzmanagementsysteme sind für die internationale Normung kein vorrangiges Thema.

Eine derartige Norm wäre mit den derzeit in Deutschland und anderen europäischen Ländern bestehenden Strukturen nicht vereinbar. Sie würde für die Unternehmen erhebliche Kosten nach sich ziehen, ohne zu vergleichbaren Verbesserungen im betrieblichen Arbeitsschutz zu führen. Der praktische Arbeitsschutz fällt in den Verantwortungsbereich der Sozialpartner in den einzelnen Unternehmen. Die internationale Normung ist zu weit von den praktischen Problemen entfernt. Dort, wo unter Umständen inhaltliche Verbesserungen erforderlich wären, kann die Normung nur formale Anforderungen definieren. Vor allem sollte man nicht versuchen, die Aufsichtsfunktionen in diesem Bereich durch eine internationale Norm an die Zertifizierer weiterzugeben, wodurch eine zusätzliche finanzielle Belastung auf die Unternehmen zukommen würde.

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Inzwischen sollte allgemein bekannt sein, daß sich Zertifizierer gern auf genormte Systembeschreibungen beziehen, da diese zweifellos eine ausgesprochen gute Grundlage bilden, um Dienstleistungen zu verkaufen. Das Thema Qualität hat sich zu einem wichtigen Geschäft entwickelt. Die Gewinner sind die Anbieter von Dienstleistungen und bis zu einem gewissen Grad auch ihre Kunden, solange nicht jeder über ein entsprechendes Zertifikat verfügt. Ebenso wird sich der Umweltschutz für die Zertifizierer zu einem lukrativen Geschäft entwickeln. Es bleibt abzuwarten, inwiefern es ebenso für die Unternehmen lukrativ sein wird. Was den Bereich des Arbeitsschutzes angeht, machen sich die Unternehmen keine Illusionen, sie rechnen vor allem mit zusätzlichen Kosten.

Wir haben diese Position von Beginn an in die Europäische und internationale Normung eingebracht. Unsere europäische Dachorganisation, die Vereinigung der europäischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände (UNICE), nimmt diesem Thema gegenüber eine unmißverständliche Haltung ein. Ich hoffe, daß dieser Konsens, der sich auf Seiten der Industrie herausgebildet hat, bei dieser Sitzung erneut Bestätigung finden wird.

Meine Damen und Herren, der Arbeitsschutz findet im Betrieb statt, und dort müssen Lösungen entwickelt werden. Es ist also Aufgabe der Sozialpartner, für diesen

Zweck geeignete Organisationsstrukturen zu schaffen.

Ich habe großen Respekt vor den Errungenschaften der ISO im Bereich des internationalen Handels. Dennoch sollten wir dieser Organisation nicht zu viel abverlangen. Deshalb möchte ich Sie bitten, sich mir anzuschließen und ISO gemeinsam mit mir aufzufordern, von der Erarbeitung einer Norm zum jetzigen Zeitpunkt Abstand zu nehmen. Es gibt genügend andere Aufgaben, denen sich die ISO widmen kann.

*Dipl.-Ing. Gottfried Kremer  
Steag-Raffinerie Kraftwerk  
Am Haupttor  
06236 Leuna*

### **3.4 Position der deutschen Arbeitnehmer**

#### **Die Position der deutschen Gewerkschaften zur Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen durch die ISO**

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Bundesrepublik Deutschland hat große Erfolge vor allem bei der Bekämpfung von Arbeitsunfällen und insgesamt im Bereich der Sicherheitstechnik erreicht. Es wird jedoch heute von keiner Seite mehr bestritten, daß er bei komplexeren Fragestellungen, wie der Gefahrstoffproblematik, der Streißprävention oder der Bekämpfung arbeitsbedingter Erkrankungen und vielen anderen Einzelbereichen des modernen Arbeitsschutzes, über weite Strecken hin außerordentliche Defizite aufweist.

Dies gilt ganz sicher auch und gerade hinsichtlich seiner systemischen Gesamtanlage im Betrieb und noch mehr hinsichtlich seiner effektiven Integration in alle Stadien und Bereiche der betrieblichen Politik. Die klassische Thematik von Arbeits- und Gesundheitsschutz als Gegenstand der betrieblichen Führung bzw. in ihrer modernen Variante von Managementsystemen ist Teil des zuletzt genannten Fragenkomplexes.

Bevor auf das Für und Wider einer ISO-Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS) eingegangen wird, wird hier zunächst ein kurzer Blick auf die betriebliche

Wirklichkeit von schon bestehenden, systemischen Regelungswerken des Arbeitsschutzes geworfen. Dazu bietet sich das vergleichsweise gut ausgearbeitete, öffentlich-rechtliche Vorschriftenwerk der Gefahrstoffpolitik als wohl zur Zeit faktischer Kernbereich des modernen Arbeitsschutzes in Deutschland an. Dieses Vorschriftenwerk ist nicht nur selbst systematisch konzipiert, sondern fordert zudem verbindlich (!) eine systematische Einbettung des Schutzes vor Gefahrstoffen in die betriebliche Politik von der Planung an.

Eine kürzlich durchgeführte Erhebung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin über die Umsetzung der Gefahrstoffverordnung in Klein- und Mittelbetrieben hat diesbezüglich ergeben, daß in der Masse dieser Betriebe diese Verordnung, immerhin eine der Basisvorschriften des deutschen Arbeitsschutzes, nicht einmal bekannt war! Da, wo sie bekannt war, reduzierten sich die ergriffenen Maßnahmen oft auf Einzelaktionen gegenüber Gefahrstoffen mit hoher öffentlicher Brisanz, wie bei Asbest, und darüber hinaus zum großen Teil auf einzelne persönliche Schutzmaßnahmen.

Der unzweifelhafte Wert dieser Einzelaktionen steht hier nicht zur Diskussion. Der umfassende Ansatz dieser wichtigen und übrigens durchaus praxisnah formulierten Verordnung jedoch, der von der Pflicht zur Risikominimierung, Gefährdungsbeurteilung und Maßnahmenplanung bis zu den Infor-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

mationsrechten einzelner Arbeitnehmer „fast alles“ im Hinblick auf eine systematische, betriebliche Anlage des präventiven Schutzes vor Gefahrstoffen enthält, blieb weitestgehend auf der Strecke! Und nur selten konnte man von einer wirklichen Integration des Schutzes vor Gefahrstoffen in die Aufgabenwahrnehmung der betrieblichen Führung reden, und erst recht nicht als kontinuierlicher Prozeß.

Die hier nur angerissenen Defizite des Gefahrstoffschutzes in Klein- und Mittelbetrieben dürften sich hinsichtlich vieler nicht so gut rechtlich und praktisch erschlossener Bereiche des modernen Arbeitsschutzes, der ja die gesamte menschengerechte Gestaltung der Arbeit einschließt, eher noch verschärft darstellen.

Sicherlich ergibt sich in vielen Großbetrieben ein anderes Bild. Auch in Deutschland haben viele große Firmen Themen von Arbeit und Gesundheit mehr oder weniger in ihre Managementkonzeptionen integriert und oft eigene Sicherheitsmanagementsysteme aufgebaut. In enger Verbindung mit der Beherrschung von Umwelt Risiken wird derzeit breit über ein sog. „Risiko-Management“ diskutiert, das gerade auch bezüglich Gefahrstoffrisiken bei der Arbeit bedeutsam ist. Trotzdem wird kein betrieblicher Praktiker bestreiten, daß der umfassend als Gesundheitsschutz verstandene, moderne Arbeitsschutz als systematischer Bestandteil der betrieblichen Gesamtpolitik und des Managements oft

entmutigend weit hinter anderen wirklich systematisch in die betriebliche Politik integrierten Bereichen wie der Qualitätspolitik zurückbleibt.

Ohne hier allzu lange bei den Gründen und Ursachen für diese Defizite zu verweilen, kann doch hinsichtlich der Thematik von AMS folgendes ganz sicher festgehalten werden:

Die mangelnde, ja über weite Strecken kaum vorhandene systemische Integration des Arbeitsschutzes in die normalen betrieblichen Abläufe, und dabei vor allem auch in die Führungsstrukturen als ernsthaft wahrgenommene Aufgabe des Managements, stellt wohl eines der Schlüsselprobleme für seine praktische Wirksamkeit überhaupt dar.

Diese Erkenntnis ist nun nicht besonders neu und exklusiv für die Bundesrepublik, was für die anfangs genannten Defizite wohl leider auch gilt. Und so wurde auch bei uns mittlerweile eine Vielzahl von praktischen Ansätzen entwickelt, die jeweils an einer anderen Stelle dieses Schlüsselproblems ansetzen. Da diese Ansätze ohnehin noch nicht zu einer einheitlichen Strategie zusammengefaßt wurden, genügt es hier, ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Systematik auf einige hinzuweisen:

- Die Aufsichtsdienste gehen mit allen unvermeidlichen praktischen Umstellungsschwierigkeiten seit einigen Jahren

mehr und mehr zu Konzepten einer „Systemkontrolle“ der Betriebe über, was durchaus einer zumindest „Quasi-Auditierung“ nahekommt. Die Parallele zu den skandinavischen Konzepten der „internen Kontrolle“ ist nicht zu übersehen. Diese standen sicher auch zu einem guten Teil Pate.

- Die Beratung der Betriebe, vor allem durch Sicherheitstechniker und Betriebsärzte, wird einerseits quantitativ auch auf alle Kleinbetriebe erweitert, andererseits qualitativ im Sinne eines dem Anliegen des ASiG entsprechenden systematischen Konzepts verbessert.
- Verschiedene Berufsgenossenschaften haben in diesem Zusammenhang mit der Erprobung bzw. breiten Einführung des sog. „Unternehmermodells“ begonnen, dessen Kern die Schulung der Kleinunternehmer selbst in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist.
- Der Einsatz ökonomischer Instrumente, wie der „quality awards“, wird erprobt und generell eine Verbesserung der Förderpolitik und Unterstützung vor allem der Kleinbetriebe diskutiert. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Entwicklung und Erprobung innovativer Dienstleistungen des Arbeitsschutzes im Rahmen der Dienstleistungsinitiative der Bundesregierung hinzuweisen wie auch auf die vielversprechend begonnenen Initiativen zur Integration des Arbeits-

schutzes in die Gruppenarbeits- und andere neue Produktions- und Organisationskonzepte.

- Die Projekte zur betrieblichen Gesundheitsförderung der gesetzlichen Krankenkassen haben ebenfalls interessante und erfolgversprechende Beispiele für eine systematische Anlage des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Betrieb hervorgebracht. Auf die dort erprobten Instrumente wie den betrieblichen Gesundheitsbericht und die sog. Gesundheitszirkel sei hier besonders hingewiesen.
- Betrieblich und auch überbetrieblich wird allgemein stärker der grundlegenden Bedeutung der Kommunikation und Kooperation mit und unter den unmittelbaren Handlungsträgern im Betrieb Rechnung getragen. So werden über die betriebliche Ebene hinaus vermehrt z. B. „Runde Tische“ und ähnliche Kooperationsformen in Regionen und Branchen erprobt.

Die aktuelle Diskussion um AMS ordnet sich ein in den Rahmen der Suche nach einer systemischen Integration des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in das normale betriebliche Geschehen und des Lernens von diesbezüglich erfolgreicherem Politikbereichen. Der Anstoß ging dabei einerseits von der ISO 9000 ff. bzw. den Ansätzen für Qualitätsmanagementsysteme (QMS) insgesamt und der parallelen

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

ISO 14000 ff. für Umweltmanagementsysteme (UMS) andererseits aus.

Vergleicht man die Praxis und betriebliche Verankerung des Arbeitsschutzes mit der breiten Wirksamkeit von QMS und UMS, so wird man als Arbeitsschützer recht bescheiden. Ja, aus Sicht des Arbeits- und Gesundheitsschutzes kann man durchaus mit einem gewissen Neid auf diese relativ erfolgreichen Politikbereiche blicken. Dies gilt ungeachtet der dort zu Recht artikulierten Defizite der Normen selbst und ihrer praktischen Umsetzung.

Es stellt sich nun die Frage, ob sich dieser Erfolg auf den Arbeitsschutz übertragen läßt, was sich sicher jeder Arbeitsschützer wünschen würde. Ohne hier in Einzelheiten zu gehen, müssen dafür zunächst die wesentlichen Erfolgsvoraussetzungen der QMS- und UMS-Politik im Unterschied zum Arbeitsschutz benannt werden.

Der eine Bereich erhält seinen machtvollen Antrieb durch wirtschaftliche Interessen hinsichtlich der möglichst aktuell-flexiblen und qualitativ hochwertigen Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen entsprechend den Kundenwünschen, der andere durch eine unbestreitbare und politisch grundsätzlich breit anerkannte Notwendigkeit, die Verschmutzung der Umwelt und den Verbrauch von Ressourcen zu reduzieren. Nichts zeigt das Dilemma des Arbeitsschutzes deutlicher als die Tatsache, daß der Arbeitsschutz sich auf verbind-

liche, rechtliche Arbeitgeberpflichten gründet, während die UMS-Politik als Basis lediglich eine „freiwillige“ (!) Verordnung hat und die QMS-Politik mit einer rechtlich unverbindlichen privaten Norm auskommt.

Die Gewerkschaften fordern seit jeher, daß für den Schutz der Gesundheit und die menschengerechte Gestaltung der Arbeit die gleiche Systematik und Flächendeckung der Maßnahmen angestrebt wird, wie dies für die Kernbereiche der Betriebs- und Unternehmenspolitik gilt. Der „Faktor Mensch“ darf auch im Vergleich zur betrieblichen Qualitäts- und Umweltpolitik nicht als zweitrangig behandelt werden. In der Realität ist jedoch unübersehbar, daß der Arbeitsschutz weder die wirtschaftliche Schubkraft der Qualitätsthematik noch die politische der Umwelthematik hinter sich weiß. Er hat von beidem einen wesentlichen Teil, bleibt in der jeweiligen Ausprägung aber hinter beiden zurück.

Es versteht sich vor diesem Hintergrund fast von selbst, daß die deutschen Gewerkschaften die Entwicklung und breite Einführung von AMS uneingeschränkt für nützlich und notwendig halten. Arbeits- und Gesundheitsschutz war in ihrem Verständnis im übrigen immer schon eine Aufgabe des Managements oder der betrieblichen Führung, wie man vor der inflationären Verwendung des Begriffs „Management“ sagte.

Gerade der moderne Arbeits- und Gesundheitsschutz, der sich nicht mehr auf die Be-

seitigung einzelner Verursachungsfaktoren von Arbeitsunfällen und herausragender Gesundheitsgefahren beschränkt, sondern auf eine ganzheitliche, präventive und gesundheitsförderliche Politik zielt, erfordert auch die Einführung von AMS.

Es stellt sich jedoch die Frage nach der richtigen Strategie zur Erreichung dieses Ziels und in diesem Zusammenhang auch, ob die Normung von AMS auf Ebene der ISO hierbei eine Hilfe sein kann. Dies ist für die deutschen Gewerkschaften übrigens in keiner Weise eine dogmatisch vorentscheidene Frage. Wir befürworten selbstverständlich die Politik, die *wirklich* zu einer Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in den Betrieben auf breiter Front führt – hierzulande und weltweit.

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Bundesrepublik ist wie in den meisten anderen industrialisierten Ländern Gegenstand von Gesetzen, Verordnungen und – als deutsche Besonderheit – auch von Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger. In der deutschen arbeitsschutzpolitischen Tradition wird seit langem der privaten Normung nur ein subsidiärer Platz gegenüber Gesetzen, Verordnungen und Unfallverhütungsvorschriften zugewiesen.

Dies ist kein Zufall oder auf „Gesetzesgläubigkeit“ zurückzuführen. Wie eingangs beschrieben, sind wir uns der Grenzen hoheitlicher Politik, die sich auf die Macht des Staates stützt, durchaus bewußt. Und

gerade bei den vielen neuen Fragestellungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und den Anforderungen für seine systematische betriebliche Gesamtanlage kommt jede hoheitliche Politik an unübersehbare Grenzen.

An möglichst konkreten und flächendeckenden *Mindestanforderungen*, verbindlich durch Gesetze und hieraus abgeleitete Vorschriften vorgeschrieben, geht jedoch aus unserer Sicht kein Weg vorbei. Ich sehe nicht, daß auf absehbare Zeit auf verbindliche Vorschriften als Basis eines einheitlich für alle (!) Arbeitnehmer und Arbeitgeber geltenden Mindestarbeitsschutzes verzichtet werden könnte.

Mit der Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz in nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland ist auch in unserem Lande endlich ein moderner gesetzlicher Rahmen für ein solches Konzept von Mindestanforderungen geschaffen worden. Dies gilt unabhängig davon, daß diese Umsetzung in nationales Recht aus unserer Sicht defizitär ist und eine Reihe fortschrittlicher Bestimmungen des EG-Rechts nicht beachtet.

Die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz enthält neben vielen weiteren Bestandteilen eines modernen Arbeitsschutzkonzepts auch die zentralen Elemente eines AMS und dies in Form verbindlicher Arbeitgeberpflichten, so unter anderem die Pflicht

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

- zur Integration des Arbeitsschutzes in allen betrieblichen Bereichen und auf allen Führungsebenen,
- zur kohärenten Planung aller betrieblichen Faktoren im Sinne des Arbeitsschutzes von der Arbeitsumwelt im engeren Sinne bis zu den sozialen Beziehungen,
- zur Gefährdungsbeurteilung, Maßnahmenplanung und Evaluation einschließlich deren Dokumentation,
- zur Verbesserung bestehender Arbeitsbedingungen, der Beteiligung der Arbeitnehmer usw.

Es stellt sich für uns nunmehr die praktische Frage, wie dieser weitreichende und umfassende Anspruch praktisch umzusetzen und zu realisieren ist. Dies muß, um es zu unterstreichen, in einem mittlerweile über die Europäische Union hin einheitlichen, verbindlichen Rechtsrahmen geschehen!

Zunächst steht hier unzweifelhaft eine weitere Konkretisierung durch Verordnungen und/oder Unfallverhütungsvorschriften aus. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der noch nicht umgesetzten EG-Richtlinien wie der zur Bildschirmarbeit, sondern auch für die z. T. sehr allgemeinen Bestimmungen des neuen Arbeitsschutzgesetzes. So bedeutsam diese Schritte sind, so wenig darf jedoch die Illusion aufrecht erhalten werden, daß erst „alles“ genau rechtlich konkretisiert sein muß, um dann umgesetzt zu werden. Diese Herangehensweise wird

dem neuartigen, offenen (und trotzdem verbindlichen) Charakter des EG-Arbeitsschutzes nicht gerecht.

Wichtig und bedeutsam ist jetzt vor allem, den notwendigen praktischen Prozeß endlich in Gang zu setzen. Aus unserer Sicht muß bei der Konkretisierung und Umsetzung der fortschrittlichen neuen Mindestbestimmungen innerhalb der tripartistischen Struktur des Arbeitsschutzes den Sozialpartnern auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene eine entscheidende Rolle zukommen. Die Sozialpartner in der Bundesrepublik haben sich deshalb im Rahmen der Selbstverwaltung der Unfallversicherungsträger darauf geeinigt, gemeinsame Leitfäden für AMS zu erarbeiten und durch eine Palette von betrieblichen Gestaltungsbeispielen und -vorschlägen zu konkretisieren. Hierbei wird eng mit den staatlichen Behörden zusammenzuarbeiten sein.

Wir sehen vor diesem Hintergrund momentan nicht, daß hierbei der ISO-Normung eine entscheidende Rolle zukommen könnte oder gar müßte. Eine Normung von AMS auf Ebene der ISO birgt demgegenüber von vornherein folgende Gefahren in sich:

- Widersprüche mit den gerade mühsam verabschiedeten bestehenden Gesetzen, deren Geltungsbereich sich bekanntlich nur auf die Europäische Union bzw. die Bundesrepublik Deutschland erstreckt, sind fast unvermeidbar. Die deutschen Gewerkschaften bestehen

bei Widersprüchen zwischen einer eventuellen ISO-Norm und verbindlichen Arbeitsschutzvorschriften zu Lasten der Arbeitnehmer jedoch uneingeschränkt auf der Gültigkeit des bestehenden Mindestrechts. Selbstverständlich kann sich im einen oder anderen Fall auch ein Vorteil für die Arbeitnehmer, also eine bessere Bestimmung in der Normung ergeben. Aber schon das Beispiel von ISO 14000 hat gezeigt, daß es zu Unzulänglichkeiten gegenüber der in diesem Bereich vorhandenen EG-Verordnung zum Öko-Audit gekommen ist. Die praktischen Schwierigkeiten lassen sich sehr gut anhand des britischen „Guide to Health and Safety Management Systems“ illustrieren. Wir können durchaus die Ziele und über weite Strecken auch die Konzeption und Anlage dieses wichtigen und interessanten Papiers unterstützen. Aber angenommen, dieser Leitfaden würde in der jetzigen Form als ISO-Norm auch bei uns „verbindlich“, dann ergäben sich z.B. hinsichtlich der dort beschriebenen Beteiligung der Arbeitnehmer, der Gefährdungsbeurteilung nach inhaltlicher Anlage und Reichweite usw. eine Reihe von Widersprüchen und Ungereimtheiten mit dem bestehenden Arbeitsschutzrecht und auch unseren Auffassungen. Praktisch gesehen hilft da die Beteuerung, daß es sich nur um Beispiele handelt, nichts. Faktisch wird sich die betrieb-

liche Wirklichkeit auf einen solchen Standard beziehen wollen. Andernfalls würde sein Nutzen drastisch sinken.

- Darüber hinaus sind auch Widersprüche mit den bestehenden Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer fast nicht vermeidbar. Das Zustandekommen und der Charakter einer ISO-Norm läge gewissermaßen „quer“ zu den rechtlichen und faktischen Mechanismen des Interessenausgleichs in Deutschland und in Europa. In Deutschland kommt der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene wie auch der überbetrieblich-gesellschaftspolitischen Mitbestimmung vor allem im Bereich der paritätischen Selbstverwaltung der Unfallversicherungsträger eine entscheidende Rolle zu. Sie weist der Interessenvertretung der Arbeitnehmer von vornherein gewissermaßen die Rolle eines „Co-Managements“ zu. Dies gilt ganz sicher für den Fragenkomplex von AMS, der thematisch in vollem Umfang im Kernbereich z.B. des Betriebsverfassungsgesetzes liegt. Hier gilt für die Betriebsräte volle Mitbestimmung einschließlich Initiativrecht im Rahmen der Arbeitsschutz-Gesetze, -Verordnungen und Unfallverhütungsvorschriften.
- Es ergeben sich nur schwer lösbare Problem- und ggf. Konfliktlagen im Verhältnis der Überwachung durch die Arbeitsschutzbehörden zu etwaigen pri-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

vaten Zertifizierungsstellen. Ungeachtet vielfältiger Reformnotwendigkeiten in der Tätigkeit der Arbeitsschutzbehörden, werden wir sehr genau auf die Kompetenzen der gesetzlich verantwortlichen Arbeitsschutzbehörden im Verhältnis zu privaten Zertifizierungsgesellschaften achten.

- Angesichts der extrem unterschiedlichen weltweiten betrieblichen Gegebenheiten wird es, um Problemen, wie in den ersten Punkten aufgeführt, zu entgehen, wahrscheinlich nur zu sehr allgemeinen Rahmennormen kommen. Dies würde jedoch der ungeheuren Vielfalt der betrieblichen Probleme nicht gerecht, und die allgemeinen Grundstrukturen eines AMS sind ja auch längst durch Gesetz vorgeschrieben.
- Wegen der völlig mangelhaften Beteiligungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer und Gewerkschaften im Rahmen der privaten Normung dürfte schließlich keine aus Arbeitnehmersicht hinreichende Qualität einer ISO-Norm zu erreichen sein.  
Gerade hier liegt für uns ein entscheidender Grund, weshalb wir bisher die private Normung grundsätzlich sehr kritisch in bezug auf Bestimmungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz betrachten. Dabei ist die mangelnde Möglichkeit zur Beteiligung oft mehr ein Problem materieller Ressourcen als ein Problem formaler Beteiligungsrechte für

die Arbeitnehmerseite und die Gewerkschaften. Und diese Problemlage vergrößert sich sukzessive, je internationaler die Vereinheitlichungsebene wird! Genau vor diesem Problemhintergrund wurde in Deutschland die „Kommission Arbeitsschutz und Normung“ gegründet. Ihr zentrales Anliegen ist die bessere Beteiligung der Arbeitnehmer bzw. der Sozialpartner im Bereich der privaten Normung.

Es kommt zu diesen Aspekten noch hinzu, daß die breite Einführung und Praxis von AMS bei uns wie in vielen anderen Ländern ganz sicher noch am Anfang steht. Wir halten es jedoch für vorrangig, eine differenzierte und umfassendere Politik zuerst praktisch zu entwickeln und dann ggf. zu standardisieren. Für eine Normung von AMS auf ISO-Ebene jedenfalls gibt es aus unserer Sicht derzeit einfach noch nicht genug zu „verallgemeinern“, was ja die Aufgabe der ISO ist. Eine ISO-Norm hätte vor diesem Hintergrund sicher ungewollt, aber zwangsläufig den Charakter einer „Quasi-Verordnung“, allerdings ohne den dahinterstehenden Durchsetzungsanspruch und die -macht des Staates und ebenso ohne ausreichenden ökonomischen Druck zu deren Beachtung.

Aus unserer Sicht kommt es zusammengefaßt auf folgende Schritte an:

1. Vorrangig ist die gemeinsame Entwicklung und Erprobung von Leitlinien und Pra-

xisbeispielen für AMS durch die Sozialpartner innerhalb des tripartistischen Gefüges des Arbeitsschutzes in der Bundesrepublik und die Initiierung und Unterstützung eines möglichst betriebsnahen und konkreten Umsetzungsprozesses. In diese Leitfäden müssen auch die vielfältigen Erfahrungen mit den schon bestehenden betrieblichen Ansätzen für AMS in der Bundesrepublik und vor allem auch in anderen Ländern einfließen.

2. Dabei muß der Arbeitsschutz sein eigenständiges Profil und seinen eigenständigen Ansatz theoretisch und praktisch auch im Bezug auf andere angrenzende Politikbereiche entwickeln.

Gleichwohl darf dies nicht in einer unsinnigen Abgrenzung zum QMS und zum UMS erfolgen. Im Gegenteil muß der Arbeitsschutz einerseits die Erfahrungen aus der QMS- und UMS-Diskussion aufarbeiten und einfließen lassen. Andererseits muß er die Integration von Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in diese beiden Politikfelder und ISO-Normen betreiben. Dies muß schon in nächster Zeit wirksam werden hinsichtlich der Langzeit-Revision der ISO-9000-Serie.

3. Besonders hinsichtlich kleiner und mittlerer Unternehmen ist der Ausbau der Systeme zur Information, Beratung, Qualifizierung und praktischen Unterstützung durch die Arbeitsschutzinstitutionen eine der zu lösenden Kernaufgaben. Diese Dienstleistungen müssen systematisch weiterent-

wickelt und vor allen Dingen eingebettet werden in eine Infrastruktur der Kommunikation und Kooperation auf Branchenebene, in der Region und vor allem in den Betrieben selbst. *Die Unterstützungsleistungen dieses „Arbeitsschutz-Netzwerks“ müssen, mit anderen Worten, Themen wie AMS wirkungsvoll transportieren!* Es genügt nicht, einfach eine Norm auf den Markt zu bringen, ohne diese vielfältigen Probleme mit anzugehen, was im übrigen für gesetzliche Regelungen auch gilt (vgl. die Defizitbeschreibung zu Anfang). Letztlich muß sich der Arbeitsschutz nicht nur betrieblich, sondern auch überbetrieblich am Leitbild eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ausrichten.

4. Mittlerweile besteht im gesamten Arbeits- und Gesundheitsschutz eine hohe Bereitschaft, auch über die Einführung effektiver ökonomischer Anreizsysteme nachzudenken. Es ist unschwer zu erkennen, daß die Einführung z. B. von „awards“ und ähnlichen Instrumenten auch im Arbeits- und Gesundheitsschutz Konsequenz eines Lernprozesses von der diesbezüglich weiter entwickelten QMS- bzw. UMS-Politik ist. Der Arbeitsschutz kann als „Nachzügler“ in Sachen Managementsysteme ja durchaus unmittelbar an den fortgeschritteneren Entwicklungen ansetzen.

In diesen Maßnahmenkomplex gehört auch eine Neuausrichtung und Konzentrierung der Förderpolitik der verschiedenen Träger insgesamt.

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Die Frage der Normung von AMS durch ISO kann für die deutschen Gewerkschaften nur vor dem Hintergrund der vorangegangenen Überlegungen beantwortet werden. Und diese Bewertung fällt für uns jedenfalls *derzeit* eindeutig negativ aus.

Dies bedeutet keineswegs, daß wir uns einer Beteiligung in dem uns möglichen Rahmen (!) an der Erarbeitung einer entsprechenden ISO-Norm verweigern würden, wenn die Entscheidung in den ISO-Strukturen gegen unsere Ansicht ausfallen sollte.

Falls es dazu kommt, sehen wir auf internationaler Ebene vor allen Dingen auch die Internationale Arbeitsorganisation in der Pflicht und berufen, dieses Thema weiter zu pflegen und zu entwickeln. D.h. ganz konkret, daß die bestehenden Übereinkommen und Empfehlungen der IAO unmittelbare Basis etwaiger ISO-Normen sein müssen – nicht durch einen abstrakten Verweis auf die Existenz z. B. des Übereinkommens 155, sondern mit unmittelbarer Bezugnahme auf diesen verpflichtenden Rahmen.

Ich möchte abschließend feststellen, daß auch ungeachtet unseres negativen Votums hinsichtlich der Rolle der ISO im Bereich von AMS von dieser ISO-Tagung ein Impuls für die *praktische* Weiterentwicklung von AMS ausgegangen ist. Darauf, auf die Verbesserung der Praxis kommt es vor allem an. Dabei gibt es nicht den einen „Königsweg“ – dies gilt für ISO-Normen

ebenso wie für andere Einzelregelungen. Die konzentrierte und koordinierte Nutzung aller Maßnahmen und Möglichkeiten zur Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, „mit allen geeigneten Mitteln“, wie es das SGB VII fordert, kann Erfolg bringen. Die Einführung von AMS ist ein ganz wichtiger Schritt in diesem Konzert.

Um es abschließend noch einmal zu betonen:

Die ablehnende Haltung der deutschen Gewerkschaften in der Frage der Normung von AMS durch die ISO hat keinen dogmatisch-endgültigen Charakter!

Ihre Normung durch die ISO lehnen wir jedoch aus den genannten Gründen *zum jetzigen Zeitpunkt* ab.

*Bruno Zwingmann  
Leiter des Referats Arbeits- und  
Gesundheitsschutz  
DGB-Bundesvorstand  
Postfach 10 10 26  
40001 Düsseldorf*

### **3.5 Position des Bundesarbeitsministeriums und der Länder**

#### **Standardisierung von Arbeitsschutz-Managementsystemen**

Will man die Frage diskutieren, ob ISO einen Beitrag zum Arbeitsschutz leisten kann, indem es Arbeitsschutzmanagementsysteme normiert, müssen zuvor zwei andere Fragen beantwortet werden:

1. Können Arbeitsschutzmanagementsysteme einen Beitrag zum Unfall- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer leisten?
2. Sind Normen, falls 1. bejaht wird, das geeignete Mittel, um solche Managementsysteme zu beschreiben?

Erst wenn auch die zweite Frage mit „Ja“ beantwortet ist, kann geprüft werden, welchen Beitrag ISO in diesem Zusammenhang leisten kann.

#### **Die Bedeutung von Qualitätsmanagementsystemen im Arbeitsschutz**

Arbeits- und Gesundheitsschutz ist in den industrialisierten Staaten über eine Zeitspanne von mehr als 100 Jahren gewachsen. Er wird in diesen Ländern durch zahlreiche nationale Vorschriften geprägt, die

der Verhütung von Unfällen und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz dienen. In Deutschland hat das Arbeitsschutzrecht in den vergangenen 30 Jahren dazu beigetragen, die Häufigkeit von Arbeitsunfällen zu halbieren. Auch im Bereich der arbeitsbedingten Erkrankungen wurden wesentliche Fortschritte erzielt. Gleichwohl zeigen Untersuchungen, die in unserem Land durchgeführt wurden, daß nach wie vor ein hoher Prozentsatz berufsbedingter Erkrankungen zur temporären oder dauerhaften Arbeitsunfähigkeit führt. Wichtige Beispiele sind u. a. Muskel- und Skeletterkrankungen sowie gesundheitliche Beeinträchtigungen durch den Umgang mit Gefahrstoffen am Arbeitsplatz.

Die Statistiken der vergangenen Jahre belegen, daß zusätzliche Verbote und technische Vorschriften keine entscheidende Verbesserungen dieser Situation mehr bewirken können. Die wesentlichen rechtlichen Mittel zur Schaffung eines ausreichenden Arbeitsschutzniveaus sind in den meisten Industriestaaten vorhanden. Die Regelungsdichte ist inzwischen so groß geworden, daß ihre Umsetzung in die Praxis Schwierigkeiten bereitet. Was vielfach fehlt, sind nicht neue Arbeitsschutzbestimmungen, sondern eine wirksame organisatorische Verknüpfung der bestehenden Arbeitsschutzregelungen mit den innerbetrieblichen Abläufen. Arbeitsschutzmanagementsysteme könnten hier helfen. Mit ihrer Unterstützung ließen sich syste-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

matische Schwachstellen in betrieblichen Abläufen und Organisationsstrukturen analysieren und hinsichtlich des Arbeitsschutzes optimieren. Dies setzt allerdings voraus, daß die Unternehmen den Arbeits- und Gesundheitsschutz aufgrund eigener Überzeugung als integralen Bestandteil ihrer Unternehmenspolitik ansehen, sich zu dieser Politik bekennen und ihre Mitarbeiter entsprechend motivieren.

In Deutschland liegen Erfahrungen mit der Anwendung von Arbeitsschutzmanagementsystemen bei Unternehmen der chemischen, der elektrotechnischen und der Nahrungsmittelindustrie vor. Die entsprechenden Industriezweige können im Vergleich zum Durchschnitt anderer Betriebe auf wesentlich niedrigere Unfallzahlen pro 1000 Beschäftigte verweisen. Auch die Zahl beruflicher Erkrankungen ist wesentlich geringer. Die damit verbundenen geringeren Ausfallzeiten der Beschäftigten kommen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit der Konkurrenzfähigkeit dieser Unternehmen zugute.

Die Belastungen der deutschen Volkswirtschaft durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sind erheblich. Im Schnitt war 1994 jeder einzelne der insgesamt 32 Millionen erwerbstätigen Arbeitnehmer in Deutschland an ca. 18 Tagen arbeitsunfähig. Dies hat zu Produktionsausfällen in Höhe von 91 Mrd. DM (das sind rund 60 Mrd. Dollar) geführt. Gelänge es, diesen Produktionsausfall durch ein verbessertes Arbeits-

schutzmanagement der Betriebe um ein Fünftel zu verringern, könnten in Deutschland jährlich Güter und Dienstleistungen im Gesamtwert von ca. 16 Mrd. DM (ungefähr 10 Mrd. Dollar) zusätzlich hergestellt werden.

Qualitätsmanagementsysteme sind außerhalb des Arbeitsschutzes inzwischen weit verbreitet. Die Normenreihe ISO 9000 hat in den vergangenen Jahren für die Qualitätssicherung von Produkten in nicht vorhersehbarer Weise an Bedeutung gewonnen. Fachleute sehen eine ähnliche Entwicklung im Umweltbereich voraus, weil dort das Qualitätsmanagement inzwischen durch die europäische Gesetzgebung eingeführt wurde und die entsprechende ISO-Norm 14000 verabschiedet ist. Der Arbeitsschutz wird sich dieser prägenden Entwicklung wegen der erheblichen Schnittmengen mit beiden Bereichen nicht entziehen können. Es liegt in seinem ureigensten Interesse, wenn die Unternehmen überwiegend kundenorientierte Maßnahmen nach ISO 9000 um Arbeitsschutzaspekte ergänzen. Genauso dient es dem Arbeitsschutz, wenn seine Interessen mit denen des Umweltmanagementsystems verknüpft werden. Er kann weder daran interessiert sein, daß Umweltschutzprobleme zu seinen Lasten gelöst werden, noch werden sich Arbeitsschutzmaßnahmen dauerhaft durchsetzen lassen, wenn sie im Widerspruch zu Forderungen des Umweltmanagementsystems stehen. Dies stimmt mit den zur Zeit

bei ISO diskutierten Überlegungen überein, im Zuge des „Total Quality Management“ gemeinsame Aspekte des Produkt-, Umwelt- und Arbeitsschutzmanagements zusammenzuführen.

Fassen wir zusammen: Alle Rahmenbedingungen sprechen für die Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen. Die deutschen Arbeitsschutzbehörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten daher die Auffassung, daß Arbeitsschutzmanagementsysteme einen wirksamen Beitrag zum Unfall- und Gesundheitsschutz leisten können.

### **Qualitätsmanagement im Arbeitsschutz, eine Aufgabe der Normung?**

Nach den Grundsätzen für die Normungsarbeit des Deutschen Instituts für Normung (DIN) ist die Normung eine „durch interessierte Kreise *gemeinschaftlich* durchgeführte Vereinheitlichung von Sachverhalten *zum Nutzen der Allgemeinheit*. Sie soll die Rationalisierung und Qualitätssicherung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft und Verwaltung fördern und u. a. der Sicherheit von Menschen dienen“.

Nutzt es der Allgemeinheit, wenn die Normungsorganisationen sich des Qualitätsmanagements annehmen? Eine Frage, die aus folgenden Gründen nicht vorbehaltlos mit Ja beantwortet werden kann:

Das Grundprinzip der Normung, ihre Aufgaben *gemeinschaftlich* unter Beteiligung

aller interessierten Kreise durchzuführen, ist insbesondere im Bereich des Arbeitsschutzes unverzichtbar. Die Einbeziehung qualitätssichernder Maßnahmen in den betrieblichen Arbeitsschutz berührt neben den Interessen der Arbeitgeber in besonderer Weise die der Beschäftigten. Erfahrungen auf dem Gebiet der nationalen, europäischen und der internationalen Normung zeigen jedoch, daß die Beteiligung der Beschäftigten an der Normungsarbeit große praktische Schwierigkeiten bereitet. Dies liegt nicht am Widerstand der Normungsinstitute, sondern an dem Problem, daß es den Beschäftigten ebenso wie ihren Interessenvertretungen in der Regel nicht möglich ist, sich aktiv an der ehrenamtlichen Normungsarbeit zu beteiligen. Das gleiche gilt in der Regel für die Mitwirkungsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen. Aufgrund ihrer im Vergleich zu Großunternehmen geringen personellen und wirtschaftlichen Ressourcen ist auch ihnen eine repräsentative Mitwirkung an der Normung meistens nicht möglich. Untersuchungen der Europäischen Kommission belegen dies. Eine Normung von Qualitätsmanagementsystemen im Arbeitsschutz *ohne* ausreichende Mitwirkung beider Interessengruppen kann jedoch nicht befürwortet werden.

Mit der mangelhaften Beteiligung aller interessierten Kreise hängen Befürchtungen zusammen, Qualitätsmanagementnormen ließen keine flexiblen Lösungen für die unterschiedlichen Ansprüche großer und kleiner

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Unternehmen zu. Diese Sorgen sind, wenn man die bereits vorliegenden Erfahrungen mit der ISO 9000 zugrunde legt, berechtigt. Es liegen massive Beschwerden kleinerer Zulieferbetriebe vor, die Normenreihe ISO 9001 bis 9003 sei nicht den Möglichkeiten kleinerer und mittlerer Unternehmen angepaßt. Natürlich wirken sich diese Diskussionen auf die Beurteilung einer möglichen Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen aus.

Schließlich müssen die Sorgen der Unternehmen ernst genommen werden, Qualitätsmanagementsysteme im Arbeitsschutz könnten zu einer faktischen Zertifizierungspflicht führen und damit zusätzliche Kosten auslösen, denen kein „added value“ gegenübersteht. Auch diese Bedenken haben ihre Ursachen in den Erfahrungen mit der Normenreihe ISO 9000. In den letzten Jahren hat sich in Europa ein inflationärer Markt für zertifizierte Qualitätsmanagementsysteme gebildet. Häufig ist es wichtiger, ein Zertifikat zu haben, als damit die Fähigkeit nachzuweisen, Qualitätsanforderungen einhalten zu können. Von dieser Fehlentwicklung haben vor allem die Zertifizierungsstellen, darunter auch die einiger Normungsorganisationen, finanziell profitiert. Die Gefahr, daß genormte Qualitätsmanagementsysteme im Arbeitsschutz zu einer ähnlichen Entwicklung führen könnten, kann daher nicht bestritten werden.

Was sind die Schlußfolgerungen? Kann die Einführung von Qualitätsmanagement-

systemen im Arbeitsschutz trotz der Probleme eine Aufgabe der Normung sein? Wie bereits dargelegt, kann dies nur mit erheblichen Vorbehalten bejaht werden. Will man den Normungsinstituten diese Aufgabe übertragen, wird es notwendig sein, ihnen konkrete Randbedingungen für ihre Arbeit vorzugeben.

Diese Randbedingungen müssen vor allem sicherstellen, daß die Beteiligung aller interessierten Kreise (insbesondere der Arbeitnehmer sowie kleiner und mittlerer Unternehmen) an der Normung nicht nur auf dem Papier steht, sondern auch tatsächlich ermöglicht wird. Damit könnte einerseits der notwendige Konsens aller Betroffenen hergestellt werden. Andererseits würde verhindert, daß es bei Qualitätsmanagementnormen für den Arbeitsschutz zu einer Wiederholung der Versäumnisse der Normenreihe ISO 9000 kommt.

Weitere Vorgabe sind für die Bewertungsverfahren von Arbeitsschutz-Qualitätsmanagementsystemen erforderlich. Auch der Arbeitsschutz wird zwar ohne eine Bewertung (Auditierung) des Systems nicht auskommen. Es muß aber verhindert werden, daß ausschließlich die Zertifizierung als Bewertungsmaßstab für das Qualitätsmanagementsystem vorgesehen wird. Die technischen Normungskomitees müßten daher verpflichtet werden, wenn immer möglich in der Norm interne Auditierungen vorzusehen.

## **Die Rolle der ISO bei der Normung von Qualitätsmanagementsystemen im Arbeitsschutz**

Unterstellt, die Voraussetzung zur Normung von Arbeitsschutz-Qualitätsmanagementsystemen läge vor, bleibt die Frage, ob dies eine Aufgabe der ISO sein kann. In der gegenwärtigen Diskussion wird vor allem folgendes Gegenargument angeführt:

Die weltweiten Arbeitsschutzsysteme seien so unterschiedlich, daß eine internationale Arbeitsschutzmanagementnorm nicht erstellt werden könne, ohne Widersprüche zu nationalen Rechtsvorschriften zu schaffen. Dies werde einen Konsens über die Normungsinhalte verhindern. Solche Widersprüche könne man nur durch ein sehr hohes Abstraktionsniveau der Arbeitsschutzmanagementnorm umgehen. Abstrakte Normen seien aber wertlos, da mit ihnen eine weltweite Harmonisierung nicht zu erreichen sei. Damit entfalle auch die Möglichkeit, dem Arbeitsschutz in Entwicklungsländern zu größerer Bedeutung zu verhelfen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Bei globaler Betrachtung können diese Argumente nicht vollständig beiseite geschoben werden. Zwar kann und darf es nicht Aufgabe von ISO sein, die sicherheitstechnischen Inhalte der nationalen Arbeitsschutzgesetzgebungen zu vereinheitlichen. Ziel einer ISO-Norm wäre es z. B. nicht, darin Anforderungen an die Sicherheit von

Arbeitsverfahren oder die Zulässigkeit von Arbeitsstoffen festzulegen. ISO-Qualitätsmanagementnormen sollten stattdessen die Aufgabe übernehmen, dem Arbeitgeber eine allgemeine Methodik vorzuschlagen, die es ihm durch organisatorische Maßnahmen und innerbetriebliche Verfahren erlaubt, vorgegebene Schutzvorschriften wirkungsvoll in die Praxis umzusetzen. Insofern sind inhaltliche Konflikte nicht zu befürchten. Auf die weltweit bestehenden kulturellen, geschichtlichen und ökonomischen Unterschiede kann es dagegen ankommen, wenn es z. B. um den sicherheitstechnischen Verantwortungsbereich des Arbeitgebers und die Beteiligung von Beschäftigten am Arbeitsschutz geht. Diese Elemente haben unmittelbaren Einfluß auf ein Arbeitsschutz-Qualitätsmanagement und können insofern eine internationale Normung solcher Managementsysteme erschweren.

In Europa haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf eine weitgehende Harmonisierung des Arbeitsschutzrechts verständigt. Politisch haben sie dazu in der „Europäischen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ vereinbart, daß jeder Beschäftigte in seiner Arbeitsumwelt zufriedenstellende Bedingungen für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit vorfinden muß. Durch die EG-Arbeitsschutzrahmenrichtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes sind alle Mitgliedstaaten zu

# 3 Internationale Normung?

## Ergebnisse des ISO-Workshops

sätzlich verpflichtet worden, ihre Rechtsvorschriften im Arbeitsschutz an gemeinsam verabredete konkrete europäisch harmonisierte Mindestanforderungen anzugleichen. Dadurch bestehen in der Europäischen Union einheitliche Arbeitsschutzgrundlagen. Dies bietet, falls die oben genannten Voraussetzungen geschaffen werden können, eine gute Chance, bei CEN Regelungen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem zu erarbeiten. Angesichts der Bedenken, die sich u. a. aus den Erfahrungen mit der ISO-Normenreihe 9000 ergeben, und angesichts fehlender bewährter nationaler Arbeitsschutzmanagement-Normen erscheint es sinnvoll, dort zunächst einen „Guide“ und nicht eine harmonisierte europäische Norm zu erarbeiten. Mit Hilfe eines CEN-Guides könnten zunächst praktische Erfahrungen gewonnen werden. Sobald ausreichende Erfahrungen vorliegen, könnte auf der Grundlage des „Wiener Übereinkommens“ gemeinsam mit ISO geprüft werden, ob die Zeit für die Erarbeitung einer ISO- oder CEN-Norm reif ist.

*Dipl.-Ing. Ulrich Becker  
Referatsleiter  
Bundesministerium für Arbeit und  
Sozialordnung  
Postfach 14 02 80  
53107 Bonn*

### 3.6 Position der deutschen Unfallversicherung

#### Statement zur ISO-Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen aus der Sicht der deutschen Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung ist Teil des sozialen Netzes und damit des Systems der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Sie ist durch folgende Grundprinzipien gekennzeichnet:

- Sie handelt im Auftrag des Staates und hat in einem gesetzlich geregelten Rahmen hoheitliche Befugnisse. Dies umfaßt den Erlaß von Vorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Überwachung und Beratung der Betriebe und eine Reihe weiterer Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und zur Abwehr arbeitsbedingter Erkrankungen.
- Darüber hinaus ist sie für die medizinische und berufliche Rehabilitation und natürlich die Entschädigung der nicht abwendbaren Folgen von Unfällen und Berufskrankheiten zuständig. Es gilt für sie der Grundsatz: „Alles aus einer Hand – für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“.
- Die Unfallversicherung wird paritätisch von den Sozialpartnern selbstverwaltet, d. h. Unternehmer und Arbeitnehmer bestimmen die Zielsetzungen und Maß-

nahmen, die sie für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit selbständig und in eigener Verantwortung treffen. Die Finanzierung tragen in vollem Umfange die Unternehmen, als Pflichtmitglieder der Unfallversicherung.

- Zu den vorrangigen Aufgaben in der Prävention zählt die Beratung der Unternehmen in allen Fragen, die den Arbeitsschutz betreffen. Dies umfaßt insbesondere auch Fragen der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes. Damit ist die deutsche Unfallversicherung durch das Thema des ISO-Workshops in hohem Maße angesprochen.

Es ist daher naheliegend, daß die deutsche gesetzliche Unfallversicherung intensiv die Frage geprüft hat, ob die Normung von Systemen des Arbeitsschutzmanagements von Nutzen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sein kann. Das von den Sozialpartnern in der Unfallversicherung gemeinsam getragene Ergebnis wird nachfolgend vorgestellt und begründet.

Die Antwort der deutschen Unfallversicherung umfaßt zwei Teile. Dem Ziel einer Verbesserung des Arbeitsschutzmanagements in den Betrieben stimmen wir zu. Dieses Ziel durch Normung erreichen zu wollen, lehnen wir jedoch ab. Dafür ist für uns folgende Begründung maßgebend:

1. Zunächst sind wir der Auffassung, daß bei der hier geführten Diskussion sorgfältig zwischen zwei Fragen zu unterscheiden ist: einmal der Frage des Arbeitsschutzmanagements in den Betrieben, zum anderen der Normung von Managementsystemen. Diese Unterscheidung ist deshalb so wichtig, weil wir einerseits die Integration des Arbeitsschutzes in alle betrieblichen Ebenen und Tätigkeiten für sinnvoll und notwendig erachten, wohingegen wir andererseits die Normung der Systeme für eine solche Integration ablehnen.

Als Bestandteil betrieblicher Führungsstrukturen kann ein Arbeitsschutzmanagementsystem den betrieblichen Arbeitsschutz sinnvoll ergänzen und verbessern. Durch das Management des Arbeitsschutzes wird der Anspruch eingelöst, den Arbeitsschutz als integralen Bestandteil der Unternehmenspolitik und der Ziele des Unternehmens in allen Unternehmensbereichen zu verankern. Für die Einführung eines Arbeitsschutzmanagements bedarf es eines methodischen Ansatzes, um alle zur Förderung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer erforderlichen Maßnahmen in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen einzubinden.

Die gesetzliche Verantwortung für den betrieblichen Arbeitsschutz liegt regelmäßig beim Unternehmer. Daraus resultiert unmittelbar die unternehmerische Verpflichtung, eine für Sicherheit und Gesundheitsschutz geeignete Organisation und die hierzu er-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

forderlichen Mittel bereitzustellen. In der Europäischen Union ist diese unternehmerische Pflicht durch die EG-Rahmenrichtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ausdrücklich verankert. Dies umfaßt auch die Verpflichtung des Unternehmers, die Gefahren für Sicherheit und Gesundheitsschutz zu beurteilen und die aufgrund dieser Beurteilung zu treffenden Maßnahmen im Unternehmen umzusetzen. Arbeitsschutzmanagement bedeutet, in diese Umsetzung insbesondere alle Führungsebenen des Unternehmens einzubeziehen.

Die Umsetzung des Arbeitsschutzes im Unternehmen ist daher eine unternehmerische Führungsaufgabe. Dies setzt die Einsicht voraus, Sicherheit und Gesundheitsschutz einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit einerseits als rechtliche und humanitäre Verpflichtung anzunehmen und andererseits auch als wirtschaftliches Gebot zu begreifen.

Daraus folgt, daß die Einbindung des Arbeitsschutzes in die Organisation der Unternehmen gefördert werden soll. Daher unterstützen wir den methodischen Ansatz, das Management des Arbeitsschutzes in die betrieblichen Führungsstrukturen zu integrieren, das heißt, wir unterstützen die Einführung eines Arbeitsschutzmanagements. Allerdings sind wir der Auffassung, daß damit das eigentliche Ziel „Verbesserung des Arbeitsschutzes“ nur dann erreicht werden kann, wenn ein solches Manage-

mentsystem der Betriebsstruktur und -größe und den sonstigen organisatorischen Belangen des Betriebs angepaßt ist.

2. Aus den gleichen Gründen lehnen wir die Normung in diesem Bereich ab, weil Normung in der ihr eigenen Globalisierung den gebotenen betriebsspezifischen Ansatz nicht bereitstellen kann. Der Normung fehlt es nach unserer Auffassung hier an Elastizität, auf bestimmte Gewerbezweige oder Betriebsstrukturen einzugehen. Normung strebt definitionsgemäß nach Vereinheitlichung; sie ist in unzähligen Fällen, z. B. bei der Standardisierung von Erzeugnissen, ein unverzichtbares Instrument zur Schaffung von Gemeinsamkeit und zur Begrenzung unerwünschter Vielfalt. Hier, beim Arbeitsschutzmanagement, liegen die Verhältnisse anders. Hier sind nicht einheitliche Systeme gefordert, sondern an das einzelne Unternehmen angepaßte sozialpolitische Lösungen. Hier sind vor allem keine festzuschreibenden Verfahrensabläufe gefragt, sondern Bewußtseinsbildung für das Führungsziel „Arbeitsschutz“. Gleichzeitig sind für die Betriebe neue administrative Zwänge und weiteres Anwachsen von Bürokratie zu vermeiden.

Die bereits vorliegenden Erfahrungen mit den Normen für die Qualitätssicherung nach ISO 9000 ff. ebenso wie erste Reaktionen der Unternehmen auf die künftigen Normen zum Umweltmanagement nach ISO 14000 ff. haben massive Kritik der Wirtschaft laut werden lassen. Aus dem

Bereich vor allem der kleinen und mittleren Unternehmen sind Klagen über ein unerträgliches Anwachsen der Bürokratie zu hören. Nicht selten ist von einem Kostenoffset in der Größenordnung von 20 bis 25 Prozent im organisatorischen Betriebsgeschehen die Rede. Dieser Trend zur Kostenexpansion darf sich nicht fortsetzen. Es muß alles vermieden werden, was sich auf die Unternehmen kostentreibend und dadurch auch arbeitsplatzvernichtend auswirkt. Dies gilt in besonderem Maße für die kleinen und mittleren Unternehmen, die in Europa mehr als 90 Prozent der Betriebe ausmachen und auf die mehr als 2/3 aller Arbeitsplätze entfallen.

Schon in ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ macht die EU-Kommission auf die besorgniserregende Lage der kleinen und mittleren Unternehmen aufmerksam. Als Begründung zeigt die Kommission auf, daß die Unternehmen heute bereits kaum noch in der Lage sind, den komplexen administrativen und rechtlichen Anforderungen zu genügen. Als Negativbeispiel nennt das Weißbuch in dem Zusammenhang ausdrücklich die Einführung neuer Umweltschutz- und Sozialvorschriften, insbesondere neue Normungs- und Zertifizierungssysteme. Eine Entschließung des EU-Ministerrats vom April 1996 über Gemeinschaftsmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen verlangt folgerichtig die „Verringerung der administrativen Belastung der Unternehmer und

zugleich Vereinfachung der geltenden Regeln“. Das sind die Zeichen der Zeit, besser gesagt die Alarmsignale, an denen sich auch die Diskussion um neue Normungssysteme orientieren muß.

Neben den aufgezeigten marktorientierten Gründen gegen weitere administrative Belastungen der Unternehmen durch zusätzliche Normen gilt es, einen weiteren inhaltlichen Gesichtspunkt gegen die Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen zu beachten. Häufig ist seitens der Befürworter der Normung das Argument zu hören, die Normung von Qualitätsmanagementsystemen sei auf breiter Basis eingeführt und auch die Umweltmanagementnormung werde gleichermaßen von den Betrieben übernommen werden. Daraus ziehen die Befürworter den Schluß, auch Arbeitsschutzmanagementsysteme sollten in Anlehnung an ISO 9000 und ISO 14000 genormt werden.

Dieser Schluß ist sachlich nicht begründbar, weil die Voraussetzungen für die Qualitätssicherung und den Umweltschutz nicht auf den betrieblichen Arbeitsschutz übertragbar sind.

Die Qualitätssicherung ist unmittelbarer Bestandteil der unternehmerischen Zielsetzung, gute Produkte oder Dienstleistungen anzubieten. Dieses Ziel richtet sich also nicht in erster Linie auf das Unternehmen, sondern seine Produkte. Deshalb muß jeder Unternehmer im eigenen Interesse Lösun-

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

gen finden, um dem Wettbewerb gerecht zu werden. Viele Unternehmen haben sich inzwischen dem Druck des Marktes gebeugt und trotz aller administrativen Hürden die Normung nach ISO 9000 als Qualitätsnachweis bei der Vermarktung der Produkte eingesetzt. Eine dementsprechende unmittelbar wettbewerbsorientierte Funktion kann dem Arbeitsschutzmanagement nicht zugeordnet werden. Der Arbeitsschutz ist nicht zuletzt eine humanitäre Zielgröße und muß dies bleiben. Er darf nicht zum Zweck der Produktvermarktung den Regularien des Wettbewerbs untergeordnet und damit letztlich dem freien Spiel der Kräfte ausgesetzt werden. Infolgedessen dürfen auch die Gründe für die Normung von Qualitätssicherungssystemen auf das Arbeitsschutzmanagement nicht übertragen werden.

Beim Umweltschutz ist zu berücksichtigen, daß Umweltbelastungen an den Grenzen von Betriebsstandorten und auch an Ländergrenzen nicht Halt machen. Umweltschutz kann daher keine Angelegenheit des einzelnen Unternehmens alleine sein. Umweltschutz bedarf der länderübergreifenden Koordination und Kooperation, um seine Wirksamkeit entfalten zu können. Daher kann die Normung in diesem Bereich zu aufeinander abgestimmten Umweltschutzmaßnahmen führen, mit denen unternehmensübergreifend der Umweltschutz global unterstützt wird. Dieser unternehmens- und länderübergreifende Aspekt

entfällt beim Arbeitsschutzmanagement, so daß hiermit eine internationale Normung ebenfalls nicht begründet werden kann.

Zusammenfassend ist an dieser Stelle festzuhalten, daß die Integration des Arbeitsschutzes in das unternehmerische Handeln, d. h. das betriebliche Management des Arbeitsschutzes, uneingeschränkt zu unterstützen ist, daß jedoch die Normung kein empfehlenswerter Weg sein kann, dieses Ziel zu erreichen.

3. Aus der Sicht der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung sind deshalb folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

- Rechtlich hat allein der Unternehmer die Verantwortung für den Arbeitsschutz. Er hat aufgrund der sozialpolitischen Rechtslage in der Europäischen Union die für eine sichere Betriebsorganisation erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Er hat dabei die Verpflichtung, die Arbeitnehmer über alle arbeitsschutzrelevanten Sachverhalte zu informieren. Ferner muß er sie bei allen die Sicherheit und den Gesundheitsschutz betreffenden Fragen anhören und beteiligen. Im Ergebnis sind daher beide, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, durch geltendes Recht in das betriebliche Geschehen unmittelbar eingebunden und von allen Maßnahmen des betrieblichen Arbeitsschutzes unmittelbar betroffen. Die Ausgestaltung des betrieblichen Arbeitsschutzes ist deshalb letzt-

lich eine gemeinsame Aufgabe der Sozialpartner. Die Erfolge der Prävention der letzten Jahrzehnte die sich durch einen gravierenden Rückgang der Arbeitsunfallhäufigkeit und -schwere belegen lassen, zeigen, daß dies der richtige Weg ist. Eine Gesamtrechnung zeigt, daß ohne diese Präventionserfolge heute allein 8 Mrd. DM jährlich mehr für die Unfallversicherung aufzuwenden wären.

- Der sozialpolitische Rahmen, der bei der Ausgestaltung des betrieblichen Arbeitsschutzes eingehalten werden muß, wird in Form von Rechtsvorschriften definiert. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe jedes Staates und Bestandteil der sozialpolitischen Kultur eines jeden Landes. Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sieht dementsprechend hierzu nur sogenannte Mindestvorschriften vor. Darüber hinaus kann jeder Mitgliedstaat auf nationaler Ebene in eigenem Ermessen den rechtlichen Rahmen regeln, den er aufgrund seiner gewachsenen Rechtsordnung und seiner sozialpolitischen Tradition für angemessen hält. Die inhaltliche Ausfüllung des rechtlichen Rahmens muß so flexibel wie möglich und mit den unternehmerischen Zielen so verträglich wie möglich erfolgen können. Deshalb ist es folgerichtig, diese Aufgabe den Sozialpartnern zu überlas-

sen. Normen, die in die betrieblichen Strukturen und Entscheidungsprozesse eingreifen würden, wären hier kontraproduktiv. Administrative Zwänge, insbesondere Dokumentationspflichten oder Zertifizierungsverpflichtungen zu Lasten der Unternehmer, sind daher nachdrücklich abzulehnen.

- Das Ziel einer verstärkten Einbindung des Arbeitsschutzes in die betrieblichen Strukturen kann durch die Nutzung bereits vorhandener organisatorischer Vorkehrungen erreicht werden, soweit diese für den Arbeitsschutz geeignet sind. Insbesondere kann es im Einzelfall zu organisatorischen Vereinfachungen führen, wenn Maßnahmen des Arbeitsschutzes mit Elementen der Qualitätssicherung und des Umweltschutzes verbunden werden. Dies muß der unternehmerischen Entscheidung im Einzelfall vorbehalten bleiben. Keinesfalls dürfen Normen regulierend in derartige Entscheidungsprozesse eingreifen und dabei durch Vereinheitlichung optimale betriebsspezifische Lösungen verhindern.

Das Fazit dieses Beitrags soll nicht allein in der Ablehnung der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen bestehen. Wir haben recht genaue Vorstellungen davon, wie ein auch von uns gewolltes verbessertes Arbeitsschutzmanagement in die Betriebe eingebunden werden soll. Hierbei werden die auf nationaler Ebene mit der Prävention betrauten Institutionen – in

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Deutschland sind dies neben dem Staat die von den Sozialpartnern selbstverwalteten Unfallversicherungsträger – eine entscheidende Rolle zu übernehmen haben.

- Wir halten es für zweckmäßig und erforderlich, in eigener Verantwortung dazu Leitlinien zu entwickeln und durch branchenspezifische und praxisnahe Beschreibungen zu ergänzen, um die Einbindung des Arbeitsschutzes in die verschiedenen betrieblichen Strukturen und Abläufe zu verbessern.
- Die Betriebe, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, sollten bei der Einführung solcher Systeme auf der Grundlage der Erfahrungen aus praxisnahen Modellprojekten und Erprobungen von den zuständigen Präventionsdiensten beraten und unterstützt werden.
- Es werden weiterführende Überlegungen angestellt, wie darüber hinaus Anreizsysteme auf nicht finanzieller Basis geschaffen werden können, um die betriebsorganisatorische Einbindung und die damit verbundene Verbesserung des betrieblichen Arbeitsschutzes zu fördern.

Unser Appell richtet sich daher an das Technische Büro von ISO, bei der Entscheidung, ob Arbeitsschutzmanagement-

systeme genormt werden sollen oder nicht, mit einem klaren Nein zu votieren.

*Dipl.-Ing. Wilfried Coenen  
Leiter des Geschäftsbereichs Prävention  
Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften  
Alte Heerstraße 111  
53754 Sankt Augustin*

#### **3.7 Übersicht der Pro- und Kontra-Argumente zur Frage der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen durch ISO**

Die wesentlichen internationalen Pro- und Kontra-Argumente der Regierungen, Sozialpartner, Unfallversicherungen sowie der privaten Normenorganisationen sind in den folgenden Tabellen zusammengefaßt.

*Dipl.-Ing. Andreas Kazmierczak  
Kommission Arbeitsschutz und Normung  
Geschäftsstelle  
Alte Heerstraße 111  
53754 Sankt Augustin*

<b>Pro ...</b>		<b>Argumente für die Einführung einer Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme</b>	Angeführt in Vorträgen u. Beiträgen aus
<b>Allgemeine innerbetriebliche Aspekte</b>			
1.	Förderung eines systematischen Ansatzes für Arbeitsschutzmanagementsysteme, um die Leistung für Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu verbessern.	Japan, Korea	
2.	Die Einführung einer internationalen Norm würde zur Klärung der Befugnisse und der Verantwortung der Unternehmer beitragen.	Japan	
3.	Die Beachtung der internationalen Norm würde das soziale Image der Unternehmen steigern.	Japan	
4.	Eine international vorbereitete und akzeptierte Norm würde die Kommunikation innerhalb des Betriebes und die aktive Mitarbeiterbeziehung fördern, um gute Arbeitsschutzpraktiken zu entwickeln und einzuführen.	Neuseeland	
5.	Die Einführung einer Norm würde die Arbeitsschutzmanagementaktivitäten und die Arbeitsumgebung für die Arbeitnehmer verbessern.	Japan, USA	
<b>AMS-Norm als einheitliche Verständigungsnorm</b>			
6.	Gute Arbeitsschutznormen können Großunternehmen bei der Durchführung ihrer internen Arbeitsschutzprogramme unterstützen und Rahmenbedingungen für alle Unternehmen aufzeigen, unabhängig davon, ob sie national oder international operieren.	USA	
7.	Eine Norm könnte zur Verbesserung der allgemeinen Kommunikation über Arbeitsschutzmanagementsysteme und zum besseren Verständnis hinsichtlich der praktischen Umsetzung beitragen.	Spanien	
8.	Die AMS-Norm würde die Anwendung einheitlicher Arbeitsschutzmanagementsysteme zwischen international tätigen Unternehmen ermöglichen.	Japan	
<b>ISO-Norm als integrierte Managementnorm</b>			
9.	Eine auf ISO 9000/ISO 14000 abgestimmte Norm könnte einen integrierten Ansatz für den Umgang mit Fragen zu Qualitäts-, Umwelt- und Arbeitsschutzmanagementsystemen fördern.	England, Neuseeland, USA, Spanien	
10.	Qualitätssichernde Maßnahmen oder Elemente von Umweltmanagementsystemen haben zusammenwirkende Schnittstellen zum Arbeitsschutz, die stärker genutzt werden sollten.	Finnland, Deutschland	

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

<b>Pro ...</b>		<b>Argumente für die Einführung einer Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme</b>	Angeführt in Vorträgen u. Beiträgen aus
<b>ISO-Norm als Bewertungsmittel</b>			
11.	Eine ISO-Norm könnte als Hilfsmittel zur Bewertung von Lieferanten und Vertragspartnern dienen (Zertifizierung).		USA
12.	Die unverbindliche Norm könnte Arbeitgebern zur Umsetzung der Arbeitsschutzgesetze dienen und den Aufsichtsbehörden ein Hilfsmittel sein, anhand dessen sie den Umsetzungsstand der Unternehmen überwachen.		Irland
13.	Die Verantwortung des Staates im Arbeitsschutz (Kontrolle, Beratung) könnte reduziert werden, wenn die Zertifizierung der Betriebe nach einer ISO-AMS-Norm als Nachweis für ein ausreichendes Arbeitsschutzniveau anerkannt würde (Deregulierung).		USA
14.	Das Arbeitsschutzmanagementsystem eines jeden Unternehmens kann durch externe und objektive Audits eingeschätzt und gefördert werden.		Japan
<b>Aspekte der Kostenreduzierung</b>			
15.	Eine AMS-Norm führt zu Kosteneinsparungen, wenn dadurch Unfälle und Krankheiten vermieden und folglich Kosten für Entschädigungszahlungen und Ausfallzeiten reduziert werden können.		Irland, Neuseeland
16.	Die Einführung und Beachtung einer ISO-Norm könnte zu reduzierten Versicherungsprämien führen.		USA
17.	Die Einhaltung einer ISO-AMS-Norm könnte unter gewissen Umständen zu einer reduzierten Haftung der Unternehmen führen.		USA
<b>Einflußnahme der ISO-Normung auf die Entwicklungsländer</b>			
18.	Durch die Einführung eines einheitlichen internationalen Arbeitsschutzmanagementsystems könnte der Arbeitsschutz in den Entwicklungsländern verbessert werden.		Japan, China
19.	Eine internationale AMS-Norm würde die stagnierende Arbeitsschutzgesetzgebung in den Entwicklungsländern aktivieren und so zum betrieblichen Arbeitsschutz beitragen.		Jamaika

<b>Kontra ...</b>		<b>Argumente gegen die Einführung einer Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme</b>	Angeführt in Vorträgen u. Beiträgen aus:
<b>Allgemeine betriebliche Aspekte</b>			
1.	Eine allgemeine Rahmennorm kann nicht betriebsspezifisch angewandt werden, so daß sie der Vielfalt der einzelnen Betriebsstrukturen nicht gerecht wird.		England, Deutschland
2.	Arbeitsschutzmanagementsysteme sind interne Unternehmensangelegenheiten. Internationale einheitliche Normen sind nicht notwendig.		Japan
3.	Die Entwicklung eines externen Auditsystems könnte mit „Gefälligkeitszertifikaten“ verbunden sein.		Japan
4.	Wirksame Arbeitsschutzmanagementsysteme, die sich in vielen Unternehmen über Jahre entwickelt haben, werden durch eine ISO-AMS-Norm nicht wesentlich verbessert.		USA
5.	Eine ISO-Norm wäre nicht ausreichend flexibel, um sich den unterschiedlichen effektiven Arbeitsschutzmanagementsystemen anzupassen, die sich in den Unternehmen erfolgreich bewährt haben.		USA
6.	Unterschiedliche Interpretationen der internationalen AMS-Normen könnten zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten sowie zwischen Klein- und Großbetrieben entstehen. Somit würde das Ziel der Vereinheitlichung nicht erreicht.		Japan
<b>Konflikte mit nationalen und europäischen Rechtssystemen</b>			
7.	Eine internationale AMS-Norm würde die flexible Handhabung der Arbeitsschutzangelegenheiten entsprechend den nationalen Bedingungen stark einschränken und somit kontraproduktiv wirken.		Frankreich
8.	Aufgrund der weltweit verschiedenen Arbeitsschutzsysteme würde eine internationale AMS-Norm zwangsläufig zu Konflikten mit bereits national existierenden Rechtsvorschriften führen und kann sich somit nicht in das national bestehende Arbeitsschutzrecht einfügen.		Korea, Deutschland, Italien
9.	Eine international anwendbare Norm kann nur sehr allgemeine Grundstrukturen im Arbeitsschutz aufzeigen, die durch nationale Vorschriften schon geregelt sind.		Frankreich, Deutschland
10.	Zwischen internationalen Normen und nationalen gesetzlichen Regelungen könnten doppelte Regelungen entstehen.		Japan, Frankreich, Malaysia
11.	Europäische Richtlinien beinhalten bereits Arbeitsschutzmanagementsysteme.		Frankreich, Italien

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

<b>Kontra ...</b>		<b>Argumente gegen die Einführung einer Norm für Arbeitsschutzmanagementsysteme</b>	Angeführt in Vorträgen u. Beiträgen aus:
<b>Erfahrungen mit anderen ISO-Normen zu Managementsystemen</b>			
12.	ISO 14000 hat gezeigt, daß es zu Widersprüchen und Unzulänglichkeiten gegenüber den in diesem Bereich vorhandenen nationalen Regelungen kommt. Dies wäre ebenfalls bei einer ISO-AMS-Norm nicht auszuschließen.		Deutschland
13.	Wie bei den Qualitätsnormen wird die Einhaltung einer ISO-AMS-Norm zur Pflicht für die kleineren Unternehmen, um Aufträge von großen Unternehmen zu erhalten. Somit wird die Anwendung dieser Norm nicht auf „freiwilliger“ Basis erfolgen.		Irland
14.	Entsprechend den Erfahrungen mit der Qualitätsmanagementnorm, die zertifizierte Qualitätsmanagementsysteme zur Folge hatte, könnte eine Arbeitsschutzmanagementnorm ebenfalls zu Zertifizierungszwängen (Zertifizierung durch Dritte) für den Arbeitsschutz führen und somit zusätzliche Kosten für die Unternehmen verursachen.		England, Deutschland
<b>Aspekte der zusätzlichen Kosten</b>			
15.	Eine ISO-Norm würde zusätzliche Kosten ohne wirklichen Nutzen für den Arbeitsschutz zur Folge haben.		Frankreich
16.	Für Unternehmen mit eigenen Normen werden zusätzliche Ausgaben und Anstrengungen erforderlich sein.		Japan
17.	Für international tätige Kleinunternehmen werden die mit einer Norm verbundenen Kosten wahrscheinlich unverhältnismäßig sein.		England
18.	Die weltweiten Kosten der Großunternehmen für Einführung, Zertifizierung und Aufrechterhaltung eines Arbeitsschutzmanagementsystems entsprechend den Anforderungen einer ISO-Norm könnten erheblich sein.		USA
<b>Einflußnahme der ISO-Normung auf die Entwicklungsländer</b>			
19.	Durch unverbindliche internationale AMS-Normen könnten Handelshemmnisse für die Entwicklungsländer gegenüber den Industriestaaten entstehen.		Deutschland
20.	Die Umsetzung einer AMS-Norm könnte für die Entwicklungsländer aufgrund der geringen Erfahrungen mit Arbeitsschutzmanagementsystemen und der unterschiedlichen technologischen Niveaus zu Problemen führen.		Deutschland

Beteiligungsmöglichkeiten		
21.	Entsprechende Erfahrungen auf dem Gebiet der internationalen Normung haben gezeigt, daß im Vergleich zu Großunternehmen mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten der kleineren und mittleren Unternehmen aufgrund ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten bestehen.	Deutschland
22.	Eine ausreichende Beteiligung aller für den Arbeitsschutz zuständigen Kreise an der Erstellung einer Arbeitsschutzmanagementnorm wäre mit Schwierigkeiten verbunden.	Italien, Deutschland
23.	Aufgrund der weltweit bestehenden ökonomischen, kulturellen und geschichtlichen Unterschiede sowie der unterschiedlichen Interessen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern können sich auch unterschiedliche Sichtweisen der internationalen Arbeitsschutzexperten ergeben und somit die Erstellung einer existenzfähigen internationalen AMS-Norm erschweren.	Frankreich, Deutschland, England
Konflikte mit dem Anwendungsbereich einer Norm		
24.	ISO-Normen fördern den internationalen Handel und regeln nicht sozialpolitische Angelegenheiten.	Kanada
25.	Normung sollte im wesentlichen marktgerechte technische Lösungen anbieten und nicht die Aufgaben der Gesetzgebung für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz übernehmen.	Frankreich

### 3.8 Position der KAN zur Frage der Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems durch ISO

#### Beschlossen am 22. Oktober 1996

Die Vorbereitungen des ISO-Workshops zur Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen am 5. und 6. September 1996 in Genf haben gezeigt, daß die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Berufsgenossenschaften einem Arbeitsschutzmanagementsystem grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Vor dem Hintergrund der

Workshops und im Interesse des deutschen Arbeitsschutzes muß jetzt zwischen den Arbeitsministerien der Länder und den Berufsgenossenschaften geklärt werden, ob ein gemeinsames Modell für ein Arbeitsschutzmanagementsystem entwickelt werden kann. Das BMA beabsichtigt, entsprechende Gespräche kurzfristig anzugehen.

Ungeachtet der grundsätzlichen Vorteile könnte ein gemeinsam entwickeltes Modell auch für eine europäische Lösung oder bei einer eventuellen späteren Revision der ISO-Entscheidung hilfreich sein.

### 3 Internationale Normung? Ergebnisse des ISO-Workshops

Unbeschadet der Ergebnisse der angestrebten Gespräche wird das DIN im Benehmen mit den obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder sowie der Kommission Arbeitsschutz und Normung gebeten, anlässlich der Sitzung des ISO-Technical Management Board (TMB) im Januar 1997 gegen die Erarbeitung eines ISO-Dokuments für Qualitätsmanagementsysteme im Arbeitsschutz zu votieren.

Dabei sind folgende Ablehnungsgründe vorzutragen:

- Während in Westeuropa die innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation durch die Harmonisierungsvorschriften der Europäischen Union in wichtigen Punkten harmonisiert worden ist, bestehen weltweit wesentliche inhaltliche und Niveau-Unterschiede. Dies betrifft zum Beispiel die Pflichten des Arbeitgebers und die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer. Es kann nicht Aufgabe der ISO sein, solche Unterschiede durch Normen oder Leitfäden zu nivellieren.
- Arbeitsschutzmanagementsysteme dienen vorwiegend der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Beschäftigten. Sie stehen in einem engen Verhältnis zu den gesetzlich festgelegten Rechten und Pflichten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie sind Instrumente zur Integration des Arbeitsschutzes in die Geschäftspolitik der Unternehmen. Arbeiten zur Entwicklung eines Managementsystems im Arbeitsschutz sind

daher ohne ausreichende Beteiligung der Sozialpartner und der Behörden nicht denkbar. Die bisherigen internationalen Normungsarbeiten lassen erwarten, daß eine entsprechende Beteiligung auf ISO-Ebene nicht sichergestellt werden kann.

- In der Bundesrepublik Deutschland beträgt der Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit bis zu 20 Beschäftigten über 90 %. Verbesserungen im Arbeitsschutz sind ohne Einbeziehung dieser KMU nicht möglich. Die Arbeitsstrukturen der ISO haben es bereits bei der Normenreihe ISO 9000 nicht ermöglicht, die Anliegen kleiner und mittlerer Unternehmen ausreichend zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, daß die internationale Normung mit der ihr eigenen Globalisierung dies auch bei der Beschreibung von Arbeitsschutzmanagementsystemen nicht leisten kann.
- Die internationale Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen führt geradezu zwangsläufig zu einer Bewertung (Zertifizierung) solcher Systeme. ISO-QM-Dokumente begünstigen dabei einseitig Dritt-zertifizierungen. So hat die Normenreihe ISO 9000 z. B. in der Bundesrepublik Deutschland dazu geführt, daß sich die Zahl der Zertifizierungsstellen im vergangenen Jahr auf mehr als 60 und die Zahl der Zertifikate auf mehr als 10000 verdoppelt

hat. Nach Literaturangaben waren in Großbritannien bereits 1995 45000 Unternehmer auf der Grundlage der ISO-9000er-Normen zertifiziert. Untersuchungen belegen, daß die Zahl der Drittzertifizierungen nicht mit den angestrebten Qualitätsverbesserungen korreliert. Es ist zu befürchten, daß ISO-Dokumente zum Arbeitsschutzmanagement eine ähnliche Entwicklung auslösen könnten.

DIN wird gebeten, sich beim ISO-Generalsekretariat dafür einzusetzen, daß die Be-

gründung der ablehnenden deutschen Haltung im TMB in die Tagungsunterlagen des ISO-Workshops aufgenommen wird.

### 3.9 Entscheidung der ISO

Das Technische Management-Büro der Internationalen Organisation für Normung (ISO/TMB) hat im Januar 1997 die Resolution 6/1997 des TMB verabschiedet. Diese Resolution legt die zukünftige ISO-Normungspolitik für Arbeitsschutzmanagementsysteme fest.

#### Resolution 6/1997 des Technical Management Board<sup>1</sup>

##### Arbeitsschutz

Das Technical Management Board

– **stellt fest**, daß als Ergebnis des internationalen Workshops, der zum Thema der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen am 5./6. September 1996 in Genf stattfand, festzuhalten ist, daß seitens der wichtigsten Interessengruppen nur wenig Unterstützung für die Erarbeitung internationaler Normen im Bereich von Arbeitsschutzmanagementsystemen durch ISO besteht.

– **geht davon aus**, daß sich zukünftig ein Bedarf für die Erarbeitung derartiger Normen ergeben kann, dieser jedoch z. Z. nicht besteht.

– **fordert** die ISO-Mitgliedsorganisationen **auf**, Informationen über die Erarbeitung nationaler und regionaler Normen in diesem Bereich an das ISO-Zentralsekretariat weiterzuleiten, damit diese anschließend im ISO-Bulletin veröffentlicht werden können.

– **beschließt**, daß zum jetzigen Zeitpunkt innerhalb der ISO keine weiteren Aktivitäten im Bereich der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen initiiert werden sollen.

1) Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle.

## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

### 4.1 Arbeitsschutzmanagementsysteme/Rahmenrichtlinie und Arbeitsschutzgesetz

Abweichend von dem sich entwickelnden Umweltmanagementsystem (UMS), das mit dem Ziel einer umweltverträglichen Herstellung, Benutzung und Entsorgung von Produkten z. Z. eingeführt wird und damit ähnlich werbewirksam und verkaufsfördernd eingesetzt werden soll wie das Qualitätsmanagementsystem (QMS), ist ein Arbeitsschutzmanagementsystem des Herstellerbetriebs nicht vordergründig darauf ausgerichtet, die sicherheitsgerechte Gestaltung seiner Produkte zu beeinflussen.

Arbeitsschutzmanagementsysteme betreffen den Arbeitsschutz für die Beschäftigten. Somit fällt ein AMS allein in den Geltungsbereich des Artikels 118a EGV –Verbesserung der Arbeitsumwelt–, der Mindestvorschriften vorsieht. Richtlinien nach Artikel 118a EGV müssen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht überführt werden. Die nationalen Rechtsvorschriften können, wie im Abschnitt 4.2 ausgeführt wird, höhere Schutzniveaus festlegen. Eine Konkretisierung der 118a-Richtlinien durch Europäische Normen ist im Gegensatz zur Produktnormung nicht vorgesehen.

Um festzustellen, inwieweit eine AMS-Norm Sachverhalte regeln würde, die bereits in gültigen Rechtsvorschriften festgelegt sind, war ein analytischer Vergleich mit der *Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 über die*

*Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG) [17] und ihrer deutschen Umsetzung, dem Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien [10], sowie anderen nationalen Rechtsvorschriften vorzunehmen.*

In einem ersten Schritt des Vergleichs wurden die AMS-Normvorlagen aus Großbritannien, Norwegen, Australien und Spanien miteinander verglichen. Alle Dokumente zeigen einen ähnlichen Aufbau und eine starke inhaltliche Übereinstimmung. Alle Dokumente weisen darüber hinaus eine erstaunliche strukturelle und inhaltliche Parallele zu Umweltmanagementsystemen auf. Wegen dieser Analogien wurde das Umweltmanagementsystem nach DIN V 33921 (anstelle einer möglichen supranationalen AMS-Norm) den o. g. Rechtsvorschriften in der folgenden Synopse gegenübergestellt.

Die Synopse zeigt, daß sowohl die EG-Rahmenrichtlinie [17] als auch ihre deutsche Umsetzung [10] wesentliche Ziele eines Arbeitsschutzmanagementsystems beschreiben, jedoch Verfahrensfragen, wie beispielsweise eine das betriebliche AMS beschreibende Dokumentation, nach diesen Vorschriften nicht erfaßt sind.

Das Beispiel der Umweltmanagementnormung unterstreicht die Notwendigkeit, darauf zu achten, daß durch die Normung rechtliche Vorgaben nicht in Frage gestellt werden.

# 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

## Synopse Managementsystemnorm<sup>1</sup>/Rahmenrichtlinie/Arbeitsschutzgesetz

UMS-Vornorm (DIN V 33921) als Gliederungsschema	Europäisches Regelwerk (89/391/EWG)	Nationale Regelwerke
Umweltmanagementsysteme – Anforderungen für die Entwicklung, Einführung und Aufrechterhaltung <b>Februar 1995</b>	Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG) <b>Juni 1989</b>	Nationale Arbeitsschutzgesetze u. a. Regelungen ( <b>Beispiele</b> )  <i>Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien</i> <b>August 1996</b>
<b>1 Verantwortung der obersten Leitung</b>		
– Übertragung der Verantwortung an ein <b>Mitglied der obersten Leitung</b>	<b>Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Buchstabe b</b> Der AG ist verpflichtet, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der AN in bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen, zu sorgen	<b>§§ 618, 619 BGB, § 120a GewO, § 62 HGB</b> Verantwortlich für die Erfüllung der arbeitsschutzrechtl. Pflichten ist der AG <b>§ 3 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>Verpflichtung der AG, die erforderl Maßnahmen für die Sicherheit u. Gesundheit der Beschäftigten zu treffen</i>
<b>2 Umweltpolitik</b>		
– <b>Einhaltung der Vorschriften,</b>  – <b>kontinuierliche Verbesserung des betriebl. Umweltschutzes</b>	<b>Art. 6 Abs. 1</b> AG trifft die erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen <b>Art. 1 Abs. 3</b> Richtlinie berührt nicht bereits geltende oder künftige nationale und gemeinschaftliche Bestimmungen, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der AN am Arbeitsplatz günstiger sind <b>Art. 6 Abs. 1 Satz 2</b> AG muß darauf achten, daß die Maßnahmen für Sicherheit u. Gesundheitsschutz den sich ändernden Gegebenheiten angepaßt werden, u. er muß eine Verbesserung der bestehenden Arbeitsbedingungen anstreben	<b>GewO, SGB VII, ASiG</b> Einhaltung aller relevanten Vorschriften hinsichtl. Arbeits- und Gesundheitsschutz; Bundesregierung ist an Artikel 100a und 118a EG-Vertrag gebunden <b>§ 3 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>AG ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu treffen</i> <b>§ 1 Abs. 3 ArbSchG</b> <i>Pflichten der AG zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten nach sonstigen Rechtsvorschriften</i> <b>§ 3 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>AG hat Verbesserung von Sicherheit u. Gesundheitsschutz anzustreben</i>

1) Analogien gegliedert nach dem Beispiel der deutschen Vornorm für ein Umweltmanagementsystem (UMS).

3 Organisation und Personal			
3.1	<b>Verantwortlichkeiten, Befugnisse, Mittel</b>  – Festlegung von Verantwortlichkeiten u. Befugnissen der <b>Mitarbeiter mit leitender, überwachender, ausführender u. beratender Tätigkeit</b>  – Verantwortung aller betroffenen Mitarbeiter	<b>Art. 7</b> Beauftragung anderer mit Arbeitsschutzmaßnahmen  <b>Art. 6</b> Bei Übertragung von Aufgaben an einen AN Berücksichtigung der Eignung dieses AN in bezug auf Sicherheit und Gesundheit  <b>Art. 13 Abs. 1</b> Jeder AN ist verpflichtet, nach seinen Möglichkeiten für seine eigene Sicherheit und Gesundheit Sorge zu tragen	<b>§ 14 StGB, § 12 VBG 1</b> Übertragung der Unternehmerpflichten auf alle fachlich ausgebildeten Personen  <b>§§ 2,5 ASiG</b> Bestellung von Betriebsärzten u. Sifas  <b>§ 13 ArbSchG</b> <i>Im Rahmen der übertragenen Aufgaben u. Befugnisse sind neben dem AG leitende Personen verantwortlich</i>  <b>§§ 14-17 VBG 1, § 21 SGB VII</b> regeln das sicherheitsgerechte Verhalten aller Versicherten  <b>§ 15 ArbSchG</b> <i>Beschäftigte sind verpflichtet, für ihre Sicherheit u. Gesundheit Sorge zu tragen</i>
3.2	<b>Beauftragter des Managements</b> – Bestellung durch oberste Leitung – besitzt <b>Verantwortung/Befugnisse</b> hinsichtl. Einhaltung der Norm	<b>Art. 6</b> Bei Übertragung von Aufgaben an einen AN Berücksichtigung der Eignung dieses AN in bezug auf Sicherheit und Gesundheit	<b>§ 14 StGB</b> Pflichtübertragung auf unternehmerische Führungskräfte, um Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erfüllung der AG-Pflichten notwendig sind  <b>§ 13 ArbSchG</b> <i>Übertragung der AG-Verantwortung auf zuverlässige u. fachkundige Personen</i>
3.3	<b>Betriebsbeauftragte</b>  – zur <b>Unterstützung der Verantwortlichen</b> auf allen Organisationsebenen	<b>Art. 7</b> AG benennt einen oder mehrere AN, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen beauftragt, oder zieht alternativ außerbetriebliche Fachkräfte hinzu	<b>§§ 3, 6 ASiG</b> Betriebsärzte und Sicherheitsingenieure als Berater des Unternehmers in Arbeitsschutzfragen  <b>§ 7 ArbSchG</b> <i>Bei Übertragung von Aufgaben auf Beschäftigte hat AG je nach Art der Tätigkeiten zu berücksichtigen, ob die Beschäftigten befähigt sind, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Aufgabenerfüllung zu beachtenden Bestimmungen u. Maßnahmen einzuhalten</i>

## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

UMS-Vornorm (DIN V 33921) als Gliederungsschema	Europäisches Regelwerk (89/391/EWG)	Nationale Regelwerke
<p>3.4 <b>Mittel und Personal für Überwachung und Beratung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Organisation</b> stellt angemessene <b>Mittel</b> zur Verfügung</li> <li>– <b>fachkundiges Personal</b> für interne Überwachung u. Beratung</li> </ul>	<p><b>Art. 6</b> Im Rahmen seiner Verpflichtung trifft der AG die für die Sicherheit u. den Gesundheitsschutz der AN erfordl. Maßnahmen, einschl. der Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren, zur Information und zur Unterweisung sowie der Bereitstellung einer geeigneten Organisation u. der erforderlichen Mittel</p> <p><b>Art. 7</b> AG benennt einen oder mehrere AN, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen beauftragt</p>	<p><b>§ 1 ASiG, § 22 SGB VII</b> AG hat Betriebsärzte, Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Sicherheitsbeauftragte zu bestellen</p> <p><b>§ 3 ArbSchG</b> <i>AG hat für eine geeignete Organisation zu sorgen und erforderliche Mittel bereitzustellen</i></p>
<p>3.5 <b>Qualifikation, Training, Motivation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>der betroffenen Mitarbeiter</b> auf allen Ebenen</li> </ul>	<p><b>Art. 12</b> AG muß dafür sorgen, daß jeder AN eine ausreichende u. angemessene Unterweisung erhält</p>	<p><b>§ 7 VBG 1, § 120e GewO, § 81 BetrVG</b> Unterweisungspflicht des AG gegenüber den Beschäftigten</p> <p><b>§ 12 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>AG hat Beschäftigte über Sicherheit u. Gesundheitsschutz angemessen zu unterweisen</i></p>
<p>3.6 <b>Vertragspartner</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gewährleistung der <b>Vertragspartner</b> hinsichtlich der Erfüllung von UMS</li> </ul>	<p><b>Art. 6 Abs. 4</b> Arbeiten an einem Arbeitsplatz Arbeitnehmer mehrerer Unternehmen zusammen, so haben die AG bei der Durchführung der Sicherheits-, Hygiene-, und Gesundheitsvorschriften zusammenzuarbeiten</p> <p><b>Art. 10 Abs. 1</b> AG trifft geeignete Maßnahmen, damit die AN der in seinem Betrieb hinzugezogenen Unternehmen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften angemessene Informationen über Gefahren für Sicherheit und Gesundheit und die Maßnahmen zur Gefahrenverhütung erhalten</p>	<p><b>AÜG, ZH 1/182</b> Arbeitnehmer in Fremdbetrieben, <b>Abs. 4.3.3</b> Der Entleiher hat die Leiharbeitnehmer in seine betriebliche Sicherheitsorganisation einzubeziehen</p> <p><b>§ 12 Abs. 2 ArbSchG</b> <i>Bei Arbeitnehmerüberlassung hat Entleiher Unterweisungspflicht</i></p> <p><b>§ 8 Abs. 2 ArbSchG</b> <i>AG muß sich vergewissern, daß Beschäftigte anderer AG, die in seinem Betrieb tätig werden, entsprechende Anweisungen erhalten haben</i></p>

		Art. 12 Abs. 2 AG muß sich vergewissern, daß AN außerbetriebl. Firmen, die in seinem Unternehmen zum Einsatz kommen, angemessene Anweisungen erhalten haben	
<b>4 Umwelteinwirkungen</b>			
4.1	<b>Mitteilungen</b> – Mitteilung an interessierte Kreise bezügl. der Tätigkeiten, Produkte u. Dienstleistungen u. der damit verbundenen Einwirkungen auf die Umwelt	kein konkreter Hinweis	<i>kein konkreter Hinweis</i>
4.2	<b>Abschätzung der Einwirkungen auf die Umwelt</b> – Abschätzen der Tätigkeiten, Produkte u. Dienstleistungen auf die Umwelt, um Verzeichnis der kontrollierbaren Einwirkungen zu erstellen	Art. 6 Abs. 3 Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit Art. 9 AG muß über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit auch hinsichtl. der besonders gefährdeten AN verfügen	§ 45 VBG 1 Sind Beschäftigte gesundheitsgefährlichen Einwirkungen ausgesetzt, so hat der AG das Ausmaß der Gefährdung zu untersuchen § 5 Abs. 1 ArbSchG <i>AG hat durch eine Beurteilung die für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundene Gefährdung zu ermitteln</i>
4.3	<b>Verzeichnis gesetzlicher Vorschriften u. a. Forderungen</b> – Organisation erstellt Verzeichnis aller intern/externen Vorschriften u. Vorgaben mit dem Ziel der Einhaltung u. Weiterentwicklung	kein konkreter Hinweis	§ 7 VBG 1 Unternehmer hat die für sein Unternehmen geltenden UWen auszulegen  <i>kein konkreter Hinweis</i>

## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

UMS-Vornorm (DIN V 33921) als Gliederungsschema	Europäisches Regelwerk (89/391/EWG)	Nationale Regelwerke
<b>5 Umweltspezifische Ziele</b>		
<p>– Verfahren auf allen organisatorischen Ebenen zur Festlegung umweltspezifischer Zielsetzungen u. resultierenden Ziele</p>	<p><b>Art. 6 Abs. 3</b> Die vom AG getroffenen Maßnahmen zur Gefahrenverhütung sowie die von ihm angewendeten Arbeits- u. Produktionsverfahren müssen erforderlichenfalls in alle Tätigkeiten des Unternehmens u. auf allen Führungsebenen einbezogen werden</p>	<p><b>§ 11 ASiG</b> Arbeitsschutzausschuß, um Anliegen des Arbeitsschutzes zu beraten <b>§ 3 Abs. 2 ArbSchG</b> <i>AG hat Vorkehrungen zu treffen, daß Arbeitsschutzmaßnahmen erforderlichenfalls bei allen Tätigkeiten beachtet werden u. in die Führungsstrukturen eingebunden werden</i></p>
<b>6 Umweltmanagementprogramme</b>		
<p>– Programme zur Erfüllung der umweltspezifischen Ziele (z.B. Festlegung der Mittel)</p>	<p><b>Art. 6</b> Planung der Gefahrenverhütung mit dem Ziel einer kohärenten Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, sozialen Beziehungen u. Einfluß der Umwelt auf den Arbeitsplatz</p>	<p><b>§ 6 VBG 121</b> Durchführung von Lärminderungsprogrammen und von Arbeitsschutzprogrammen <b>§ 4 ArbSchG</b> <i>AG hat Maßnahmen mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen u. Einfluß der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen</i></p>
<b>7 Beschaffung von Material und Leistungen</b>		
<p>– Verfahren zur Beschaffung u. Einhaltung umweltverträgl. Materialien u. Leistungen</p>	<p><b>Art. 6 Abs. 2 Buchstabe g</b> Verpflichtung des AG hinsichtl. Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der AN, u.a. bei der Auswahl von Arbeitsmitteln, chem. Stoffen u. bei der Gestaltung der Arbeitsplätze</p>	<p><b>§ 3, 6 ASiG</b> Unterstützung des AG durch Betriebsarzt u. Sifa bei der Beschaffung von techn. Arbeitsmitteln u. der Einführung von Arbeitsverfahren u. Arbeitsstoffen <b>§ 5 ArbSchG</b> <i>Verpflichtung des AG hinsichtlich Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der AN, u.a. bei der Gestaltung u. Einrichtung d. Arbeitsstätte u.d. Arbeitsplatzes, bei physikalischen, chemischen u. biologischen Einwirkungen, bei der Gestaltung, der Auswahl u. dem Einsatz von Arbeitsmitteln ... u. bei der Gestaltung von Arbeits- u. Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen ...</i></p>

<b>8 Umweltmanagementhandbuch und -dokumentation</b>			
	– <b>Handbücher</b> beschreiben UMS u. regeln Verfahren zur Anwendung	kein konkreter Hinweis	kein konkreter Hinweis
<b>9 Ablauflenkung</b>			
	– Aufzeigen u. Planen aller Funktionen, Tätigkeiten u. <b>Verfahren, die Einwirkungen auf die Umwelt haben</b>	<b>Art. 6 Abs. 3</b> AG hat Gefahren zu beurteilen <b>Art. 9</b> AG muß über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit auch hinsichtl. der besonders gefährdeten AN verfügen	<b>§ 45 VBG 1</b> Sind Versicherte gesundheitsgefährlichen Einwirkungen ausgesetzt, so hat der Unternehmer das Ausmaß der Gefährdung zu untersuchen <b>§ 5 ArbSchG</b> <i>AG hat die mit der Arbeit verbundene Gefährdung der Beschäftigten zu ermitteln</i>
<b>10 Überwachung</b>			
	– <b>Verfahren zur Überwachung</b> aller festgelegten Forderungen bezügl. Umweltschutz	<b>Art. 14</b> Gewährleistung einer geeigneten Überwachung der Gesundheit der AN im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften	<b>§ 39 VBG 1</b> Unternehmer hat Arbeitsmittel in angemessenen Zeiträumen zu überprüfen <b>§ 51 VBG 1</b> AG muß Gesundheitszustand der Beschäftigten überwachen <b>§ 18 ArbSchG</b> ( <i>durch Rechtsverordnung</i> ) <i>Fachkundige Prüfung gefährlicher Anlagen einschl. Arbeitsverfahren vor Inbetriebnahme u. in regelmäßigen Abständen o. auf behördliche Anordnung</i> <b>§ 11 ArbSchG</b> <i>AG hat arbeitsmedizinische Untersuchung der Beschäftigten zu ermöglichen</i>
<b>11 Korrekturmaßnahmen</b>			
	– Verfahren zur <b>Untersuchung der Abweichungen</b> sowie <b>Korrekturmaßnahmen</b>	<b>Art. 6 Abs. 1 Satz 2</b> AG muß darauf achten, daß die für die Sicherheit u. den Gesundheitsschutz erforderlichen Maßnahmen entsprechend den sich ändernden Gegebenheiten angepaßt werden	<b>§ 2 VBG 1</b> Verpflichtung des Unternehmers für den gefahrlosen Arbeitsablauf <b>§ 3 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>AG hat Arbeitsschutzmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen u. erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen</i>

# 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

UMS-Vornorm (DIN V 33921) als Gliederungsschema	Europäisches Regelwerk (89/391/EWG)	Nationale Regelwerke
<b>12 Risikomanagement</b>		
<p>– Gewährleistung der <b>schnellen Reaktion</b> auf Umwelteinwirkungen</p>	<p><b>Art. 8 Abs. 3</b> AG muß alle AN möglichst frühzeitig über die Gefahr und die zu treffenden Schutzmaßnahmen unterrichten</p>	<p><b>§ 2 VBG 1</b> Stillsetzen einer Einrichtung durch den Unternehmer, wenn für den Versicherten sonst nicht abwendbare Gefahren entstehen <b>§ 9 Abs. 2 ArbSchG</b> <i>AG hat Vorkehrungen zu treffen, daß alle AN möglichst frühzeitig über die Gefahr und die zu treffenden Schutzmaßnahmen unterrichtet sind</i></p>
<b>13 Aufzeichnungen und Berichte</b>		
<p>Berichtssystem, um <b>Forderungen des UMS zu dokumentieren</b></p>	<p><b>Art. 9</b> Dokumentation über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit u. die Gesundheit, die durchzuführenden Schutzmaßnahmen u. falls notwendig die zu verwendenden Schutzmittel, sowie die Erfassung der Unfälle</p>	<p><b>§ 6 ASiG</b> Sicherheitsfachkraft hat Untersuchungsergebnisse der Arbeitsunfälle zu erfassen <b>§ 3 ASiG</b> Betriebsarzt hat arbeitsmedizinische Untersuchungsergebnisse zu erfassen <b>§ 6 ArbSchG</b> <i>Dokumentation über Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, die resultierenden Maßnahmen des Arbeitsschutzes u. deren Überprüfungsergebnisse sowie die Erfassung der Unfälle</i></p>
<b>14 Umweltmanagementaudits</b>		
<p>14.1 <b>Allgemeines</b> – Feststellen, ob <b>Tätigkeiten der Organisation</b> dem UMS entsprechen und <b>wirksam</b> durchgeführt werden</p>	<p><b>Art. 6 Abs. 1 Satz 2</b> AG muß darauf achten, daß die für die Sicherheit u. den Gesundheitsschutz erforderlichen Maßnahmen entsprechend den sich ändernden Gegebenheiten angepaßt werden</p>	<p><b>ASiG, SGB VII, GewO</b> Durchführung des Arbeitsschutzes beobachten <b>§ 3 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>AG hat Arbeitsschutzmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen u. erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen</i></p>

14.2	<b>Auditplan</b> – <b>Tätigkeiten/ Bereiche</b> , die auditiert werden – <b>Häufigkeit</b> der Audits – <b>Verantwortung</b> für die Durchführung von Audits	kein konkreter Hinweis	<b>§ 3, 6 ASiG, SGB VII, GewO</b> Begehung der Arbeitsstätten durch Betriebsarzt, Sicherheitsfachkraft, TAB u. GAB in regelmäßigen Abständen <b>§ 19 SGB VII, § 139 GewO</b> Unternehmer muß der BG u. GAA die Besichtigung des Unternehmens ermöglichen  <i>kein konkreter Hinweis</i>
14.3	<b>Auditverfahren</b> – Regelung der <b>Anforderungen an die Beteiligten</b> und Methodik für die Durchführung von Audits	<b>Art. 7</b> benannte AN müssen über die erforderlichen Fähigkeiten u. Mittel verfügen	<b>§§ 4, 7 ASiG, SGB VII, GewO</b> regeln die Anforderungen an Betriebsärzte, Sicherheitsfachkräfte, TAB u. GAB <b>§ 7 ArbSchG</b> Bei der Übertragung von Aufgaben auf Beschäftigte hat der AG je nach Tätigkeiten zu berücksichtigen, ob die Beschäftigten befähigt sind, die für Sicherheit und Gesundheitsschutz zu beachtenden Bestimmungen u. Maßnahmen einzuhalten
14.4	<b>Auditberichte</b> – Festlegung der Verfahren für die <b>Berichterstattung</b> der Auditsergebnisse <b>an die Verantwortlichen</b>	kein konkreter Hinweis	<b>§§ 3, 6 ASiG, SGB VII u. GewO</b> Sicherheitsfachkraft, Sicherheitsbeauftragter, Betriebsarzt, TAB u. GAB informieren AG über Arbeitsschutzdefizite  <i>kein konkreter Hinweis</i>
<b>15 Umweltbericht</b>			
	– stellt <b>Umweltleistung und Zielsetzung</b> der Organisation als offene Information dar	kein konkreter Hinweis	<i>kein konkreter Hinweis</i>

## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

UMS-Vornorm (DIN V 33921) als Gliederungsschema	Europäisches Regelwerk (89/391/EWG)	Nationale Regelwerke
<b>16 Kommunikation</b>		
<p>– Kommunikations-Verfahren, um Dialog mit <b>interessierten Kreisen</b> zu gewährleisten</p>	<p><b>Art. 6</b> Die vom AG getroffenen Maßnahmen zur Gefahrenverhütung sowie die von ihm angewendeten Arbeits- u. Produktionsverfahren müssen erforderlichenfalls in alle Tätigkeiten des Unternehmens u. auf allen Führungsebenen einbezogen werden</p> <p><b>Art. 11 Abs. 1</b> Anhörung und Beteiligung der AN bzw. deren Vertreter bei allen Fragen betreffend die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz</p>	<p><b>§ 11 ASiG</b> Arbeitsschutzausschuß, um Anliegen des Arbeitsschutzes zu beraten</p> <p><b>§ 3 Abs. 2 ArbSchG</b> <i>AG hat Vorkehrungen zu treffen, daß Arbeitsschutzmaßnahmen erforderlichenfalls bei allen Tätigkeiten beachtet u. in die Führungsstrukturen eingebunden werden</i></p> <p><b>§ 14 ArbSchG, § 81(3) BetrVG</b> <i>Unterrichtung u. Anhörung der Beschäftigten</i></p>
<b>17 Umweltmanagementreview</b>		
<p>– oberste Leitung <b>bewertet in Intervallen das UMS</b>, um Eignung und Wirksamkeit sicherzustellen</p>	<p><b>Art. 6 Abs. 1</b> AG muß darauf achten, daß Arbeitsschutzmaßnahmen sich ändernden Gegebenheiten angepaßt werden, und er muß eine Verbesserung der bestehenden Arbeitsbedingungen anstreben</p>	<p><b>§ 11 ASiG</b> Arbeitsschutzausschuß, um Anliegen des Arbeitsschutzes zu beraten</p> <p><b>§ 3 Abs. 1 ArbSchG</b> <i>AG hat Arbeitsschutzmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und eine Verbesserung des Arbeitsschutzes anzustreben.</i></p>

In der Synopse verwendete Abkürzungen:	
AG	Arbeitgeber
AN	Arbeitnehmer
AMS	Arbeitsschutzmanagementsystem
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGen	Berufsgenossenschaften
GAB	Gewerbeaufsichtsbeamte(r)
GewO	Gewerbeordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
HVBG	Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften
SGB VII	Siebtens Buch des Sozialgesetzbuches
Sifa	Sicherheitsfachkraft
StGB	Strafgesetzbuch
TAB	Technische(r) Aufsichtsbeamte(r)
UWen	Unfallverhütungsvorschriften
VBG ...	Kennzeichnung (mit Ordnungs-Nr.) von UWen der gewerblichen BGen
ZH 1/ ...	Kennzeichnung (mit Ordnungs-Nr.) von berufsgenossenschaftlichen Schriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

# 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

## 4.2 Normung im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz<sup>1</sup>

von Michael Jansen, Hauptverband der  
gewerblichen Berufsgenossenschaften,  
Sankt Augustin

### Die Ausgangslage aufgrund von Artikel 118a EG-Vertrag

Artikel 118a EG-Vertrag und Normung bilden offensichtlich ein Spannungsfeld, wie die seit Jahren andauernde Diskussion zwischen Vertretern des Arbeitsschutzes und der Normung zeigt. Es geht, vereinfacht ausgedrückt, um die Frage, wie die im EG-Vertrag den Mitgliedstaaten zugewiesenen Freiräume bei der nationalen Umsetzung von EG-Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer inhaltlich auszufüllen sind (siehe Abb. 1). Für die Berufsgenossenschaften ist diese Frage aufgrund bestehender Rechtslage eindeutig beantwortet: Hier sind ganz klar die für den Erlass von Arbeitsschutzvorschriften zuständigen Stellen gefordert, d. h. neben dem Staat als Regelsetzer die berufsgenossenschaftliche Selbstverwaltung aus Arbeitgebern und Versicherten, also den vom Arbeitsschutz unmittelbar betroffenen Akteuren. Normen würden deren sozialpolitischen Gestaltungsfreiraum emp-

findlich stören und den Anreiz zu sozialpolitischer Innovation hemmen.

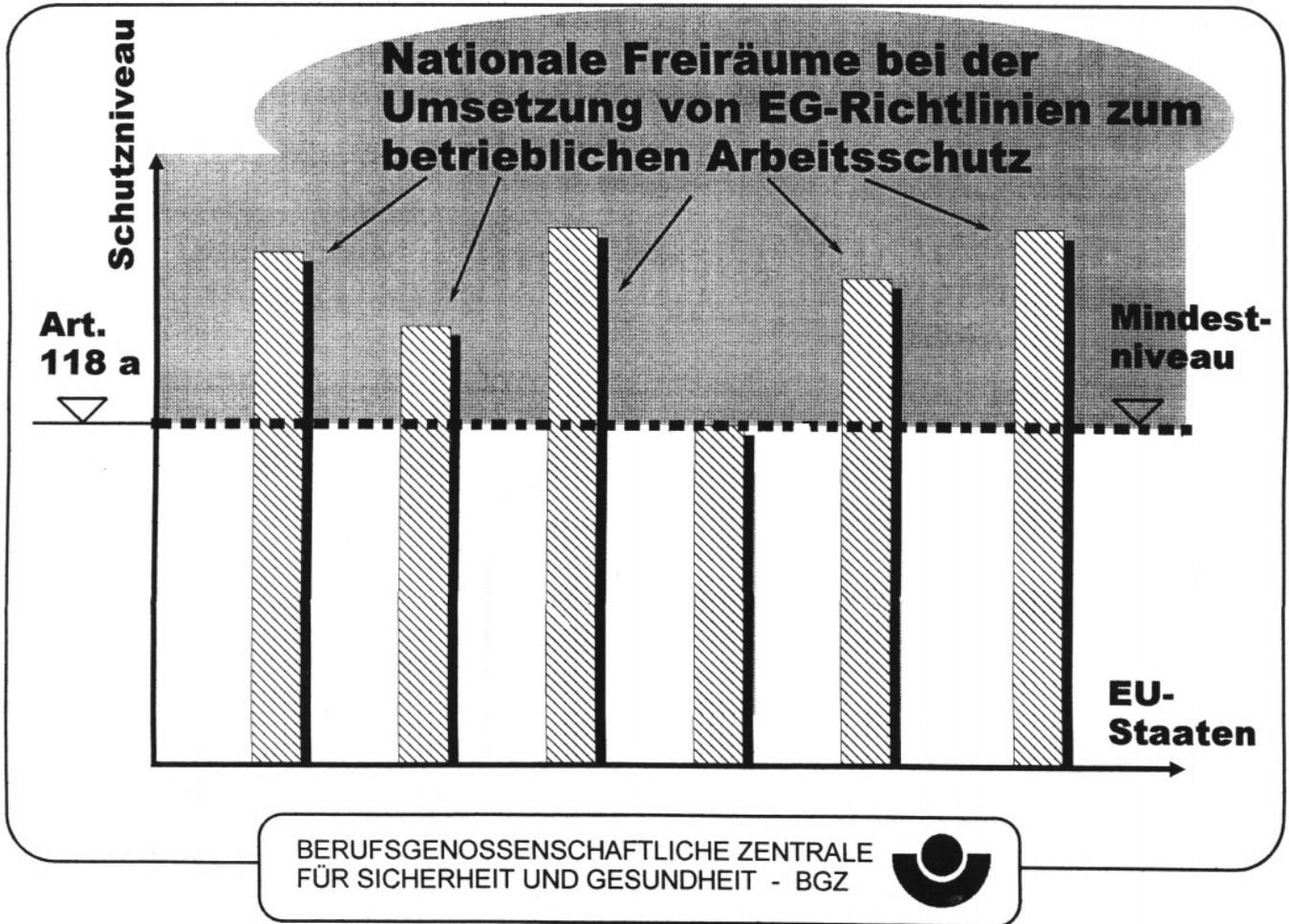
Dabei ist diese Position keineswegs eine von den deutschen Vertretern des Arbeitsschutzes ausgedachte Strategie zur Besitzstandswahrung. Diese politische Vorgabe ist im Römischen Vertrag über die Europäische Gemeinschaft enthalten und damit Bestandteil des Vertrags über die Europäische Union. Sie gibt den politischen Willen der Mitgliedstaaten als Vertragspartner wieder, den sozialpolitisch sensiblen Bereich des Arbeitsschutzes auch weiterhin in einzelstaatlicher Verantwortung selbst zu regeln.

### Gemeinsamer Deutscher Standpunkt zur Normung im betrieblichen Arbeitsschutz

Staat, Unfallversicherungsträger, Sozialpartner und – wohl bemerkt – das DIN haben den Gemeinsamen Deutschen Standpunkt (GDS) zur Normung im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes [9] verabschiedet. Er stellt den Grundsatz heraus, daß Normung im Bereich von Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz nach Art. 118a EG-Vertrag – von Ausnahmen abgesehen – nicht erfolgen soll. Eine Klarstellung in dieser Form erwies sich als notwendig, weil aus den Kreisen der Normung, zum Teil mit Billigung oder sogar Unterstützung bestimmter Dienst-

---

1) Jansen, M.: Normung im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz. Vortrag anlässlich der KAN-Podiumsdiskussion beim Kongreß Arbeitsschutz aktuell in Nürnberg im September 1996.



## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

stellen der Europäischen Kommission, Normungsvorhaben mit Festlegungen zur inhaltlichen Ausfüllung von Richtlinien nach Art. 118a aufgegriffen wurden. Der GDS besagt also, daß Normung in diesem Bereich grundsätzlich unerwünscht ist, in Ausnahmefällen aber einen nützlichen Beitrag leisten kann. Die Kurzformel des GDS zur Frage der 118a-Normung lautet demnach: „Nein, aber ...“.

### **Memorandum der Europäischen Kommission zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz**

In dem nicht zuletzt von Deutschland maßgeblich unterstützten Anliegen, einen Standpunkt zur Normung im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes auch auf Ebene der Europäischen Union zu definieren, erwies es sich als nicht konsensfähig, eine Position analog derjenigen im GDS einzunehmen. Ein „Nein, aber ...“, so wie im GDS, wäre insbesondere an der Interessenlage der für die Normungspolitik federführenden Generaldirektion III „Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft“ der Europäischen Kommission gescheitert. Der hier in die Diskussion einzubringende Ansatz mußte demnach davon ausgehen, daß Normung vom Grundsatz her einen nützlichen Beitrag auch im Bereich des Artikels 118a leisten könne, sofern eine Reihe EG-vertraglicher und sozialpolitischer Rahmenbedingungen berücksichtigt werde.

Das Ergebnis des auf der Ebene der Kommission eingeleiteten Dialogs zwischen den Generaldirektionen III für die Wirtschaft und V für die Sozialpolitik stellt das kurz vor seiner Veröffentlichung im EG-Amtsblatt stehende Memorandum zur Rolle der Normung im Zusammenhang mit Art. 118a des EG-Vertrags [13] dar. Die Kurzformel, die den Inhalt in bezug auf die Frage nach der Normung im Bereich von Artikel 118a umreißen könnte, lautet hier: „Ja, aber ...“.

### **Vergleich von GDS und Memorandum**

Lassen Sie mich kurz auf die Frage eingehen, ob der GDS und das Memorandum im Ergebnis – und nur das ist maßgeblich – zu vergleichbaren Lösungen bei der praktischen Anwendung führen werden. Anders gefragt, können zwei verschiedene Standpunkte des Typs „Nein, aber“ und „Ja, aber“ in bezug auf die Normung des betrieblichen Arbeitsschutzes zu einer gemeinsamen Linie bei ihrer Umsetzung in die Normungsarbeit führen? Die Antwort auf diese Frage lautet meines Erachtens: „Ja“ (siehe Abb. 2).

Das Memorandum der Kommission bedient sich der bei zahlreichen politischen Verlautbarungen der Europäischen Union üblichen wortreichen Sprache. Zahlreiche Passagen aus anderen Veröffentlichungen und Beschlüssen werden zitiert, und grundlegende, gleichwohl hinlänglich bekannte Positionen finden sich darin wieder. Das



## Können Gemeinsamer Deutscher Standpunkt und EU-Memorandum zu gleichen Ergebnissen führen ?



### Gemeinsamer Deutscher Standpunkt - GDS

Normung ist grundsätzlich abzulehnen, aber ...

### Memorandum zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz

Normung ist grundsätzlich nützlich, aber ...



Rahmen für die Normung im betrieblichen Arbeitsschutz



BERUFGENOSSENSCHAFTLICHE ZENTRALE FÜR SICHERHEIT UND GESUNDHEIT - BGZ



## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

Wesentliche steht in dem Abschnitt unter der Überschrift „Normung im Zusammenhang mit Artikel 118a des EG-Vertrags“. Hier sind, ähnlich wie im GDS, terminologische Normen, also der gegenseitigen Verständigung dienende Begriffsfestlegungen, und Normen für Prüfmethode, d. h. der Vergleichbarkeit von Prüfergebnissen dienende Festlegungen, als Normungsfelder im 118a-Bereich genannt. Über den im GDS abgesteckten Rahmen hinaus findet sich an dieser Stelle lediglich ein Hinweis auf Orientierungshilfen zur Auswahl von Arbeitsmitteln und Arbeitsverfahren. Ausdrücklich genannt ist an dieser Stelle des Memorandums ferner das Verbot der Festlegung von Grenzwerten für die berufsbedingte Exposition in Normen. Diese konkrete Bezeichnung einerseits nützlicher und andererseits zu vermeidender Normungsthemen läßt erwarten, daß das Memorandum zu denselben Ergebnissen wie der Gemeinsame Deutsche Standpunkt führen wird, sofern es nur im selben Sinne wie der GDS verstanden und angewandt wird.

### **Memorandum und nationales Vorwort in Normen**

Eine besondere Verpflichtung der Normensetzer aufgrund des Memorandums möchte ich hier nicht zuletzt deshalb noch erwähnen, weil sie verschiedentlich bereits zu Mißverständnissen geführt hat. Das Memorandum verpflichtet die Normenorgani-

sationen sicherzustellen, daß sie der Vermutung entgegenwirken, die Einhaltung einer Norm im Anwendungsbereich von Artikel 118a biete dem Anwender die Sicherheit dafür, das durch eine EG-Richtlinie jeweils vorgeschriebene Schutzziel mit dieser Norm bereits erfüllt zu haben.

Das CEN hat daraufhin, unter direkter Inbezugnahme des Memorandums, einen einleitenden Text als Vorwort für alle Normen im Bereich von Artikel 118a verabschiedet, der diesem Gebot des Memorandums Rechnung trägt [13]. Dieses künftigen Normen vorangestellte Vorwort weist die Normenanwender darauf hin, daß kein formaler rechtlicher Zusammenhang zwischen Normen und Richtlinien nach Artikel 118a besteht und daß aufgrund nationaler Rechtssetzung in den Mitgliedstaaten Anforderungen definiert werden können, die über die Mindestanforderungen der jeweiligen 118a-Richtlinie hinausgehen.

Dieser Text entspricht somit den Vorgaben des Memorandums und wird von uns inhaltlich mitgetragen. Er darf indessen nicht mißverstanden werden im Sinne eines Freibriefs, außerhalb des Memorandums zu normen, sofern nur ein entsprechender Hinweis in die Norm mit aufgenommen wird. Dies wäre in der Tat eine Fehlentwicklung, die die Zielsetzung des Memorandums konterkarieren würde.

### 4.3 CEN-Resolution BT 22/1997

Das Technische Büro des Europäischen Komitees für Normung (CEN) hat im Februar 1997 die CEN-Resolution BT 22/1977 mit Wirkung zum 7. März 1997 verabschiedet. Diese Resolution soll den zukünftigen Rahmen der CEN-Normungspolitik für den Bereich des Artikels 118a EG-Vertrag *Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz* festlegen.

Sie soll dazu beitragen, die Regelungsbereiche der auf Art. 118a EGV gestütz-

ten Richtlinien für Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu erkennen und eine sinnvolle Unterscheidung normbarer und nicht zu normender Sachverhalte zu ermöglichen.

Neben dem *Gemeinsamen Deutschen Standpunkt* [9] und dem *EU-Memorandum zur Rolle der Normung im Zusammenhang mit Artikel 118a des EG-Vertrags* [13] ist die CEN-Resolution für die deutsche Position zur Normung im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz zu beachten.

#### **Normungspolitik im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag<sup>1</sup>**

1. Artikel 118a des EG-Vertrags sieht vor, daß im Rahmen der Gemeinschaft Maßnahmen entwickelt werden sollen, um im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz ein Mindestschutzniveau zu gewährleisten. Das vorliegende Dokument zeigt die CEN-Politik in diesem Bereich auf.

2. CEN bestätigt, daß auf der Grundlage des EG-Vertrags die Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in erster Linie den Mitgliedstaaten obliegt. Insbesondere die Definition von Expositionsgrenzwerten am Arbeitsplatz muß dem politischen Entscheidungsprozeß vorbehalten sein.

3. Es wird jedoch festgestellt, daß Normung z. B. in den folgenden Bereichen, die einen Bezug zu Artikel 118a aufweisen, möglich ist und zu guten Ergebnissen geführt hat: Begriffe und Definitionen, Messungen und Meßplanung, Prüf- und Probenahmeverfahren, statistische Verfahren und Datenaustausch, Sicherheitskennzeichen und Warnschilder, Auswahl von Arbeitsmitteln. Diese Auflistung ist nicht als Normungsprogramm im Bereich von Artikel 118a zu verstehen. Statt dessen muß bei jedem Work Item gemäß den entsprechenden Vorgaben der CEN/CENELEC-Geschäftsordnung verfahren werden, wobei insbesondere die folgenden Abschnitte sorgfältig zu berücksichtigen sind.

1) Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle.

## 4 Hintergründe der deutschen Position zur Normung im Bereich von Artikel 118a EG-Vertrag

4. Normen sollten dabei helfen, Entscheidungen zu treffen und sollten z.B. von folgenden Gruppen angewandt werden:

- europäische und nationale Regelsetzer;
- nationale Interessenverbände, z. B. der Arbeitgeber und Gewerkschaften, für bestimmte Branchen;
- Einzelpersonen (andere interessierte Kreise wie z. B. Lehrpersonal).

Es liegt im Ermessen der Europäischen Kommission sowie der nationalen Behörden, diese Normen, sofern es angemessen erscheint, in Bezug zu nehmen.

5. In Fällen, in denen Normen dabei helfen sollen, spezielle Probleme in bezug auf Artikel 118a zu lösen, sollte der tatsächliche Bedarf an derartigen Normen vor Beginn der Normungsarbeit sorgfältig geprüft werden.

6. Bei der Erarbeitung von Normen im Bereich von Artikel 118a sollten die Fachgremien sicherstellen, daß die erarbeiteten Normen von den europäischen und nationalen Behörden problemlos in Bezug genommen werden können.

7. Bei der Erarbeitung von Normen im Bereich von Artikel 118a sollte bedacht werden, an welche Zielgruppe sich die jeweilige Norm richtet.

8. Mit dem Ziel, diesen Normen eine breite Akzeptanz zu verschaffen, sollten

die Positionen folgender Gruppen berücksichtigt werden: die der Mitgliedsinstitutionen, Behörden und interessierten Kreise (einschließlich der Sozialpartner), die über die nationalen Normungsorganisationen eingebracht werden, sowie die Positionen der EU-Generaldirektionen und anderer europäischer Organisationen, die die Sozialpartner, assoziierte Mitglieder und andere Interessen vertreten.

9. Sofern Normen in einem Bereich erarbeitet werden, in dem Richtlinien nach Artikel 118a vorliegen, sollte insbesondere bedacht werden, daß in diesen Richtlinien Mindestanforderungen definiert werden.

10. Sofern Normen erarbeitet werden, die in einem engen Zusammenhang mit einer Richtlinie nach Artikel 118a stehen, sollte geprüft werden, ob das Endprodukt als Europäische Norm oder in Form eines anderen geeigneten CEN-Dokuments vorliegen sollte, wobei die nationale Umsetzung und die Möglichkeit einer Zurückziehung zu bedenken sind.

11. Normungsprojekte im Bereich von Richtlinien nach Artikel 118a sollten mindestens zwei Lösungsmöglichkeiten in Form unterschiedlicher Kategorien vorsehen, so daß der Anwender der Norm selbst darüber entscheiden kann, welche Ebene er wählt.

# 5 Europäische Normung?

## Normungsantrag von AENOR bei CEN

### 5.1 Beschreibung des Normungsantrags

Schon beim ISO-Workshop in Genf plädierte der Vertreter des spanischen Normungsinstituts AENOR für die internationale Normung eines AMS und bot aufgrund der nationalen Normung in diesem Bereich die Übernahme der Obmannschaft in einem entsprechenden ISO-Gremium an. Kurz nach Verabschiedung der TMB-Resolution 6/1997 (siehe Kap. 3.9), bei ISO derzeit keine weiteren Aktivitäten in diesem Bereich zu initiieren, hat AENOR daraufhin im Februar 1997 bei CEN einen Normungsantrag unter dem Titel CEN N 1086 „Safety and health management at work places“ gestellt.

Das Arbeitsprogramm des Normungsantrags sieht die folgenden acht Teile für eine Europäische Norm vor:

- 1: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Spezifikationen, Leitlinien,
- 2: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Begriffe und Terminologie,
- 3: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Auditverfahren,
- 4: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Qualifikationskriterien für Auditoren,
- 5: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Leitlinien für ihre Umsetzung,
- 6: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Management des Auditverfahrens,

7: Arbeitsschutz; Managementsysteme – Risikobeurteilung,

8: Integrierte Managementsysteme für Qualität, Arbeitsschutz und Umwelt; Spezifikationen und Leitlinien.

Für dieses Arbeitsprogramm waren von AENOR bereits drei spanische Vornormen als Arbeitsdokumente beigefügt:

UNE 81900 „Allgemeine Regeln für die Umsetzung von Arbeitsschutzmanagementsystemen“,

UNE 81901 „Allgemeine Regeln für die Beurteilung von Arbeitsschutzmanagementsystemen“,

UNE 81902 „Begriffe“.

Weitere spanische Norm-Projekte sind im zentralen Brüsseler Register (Ausgabe Mai 1997) angekündigt. Dabei handelt es sich um Normungsvorhaben, die Qualifikationskriterien für Auditoren, das Management der Audit-Programme sowie Richtlinien für die Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems behandeln.

Der spanische Normungsantrag mit den beigefügten Vornormen betrifft Sachverhalte, die vollständig im Geltungsbereich des Art. 118a EG-Vertrag liegen. Hierfür erläßt die EU Richtlinien mit Mindestanforderungen, die nach dem EU-Memorandum „Rolle der Normung“ nicht durch Normen zu konkretisieren, sondern verbindlichen Regelungen durch die Mitgliedstaaten vorbehalten sind.

## 5 Europäische Normung? Normungsantrag von AENOR bei CEN

Das Normungsprojekt liegt außerhalb der in der BT-Resolution 22/1997 sowie der im EU-Memorandum definierten Freiräume für die Normung, da über eine Verständigungs- oder Terminologienorm hinaus die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes geregelt werden soll. Mit dem beantragten Normungsprojekt sollen statt dessen materielle Anforderungen zum betrieblichen Arbeitsschutz festgelegt werden.

Mit dem Dokument CEN N 1086 „Safety and health management at work places“ hat CEN das offizielle Umfrageverfahren eingeleitet, zu dem auch DIN bis zum 5. Mai 1997 Stellung nehmen mußte. Die deutsche Stellungnahme stützte sich im

wesentlichen auf die im nächsten Abschnitt dargelegte Position der KAN.

### 5.2 Ablehnende Stellungnahme der KAN zum Normungsantrag von AENOR

Die Position des deutschen Arbeitsschutzes zum Normungsantrag von AENOR wurde in der KAN-Sitzung 2/97 in der Absicht verabschiedet, eine abgestimmte deutsche Stellungnahme über das DIN an CEN abzugeben. Mit Beschluß vom 29. April 1997 hat die KAN das DIN gebeten, den spanischen Normungsantrag abzulehnen, und zwar mit folgender Begründung.

#### Begründung:

##### a) Grundsätzliche Erwägungen

Bei den vorgeschlagenen Normungsprojekten sind in erheblichem Umfang die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft betroffen, die, gestützt auf Artikel 118 a des EG-Vertrages, den betrieblichen Arbeitsschutz regeln. Diese durch die EU erlassenen Richtlinien enthalten Mindestanforderungen, wobei weitergehende Regelungen den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben. Artikel 118 a und die bereits angenommenen Richtlinien sehen

generell keine Verknüpfung mit Normen vor. Normen können jedoch mit Rechtsvorschriften verknüpft werden, wenn dies der Gesetzgeber ausdrücklich beschließt bzw. entsprechende Instrumentarien vorsieht.

Im „Memorandum zur Rolle der Normung im Zusammenhang mit Artikel 118 a des EG-Vertrags“ (Bekanntmachung im Amtsblatt der EG, Teil C ist in Vorbereitung), im „Gemeinsamen Deutschen Standpunkt (GDS)“ (BABI. Nr. 1/1993, S. 37–39) sowie in der CEN-Resolution BT 22/1997 „Nor-

mungspolitik im Bereich des Artikels 118 a des EG-Vertrags“ wird erklärt, daß Normung in diesem Bereich einen positiven und nützlichen, wenngleich begrenzten Beitrag leisten kann. Voraussetzung ist ein vorheriger Dialog zwischen EG-Kommission, Sozialpartnern, Aufsichtsbehörden und den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie mit den nationalen Normungsinstituten und Experten.

*Der erforderliche Dialog zwischen EG-Kommission, Mitgliedstaaten und Sozialpartnern hat **nicht** stattgefunden.*

Voraussetzung für eine Normung zur Ausfüllung europäischer Rechtsvorschriften ist ein Normungsmandat, das die in den o. g. Dokumenten vorgesehenen Konsultationen sicherstellt und damit garantiert, daß der rechtliche und politische Rahmen für die Normung so definiert wird, daß die Normungsergebnisse von den Behörden der Gemeinschaft unterstützt werden können.

*Ein entsprechendes Mandat ist **nicht** erteilt worden.*

Weiterhin muß geprüft werden, ob die Arbeitsergebnisse als mandatierte Norm, Report, Leitfaden oder als anderes geeignetes Dokument veröffentlicht werden sollen.

*Auch diese Prüfung hat **nicht** stattgefunden.*

## b) Fachliche Erwägungen

Die KAN hält die folgenden, schon im Zusammenhang mit der Diskussion bei ISO zur Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen festgelegten Forderungen des deutschen Arbeitsschutzes für nicht erfüllt:

*Arbeitsschutzmanagementsysteme müssen auch den besonderen Bedingungen in Klein- und Mittelbetrieben Rechnung tragen und unnötige Administration vermeiden*

Die Rücksichtnahme auf die besondere Situation von KMU ist wesentlicher Bestandteil der Gemeinschaftspolitik. Hilfen oder Anmerkungen, diese Norm auch für KMU anwendbar zu machen, werden nicht gegeben. Es ist zu erwarten, daß eine Norm, für die 8 Teile geplant sind, jedes KMU überfordern wird.

*Externe Audits sollen grundsätzlich nicht gefordert werden*

Audits sind ein zentraler Baustein im Rahmen des spanischen Vorschlages (dazu sind allein 3 Teile des Normenwerks geplant). Diese Gewichtung und einzelne Passagen lassen vermuten, daß dadurch faktisch einer externen Auditierung ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird.

## 5 Europäische Normung? Normungsantrag von AENOR bei CEN

### *Zertifizierungszwänge sind auszuschließen*

Der AENOR-Antrag sieht den Normvorschlag als „für Zertifizierungszwecke geeignet“ an. Somit würde eine Grundlage für die Zertifizierung von betrieblichen Arbeitsschutzmanagementsystemen geschaffen, die schon jetzt ohne die Existenz einer Norm z. B. in Unternehmen der Mineralöl- und Bauindustrie praktiziert wird. Dies bedeutet Wettbewerbsvorteile für bereits zertifizierte Unternehmen und gleichzeitig Zertifizierungszwänge für andere am Wettbewerb teilnehmende Unternehmen. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich seit der Einführung der Qualitätsmanagement-systemnormen ab. Allein das Vorhandensein einer „freiwilligen“ Norm beinhaltet für viele Unternehmen einen Zwang, diese Norm aus Wettbewerbsgründen auch anzuwenden. Untersuchungen lassen Zweifel zu, daß die ständig steigende Zahl der (Dritt-) Zertifizierungen nicht zu den angestrebten Qualitätsverbesserungen geführt haben.

*Der verfassungsmäßige bzw. gesetzliche Auftrag der Überwachungsinstitutionen darf durch die Konzepte für Arbeitsschutzmanagementsysteme nicht in Frage gestellt werden*

Die spanische Vornorm UNE 81901 enthält in Abschnitt 3.5, Anm. 1 b, eine

Regelung, die in der Zuständigkeit der jeweiligen nationalen Behörden liegt.

**Die KAN lehnt aus diesen grundsätzlichen und fachlichen Erwägungen den spanischen Normungsantrag ab. Darüber hinaus sind die spanischen Normvorschläge wegen erheblicher Mängel im Detail abzulehnen, die im Anhang beispielhaft aufgeführt sind. Die im folgenden Anhang kursiv gedruckten Forderungen des deutschen Arbeitsschutzes sind nicht erfüllt.**

### **Anhang: Beispielhafte Auflistung inhaltlicher Mängel**

*Die Konzepte sollen vorhandene und in der Entwicklung befindliche Methoden und Instrumente zur Verbesserung des Arbeitsschutzes berücksichtigen*

Aus der praktischen Erprobung von Instrumentarien zur Verbesserung des Arbeitsschutzes liegen Erfahrungen vor, die die spanischen Normenvorschläge nicht oder nicht angemessen berücksichtigen oder die diesen widersprechen. Anhand einiger Beispiele soll das belegt werden.

- Die Abbildung 1 im Anhang B der UNE 81900 bzw. im Anschluß an Abschnitt 7 der UNE 81901 ist unverständlich, insbesondere da eine Verbindung zum Text nur schwer herzustellen ist. Es werden nicht die Ele-

mente eines Managementsystems aufgezeigt, sondern Arbeitsschritte einer Prüfroutine. Die Reihenfolge und Benennung der vorgeschlagenen Arbeitsschritte ist z. T. unlogisch. Der Einstieg in das Managementsystem erfolgt nicht über die Politik, sondern aus der Bewertung der Ausgangssituation, die über die Strategie, die Organisation und Mitarbeiter in die Risikobewertung übergeht. Die Planung (Ziele und Zielsysteme) im Rahmen des Managementsystems ist Ergebnis der Risikobewertung, nicht des Ausfüllens eines von der Politik vorgegebenen Rahmens. Diese Vorgehensweise ist unlogisch. Die Platzierung des Handbuchs im Ablaufschema zeigt, daß es ausschließlich der reinen Stoffsammlung auf operativer Ebene dient. Eine ausrichtende Funktion des Handbuchs ist nicht erkennbar.

- Der Normentwurf ist stark prozeßorientiert (verrichtungsorientiert) aufgebaut. Prozeßorientierung kann die Einführung in objektorientierten Bereichen von Betrieben (z. B. produkt- oder dienstleistungsbezogene Organisationseinheiten) behindern.
- Die Notwendigkeit der ständigen innerbetrieblichen Kontrolle wird nicht klar herausgestellt (Regelkreise der Überwachung).
- Veränderungen im Unternehmen, die Einfluß auf Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Anlagensicherheit haben oder haben können, werden in zu geringem Umfang berücksichtigt (management of change).
- Ziele und Programme sind ausschließlich auf die Prävention orientiert; Ziele und Programme sind jedoch auch nötig, um unvorhergesehene Ereignisse zu beherrschen.
- Das Element Management-Review ist auf dieselbe Stufe gestellt wie die Systemaudits. Die Bewertung des Managementsystems durch die oberste Leitung, einer der Kernpunkte eines Arbeitsschutzmanagementsystems, wird nicht herausgestellt. Die Ziffern 4.3.2 und 4.9.2 der Vornorm UNE 81900 sind nicht hinreichend unterschieden.
- Bei den grundlegenden Anforderungen an ein AMS wird vorrangig der Bereich Aktivitäten abgedeckt. Organisationsstrukturen und Verhaltensweisen von Unternehmensleitungen und Beschäftigten werden kaum berücksichtigt.
- Die Verknüpfung von Aufzeichnungen und Dokumenten mit öffentlich-rechtlichen Forderungen wird nicht ausdrücklich gefordert.

## 5 Europäische Normung? Normungsantrag von AENOR bei CEN

- Zu Personal, dem besondere Tätigkeiten übertragen sind, die unmittelbare Wirkung auf den betrieblichen Arbeitsschutz haben (Schlüsselpersonal, beispielsweise Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Betriebsärzte, Werksfeuerwehr, Strahlenschutzbeauftragte usw.), sind kaum Aussagen enthalten.
- Als Hilfe für das Audit sollen Checklisten verwendet werden, auch um die Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Forderungen zu überprüfen. Diese Listen werden dem Auditor nicht als Hilfestellung angeboten. Fragenkataloge („Verifizierungslisten“) sollen vom Auditor selbst erstellt werden; formalisierte, d. h. vergleichbare Audits erfordern jedoch die Vorgabe formalisierter Fragenkataloge. Insbesondere für KMU ist eine Hilfestellung unerlässlich.
- Regelmäßige Wiederholungsaudits sind nicht festgelegt.
- Ein Ablaufplan zur Verfolgung erforderlicher Maßnahmen aufgrund von Abweichungen vom Sollzustand ist nicht vorgegeben.
- Die Vornormen machen nicht deutlich, ob ein Audit nur ein Systemaudit oder auch ein Complianceaudit umfaßt.

*Das System muß ganzheitlich und kompatibel zu bestehenden Managementsystemen, wie Umwelt- oder Qualitätsmanagementsystemen, sein und die Übernahme in ein universelles Führungssystem (Generic Management System) ermöglichen; die Schnittstellen zu anderen Systemen müssen festgelegt und Überschneidungen beschrieben sein*

Die Beschreibung von Verknüpfungspunkten mit Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen in der im Anhang A zu UNE 81900 enthaltenen Tabelle ist oberflächlich, lückenhaft und teilweise falsch. So werden dem Element „Beschaffung“ (ISO 9000 ff.) die Elemente „Risikobewertung“ und „Leistungssteuerung“ zugeordnet; das Element „Management-Review“ (UNE 81900, Ziffer 4.9.2) wird bei der Zuordnung nicht erwähnt, obwohl dieses Element sowohl bei den Elementen des QMS als auch des UMS erscheint.

Das spanische Konzept einer achtteiligen Normenreihe läßt den Eindruck entstehen, daß hier ein Normensystem aufgebaut werden soll, das sich an die Normenreihe ISO 9000 anlehnt. Vor diesem Hintergrund ist zu berücksichtigen, daß im zuständigen ISO/TC 176 die Probleme der Normenflut zum Qualitätsmanagement erkannt wurden und unter dem Stichwort „Produktlinie 2000“ derzeit ein Konzept entwickelt wird, die

Reihe ISO 9000 auf insgesamt vier Kernnormen zurückzuführen. Diese vier Kernnormen umfassen jeweils eine Norm zur Terminologie, zur Spezifikation, einen Leitfaden zur Umsetzung und eine Norm zur Auditierung. Die Erarbeitung von acht Normen zu Arbeitsschutzmanagementsystemen erscheint daher unangemessen.

Die Entwürfe UNE 81900 bis 81902 sind nicht ausreichend untereinander abgestimmt. Sämtliche in UNE 81900 und 81901 definierten Begriffe sind bereits in UNE 81902 aufgeführt. Da mit einer Ausnahme keine Abweichungen/Ergänzungen festzustellen sind, ist die Wieder-

holung außerhalb der Begriffsnorm überflüssig, zumal in UNE 81901 auf die Begriffsnorm verwiesen wird. Der Verweis in UNE 81900 auf die Begriffsnorm des Qualitätsmanagements ISO 8402 ist unverständlich. Im übrigen sind für Formulierungen einer AMS-Norm, wie andere Entwürfe zeigen, keine 54 Begriffsdefinitionen erforderlich (z. B. sind die Definitionen von „Hochschulausbildung“, „Persönliche Schutzausrüstung“, „Arbeitsmittel“ etc. überflüssig). Die verbleibenden Definitionen müssen inhaltlich überarbeitet werden (z. B. „Risiko“, „Risikobewertung“, „Arbeitsschutzmanagementsystem-Audit“ versus „Prüfung des Managementsystems“ etc.).

### 5.3 Entscheidung des CEN

Das Normprojekt CEN N 1086 „Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ wurde durch das Technische Büro des Europäischen Komitees für Normung (CEN/BT) sowohl an die Mitglieder des BT als auch an die Mitglieder des Technischen Sektorbüros für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (BTS 4) zur Umfrage versandt.

Das Ergebnis der Umfrage unter den Mitgliedern des CEN/BTS 4 wurde auf dessen Sitzung im Mai 1997 in Brüssel bekanntgegeben. Demnach stimmten vier Mitglieder (Tschechische Republik, Griechenland, Portugal und Spanien) dem Normantrag in der vom spanischen Normungsinstitut vorgestellten Form zu. Dänemark und die Niederlande stimmten, verbunden mit inhaltlichen Änderungsvorschlägen, ebenfalls zu.

## 5 Europäische Normung? Normungsantrag von AENOR bei CEN

Elf CEN-Mitglieder lehnten hingegen den spanischen Normvorschlag aus den nachstehend zusammengefaßten Gründen<sup>1</sup> ab:

- Ein ähnlicher Vorschlag wurde kürzlich auf internationaler Ebene diskutiert. Auf der Basis eines Workshops entschied das Technical Management Board von ISO im Januar 1997, daß derzeit keine weiteren Aktivitäten in diesem Bereich initiiert werden sollen.
- Es müssen einige Besonderheiten (kulturelle, gesetzliche, sektorielle, Unternehmensgröße ...) berücksichtigt werden. Deshalb sei es unmöglich, ein allgemein anwendbares Dokument zu entwickeln.
- Die Entwicklung einer solchen Norm hätte wahrscheinlich ein Zertifizierungssystem zur Folge, welches nicht wünschenswert ist und erhebliche Kosten für die Unternehmen bedeuten würde.
- Kleinere und mittlere Unternehmen würden mit einem System dieser Art überlastet.

Dieses BTS-4-Votum war eine Empfehlung an das Technische Büro des Europäischen Komitees für Normung (CEN/BT).

Nach dem BTS 4 haben auch die BT-Mitglieder den Vorschlag ebenfalls mit 11 zu 6 Stimmen abgelehnt. Mit Nein stimmten die CEN-Mitglieder aus Belgien, Deutsch-

land, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Norwegen, Österreich, Schweiz und Schweden.

Der zur schriftlichen Umfrage vorgelegte BT-Resolutionsvorschlag (BT C 97/1997), keine Normung in diesem Bereich durchzuführen, wurde von Spanien mit „fundamental disagreement“ abgelehnt. Entsprechend den CEN-Regularien mußte daraufhin das Normungsvorhaben im BT nochmals behandelt werden. Auf der BT-Sitzung am 22. Oktober 1997 wurde es mit folgender Resolution endgültig abgelehnt:

### CEN-Resolution BT 62/1997

#### **Sicherheits- und Gesundheitsschutz- Management an Arbeitsplätzen<sup>1</sup>**

Das Technische Büro

- hat die Ergebnisse der Beratungen über CEN N 1086 „Safety and health management at workplaces“ geprüft,
- entscheidet, daß keine Normungsarbeit im Europäischen Komitee für Normung in diesem Bereich unternommen wird.

Sollten dennoch in Zukunft Arbeiten in diesem Bereich unternommen werden, stimmt BT zu, daß AENOR das Sekretariat übernehmen würde.

<sup>1)</sup> Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle.

## 6 Alternativen zur Normung

### 6.1 „Successful Health & Safety Management“ von HSE mit nutzbaren Aspekten für einen europäischen Leitfaden zum Arbeitsschutzmanagement außerhalb der Normung?

#### Vorbemerkung

Es zeichnet sich ab, daß das HSE-Dokument „*Successful Health & Safety Management*“ (Wortlaut siehe Anhang III) möglicherweise als Vorlage für einen europäischen Leitfaden zum Arbeitsschutzmanagement außerhalb der Normung vorgeschlagen werden könnte. Aus der bisher in der KAN geführten Diskussion zur Normung eines AMS und aus den Rahmenbedingungen im Abschnitt 7 können folgende Eckpunkte für Arbeitsschutzmanagementsysteme abgeleitet werden:

- Berücksichtigung der Bedürfnisse der KMU,
- Vermeiden materieller Arbeitsschutz-Anforderungen,
- Vermeidung von Bürokratie und hohem Dokumentationsaufwand,
- Vermeidung von Zertifizierungszwängen,
- Freiwilligkeit.

Eine Arbeitsgruppe der Berufsgenossenschaftlichen Zentrale für Sicherheit und

Gesundheit (BGZ) und der KAN-Geschäftsstelle hat geprüft, ob diese Randbedingungen von dem o. g. Dokument eingehalten werden. Die Ergebnisse der Analyse werden hiermit vorgestellt.

#### A Strukturelle Bewertung

Das Dokument ist lehrbuchhaft geschrieben. Ausgehend von einer sinnvollen Strukturierung der AMS-Elemente enthält es beschreibende Abschnitte, die jeweils zu Kernaussagen zusammengefaßt werden. Jeder dieser Abschnitte wird ergänzt um werbende Passagen, die die Vorzüge eines AMS herausstellen, und unterlegt mit begleitenden Texten, Zitaten und statistischen Angaben, die gezielt als Hintergrundinformation und Beispiele ausgewiesen sind. In den beschreibenden Abschnitten wird auf das *britische* Arbeitsschutzrecht Bezug genommen.

In einem europäischen Leitfaden kann entweder der Bezug zum europäischen Arbeitsschutzrecht hergestellt werden, wenn die Arbeitsschutzinstitutionen der Mitgliedstaaten angesprochen werden sollen, oder auf nationales Arbeitsschutzrecht verwiesen werden. Dem Verweis auf nationale Regelungen sollte der Vorzug gegeben werden, weil in der nationalen Umsetzung eines europäischen Leitfadens auch den Branchen und Betriebsgrößen angepaßte Beispiele und Erläuterungen gegeben werden können.

# 6 Alternativen zur Normung

*Fazit: Als Vorlage für eine möglichst prägnante Leitfadensstruktur ist das Dokument in seiner Gesamtheit nicht zu übernehmen.*

## **B Inhaltliche Bewertung, insbesondere kritische Elemente**

Der Großteil der in dem Dokument aufgeführten Thesen und Handlungsempfehlungen ist zu akzeptieren, siehe Abschnitt C.

Defizite weist das Papier insofern auf, als

- zu eng gefaßte Dokumentationspflichten beschrieben werden,
- die Aufstellung betrieblicher Leistungsnormen (Performance Standards) vorgesehen ist,
- die externe Auditierung vorgesehen ist, die das Risiko der Drittzertifizierung beinhaltet,
- die vorgesehene externe Auditierung bei der gegebenen Kontrolle durch staatliche und berufsgenossenschaftliche Aufsichtsdienste zu zusätzlichen Betriebskosten führt und
- die besonderen Belange von KMU nicht als eigenständiger Aspekt berücksichtigt werden, die organisatorischen Empfehlungen auf Großbetriebe orientiert sind und die Diktion des Dokuments auf eine Leserschaft in Fachkreisen des Arbeitsschutzes abgestellt ist.

Besonders hinzuweisen ist darauf, daß die drei erstgenannten Defizite das Risiko eines damit ausgelösten Zertifizierungsmechanismus in sich bergen.

*Fazit: Eine vollständige inhaltliche Übernahme des HSE-Dokuments ist abzulehnen.*

## **C Zu unterstützende Elemente**

In den Zusammenfassungen der einzelnen Kapitel bieten sich folgende entsprechend Abschnitt B modifizierte Leitsätze zur Übernahme an:

### **Effektive Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik**

Effektives Arbeitsschutzmanagement fordert eine umfassende Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik, die Wort und Geist der Gesetzgebung erfüllt, die effektiv umgesetzt ist und die in allen Geschäftspraktiken und Entscheidungsvorgängen berücksichtigt wird.

Organisationen, die einen hohen Standard an Sicherheit und Gesundheitsschutz anstreben, legen ihrer Strategie zugrunde, daß

- Sicherheit und Gesundheitsschutz zur betrieblichen Leistungsfähigkeit beitragen können, indem sie menschliche und physikalische Ressourcen schützen, indem sie Kosten und Verbindlichkeiten verringern,

- Führungskräfte geeignete organisatorische Strukturen schaffen und eine Unternehmenskultur entwickeln müssen, die die Risikobeherrschung unterstützt und die die volle Teilnahme aller Mitarbeiter sicherstellt,
- der einzige effektive Ansatz gegenüber Unfällen, Gesundheitsgefahren und Mängeln in der Prävention derjenige ist, der auf einer systematischen Identifikation und Überwachung von Risiken basiert,
- die Betriebe verstehen lernen, Risiken zu beherrschen und auf interne und externe Veränderungen zu reagieren,
- Abläufe analysiert und nachträglich bewertet werden müssen, um so aus der Erfahrung zu lernen,
- zwischen Qualität sowie Sicherheit und Gesundheit ein Zusammenhang besteht.

### Organisation für Sicherheit und Gesundheitsschutz

Betriebe, die Erfolge im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz anstreben, fördern eine Unternehmenskultur, die die Motivation und Einbindung aller Mitarbeiter sowie die Überwachung der Risiken sicherstellt. Dies veranlaßt zur Einrichtung, Handhabung und Unterhaltung von Strukturen, die darauf hinzielen,

- eine Überwachung sicherzustellen durch

- Manager, die durch Beispiel führen,
- die Zuordnung von Zuständigkeiten für Sicherheit und Gesundheitsschutz zu Linienmanagern, unterstützt von Experten, die als Ratgeber arbeiten,
- die Zuordnung von Verantwortlichkeiten für Sicherheit und Gesundheitsschutz zu Personen mit der notwendigen Autorität und Kompetenz, denen die Zeit und Ressourcen zur wirksamen Erfüllung ihrer Pflichten gegeben werden,
- die Sicherstellung, daß jeder einzelne verantwortlich für Sicherheit und Gesundheit bleibt und durch ein System der Zielsetzung und positiver Motivation angesprochen wird,
- Bezahlung und Belohnungssysteme, die jeglichen Konflikt zwischen betrieblichen Zielen und Anforderungen an Sicherheit und Gesundheit vermeiden;
- die Kooperation zwischen Beschäftigten und den für die Sicherheit Verantwortlichen zu unterstützen durch
  - deren Einbeziehung in die Formulierung von Maßnahmen und die Entwicklung von Planungen, Umsetzungsmaßnahmen und Bewertung,
  - Einbeziehung der Arbeitsebene, um partizipative Arbeitsweisen zu fördern;

## 6 Alternativen zur Normung

- Sicherstellung effektiver Kommunikation;
- Sicherstellung von Kompetenz.

### Planung und Umsetzung von Sicherheit und Gesundheitsschutz

Organisationen, die Erfolge im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz anstreben, minimieren die Risiken in ihrem Unternehmen, indem sie deren Verringerung systematisch planen und kontrollieren. Dies geschieht wie folgt:

- Sie legen Ziele und Zieldaten für einen speziellen Zeitraum fest.
- Sie eliminieren Risiken durch den Einsatz von sicheren Rahmenbedingungen oder Stoffen.
- Sie beherrschen Risiken durch physikalische Schutzmaßnahmen, die die Notwendigkeit einschränken, daß die Beschäftigten detaillierten Arbeitsanweisungen zu folgen haben oder persönliche Schutzausrüstungen benutzen müssen.
- Sie setzen Prioritäten für die Ausrüstung und Unterhaltung von Überwachungsmaßnahmen durch den Einsatz von Risikobewertechniken; damit geben sie den Hochrisikobereichen Vorrang und setzen zeitlich befristet besondere Kontrollmechanismen dort ein, wo eine zufriedenstellende Risikobeherrschung nicht unmittelbar erreicht werden kann.

*Fazit: Das HSE-Dokument enthält Elemente, die in einen europäischen Leitfaden ohne Einschränkung übernommen werden könnten.*

*Die abschließenden Ausführungen zu Bewertung und Kontrolle durchgeführter Arbeitsschutzmaßnahmen durch das Unternehmen selbst sollten so in einen europäischen Leitfaden nicht übernommen werden. Das HSE-Papier ist bezüglich dieses Aspekts ungeeignet, weil es durch Formalismus die Schaffung bürokratischer Strukturen begünstigt.*

### **6.2 HVBG-Thesepapier zur „Förderung des Arbeitsschutzes durch die Einbindung in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen“**

In den vergangenen Jahren sind überwiegend in Großunternehmen und in wenigen Mittelbetrieben Organisationsmodelle mit dem Ziel der Verankerung des Arbeitsschutzes auf allen Betriebsebenen entwickelt worden. Somit wurde der Arbeitsschutz als Unternehmensziel ebenso wirkungsvoll verfolgt wie z. B. die Qualitätsverbesserung der Produkte.

Einige dieser betrieblichen Arbeitsschutzorganisationssysteme haben sich durch Senkung der Unfallhäufigkeit und durch Verringerung der arbeitsbedingten Erkrank-

kungen bewährt. Voraussetzung dafür war, daß der Arbeitsschutz in allen innerbetrieblichen Ablaufstrukturen und Tätigkeiten berücksichtigt wurde. Dies bedeutete, daß Arbeitsschutz nicht nur Aufgabe der Unternehmensleitung und der von ihr beauftragten Personen war, sondern auch in jeder einzelnen Abteilung, wie z. B. im Bereich der Entwicklung, Produktion und Personalführung, beachtet werden mußte.

Das Arbeitsschutzgesetz bildet nunmehr die gesetzliche Grundlage für den Unternehmer, eine geeignete Organisation zu schaffen und die dafür erforderlichen Mittel bereitzustellen. Damit verbunden ist auch die Verpflichtung des Unternehmers, Gefährdungsbeurteilungen sowie die daraus resultierenden Maßnahmen durchzuführen.

Ein Arbeitsschutzmanagementsystem muß als praxisorientiertes Hilfsmittel zur effektiven Umsetzung der Vorschriften, die aufgrund der umfangreichen Regelungsdichte vielfach schwer überschaubar sind, beitragen und das Bewußtsein für die am Arbeitsschutz beteiligten Personen stärken.

Existenzfähige Managementsysteme, die dem Ziel der Verbesserung des Arbeitsschutzniveaus dienen, müssen betriebsspezifisch anwendbar sein. Einheitliche Systeme mit festgelegten Verfahrensabläufen und zusätzlichen administrativen Belastungen würden dieses Ziel verfehlen.

Da die Sozialpartner in Deutschland die „Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems“ grundsätzlich ablehnen, haben sie im Rahmen der KAN-Sitzung im Juni 1996 ihre Absicht erklärt, praxisorientierte Handlungshilfen in Form von Leitlinien durch die Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung erarbeiten zu lassen.

Diese Handlungshilfen sollen zur besseren Umsetzung der in Deutschland geltenden Vorschriften und Regelungen zum Arbeitsschutz beitragen und die sachgerechte Integration der Belange des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in alle betrieblichen Strukturen und Abläufe gewährleisten.

Die Selbstverwaltung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften hat dazu im Dezember 1996 ein Thesepapier zur „Förderung des Arbeitsschutzes durch die Einbindung in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen“ beschlossen.

Zunächst sollen die Leitlinien branchenübergreifend angelegt werden, um sie anschließend entsprechend den unterschiedlichen Betriebsstrukturen der Unternehmen durch die zuständigen Berufsgenossenschaften anzupassen. Darüber hinaus sollen den Technischen Aufsichtsdiensten die Leitlinien als Grundlage für ihre Beratungstätigkeit dienen.

## 6 Alternativen zur Normung

### **Förderung des Arbeitsschutzes durch die Einbindung in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen**

*Beschluß des Vorstandes des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften vom 04. Dezember 1996*

Die Fürsorgepflicht des Unternehmers gebietet die Gewährleistung eines hohen Standes der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit. Ziel dieses Positionspapiers der Sozialpartner ist es, dazu einen methodischen Weg zu weisen, der keine neuen inhaltlichen Regelungen und Bürokratien schafft. Grundgedanke dabei ist, das Verantwortungsbewußtsein der Führungskräfte und der Mitarbeiter für die Ziele des Arbeitsschutzes zu schärfen und insbesondere die zur Förderung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit erforderlichen Aufgaben als Unternehmensziele in die betrieblichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen einzubinden. Dabei sind der Gestaltungsraum des Unternehmers sowie die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer zu erhalten.

- Der Unternehmer hat die grundsätzliche und umfassende gesetzliche Verpflichtung, für die Sicherheit und den

Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu sorgen und eine geeignete Organisation und die erforderlichen Mittel bereitzustellen. Dazu zählt auch seine Verpflichtung, die Gefahren für Sicherheit und Gesundheit zu beurteilen und die aufgrund dieser Beurteilung zu treffenden Maßnahmen erforderlichenfalls in alle Tätigkeiten des Unternehmens bzw. des Betriebes und auf allen Führungsebenen einzubeziehen.

- Der wirtschaftliche Erfolg und das Image eines Unternehmens werden in erster Linie durch die Qualität der Produkte und Dienstleistungen bestimmt und basieren darüber hinaus auch auf der Unternehmenskultur. Diese ist von vielen Faktoren abhängig, u. a. vom technischen Betriebsstand und von der Betriebsorganisation, von der Arbeitszufriedenheit und den Arbeitsbedingungen. Dementsprechend wird eine verantwortungsbewußte Unternehmenspolitik vorrangig darauf ausgerichtet sein, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Hierzu gehört auch die Entwicklung eines betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzsystems, in dem allen Mitarbeitern das Bewußtsein für die Bedeutung der Qualität des Arbeits- und Gesundheitsschutzes vermittelt wird und insbesondere die Führungs-

kräfte in eine besondere Verantwortung eingebunden werden.

- Sicherheit und Gesundheitsschutz einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit ist für den Unternehmer rechtliche und humanitäre Verpflichtung sowie ein Gebot der wirtschaftlichen Vernunft. Diese Verpflichtung kann jedoch nur dann wirkungsvoll in die betriebliche Praxis umgesetzt werden, wenn der Unternehmer die Bedeutung des Arbeitsschutzes für seinen Betrieb erkennt, ihn als ein wichtiges Unternehmensziel in seine Überlegungen einbezieht und dafür sorgt, daß die zur Gewährleistung eines hohen Arbeitsschutzniveaus erforderlichen betrieblichen Aufgaben und Maßnahmen vollwertig in die Führungs- und Organisationsstruktur seines Betriebs eingebunden werden.
- Ausgehend von vorstehend dargelegten rechtlichen, humanitären und wirtschaftlichen Gründen stimmen die Sozialpartner darin überein, daß die bewährten Instrumente, Verfahren und Organisationsformen des betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsschutzes weiterentwickelt sowie ggf. neue Wege beschritten werden, um geeignete Maßnahmen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten in allen betrieblichen Führungs- und Organisationsebenen zu ergreifen und wirkungsvoll zu fördern.
- Für eine verstärkte Einbindung des Arbeitsschutzes in die betrieblichen Strukturen und Abläufe kann es sich anbieten, bereits vorhandene betriebliche Organisationsformen, z. B. zur Qualitätssicherung und zum Umweltschutz, zu nutzen, soweit diese sich bewährt haben und für den Bereich des Arbeitsschutzes geeignet sind. Insbesondere kann es zu organisatorischen Vereinfachungen im Einzelfall führen, wenn Maßnahmen des Arbeitsschutzes mit Elementen zur Erreichung der Unternehmensziele Qualität und Umweltschutz zusammengeführt werden.
- Aus Sicht der Sozialpartner bedarf es für den Bereich des Arbeitsschutzes keiner Normung eines Arbeitsschutzmanagementsystems.
- Die Formen zur betriebsorganisatorischen Einbindung des Arbeitsschutzes (Arbeitsschutzorganisations- bzw. -managementsysteme – AMS) müssen für die Betriebe grundsätzlich offen sein, sofern nicht Vorgaben durch staatliches Recht oder Unfallverhütungsvorschriften bestehen.

## 6 Alternativen zur Normung

- Bei allen Überlegungen zur Integration des Arbeitsschutzes in die betrieblichen Strukturen und Abläufe ist den spezifischen betrieblichen Bedingungen – insbesondere der Situation in kleinen und mittleren Betrieben, die über 90 % der Betriebe in der gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik ausmachen – besondere Beachtung zu schenken und die notwendige Unterstützung in Betracht zu ziehen.
- Zur Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes wird es als zweckmäßig und wünschenswert angesehen, daß sich die Berufsgenossenschaften mit der Frage geeigneter Arbeitsschutzorganisationssysteme befassen und
  - unter Federführung des Hauptverbandes Leitlinien mit praxisnaher Beschreibung (Beispiele) für die sachgerechte Einbindung des Arbeitsschutzes in die betrieblichen Strukturen und Abläufe entwickeln;
  - die Betriebe, insbesondere kleine und mittlere Betriebe, bei der geplanten Einführung solcher Systeme auf der Grundlage der Erfahrungen aus praxisnahen Modellprojekten und Erprobungen beraten und unterstützen;
  - betriebliche Arbeitsschutzorganisationssysteme bei ihrer Überwachungstätigkeit berücksichtigen und Betriebsrevisionen nicht nur auf einzelne Systemkomponenten oder Arbeitsschutzdefizite, sondern auf das gesamte betriebliche Arbeitsschutzorganisationssystem ausrichten. Damit kann der Technische Aufsichtsbeamte das Arbeitsschutzorganisationssystem des Betriebes in seiner Gesamtheit zur Grundlage seines gesetzlichen Überwachungsauftrags machen;
  - Überlegungen anstellen, wie darüber hinaus Anreizsysteme geschaffen werden können, um die betriebsorganisatorische Einbindung und die damit verbundene Verbesserung des betrieblichen Arbeitsschutzes zu fördern.

### 6.3 Weitere Initiativen in Europa<sup>1</sup>

Auf europäischer Ebene besteht eine vom „Beratenden Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ eingesetzte Sondierungsgruppe „Managementsysteme im Arbeitsschutz“, die sich aus Vertretern der Sozialpartner und der Regierungen zusammensetzt.

In dieser Gruppe, die im Juni 1997 erstmalig tagte, bestand Einvernehmen darüber, daß auf europäischer Ebene eine Notwendigkeit besteht, das Thema Managementsysteme im Arbeitsschutz auf-

zugreifen und zu erörtern. Die Europäische Kommission sollte aufgefordert werden, Managementsysteme im Arbeitsschutz als Work Item in die Arbeitsprogramme 1998 und 1999 aufzunehmen.

Darüber hinaus wird für die Plenarsitzung des Beratenden Ausschusses im Herbst 1997 von der Europäischen Kommission ein Diskussionspapier vorbereitet, das u. a. Rahmenbedingungen für ein solches Managementsystem (z. B. den besonderen Bedingungen in kleinen und mittleren Betrieben) Rechnung tragen und Vorschläge zur weiteren Behandlung des Themas enthalten wird.

---

1) Mitgeteilt von Dr. Anette Rückert, BMA.

# 7 Rahmenbedingungen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem

Unabhängig von der Art des Dokuments haben die maßgeblichen Institutionen des Arbeitsschutzes der Bundesrepublik Deutschland am 3. Juni 1997 Rahmenbedin-

gungen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem festgelegt. Diese sind bei der Diskussion und der konkreten Erarbeitung entsprechender Dokumente zu beachten.

## **Gemeinsamer Standpunkt des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA), der obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und der Sozialpartner zu Managementsystemen im Arbeitsschutz<sup>1</sup>**

### **Vorbemerkungen**

Systematisierte und formalisierte Führungssysteme gewinnen weltweit und europäisch an Bedeutung. Im Zusammenhang mit den bei ISO in Erwägung gezogenen Normungsvorhaben zu Arbeitsschutzmanagementsystemen (AMS) haben das BMA, die obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die Sozialpartner eine gemeinsame Position entwickelt, die Basis für das ablehnende DIN-Votum gegenüber ISO war.

BMA, die obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die Sozialpartner waren sich auch darüber einig, den Antrag der spanischen Normenorganisation zur Entwicklung einer 8-teiligen europäischen Normenreihe aus grundsätzlichen Erwägungen, insbesondere mit Hinweis auf das EU-Memorandum zur Rolle der Normung im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes, abzulehnen.

Ungeachtet dieser Ablehnung haben die Beteiligten verabredet, ein gemeinsames Modell für ein Arbeitsschutzmanagementsystem zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund haben sich BMA, die obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die Sozialpartner auf die in den nachfolgenden Abschnitten enthaltenen Positionen

- zu Argumenten für ein AMS
- zu Rahmenbedingungen für ein AMS

1) Bekanntmachung im Bundesarbeitsblatt ist in Vorbereitung.

# 7 Rahmenbedingungen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem

- zu Anforderungen an ein AMS und
- zum Handlungsbedarf in Europa  
verständigt.

Die nachstehenden Grundsatzpositionen sollen die Basis für die Erarbeitung eines nationalen Modells und eines unter der Federführung der Kommission zu entwickelnden europäischen Handlungskonzepts für ein AMS bilden.

## 1. Argumente für ein AMS

Das BMA, die obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die Sozialpartner sind der Auffassung, daß

- Arbeitsschutzmanagementsysteme, d. h. systematisierte und formalisierte Führungssysteme, ein wirksames Instrument zur Verbesserung des Arbeitsschutzes sind;
- aus humanitären, betriebswirtschaftlichen sowie volkswirtschaftlichen Überlegungen eine Optimierung des Arbeitsschutzes auch unter Berücksichtigung der Wettbewerbsbedingungen geboten ist und dabei auch neue Wege zu beschreiten sind;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme Angebote an die Unternehmen sind, für eine verbesserte Organisation zur

Planung, Durchführung und Kontrolle der erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes entsprechend den rechtlichen Vorgaben zu sorgen;

- derartige Systeme geeignet sind, für eine verbesserte Integration des Arbeitsschutzes in das Unternehmen und damit für eine entsprechende Motivation der Unternehmensleitungen und der Beschäftigten auf allen Ebenen zu sorgen;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme mittelbar auch geeignet sind, die Qualität der Produkte und Dienstleistungen und die betrieblichen Umweltbedingungen verbessern zu helfen;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme zu einer verbesserten Transparenz nach „innen und außen“ führen und damit Unternehmenskultur und Image eines Unternehmens positiv beeinflussen können.

## 2. Rahmenbedingungen für ein AMS

Nach gemeinsamer Auffassung des BMA, der obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und der Sozialpartner sind bei der Entwicklung eines AMS folgende Bedingungen einzuhalten:

- unabhängig von der Art der Präsentation (Norm, Report, Leitfaden o. ä.), ist die Freiwilligkeit der Anwendung sicherzustellen;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme müssen auch den besonderen Bedingungen in Klein- und Mittelbetrieben Rechnung tragen und unnötige Administration vermeiden;
- externe Audits sollen grundsätzlich nicht gefordert werden;
- Zertifizierungszwänge sind auszuschließen;
- das Verhältnis von Aufwand und Ergebnis muß wirtschaftlich vertretbar sein;
- die Konzepte für Arbeitsschutzmanagementsysteme dürfen keine Regelungen enthalten, die Gesetzen, Verordnungen und Unfallverhütungsvorschriften vorbehalten sind;
- der verfassungsgemäße bzw. gesetzliche Auftrag der Überwachungsbehörden darf durch die Konzepte für Arbeitsschutzmanagementsysteme nicht in Frage gestellt werden;
- die Konzepte sollen vorhandene und in Entwicklung befindliche Methoden und Instrumentarien zur Verbesserung des Arbeitsschutzes berücksichtigen.

### 3. Anforderungen an ein AMS

Unter Berücksichtigung bisheriger Erfahrungen und künftiger Erfordernisse im Arbeitsschutz sollte das System mindestens folgende Anforderungen erfüllen:

- ein AMS soll
  - den Arbeitsschutz weiter verbessern,
  - die Prävention als vorrangiges Ziel im Unternehmen festschreiben,
  - die Eigenverantwortung der Unternehmer fördern,
  - die Einbeziehung der Beschäftigten und ihrer betrieblichen Interessenvertretungen verbessern,
  - die Motivation der Unternehmensleitungen und aller Beschäftigten erhöhen und damit auch die Qualität der Produkte und Dienstleistungen und die betrieblichen Umweltbedingungen verbessern helfen,
  - die betriebswirtschaftlichen Kosten verringern,
  - Synergien mit anderen Führungssystemen nutzbar machen,
  - zu einer verbesserten Transparenz im Unternehmen und gegenüber Externen führen;

## 7 Rahmenbedingungen für ein Arbeitsschutzmanagementsystem

- das Konzept muß umfassend sein; das bedeutet, daß alle Führungselemente und Elemente der Aufbau- und Ablauforganisation des Unternehmens hinsichtlich ihrer normativen, strategischen und operativen Funktionen sowie ihre Wirkungsweise im Sinne einer Verifikation beschrieben werden;
- das System muß ganzheitlich und kompatibel zu bestehenden Managementsystemen, wie Umwelt- und Qualitätsmanagementsystemen, sein und die Übernahme in ein universelles Führungssystem (Generic Management System) ermöglichen; die Schnittstellen zu anderen Systemen müssen festgelegt und Überschneidungen beschrieben sein;
- es sind spezifische Arbeitsschutzelemente zu entwickeln, die dem umfassenden Präventionsansatz Rechnung tragen und den speziellen Anforderungen bezüglich der Führungselemente und der Elemente der Aufbau- und Ablauforganisation genügen;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme müssen gewährleisten, daß Defizite bei der Planung und Durchführung des Arbeitsschutzes und Schwachstellen der Arbeitsschutzorganisation erkannt und die Ursachen derartiger Defizite beschrieben werden sowie die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen und die Kontrolle ihrer Wirksamkeit gewährleistet sind (selbständige Regelkreise);
- Arbeitsschutzmanagementsysteme müssen von ihrer Struktur, der Umsetzung und den Ergebnissen her anhand vorgegebener Parameter bewertbar sein;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme müssen die eigenverantwortliche innerbetriebliche Überwachungspflicht auf allen Ebenen berücksichtigen;
- die für die Systembewertung und -kontrolle erforderlichen Informationen sind in geeigneter Weise zu dokumentieren;
- Arbeitsschutzmanagementsysteme müssen die Möglichkeit der Systemkontrolle bieten; damit sind wesentliche Voraussetzungen gegeben, die Eigenkontrolle sowie die Aufsichtstätigkeit der zuständigen Behörden/ Aufsichtsdienste zu optimieren.

## 4. Europäischer Handlungsbedarf

Gemäß Artikel 117 EG-Vertrag haben die Mitgliedstaaten für eine stete Verbesserung der Arbeitsbedingungen einzutreten, um danach auf dem Wege des Fortschritts eine Angleichung zu erreichen. Die auf Artikel 118a des EG-Vertrages gestützten Richtlinien verfolgen dieses Ziel durch die Festlegung von Mindestvorschriften. Die Rahmenrichtlinie 89/391 geht dabei von einem weiten Arbeitsschutzverständnis aus und verpflichtet u. a. die Arbeitgeber, für eine geeignete Organisation und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu sorgen sowie Maßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes für die Beschäftigten zu treffen. AMS können dazu einen wirksamen Beitrag leisten. Eine Verständigung über die Strukturen von AMS sowie die Methoden und Instrumente solcher Systeme auf europäischer Ebene ist vor dem Hintergrund der harmonisierten Rechtsvorschriften, aber auch wegen der bestehenden Wirtschaftsräume und der fortschreitenden Globalisierung der Märkte ein wichtiger Beitrag, um ein hohes Niveau im Arbeitsschutz zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die Kommission ist aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um mit den Regierungen und den Sozialpartnern eine gemeinsame Haltung in dieser Frage herbeizuführen, insbesondere den „Beratenden Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ sowie den „Ausschuß der hohen Aufsichtsbeamten“ zu konsultieren und die erforderliche fachliche Kompetenz und die notwendigen finanziellen Mittel für die Erarbeitung z. B. eines Leitfadens bereitzustellen. Um die Kompatibilität des AMS mit anderen Managementsystemen zu gewährleisten, ist die Kooperation mit denjenigen Gremien sicherzustellen, die mit Qualitäts-, Umwelt- und Generic Managementsystemen befaßt sind.

## 8 Literaturverzeichnis

- [1] Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR):  
UNE 81900: Prevention of occupational risks – General rules for implementation of an occupational safety and health management system  
UNE 81901: Prevention of occupational risks – General rules for assessment of occupational safety and health management system, Audit process  
UNE 81902: Prevention of occupational risks – Vocabulary, Madrid (1996)
- [2] Ashton, D.: Regulations and Standards: Applying Quality Principles to Health and Safety Management, Manuskript für die BAU-Tagung in Dortmund (1995) (abgedruckt als Anhang I)
- [3] British Standards Institution (BSI): BS 8800: Guide to Occupational Health & Management Systems, London (1996) (abgedruckt als Anhang II)
- [4] DIN ISO 8402: Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung – Begriffe, Beuth Verlag, Berlin (1992)
- [5] DIN EN ISO 9001: Qualitätsmanagementsysteme – Modell zur Qualitätssicherung/QM-Darlegung in Design, Entwicklung, Produktion, Montage und Wartung, Beuth Verlag, Berlin (1994)
- [6] DIN EN ISO 14001: Umweltmanagementsysteme – Spezifikationen mit Anleitung zur Anwendung, Beuth Verlag, Berlin (1996)
- [7] DIN V 33921: Umweltmanagementsysteme – Anforderungen für die Entwicklung, Einführung und Aufrechterhaltung, Beuth Verlag Berlin (1995)
- [8] Erstkommentierung des Unfallversicherungs-Einordnungsgesetzes [UVEG], Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG), Sankt Augustin, Bundesverband der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand (BAGUV), München, Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften (BLB), Kassel (1996)
- [9] Gemeinsamer Standpunkt des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, der obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner sowie des DIN Deutsches Institut für Normung e.V. zur Normung im Bereich der auf Artikel 118a des EWG-Vertrages gestützten Richtlinien, BABl. Nr. 1/1993, S. 37–39, s. auch [13]
- [10] Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutzrichtlinien vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1246
- [11] Homburg, Ch.: Total Quality Management – Die Zertifizierung ist nur ein erster Schritt, Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung, Otto-Beisheim-Hochschule, Vallendar
- [12] KAN-Bericht: Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen?, in: Die Berufsgenossenschaft, Heft 12/1996, S. 805–827
- [13] KAN-Bericht 5: Europäische Normung im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes, Hg.: Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit in Europa e.V., Sankt Augustin (1996)

## 8 Literaturverzeichnis

- [14] Krause/Zander: Arbeitssicherheit, Handbuch für Unternehmensleitung, Betriebsrat und Führungskräfte, Loseblattsammlung, Haufe Verlag, Freiburg (1972)
- [15] National Standards Authority of Ireland (NSAI): Draft Standard for Code of Practice for an Occupational Health and Safety (OH and S) Management System, Dublin (1997)
- [16] Norwegian Technology Standards Institution (NTS): Proposal for Norwegian Standard: Occupational Health and Safety Management System – General Management Principles, Oslo (1995)
- [17] Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG), ABLEG, 1989, Nr. L 183/1–8
- [18] Standards Association of Australia (SAA): SAA HB53–1994: Handbook – A management system for occupational health, safety and rehabilitation in the construction industry (1994)
- [19] Standards Australia/Standards New Zealand: Project No SF/001–0020C: Draft Australia/New Zealand Standard, Occupational Health & Safety Management Systems – General guidelines on principles, systems and supporting techniques (1996)
- [20] Waldeck, D.: Arbeitsschutz als Führungs- und Organisationsaufgabe, in: Die Berufsgenossenschaft, Heft 5/1997, S. 240–244

von David Ashton, Health and Safety  
Executive, Vereinigtes Königreich

## 1 Einleitung

Dieses Papier befaßt sich mit der Bedeutung, die Qualitätsverfahren für den Arbeitsschutz haben, und zwar aus Sicht einer regelsetzenden Behörde. „Health and Safety Executive (HSE)“ ist ein Regierungsorgan und in zahlreichen Industriezweigen in Großbritannien, so z. B. im verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe, im Gesundheits- und Erziehungswesen, im Bergbau, in den Bereichen „Kernenergie“ und „Offshore-Gewinnung von Öl und Gas“, für den Erlaß von Vorschriften zuständig. Ich möchte kurz einige Überlegungen zu der Frage anstellen, was wir unter dem Wort „Qualität“ verstehen, um daraus einige Schlußfolgerungen für die Anwendung von Qualitätsprinzipien auf den Arbeitsschutz zu ziehen und die gesetzliche Grundlage für einen qualitätsbezogenen Ansatz im Bereich des Arbeitsschutzmanagements zu untersuchen.

## 2 Die Bedeutung des Begriffs „Qualität“

Begriffe wie „Qualität“ oder „Umfassendes Qualitätsmanagement (Total Quality Management)“ sind in nationalen und internationalen Normen (z. B. von ISO) festgelegt und werden vollumfänglich verstanden. Es gibt heute eine Reihe von renommierten Qualitätsauszeichnungssystemen. In Großbritannien und zweifelsohne auch andernorts sind heute außerdem auch effektive Strukturen vorhanden, mit denen die wichtigsten Verfahren eines Unternehmens durch Vergleich und Messung mit denen leistungsstärkerer Unternehmen „bewertet“ werden können. Der Begriff „Qualität“ kann jedoch auch sehr viel weniger formell verwendet werden. Viele der Prinzipien, die sich hinter den Begriffen „Qualitätsnormen“, „Umfassendes Qualitätsmanagement“ usw. verbergen, stellen ganz einfach die grundlegenden Elemente eines guten, sich mit allen Geschäftsaspekten befassenden Managements dar. Zu den Prinzipien, die von einer Organisation als der Gesamtqualität zugrundeliegende Prinzipien bezeichnet werden, gehören zum Beispiel die acht folgenden:

□ Handle richtig.

---

1) Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle.

2) Über die Anwendung von „Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements“ berichtete Herr Ashton (HSE) im Rahmen einer internationalen Tagung zum Thema Qualitätsmanagement und Arbeitsschutz, die im September 1995 bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz in Dortmund stattfand. Dieser Vortrag stand stellvertretend für die Position Großbritanniens zur Frage der Normung von Arbeitsschutzmanagementsystemen.

# Anhang I

## Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements

- Handle gleich zu Anfang richtig.
- Führe Messungen durch, um erfolgreich zu sein.
- Ziel ist die ständige Verbesserung.
- Das Management muß die Leitung übernehmen.
- Schulungen sind unbedingt erforderlich.
- Strebe eine effektivere Kommunikation an.
- Erkenne, wo die Beteiligung der Mitarbeiter erfolgreich ist.

Ich bin der Ansicht, daß man sechs dieser acht Prinzipien schwerlich in Zweifel ziehen kann. Ich wäre besorgt, wenn ich von einem Unternehmen erfahren würde, in dem man nicht der Ansicht ist, daß zum Beispiel das Management die Leitung übernehmen muß oder Schulungen unbedingt erforderlich sind. Die beiden Prinzipien, die für mich weniger selbstverständlich sind, sind diejenigen, die sich mit der Erfolgsmessung und der ständigen Verbesserung befassen. In dem einen Fall handelt es sich um ein spezielles Verfahren, in dem anderen Fall um eine besondere Philosophie – davon existieren noch andere. In diesen beiden Fällen geht die „Qualität“ über die grundlegende, gute Managementpraxis hinaus. Als Regelssetzer für den Bereich des Arbeitsschutzes könnte ich eindeutige Parallelen zwischen den anderen sechs Prinzipien und den Gesetzen ziehen, die von mir durchgesetzt werden. Ich müßte jedoch sorgfältig darüber nach-

denken, ob ich auf diesen beiden Prinzipien bestehen könnte oder sollte. Mein Wunsch ist es, Unternehmen darin zu bestärken, das Fachwissen, das sie im Qualitätsmanagement besitzen, auf den Arbeitsschutz anzuwenden und dabei „Fallen“ zu vermeiden.

### **3 Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzes aus Sicht eines Regelssetzers**

Insgesamt betrachtet sind die oben aufgelisteten Prinzipien eine Bestätigung dafür, daß es sich bei der Qualität um eine Kernfrage für das Management handelt. Dasselbe gilt auch für den Arbeitsschutz. Deming schrieb, als er Juran zitierte: „In der ganzen Welt geht man davon aus, daß es in der Produktion oder im Dienstleistungsbereich keine Probleme geben würde, wenn nur unsere Arbeiter ihre Arbeit so verrichten würden, wie man es ihnen beigebracht hat. Wunschträume. Die Arbeiter werden durch das System behindert, und das System gehört zum Management.“

Die von HSE durchgeführten Arbeiten haben gezeigt, daß 83 % der Unfälle von Wartungspersonal durch „angemessen durchführbare“ Vorsichtsmaßnahmen hätten vermieden werden können. In fast 70 % aller Fälle hätte positives Handeln auf Managementebene Leben retten können.

(Die Worte „sofern angemessen durchführbar“ werden in den britischen Gesetzen verwendet, um die gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten im Bereich des Arbeitsschutzes in Relation zu den Kosten und Risiken zu setzen, d.h. letztendlich Proportionalität zu gewährleisten. Wie in anderen Ländern und in Anbetracht der Tatsache, daß Arbeitgeber sehr viel besser als Arbeitnehmer in der Lage sind, Unfälle zu vermeiden, werden die meisten dieser Pflichten auf die Arbeitgeber übertragen.)

Im Normalfall sehen sich Unternehmen, die erste Schritte im Bereich der Qualitätssicherung unternehmen, dazu gezwungen, zunächst eine Absichtserklärung über das, was sie erreichen möchten, auszuformulieren. Dies erfolgt häufig in Form einer Darlegung der Aufgaben, wie zum Beispiel: „Unser Ziel ist es, die vereinbarten Kundenanforderungen mit möglichst geringem Kostenaufwand und durch Nutzung des gesamten Mitarbeiterpotentials zu erfüllen.“ Eine Entsprechung hierzu bildet die schriftliche Arbeitsschutzstrategieerklärung eines Unternehmens, zu deren Abgabe in Großbritannien Unternehmen mit fünf oder mehr Mitarbeitern seit Verabschiedung des „Arbeitsschutzgesetzes 1974“ (1974 Health and Safety at Work Act) per Gesetz verpflichtet sind. Diese Erklärung sollte Angaben zur Organisation sowie zu den vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen enthalten; anders ausgedrückt sollte sie die Managementverfahren für eine „gleich zu

Anfang angemessene“ Arbeitsschutzleistung erläutern.

Genaugenommen handelt es sich bei den Strategieerklärungen viel zu häufig um fiktive Beschreibungen eines Zustands, der von den Managern gewünscht wird. Die tatsächlichen Praktiken und Normen am Arbeitsplatz werden nicht erläutert. In diesem Punkt ähneln sie einem Teil der Dokumentationen, die erstellt werden, um die Forderungen nach einer Anerkennung von Qualitätsmanagementsystemen zu untermauern. Unterscheiden sich Beschreibung und Realität hauptsächlich deshalb voneinander, weil die Dokumente nur aufgrund des äußeren Drucks durch Regelsetzer oder qualitätsbewußte Kunden erstellt werden, und nicht aufgrund der Tatsache, daß die obere Führungsebene eine Notwendigkeit darin sieht? Wenn die Leitung durch das Management fehlt, wird das Qualitäts- oder Arbeitsschutzmanagement meiner Meinung nach mit Bürokratie gleichgesetzt, und die Dokumentation wird in diesem Fall als Selbstzweck betrachtet und nicht als ein Mittel, mit dessen Hilfe bessere Normen erreicht werden sollen.

Die „Bürokratie des Arbeitsschutzes“ ist ein bedeutendes Problem für den Regelsetzer. Bei der Diskussion und Umsetzung der Rahmenrichtlinie ging es uns vorrangig darum, durch Dokumentations- und Verwaltungssysteme zu einem richtigen Verhalten besonders der älteren Vertreter der Führungsebene zu gelangen und überzeugte

# Anhang I

## Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements

Personen weiter zu bestärken. Risikobeurteilungen sollen daher keine umfassenden Analysen aller Aspekte eines jeden Arbeitsprozesses sein. Sie sollen keine Arbeitsplatz- oder Aufgabenanalysen darstellen, sondern müssen lediglich „ausreichend und geeignet“ sein, um den Arbeitsschutz zu gewährleisten. Der Arbeitgeber muß lediglich die wesentlichen Ergebnisse schriftlich festhalten und zu jeder Gruppe von Mitarbeitern, die einem besonders hohen Risiko ausgesetzt ist, Aufzeichnungen führen. Arbeitgeber mit weniger als fünf Mitarbeitern sind jedoch von dieser letztgenannten Anforderung befreit, da das „Management“ in solch kleinen Firmen meist eine sehr persönliche, direkte und unmittelbare Tätigkeit ist. Dritte, gleichgültig ob es sich um Regelsetzer im Bereich des Arbeitsschutzes oder um qualitätsbewußte Kunden handelt, dürfen nicht vergessen, daß schriftliche Aufzeichnungen sowie eine formalisierte Verwaltung in erster Linie den Geschäftserfordernissen einer Organisation dienen und die Geschäftsabläufe nicht bestimmen sollen. Die Erfüllung einer Norm gegenüber Außenstehenden zu belegen, ist zwar eine wichtige, aber dennoch zweit-rangige Funktion.

Im HSE bemühen wir uns sehr darum, das Thema Risikobeurteilung möglichst einfach zu gestalten, zum Beispiel durch die Veröffentlichung von nicht-technischen praktischen Leitfäden [1] und indem wir betonen, daß die Risikobeurteilung keinen

Selbstzweck erfüllt. Es handelt sich hierbei lediglich um ein frühes Stadium des Risikomanagements, in dessen Verlauf Qualitätsprinzipien am nutzbringendsten eingesetzt werden können. (Selbstverständlich werden im Bereich der mit hohen Risiken verbundenen Industrien, zu denen zum Beispiel die Atomenergiegewinnung gehört, formalisierte und strukturierte Verfahren zur Risikobeurteilung eingesetzt, und es kann dort auf spezielle Leitfäden zurückgegriffen werden.)

Die Qualitätsprinzipien „Handle richtig“ und „Handle gleich zu Anfang richtig“ haben ebenso für ein gutes, modernes Arbeitsschutzmanagement ihre Gültigkeit. In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt jedoch anders. Bis Anfang der 70er Jahre war die britische Gesetzgebung weitestgehend „reaktiv“, denn erst nach der Feststellung eines Problems wurde nach lediglich spezifischen Lösungen gesucht. In dieser Hinsicht ähnelte sie den frühen Qualitätsansätzen, denn dort lag der Schwerpunkt in der Feststellung von Mängeln nach Abschluß der Produktion. Statt Präventionsmaßnahmen in die Gesetze aufzunehmen, konzentrierte man sich im wesentlichen darauf, Fehler zu beheben. Dennoch sollte erwähnt werden, daß dies ein beachtenswerter Ansatz ist, denn man sollte aus der Erfahrung lernen und entsprechend handeln – dies sollte jedoch nicht die einzige Methode sein. Man muß sich ebenso eingehend mit den Verfahren befassen, die

dem Arbeitsschutzmanagement im allgemeinen dienen. Für die Unternehmen bedeutete dies, daß sie sich nicht mehr auf Sicherheitsbeauftragte verlassen durften, die Fehlersuche betrieben, sondern daß sie die Vertreter des Linienmanagements für die Einhaltung der Normen in ihren Bereichen verantwortlich machen mußten.

Grundlage des Qualitätsmanagements ist die Vorstellung, daß durch die einzelnen Managementtätigkeiten vollständige, selbstregelnde und in der Tat selbstheilende Systeme geschaffen werden, zum Beispiel „Planen – Ausführen – Prüfen – Handeln“ (PDCA-Prinzip). Das Arbeitsschutzgesetz von 1974 kann als ein Versuch betrachtet werden, sich von dem bereits erwähnten Prinzip der Mängelbeseitigung loszusagen und sich statt dessen mit der Errichtung von Managementsystemen zu befassen, die sich an Qualitätsgrundsätzen orientieren. Sofern angemessen durchführbar, verlangt dieses Gesetz unter anderem:

- eine Strategieerklärung, in der die Organisation sowie die Maßnahmen zur Verwirklichung ihrer Ziele ausführlich dargelegt werden,
- Rücksprache mit den Arbeitnehmervertretern,
- sichere Werke bzw. Anlagen und Arbeitssysteme,
- sichere Handhabung usw. der Waren und Stoffe,
- sichere Arbeitsplätze und Arbeitsumwelt.

Zwanzig Jahre später sieht dies nach einem aufgeklärten, jedoch unvollständigen Versuch aus, einen qualitätsbezogenen Ansatz für den Arbeitsschutz zu finden. Seit dieser Zeit hat unsere Auffassung über effektive Formen der Organisation und Maßnahmen deutlichere Züge angenommen. HSE veröffentlichte seine Ansichten zu diesem Thema 1991 in einer Broschüre, die als Leitfaden dienen soll: Successful Health and Safety Management [2]. Qualitätsprinzipien bilden die feste Grundlage dieses Dokuments. Die darin enthaltenen Empfehlungen basieren auf den Erfahrungen gut funktionierender Unternehmen. Es wird empfohlen, daß Organisationen

- ihre Strategie festlegen,
- Strukturen schaffen, um insbesondere die Kompetenz, Kontrolle, Kooperation und Kommunikation der Mitarbeiter zu fördern,
- Normen planen und festlegen,
- Leistung messen,
- anhand von Audits und Prüfungen aus Erfahrungen lernen.

Seit 1991 hat sich dieses Dokument sehr gut verkauft und fand großen Anklang. Im Jahr 1996 werden wir uns nochmals damit befassen, um zu überprüfen, ob es mit den von uns ausgearbeiteten Vorschriften zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie (Management of Health and Safety at Work Regulations 1992) übereinstimmt. Wir gehen

# Anhang I

## Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements

nicht davon aus, daß einschneidende Änderungen vorgenommen werden müssen, denn die Richtlinie selbst basiert ganz eindeutig auf denselben Qualitätsprinzipien, da wir zum Beispiel (in unserer Umsetzung) „die effektive Planung, Organisation, Kontrolle, Überwachung und Prüfung der Präventionsmaßnahmen“ forderten.

In den Bereich des Arbeitsschutzes werden also schrittweise Qualitätsverfahren aufgenommen. Dies ist auch im Hinblick auf das Umweltmanagement der Fall. Viele Unternehmen bemühen sich um ein gemeinsames Management all dieser Aspekte. Aus einigen Bereichen der chemischen Industrie haben wir zum Beispiel die Aufforderung erhalten, wahrhaft integrierte Managementnormen zu erstellen. In Verbindung mit diesen Forderungen stehen Forderungen nach einer Zertifizierung von Managementsystemen. Zu den praktischen Vorteilen gehören ein fairer Wettbewerb sowie eine bequeme Möglichkeit, den Kunden eine Garantie zu bieten. Zu den Schwierigkeiten, die sich bei der Zertifizierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen ergeben könnten, gehören die Tatsache, daß ein echter Konsens zu der Frage, wie die vereinbarten Prinzipien in unterschiedlichen Bereichen Anwendung finden sollen, nicht vorhanden ist, sowie die Besorgnis darüber, daß für jene widerwillig Teilnehmenden, die zwar dem Buchstaben, jedoch nicht dem Sinne nach

Folge leisten, unnötige Bürokratie und zusätzliche Belastungen entstehen – ein Punkt, den ich bereits angesprochen habe.

Selbst wenn sich die Zertifizierung nicht vollständig durchsetzt, hat die bisher erreichte Konvergenz für die Regelsetzer Konsequenzen. Durch den Einsatz von Modellen, die in den vorangegangenen Abschnitten erwähnt wurden, muß man sich bei Prüfungen stärker als bisher auf die Art und Weise konzentrieren, in der die Angelegenheiten eines Unternehmens verwaltet werden, und weniger als in der Vergangenheit auf die Kontrolle der tatsächlich am Arbeitsplatz vorhandenen Vorsichtsmaßnahmen. Im Rahmen des HSE führen wir zum Beispiel gerade Auditverfahren für das Management von Anlagen ein, die mit bedeutenden Risiken verbunden sind. Dabei spielen die Befragung der Mitarbeiter und die Durchsicht der Unterlagen des Unternehmens eine größere Rolle als bisher. Zwar erfordern diese Verfahren von den Prüfern zunächst einen größeren Aufwand, jedoch sind wir der Meinung, daß sie über die Managementfähigkeiten einer Organisation besser Aufschluß geben als eine Werkprüfung allein und daher auch zu längerfristigen Erfolgen führen können. Anders ausgedrückt glauben wir, daß die Auditierung einen stärkeren Impuls zur Selbstregelung gibt – d. h. zu einem auf Qualität basierenden Arbeitsschutzmanagement. Selbstverständlich werden die Erkenntnisse eines Audits zum Teil auch anhand von Werksbesichtigungen gewonnen,

genauso wie während der Prüfungen, die in der Vergangenheit durchgeführt wurden, unter anderem auch die Managementfähigkeiten untersucht wurden. Jedoch stehen die Beweisquellen in einem anderen Verhältnis zueinander.

Außerdem könnte die Umsetzung der Audit-ergebnisse andersartige Bemühungen seitens der Unternehmen erforderlich machen. Man wird immaterielle Managementprozesse untersuchen müssen, und einige der erforderlichen Verbesserungen werden nur langfristig möglich sein (und entsprechend langfristigen Nutzen bringen). Die Annahme, Audits seien teuer, ist jedoch falsch – die Notwendigkeit, Maschinen und Anlagen nach ihrer Installation zu verändern, ist einer der teuersten Wege überhaupt, wengleich es sich hier um eine Alternative handelt, die von Vertretern der Führungsebene häufig für naheliegend und einfach gehalten wird.

Aufgrund der Anstrengungen, die mit der Durchführung von Änderungen im Management verbunden sind, muß sich jeder Regelschreiber die Frage stellen, wie die Unternehmen, die solche Änderungen anstreben, am besten unterstützt werden können. Wir verwenden Bewertungssysteme, mit deren Hilfe wir für Normen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfüllt werden, „Punkte“ vergeben. Diese Systeme sind hilfreich, wenn wir feststellen wollen, wie oft wir mit einem Unternehmen in Kontakt treten und welche Ergebnisse wir anstreben. Selbst ohne for-

melle Vereinbarungen über eine Zertifizierung sind wir daher in der Lage, das Ausmaß der Selbstregulierung innerhalb eines Unternehmens und die Fortschritte bei der Errichtung echter qualitätsbezogener Managementsysteme zu erkennen.

Zu Beginn dieses Beitrags habe ich acht Prinzipien aufgelistet, die der Umfassenden Qualität (Total Quality) zugrunde liegen. Ich habe mich dahingehend geäußert, daß sechs dieser Prinzipien selbstverständlich seien, zwei jedoch sorgfältig überdacht werden müßten, nämlich die beiden, die Leistungsmessung und ständige Verbesserung zum Inhalt haben. Das erste dieser Prinzipien macht deutlich, daß wir die Qualitätsprinzipien nicht ohne weiteres unverändert auf den Arbeitsschutz übertragen können. Wir können in einer Qualitätsnorm nicht einfach das Wort „Qualität“ durchweg durch den Begriff „Arbeitsschutz“ ersetzen. Ein Grund hierfür ist die Tatsache, daß zwar der Schwerpunkt in beiden Fällen auf den Produktionsprozessen liegt, die angestrebten Ziele sich jedoch voneinander unterscheiden. Das mit der Qualität verbundene Ziel sind zufriedenstellende Produkte oder Dienstleistungen. Unser Ziel hingegen besteht in der Bekämpfung von Unfällen, Krankheiten und durch Zwischenfälle verursachte finanzielle Verluste. Definitionsgemäß ist ein positives Ergebnis einfacher zu messen als ein negatives. Statistische Verfahren dienen lediglich als Orientierung zur Unterstützung des Mana-

# Anhang I

## Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements

gemenntverständnis, sie sind kein Ersatz für ein korrektes Urteil.

Besonders schwierig ist eine Vorhersagemessung jener Ereignisse mit schwerwiegenden Folgen, jedoch geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, die im Bereich der mit hohen Risiken verbundenen Industrie so gefürchtet sind. Wir befürworten die Entwicklung wirksamer Maßnahmen, mit denen die eingesetzten Mittel, zum Beispiel die Fähigkeiten, die sich die Mitarbeiter aneignen konnten, oder die Systeme zur Überwachung der Unternehmer bzw. jene, die die Befolgung der Verfahren sicherstellen sollen, gemessen werden können. Natürlich ist es ebenfalls wichtig, Unfälle usw. nachträglich aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen können zur Feststellung von Schwächen sehr nützlich sein, falls sie mit einer Analyse der tieferliegenden Ursachen verbunden sind und zusätzlich Informationen über gefährliche Vorfälle gesammelt werden, in denen Unfälle vermieden werden konnten („Beinaheunfälle“). In letzter Zeit wurden vermehrt Anleitungen zur Leistungsmessung nachgefragt; diese ist eindeutig erheblich schlechter entwickelt als die im Bereich der Qualitätssicherung. Zur Zeit erstellen wir Leitfäden zu diesem Thema.

Ich habe bereits die Frage gestellt, ob ich als Regelsetzer darauf bestehen kann, daß Unternehmen ihre Arbeitsschutzleistung messen. Möglicherweise hängt dies davon ab, wie man das Wort „Messung“ definiert. Laut Wörterbuch handelt es sich um

den „Vergleich mit einer Norm“. Man könnte behaupten, daß ein Großteil der Überwachungen, die wir täglich von Aufsichtspersonal und Managern erwarten, dieser Definition entspricht – in diesem Fall handelt es sich bei der „Messung“ um eine gesetzliche Anforderung. Jedoch würde ich nur zögernd darauf bestehen, daß Unternehmen zum Beispiel die Haltung ihres Personals gegenüber dem Arbeitsschutz oder die Bedeutung und Effektivität von Sicherheitsausschußsitzungen messen sollten. Hier handelt es sich um ein Thema, zu dem meiner Meinung nach weitere Untersuchungen und Diskussionen erforderlich sind. In der von mir geleiteten Abteilung werden derzeit Verfahren entwickelt, mit denen Verhaltensweisen gemessen und ihre praktische Bedeutung beurteilt werden soll.

Kann ein Regelsetzer ständige Verbesserung fordern? Befürworter vergleichen es mit dem Fahrradfahren – wenn man versucht, stehen zu bleiben, fällt man herunter. Andere argumentieren, daß das Gesetz herangezogen werden sollte, um allgemeingültige Mindestnormen festzulegen, und daß im Einzelfall persönlich entschieden werden sollte, ob man mehr leisten möchte als die Erfüllung dieser Mindestnormen. Wie ich bereits zuvor erwähnte, besteht unsere Schwierigkeit darin, daß die modernen gesetzlichen Anforderungen nicht dazu gedacht sind, spezifisch technische Probleme zu lösen. Eindeutige, feststehende gesetzliche Mindestanforderungen sind

daher nicht vorhanden. Eine der Grundlagen, auf denen unser Gesetz basiert, lautet sogar, daß Unternehmen die Maßnahmen ergreifen müssen, die „angemessen durchführbar“ sind. Dies soll eine Weiterentwicklung ermöglichen, zum Beispiel als Antwort auf technische Verbesserungen. Somit werden gesetzlich festgelegte, gleichbleibende Mindestziele bewußt vermieden.

Wir befassen uns mit dem, was die Prüfer erwarten und akzeptieren sollten, wenn sie einzelne Aspekte des Arbeitsschutzmanagementprozesses auditieren. Es ist jedoch schwierig und möglicherweise gar nicht wünschenswert, unflexible Werte zu bestimmen, da diese in vielen Fällen nicht anwendbar wären. Die Lösung muß in einer variablen Zusammensetzung aus gesetzlichen Anforderungen, die in diesem Fall Details enthalten, aus internationalen und nationalen Normen, einer allgemein anerkannten, gebräuchlichen und bewährten Praxis, organisationsinternen Normen und Regeln sowie dem persönlichen Urteil des Regelsetzers bestehen.

Ich erwähnte die Besorgnis über den „Sicherheitsbürokratismus“. Diese spiegelt die Besorgnis über die Kosten wider, die mit guter Qualität verbunden sind. Dennoch gibt es eindeutige Beweise, die zeigen, daß gute Arbeitsschutznormen wirtschaftlich gerechtfertigt sind. Von HSE durchgeführte Fallstudien [3] haben Aufschluß über die durch Zwischenfälle im

Bereich des Arbeitsschutzes entstandenen Verluste gegeben, die sich

- für eine Organisation (ein Transportunternehmen) auf 37 % ihres Jahresprofits,
- für eine andere auf eine Summe in Höhe von 8,5 % des (Bau-) Angebotspreises,
- und für eine dritte (ein Krankenhaus) auf 5 % der laufenden Kosten belaufen.

Weitere Untersuchungen [4] haben gezeigt, daß sich die durch Arbeitsunfälle mit Personenschäden und arbeitsbedingte Gesundheitsstörungen für die Arbeitgeber entstehenden Kosten auf etwa 1,5 Mrd. £ [etwa 4,2 Mrd. DM] pro Jahr belaufen (ausgehend vom Preisniveau von 1990) und daß insgesamt, eingeschlossen gefährliche Vorkommnisse, die zu Verlusten, jedoch nicht zu Unfällen führen, für die Arbeitgeber Gesamtkosten in Höhe von 4 bis 9 Mrd. £ [11 bis 25 Mrd. DM] pro Jahr entstehen. Es versteht sich von selbst, daß einige dieser enormen Verluste abgebaut werden könnten. Wir führen weitere Untersuchungen über die wesentlichen, zu dieser Situation beitragenden Ursachen durch, so daß wir feststellen können, welche der zu ergreifenden Maßnahmen für die Unternehmen am kosteneffektivsten sind. Somit haben eigens für den Bereich des Arbeitsschutzes erstellte Normen, genauso wie gute Qualität, einen wirtschaftlichen Grund. Im Gegensatz zur Qualitätssicherung gibt es für den Arbeitsschutz außerdem starke

# Anhang I

## Vorschriften und Normen: Die Anwendung von Qualitätsprinzipien im Bereich des Arbeitsschutzmanagements

moralische und ethische Gründe, und es ist wichtig, daß der Regelsetzer sich für diese beiden Aspekte einsetzt.

### 4 **Schlußfolgerung**

In dem vorliegenden Beitrag habe ich die Anwendung von Qualitätsverfahren im Arbeitsschutzmanagement aus Sicht eines Regelsetzers untersucht. Der Begriff „Qualität“ hat zwar formelle Bedeutungen, steht aber auch für eine Reihe von Elementen, die für jeden guten Manager selbstverständlich sein sollten. Sowohl die Qualität als auch der Arbeitsschutz sind Kernpunkte, mit denen sich das Management befassen muß, und sie basieren auf selbstregelnden Systemen, um ihre Effektivität zu gewährleisten. Die Prinzipien des einen haben Relevanz für den anderen, obwohl sie nicht einfach unverändert gegeneinander ausgetauscht werden können. Es besteht die Gefahr, daß im Bereich der Sicherheit nutzlose Bürokratie geschaffen wird. Die Kosten, die durch unzureichende Sicherheit verursacht werden, überwiegen bei weitem diejenigen, die durch vernünftige Maßnahmen zur Erfüllung guter Normen entstehen. Im Laufe der letzten zwanzig Jahre hat man sich in der Arbeitsschutzgesetzgebung von spezifisch technischen Problemen abgewandt. Heute befassen sich die Arbeitsschutzgesetze in einem immer größeren Umfang mit allgemeinen Begriffen, um die Errichtung stabiler Managementsysteme zu fördern, mit denen der

gesamte Risikobereich eines Unternehmens behandelt werden kann. Dafür wurden schrittweise Qualitätsprinzipien in die Gesetze aufgenommen. Prüfungen werden zunehmend mit Hilfe von Auditverfahren durchgeführt. Die Themen „Zertifizierung“, „Leistungsmessung“ und „ständige Verbesserung“ erfordern weitergehende Überlegungen. Es gibt jedoch eindeutige wirtschaftliche und ethische Gründe, für das Arbeitsschutzmanagement einen auf Qualität basierenden Ansatz zu wählen.

### 5 **Literaturverzeichnis**

- [1] Essentials of health and safety at work  
ISBN 0 7176 0716 X  
*(Die wesentlichen Punkte des Arbeitsschutzes)*  
Five steps to risk assessment  
IND(G)163(L)  
*(Fünf Schritte zur Risikobeurteilung)*
- [2] Successful health and safety management; HS(G)65  
*(Erfolgreiches Arbeitsschutzmanagement)*
- [3] The costs of accidents at work  
ISBN 0 7176 0439 X  
*(Die Kosten von Arbeitsunfällen)*
- [4] The costs to the British economy of work accidents and work-related ill health; ISBN 0 7176 0666 X  
*(Arbeitsunfälle und berufsbedingte Gesundheitsstörungen – die Kosten für die britische Wirtschaft)*

## **Leitfaden zur Errichtung von Arbeitsschutz- managementsystemen**

Der Volltext dieser Norm kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht auf dieser CD-ROM veröffentlicht werden.

Bei weiteren Nachfragen:

Herr Uwe Gawel, KAN Geschäftsstelle, Telefon: (0 22 41) 2 31-34 52

---

1) Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle.

# Anhang III<sup>1)</sup>

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

HSE  
Health & Safety  
Executive

## **Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management**

Tod  
Schwere Unfälle  
Ernsthafte Erkrankungen

Andere Unfälle oder Erkrankungen  
mit Ausfallzeiten

Unfallbedingte Verluste ...  
Sachschäden  
Betriebsunterbrechungen

---

1) Übersetzung der KAN-Geschäftsstelle

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

*Copyright © Crown 1991  
Anfragen zwecks Vervielfältigung sind  
an HMSO zu richten  
Erstveröffentlichung 1991  
Zweite Auflage 1992*

### HS(G)-Reihe

Diese Reihe soll Leitlinien für die Erfüllung der im Arbeitsschutzgesetz von 1974 und in anderen relevanten Rechtsvorschriften verankerten Pflichten an die Hand geben. Sie bietet Anleitungen für die praktische Anwendung von Gesetzen und Vorschriften, darf jedoch nicht als amtliche Rechtsauslegung betrachtet werden.

Anfragen bezüglich der vorliegenden oder jeder anderen HSE-Veröffentlichung sind an folgende HSE-Informationszentren zu richten:

Broad Lane  
Sheffield S3 7HQ  
Tel: (0742) 892345  
Fax: (0742) 892333

Baynards House  
1 Chepstow Place  
Westbourne Gove  
London W2 4TF  
Tel: 071-221 0870  
Fax: 071-221 9178

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

## Inhalt

	Vorwort . . . . .	205
	Einleitung . . . . .	207
1	Zusammenfassung . . . . .	209
2	Effektive Arbeitsschutzstrategien . . . . .	213
3	Organisation des Arbeitsschutzes . . . . .	229
4	Planung des Arbeitsschutzes . . . . .	259
5	Leistungsmessung . . . . .	285
6	Auditierung und Überprüfung der Leistung . . . . .	299
 <b>Anhänge</b>		
1	Terminologie . . . . .	309
2	Organisation des Arbeitsschutzes – wesentliche Aufgaben der Verantwortlichen für Strategieerstellung, Planung und Umsetzung der Strategie . . . . .	311
3	Mindestziele zur Festlegung von Leistungsstandards . . . . .	313
4	Unfalleintritts- und Unfallhäufigkeitsraten . . . . .	319

### Vorwort

Die vorliegende Veröffentlichung, die von der Beratungsstelle für Unfallverhütung (Accident Prevention Advisory Unit) des HSE verfaßt wurde, beschreibt die wesentlichen Elemente eines erfolgreichen Arbeitsschutzmanagements. Sie ist als Bezugspunkt und Hilfestellung für all jene gedacht, die am Managementsystem beteiligt sind. Dazu gehören leitende Angestellte, Mitarbeiter mit speziellen Verantwortlichkeiten für den Arbeitsschutz und die Führungsspitze einer Organisation. Ebenso eignet sie sich zur Erstellung von Programmen zur Verbesserung der Arbeitsschutzleistung, zur Festlegung des Schulungsbedarfs und zur Auditierung der Leistung.

Viele der hier enthaltenen Hilfestellungen setzen voraus, daß die Grundsätze des Gesamtqualitätsmanagements auf den Bereich des Arbeitsschutzes übertragen werden. Während eine gute Qualität jedoch größtenteils aus geschäftlichen Überlegungen angestrebt wird, ist die Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit der Mitarbeiter darüber hinaus eine moralische Pflicht. Ein gutes Arbeitsschutzmanagement wird von vielen Organisationen, ebenso wie ein gutes Personalmanagement, angestrebt und ist darüber hinaus auch gesetzlich vorgeschrieben.

Darüber hinaus aber entstehen durch ein mangelhaftes Arbeitsschutzmanagement hohe Kosten, denn

- 30 Millionen Arbeitstage gehen jedes Jahr aufgrund von arbeitsbedingten Unfällen und Erkrankungen verloren – dies ist annähernd das Zehnfache der streikbedingten Ausfälle;
- im Laufe der letzten zehn Jahre haben sich die realen Kosten für die Betriebspflichtversicherung um zwei Drittel erhöht, während sich die Forderungen seit 1985 verdoppelt haben;
- die nicht versicherten, durch Unfälle verursachten Verluste einer Organisation sind etwa 6 bis 27mal höher als die Kosten für Versicherungsprämien – in einigen Fällen entscheidet dies über die Frage, ob mit Gewinn oder Verlust gearbeitet wird.

Solche personellen bzw. finanziellen Verluste lassen sich vermeiden, denn die Erfahrungen haben gezeigt, daß tatsächliche, erhebliche Verbesserungen erzielt werden können, wenn die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Leitlinien befolgt werden. Jedes Kapitel enthält Bezugspunkte für die verschiedenen Phasen zur Errichtung eines erfolgreichen Arbeitsschutzmanagementsystems, angefangen bei effektiven, wohlüberlegten Strategien, über Organisation und Planung bis hin zu Verfahren für die Auditierung und Überprüfung der Leistung. HSE-Inspektoren werden diese Veröffentlichung als Leitfaden heranziehen, um zu beurteilen, ob ein Arbeitsschutzmanagementsystem angemessen ist und die gesetz-

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

lichen Anforderungen erfüllt. Auch dem Leser kann sie bei dieser Aufgabe eine Hilfe sein.

Der hier beschriebene Weg ist weder einfach noch schnell. Das Ziel, nämlich ein erfolgreiches Arbeitsschutzmanagement, kann weder über Abkürzungen noch über Seitenwege erreicht werden. Auch dürfen die damit verbundenen Aufgaben nicht auf andere abgewälzt werden. Die Tatsache, daß das aufrichtige, wohlüberlegte Be-

mühen der Führungsspitze den Ausgangspunkt bilden muß, ist die deutlichste Lehre, die aus den praktischen Erfahrungen gezogen wurde. Ich bin fest davon überzeugt, daß ein solches Bemühen nutzbringend und lohnenswert ist.

### **A. J. Linehan**

HM Chief Inspector of Factories and  
Director of Field Operations,  
Health and Safety Executive

## Einleitung

Die vorliegende Veröffentlichung mit dem Titel „Erfolgreiches Arbeitsschutzmanagement“ wurde von der HSE-Beratungsstelle für Unfallverhütung erstellt und dient als praktischer Leitfaden für Direktoren, Führungskräfte und Arbeitsschutzbeauftragte, die entschlossen sind, die Arbeitsschutzleistung ihrer Organisation zu verbessern. HSE-Inspektoren werden die hier enthaltenen Empfehlungen in zunehmendem Maße als Grundlage heranziehen, um die Leistung einer Organisation im Hinblick auf die allgemeinen, im Arbeitsschutzgesetz von 1974 (Health and Safety at Work etc. Act 1974/HSW Act) verankerten Pflichten zu prüfen.

Organisationen, deren Arbeitsschutzmanagement erfolgreich ist, zeichnen sich durch eine Reihe gemeinsamer Merkmale aus. Sie haben ihre Arbeitsschutzrisiken unter Kontrolle und können in ihren Berichten über Unfälle und Erkrankungen eine schrittweise Verbesserung nachweisen. In dieser Veröffentlichung werden die Grundsätze und Arbeitsschutzmanagementverfahren beschrieben, auf denen der Erfolg dieser Organisationen beruht.

Das vorliegende Werk zeigt die anzusprechenden Fragen auf und kann für eine Eigenauditierung und -beurteilung sowie zur Erstellung von Programmen herangezogen werden, die zu einer Verbesserung des Arbeitsschutzes beitragen sollen. Ob-

wohl die hier dargelegten Grundsätze für alle Organisationen Gültigkeit haben, hängen die zu ergreifenden Maßnahmen von der Größe der jeweiligen Organisation, den mit ihren Tätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen verbundenen Gefährdungen und der Angemessenheit ihrer vorhandenen Vorkehrungen ab.

Das erste Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Punkte, zu denen Überlegungen angestellt werden müssen; in den folgenden Kapiteln werden diese Punkte ausführlicher behandelt. Kapitel 2 bis 6 sind jeweils nach demselben Schema aufgebaut, das sich wie folgt darstellt:

- Übersicht über die in dem entsprechenden Kapitel behandelten Themen;
- grundsätzlicher Inhalt des jeweiligen Kapitels, der an den Stellen, die einer Erläuterung wichtiger Grundsätze bedürften, durch Zusatzinformationen in Form von Texteinschüben und graphischen Darstellungen ergänzt wird;
- abschließende Zusammenfassung des Kapitels, in der die wesentlichen Möglichkeiten zur Kontrolle des behandelten Arbeitsschutzmanagementaspekts aufgelistet werden;
- Literaturhinweise.

Insgesamt betrachtet erläutern die Zusammenfassungen der einzelnen Kapitel, wie eine Organisation vorzugehen hat, wenn sie die Erfüllung des Arbeitsschutzgesetzes,

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

Paragraph 2 bis 6, mit Hilfe eines effektiven Arbeitsschutzmanagements anstrebt. Sie zeigen umfassende Wissensbereiche auf, die entsprechend dem persönlichen Managementstil einer Organisation und in Übereinstimmung mit ihren eigenen Managementsystemen ausgebaut werden müssen.

Viele der typischen Merkmale eines effektiven Arbeitsschutzmanagements unterscheiden sich nicht von den bewährten Managementgrundsätzen, für die sich die

Verfechter von Qualität und Unternehmensleistung einsetzen. Und in der Tat erzielen viele geschäftlich erfolgreiche Unternehmen auch im Bereich des Arbeitsschutzes hervorragende Leistungen, weil sie effiziente geschäftliche Fachkenntnisse auf den Arbeitsschutz ebenso anwenden wie auf alle anderen Aspekte ihrer unternehmerischen Tätigkeit. Die allgemeinen Grundsätze eines guten Managements bilden daher eine solide Grundlage für Entscheidungen zur Verbesserung der Arbeitsschutzleistung.

#### 1 Zusammenfassung

Im folgenden werden die Schlüsselemente eines erfolgreichen Arbeitsschutzmanagements vorgestellt. Abbildung 1 (S. 211) zeigt, wie sich diese Elemente gegenseitig beeinflussen.

#### Strategie\*

Organisationen, die mit Erfolg ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, verfügen über Arbeitsschutzstrategien, die dazu beitragen, die Unternehmensleistung zu verbessern, während sie gleichzeitig ihrer Verantwortung gegenüber ihren Mitarbeitern und der Umwelt nachkommen, so daß sie das Gesetz sowohl dem Sinn als auch dem Wort nach erfüllen. Dadurch können sie den Erwartungen der Aktionäre, der Beschäftigten und der Kunden sowie den allgemeinen gesellschaftlichen Erwartungen gerecht werden. Ihre Strategien sind kosteneffektiv und dienen der Erhaltung und Entwicklung der materiellen und personellen Ressourcen<sup>1</sup> sowie dem Abbau finanzieller Verluste und Verbindlichkeiten. Ihre Arbeitsschutzstrategien wirken sich auf alle Aktivitäten und Entscheidungen aus, auch auf jene, die mit der Auswahl von Ressourcen und Informationen, der Gestaltung und

dem Betrieb von Arbeitssystemen, der Gestaltung und Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen und schließlich der Abfallregulierung und -beseitigung in Zusammenhang stehen.

#### Organisation\*

Organisationen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, sind aufgrund ihrer Struktur und Betriebsweise in der Lage, ihre Arbeitsschutzstrategien effektiv in die Praxis umzusetzen. Hilfreich ist dabei die Schaffung einer positiven Arbeitsschutzkultur, durch die eine Beteiligung und Mitwirkung auf allen Ebenen der Organisation gewährleistet ist. Dies wird gefördert, indem alle Mitarbeiter durch eine effektive Kommunikation und die Vermittlung von Fähigkeiten in die Lage versetzt werden, auf verantwortungsbewußte und sachkundige Weise zu den Bemühungen im Bereich des Arbeitsschutzes beizutragen. Um eine Unternehmenskultur zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, die dem Arbeitsschutz förderlich ist, ist die sichtbare und aktive Leitung der Führungsspitze erforderlich. Ziel ist nicht allein die Unfallverhütung, denn die Mitarbeiter sollen zu einer sicheren Arbeitsweise motiviert und befähigt werden. Die

---

1) Anmerkung des Übersetzers: Unter den „personellen Ressourcen“ (im Englischen „human resources“) ist „die Summe der in den potentiell verfügbaren Arbeitskräften einer Volkswirtschaft vorhandenen und ökonomisch verwertbaren Kenntnisse und Fertigkeiten“ zu verstehen (aus: H. Werner u. a.: Glossar zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [engl.]; hg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit; Nürnberg 1994).

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 1

Ideale, Wertvorstellungen und Überzeugungen der Unternehmensleiter werden zum „gemeinsamen Wissen“, an dem alle teilhaben.

#### **Planung\***

Diese erfolgreichen Organisationen setzen ihre Strategie auf geplante und systematische Weise um. Ihr Ziel ist es, die mit den zu verrichtenden Arbeiten, den Produkten und Dienstleistungen verbundenen Risiken\* auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Sie wenden Verfahren zur Risikobeurteilung an, so daß Prioritäten gesetzt werden können, und legen Ziele fest, um Gefährdungen\* zu beseitigen und Risiken zu mindern. Sie erstellen Leistungsstandards als Grundlage für die Messung ihrer Leistung und legen fest, welche speziellen Maßnahmen zur Förderung einer positiven Arbeitsschutzkultur sowie zur Beseitigung und Steuerung von Risiken erforderlich sind. Durch eine sorgfältige Auswahl und Gestaltung der Anlagen, Arbeitsmittel und Verfahren werden Risiken so weit wie möglich beseitigt oder durch materielle Steuerungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß begrenzt. Wenn dies nicht möglich ist, werden Arbeitssysteme und persönliche Schutzausrüstungen zur Risikosteuerung eingesetzt.

#### **Leistungsmessung\***

In Organisationen, deren Arbeitsschutzmanagement erfolgreich ist, wird die Arbeitsschutzleistung anhand von fest-

gelegten Standards gemessen. Dadurch wird ersichtlich, wann und wo Maßnahmen zur Verbesserung der Leistung erforderlich sind. Der Erfolg der Risikosteuerung wird anhand einer vorhergehenden Selbstprüfung unter Zuhilfenahme bestimmter Verfahren beurteilt. Dazu gehört die Überprüfung der „Hardware“ (Arbeitsstätten, Anlagen und Stoffe) ebenso wie die der „Software“ (Mitarbeiter, Verfahren und Systeme), einschließlich der persönlichen Verhaltensweisen. Schwächen in der Steuerung werden mit Hilfe einer nachgehenden Prüfung beurteilt. Diese erfordert eine sorgfältige Untersuchung aller Unfälle und Erkrankungen sowie aller Zwischenfälle\*, die zu Schäden oder Verlusten hätten führen können. Sowohl während der vorhergehenden als auch während der nachgehenden Prüfung soll nicht nur festgestellt werden, welches die unmittelbaren Ursachen für eine unzureichende Leistung sind. Noch wichtiger ist es, die grundlegenden Ursachen und deren Auswirkungen auf Gestaltung und Betrieb des Arbeitsschutzmanagementsystems zu erkennen.

#### **Auditierung\* und Überprüfung\* der Leistung**

Um die Effektivität des Arbeitsschutzmanagements gewährleisten zu können, ist es wichtig, aus allen relevanten Erfahrungen zu lernen und das Gelernte in die Praxis umzusetzen. Dies muß auf systematische Weise geschehen, nämlich indem die

Leistung anhand von Daten, die nicht nur durch einzelne Prüfungen, sondern ebenso durch unabhängige Auditierungen des gesamten Arbeitsschutzmanagementsystems gesammelt wurden, regelmäßig überprüft wird. Auf der Grundlage dieser Leistungsüberprüfungen kann eine Selbstregulierung ermöglicht und die Erfüllung des Arbeitsschutzgesetzes von 1974, Paragraph 2 bis 6, gewährleistet werden. Mit dem Bemühen um eine ständige Verbesserung ist die fortlaufende Entwicklung von Strategien, von Methoden für ihre Umsetzung und von

Verfahren zur Risikosteuerung verbunden. Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, beurteilen ihre Arbeitsschutzleistung, indem sie sich intern auf wesentliche Leistungsindikatoren beziehen und externe Vergleiche mit der Leistung von Konkurrenzunternehmen anstellen. In vielen Fällen wird die Leistung außerdem in die Jahresberichte aufgenommen und dort erläutert.

\* Definitionen siehe Anhang 1.

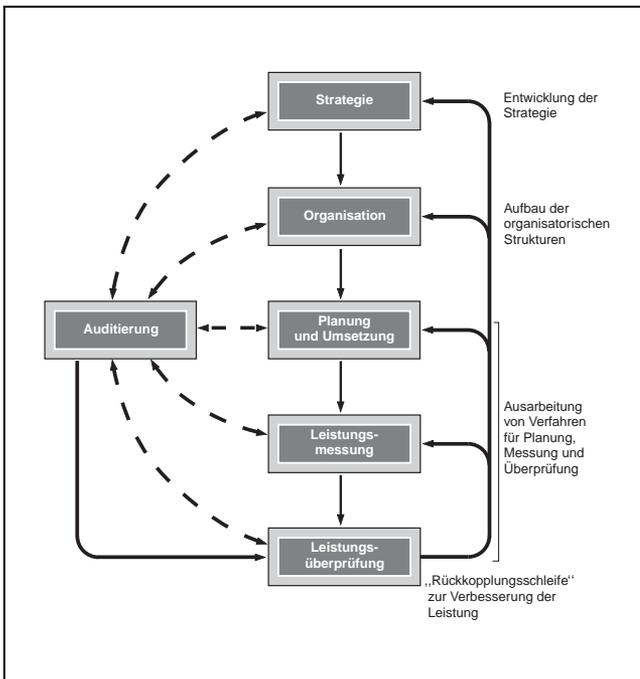
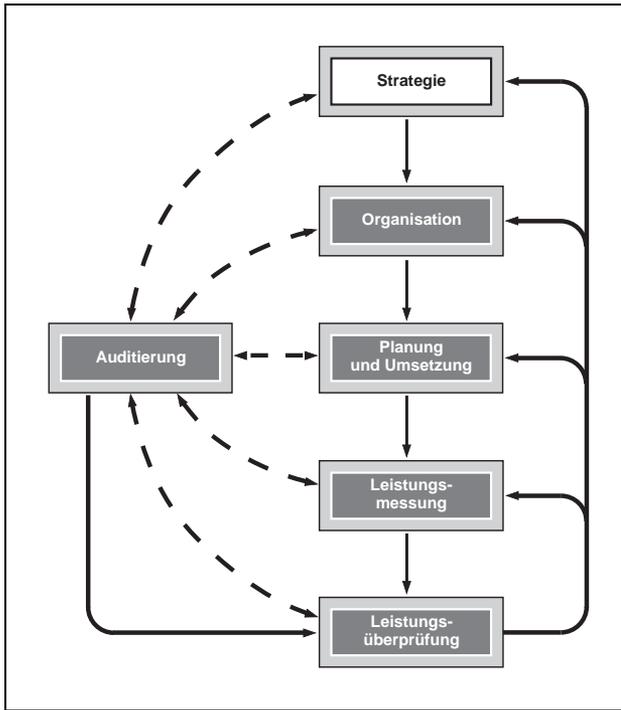


Abbildung 1:  
Schlüsselemente eines  
erfolgreichen  
Arbeitsschutzmanagements

### 2 Effektive Arbeitsschutzstrategien



#### Übersicht

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die typischen Merkmale effektiver Arbeitsschutzstrategien und zeigt, wie diese zur Verbesserung der Unternehmensleistung beitragen können, indem sie

- die Entwicklung der personellen Ressourcen fördern;

- die finanziellen, durch vermeidbare, nicht eingeplante Vorfälle verursachten Verluste auf ein Mindestmaß begrenzen;
- anerkennen, daß Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle nicht allein die Folge eines Fehlverhaltens einzelner Mitarbeiter, sondern auch einer mangelnden Kontrolle durch die Organisationsleitung sind;

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 2

- anerkennen, daß eine dem Arbeitsschutz förderliche Unternehmenskultur geschaffen werden muß, so daß Risiken angemessen gesteuert werden können;
- einen systematischen Ansatz zur Feststellung von Risiken und die Zuteilung von Ressourcen zu deren Steuerung sicherstellen und
- Qualitätsinitiativen fördern, die zu einer ständigen Verbesserung beitragen sollen.

#### **Effektive Arbeitsschutzstrategien**

Die Arbeitsschutzstrategien von Organisationen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, zeichnen sich durch eine Reihe von gemeinsamen Merkmalen aus, in denen sich die Wertvorstellungen und Überzeugungen derjenigen widerspiegeln, die diese Strategien entwerfen und umsetzen. Das vorliegende Kapitel nennt die wesentlichen Merkmale erfolgreicher Strategien. Jeder Abschnitt enthält Äußerungen zur Verdeutlichung der Überzeugungen, die dem jeweiligen Merkmal zugrunde liegen. Diese Äußerungen stehen repräsentativ für die Anschauungen, die von erfolgreichen Organisationen zum Ausdruck gebracht wurden.

#### **Bedeutung der Mitarbeiter für die Organisation**

Eine Arbeit kann sich in positiver oder negativer Weise auf die Gesundheit auswirken. Wenn ein Mitarbeiter einer Gefahr aus-

gesetzt ist (z. B. durch Exposition gegenüber Chemikalien, durch repetitive Arbeiten oder durch das Risiko eines Sturzes), kann seine körperliche und geistige Gesundheit in Mitleidenschaft gezogen werden. In einer gefahrlosen Arbeitsumgebung, in der die Mitarbeiter ihre Arbeit mit Interesse und Einsatz verrichten, erhöht sich die Zufriedenheit und Freude, was zur Verbesserung des Gesundheitszustandes und einem größeren Wohlbefinden führen kann. Dies wird in Abbildung 2 (S. 218) veranschaulicht.

Zugrunde liegende Überzeugung  
*Die Mitarbeiter sind unser größtes Kapital.*

Organisationen mit einem erfolgreichen Arbeitsschutzmanagement tragen diesem Zusammenhang zwischen Risikosteuerung und allgemeinem Gesundheitszustand während der Planung ihrer Aktivitäten Rechnung. Ihre Arbeitsschutzstrategien sind auf andere Managementstrategien im Personalbereich, die das Engagement, die Beteiligung und das Wohlergehen der Mitarbeiter sicherstellen sollen, abgestimmt. Dazu gehören u. a. die Umstrukturierung von Arbeitsplätzen zur Vermeidung von Monotonie und zur Erhöhung der Flexibilität, sowie Initiativen zur Gesundheitsförderung als Motivation für eine gesunde Ernährung und körperliche Bewegung. Einige Organisationen klären ihre Mitarbeiter im Rahmen einer Strategie zur Verhütung von Unfällen außerhalb des Arbeitsplatzes über häusliche Gefahren auf.

## Zusatzinfo 1

### Unfallstudien

Um das Verhältnis von schweren Unfällen zu leichteren Unfällen und anderen gefährlichen Vorfällen festzustellen, wurden verschiedene Studien durchgeführt. Die Ergebnisse aus drei dieser Studien werden hier zusammengefaßt. Die wichtigsten Schlußfolgerungen, die aus diesen Forschungsarbeiten gezogen werden können, lauten wie folgt:

- Obwohl sich die Untersuchungsergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Definitionen und Unfalldaten in den Einzelheiten voneinander unterscheiden, veranschaulicht jede Studie für sich, daß ein Zusammenhang zwischen den verschiedenen Arten von Vorfällen besteht. Durchweg treten Vorfälle, die weniger schwerwiegend sind, häufiger auf als ernstzunehmende Vorfälle.
- Da es häufig eine Frage des Zufalls war, ob gefährliche Vorfälle eine Erkrankung, eine Verletzung oder einen Schaden zur Folge hatten, hätten die „Zwischenfälle ohne Verletzungen“ bzw. die „Beinaheunfälle“ jeweils auch Vorfälle mit schwerwiegenderen Konsequenzen sein können. Jedoch waren nicht mit allen Beinaheunfällen Risiken verbunden, die tödliche oder schwere

Verletzungen hätten hervorrufen können.

- **Alle** Vorfälle (und nicht nur jene, die zu Verletzungen führten) konnten sich aufgrund einer mangelhaften Kontrolle ereignen, so daß die Möglichkeit bestand, aus diesen Erfahrungen zu lernen und bessere Kontrollen einzuführen.
- Effektive Arbeitsschutzstrategien müssen daher eine Untersuchung **aller** gefährlichen Vorfälle sowie der Verhaltensweisen vorsehen, die zu diesen Vorfällen führen, und zwar sowohl als ein Mittel zur Einführung von Kontrollen als auch zur Leistungsmessung.

### Heinrich (1950)

Anhand von Daten, die Heinrich über die Häufigkeit potentieller Unfälle mit Verletzungsfolgen vorlagen, ging er davon aus, daß sich bei 330 Unfällen mit gleichem Hergang und derselben Person folgende Verteilung ergeben würde:

1 schwerer Unfall bzw. Unfall mit Ausfallzeit  
29 leichtere Unfälle  
300 Unfälle ohne Verletzungen  
(*Industrial accident prevention*, 3. Auflage – Heinrich 1950)



# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 2

#### Bird (1969)

F. E. Bird Jr. analysierte 1 753 498 Unfälle, die von 297 kooperierenden Organisationen in den USA gemeldet wurden. Zu diesen Organisationen zählten 21 verschiedene Unternehmensformen, sie beschäftigten 1 750 000 Mitarbeiter, die innerhalb des untersuchten Zeitraums mehr als 3 Milliarden Arbeitsstunden leisteten. F. E. Bird Jr. leitete hieraus folgende Verteilung ab:

1 schwerer Unfall bzw. Unfall mit bleibenden Folgeschäden

10 leichtere Unfälle (alle gemeldeten Unfälle, die nicht als schwer bezeichnet wurden)

30 Unfälle mit Sachschäden (aller Art)

600 Zwischenfälle ohne sichtbare Verletzungen oder Schäden.

(*Practical loss control leadership* –

F. E. Bird Jr. und G. L. Germain

1985.)

#### Tye/Pearson (1974/75)

Basierend auf einer Untersuchung von annähernd 1 000 000 Unfällen in der britischen Wirtschaft leiteten Tye und Pearson folgende Verteilung ab:

1 tödlicher bzw. schwerer Unfall

3 leichtere Unfälle – Ausfallzeit bis zu 3 Tagen

50 Unfälle, die Erste-Hilfe-Maßnahmen erforderten

80 Unfälle mit Sachschäden

400 Zwischenfälle ohne Verletzungen/Sachschäden bzw. „Beinaheunfälle“

(*Management safety manual* – British Safety Council 5-Star Health and Safety Management System.)



Die besten Arbeitsschutzstrategien befassen sich nicht nur (gemäß den Anforderungen der Arbeitsschutzvorschriften) mit der Verhütung von Unfällen und Erkrankungen<sup>1</sup>, sondern auch mit einer konkreten Gesundheitsförderung. Dadurch wird der Überzeu-

gung, daß die Mitarbeiter eine der wichtigsten Ressourcen sind, in der Praxis Ausdruck verliehen. Erfolgreiche Organisationen haben erkannt, daß fortschrittliche Managementstrategien im Personalbereich durch eine schwache Arbeitsschutzstrategie

1) Definition siehe Anhang 1.

außer Kraft gesetzt werden können. Ein Angebot an lohnenderen und zufriedenstellenderen Arbeitsplätzen wird die Mitarbeiter nicht davon überzeugen, daß die Organisationsleitung um ihr Wohlergehen bemüht ist, solange Unfälle und Erkrankungen weiterhin ein Nebenprodukt der Arbeit sind.

Als Endziel wird eine Struktur angestrebt, in der Unfälle und Erkrankungen ausgeschlossen sind und die Arbeit sowohl zum Vorteil des einzelnen als auch zum Nutzen der Organisation als Teil eines ausgefüllten Lebens zum körperlichen und geistigen Wohlbefinden beiträgt. Darin äußert sich nicht nur der Wunsch nach einem auf ethischen Grundsätzen beruhenden, verantwortungsbewußten Handeln, sondern auch die Erkenntnis, daß eine gesunde, begeisterte, fähige und engagierte Belegschaft konkreten Nutzen bringen kann.

Dieser integrierte Ansatz, bei dem die Bedürfnisse der Mitarbeiter und der Wohlstand der Organisation ineinandergreifen, erstreckt sich auch auf organisationsexterne Personen, auf Strategien zur Steuerung von Risiken außerhalb der Arbeitsstätten sowie auf Umweltverschmutzung und Produktsicherheit.

### **Vermeidung von Verlusten – der „Gesamtverlustansatz“**

Die durch Unfälle und Erkrankungen entstehenden Kosten machen nur einen Teil

der unerwünschten Ereignisse aus, die zu unnötigen finanziellen Verlusten führen. Auch unfallbedingte Sachschäden sowie Schäden an Anlagen und Produkten sind mit Kosten verbunden. Ein Überblick über die Bandbreite der Verluste und die möglichen Vorteile einer angemessenen Steuerung dieser Verluste wird im unteren Teil von Abbildung 2 gegeben.

Zugrunde liegende Überzeugung  
***Die Erhaltung personeller und materieller  
Ressourcen ist ein wichtiges Mittel  
zur Kostenminimierung.***

Im Rahmen des Gesamtverlustansatzes werden nicht nur jene Umstände, die tatsächlich zu Erkrankungen oder Verletzungen führen, als Unfälle bezeichnet, sondern auch alle Vorfälle, die Sachschäden, Schäden an Anlagen oder Produkten, Umweltschäden, Produktionsausfälle oder höhere Verbindlichkeiten mit sich bringen. Dem Gesamtverlustansatz liegt die Erforschung von Unfallursachen zugrunde, die in Zusatzinfo 1 zusammengefaßt ist. Die in diesem Bereich angestellten Nachforschungen weisen darauf hin, daß sich über die Vorfälle, die zu Verletzungen oder Sachschäden führen, hinaus weit mehr „Zwischenfälle“ oder Beinaheunfälle ereignen. Eine Untersuchung der Ursachen, die solchen Verlusten zugrunde liegen, kann zu nützlichen Einsichten über die Unzulänglichkeiten in der Risikosteuerung und über Maßnahmen

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 2

führen, durch die Verletzungen oder Verluste in Zukunft vermieden werden können. Wenn zum Beispiel jemand auf einer Öllache ausrutscht, kann er entweder unverletzt bleiben, Kleidung oder Arbeitsmittel beschädigen, sich einen Arm brechen oder einen Schädelbruch davontragen und sterben. Eine effektive Prävention und Verluststeuerung müssen den Schwerpunkt statt auf die Unfallfolgen auf die **Ursachen** des Unfalls legen, denn die Folgen eines Unfalls hängen oft vom Zufall ab und können kaum beeinflußt werden.

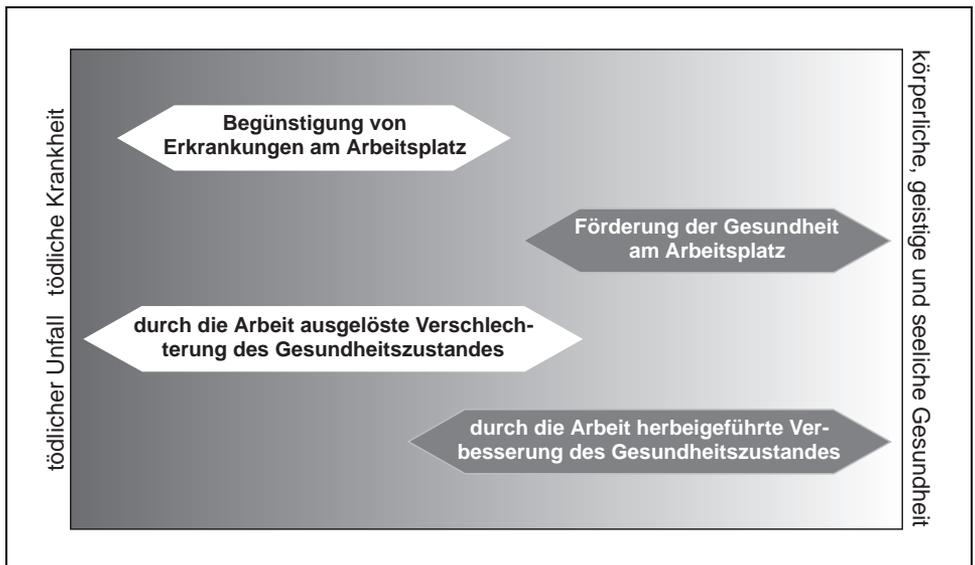
Verluste in Form von

- Erkrankungen und Verletzungen,
- Sachschäden, Schäden an Anlagen und Produkten sowie Umweltschäden,
- Produktionsausfällen und höheren Verbindlichkeiten.

Konkreter Nutzen in Form von

- geringeren Fehlzeiten,
- mehr Zufriedenheit am Arbeitsplatz,
- einem allgemein guten Gesundheitszustand und allgemeiner Leistungsfähigkeit durch mehr Engagement, Zusammenarbeit und Kompetenz

Abbildung 2  
Bandbreite des gesundheitlichen Befindens am Arbeitsplatz



## Zusatzinfo 2

### Humanfaktoren in Verbindung mit der Betriebssicherheit

Abbildung 3 veranschaulicht, wie die drei Faktoren, die sich auf die Verhaltensweisen innerhalb einer Organisation auswirken, im Verhältnis zueinander stehen.

**Organisationsbedingte** Faktoren haben einen bedeutenden Einfluß sowohl auf das individuelle als auch auf das Gruppenverhalten. Dennoch ist es nicht ungewöhnlich, daß die Aspekte, die den Einfluß der Organisation betreffen, während der Gestaltung der Aufgaben und in Untersuchungen von Unfällen und Zwischenfällen übersehen werden. Jede Organisation muß ihre eigene, positive Sicherheitskultur entwickeln und ein Klima schaffen, das die Mitwirkung und das Engagement der Mitarbeiter auf allen Ebenen fördert. Dabei muß mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß eine Abweichung von den festgelegten Sicherheitsstandards nicht hingenommen werden kann.

**Arbeitsplatzbedingte** Faktoren haben einen direkten Einfluß auf die individuelle Leistung und die Steuerung von Risiken. Die Aufgabengestaltung sollte sich nach ergonomischen Grundsätzen richten, so daß menschliche Leistungsgrenzen be-

rücksichtigt werden können. Ein gutes Zusammenspiel zwischen Arbeitsplatz und Mitarbeiter verhindert dessen Überlastung, wodurch eine gleichbleibend gute Leistung erzielt werden kann. Zu den materiellen Voraussetzungen zählt die Gestaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsumwelt. Hinsichtlich der Fähigkeiten des Mitarbeiters muß bedacht werden, welchen Informationsbedarf dieser hat, ob und welche Entscheidungen er treffen muß und wie er seinen Arbeitsplatz wahrnimmt. Durch ein Mißverhältnis zwischen Arbeitsplatzanforderungen und individuellen Fähigkeiten erhöht sich die Wahrscheinlichkeit menschlichen Versagens.

Abbildung 3



**Persönliche** Faktoren – d. h. die Eigenschaften, die ein Mitarbeiter für seinen Arbeitsplatz mitbringen muß – können sich je nach den mit einer bestimmten Aufgabe verbundenen Anforderungen als Stärken oder Schwächen erweisen. Zu den persönlichen Faktoren gehören sowohl körperliche Eigenschaften (z. B. Kraft oder Einschränkungen durch eine Behinderung oder Krankheit) als auch geistige, z. B. Gewohnheiten, Einstellungen, Fachkenntnisse und Persönlichkeit, die das Verhalten in vielfacher Hinsicht beeinflussen. Die negativen Auswir-

kungen auf die Arbeitsleistung können durch die Arbeitsplatzgestaltung nicht immer abgefangen werden. Einige Merkmale wie Fachkenntnisse oder Einstellungen lassen sich ändern bzw. durch Schulungen und Erfahrungen erweitern; bei anderen, wie z. B. der Persönlichkeit, handelt es sich um relativ beständige Eigenschaften, die nicht im Rahmen des Arbeitslebens verändert werden können.

\* aus: *Human factors in industrial safety* (siehe Literaturhinweis Seite 227, Nr. 3).

Im Rahmen des Gesamtverlustansatzes wird daher besonderer Wert darauf gelegt, daß aus Unfällen **und** aus Zwischenfällen gelernt wird, so daß eine effektive Risikosteuerung erreicht werden kann. Dazu gehört, daß sowohl aus Situationen innerhalb der Organisation (einschließlich aller Arbeitsstätten) als auch aus den Erfahrungen anderer Organisationen Lehren gezogen werden. Der Schwerpunkt liegt auf der Verhütung von Unfällen durch die Feststellung von Risiken und Quellen möglicher Erkrankungen, Verletzungen oder Verluste. Investitionen zur Reduzierung von Verlusten sind ein direkter Beitrag zur Gewinnzielung. Außerdem sind sie kosteneffektiv

und können insbesondere in Zeiten, in denen die Konkurrenz groß ist, höhere Erträge einbringen als vergleichbare Investitionen zur Absatzförderung und Verbesserung des Marktanteils. Eine Reihe von Organisationen haben öffentlich bekundet, daß sie von der Kosteneffektivität ihrer Unfallverhütungs- und Gesundheitsförderungsstrategien überzeugt sind (siehe Literaturhinweise S. 227, Nr. 8, 9 und 10). Die vorläufigen Ergebnisse von Studien, die sich mit den Kosten durch unfallbedingte Verluste befassen und zur Zeit von HSE durchgeführt werden, bestätigen deren wirtschaftliche Bedeutung.

## **Unfälle werden durch eine unangemessene Kontrolle seitens der Organisationsleitung verursacht**

Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle treten in den seltensten Fällen zufällig auf. Normalerweise entstehen sie aufgrund einer mangelhaften 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 somit in den Verantwortungsbereich der Organisationsleitung. Erfolgreiche Strategien legen den absoluten Schwerpunkt auf effektive Kontrollen nicht nur der Mitarbeiter sondern auch der Technik. Mit diesen Strategien sollen die Stärken der Mitarbeiter genutzt und die Folgen menschlicher Leistungsgrenzen und Fehlbarkeiten durch die Art und Weise, in der die Organisation strukturiert und Arbeitsplätze und Systeme gestaltet sind, auf ein Minimum reduziert werden.

Zugrunde liegende Überzeugung

*Die meisten Unfälle und Zwischenfälle werden nicht durch „unachtsame Mitarbeiter“, sondern (entweder auf Organisations- oder auf Arbeitsplatzebene) durch eine mangelnde Kontrolle verursacht, und hierfür ist die Leitung verantwortlich.*

Eine wesentliche Voraussetzung für diesen Ansatz ist das Verständnis für die Frage, wie sich „Humanfaktoren“ auf die Arbeitschutzleistung auswirken. Dies wird in einer Veröffentlichung des „Health and Safety

Executive“ mit dem Titel *Human factors in industrial safety* erläutert. Diese Veröffentlichung enthält außerdem Leitlinien für die auf einem systematischen Ansatz beruhende Entwicklung geeigneter Kontrollstrategien (siehe Literaturhinweise S. 227, Nr. 3). Es gibt drei Schlüsselbereiche, die das Verhalten beeinflussen, nämlich die Organisation, der Arbeitsplatz und der Mitarbeiter – siehe Zusatzinfo 2.

## **Bedeutung organisationsbedingter Faktoren**

Zugrunde liegende Überzeugungen

*Der Arbeitsschutz fällt in den Verantwortungsbereich der Unternehmensleitung und ist genauso wichtig wie Produktion und Qualität.*

*Eine effektive Kontrolle des Arbeitsschutzes wird durch gemeinsame Bemühungen auf allen Ebenen der Organisation ermöglicht.*

*Ein effektives Arbeitsschutzmanagement ist nicht allein „gesunder Menschenverstand“, sondern beruht auf einem gemeinsamen Verständnis für vorhandene Risiken und wie sie gesteuert werden; dieses Verständnis wird durch ein gutes Management vermittelt.*

*Die Fähigkeit zum Arbeitsschutzmanagement ist wesentlicher Bestandteil des professionellen Managements.*

Effektive Arbeitsschutzstrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiches Risikomanagement, die Verhütung von Unfällen und Erkrankungen und die Vermeidung von Verlusten. Die Organisation sollte so gestaltet sein, daß auf allen Ebe-

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 2

nen einzelne Mitarbeiter und Gruppen durch ihre Mitwirkung so weit wie möglich zum Arbeitsschutz beitragen. Es muß eine positive Arbeitsschutzkultur entwickelt werden, in der Arbeitsschutzziele neben anderen Unternehmenszielen als gleichrangig betrachtet werden. Dies kann nur durch das aktive, ständige Engagement der Führungsspitze und Direktoren gelingen, die durch ihr individuelles Verhalten und ihre Managementpraxis die der Arbeitsschutzstrategie zugrunde liegenden Überzeugungen auf effektive Weise vermitteln. Der Arbeitsschutz wird als Führungsaufgabe betrachtet, wobei ein Vertreter der Führungsspitze direkte Verantwortung für die Koordinierung der Bemühungen in diesem Bereich übernimmt. Die gesamte Organisation teilt die Auffassung und Überzeugung der Leitung, daß der Arbeitsschutz wichtig ist und die festgelegten, vermittelten Strategieziele erreicht werden müssen.

#### Systematischer Ansatz

Eine wesentliche Voraussetzung für die effektive Umsetzung der Strategie ist die Planung. Ziel dieser Planung ist, daß Risiken mit der für die betriebliche Vorausplanung üblichen Logik und Exaktheit ermittelt und gesteuert werden. Analysen und geeignete Verfahren gewährleisten eine systematische Ermittlung von Risiken und die Festlegung von Zielen und Leistungsstandards. Mit Hilfe von Verfahren zur Risikobeurteilung können Ressourcen richtig zugeteilt

und Prioritäten bezüglich der zu ergreifenden Maßnahmen gesetzt werden. Eine strukturierte Überwachung ermöglicht die objektive Messung der Leistung anhand von Plänen.

Zugrunde liegende Überzeugung

***Alle Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle sind vermeidbar.***

Organisationen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, setzen überdurchschnittlich viele Ressourcen für die Steuerung von Arbeitsschutzrisiken ein, sind jedoch der Ansicht, daß dieser Aufwand kosteneffektiv ist, da er zu einer Verbesserung der Leistung führt. Ein entscheidender Effektivitätsfaktor ist die Frage, inwieweit das Arbeitsschutzdenken in die unternehmerischen Aktivitäten und Entscheidungsprozesse integriert ist. Die Auswirkungen der Arbeitsschutzstrategie auf die Praxis werden durchdacht, so daß ein Widerspruch zwischen den Erfordernissen, die sich durch die Strategie ergeben, und anderen operationellen Anforderungen vermieden werden kann. Welche Konsequenzen schlimmstenfalls zu erwarten sind, wenn dies mißlingt, veranschaulichen Katastrophen wie der Untergang der Herald of Free Enterprise, das Zugunglück in Clapham Junction oder die Brandexplosion auf der Piper Alpha. In allen diesen Fällen führten die Entscheidungen der Unternehmensleitung, die dem Arbeitsschutz nicht genügend Bedeutung beimessen hatte, zu folgenden Bedingungen:

- unrealistische Fristen für die Umsetzung von Plänen, so daß die Ausführenden unter Zeitdruck gerieten und die Verantwortlichen gezwungen waren, die Arbeitsabläufe zu verkürzen und weniger Kontrollen durchzuführen;
- Arbeits- und Dienstpläne, die Probleme durch Ermüdung nicht berücksichtigten;
- unzureichende Mittel für Schulungen;
- organisatorische Umstrukturierungen, die dazu führten, daß Mitarbeitern Auf-

- gaben zugeteilt wurden, für die sie nicht genügend Erfahrungen mitbrachten;
- Arbeitsplätze und Kontrollsysteme, die nicht erkennen bzw. berücksichtigen, daß Menschen Fehler machen und u. U. Schwierigkeiten mit der Verständigung haben können.

Zusatzinfo 3 veranschaulicht in groben Zügen, wie sich effektive Arbeitsschutzstrategien auf verschiedene Aspekte des unternehmerischen Denkens auswirken sollten.

### Zusatzinfo 3

#### **Auswirkungen effektiver Arbeitsschutzstrategien auf das Unternehmerische Denken**

Eine effektive Arbeitsschutzstrategie wirkt sich u. a. in folgenden Bereichen auf das unternehmerische Denken aus:

#### **Unternehmensstrategie und soziale Verantwortung**

- übergeordnete Aufgabe, Philosophie und ethische Grundsätze des Unternehmens;
- gesellschaftliches Image des Unternehmens;
- umweltbewußtes Verhalten;
- professionelles Management (z. B. Anwendung der „Management Charter Initiative“ – MCI).

#### **Finanzen**

- Strategien zur Verluststeuerung und Kostensenkung;
- nicht spekulatives Risikomanagement, z. B. in bezug auf Produkthaftung, Sicherheit, Sachschäden sowie mögliche, daraus resultierende finanzielle Verluste und eventuelle gesetzliche Haftpflicht;
- Reduzierung der Verluste zur Vermeidung oder Verlagerung von Risiken, Risikofinanzierung und -versicherung;
- Investitionsentscheidungen in bezug auf Anschaffungen, neue Arbeitsstätten, Anlagen und Verfahren;
- allgemeine Finanzplanung und Kontrolle über den Etat.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 2

#### Marketing, Produktgestaltung und Produkthaftung

- Spezifizierung von Arbeitsschutznormen für Produkte und Dienstleistungen;
- gesetzliche Anforderungen auf nationaler Ebene, z. B. Arbeitsschutzgesetz von 1974, Paragraph 6;
- internationale Anforderungen, z. B. EG-Richtlinien;
- national und international abgestimmte Normen, z. B. britische Normen, ANSI- und ISO-Normen;
- Verbraucherschutzgesetz, wenn Produkte für den Hausgebrauch betroffen sind.

#### Strategie für Produktion und Betrieb

- Gestaltung, Auswahl, Errichtung und Instandhaltung von Arbeitsstätten, Anlagen, Arbeitsmitteln und Stoffen;
- Arbeitsplatzgestaltung und Berücksichtigung ergonomischer Grundsätze sowie geeignete Strategien zur Beseitigung, Minderung und Steuerung von Risiken;

- Qualitätsmanagement;
- Umweltmanagement und Abfallbeseitigung.

#### Personalwesen

- Anwerbung, Auswahl, Einstellung, Versetzung, Schulung, Weiterentwicklung;
- Aufbau einer organisatorischen Struktur zur Förderung einer positiven Arbeitsschutzkultur;
- Aufgaben- und Arbeitsplatzgestaltung, die eine Mitwirkung und Einbindung der Mitarbeiter gewährleistet;
- Gesundheitsförderung;
- Kommunikation.

#### Informationsmanagement und -systeme

- Ermittlung von Daten, die für das Arbeitsschutzmanagement entscheidend sind;
- Auswahl geeigneter Leistungsindikatoren;
- Einsatz von Informationstechnologie zur Erfassung und Analyse grundlegender Daten.

Ein weiteres wesentliches Element des systematischen Ansatzes ist das Bemühen um eine ständige Verbesserung. Um höhere Standards erreichen und aufrechterhalten zu können, muß eine ständige Verbesserung

des Arbeitsschutzmanagementsystems angestrebt werden. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist die Tatsache, daß aus Erfahrungen gelernt wird. Wenn dies mißlingt, kann es ähnlich wie im Falle der

bereits erwähnten Katastrophen in Clapham und in Verbindung mit der Herald of Free Enterprise zu einer Tragödie kommen. In beiden Fällen ließen mehrere Zwischenfälle, die sich vor der Katastrophe ereignet hatten, auf die Möglichkeit eines schweren Unfalls schließen. Die gewonnenen Erfahrungen sollten sich sowohl auf die Weiterentwicklung der Strategie als auch auf die Erstellung effektiverer Verfahren zu deren Umsetzung auswirken. Dazu muß die Leistung anhand von Plänen regelmäßig und in allen Einzelheiten überprüft und das gesamte Arbeitsschutzmanagementsystem regelmäßig auditiert werden.

## Sicherheit und Qualität

Die in diesem Kapitel beschriebenen Ansätze für den Arbeitsschutz ähneln in vielerlei Hinsicht denen, die für ein effektives Qualitätsmanagement befürwortet werden. Die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen wird nicht ohne weiteres in allen Bereichen zu einem hohen Arbeitsschutzniveau führen (z. B. dürfte die Erfüllung der britischen Norm BS 5750 zwar die Herstellung von Produkten zur Folge haben, die keine Risiken für Sicherheit und Gesundheit mit sich bringen, jedoch nicht notwendigerweise ein hohes Arbeitsschutzniveau in der Produktion). Dennoch gelten für ein gutes Arbeitsschutzmanagement die Grundsätze eines guten Qualitätsmanagements.

Zugrunde liegende Überzeugung  
*Arbeitsschutz ist die eine Seite der Medaille,  
Qualität die andere.*

Die Tatsache, daß es sich bei einem gut entwickelten Qualitätsmanagementansatz nicht um eine freiwillige Sonderleistung, sondern um eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer Organisation handelt, wird in zunehmenden Maße anerkannt. Bei einem solchen Ansatz steht nicht die Beseitigung von Mängeln durch Überprüfungen, sondern die Aufnahme von Qualitätsaspekten mit Hilfe eines guten Managements im Mittelpunkt. Organisationen, die diesen Ansatz übernommen haben und ihn – häufig im Rahmen einer Philosophie, die auf ein Gesamtqualitätsmanagement (TQM/total quality management) abzielt – auf ihr Arbeitsschutzmanagementsystem anwenden, erreichen ein ungewöhnlich hohes Arbeitsschutzniveau.

Im Rahmen des TQM versucht die betreffende Organisation, alle Aspekte ihrer Aktivitäten ständig zu verbessern. Der Ausdruck „Gesamtqualität“ läßt bereits darauf schließen, daß das Endziel im Bereich des Arbeitsschutzes eine Arbeitsumwelt ohne Unfallrisiken ist. Es gibt eine Reihe von Organisationen, die sich dies als Ziel gesetzt haben. Diese Organisationen handeln nicht aus reiner Menschenfreundlichkeit, denn sie haben richtig erkannt, daß Unfälle und Erkrankungen mit Kosten verbunden sind und ein effektives Arbeitsschutzmanagement

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 2

system dazu beiträgt, jene Kosten zu senken, die in Verbindung mit dem Qualitätsmanagement als Kosten durch „fehlende Konformität“ bezeichnet werden.

Für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement ist die Entwicklung einer unterstützenden organisatorischen Kultur erforderlich. Die TQM-Philosophie unterstreicht die Tatsache, daß die aktive Beteiligung aller Mitarbeiter am Qualitätsmanagement äußerst wichtig ist. Organisationen mit einem erfolgreichen Arbeitsschutzmanagement bemühen sich sehr darum, auf derselben Grundlage eine positive Arbeitsschutzkultur zu entwickeln.

Im Laufe der folgenden Kapitel werden die Ähnlichkeiten und ausgeprägten Zusammenhänge zwischen Gesamtqualitätsmanagement und effektivem Arbeitsschutzmanagement zunehmend deutlicher. Der Leser, dessen Organisation sich bereits auf das TQM festgelegt hat, wird feststellen, daß ihm die empfohlenen Ansätze vertraut sind, und sollte erkennen können, auf welche Weise sie innerhalb der Organisation ohne Schwierigkeiten übernommen werden könnten.

#### **Zusammenfassung**

Für ein effektives Arbeitsschutzmanagement sind umfassende Arbeitsschutzstrategien erforderlich. Diese müssen das Gesetz sowohl dem Sinn als auch dem Wort nach erfüllen, auf effektive Weise umgesetzt und

bei allen geschäftlichen Vorgängen und Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden.

Organisationen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, verfügen über Strategien, durch die anerkannt wird, daß

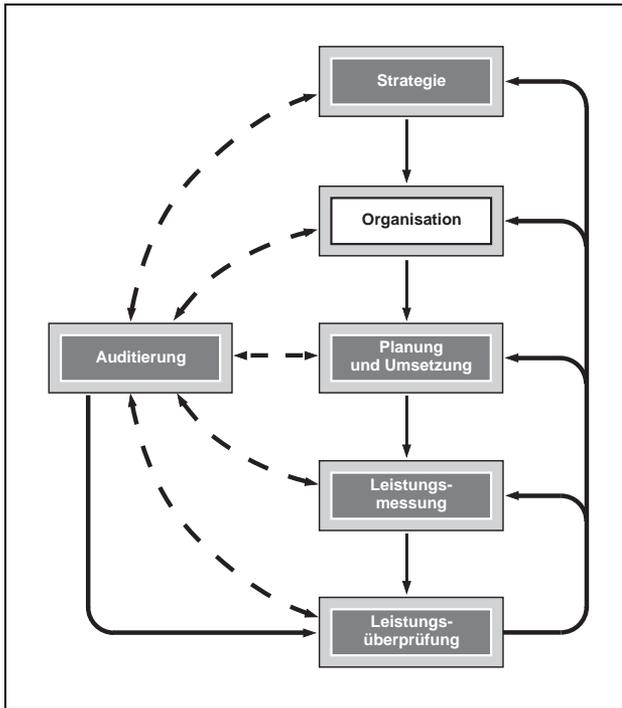
- der Arbeitsschutz dazu beitragen kann, die Unternehmensleistung zu verbessern, indem personelle und materielle Ressourcen erhalten bleiben bzw. ausgebaut sowie Kosten und Verbindlichkeiten reduziert werden, und daß diese Strategien ein Mittel sind, um das Verantwortungsbewußtsein des Unternehmens zum Ausdruck zu bringen;
- die Organisationsleitung angemessene organisatorische Strukturen und eine Unternehmenskultur entwickeln muß, die eine Risikosteuerung fördern und sicherstellen, daß alle Angehörigen der Organisation in vollem Umfang am Arbeitsschutz mitwirken;
- die Umsetzung der Strategie angemessene Ressourcen und eine geeignete Planung erfordert;
- der einzige effektive Ansatz zur Verhütung von Unfällen, Erkrankungen und Verlusten die systematische Feststellung und Steuerung der vorhandenen Risiken ist;
- es notwendig ist, ein Verständnis für die Risikosteuerung zu entwickeln und auf interne und externe Veränderungen verantwortungsbewußt zu reagieren;

- es notwendig ist, die Leistung eingehend zu untersuchen und zu überprüfen, so daß aus den Erfahrungen Lehren gezogen werden können;
- ein Zusammenhang zwischen Qualität und Arbeitsschutz besteht.

### Literaturhinweise

1. *Developing a safety culture: Business for safety* CBI 1990; ISBN 0 85201 361 2.
2. *Practical loss control leadership* Bird FE and Germain GL International Loss Control Institute 1986 Loganville, Georgia, Institute Publishing; ISBN 0 88061 054 9
3. *Human factors in industrial safety* HSE HS(G) 48 HMSO 1989; ISBN 0 11 885486 0
4. *A manager's guide to reducing human errors: improving human performance in the chemical industry* 1990 Chemical Manufacturers Association Inc, 2501 M Street NW, Washington DC 20037
5. *Managing occupational health and safety (OHS) Management Checklist No H3*. British Institute of Management 1990
6. *The management of health and safety* HSE Accident Prevention Advisory Unit, Industrial Society Notes for managers series 1988; ISBN 0 85 290409 6
7. *Risk management – practical techniques to minimise exposure to accidental losses* Jardine Insurance Brokers Ltd 2nd edition Kogan Page 1988; ISBN 1 85091 351 X
8. *Health care management: a tool for the future* Dees JP and Taylor R AAOHN Journal Feb 1990 Vol 38 No 2 52–58
9. *Safety at DuPont, a cost benefit study* Crunk J via: DuPont de Nemours (Deutschland) GmbH, Safety Management Service Europe, Postfach 1393, 4700 Hamm 1
10. *Safety program payoff* Witter RE *Plant Operations Progress* July 1982 Vol 1 No 3 139–141

### 3 Organisation des Arbeitsschutzes



#### Überblick

Die Organisation des Arbeitsschutzes beinhaltet die Festlegung von Verantwortlichkeiten und die Herstellung von Beziehungen, die eine positive Arbeitsschutzkultur fördern und die Umsetzung und ständige Weiterentwicklung der Arbeitsschutzstrategie gewährleisten. In diesem

Kapitel werden die typischen Merkmale von Strukturen und Verfahren untersucht, die

- innerhalb einer Organisation die Einführung und Aufrechterhaltung von Maßnahmen für eine **Kontrolle** durch die Führungskräfte ermöglichen;
- die **Kooperation** zwischen einzelnen Mitarbeitern, Sicherheitsbeauftragten

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 3

und Gruppen fördern, so daß der Arbeitsschutz zu einem gemeinsamen Anliegen wird;

- die **Kommunikation** sicherstellen, so daß notwendige Informationen innerhalb der gesamten Organisation zur Verfügung stehen, und
- die **Kompetenz** der Mitarbeiter gewährleisten.

#### Organisation des Arbeitsschutzes

Bei der Organisation des Arbeitsschutzes handelt es sich um den Prozeß, in dessen Verlauf jene Verantwortlichkeiten und Beziehungen gestaltet und festgelegt bzw. hergestellt werden, die die soziale Arbeitsumwelt bilden. Die Kultur einer Organisation wirkt sich auf alle Aspekte der zu verrichtenden Arbeiten aus und beeinflusst sowohl das individuelle als auch das Gruppenverhalten, die Arbeitsplatzgestaltung sowie die Planung und Ausführung der Aufgaben.

Daher ist eine Kultur, die ein sicheres und gesundheitsbewußtes Arbeiten fördert, eine wesentliche Voraussetzung für die korrekte Umsetzung und ständige Weiterentwicklung effektiver Strategien. Es ist einige Zeit erforderlich, bis eine derartige Kultur ausgereift ist, und normalerweise dauert es fünf bis zehn Jahre, bis sie sich gefestigt hat. Dennoch ist sie ein wichtiges Mittel, um auf die individuellen Verhaltensweisen

Einfluß zu nehmen. Jede Organisation wird ihre eigene, unverwechselbare Methode für den Umgang mit Arbeitsschutzfragen entwickeln. Diese wird als „gemeinsames Wissen“ von allen Mitarbeitern geteilt und fördert eine gemeinsame Denk- und Reaktionsweise im Hinblick auf Arbeitsschutzfragen.

In diesem Kapitel werden die Aktivitäten, die erforderlich sind, um eine positive Arbeitsschutzkultur zu fördern, vier verschiedenen Elementen zugeordnet. Diese fassen sich mit folgenden Punkten:

- Verfahren für die **Kontrolle** innerhalb der Organisation;
- Mittel, mit denen die **Kooperation** zwischen einzelnen Mitarbeitern, Sicherheitsbeauftragten und Gruppen sichergestellt werden kann;
- Verfahren für die **Kommunikation** innerhalb der Organisation;
- Kompetenz** der einzelnen Mitarbeiter.

Die Kontrolle bildet das Fundament, auf dem sich eine positive Arbeitsschutzkultur entwickeln kann, und daher werden die Managementverfahren, die in leitenden Positionen angewandt werden, in Kapitel 4 bis 6 ausführlicher behandelt. Es besteht jedoch ein Zusammenhang zwischen allen vier, voneinander abhängigen Elementen, so daß z. B. mit den Maßnahmen, die ergriffen werden, um Kontrolle, Kompetenz und Kooperation zu erzielen, immer auch die Kommunikation der Absichten und des

Engagements der Organisationsleitung verbunden ist. Die Aktivitäten in jedem einzelnen dieser vier Bereiche müssen aufeinander abgestimmt werden, so daß ein Klima geschaffen werden kann, in dem sich eine positive Arbeitsschutzkultur entwickeln und Ziele verwirklicht werden können.

## **Kontrolle**

In Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, wird eine Kontrolle erreicht, indem sichergestellt wird, daß sich alle Mitarbeiter für die Verwirklichung eindeutiger Arbeitsschutzziele einsetzen. Die Führungskräfte tragen die volle Verantwortung für die Kontrolle über alle jene Faktoren, die zu Erkrankungen, Verletzungen oder Verlusten führen könnten. Sie geben eine eindeutige Richtung vor und übernehmen die Verantwortung für die Arbeitsumwelt, in der Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle auftreten können. Hierdurch wird eine positive Atmosphäre geschaffen, was zu einer kreativen, lernwilligen Kultur führt, in der der gemeinsame Versuch im Mittelpunkt steht, Kontrollsysteme vor Eintreten eines solchen Ereignisses zu errichten und aufrechtzuerhalten, statt danach einzelne Mitarbeiter für ihr Versagen verantwortlich zu machen.

Die Einführung und Aufrechterhaltung von Kontrollen ist für alle Managementauf-

gaben, einschließlich des Arbeitsschutzes, eine wesentliche Voraussetzung. Organisationen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, übertragen dem Linienmanagement die Verantwortung für den Arbeitsschutz, während Experten eine beratende Funktion übernehmen. Ein Vertreter der Führungsspitze wird benannt, um die Umsetzung der Strategie zu koordinieren und nachzuhalten.

Die wesentlichen Aufgaben im Rahmen eines erfolgreichen Arbeitsschutzmanagements können in die folgenden drei umfassenden Bereiche unterteilt werden:

- Festlegung und Entwicklung von Strategie und Organisation, wobei wesentliche Arbeitsschutzziele benannt und die Fortschritte im Hinblick auf ihre Verwirklichung überprüft werden müssen;
- Planung, Messung, Überprüfung und Auditierung der Aktivitäten im Bereich des Arbeitsschutzes, so daß gesetzliche Anforderungen erfüllt und alle Risiken auf ein Mindestmaß begrenzt werden können;
- Gewährleistung, daß Pläne effektiv umgesetzt und Leistungsberichte erstellt werden.

Anhang 2 enthält weitere Einzelheiten zu diesen drei Aufgaben.

Diese Aufgaben können von ein und derselben Person oder Personengruppe wahr-

genommen werden, wobei es bei der Benennung und Dokumentation von Pflichten und Verantwortlichkeiten wichtig ist, die Art der wahrzunehmenden Aufgaben und die Ermessensgrenzen genau festzulegen. Durch die eindeutige Zuweisung von Verantwortlichkeiten und eine harmonische Zusammenarbeit wird die Effektivität gefördert, so daß individuelle Beiträge der Verwirklichung der Strategieziele dienen, wesentliche Aufgaben nicht übersehen und unnötige Anstrengungen vermieden werden. Eine Klärung der Verantwortlichkeiten ist vor allem dann wichtig, wenn zwei oder mehrere Organisationen zusammenarbeiten, wenn z. B. Auftragnehmer innerhalb eines bestehenden Unternehmens Produkte liefern und Dienstleistungen erbringen sollen.

Organisationen mit einem erfolgreichen Arbeitsschutzmanagement halten ihre Strategievorgehungen und organisatorischen Strukturen für den Bereich des Arbeitsschutzes in schriftlichen Darlegungen fest.

Darüber hinaus erstellen sie Anweisungen und Leistungsstandards, um die auszuführende Aufgabe, die verantwortliche Person, den Zeitpunkt und die erforderlichen Ergebnisse genau festzulegen. Leistungsstandards stellen eine Verbindung zwischen Verantwortlichkeiten und gewünschten Ergebnissen her und tragen der Tatsache Rechnung, daß zur Verwirklichung bestimmter Ziele stets spezielle, genau festgelegte Arbeiten durchgeführt werden müssen, deren Auswirkungen gemessen werden. Ggf. können die zu verrichtenden Arbeiten noch eindeutiger definiert werden, indem schriftliche Systeme, Regeln oder Verfahren eingeführt werden, die verdeutlichen, welche Arbeits- und Aufgabenabläufe erforderlich sind, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Zusatzinfo 4 enthält Leitlinien für die Erstellung von Leistungsstandards. Die Festlegung dieser Leistungsstandards ist ein wichtiges Element für die Planung und Messung der Aktivitäten im Bereich des Arbeitsschutzes und wird in Kapitel 4 näher erläutert.

#### **Zusatzinfo 4**

##### **Leistungsstandards**

Leistungsstandards bilden die Grundlage für die Planung und Messung der Arbeitsschutzleistung. Sie verdeutlichen die Tatsache, daß zur Verwirklichung von Zielen spezielle Anstrengungen erforderlich

sind. Um Risiken effektiv und effizient steuern zu können, muß eine Organisation ihre Aktivitäten koordinieren und sicherstellen, daß sich alle Mitarbeiter darüber im klaren sind, was von ihnen erwartet wird. Sie muß wissen, welche Aufgaben ausgeführt werden müssen, und diese Aufgaben, angefangen bei der Steuerung der Richtung, die die Organisation ins-

gesamt einschlagen soll, bis hin zum Umgang mit speziellen, in Verbindung mit verschiedenen Tätigkeiten, Produkten und Dienstleistungen auftretenden Risiken genau benennen.

Die Festlegung von Leistungsstandards ist ein Eckpfeiler für die effektive Umsetzung von Arbeitsschutzstrategien. Gute Absichten verwandeln sich dadurch in eine Reihe von koordinierten Aktivitäten und Aufgaben, die

- eindeutig festlegen, welchen Pflichten die Mitarbeiter nachzukommen haben, um zu einer Arbeitsumwelt ohne Unfall-, Erkrankungs- und Verlustgefahr beizutragen;
- hilfreich sind, wenn festgestellt werden soll, welche Fähigkeiten der einzelne zur Erfüllung seiner Verantwortlichkeiten mitbringen muß;
- die Grundlage bilden, auf der die Leistung einzelner Mitarbeiter, von Gruppen und der Organisation gemessen wird.

Leistungsstandards stellen eine Verbindung zwischen Verantwortlichkeiten und erwünschten Ergebnissen her und sollten festlegen, wer für welche Aufgabe verantwortlich ist und welches Ergebnis erwartet wird. Sie sollten für alle Aufgaben erstellt werden, die im Hinblick auf den Arbeitsschutz von Belang sind, u. a. für die Aufgaben von Führungskräften (auf

allen Ebenen) und anderen Mitarbeitern. Leistungsstandards sollten im allgemeinen jeweils folgende Aspekte abdecken:

- **Verantwortliche(r) Mitarbeiter.** Die Standards sollten Namen oder Position derjenigen angeben, die für die Ausführung der Aufgaben verantwortlich sind, und die zur Untermauerung allgemeiner organisatorischer Angaben erforderlichen Einzelheiten enthalten.  
In jedem Fall sollten Überlegungen zu den für die Ausführung der Arbeiten erforderlichen Fähigkeiten angestellt werden.
- **Zweck.** Die Standards sollten angeben, welche Aufgaben ausgeführt werden müssen und wie sie ausgeführt werden müssen. Dies erfordert u. U. die Anwendung spezieller (gesetzlich vorgeschriebener oder anderer) Verfahren oder Arbeitssysteme und den Einsatz bestimmter Dokumente und Arbeitsmittel. Die Ausführung folgender Aufgaben könnte z. B. erforderlich sein
  - Erstellung von Plänen auf verschiedenen Ebenen der Organisation, so daß die Arbeitsschutzstrategie umgesetzt werden kann;
  - Beurteilung von Gefahrstoffen gemäß den Vorschriften zur Kontrolle gesundheitsgefährdender Stoffe (Control of Substances

Hazardous to Health Regulations 1988/COSHH) vor deren Verwendung;

- regelmäßige Beobachtung der Arbeitsschutzleistung;
  - Überprüfung der Arbeitsschutzleistung von Auftragnehmern vor Auftragsvergabe;
  - wöchentliche „Tool-Box“-Gespräche zu Arbeitsschutzfragen zwischen den Aufsichtspersonen und ihren jeweiligen Teams („Tool-Box“-Gespräche oder „Tailgate-Meetings“ sind regelmäßige, geplante Treffen, bei denen die Aufsichtsperson mit ihrem Team bestimmte Arbeitsschutzfragen oder -themen erörtert); dabei könnten z. B. wichtige Sicherheitsverfahren nochmals angesprochen oder die Lehren aus dem jüngsten Unfall gezogen werden;
  - Schulungen gemäß den Vorschriften über Holzbearbeitungsmaschinen (Woodworking Machines Regulations 1974), bevor den Mitarbeitern die Erlaubnis zur Bedienung einer Kreissäge erteilt wird;
  - Einleitung der zur Erfüllung des Arbeitsschutzgesetzes (Factory Act 1961), Paragraph 30, notwendigen Schritte vor Betreten eines beengten Raumes;
- Erste-Hilfe-Maßnahmen nach einem Unfall.
- **Zeitpunkt.** Die Standards sollten angeben, wann eine Aufgabe ausgeführt werden muß. Dies kann regelmäßig sein (z. B. monatliche Begehungen durch Aufsichtspersonen oder Führungskräfte) oder lediglich dann, wenn bestimmte Aufgaben oder Arbeitsaufträge ausgeführt werden (z. B. bei Verwendung einer Leiter oder einer bestimmten Chemikalie).
  - **Erwartetes Ergebnis.** Die Ergebnisstandards können festgelegt werden, indem auf spezifische gesetzliche Anforderungen Bezug genommen wird. Wahlweise können sie auch angeben, wie das zufriedenstellende Ergebnis eines bestimmten Verfahrens aussieht (z. B. Fertigstellung von Berichten nach einer Begehung oder Abschluß einer Schulung). Ergebnisstandards können herangezogen werden, um festzulegen, wie die einzelnen Mitarbeiter für ihre Verantwortlichkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes zur Rechenschaft gezogen werden können. Anhand der Quantität und Qualität der Ergebnisse können die persönliche Leistung, die Leistung der Gruppe oder die Unternehmensleistung gemessen werden.

Die eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten wird dadurch untermauert, daß der einzelne für seine Verantwortlichkeiten auch zur Rechenschaft gezogen werden kann. Dazu sind häufig u. a. folgende unterstützende Systeme und Maßnahmen erforderlich:

- Erwähnung der Verantwortlichkeiten für den Arbeitsschutz in individuellen Stellenbeschreibungen;
- formelle Systeme zur Überprüfung und Bewertung der Leistung, mit denen u. a. die individuelle Leistung in bezug auf arbeitsschutzrelevante Tätigkeiten gemessen und belohnt werden kann;
- für Führungskräfte und andere Mitarbeiter gleichermaßen geltende Verfahren zur Feststellung von Versäumnissen und Einleitung gegensteuernder Maßnahmen, so daß eine angemessene Arbeitsschutzleistung erreicht werden kann. Diese Verfahren können in die normalen Disziplinarmaßnahmen integriert und herangezogen werden, wenn es die Bedeutung des Versäumnisses rechtfertigt.

Die Leistung des einzelnen in bezug auf den Arbeitsschutz, insbesondere bei Aufsichtspersonen und Führungskräften, wird eingehend beobachtet und spielt für den beruflichen Aufstieg und die Bewertung der persönlichen Entwicklung eine entscheidende Rolle. Arbeitsschutzzielen wird

die gleiche Bedeutung beigemessen wie anderen Unternehmenszielen, wobei individuelle Arbeitsschutz-Teilziele vereinbart werden, um das Bemühen um diese Ziele sicherzustellen. Dabei stehen die Maßnahmen im Mittelpunkt, die erforderlich sind, um Unfälle und Erkrankungen zu verhüten und Verluste zu vermeiden. Leistungsstandards bilden die Grundlage für eine objektive Messung und Bewertung der individuellen Leistung. Darüber hinaus werden sie herangezogen, um die Leistung von Gruppen und der Organisation zu messen.

Durch die Aussicht auf positive bzw. negative Anreize sollen alle Mitarbeiter motiviert werden. Mehr Nachdruck wird jedoch auf die Bekräftigung eines positiven Verhaltens gelegt, das zur Risikosteuerung und Förderung einer positiven Sicherheitskultur beiträgt. Die allgemeinen Gratifikations- und Anreizsysteme unterstützen die Verwirklichung der Arbeitsschutzziele und verhindern, daß die Ergebnisse im Bereich des Arbeitsschutzes mit anderen Geschäftszielen in Konflikt stehen. Wenn derartige Anreizsysteme eingesetzt werden, steht nicht die Verwirklichung beliebiger Ziele oder die bloße Verhütung von Unfällen oder Erkrankungen, sondern die Erreichung spezieller Leistungsstandards im Mittelpunkt. Am empfehlenswertesten sind Systeme, mit denen nicht die Bemühungen des einzelnen, sondern vielmehr die der Gruppe belohnt werden und die somit den gemeinsamen Ansatz für das Arbeitsschutz-

management fördern. Dabei ist eine effektive Aufsicht von wesentlicher Bedeutung,

über die in Zusatzinfo 5 weitere Hilfestellungen gegeben werden.

#### **Zusatzinfo 5**

##### **Aufsicht**

Um eine effektive Umsetzung und Weiterentwicklung der Arbeitsschutzstrategie gewährleisten zu können, muß die Bereitstellung von Informationen, Anweisungen und Schulungen durch eine angemessene Aufsicht ergänzt werden. Die Aufsicht setzt sich aus den folgenden beiden Kernaspekten zusammen:

- **Aufgabenmanagement.** Als Hauptaufgabe muß sichergestellt werden, daß in Übereinstimmung mit den Leistungsstandards bestimmte Arbeitsschutzziele erreicht und die Arbeiten unter sicheren Bedingungen ausgeführt werden. Dazu müssen Anweisungen, Hilfestellungen, Leitlinien, Beispiele und Regeln an die Hand gegeben werden, so daß ein umfassendes Verständnis für die vorhandenen Risiken sowie die konsequente Anwendung der Leistungsstandards und der unterstützenden Verfahren und Systeme gewährleistet werden kann. Zu einem effektiven Aufgabenmanagement gehören außerdem die Planung vor Ort zur

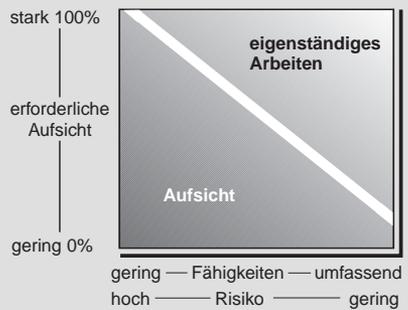
Verwirklichung der Ziele, die Durchführung von Schulungen und Förderung von Fertigkeiten zwecks Weiterentwicklung individueller Fähigkeiten sowie regelmäßige Prüfungen, um feststellen zu können, ob evtl. Leistungsstandards festgelegt wurden, die ungeeignet bzw. unangemessen sind und überarbeitet werden müssen. Dazu ist zum einen ein formalisiertes Verfahren erforderlich; zum anderen muß die Umsetzung durch Stichproben und kontinuierliche Beobachtung nachgehalten werden.

- **Teambildung.** Um Teams zu bilden, motiviert die Aufsichtsperson einzelne Mitarbeiter, zur Verwirklichung gemeinsamer Arbeitsschutzziele zusammenzuarbeiten. Zu den Aufgaben der Aufsichtsperson gehören die Leitung von Teamaktivitäten, wie „Tool-Box“-Gespräche, gemeinsame Lagebesprechungen und die Suche nach Problemlösungen. Außerdem muß sie anleiten und beraten, um die Mitwirkung aller Mitglieder des Teams anzuregen und zu fördern. Besonders wichtig ist die Vermittlung eines besseren Verständnisses für die Risiken, die mit den Arbei-

ten der Gruppe verbunden sind, und für die Frage, wie diese Risiken entweder ausgeschlossen oder besser gesteuert werden können.

Inwieweit eine Aufsicht erforderlich ist, muß durch konkrete Überlegungen und Entscheidungen seitens der Organisationsleitung festgelegt werden. Der angemessene Umfang hängt von den vorhandenen Risiken und den Fähigkeiten der Mitarbeiter ab, sie zu erkennen und richtig mit ihnen umzugehen. In einigen Fällen ist eine Aufsicht in Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten gesetzlich vorgeschrieben. Z. B. müssen junge Fabrikarbeiter, die an bestimmten gefährlichen Maschinen arbeiten, so lange von einer erfahrenen Person kontrolliert werden, bis sie ausreichend geschult sind. Neue Mitarbeiter und solche, die an einer Schulung teilnehmen, mit speziellen Risiken verbundene Arbeiten ausführen oder sich in neue Situationen einfinden müssen, müssen u.U. stärker kontrolliert werden als andere. Um eine konsequente Erfüllung der Standards sicherzustellen, wird jedoch auch im Hinblick auf Mitarbeiter mit umfassenden Fähigkeiten immer eine gewisse Aufsicht erforderlich sein.

In bezug auf Arbeitsschutzfragen sollte die Aufsicht nicht nachgehend sein und nicht erst dann erfolgen, wenn explizit um Hilfestellung gebeten wird. Aufsichtssysteme sollten als Teil eines ordnungs-



**Abbildung 4**  
**Erforderliche Aufsicht**  
*Die erforderliche Aufsicht hängt vom Risiko am Arbeitsplatz und den Fähigkeiten des betreffenden Mitarbeiters ab.*

gemäßen, vorhergehenden Systems zur Kontrolle durch die Organisationsleitung gestaltet und organisiert werden. Dabei sollten den Problemen, die sich bei Einzelarbeit, Arbeitsplatzteilung und Teilzeitarbeit ergeben, sowie der Kontinuität bei Schichtwechsel besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Aufsichtspersonen und andere Mitarbeiter müssen eigene Urteile fällen und nach eigenem Ermessen handeln können. Z. B. müssen sie selbst entscheiden können, wann sie um Hilfe oder Anleitung bitten sollten, wann Gefährdungen gemeldet oder wann Arbeiten unterbrochen werden müssen, weil eine Fortsetzung zu gefährlich wäre. Jedoch sollten diese Befugnisse im Rahmen der Kontrollen durch die Führungsspitze aus-

geübt werden. Zwar können Aufsichtspersonen und einzelnen Mitarbeitern Handlungsbefugnisse erteilt werden, die letztendliche Verantwortung für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten des Arbeitgebers kann jedoch nicht übertragen werden. Folglich muß die Leitung sicherstellen, daß diejenigen Mitarbeiter, die nach eigenem Ermessen handeln und eigene Urteile fällen, die entsprechenden Fähigkeiten mitbringen und daß ihnen eindeutige Leitlinien gesetzt werden.

Mehr und mehr Organisationen entwickeln neue Methoden für die Teamarbeit, die häufig mit einer größeren Zufriedenheit und mehr Flexibilität am Arbeitsplatz verbunden sind. Dies kann z. B. heißen, daß

- eine Reihe von Wartungsarbeiten in den Verantwortungsbereich der Arbeitsgruppe fallen, so daß u. U. einige Wartungsmonteur in die Produktionsteams aufgenommen werden müssen;
- sich die Aufgabenvielfalt für den einzelnen erhöht und er sich somit in neue Aufgaben einarbeiten muß;
- Aufsichtspersonen die Verantwortung für Arbeitsbereiche übernehmen, in denen sie noch keine Fachkenntnisse erworben oder Erfahrungen gesammelt haben.

Unter Umständen kann in einigen Fällen auf die offizielle Benennung einer Auf-

sichtsperson verzichtet werden, so daß sich „Teamleiter“ entweder im Laufe der Zeit herausbilden oder von den Gruppenmitgliedern gewählt werden. Außerdem ist eine Strategie denkbar, die ein Minimum an direkten Kontrollen vorsieht, so daß die Arbeitsgruppen motiviert sind, eigene Probleme zu erkennen und zu lösen.

Wenn sich die für die Gruppen geltenden Leistungskriterien auch auf den Arbeitsschutz erstrecken, können solche Initiativen konkreten Nutzen bringen. Jedoch müssen die Zusammenhänge mit Arbeitsschutzfragen sorgfältig überdacht und durch besondere Schritte geklärt werden. Normalerweise führt flexible Teamarbeit dazu, daß Aufsichtspersonen und anderen Mitarbeiter mehr Befugnisse eingeräumt werden. Aufsichtspersonen, die eine größere Verantwortung übernehmen, müssen sich mit neuen Risiken und mit der Frage vertraut machen, wie diese Risiken mit den Tätigkeiten der gesamten Gruppe und denen anderer Gruppen in Zusammenhang stehen. In Verbindung mit einer Erweiterung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten von Aufsichtspersonen und anderen Mitarbeitern sind daher ausreichende Schulungen und Erfahrungen notwendig, damit die Fähigkeiten in bezug auf die Beurteilung relevanter Arbeitsschutzfragen weiterentwickelt werden können.

## Kooperation

Nicht nur zur Erfüllung der gesetzlichen Konsultationspflichten, sondern auch für eine effektive Risikosteuerung ist die Mitwirkung, das Engagement und die Einbeziehung der Mitarbeiter in bezug auf die Arbeitsschutzaktivitäten auf allen Ebenen der Organisation von wesentlicher Bedeutung. Der Austausch von Wissen und Erfahrungen sind ein Kernaspekt der Risikosteuerung. Die Mitwirkung sämtlicher Mitarbeiter auf allen Ebenen ergänzt die Steuerung insofern, als diese sich mit der Arbeitsschutzstrategie identifizieren und ein Verständnis dafür entwickeln können, daß die Organisation insgesamt sowie die ihr angehörenden Mitarbeiter von einer guten Arbeitsschutzleistung profitieren. Somit wird der Arbeitsschutz wirklich zu „jedermanns Angelegenheit“.

Arbeitsschutzausschüsse und vergleichbare Beratungsgremien werden eingesetzt, um die formelle Mitwirkung an der Kontrolle der Arbeitsschutzbemühungen zu gewährleisten. Sicherheitsbeauftragten wird für die Teilnahme an Fachschulungen bezahlter Urlaub bewilligt, und es werden ihnen geeignete Einrichtungen vor Ort zu Verfügung gestellt. Dadurch werden die im Arbeitsschutzgesetz von 1974, Paragraphen 2(6) und 2(7), in den Vorschriften über Sicherheitsbeauftragte und Sicherheitsausschüsse (Safety Representatives and Safety Committees Regulations 1977) und in den Vor-

schriften über Offshore-Einrichtungen (Sicherheitsbeauftragte & Sicherheitsausschuß) [Offshore Installations (Safety Representatives & Safety Committee) Regulations 1989] verankerten gesetzlichen Mindestanforderungen an Zusammenarbeit und Mitwirkung erfüllt.

Doch erfolgreiche Organisationen geben sich mit der bloßen Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften nicht zufrieden, denn sie **bestärken ihre Sicherheitsbeauftragten in ihrer Rolle und lassen ihnen tatkräftige Unterstützung zukommen**, weil sie erkannt haben, daß diese einen nützlichen Beitrag leisten können. Genauso wie alle anderen Mitarbeiter werden Sicherheitsbeauftragte geschult, so daß sie in der Lage sind, in Arbeitsschutzfragen einen sachkundigen Beitrag zu leisten. Außerdem genießen sie die eindeutigen Vorteile einer Strategie, die einen offenen Informationsaustausch vorsieht, und sind darüber hinaus in starkem Maße an der Ausrichtung der Arbeitsschutzbemühungen beteiligt, da sie einen Einfluß darauf haben, welche Fragen innerhalb der Arbeitsschutzausschüsse erörtert werden. Effektive Beratungsgremien sind an der Planung, Messung und Überprüfung der Leistung beteiligt und üben darüber hinaus ihre traditionellere, nachgehende Tätigkeit aus, indem sie sich mit den Ergebnissen aus Untersuchungen von Unfällen, Erkrankungen und Zwischenfällen sowie mit anderen aktuellen Angelegenheiten befassen.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 3

In Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, sind Mitarbeiter auf allen Ebenen darüber hinaus in Gruppen eingebunden, die sich mit der Festlegung von Leistungsstandards, mit der Erstellung von operationellen Systemen, Verfahren und Anweisungen für die Risiko- steuerung sowie mit der Umsetzungsprü- fung und Auditierung befassen. Die Mitwir- kung von Aufsichtspersonen und anderen Mitarbeitern an der schriftlichen Ausar- beitung von Systemen und Verfahren ist be- sonders wichtig, denn zur Erstellung von zweckdienlichen Verfahren, die akzeptiert werden und so verfaßt sind, daß sie in die Praxis umgesetzt werden können, ist die Berücksichtigung ihres anfänglichen Wissens zu der Frage, wie die Arbeiten ausgeführt werden, von wesentlicher Bedeu- tung. Solche Maßnahmen gewährleisten die effektive Mitwirkung der Mitarbeiter an der Festlegung und Entwicklung der Sicher- heitsstrategie. In einigen Fällen können „Ad-hoc-Problemlösungs-Teams“, die aus unterschiedlichen Bereichen der Organisa- tion zusammengeführt werden, zur Lösung spezieller Probleme beitragen, u. a. zur Beantwortung von Fragen, die sich evtl. durch einen Unfall, eine Erkrankung oder einen Zwischenfall ergeben. Alle diese Gruppenaktivitäten werden von der Orga- nisationsleitung gefördert, wobei sich die Gruppenmitglieder von Arbeitsschutzexper- ten beraten lassen können.

Die Verwendung von veröffentlichten Gefährdungsberichten, die Erstellung von Programmen, die es ermöglichen, Vor- schläge einzubringen, und die Bildung von (mit Qualitätszirkeln vergleichbaren) Arbeits- kreisen zum Thema „Sicherheit“, in deren Rahmen Sicherheitsprobleme festgestellt und gelöst werden, sind u. a. weitere An- sätze zur Förderung der Mitarbeiterbeteili- gung. Auch sie können dazu beitragen, daß sich die Mitarbeiter für den Arbeits- schutz begeistern, und ermöglichen es ihnen, sich nützliche Sachkenntnisse und brauchbares Wissen anzueignen.

Die Einbeziehung der Mitarbeiter könnte kurzfristig das Potential für Konflikte und Unstimmigkeiten über die Frage, wie ein sicheres und gesundheitsverträgliches Arbei- ten auszusehen hat, erhöhen. Die Aktivi- täten von Aufsichtspersonen und Führungs- kräften müssen daher durch Verfahren unterstützt werden, die festlegen, zu wel- chem Zeitpunkt und auf welche Weise zur Lösung von Problemen und Streitigkeiten auf Expertenrat zurückgegriffen werden kann, in welcher Situation eine spezielle Untersuchung durchgeführt und unter wel- chen Umständen die Arbeiten eingestellt werden sollten. Längerfristig wird das Konfliktpotential abnehmen, da die Mit- wirkenden konstruktive Arbeitsbeziehungen aufbauen und sich gemeinsame Ziele set- zen.

## Kommunikation

Eine effektive Kommunikation ist von wesentlicher Bedeutung. Dazu gehört, daß Informationen von außen an die Organisation herangetragen, innerhalb der Organisation in Umlauf gegeben und von der Organisation an Außenstehende weitergegeben werden.

### Weitergabe von Informationen an die Organisation

Gute Informationsquellen in bezug auf Arbeitsschutzfragen sind für die Weiterentwicklung der Arbeitsschutzstrategie und -leistung ebenso wichtig wie Marktinformationen für die Entwicklung des Unternehmens. Insbesondere die Verantwortlichen für Strategieerstellung, Planung und Festlegung der Leistungsstandards sowie für Messung, Auditierung und Überprüfung der Leistung sind auf solche Informationen angewiesen. Daher sind Vorkehrungen für eine Beobachtung eventueller Änderungen der von der Organisation zu erfüllenden gesetzlichen Vorschriften, der u.U. auf die Risikosteuerung anwendbaren technischen Fortschritte und der Entwicklungen in der Praxis des Arbeitsschutzmanagements erforderlich.

### Weitergabe von Informationen innerhalb der Organisation

Eine effektive Kommunikation innerhalb der Organisation ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die Arbeitsschutzstrategie

verstanden und konsequent umgesetzt wird. Darüber hinaus sind Systeme erforderlich, mit denen u.a. Informationen zu folgenden wichtigen Punkten weitergegeben werden können:

- Bedeutung und Zweck der Strategie;
- Ideale, Wertvorstellungen und Überzeugungen, die dieser Strategie zugrunde liegen;
- Engagement der Führungsspitze für die Umsetzung der Strategie;
- Pläne, Standards, Verfahren und Systeme für Umsetzung und Leistungsmessung;
- Sachverhalte (einschließlich relevanter Informationen von außenstehenden Stellen), deren Darlegung dazu beiträgt, die Mitwirkung und das Engagement der Mitarbeiter sicherzustellen;
- Kritik und Verbesserungsvorschläge von einzelnen Mitarbeitern oder Gruppen;
- Leistungsberichte.

Aus einer Vielzahl offizieller und inoffizieller Kommunikationsmittel, die insgesamt eine angemessene Weitergabe von Informationen „nach oben“, „nach unten“ und von einem Bereich der Organisation zu den anderen sicherstellen, entsteht ein umfassendes Kommunikationssystem. Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, machen sich drei

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 3

miteinander verknüpfte Methoden so weit wie möglich zunutze, nämlich das offensichtliche Verhalten u. a. von Führungskräften, das geschriebene Wort und die persönliche Diskussion. Inhaltlich dürfen sich diese drei Methoden nicht widersprechen, und sie sollten so koordiniert sein, daß sie wichtige Aussagen unterstützen. Erfolgreiche Organisationen verfügen außerdem über Strategien, die einen offenen Informationsaustausch vorsehen, und in einigen Fällen stellen sie Büchereien oder Leseräume zur Verfügung, zu denen alle Mitarbeiter Zugang haben.

#### *Offensichtliches Verhalten*

Die Führungskräfte können einen wesentlichen Beitrag zur Förderung einer positiven Arbeitsschutzkultur leisten, indem sie mit gutem Beispiel vorangehen. Durch die Veranschaulichung von Bedeutung und Sinn der Arbeitsschutzziele kann vor allem die Führungsspitze wirkungsvolle Zeichen setzen. Außerdem müssen sich die Führungskräfte der negativen Folgen bewußt sein, die ein scheinbar inkonsequentes Verhalten nach sich ziehen kann, und sich darum bemühen, ihre Worte und Taten in Einklang zu bringen. Erfolgreiche Unternehmen bedienen sich u. a. folgender Verfahren, um ihr Engagement zu signalisieren:

- Führungskräfte und ggf. Vertreter der Führungsspitze führen geplante, regelmäßige „Arbeitsschutzrundgänge“ durch, so daß nach und nach die ge-

samte Arbeitsstätte bzw. der vollständige Betrieb besichtigt wird. Diese Rundgänge sind keine ausführlichen Begehungen, sondern sollen das Engagement und Interesse der Leitung verdeutlichen und sie in die Lage versetzen, sich durch anschauliche Beispiele persönlich von einer guten oder schlechten Leistung zu überzeugen. Darüber hinaus können durch die Rundgänge Schwerpunkte in den aktuellen, allgemeinen Sicherheitsbestrebungen gesetzt werden.

- Ein Vertreter der Führungsspitze übernimmt regelmäßig den Vorsitz von Sitzungen des zentralen Arbeitsschutzausschusses oder von denen anderer gemeinsamer Beratungsgremien.
- Die Führungskräfte beteiligen sich aktiv an Untersuchungen von Unfällen, Erkrankungen und Zwischenfällen, wobei es vom Ausmaß des Vorfalles abhängt, welche Führungsebene eingeschaltet und ob ihre Mitwirkung auf das Einholen von Informationen und die Befragung von Zeugen ausgeweitet wird.

#### *Schriftliche Kommunikation*

Zu den wichtigsten schriftlichen Mitteilungen gehören die Darlegung der Arbeitsschutzstrategie, die Darlegung der Organisation mit Angaben zu Funktionen und Verantwortlichkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes, dokumentierte Leistungsstandards sowie unterstützende Informatio-

nen und Verfahren für Organisation und Risikosteuerung. Diese können durch eine Darlegung des übergeordneten Zwecks, der ethischen Grundsätze oder der Philosophie des Unternehmens ergänzt werden. Zusatzinfo 6 enthält Auszüge aus einigen Philosophiedarlegungen existierender Unternehmen. Diese Auszüge haben keinen

Modellcharakter, sondern sollen vielmehr verdeutlichen, wie durch derartige Darlegungen explizit auf die Werte und Überzeugungen hingewiesen werden kann, die der Arbeitsschutzstrategie zugrunde liegen. Zusatzinfo 7 enthält einen groben Überblick über den möglichen Inhalt einer schriftlichen Darlegung der Arbeitsschutzstrategie.

## **Zusatzinfo 6**

### **Beispiele für eine Darlegung der Arbeitsschutzphilosophie**

*„Eine gute Leistung im Bereich der Sicherheit geht Hand in Hand mit hoher Produktivität und einem hohen Niveau an Qualität.“*

*„Wir sind der Ansicht, daß ein hervorragendes Unternehmen definitionsgemäß ein sicheres Unternehmen ist. Da wir uns für hervorragende Leistungen einsetzen, ist die Minimierung von Risiken für Mitarbeiter, Anlagen und Produkte folglich untrennbar mit allen anderen Unternehmenszielen verbunden.“*

*„Die Erfahrungen haben gezeigt, daß eine erfolgreiche Organisation der Sicherheit nebenbei die Produktion qualitativ hochwertiger Waren zu minimalen Kosten ermöglicht.“*

*„Vorbeugen ist nicht nur besser als Heilen, sondern auch kostengünstiger ... Eine menschenfreundliche Gesinnung und geschäftliche Erwägungen schließen einander nicht notwendigerweise aus. Im Gegenteil, Sicherheit ist ein gutes Geschäft.“*

*„Gesamtsicherheit ist gleichbedeutend mit der fortlaufenden Aufnahme von Sicherheitsaspekten in alle Arbeitsabläufe, um in bezug auf die Leistung im Bereich der Sicherheit in der Industrie die Spitzenposition übernehmen zu können. Wir glauben: Nichts ist wichtiger als die Sicherheit ... weder die Produktion, noch der Umsatz, noch die Gewinne.“*

Health and Safety Executive möchte den fünf Unternehmen danken, die sich zur Veröffentlichung ihrer Ansichten bereit erklärt haben.

#### **Zusatzinfo 7**

#### **Überblick über den möglichen Inhalt einer Darlegung der Arbeitsschutzstrategie**

Die schriftliche Darlegung der Arbeitsschutzstrategie sollte mindestens

- die von der Organisation einzuschlagende Richtung festlegen, indem die Wertvorstellungen, Überzeugungen und Arbeitsschutzbemühungen der Führungsspitze mitgeteilt werden;
- die Grundlage der Strategie erklären und die Frage erläutern, wie diese Strategie zu einer guten Unternehmensleistung beitragen kann (z. B. durch weniger Unfälle und Erkrankungen, Umweltschutz sowie Vermeidung unnötiger Verluste und Verbindlichkeiten);
- der Bedeutung der Arbeitsschutzziele im Vergleich zu anderen Unternehmenszielen Geltung verschaffen;
- die Organisation dazu verpflichten, eine schrittweise Verbesserung der Arbeitsschutzleistung anzustreben, wobei das Mindestniveau durch gesetzlichen Anforderungen festgelegt wird;
- die Verantwortlichkeiten der Führungskräfte sowie den Beitrag veranschaulichen,

den die Mitarbeiter zur Umsetzung der Strategie leisten können, indem sie einen Überblick über die Mitwirkungsverfahren gibt;

- die Organisation zur Aufrechterhaltung effektiver Kommunikationssysteme zwecks Weitergabe von Informationen zu Arbeitsschutzfragen verpflichten;
- den Direktor oder Vertreter der Führungsspitze nennen, der die Gesamtverantwortung für die Festlegung, Umsetzung und Weiterentwicklung der Strategie trägt;
- die Organisationsleiter dazu verpflichten, für die Strategie einzutreten, indem sie ausreichende finanzielle und materielle Mittel zur Verfügung stellen, die Kompetenz aller Mitarbeiter sicherstellen und ggf. die Möglichkeit für eine Beratung durch Experten schaffen;
- die Leiter dazu verpflichten, die Strategie zu planen, regelmäßig zu überprüfen und weiterzuentwickeln;
- vom Direktor oder Unternehmensleiter datiert und unterschrieben werden.

Die schriftliche Darlegung der Strategie muß durch eine Darlegung der Organisation und die für ihre Umsetzung erforderlichen Maßnahmen ergänzt werden.

Diese Dokumente müssen auf die individuellen Bedürfnisse der jeweiligen Organisation zugeschnitten sein. Die Ausführlichkeit der Darstellung sollte jedoch generell von der Komplexität und den jeweiligen Risiken abhängig gemacht werden. Insbesondere müssen Anweisungen um so spezifischer sein, je größer das Risiko ist. Der Präsentationsstil sollte den Bedürfnissen der Benutzer, d. h. denen der Führungskräfte, der Aufsichtspersonen und der sonstigen Mitarbeiter gerecht werden.

Neben diesen dauerhaft gültigen Dokumenten werden Aushänge, Plakate, Handzettel und Arbeitsschutz-Rundschreiben eingesetzt, um die Mitarbeiter über bestimmte Ergebnisse oder die Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele zu informieren (z. B. über die Ergebnisse von Begehungen, die Erfüllung von Standards und die Ergebnisse von Untersuchungen).

Zur Verwirklichung bestimmter Teilziele oder zur Erweiterung des Wissens über bestimmte Risiken sind Aushänge und Plakate effektivere Hilfsmittel als allgemeine Posterkampagnen. Darüber hinaus kann mit Hilfe von Plakaten auf spezielle Schwächen hingewiesen werden, die z. B. durch die Analyse eines Unfalls oder Zwischenfalls festgestellt wurden. Gleichzeitig können diese Themen während der „Tool-Box“-Gespräche und in Verbindung mit anderen Initiativen zur Förderung der persönlichen Diskussion und Mitwirkung angesprochen werden.

### *Persönliche Diskussionen*

Persönliche Diskussionen, bei denen ein offener und aufrichtiger Meinungsaustausch im Mittelpunkt steht, dienen der Unterstützung anderer Aktivitäten im Bereich der Kommunikation, indem sie den Mitarbeitern die Möglichkeit bieten, Fragen zu stellen und sich persönlich einzubringen.

Arbeitsschutzrundgänge und offizielle Beratungen stellen wichtige Anlässe dar; um jedoch sicherzustellen, daß ein ausreichendes Maß an Kommunikation und Mitwirkung erreicht wird, werden andere Methoden eingesetzt, u. a. die folgenden:

- geplante Treffen, die zum Teil unter der Bezeichnung „Team-Briefings“ bekannt sind und in deren Verlauf Informationen von oben nach unten weitergeleitet sowie Auskünfte über erbrachte Leistungen erteilt werden;
- Erörterung von Arbeitsschutzfragen während aller regelmäßigen Sitzungen der Organisationsleitung (möglichst als erster Tagesordnungspunkt);
- monatliche oder wöchentliche „Tool-Box“-Gespräche bzw. „Tailgate-Meetings“, in deren Verlauf die Aufsichtspersonen die Gelegenheit haben, mit ihren Teams Arbeitsschutzfragen zu erörtern, schwerwiegende Risiken und wichtige Vorsichtsmaßnahmen erneut anzusprechen und schulungsergänzende Maßnahmen durchzuführen. Darüber hinaus können einzelne Mitglieder während dieser Treffen eigene

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 3

Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen einbringen.

#### **Weitergabe von Informationen an Außenstehende**

Bezüglich der innerhalb der Organisation vorliegenden Informationen zum Arbeitsschutz ist u.U. eine Mitteilung an Außenstehende erforderlich. Zum Beispiel müssen zum einen bestimmte Daten über Unfälle und Erkrankungen an die Arbeitsschutzbehörden weitergeleitet, zum anderen müssen gemäß Arbeitsschutzgesetz, Paragraph 6, Produkte und Stoffe für den Einsatz am Arbeitsplatz zusammen mit Informationen zu ihrer sicheren Anwendung ausgeliefert werden. Unter Umständen müssen auch Planungsbehörden, Notfalldienste und Ortsansässige mit Informationen versorgt werden. Falls die Vorschriften bezüglich einer Kontrolle bedeutender Gefährdungen durch Betriebsunfälle (CIMA/Control of Industrial Major Accident Hazards Regulations 1984) Anwendung finden, müssen die betroffenen Personengruppen während der Planung von Maßnahmen für den Notfall berücksichtigt werden. In allen diesen Fällen spielt nicht nur Offenheit eine wichtige Rolle, sondern die Informationen müssen auch sachdienlich sein und so übermittelt werden, daß sie ohne weiteres verstanden werden können. Zu der Frage, wie die Informationen am besten präsentiert werden sollten, damit sie für die Adressaten verständlich sind, kann fachlicher Rat eingeholt werden.

Darüber hinaus ist die Aufrechterhaltung von Kommunikationsmitteln auch in Notfällen wichtig, so daß u. U. besondere Vorkehrungen für den Fall getroffen werden müssen, daß ein solcher Notfall eintritt.

#### **Kompetenz**

Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, um zu gewährleisten, daß alle Mitarbeiter (einschließlich der Führungskräfte) ausreichende Fähigkeiten besitzen, so daß sie einen größtmöglichen Beitrag zum Arbeitsschutz leisten können. Alle Mitarbeiter müssen in der Lage sein, ihre Arbeit so auszuführen, daß ihre Sicherheit und Gesundheit nicht gefährdet ist. Die Führungskräfte müssen über relevante Rechtsvorschriften und die Funktionsweise eines effektiven Arbeitsschutzmanagements informiert sein. Falls Mitarbeiter von Auftragnehmern in der Nähe der eigenen Angestellten tätig sind oder mit diesen zusammenarbeiten, ist u. U. auch eine Überprüfung ihrer Fähigkeiten erforderlich.

Unternehmen mit einem guten Arbeitsschutzmanagement treffen u. a. folgende Vorkehrungen:

- Anwerbungs- und Einstellungsverfahren, die gewährleisten, daß Mitarbeiter (einschließlich aller Führungskräfte) die körperlichen und geistigen Fähigkeiten mitbringen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, oder daß sie in der Lage sind, sich diese durch Schulungen

und Erfahrungen anzueignen. Hierzu ist u. U. eine Ermittlung des Gesundheitszustandes durch ärztliche Untersuchungen und körperliche Fitneßtests bzw. eine Beurteilung der Begabungen und Fähigkeiten erforderlich;

- Systeme zur Ermittlung des Bedarfs an Schulungen zum Thema „Arbeitsschutz“, der sich aufgrund von Neueinstellungen, Personalwechsel oder Veränderungen an Anlagen, in den Abläufen und Arbeitsverfahren ergibt; Bedarf an Auffrischkursen, durch die die vorhandenen Fähigkeiten präsent bleiben oder erweitert werden; Bedarf durch die Anwesenheit von Fremdpersonal;
- Systeme zur Bereitstellung jener Informationen, Anweisungen, Schulungen und unterstützenden Kommunikationsverfahren, die erforderlich sind, um diesem Bedarf gerecht zu werden;
- Vorkehrungen für die Bereitstellung kompetenter Kräfte als Ersatz für fehlende Mitarbeiter, insbesondere wenn diese eine entscheidende Verantwortung für den Arbeitsschutz tragen;
- Systeme zur Förderung der allgemeinen Gesundheit und für Vorsorgeuntersuchungen als Beitrag zur allgemeinen Gesundheitspflege; diese Systeme schließen die Feststellung der Arbeitsfähigkeit, die berufliche Rehabilitation oder eine Arbeitsplatzanpassung nach einem Unfall oder einer Erkrankung ein.

Schulungen tragen wesentlich zur Vermittlung von Fähigkeiten bei, und Zusatzinfo 8 enthält weitere Hilfestellungen zu diesem Thema. Erfahrungen durch die praktische Anwendung von Fachkenntnissen und Wissen sind jedoch ebenfalls wichtig und müssen auf allen Ebenen der Organisation unter Durchführung geeigneter Kontrollen gesammelt werden. Korrekt durchgeführte Kontrollen tragen zur Entwicklung und Pflege von Fähigkeiten bei und sind besonders im Hinblick auf neue Mitarbeiter und solche, die an einer Schulung teilnehmen, notwendig.

Der Versuch, die Kompetenz der Mitarbeiter sicherzustellen, dient stets dem Ziel, entweder den individuellen oder den Gruppenbeitrag zum Arbeitsschutz zu maximieren. Die Mitarbeiter können ihre Fähigkeiten ausbauen und die Arbeitsschutzleistung verbessern, indem sie gemäß den Leistungsstandards arbeiten und sich an der Feststellung von Gefährdungen, der Suche nach Problemlösungen, der Verbesserung von Standards und ähnlichen Initiativen beteiligen.

Unabhängig vom Wissensstand, den Führungskräfte, Aufsichtspersonen und andere Mitarbeiter erreichen, wird in einigen Fällen professioneller Rat in Arbeitsschutzfragen erforderlich sein. Dieser kann zwar über externe Beratungsstellen eingeholt werden, doch erfolgreiche Organisationen beschäftigen häufig eigene, interne Arbeitsschutzberater, deren Funktionen und Aufgaben in Zusatzinfo 9 (Seite 254) umrissen werden.

#### Zusatzinfo 8

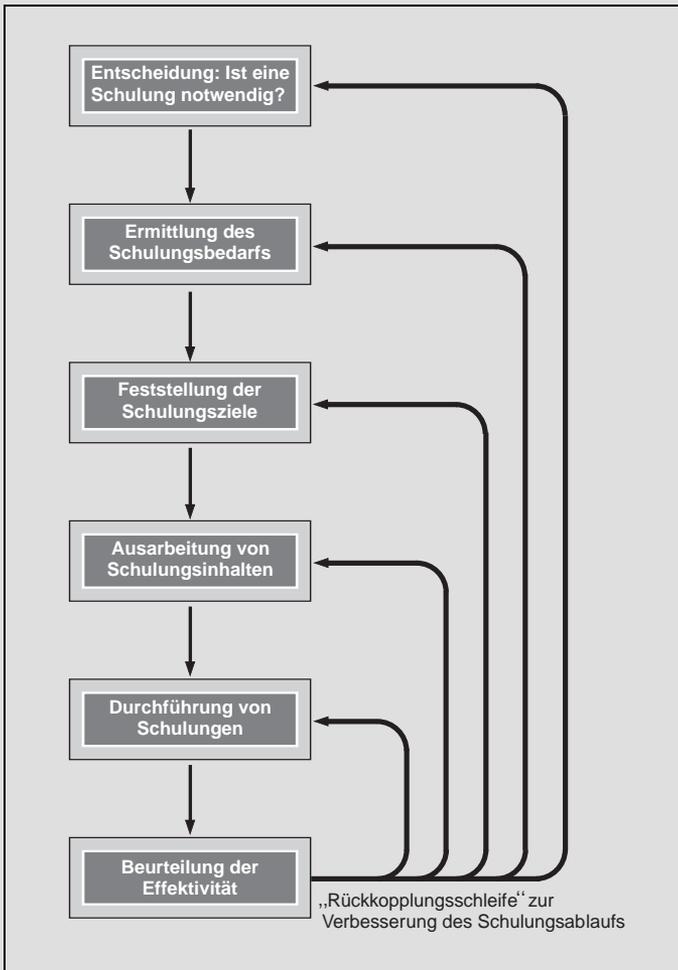


Abbildung 5:  
Typischer Schulungs-  
kreislauf

## Schulungen zu Arbeitsschutzfragen

Unabhängig von der Position, die die Mitarbeiter innerhalb einer Organisation bekleiden, können ihnen durch Schulungen Fachkenntnisse, Wissen und Einsichten vermittelt werden, die sie im Hinblick auf die arbeitsschutzrelevanten Aspekte ihrer Tätigkeit benötigen. Zu diesen Schulungen gehören offizielle, außerbetriebliche Schulungen, Schulungen einzelner Mitarbeiter und Gruppen sowie die Einarbeitung und Beratung am Arbeitsplatz. Um sicherzustellen, daß die Mitarbeiter ausreichende Fähigkeiten besitzen, sind u. U. über diese Schulungen hinaus weitere Maßnahmen erforderlich, z. B. Kontrollen, die über einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden, so daß die neu erworbenen Kenntnisse unter Aufsicht in die Praxis umgesetzt und verbessert werden können. Schulungen sind daher nur eines von mehreren Elementen, mit denen sichergestellt werden kann, daß die Arbeitsschutzleistung der Mitarbeiter zufriedenstellend ist.

Die Arbeitsschutzanforderungen sollten in alle Tätigkeitsbeschreibungen aufgenommen werden; die Schulungen, die zur Erfüllung dieser Anforderungen notwendig sind, erfordern einen Ansatz, der mit dem für andere betriebliche Schulungen vergleichbar ist. Ein typischer Schulungskreislauf wird hier dargestellt.

## Entscheidung über die Notwendigkeit von Schulungen

Schulungen sollten weder als Ausgleich für eventuelle Unzulänglichkeiten anderer Aspekte des Sicherheitssystems, z. B. schlecht gestaltete oder unzureichend geschützte Anlagen, noch als Ausgleich für unangemessene Arbeitsplätze und -verfahren, die unter Nichtbeachtung gültiger ergonomischer Grundsätze gestaltet wurden, durchgeführt werden. Während der Verbesserung solcher Bereiche könnten Schulungen jedoch als eine vorübergehende Kontrollmöglichkeit angebracht sein.

Um feststellen zu können, ob Schulungen notwendig sind, sind Kenntnisse über die Arbeitsplatzanforderungen und die Fähigkeiten der einzelnen Mitarbeiter erforderlich.

## Ermittlung des Schulungsbedarfs

Zur Ermittlung des Bedarfs an Schulungen zum Thema „Arbeitsschutz“ ist eine Analyse der arbeitsschutzrelevanten Aspekte von Arbeitsplätzen und Aufgaben hilfreich. Wenn es sich um neue Arbeitsplätze handelt, erfordert diese Analyse u. U. einen Vergleich mit ähnlichen, bereits vorhandenen Arbeitsplätzen oder Rückfragen bei anderen Organisationen, die über vergleichbare Arbeitsplätze verfügen. Wenn es sich um bereits be-

stehende Arbeitsplätze handelt, könnte sich die Analyse auf folgende Punkte erstrecken:

- Überlegungen zu den für diese Arbeitsplätze relevanten Aufzeichnungen über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle, um festzustellen, wie sich diese Vorfälle ereignen konnten und wie sie vermieden werden können;
- Beobachtung und Befragung der Mitarbeiter, um ihr Handeln und die Gründe für ihr Handeln nachvollziehen zu können. In komplexen Verarbeitungsanlagen müssen zur Analyse alle eventuellen Folgen menschlichen Versagens berücksichtigt werden, einschließlich jener Konsequenzen, die u. U. nur indirekt mit der speziellen, zu analysierenden Aufgabe in Zusammenhang stehen.

In Managementpositionen sollte sich die Analyse sowohl auf die eigene Arbeit als auch auf die Aufgaben und Risiken, mit denen die entsprechenden Mitarbeiter zu tun haben, beziehen, so daß den Aufsichtsfunktionen der Managementposition Rechnung getragen wird.

Die Analysen können sich auf sämtliche mit einem Arbeitsplatz verbundenen Aufgaben oder auf einzelne Tätigkeiten erstrecken. Im Hinblick auf neue Mitarbeiter kann auf eine umfassende Analyse nicht

verzichtet werden. Für andere Mitarbeiter hingegen könnte eine Analyse erforderlich sein, um die Leistung in bezug auf einzelne Aufgaben zu verbessern.

Eine Analyse der arbeitsschutzrelevanten Aspekte von Arbeitsplätzen und Aufgaben ist umfangreich und erfordert erhebliche Ressourcen. Jedoch können solche Analysen das Arbeitsschutzmanagementsystem in vielerlei Hinsicht unterstützen, und dasselbe gilt für die Ermittlung des Schulungsbedarfs, einschließlich

- Anwerbung, Auswahl und Einstellung;
- Benennung gefährlicher Arbeiten, die im Hinblick auf die Planung und Umsetzungsprüfung Vorrang haben sollten;
- Beurteilung einzelner Mitarbeiter in bezug auf die Leistung, die sie an ihrem Arbeitsplatz erbringen;
- Beurteilung einzelner Mitarbeiter im Hinblick auf ihre Eignung für eine Beförderung oder als Vertretung an einem Arbeitsplatz, an dem der Arbeitsschutz eine entscheidende Rolle spielt.

Der Schulungsbedarf kann in drei wesentliche Kategorien unterteilt werden, nämlich in den Bedarf an organisationsabhängigen, an arbeitsplatzbedingten und an individuellen Schulungen.

Der **organisationsabhängige Bedarf** ist für alle Mitarbeiter innerhalb der Organisation derselbe. Hier sind Wissen und Kenntnisse zu folgenden Punkten erforderlich:

- Arbeitsschutzstrategie und die ihr zugrunde liegende Philosophie;
- organisatorischer Aufbau und Systeme, mit denen
  - eine Kontrolle des Arbeitsschutzes möglich ist;
  - die Kooperation aller Mitarbeiter sichergestellt werden kann;
  - die Kommunikation in bezug auf Arbeitsschutzfragen gewährleistet wird;
  - die Kompetenz der Mitarbeiter sichergestellt werden kann.

Darüber hinaus muß sich jeder Mitarbeiter einen Überblick über die für ihn relevanten Systeme für die Planung, Messung, Überprüfung und Auditierung der Arbeitsschutzaktivitäten verschaffen sowie ein Verständnis für die wichtigsten Risiken und die Möglichkeiten zu ihrer Steuerung entwickeln.

Der **arbeitsplatzbedingte Bedarf** kann in die beiden folgenden Hauptarten unterteilt werden:

- Bedarf in leitenden Positionen, zu dem folgende Aspekte gehören:

- Führungsqualitäten der für die gesamte Organisation verantwortlichen Direktoren und Vertreter der Führungsspitze, von Arbeitsschutzberatern, Führungskräften und Aufsichtspersonen;
- Fähigkeit zur Kommunikation;
- Arbeitsschutzmanagementverfahren;
- arbeitsschutzrelevante Fähigkeiten in den Bereichen der Schulung, Unterweisung und Problemlösung;
- Kenntnisse über die Risiken, die innerhalb des Verantwortungsbereiches einer Führungskraft vorhanden sind, über die ihrer Steuerung zugrunde liegenden, im Bereich des Arbeitsschutzes geltenden Grundsätze und über relevante gesetzliche Vorschriften;
- Wissen über die Systeme zur Planung, Messung, Überprüfung und Auditierung der Arbeitsschutzaktivitäten

Vor allem im Hinblick auf den letztgenannten Aspekt sollte der Bedarf der Mitarbeiter in Schlüsselpositionen, einschließlich derjenigen, die Leistungsstandards erstellen, besonders gründlich überdacht werden. Betroffen sind Arbeitsschutzberater, Mitarbeiter, die u.U. für die Erstellung von Untersuchungsberichten über Un-

fälle, Erkrankungen und Zwischenfälle zuständig sind, Mitarbeiter, die an Überprüfungen und Auditierungen mitwirken, sowie diejenigen, die für die Umsetzung von Verfahren für den Notfall zuständig sind.

- Bedarf in sonstigen Positionen, zu dem folgende Aspekte gehören:
  - grobe Kenntnisse über die im Bereich des Arbeitsschutzes geltenden Grundsätze;
  - detailliertes Wissen über relevante, die Sicherheit betreffende Leistungsstandards, Systeme, Verfahren und Regeln, die der Steuerung der mit dem Arbeitsplatz verbundenen Risiken dienen, sowie über die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien;
  - Fähigkeit zur Kommunikation und Problemlösung, so daß eine effektive Mitwirkung an den Aktivitäten im Bereich des Arbeitsschutzes möglich ist.

Der **individuelle Bedarf** hängt vom jeweiligen Mitarbeiter ab und wird im allgemeinen anhand einer Leistungsbewertung ermittelt. Er kann sich aus der Tatsache ergeben, daß die während der offiziellen Schulungen vermittelten Inhalte nicht verstanden wurden.

Der Schulungsbedarf ändert sich im Laufe der Zeit, so daß er regelmäßig neu

eingeschätzt werden sollte. Dabei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Einführung neuer Mitarbeiter, einschließlich Teilzeitkräfte und Zeitpersonal;
- Sicherung einer gleichbleibend guten Leistung der festen Mitarbeiter (besonders im Hinblick auf entscheidende Verfahren für den Notfall) sowie deren ständige Versorgung mit aktuellen Informationen über eventuelle Änderungen;
- neue Aufgaben aufgrund eines Arbeitsplatzwechsels, einer Beförderung oder evtl. der Notwendigkeit, vertretungsweise die Aufgaben eines anderen übernehmen zu müssen;
- Einführung neuer Arbeitsmittel oder Technologien.

#### Festlegung von Zielen

Nachdem der relevante Bedarf gründlich ermittelt wurde, sollten spezielle Schulungsziele festgelegt werden. Anhand einer Analyse der arbeitsschutzrelevanten Aspekte des Arbeitsplatzes oder der Aufgaben sowie einer Beurteilung der relativen Risiken kann die Dringlichkeit der jeweiligen Ziele bestimmt werden. Sobald die Ziele festgelegt wurden, können sie als Grundlage für eine Beurteilung der Effektivität von Schulungen herangezogen werden.

## **Entscheidungen bezüglich der Schulungsmethoden**

Schulungen können intern oder extern durchgeführt werden. Wenn sie intern stattfinden, können entweder eigene Mitarbeiter oder externe Berater eingesetzt werden. Je nach Schulungsthema können eine Reihe von Arbeitsmitteln und Tätigkeiten zum Einsatz kommen. Als allgemeine Regel gilt, daß sich die Schulungsteilnehmer so weit wie möglich einbringen sollten.

## **Durchführung von Schulungen**

Um dem Schulungsbedarf gerecht werden zu können, sind u.U. in einigen Fällen Erfahrungen notwendig, die unter strenger Aufsicht am Arbeitsplatz gesammelt werden müssen. Im Hinblick auf einige mit hohen Risiken verbundene Arbeitsplätze und Aufgaben müssen solche Erfahrungen evtl. außerhalb der tatsächlichen Arbeitssituation gemacht werden, so daß entsprechende Vorkehrungen getroffen werden müssen, z.B. Bereitstellung von Schulungseinrichtungen, in denen die tatsächliche Situation simuliert werden kann.

## **Beurteilung und Rückmeldung**

Die Effektivität von Schulungen sollte anhand der festgelegten Schulungsziele gemessen werden. Nach Abschluß der

Schulung sollte eine formelle Beurteilung stattfinden, um feststellen zu können, ob sie zu der gewünschten Verbesserung der Arbeitsleistung geführt hat. Die Ergebnisse dieser Beurteilung können zur Verbesserung des Schulungsablaufs herangezogen werden. Die Effektivität von Schulungen kann darüber hinaus im Rahmen von Leistungsmessungen beurteilt werden. Diese Messungen werden durchgeführt, um die grundlegenden Ursachen für eine unzureichende Leistung zu ermitteln.

In Unternehmen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, nehmen die Schulungen zum Thema „Arbeitsschutz“ einen hohen Stellenwert ein, so daß für diese Schulungen systematische, dokumentierte Methoden entwickelt werden. Erforderliche Mittel werden nach Bedarf zur Verfügung gestellt, ihre Kürzung oder Einschränkung, z.B. im Zuge einer Kostensenkung oder von Rationalisierungsmaßnahmen, ist nicht ohne weiteres möglich. Darin äußert sich eine Philosophie, die die Mitarbeiter als größtes Kapital und eine gute Arbeitsschutzleistung als einen Schritt zum geschäftlichen Erfolg betrachtet.

## **Nationale und schottische Berufsqualifikationen**

Zur Beurteilung der Fähigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes kann eine

Bezugnahme auf nationale Berufsqualifikationen (NVQs) und schottische Berufsqualifikationen (SVQs) hilfreich sein. Den NVQs und SVQs liegen Standards zugrunde, die von sogenannten „lead bodies“ (LBs) erstellt werden. Diese LBs setzen sich aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Berufsverbände zusammen und legen für jeden Berufszweig nicht nur Kompetenzstandards, sondern auch das zu ihrer Erfüllung erforderliche Leistungsniveau fest. Statt lediglich die durchgeführten Schulungen anzugeben, kann mit Hilfe von NVQs und SVQs festgestellt werden, ob die Fähigkeit zur Ausführung bestimm-

ter, berufsspezifischer Aufgaben gemäß den im jeweiligen Beschäftigungsverhältnis erwarteten Standards vorhanden ist.

Die von den LBs festgelegten Kompetenzkriterien sollten auch die für den jeweiligen Berufszweig erforderlichen Fähigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes berücksichtigen. Jedoch beziehen sich die Standards lediglich auf allgemeine Fähigkeiten. Wenn diese Standards herangezogen werden, muß gewährleistet sein, daß in die Leistungsstandards für die jeweilige Tätigkeit ausreichende Einzelheiten zu relevanten Arbeitsschutzaspekten aufgenommen werden.

#### **Zusatzinfo 9**

##### **Funktion und Aufgaben von Arbeitsschutzberatern**

Organisationen mit einem erfolgreichen Arbeitsschutzmanagement räumen Arbeitsschutzberatern eine einflußreiche, unabhängige Position ein und stellen sicher, daß sie ausreichend Kompetenz besitzen, um Führungskräfte und Mitarbeiter zu beraten. Arbeitsschutzberater stehen u.a. zu folgenden Themen beratend zur Seite:

- Festlegung und Weiterentwicklung der Arbeitsschutzstrategie;

- Strukturierung und Durchführung der gesamten Organisation (einschl. der unterstützenden Systeme), so daß eine positive Arbeitsschutzkultur gefördert und die effektive Umsetzung der Strategie gewährleistet werden;
- Planung von Arbeitsschutzmaßnahmen, einschl. der Festlegung realistischer kurz- und langfristiger Ziele, Dringlichkeitsentscheidungen und Einführung angemessener Leistungsstandards;
- fortlaufende Umsetzung von Strategien und Plänen sowie das Nachhalten der durchgeführten Maß-

nahmen, einschl. Untersuchungen, Berichte und Analysen zu Unfällen und Zwischenfällen;

- Leistungsüberprüfung und Auditierung des gesamten Arbeitsschutzmanagementsystems.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, müssen sie

- geeignete Informationssysteme unterhalten zu relevanten Gesetzen (Zivil- und Strafrecht) sowie zu Leitlinien und Entwicklungen in der allgemeinen und in der Arbeitsschutzmanagementpraxis;
- in der Lage sein, Gesetze zu interpretieren, und wissen, inwiefern sie für die Organisation Gültigkeit besitzen;
- für die Bereiche der Organisation und Risikosteuerung Standards, die sich sowohl auf die „Hardware“ (z. B. Arbeitsstätten sowie eingesetzte Anlagen, Stoffe und Arbeitsmittel), als auch auf die „Software“ (z. B. Verfahren, Systeme und Mitarbeiter) erstrecken, einführen und fortlaufend aktualisieren – diese Aufgabe erfordert mit großer Wahrscheinlichkeit die Mitwirkung von Experten, z. B. Architekten, Technikern, Ärzten und Fachleuten für Arbeitshygiene;
- Verfahren erstellen und unterhalten, mit denen Unfälle und Zwischenfälle gemel-

det, untersucht, schriftlich festgehalten und analysiert werden können;

- geeignete Systeme zur Umsetzungsprüfung und Auditierung erstellen und unterhalten;
- sich selbst und ihre Empfehlungen auf objektive und effektive Weise darstellen, wobei die Vertraulichkeit persönlicher Informationen, z. B. ärztlicher Berichte, gewahrt werden muß.

## Beziehungen

### *Innerhalb der Organisation*

- In der Position, die Arbeitsschutzberater innerhalb der Organisation einnehmen, stellen sie einflußreichen, unabhängigen Rat zur Verfügung.
- In Angelegenheiten, die die Strategie betreffen, stehen sie in unmittelbarem Kontakt mit den Direktoren, und sie haben die Befugnis, Arbeiten zu unterbrechen, die entgegen den vereinbarten Standards ausgeführt werden und ein Unfallrisiko für die Mitarbeiter mit sich bringen.
- Arbeitsschutzberater sind für Standards und Systeme verantwortlich. Darüber hinaus gehören sie in größeren Unternehmen oder einem Unternehmensverband u. U. dem Linienmanagement an und sind für die ihnen unterstellten Arbeitsschutzbeauftragten verantwortlich.

#### *Außerhalb der Organisation*

Arbeitsschutzberater stehen mit zahlreichen externen Organisationen und Personen in Verbindung. Dazu gehören u. a. Mitarbeiter der örtlichen Umweltbehörden, Architekten, Berater usw., Brand-

schutzstellen, Auftragnehmer, Versicherungsgesellschaften, Kunden, HSE, die Öffentlichkeit, Lieferanten von Arbeitsmitteln, HM Coroner [richterlicher Beamter zur Untersuchung der Todesursache] bzw. Staatsanwälte, Medien, die Polizei, praktische Ärzte und Krankenhauspersonal.

#### **Zusammenfassung**

Organisationen mit einem erfolgreichen Arbeitsschutzmanagement fördern eine Unternehmenskultur, die zum einen die Motivation und Einbindung aller Angehörigen der Organisation, zum anderen die Steuerung von Risiken gewährleistet.

Dies veranlaßt sie dazu, Systeme einzuführen, zu betreiben und aufrechtzuerhalten, die folgendes zum Ziel haben:

- Gewährleistung einer **Kontrolle** durch
  - Führungskräfte, die mit gutem Beispiel vorangehen;
  - eindeutige Zuweisung von Verantwortlichkeiten für die Festlegung und Entwicklung der Strategie, die Planung und Überprüfung der Arbeitsschutzaktivitäten, die Umsetzung von Plänen und die Erstellung von Leistungsberichten;
  - Übertragung von Verantwortlichkeiten für den Arbeitsschutz an das Linien-

management, das durch Experten in beratender Funktion unterstützt wird;

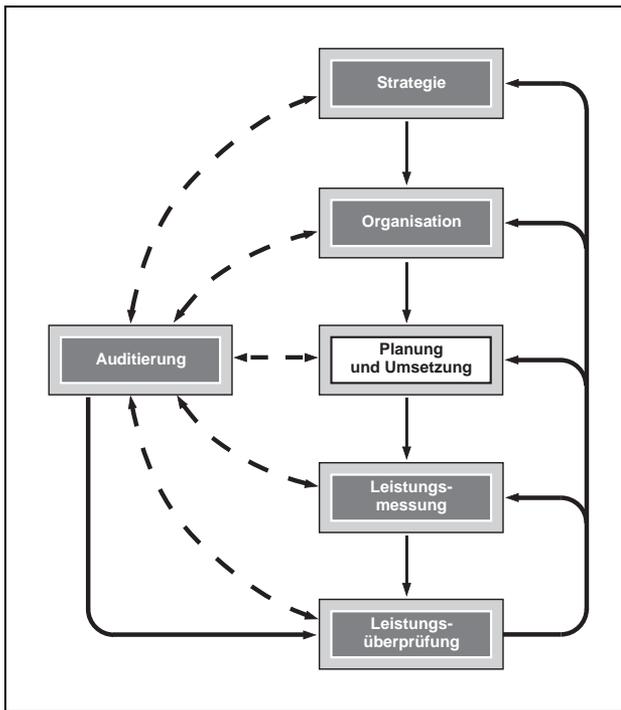
- Übertragung von Verantwortlichkeiten für den Arbeitsschutz an Mitarbeiter mit entsprechenden Befugnissen und Fähigkeiten, denen die Zeit und die Ressourcen eingeräumt werden, die sie für eine effektive Erfüllung ihrer Pflichten benötigen;
- Sicherstellung, daß jeder für seine Verantwortlichkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes zur Rechenschaft gezogen werden kann und durch die Festlegung individueller Ziele sowie eine positive Bestärkung motiviert wird;
- angemessene Aufsicht, Anweisungen und Hilfestellungen;
- Belohnungssysteme, die einen Konflikt zwischen der Verwirklichung der Produktionsziele und den Arbeitsschutzanforderungen verhindern;

- Förderung der **Kooperation** zwischen Mitarbeitern und Sicherheitsbeauftragten durch
    - deren Beteiligung an der Festlegung und Entwicklung der Strategie sowie an der Planung, Umsetzung, Messung, Auditierung und Überprüfung der Leistung;
    - Vorkehrungen für eine Beteiligung auf operativer Ebene als Ergänzung zu formellen Maßnahmen für eine Mitwirkung der Arbeitnehmer;
  - Gewährleistung einer effektiven **Kommunikation** durch offensichtliches Verhalten, Schriftmaterial und persönliche Diskussionen;
  - Sicherstellung von **Kompetenz** durch Anwerbung, Auswahl, Einstellung, Versetzung und Schulungen sowie die Bereitstellung angemessener Fachberatungen.
2. *Leadership in safety* Findlay JV and Kuhlman RL 1980 Loganville, Georgia Institute Press
  3. *Human-error reduction and safety management* Petersen D 1984 New York Aloray; ISBN 0913690 09 0
  4. *Safe behaviour reinforcement* Petersen D 1989 New York Aloray; ISBN 0913690 13 9
  5. *A guide to job analysis* Boydell TH 1970 British Association for Commercial and Industrial Education; ISBN 0 85171 0131
  6. *A guide to the identification of training needs* Boydell THJ 1976 British Association for Commercial and Industrial Education; ISBN 0 85 171 059X

## Literaturhinweise

1. *Safety management – a human approach* (2nd edition) Petersen D 1988 New York Aloray; ISBN 0 913690 12 0.
7. *ACSNI Study group on human factors – first report on training and related matters* HSC Advisory Committee on Safety of Nuclear Installations HMSO 1990; ISBN 0 11 885543 3

#### 4 Planung des Arbeitsschutzes



#### Überblick

Die Planung ist eine wesentliche Voraussetzung für die effektive Umsetzung der Arbeitsschutzstrategie. Eine angemessene Kontrolle kann nur erreicht werden, wenn alle Angehörigen der Organisation ihr Handeln koordinieren. Dieses Kapitel befasst sich mit der Planung, die erforderlich ist, um ein effektives Arbeitsschutzmanagement-

system zu errichten und aufrechtzuerhalten. Insbesondere werden folgende Punkte untersucht:

- Festlegung von Arbeitsschutzzielen und
- die Frage, wie Leistungsstandards zur Förderung einer positiven Arbeitsschutzkultur sowie zur Steuerung von Gefährdungen und Risiken entworfen und umgesetzt werden können.

#### Planung des Arbeitsschutzes

Die Ergebnisse eines erfolgreichen Arbeitsschutzmanagements werden häufig in Form von nicht eingetretenen Folgen ausgedrückt, z. B. durch das Ausbleiben von Unfällen, Erkrankungen, Zwischenfällen oder Verlusten. Da es jedoch häufig eine Frage des Zufalls ist, ob ein gefährlicher Vorfall zu Verletzungen oder Verlusten führt, befaßt sich eine effektive Planung mit der Feststellung, Beseitigung und Steuerung von Gefährdungen und Risiken. Außerdem läßt sich aus den in Zusatzinfo 1 erwähnten Unfallstudien der Schluß ziehen, daß sich eine effektive Arbeitsschutzplanung darüber hinaus auf alle Situationen erstrecken muß, die u. U. zu Unfällen, Erkrankungen oder Verlusten führen könnten.

Endziel der Arbeitsschutzplanung ist die Festlegung der Aufgaben, die zur Verwirklichung einer effektiven Risikosteuerung ausgeführt werden müssen. Der Planungsprozeß umfaßt folgende Punkte:

- Ausweisen der übergeordneten Ziele, die das Endziel untermauern, und Festlegung der Teilziele zu ihrer Verwirklichung;
- Festlegung von Leistungsstandards, so daß jene Tätigkeiten gemessen und beurteilt werden können, die erforderlich sind, um
  - eine Organisationskultur entwickeln, aufrechterhalten und ausbauen zu

können, in der die Steuerung von Risiken gefördert wird, und

- eine direkte Steuerung der Risiken aufrechterhalten zu können, die mit den Aktivitäten der Organisation verbunden sind.

#### Festlegung von Zielen

Die unmittelbaren Arbeitsschutzziele einer Organisation hängen von den jeweils vorhandenen Bedingungen und Standards ab, so daß zunächst diese Bedingungen und Standards beurteilt werden müssen. Dennoch müssen alle Organisationen für jede der folgenden Phasen Ziele festlegen:

1. Definition, Erstellung und Aufrechterhaltung der Arbeitsschutzstrategie;
2. Ausarbeitung und Aufrechterhaltung organisatorischer Maßnahmen;
3. Erstellung und Aufrechterhaltung von Leistungsstandards und Kontrollsystemen.

Es hängt vom jeweiligen Bedarf in einem bestimmten Bereich ab, welche Aktivität im Mittelpunkt steht. Wenn sich eine Organisation bisher jedoch kaum mit dem Arbeitsschutzmanagement befaßt hat, hat die erste Phase absoluten Vorrang.

Organisationen, deren Arbeitsschutzmanagementsystem bereits weiter entwickelt ist, werden sich eventuell zunächst auf die zweite oder dritte Phase konzen-

trieren, jedoch müssen in jeder Organisation alle drei Phasen regelmäßig überprüft werden. In jeder Phase sollten die übergeordneten Ziele jeweils mit konkreten, meßbaren und erreichbaren Teilzielen, einschließlich der Fristen für ihre Verwirklichung, unterlegt werden. Danach können mit einzelnen Mitarbeitern individuelle Ziele vereinbart werden, so daß sichergestellt ist, daß die übergeordneten Ziele erreicht werden.

In einer Organisation, die sich bisher kaum mit dem Arbeitsschutzmanagement befaßt hat, wäre das unmittelbare Ziel die Überprüfung und Überarbeitung der Arbeitsschutzstrategie (innerhalb eines Zeitraums von etwa einem bis drei Monaten). Dazu müßten die in Kapitel 2 erläuterten Aspekte sowie folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Neudefinition des Engagements der Organisation für den Arbeitsschutz;
- Neuformulierung der Strategiedarlegung;
- Einführung neuer Methoden für die Entscheidungsfindung in der Führungsspitze, so daß sich der Arbeitsschutz auf alle geschäftlichen Entscheidungen auswirkt.

Diese Aktivitäten finden gewöhnlich vor dem Hintergrund eines neuen Bewußtseins statt, da meist erkannt wurde, daß der Arbeitsschutz, Schulungen der Führungs-

kräfte zu diesem Thema sowie in vielen Fällen auch die Inanspruchnahme von externen Fachleuten von großer Bedeutung sind.

Sobald eine neue Richtung für das Arbeitsschutzmanagement festgelegt wurde, sollte sich der Schwerpunkt auf die Festsetzung von Zielen organisatorischer Art verlagern (die in etwa drei bis sechs Monaten erreicht sein sollten). Solche Ziele stehen mit den in Kapitel 3 erläuterten Aspekten in Zusammenhang und umfassen folgende Aufgaben:

- Einführung bzw. Weiterentwicklung von Strukturen, Systemen und Aktivitäten zur Förderung einer positiven Arbeitsschutzkultur, einschließlich Festlegung der Rolle, die die Führungsspitze übernehmen soll;
- Zuweisen von Verantwortlichkeiten für wesentliche Aufgaben, wie Planung, Festlegung von Leistungsstandards, Leistungsmessung sowie Überprüfung und Auditierung;
- Einführung bzw. Weiterentwicklung von Informationssystemen, die zu Kontrollzwecken, z.B. für die Leistungsmessung, erforderlich sind, einschließlich der Systeme für eine Meldung, Untersuchung und Analyse von Unfällen, Erkrankungen und Zwischenfällen;
- Feststellung der Fähigkeiten, die zur Umsetzung der Strategie erforderlich sind, und Benennung der Systeme, mit denen auf allen Ebenen ausreichende Fähigkeiten sichergestellt werden können;

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 4

- Überprüfung und Weiterentwicklung der Kommunikations- und Konsultationsverfahren.

Sobald die neue Strategie sowie organisatorische Maßnahmen eingeführt sind, sollte sich der Schwerpunkt auf die Kontrollsysteme verlagern. Hier umfassen die Ziele folgende Punkte:

- Schulung aller Mitarbeiter zur Vermittlung der geänderten Strategie und des neuen Managementansatzes für den Arbeitsschutz;
- Festlegung von Leistungsstandards für organisatorische Aspekte (z. B. für Kontrolle, Kooperation, Kompetenz und Kommunikation) sowie für die Risiko-steuerung;
- Prüfung der materiellen Voraussetzungen, die notwendig sind, um die Anforderungen der Leistungsstandards zu erfüllen („Hardwarekontrolle“);
- Umsetzung der neuen, aufgrund der Leistungsstandards erforderlichen Systeme und Verfahren sowie Durchführung geeigneter Schulungen für Führungskräfte, Aufsichtspersonen und andere Mitarbeiter („Softwarekontrolle“);
- Erstellung von Systemen zur Aufrechterhaltung der Steuerungsmechanismen für die „Hardware“ wie für die „Software“;
- Erstellung und Weiterentwicklung von Überprüfungs- und Auditierungssystemen, so daß die Erfüllung der Leistungsstandards nachgehalten werden kann.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen normalerweise in mehreren Bereichen gleichzeitig Fortschritte erzielt werden. Diese Bereiche sind miteinander verknüpft, wobei sich die Bedeutung, die jedem einzelnen von ihnen beigemessen wird, im Laufe der Zeit verlagert. Während der Weiterentwicklung ihres Arbeitsschutzmanagementsystems wird eine Organisation nicht mehr so viel Nachdruck auf die Mechanismen legen, mit denen Erfolge erzielt werden können, da effektive Verfahren, mit denen die Umsetzung der Maßnahmen nachgehalten werden kann, überarbeitete Maßnahmen ergriffen und auditiert werden können, automatisch zu Verbesserungen und Fortschritten führen dürften. Dennoch bleibt die Notwendigkeit, die Systeme aufrechtzuerhalten, Motivationshilfen zu schaffen und Verbesserungen durch Festlegung weiterer Ziele zu fördern.

In dem Maße, wie die Entwicklung des Arbeitsschutzmanagementsystems voranschreitet, sollte sich die Organisation das Ziel setzen, die Leistungsstandards über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus anzuheben und die Zahl der Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle zu verringern. Erfolgreiche Organisationen erstellen darüber hinaus häufig Leistungsindikatoren, die als Ziele dienen, an denen die Arbeitsschutzleistung insgesamt gemessen werden kann. Dieser Aspekt wird in Kapitel 6 ausführlicher erörtert.

Zur Festlegung von kurz- und langfristigen Zielen (einschließlich persönlicher Ziele) sind effektive Beratungen zwischen Führungskräften, Aufsichtspersonen und anderen Mitarbeitern von entscheidender Bedeutung. Alle Beteiligten müssen der Ansicht sein, daß die Ziele und Fristen realistisch sind, so daß garantiert ist, daß sich jeder für diese Ziele einsetzt und sich mit ihnen identifiziert.

Entscheidungen über Prioritäten und die Zuteilung von Ressourcen sollten die Tatsache verdeutlichen, daß die Minimierung von Risiken innerhalb der Organisation als End-

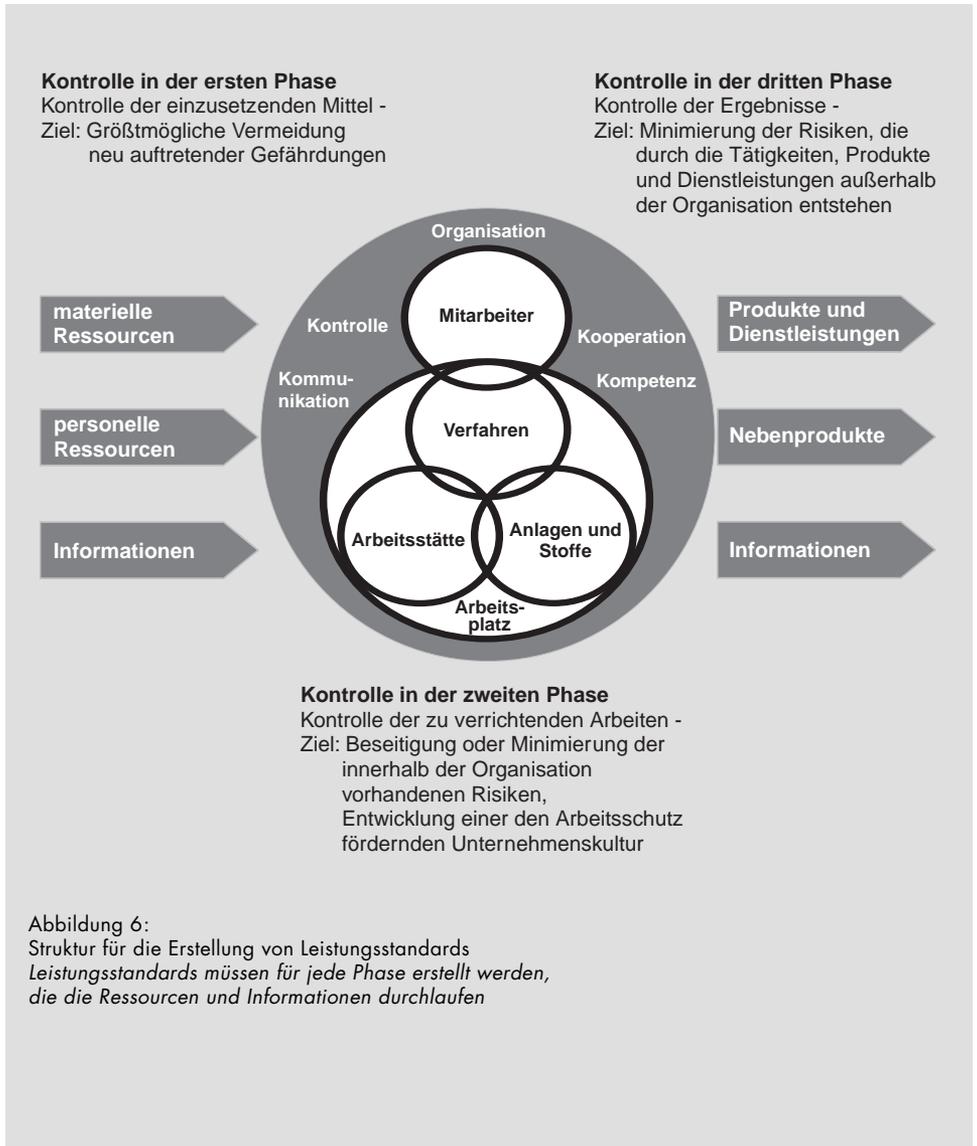
ziel angestrebt wird, während das unmittelbare Ziel die Erfüllung der relevanten gesetzlichen Anforderungen sein könnte. Zur Festlegung der für Verbesserungen vorgesehenen Fristen sollten das Ausmaß des jeweiligen Risikos und die Kosten für Abhilfemaßnahmen berücksichtigt werden. Wenn grundlegende Änderungen nicht unmittelbar oder innerhalb eines angemessenen Zeitraums herbeigeführt werden können, sollten kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, um das Risiko in der Zwischenzeit möglichst gering zu halten. Das Verfahren der Risikobeurteilung wird im folgenden noch erörtert.

## Zusatzinfo 10

### Struktur für die Festlegung von Leistungsstandards

Abbildung 6 veranschaulicht eine begriffliche Struktur zur Ermittlung der wesentlichen Bereiche, in denen Leistungsstandards erstellt werden müssen, um eine Kontrolle zu ermöglichen und die Leistung messen zu können. In der Abbildung lassen sich drei Phasen erkennen:

einzusetzende Mittel, wie materielle Ressourcen, personelle Ressourcen und Informationen (links), innerhalb der Organisation zu verrichtende Arbeiten (Mitte) und Ergebnisse, wie Produkte und Dienstleistungen, Nebenprodukte und Informationen (rechts).



Um den Ressourcen- und Informationsfluß der Organisation zu steuern, müssen Leistungsstandards erstellt werden. Ziel in der **ersten Phase** (linke Seite der Abbildung) ist die Beseitigung bzw. Minimierung von Gefährdungen und Risiken, die von außen an die Organisation herangetragen werden. Hier sollten die Leistungsstandards folgende Punkte abdecken:

- **materielle Ressourcen**, einschließlich
  - Gestaltung, Auswahl, Einkauf und Konstruktion von Arbeitsplätzen;
  - Gestaltung, Auswahl, Einkauf und Errichtung von Anlagen und Stoffen, die von der Organisation eingesetzt werden;
  - Anlagen und Stoffen, die von anderen eingesetzt werden, z. B. von Auftragnehmern, die vor Ort tätig sind;
  - Unternehmenskäufe;
- **personelle Ressourcen**, einschließlich
  - Anwerbung und Auswahl sämtlicher Mitarbeiter;
  - Auswahl anderer Organisationen als Vertragspartner;
- **Informationen**, einschließlich
  - Informationen, die in direktem Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz stehen, z. B. Normen, Leitlinien und gesetzliche Aspekte;

- sonstige, die Technik und das Management betreffende Informationen zur Risikosteuerung und Entwicklung einer positiven Arbeitsschutzkultur.

In der **zweiten Phase** (mittlerer Teil der Abbildung) entstehen Risiken, sobald eine Wechselwirkung zwischen dem Mitarbeiter und seinem Arbeitsplatz erzeugt wird. Hier ist das Ziel, die innerhalb der Organisation entstehenden Risiken zu beseitigen oder zu minimieren, so daß die Leistungsstandards folgende Punkte abdecken sollten:

- die vier Elemente, die für die Entwicklung einer positiven Arbeitsschutzkultur eine Rolle spielen, nämlich **Kontrolle, Kommunikation, Kooperation und Kompetenz**;
- die vier Elemente, die sich auf die zu verrichtenden Arbeiten und die Entstehung von Risiken auswirken, nämlich die **Arbeitsstätten**, einschließlich des Arbeitsplatzes, der Eingänge und Ausgänge, der sozialen Einrichtungen sowie aller Anlagen und Einrichtungen, die fester Bestandteil der Gebäude sind, z. B. Elektroinstallationen; **Anlagen und Stoffe**, einschließlich der Vorkehrungen für Handhabung, Transport, Lagerung und Verwendung; **Verfahren**, einschließlich der Gestaltung von Arbeitsplätzen und Arbeits-

verfahren sowie aller Aspekte in Verbindung mit der Arbeitsweise; die **Mitarbeiter**, einschließlich der Einstellung neuer Mitarbeiter, der Fähigkeiten zur Ausübung ihrer Tätigkeit und evtl. erforderlicher Vorsorgeuntersuchungen.

Zur Festlegung von Leistungsstandards in der zweiten Phase müssen jeweils folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Dauerbetrieb des Produktionssystems, einschließlich regelmäßiger und unregelmäßiger Arbeiten;
- Dauerbetrieb des Produktionssystems während der Wartung, einschließlich der Arbeiten, die entweder von Auftragnehmern oder von eigenen Mitarbeitern in Verbindung mit der Wartung selbst ausgeführt werden;
- geplante Unterbrechungen des Dauerbetriebs aufgrund eventueller Änderungen in bezug auf die Arbeitsstätte, auf Anlagen, Stoffe, Verfahren, Mitarbeiter oder Informationen;
- kalkulierbare Nofälle, z. B. Ausbruch eines Feuers, Unfälle, Erkrankungen, Zwischenfälle oder ein Versagen der Mittel zur Risikosteuerung (einschließlich Erste Hilfe, Notfallplanung und Verfahren für das Management in Nofällen);

- Stilllegung, Demontage und Entsorgung von Einrichtungen, Anlagen, Arbeitsmitteln oder Stoffen.

Ziel in der **dritten Phase** (rechte Seite von Abbildung 6) ist die Minimierung der Risiken, die sich entweder aus den zu verrichtenden Arbeiten oder in Verbindung mit den bereitgestellten Produkten bzw. Dienstleistungen für organisationsfremde Personen ergeben. Hier sollten die Leistungsstandards folgende Punkte abdecken:

- Produkte und Dienstleistungen unter Berücksichtigung von
  - Gestaltung sowie Untersuchungen zur Sicherheit und Gesundheitsverträglichkeit von Produkten und Dienstleistungen und über ihren risikofreien Gebrauch, einschließlich Beobachtung der Anwender, so daß erste Anzeichen für Schäden erkannt werden können;
  - Lieferung und Transport von Produkten, einschließlich Verpackung, Etikettierung und Zwischenlagerung;
  - Ein- bzw. Aufbau, Reinigung und Wartung von Produkten entweder durch eigene Mitarbeiter oder Auftragnehmer;

- Nebenprodukte der zu verrichtenden Arbeiten, z.B.
  - Risiken, die – hervorgerufen durch die zu verrichtenden Arbeiten an feststehenden oder beweglichen Arbeitsstätten – u. U. außerhalb der Arbeitsstätten entstehen;
  - Umweltverschmutzungen, insbesondere durch Abfälle und Luftverunreinigungen;
  - Entsorgung von Anlagen, Arbeitsmitteln und Stoffen (einschließlich Abfälle);
- Informationen, z. B.
  - Informationen zu Arbeitsschutzfragen zur Weitergabe an Per-

sonen, die Produkte transportieren, handhaben, lagern, erwerben, gebrauchen und beseitigen;

- Informationen zur Weitergabe an Personen oder Institutionen, auf die sich die zu verrichtenden Arbeiten auswirken könnten, z. B. die Öffentlichkeit, andere Arbeitgeber und ihre Angestellten, Notfalldienste und Planungsbehörden.

*Anhang 3 enthält weitere Leitlinien für die Festlegung von Leistungsstandards; dort werden die Mindestziele umrissen, die mit Hilfe der Leistungsstandards in jedem der hier genannten Bereiche erreicht werden sollen.*

## Festlegung von Leistungsstandards

Leistungsstandards müssen schrittweise eingeführt werden, nachdem die Bedürfnisse der Organisation sowie vorhandene und evtl. noch auftretende Risiken sorgfältig analysiert wurden. Sie sollten sowohl für organisatorische Vorgehensweisen als auch für die Steuerung spezieller Risiken festgelegt werden.

Zusatzinfo 10 gibt eine Struktur an die Hand, mit der die wichtigsten Bereiche ermittelt werden können, in denen Leistungsstandards notwendig sind. Anhang 3 enthält weitere Leitlinien zur Festlegung von Leistungsstandards; dort werden die Min-

destziele umrissen, die mit Hilfe der Standards in jedem dieser Bereiche erreicht werden sollen.

## Organisatorische Leistungsstandards

Durch die organisatorischen Leistungsstandards sollen folgende Punkte sichergestellt werden:

- konsequente Umsetzung von Plänen und Leistungsstandards;
- effektive Vermittlung der Überzeugung, daß der Arbeitsschutz wichtig ist, sowie Schaffung einer positiven Arbeitsschutzkultur;

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 4

- besseres Verständnis für die Risiken und verbesserte Risikosteuerung.

#### *Kontrolle*

Leistungsstandards für die Kontrolle sollen sicherstellen, daß das Managementsystem effektiv ist und die Risikosteuerung ständig verbessert wird, indem eine positive Arbeitsschutzkultur entwickelt und aufrechterhalten wird. Daher sollten sie u. a. Art und Häufigkeit folgender Vorgänge festlegen:

- Erstellung und Weiterentwicklung der Strategie;
- Weiterentwicklung der Organisation;
- Planung, Messung und Überprüfung der Leistung sowohl von einzelnen Mitarbeitern als auch der Organisation;
- Auditierung des gesamten Arbeitsschutzmanagementsystems.

#### *Kooperation*

In diesem Bereich sollten die Leistungsstandards u. a. Art und Häufigkeit folgender Vorgänge festlegen:

- Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses und vergleichbare, offizielle Beratungen;
- Erstellung von Protokollen zu den Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses und ähnlichen Treffen sowie Auflistung der zu ergreifenden Maßnahmen;

- Treffen zur Lösung von Problemen oder Treffen des „Arbeitsschutz-Arbeitskreises“.

#### *Kommunikation*

Leistungsstandards für den Austausch von Informationen sollten u. a. Art und Häufigkeit folgender Vorgänge festlegen:

- Zusammenstellung von Informationen aus externen Quellen;
- Teilnahme der Führungsspitze an offiziellen Beratungen, Arbeitsschutzrunden usw.;
- Mitwirkung der Führungsspitze und anderer Führungskräfte an Untersuchungen von Unfällen, Erkrankungen und Zwischenfällen;
- Mitwirkung der Führungsspitze und anderer Führungskräfte an der Planung, Kontrolle, Auditierung und Überprüfung der Leistung;
- Erörterung von Arbeitsschutzfragen anlässlich von Sitzungen der Organisationsleitung;
- Systeme zur kaskadenartigen Weiterleitung von Informationen;
- „Tool-Box“-Gespräche;
- schriftliche Darlegung der Strategie und der Organisation sowie Dokumentation der Leistungsstandards, Regeln und Verfahren;

- Einsatz von Postern, Bulletins, Zeitschriften und anderen vergleichbaren Kommunikationsmitteln;
- Zusammenstellung relevanter Informationen und deren Weitergabe an andere Organisationen und externe Personen.

### Kompetenz

Leistungsstandards für Maßnahmen, mit denen die Kompetenz der Mitarbeiter sichergestellt werden soll, sollten sich u. a. auf folgende Punkte erstrecken:

- Anwerbungs- und Einstellungsverfahren;
- Bereitstellung von Informationen und Schulungen;
- Vorkehrungen für das Sammeln von Erfahrungen unter Aufsicht am Arbeitsplatz;
- Verfügbarkeit kompetenter Kräfte als Vertretung für fehlende Mitarbeiter;
- Förderung der allgemeinen Gesundheit und Vorsorgeuntersuchungen.

### Leistungsstandards für die Steuerung von Gefährdungen und Risiken

Auch zur Steuerung der mit den Tätigkeiten, Produkten und Dienstleistungen verbundenen Risiken sind Leistungsstandards erforderlich; sie müssen mindestens für die in Zusatzinfo 10 erwähnten Bereiche festgelegt werden. Hier sind sie notwendig,

damit der gesamte Tätigkeitskreislauf, angefangen bei der Auswahl von Ressourcen und Informationen über die Gestaltung und den Betrieb von Arbeitssystemen, die Gestaltung und Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen bis hin zur Abfallregulierung und -beseitigung, gesteuert werden kann. Die Steuerung von Risiken ist zur Erfüllung des Arbeitsschutzgesetzes von 1974 sowie der dazugehörigen gesetzlichen Vorschriften, die im Rahmen dieses und früherer Gesetze erlassen wurden, erforderlich.

Leistungsstandards müssen für die folgenden vier Phasen festgelegt werden:

- **Gefährdungsanalyse** – Analyse der Gefährdungen, die eine potentielle Ursache für Schäden sind;
- **Risikobeurteilung** – Beurteilung der Risiken, die in Zusammenhang mit den Gefährdungen auftreten können;
- **Risikosteuerung** – Entscheidung über geeignete Maßnahmen zur Beseitigung oder Steuerung eines bestimmten Risikos;
- **Umsetzung und Aufrechterhaltung von Maßnahmen zur Risikosteuerung** – Umsetzung von Standards und Sicherstellung ihrer Effektivität.

Die vier Phasen bilden die wesentlichen Grundsätze des Arbeitsschutzes, nach denen sich Entscheidungen in bezug auf

die Steuerung von Risiken richten. Diese Methode läßt sich sowohl auf die Steuerung von Gesundheitsrisiken als auch auf die von Sicherheitsrisiken anwenden (Gesundheitsrisiken zeichnen sich jedoch durch spezifische Merkmale aus, die eine spezielle Vorgehensweise erfordern; Zusatzinfo 11 enthält nähere Einzelheiten). Diese

Grundsätze werden heute in zunehmendem Maße in Rechtsvorschriften aufgenommen, die zu einer Verbesserung des Arbeitsschutzmanagements beitragen sollen, z. B. in die Vorschriften zur Kontrolle gesundheitsgefährdender Stoffe (Control of Substances Hazardous to Health Regulations 1988/COSHH).

#### **Zusatzinfo 11**

##### **Steuerung von Gesundheitsrisiken**

Sicherheitsrisiken und Gesundheitsrisiken werden nach denselben Grundsätzen gesteuert.

Aufgrund der spezifischen Merkmale von Gesundheitsrisiken erfordert die Anwendung dieser Grundsätze auf die Steuerung von Gesundheitsrisiken jedoch eine spezielle Vorgehensweise.

Zu den spezifischen Merkmalen von Gesundheitsrisiken gehören u. a. folgende Aspekte:

- Erkrankungen treten häufig nicht unmittelbar durch Unfälle, sondern infolge von komplexen biologischen Prozessen auf, z. B. Regeneration wiederholter Schädigungen (Hautreizungen), Immunreaktionen (Asthma) oder abnormes Zellverhalten (Krebs). Die Reaktion auf solche Prozesse ist individuell verschieden.

- Diese Prozesse können sich über einen langen Zeitraum erstrecken (z. B. Krankheiten, die durch Kontakt mit Asbest ausgelöst werden). Daher besteht die Möglichkeit, daß Gefährdungen erst erkannt werden, nachdem bereits zahlreiche Mitarbeiter einem Risiko ausgesetzt waren. Krankheitsfälle können noch Jahre nach Beseitigung oder Minderung des Risikos auftreten.
- Ein und dieselbe Krankheit kann berufliche oder nicht berufliche Ursachen (z. B. Asthma, Rückenschmerzen oder Lungenkrebs) haben. Gelegentlich kann in einem individuellen Fall ein beruflicher Zusammenhang festgestellt werden. Normalerweise sind jedoch für die Bestätigung, daß eine Krankheit berufliche Ursachen hat, vergleichende Studien über die Häufigkeit, mit der sie in gefährdeten Gruppen und in nicht gefährdeten Gruppen auftritt, erforderlich.

- Eine Exposition gegenüber Krankheitsrisiken ist nicht immer offensichtlich. Häufig ist eine Messung von Risikofaktoren erforderlich. Die Wahrscheinlichkeit, daß eine Krankheit auftritt, hängt oft davon ab, wie stark die Exposition über einen längeren Zeitraum ist. Auch das Ausmaß nicht aller, jedoch sehr vieler Krankheiten (z. B. Krebs) hängt vom Expositionsgrad ab.

Daraus ergibt sich, daß für eine erfolgreiche Steuerung von Gesundheitsrisiken folgende Punkte beachtet werden müssen:

- Aufgrund der Komplexität vieler Gesundheitsrisiken müssen für die Analyse von Gesundheitsgefährdungen und die Beurteilung von Gesundheitsrisiken im allgemeinen umfassendere Fachkenntnisse durch entsprechende interne oder externe Berater zur Verfügung stehen als im Hinblick auf viele Sicherheitsrisiken.
- Um ein Gesundheitsrisiko beurteilen zu können, müssen häufig Expositionsmessungen durchgeführt werden, so daß spezielle Überprüfungs- und Beurteilungsverfahren sowie die für ihre Anwendung erforderlichen Fähigkeiten vorhanden sein müssen.

- Gesundheitsrisiken, die mit der Verwendung von Stoffen verbunden sind, können durch materielle Schutzmaßnahmen, Arbeitssysteme und persönliche Schutzausrüstung, deren Wirksamkeit gemessen werden kann, gesteuert werden. Um jedoch feststellen zu können, ob die Steuerung angemessen ist, müssen häufig Messungen der Arbeitsumwelt durchgeführt werden. Mit Hilfe dieser Messungen kann festgestellt werden, ob der Expositionsgrad innerhalb der festgesetzten Grenzen liegt. In einigen Fällen kann auch eine individuelle Beobachtung der betroffenen Personen erforderlich sein, um überhöhte Immissionswerte (biologische Beobachtung) bzw. erste Anzeichen einer Schädigung (Vorsorgeuntersuchungen) feststellen zu können. Diese Verfahren erfordern Betriebshygiene und klinische Fachkenntnisse. Außerdem werden gefährdete Mitarbeiter erwarten, daß persönliche Ergebnisse gemäß der ärztlichen Schweigepflicht vertraulich behandelt werden.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 4

In der Praxis werden viele Entscheidungen, die für jeden der vier Bereiche erforderlich sind, in einem Schritt getroffen, z. B. wenn während der Analyse eine bereits hinreichend bekannte Gefährdung festgestellt wird, die mit einem bekannten Risiko verbunden ist und bereits gründlich erprobte und geprüfte Verfahren zur Risikosteuerung sowie eine konsequente Wartung erfordert. Es ist z. B. bekannt, daß Treppen mit dem Risiko verbunden sind, auszurutschen, zu stolpern und zu fallen, und daß dies die Anwendung herkömmlicher Verfahren erfordert, z. B. eine solide Konstruktion, das Anbringen von Handläufen und, neben der Notwendigkeit, für einen ungehinderten Durchgang zu sorgen, die Verwendung rutschfester Oberflächen. In komplexeren Situationen müssen die notwendigen Entscheidungen, deren Charakter im folgenden umrissen wird, schrittweise getroffen werden.

#### Gefährdungsanalyse

Die Feststellung und Analyse von Gefährdungen ist ein wichtiger erster Schritt zur Risikosteuerung. Hierzu sind geeignete Informationen erforderlich, so daß u. a. auf folgende relevante Quellen Bezug genommen werden sollte:

- gesetzliche Vorschriften und ergänzende, bewährte Codes of Practice, die praktische Hilfestellung geben und die grundlegenden Mindestanforderungen enthalten;

- Leitfäden des „Health and Safety Executive“;
- Produktinformationen, die gemäß Arbeitsschutzgesetz von 1974, Paragraph 6, bereitgestellt werden müssen;
- relevante britische und Internationale Normen;
- Leitlinien der Industrie- und Handelsverbände;
- persönliches Wissen und Erfahrungen der Führungskräfte und Mitarbeiter;
- Daten über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle, die innerhalb der Organisation vorhanden sind oder von anderen Organisationen oder zentralen Stellen zur Verfügung gestellt werden;
- fachliche Beratung und Fachmeinungen.

Zur Analyse von Gefährdungen sollten alle Aktivitäten kritisch eingeschätzt werden, so daß sämtliche Gefährdungen für die Mitarbeiter, für andere Personen, auf die sich die Aktivitäten der Organisation auswirken (z. B. die Öffentlichkeit oder Auftragnehmer) sowie für diejenigen, die die Produkte benutzen oder die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, festgestellt werden können. Um eine angemessene Gefährdungsanalyse durchführen zu können, muß die Arbeitssituation in allen Einzelheiten verstanden werden. Mitarbeiter und Sicherheitsbeauftragte können durch ihre Mitwir-

kung an diesem Verfahren einen nützlichen Beitrag leisten.

In einfachen Fällen können Gefährdungen durch Beobachtung und einen Vergleich der Gegebenheiten mit relevanten Informationen analysiert werden. So werden zum Beispiel in eingeschossigen Gebäuden keine Gefährdungen auftreten, die in Zusammenhang mit Treppen entstehen können. In komplexeren Fällen könnten Messungen erforderlich sein, z. B. durch Luftproben oder eine Überprüfung der Verfahren zur Bedienung von Maschinen, so daß festgestellt werden kann, ob Gefährdungen durch Chemikalien oder Maschinen vorliegen. In äußerst komplexen Fällen, d. h. wenn ein hohes Risiko vorhanden ist (z. B. in der chemischen oder der Nuklearindustrie) könnten spezielle Verfahren und Systeme, z. B. Gefährdungs- und Betriebsfähigkeitsstudien (HAZOPS) sowie Systeme zur Gefährdungsanalyse, z. B. Ereignis- oder Fehlerbaumanalysen erforderlich sein. Um die Verfahren auswählen und anwenden zu können, die sich am besten eignen, ist u. U. die Beratung durch einen Fachmann notwendig.

## Risikobeurteilung

Um die relative Bedeutung von Risiken feststellen und Informationen über deren Art und Umfang einholen zu können, müssen diese Risiken beurteilt werden. Eine solche Beurteilung ist hilfreich, wenn Entscheidun-

gen bezüglich der Verfahren zur Risikosteuerung getroffen werden müssen. In beiden Bereichen muß Wissen vorhanden sein, um feststellen zu können, auf welche Aspekte der Risikovermeidung und -steuerung sich die Bemühungen konzentrieren sollten, und um entscheiden zu können, ob die Maßnahmen zur Risikosteuerung angemessen sind.

Zur Bestimmung der relativen Bedeutung eines Risikos muß entschieden werden, welches Ausmaß die Gefährdung aufweist und mit welcher Wahrscheinlichkeit das Risiko auftreten wird. Es gibt keine allgemeine Formel für die Einstufung von Risiken, jedoch wurden eine Reihe von Verfahren erstellt, die als Entscheidungshilfe gedacht sind. Diese Verfahren werden in Zusatzinfo 12 erläutert. Als allgemeine Regel gilt, daß jenen Risiken, die den höchsten Schweregrad aufweisen, die meiste Beachtung geschenkt werden sollte. Risiken, die zwar seltene, aber dennoch katastrophale Folgen nach sich ziehen können, sollten als dringlicher eingestuft werden als jene Risiken, die lediglich zu geringfügigen Verlusten führen könnten. Die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Risiko auftritt (die auch als Häufigkeit bezeichnet wird) darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Wenn z. B. zwei Risiken denselben Schweregrad aufweisen, sollte das Risiko, dessen Auftreten wahrscheinlicher ist, vorrangig behandelt werden.

#### **Zusatzinfo 12**

##### **Beurteilung der relativen Bedeutung von Arbeitsschutzrisiken**

Ein wichtiges Element der Risikobeurteilung ist die Bestimmung der relativen Bedeutung eines Risikos. Dadurch können die Bereiche ermittelt werden, in denen hohe Risiken vorhanden sind und für die anteilig mehr Ressourcen aufgebracht werden müssen, da sowohl eine umfassendere Risikosteuerung als auch umfangreichere Maßnahmen zu deren Aufrechterhaltung erforderlich sind. Durch die Einstufung von Risiken entsprechend ihrer relativen Bedeutung können Prioritäten in der Risikosteuerung gesetzt werden.

Zwar gibt es keine allgemeine Formel für die Einstufung von Risiken, jedoch wurden eine Reihe von Verfahren erstellt, die als Entscheidungshilfe gedacht sind. Diese sollten nicht mit der detaillierten Risikobeurteilung verwechselt werden, die notwendig ist, um den Umfang der Risikosteuerung festzulegen, der für die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen erforderlich ist. Sie sind lediglich ein Mittel zur Einstufung von Gefährdungen und Risiken. Mit Hilfe einiger dieser Systeme können Gefährdungen eingestuft werden, mit Hilfe anderer Risiken. Um ein Risiko im Hinblick auf seine relative Be-

deutung beurteilen zu können, sind Mittel erforderlich, mit denen die Wahrscheinlichkeit des Auftretens und das Ausmaß einer Gefährdung eingeschätzt werden können. Im folgenden wird eine einfache Form der Risikoeinschätzung beschrieben, um die allgemeinen Grundsätze zu veranschaulichen.

##### **Einfache Risikoeinschätzung**

Gefährdungen, d. h. die Möglichkeit für den Eintritt eines Schadens, unterscheiden sich in ihrem Ausmaß. Die Folgen einer Gefährdung können z. B. wie folgt eingestuft werden:

##### **3 – Schwerwiegend**

*z. B. Tod oder schwerer Unfall (gemäß RIDDOR);*

##### **2 – Ernsthaft**

*z. B. Unfall mit Ausfallzeiten von mehr als drei Tagen;*

##### **1 – Leicht**

*z. B. alle sonstigen Unfälle, einschließlich Unfälle mit Ausfallzeiten von bis zu drei Tagen.*

Nicht in allen Fällen, in denen eine Exposition gegenüber einer Gefährdung gegeben ist, treten Schäden auf. In der Praxis hängt die Wahrscheinlichkeit eines Schadens von der Frage ab, wie die Arbeit organisiert ist, wie effektiv die bestehende Gefährdung gesteuert wird

und inwieweit und auf welche Weise die Betroffenen dieser Gefährdung ausgesetzt sind. Wenn es sich um Gesundheitsrisiken handelt, sind außerdem die latenten Folgen und die Anfälligkeit des einzelnen von Bedeutung. Auch die Erfahrungen in der Ausführung einer Tätigkeit bei gleichzeitiger Exposition gegenüber einer Gefährdung spielen eine Rolle, wenn die Wahrscheinlichkeit eines Schadens eingeschätzt wird. Hier könnte z. B. eine Analyse von Daten über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle aufschlußreich sein. Die Wahrscheinlichkeit eines Schadens könnte wie folgt eingestuft werden:

### 3 – Hoch

*wenn das Eintreten eines Schadens als sicher oder so gut wie sicher gilt;*

### 2 – Mittel

*wenn Schäden häufig eintreten werden;*

### 1 – Gering

*wenn Schäden selten eintreten werden.*

In diesem Fall kann ein Risiko als die Kombination zwischen dem Ausmaß der Gefährdung und der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens definiert werden, was sich wie folgt darstellen läßt:

$$\text{Risiko} = \text{Gefährdungs-} \times \text{Wahrscheinlichkeit des Auftretens}$$

ausmaß

Durch Multiplikation der Zahlenwerte, die für das Ausmaß der Gefährdung und die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eingesetzt werden, ergibt sich eine einzige Größe, so daß Risiken miteinander verglichen werden können. Wenn mehrere Personen der Gefährdung ausgesetzt sind, könnte das Ergebnis der Multiplikation wiederum mit der Anzahl der gefährdeten Personen multipliziert werden, um einen besseren Vergleich zu erzielen.

Dieses Beispiel veranschaulicht das einfachste Verfahren zur Einschätzung des relativen Risikos. In der Praxis muß jede Organisation ein auf ihre eigenen Bedürfnisse zugeschnittenes System erstellen. Systeme zur Einstufung von Gefährdungen wurden von Dow (Literaturhinweis Nr. 1) und ICI (Mond Index – Literaturhinweis Nr. 2) entwickelt. Vereinfachte Systeme zur Beurteilung des relativen Risikos wurden u. a. von Rowe (Literaturhinweis Nr. 3), vom „International Loss Control Institute“ (Literaturhinweis Nr. 4) und anderen unabhängigen Beratern (Literaturhinweis Nr. 5 s.S. 283) erstellt.

Systeme zur Beurteilung des relativen Risikos können nicht nur herangezogen werden, um Prioritäten in der Risikosteuerung zu setzen, sondern sind u. U. auch hilfreich, um im Hinblick auf andere Aktivitäten Dringlichkeiten festzulegen. Bei

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 4

der Umsetzung einer präventiven Arbeitsschutzstrategie ergeben sich auch in verschiedenen anderen Phasen Fragen in bezug auf Wichtigkeit und Dringlichkeit, z. B. wenn

- Entscheidungen bezüglich der Arbeitsschutzziele getroffen werden;
- Bereiche ermittelt werden sollen, in denen hohe Risiken vorhanden sind, die ausführlichere Wartungen und Beobachtungen erfordern;
- Entscheidungen über Prioritäten in der Schulung und zur Verbesserung der vorhandenen Fähigkeiten getroffen werden müssen;
- nach einem Unfall entschieden werden muß, ob und ggf. welche Sofort-

maßnahmen zur Verhütung weiterer Unfälle notwendig sind;

- nach einem Zwischenfall oder nach Feststellung einer Gefährdung entschieden werden muß, ob und ggf. welche Sofortmaßnahmen ergriffen werden müssen, um Unfälle zu verhüten;
- die Ergebnisse von Beobachtungen und aus den Untersuchungen von Unfällen, Erkrankungen und Zwischenfällen überprüft werden;
- entschieden werden muß, welche Mittel erforderlich sind und wie schnell auf einen bestimmten Unfall oder Zwischenfall reagiert werden sollte.

Als Hilfe für die Festlegung von Maßnahmen zur Risikosteuerung ist eine qualitative oder eine quantitative Risikobeurteilung möglich. Im einfachsten Fall können Risiken durch Bezugnahme auf eindeutige, gesetzlich festgelegte Grenzen beurteilt werden; so kann z. B. festgelegt sein, ob bei einem Fall aus zwei Metern Höhe Haftung übernommen wird oder nicht. In komplexeren Situationen sind u. U. qualitative Beurteilungen innerhalb eines durch gesetzliche Normen und Leitlinien vorgegebenen Rahmens erforderlich. Für Situationen, in denen Gefahrstoffe verwendet werden,

geben die Vorschriften von 1988 zur Kontrolle gesundheitsgefährdender Stoffe (COSHH) und die dazugehörigen bewährten Codes of Practice einen Rahmen für die Entscheidungsfindung vor. Die britische Norm 5304: 1988, *Code of Practice for safety of machinery* legt einen Entscheidungsrahmen in bezug auf Schutzvorrichtungen an Maschinen fest. Als Grundlage für Entscheidungen in komplexeren Industrien können Verfahren für die quantitative Risikobeurteilung (quantitative risk assessment/QRA) herangezogen werden.

Die Beurteilung von Risiken erfordert gründliche Kenntnisse über alle Tätigkeiten und Arbeitsverfahren. Auch hier werden sich die Kenntnisse der beteiligten Mitarbeiter und Sicherheitsbeauftragten als nützlich erweisen. Risikobeurteilungen sollten von kompetenten Mitarbeitern durchgeführt werden, wobei in einigen Fällen, insbesondere bei der Auswahl geeigneter QRA-Verfahren und der Auswertung der Ergebnisse, eine Beratung durch Arbeitsschutzexperten notwendig sein könnte.

### Risikosteuerung

Nachdem die vorhandenen Risiken analysiert und beurteilt worden sind, können Entscheidungen über Maßnahmen zu ihrer Steuerung getroffen werden.

Für eine endgültige Entscheidung über Maßnahmen zur Risikosteuerung müssen in jedem Fall die relevanten gesetzlichen An-

forderungen, die das erforderliche Mindestmaß an Risikovermeidung oder -steuerung festlegen, berücksichtigt werden. Einige der Pflichten gemäß Arbeitsschutzgesetz von 1974 und den relevanten gesetzlichen Vorschriften gelten uneingeschränkt und müssen erfüllt werden. Dies gilt z.B. für das Betriebsgesetz (Factory Act 1961), das vorschreibt, daß jede gefährliche Maschine mit entsprechenden Schutzvorrichtungen zu versehen ist. Viele Anforderungen werden jedoch durch die Worte „sofern es vernünftigerweise möglich ist“ oder „sofern es möglich ist“ relativiert. Andere Pflichten erfordern den Einsatz der „bestmöglichen Mittel“ – dieser Ausdruck wird häufig in Verbindung mit der Steuerung von Risiken verwendet, die zu einer Umweltverschmutzung, z.B. der Verunreinigung der Luft durch Schadstoffe, führen können. Zusatzinfo 13 enthält weitere Erläuterungen zur Bedeutung dieser drei Ausdrücke.

### Zusatzinfo 13

**„Sofern es vernünftigerweise möglich ist“, „sofern es möglich ist“, und „bestmögliche Mittel“**

Obwohl keiner dieser Ausdrücke im Arbeitsschutzgesetz von 1974 definiert ist, haben sie durch viele gerichtliche Auslegungen eine bestimmte Bedeutung erhalten. Die Gerichte sind es auch, die

letzten Endes über ihre Anwendbarkeit in bestimmten Fällen entscheiden.

Einer Pflicht nachzukommen, *sofern es vernünftigerweise möglich ist*, bedeutet, daß das Ausmaß des Risikos, das in Verbindung mit einer bestimmten Tätigkeit oder Arbeitsumwelt auftritt, gegen Zeit, Mühe, Kosten und materielle Probleme, die mit der Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung dieses Risikos verbunden sind, abgewogen werden kann. Falls diese Faktoren in kei-

nem Verhältnis zum Risiko stehen, so daß es denjenigen, die sie auf sich nehmen müßten, unvernünftig erscheint, das Risiko zu beseitigen, sind sie nicht dazu verpflichtet. Je größer das Risiko, desto wahrscheinlicher ist es, daß es vernünftig ist, keine Kosten und Mühen zu scheuen und großen Einfallsreichtum an den Tag zu legen, um dieses Risiko zu mindern. Wenn Ausmaß und Folgen eines Risikos jedoch gering sind, wäre es unvernünftig, auf großem Aufwand zu bestehen. Dennoch sollte nicht vergessen werden, daß es sich hier um ein objektives Urteil handelt, so daß die Größe oder die finanzielle Situation des betroffenen Unternehmens nicht von Belang sind.

*„Sofern es möglich ist“*, d.h. derselbe Ausdruck ohne das modifizierende Wort „vernünftigerweise“, impliziert einen strikteren Maßstab. Dieser Ausdruck umfaßt im allgemeinen alles, was in Anbetracht des aktuellen Wissens, das der Betroffene zum fraglichen Zeitpunkt hatte oder gehabt haben sollte, technisch möglich

ist. Die damit verbundenen Kosten sowie die erforderliche Zeit und Mühe werden nicht berücksichtigt.

Die Bedeutung des Ausdrucks *„bestmögliche Mittel“* kann je nach Kontext unterschiedlich sein; die endgültige Entscheidung müssen die Gerichte treffen. Wenn gesetzlich vorgeschrieben ist, daß die „bestmöglichen Mittel“ einzusetzen sind, ist es normalerweise Aufgabe der regelsetzenden Behörde, durch Mitteilungen oder gar Vereinbarungen mit bestimmten Firmen oder Industriezweigen anzuzeigen, was sie für möglich hält. Sowohl die Mitteilungen bzw. Vereinbarungen als auch die mögliche Auslegung der Gerichte werden durch Erwägungen zu Kosten und technischer Durchführbarkeit beeinflusst. HSE-Inspektoren vertreten jedoch im allgemeinen die Ansicht, daß in den Überlegungen, ob in einer bestimmten Situation die bestmöglichen Mittel eingesetzt wurden, zum Teil auch die Frage eine Rolle spielt, ob dies „vernünftigerweise durchführbar“ war.

Wenn die gesetzlichen Anforderungen eine Ermittlung der Kosten vorschreiben, sind Informationen über die jeweiligen Kosten, die Effektivität und Zuverlässigkeit verschiedener Maßnahmen zur Risikosteuerung erforderlich, so daß entschieden wer-

den kann, welches Maß an Steuerung akzeptabel ist.

Um über die Zuverlässigkeit von Maßnahmen zur Risikosteuerung entscheiden zu können, gibt es eine hierarchisch aufgebaute

Präferenzliste, die inzwischen in neue Vorschriften, z. B. in die COSHH oder die EG-Rahmenrichtlinie (89/391/EEC), aufgenommen wurde. Die Grundsätze dieser Hierarchie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Beseitigung von Risiken durch Ersatz gefährlicher durch weniger gefährliche Mittel, z. B. durch
  - Verwendung eines weniger gefährlichen Stoffes;
  - Einsatz eines Maschinentyps, der besser gesichert ist und mit dem dasselbe Produkt erzeugt werden kann;
  - Vermeidung bestimmter Verfahren, z. B. indem auf Subunternehmer ausgewichen wird;
2. Bekämpfung von Risiken an der Quelle durch Kontrollen während der Konstruktion sowie Priorität kollektiver Schutzmaßnahmen, z. B.
  - Schutz des Bedieners vor bekannten Gefahrstoffen durch Einkapselung des Verfahrens;
  - Sicherung gefährlicher Maschinenteile durch Schutzvorrichtungen;
  - Konstruktion von Verarbeitungsmaschinen und Arbeitsaufgaben derart, daß die Freisetzung luftgetragener Stoffe möglichst gering ist und Gefährdungen durch diese Stoffe verhindert oder eingedämmt werden;

- Konstruktion ferngesteuerter Maschinen mit automatischer Zuführung von Materialien, so daß der Bediener von den Gefahrenbereichen getrennt ist.

3. Risikominimierung durch Gestaltung geeigneter Arbeitssysteme.
4. Risikominimierung durch Einsatz persönlicher Schutzkleidung und -ausrüstung, die jedoch nur verwendet werden sollten, wenn keine andere Lösung gefunden werden kann.

Die Hierarchie verdeutlicht, daß eine Risikobeseitigung oder -steuerung durch den Einsatz technischer Mittel zuverlässiger ist als durch Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die Mitarbeiter stützen.

Falls mehrere Maßnahmen zur Risikosteuerung zur Verfügung stehen, müssen die jeweiligen Kosten sowie der Steuerungsgrad, der mit einer Maßnahme sowohl kurzfristig als auch langfristig erreicht werden kann, gegeneinander abgewogen werden. Einige Maßnahmen, wie die Beseitigung eines Risikos durch den Austausch eines Stoffes oder einer Maschine gegen andere, die mehr Sicherheit bieten, bringen einen hohen Steuerungsgrad mit sich und sind zuverlässig. Jedoch müssen materielle Schutzmaßnahmen, wie das Anbringen von Schutzvorrichtungen oder die Einkapselung eines gefährlichen Verfahrens, aufrechterhalten werden. Wenn Entscheidungen im Hinblick auf die Risikosteue-

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 4

nung getroffen werden, müssen daher sowohl der Grad der Steuerung und die Zuverlässigkeit als auch die Kosten für die Bereitstellung und für die kontinuierliche Umsetzung der Maßnahmen berücksichtigt werden.

In die Planung von Maßnahmen zur Risikosteuerung sollten stets auch die in Zusatzinfo 2 erwähnten Humanfaktoren einfließen. In erfolgreichen Organisationen ist diese Planung voll in die Planung von Anlagen und Arbeitsabläufen integriert, so daß dem Arbeitsergebnis, der Qualität und dem Arbeitsschutz gleichermaßen Rechnung getragen wird.

#### **Umsetzung und Aufrechterhaltung von Maßnahmen zur Risikosteuerung**

Durch eine gute Planung der Maßnahmen zur Risikosteuerung wird ihre Umsetzung in die Praxis erleichtert. Da die vollständige Umsetzung geeigneter Maßnahmen Zeit in Anspruch nehmen kann, sollten für jeden Zeitraum, in dem eine umfassende Steuerung nicht erreicht werden kann, angemessene Schritte unternommen werden, um das Risiko in der Übergangszeit so gering wie möglich zu halten. Die in Zusatzinfo 12 erwähnten Verfahren zur Beurteilung der relativen Bedeutung von Risiken können herangezogen werden, um festzustellen, welche Risiken am dringlichsten sind und daher vorrangig behandelt werden sollten.

Um eine konsequente Umsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten, sollten Aufzeichnungen über diese Maßnahmen geführt werden. Einige Regelwerke, u. a. COSHH und die Vorschriften bezüglich der Kontrolle über Gefährdungen durch schwere Arbeitsunfälle (Control of Industrial Major Accident Hazard Regulations 1984/CIMAH), schreiben Aufzeichnungen über die Beurteilung von Risiken und Maßnahmen zu deren Steuerung vor. Die COSHH-Vorschriften verlangen Aufzeichnungen über die Risikoermittlung, die Spezifizierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Risikosteuerung und den geplanten Zeitpunkt weiterer Überprüfungen. Gemäß CIMAH-Vorschriften ist ein Sicherheitsbericht erforderlich, der u. a. eine Beschreibung der mit den Gefahrstoffen vor Ort verbundenen Gefährdungen, der potentiellen Quellen für schwere Unfälle und der Maßnahmen zur Verhütung, Steuerung oder Minimierung der Folgen eines potentiellen schweren Unfalls enthält.

Der Umfang der Dokumentation von Leistungsstandards für die Risikosteuerung sollte von der jeweiligen Risikostufe abhängig gemacht werden. Zur Steuerung relativ unbedeutender Risiken, von denen alle Mitarbeiter betroffen sind, z. B. die Gewährleistung freier Durchgänge und Laufgänge, ist die einfache Auflistung einiger allgemeiner Regeln ausreichend. Zur Steuerung spezifischer Risiken sind u. U. spezifellere Standards und Verfahren erforder-

lich. Für die Steuerung von Tätigkeiten, die mit einem hohen Risiko verbunden sind, könnten ausführliche, strikt zu befolgende Leistungsstandards und Verfahren notwendig sein, z.B. ein System, das spezielle Genehmigungen für den Zugang zu bestimmten Arbeitsbereichen vorschreibt und somit eine strenge Kontrolle garantiert.

Um die kontinuierliche Durchführung der Risikosteuerung sicherzustellen, sind geeignete Verfahren erforderlich, mit denen Arbeitsplätze inspiziert, Arbeitsmittel gewartet und die Umsetzung von Maßnahmen nachgehalten werden kann. Dazu gehören auch Verfahren, mit denen die Risikobeurteilung sowie die Maßnahmen zur Risikosteuerung vor dem Hintergrund allgemeiner Veränderungen und technologischer Entwicklungen überprüft werden können. Art, Häufigkeit und Umfang der Überprüfung hängen von der Risikoart und -stufe ab, die während der Risikobeurteilung festgestellt wurden. Auch die Verteilung der Ressourcen auf die verschiedenen Maßnahmen zur Risikosteuerung veranschaulicht die relative Bedeutung des jeweiligen Risikos.

Im Rahmen der Maßnahmen, mit denen die Umsetzung kontinuierlich verfolgt und nachgehalten wird, muß sichergestellt werden, daß die Mitarbeiter die Arbeitsschutzverfahren befolgen. Selbst wenn geeignete Maßnahmen zur Risikosteuerung vorhanden sind und diese den menschlichen

Leistungsgrenzen und Fehlbarkeiten in vollem Umfang Rechnung tragen, besteht weiterhin das Problem, daß ihre konsequente Befolgung sichergestellt werden muß. Dies kann vor allem erreicht werden, indem gemäß der Maxime „was sich lohnt, wird auch ausgeführt“ die Befolgung der Verfahren gemessen und entsprechende positive Anreize bereitgestellt werden.

Einige Organisationen setzen Leistungsmanagementverfahren ein, um ihr Arbeitsschutzmanagementsystem zu untermauern. Andere versuchen, ihre Mitarbeiter zu motivieren, indem sie auf Verfahren zurückgreifen, mit denen eine Änderung des Verhaltens herbeigeführt werden soll. Dies geschieht durch die Förderung und Belohnung eines sicherheitsbewußten Verhaltens, so daß gefährliche Verhaltensweisen vermieden werden können. Verfahren, mit denen eine Verhaltensänderung herbeigeführt werden kann, werden heute von erfolgreichen Unternehmen als wichtiges Mittel anerkannt, mit dem sowohl ein positives Verhalten angeregt und wachgehalten, als auch eine gleichbleibend gute Arbeitsschutzleistung gefördert werden kann. Kapitel 5 befaßt sich näher mit dem gesamten Gebiet der Leistungsmessung im Bereich des Arbeitsschutzes.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 4

#### Zusammenfassung

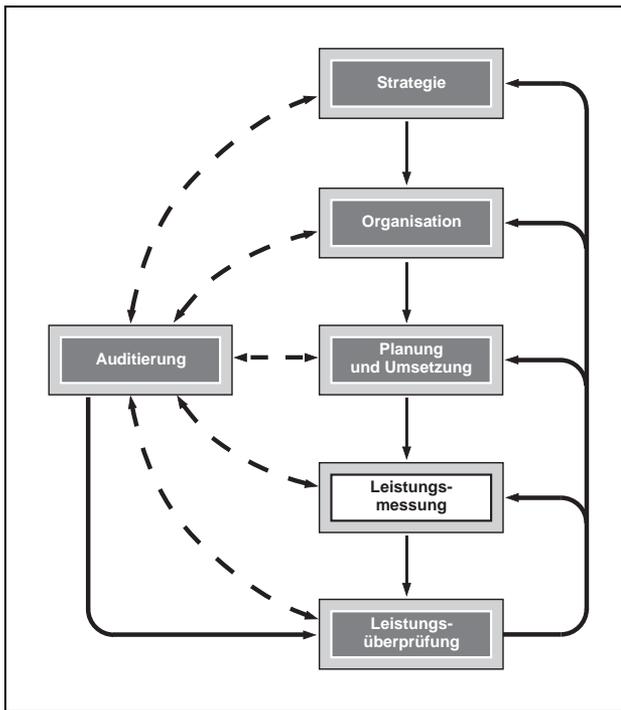
Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, minimieren die während des Betriebs auftretenden Risiken, indem sie Pläne erstellen und Leistungsstandards festlegen, mit denen diese Risiken beseitigt oder gesteuert werden können. Für die Planung werden Systeme erstellt, betrieben und aufrechterhalten, mit denen

- übergeordnete Ziele festgelegt und durch Teilziele ergänzt werden, die ihre Verwirklichung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes sicherstellen sollen;
- Leistungsstandards für die Führungskräfte festgelegt werden; dies dient der Einführung, Weiterentwicklung, Aufrechterhaltung und Verbesserung einer positiven Arbeitsschutzkultur in den vier Schlüsselbereichen, nämlich „Kontrolle“, „Kompetenz“, „Kommunikation“ und „Kooperation“;
- auf der Grundlage einer Gefährdungsanalyse und Risikobeurteilung Leistungsstandards für die Steuerung von Risiken festgelegt werden, die mindestens den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und folgende Aspekte in den Mittelpunkt stellen:
  - Beseitigung von Risiken, indem Arbeitsstätten, Anlagen oder Stoffen mit höherem Sicherheitsniveau der Vorrang gegeben wird, oder, sofern dies sinnvollerweise nicht möglich ist,
    - Steuerung der Risiken durch materielle Schutzvorrichtungen, so daß die Mitarbeiter möglichst nicht dazu gezwungen sind, detaillierte Arbeitssysteme zu befolgen oder eine persönliche Schutzausrüstung zu verwenden;
- Prioritäten in der Einführung und Aufrechterhaltung von Maßnahmen zur Risikosteuerung gesetzt werden, indem Verfahren zur Risikobeurteilung herangezogen werden; dadurch können Bereiche, in denen hohe Risiken vorhanden sind, vordringlich behandelt und vorläufige Maßnahmen zur weitestgehenden Begrenzung eines Risikos ergriffen werden, falls eine zufriedenstellende Risikosteuerung nicht unmittelbar möglich ist;
- Leistungsstandards zur Steuerung von Risiken festgelegt werden, von denen sowohl die Mitarbeiter als auch andere Personen betroffen sind, auf die sich die Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen der Organisation u. U. auswirken;
- sichergestellt wird, daß alle Leistungsstandards angemessen dokumentiert werden, wobei der Umfang der Dokumentation von der Risikostufe abhängt.

## Literaturhinweise

1. *Fire and explosion index hazard classification guide* American Institute of Chemical Engineers 6th ed New York 1987; ISBN 0 81690 438 3.
2. *The Mond index: (How to identify, assess and minimise potential hazards on chemical plant units for new and existing processes)* ICI plc 2nd ed 1985 Ref No IC 07707 Available from ICI Report Centre Research and Technology Department, Runcorn Heath PO Box 13 Tel: 0928 513309.
3. *Setting safety priorities: A technical and social process* Rowe G *Journal of Occupational Accidents* 1990 Vol 12 31-40
4. *Practical loss control leadership* (chapters 6 & 7) Bird Jnr FE and Germain GL International Loss Control Institute 1986; ISBN 0 88061 054 9
5. *Risk estimation* Steel C *Safety Practitioner* June 1990 Vol 8 No 6 20-21
6. *Quantified risk assessment: Its input to decision making* HSE 1989 HMSO; ISBN 0 11 885499 2
7. *COSHH assessments: A step-by-step guide to assessment and the skills needed for it* HSE 1988 HMSO; ISBN 0 11 885470 4
8. *The behaviour-based safety process: Managing involvement for an injury free culture* Krause TR, Hidley JH, Hodson SJ Van Nostrand Reinhold 1990; ISBN 0 442 00227 0
9. *The modification of occupational safety behaviour* Sulzer-Azaroff B *Journal of Occupational Accidents* Nov 1987 Vol 9 No 3 177-197
10. *Performance management: The Cambridgeshire experience* Investing in People II – Management Development Series Training Agency Ref: ATL 121 PP51/8349/690/24
11. *Loss prevention: Practical risk assessment: students workbook* The Institution of Chemical Engineers Rugby 1989; ISBN 0 852 95245 7

### 5 Leistungsmessung



#### Überblick

Messungen sind ein wesentlicher Aspekt zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Arbeitsschutzleistung. Dieses Kapitel beschreibt die typischen Merkmale folgender Systeme:

- vorhergehende Systeme, mit denen nachgehalten werden kann, inwieweit

Pläne umgesetzt und Standards erreicht werden, und

- nachgehende Systeme, mit denen Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle nachgehalten werden.

Beide Systeme liefern Informationen über den Leistungsstand, wobei effektive Systeme

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 5

me zur Meldung, Untersuchung, Aufzeichnung und Analyse von Daten zu ihrer Unterstützung erforderlich sind. Zweck und Gestaltung dieser Systeme werden ebenfalls untersucht.

#### **Leistungsmessung**

Selbst wenn über einen Zeitraum von mehreren Jahren eine geringe Unfallquote verzeichnet wird, ist dies keine Garantie dafür, daß Risiken effektiv gesteuert werden und auch in Zukunft keine Unfälle, Erkrankungen oder Verluste zur Folge haben. Dies gilt vor allem für Organisationen, in denen die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten von Unfällen gering, die vorhandenen Gefährdungen jedoch groß sind. In solchen Fällen können die in der Vergangenheit eingetretenen, gemeldeten Unfälle ein unzuverlässiger, irreführender Indikator für die Leistung im Bereich der Sicherheit sein. Um zu gewährleisten, daß die Strategie einer Organisation effektiv umgesetzt wird, müssen die zur Entwicklung einer positiven Arbeitsschutzkultur und zur Steuerung der Risiken unternommenen Schritte gemessen werden.

Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, messen ihre Leistung anhand von vorgefertigten Plänen und Standards, deren Umsetzung und Effektivität sie beurteilen, um feststellen zu können, ob Abhilfemaßnahmen notwendig sind. Darüber hinaus signalisiert die Umsetzungsprü-

fung das Engagement der Organisationsleitung für die allgemeinen Arbeitsschutzziele; diese Prüfung ist daher für die Entwicklung einer positiven Arbeitsschutzkultur von wesentlicher Bedeutung. Genauso wie die Planung sollte die Umsetzungsprüfung in den Verantwortungsbereich des Linienmanagements fallen, wobei sich die Maßnahmen auf sämtliche vorhandene Leistungsstandards erstrecken sollten. Zwei Arten von Systemen sind erforderlich, nämlich

- vorhergehende Systeme, mit denen beobachtet werden kann, inwieweit Ziele erreicht und Standards erfüllt werden, und
- nachgehende Systeme, mit denen Unfälle, Erkrankungen, Zwischenfälle und andere Anzeichen für eine unzureichende Arbeitsschutzleistung, z. B. die Meldung einer Gefährdung, beobachtet werden können.

Beide Systemarten müssen durch Verfahren ergänzt werden, die die Durchführung angemessener Untersuchungen gewährleisten, so daß die Ursachen für eine unzureichende Leistung ermittelt werden können.

#### **Frühzeitige Umsetzungsprüfung**

Durch eine frühzeitige Umsetzungsprüfung können wesentliche Informationen bezüglich der Arbeitsschutzleistung eingeholt werden, bevor Unfälle, Erkrankungen oder

Zwischenfälle auftreten. Hierzu muß u. a. überprüft werden, ob die Leistungsstandards erfüllt und bestimmte Ziele erreicht wurden. Zweck der frühzeitigen Umsetzungsprüfung ist in erster Linie das Messen von Erfolgen und die Untermauerung positiver Leistungen durch eine Belohnung guter Arbeit statt einer Bestrafung bei Versagen.

Die Führungskräfte und ihre Mitarbeiter sind für die Erreichung bestimmter Ziele und die Erfüllung bestimmter Standards verantwortlich. Die Verantwortung für die entsprechenden Überprüfungen und Messungen sollte von denselben Führungskräften übernom-

men werden. Die verschiedenen Überprüfungsebenen sollten mit den Strukturen der Organisation übereinstimmen. Jene Führungskräfte, die direkt für die Umsetzung der Standards verantwortlich sind, sollten deren Erfüllung in allen Einzelheiten nachhalten. Über diese unmittelbare Stufe der Kontrolle hinaus kann die Überprüfung in Form von Berichten erfolgen, mit denen nachgehalten werden kann, ob angemessene Maßnahmen durchgeführt werden. Solche Berichte sollten durch die Untersuchung einiger repräsentativer Prüfungstätigkeiten ergänzt werden, so daß die Qualität der Arbeit geprüft werden kann.

## **Zusatzinfo 14**

### **Begehungen**

Ein System für die Begehung von Anlagen und Einrichtungen ist wesentlicher Bestandteil eines jeden Programms zur frühzeitigen Umsetzungsprüfung. Dazu gehören Begehungen und Prüfungen als Teil der Vorkehrungen für die präventive Wartung von Anlagen und Arbeitsmitteln. Viele dieser Vorkehrungen sind gesetzlich vorgeschrieben, so z. B. die sorgfältige Prüfung und Begehung von Druckkesseln, Aufzügen, Kränen, Ketten,

Seilen, Hubvorrichtungen, Bühnen/ Gerüsten und Seitenstützen von Gräben sowie die sorgfältige Prüfung und Erprobung von örtlichen Abluftanlagen, einschließlich Luftprobenahme, um ihre Wirksamkeit nachzuweisen.

Das Begehungsprogramm sollte jedoch noch umfassender sein, denn es sollte sich unter Berücksichtigung der mit den Arbeiten verbundenen Risiken auf sämtliche Bereiche und alle relevanten Leistungsstandards erstrecken. Bei Vorhandensein geringer Risiken genügen allgemeine Begehungen großer Bereiche,

so daß zahlreiche Punkte geprüft werden können, z. B. der allgemeine Zustand von Arbeitsstätten, Böden, Gängen, Treppen, Beleuchtungsanlagen, sozialen Einrichtungen und Einrichtungen für die erste medizinische Versorgung. Begehungen dieser Art könnten monatlich oder jeden zweiten Monat durchgeführt werden. Hohe Risiken erfordern häufigere, ausführlichere Begehungen und eingehendere Prüfungen. Hierzu zählen z. B. wöchentliche Begehungen von Anlagen, die mit einem hohen Risiko verbunden sind, sowie von wichtigen Steuer- und Kontroll-einrichtungen. In besonders schwerwiegenden Fällen könnten Begehungen und Prüfungen täglich oder vor Inbetriebnahme notwendig sein. Dies ist z. B. bei beweglichen Anlagen der Fall, die vor Inbetriebnahme geprüft werden müssen.

Zur Erfüllung spezieller gesetzlicher Anforderungen und zur Verdeutlichung von Prioritäten in der Risikosteuerung sollten Zeitpläne erstellt werden, so daß die Häufigkeit von Begehungen festgelegt wird. Diese sollten durch Vordrucke für die Begehung und Checklisten ergänzt werden, um Widerspruchsfreiheit zu gewährleisten und über Aufzeichnungen verfügen zu können, wenn Folgemaßnahmen ergriffen oder weitere Bewertungen und Analysen durchgeführt werden sollen.

Begehungen müssen von Personen durchgeführt werden, die für die Feststellung relevanter Gefährdungen und Risiken sowie für eine Beurteilung der vorgefundenen Bedingungen ausreichende Fähigkeiten mitbringen. Zu jeder Begehung sollten umfassende Dokumente erstellt werden, die Einzelheiten sowohl zu den positiven als auch zu den negativen Ergebnissen enthalten.

Falls Mängel festgestellt werden, sollten die in Abbildung 7 dargestellten Entscheidungsprozesse eingeleitet werden. Dazu gehören die Feststellung aller Fälle, in denen ein sofortiges Handeln erforderlich ist, hinreichende Untersuchungen, um sowohl die unmittelbaren als auch die grundlegenden Ursachen für Mängel bestimmen zu können, eine Analyse und Überprüfung der Ergebnisse, das Planen von Abhilfemaßnahmen sowie die Einleitung dieser Maßnahmen.

Zur Planung und Einleitung von Abhilfemaßnahmen kann das Erstellen von Vordrucken für die Begehung hilfreich sein, da die für die Begehung verantwortlichen Mitarbeiter somit die Mängel entsprechend ihrer relativen Bedeutung kennzeichnen oder einordnen müssen. Darüber hinaus kann eine Liste mit einer Zusammenfassung der Abhilfemaßnahmen als Grundlage für ein System herangezogen werden, durch das die Um-

setzung der Maßnahmen nachvollzogen und überprüft werden kann. Die Begehungsvordrucke sollten regelmäßig analysiert werden, um eventuell vorhandene, übereinstimmende Merkmale oder Tendenzen feststellen zu können, die auf grundlegende Schwächen des Arbeitsschutzmanagementsystems schließen lassen.

In dem Maße wie die Organisation ihr Verständnis für die Risiken und deren Steuerung verbessert, könnten Häufigkeit und Umfang der Begehungen dahingehend geändert werden, daß das Überprüfungsverfahren verbessert wird. Dies erfordert u. U. eine Umgestaltung der Begehungssysteme, der Begehungsvordrucke und der Checklisten.

Die frühzeitige Umsetzungsprüfung beinhaltet u. a. folgende Formen und Ebenen:

- indirekte Beobachtung der Leistungsstandards, sobald die Führungskräfte Quantität und Qualität der von ihren Mitarbeitern durchgeführten Prüfungen untersuchen;
- Verfahren, mit denen z. B. durch monatliche oder vierteljährliche Berichte oder Aufstellungen das Erreichen jener Ziele nachgehalten wird, die Führungskräfte oder Abteilungen übertragen wurden;
- regelmäßige Durchsicht von Dokumenten, so daß überprüft werden kann, ob jene Standards erfüllt werden, die mit der Förderung der Sicherheitskultur in Zusammenhang stehen, z. B. ob für jede Führungskraft geeignete Ziele erstellt wurden und diese regelmäßig überprüft werden oder ob der Schulungsbedarf eingeschätzt und schriftlich festgehalten und ob ihm Rechnung getragen wurde;
- systematische Begehung der Arbeitsstätten, Anlagen und Arbeitsmittel durch Aufsichtspersonen, Wartungspersonal oder ein Team, das sich aus Führungskräften, Sicherheitsbeauftragten und anderen Mitarbeitern zusammensetzt, um sicherzustellen, daß die Steuer- und Kontrollvorrichtungen für die „Hardware“ stets effektiv funktionieren (Zusatzinfo 14 enthält weitere Anleitungen zu diesem Aspekt);
- Prüfung der Arbeitsumwelt und Vorsorgeuntersuchungen, um die Effektivität der Maßnahmen zur Steuerung der Gesundheitsrisiken zu untersuchen und erste Anzeichen für Gesundheitsschäden feststellen zu können;
- systematische, direkte Beobachtung der Arbeits- und Verhaltensweisen durch Aufsichtspersonen der untersten Managementebene, so daß beurteilt werden kann, ob vor allem die Verfahren, Regeln und Systeme befolgt werden, die in direktem Zusammenhang mit der Risikosteuerung stehen;

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 5

- Ausführung der Auditsysteme gemäß den Erläuterungen im folgenden Kapitel;
- gemeinsame Überlegungen der Führungsspitze zu regelmäßigen Berichten über die Arbeitsschutzleistung.

Die Intensität der Prüfung sollte vom Ausmaß des jeweiligen Risikos abhängig gemacht werden. In den Bereichen, in denen Umsetzungsprüfungen den meisten Nutzen bringen und eine umfassende Risikosteuerung ermöglichen, sollten sie verstärkt durchgeführt werden, so daß Arbeitsstätten, Anlagen, Verfahren und Aufgaben, die mit hohen Risiken verbunden sind, gründlicher bzw. häufiger beobachtet werden. Zum Beispiel könnte es in einer Werkstatt, in der 50 verschiedene Arbeitsverfahren befolgt werden müssen, von denen jedes eine Aufgabe oder ein Element umfaßt, die bzw. das mit einem hohen Risiko verbunden ist, angemessen sein, die Erfüllung der Standards nachzuhalten, indem jede Woche ein Verfahren überprüft wird, so daß alle innerhalb eines Jahres an die Reihe kommen. Die mit einem hohen Risiko verbundenen Elemente könnten jedoch eine häufigere Prüfung erfordern, beispielsweise viermal jährlich, so daß pro Woche vier dieser Elemente überprüft werden müssen. Um gewährleisten zu können, daß diese Fristen eingehalten werden, müßte ein entsprechendes System erstellt werden.

In einigen Fällen ist es sinnvoll, die regelmäßigen Umsetzungsprüfungen durch folgende Vorgänge zu ergänzen:

- zufällige Beobachtungen, einschließlich der Beobachtungen, die Führungskräfte auf ihren „Arbeitsschutzrundgängen“ machen;
- Befragungen von Führungskräften und anderen Mitarbeitern anhand von Fragebögen (evtl. unter Wahrung der Anonymität), um Verhaltensweisen und die Haltung in bezug auf Arbeitschutzfragen beurteilen zu können;
- Begehungen durch Sicherheitsbeauftragte oder andere Arbeitnehmervertreter.

Die frühzeitige Umsetzungsprüfung sollte als Basis für Entscheidungen dienen, die im Hinblick auf Verbesserungen getroffen werden müssen, und die Grundlage liefern, auf der eine gute Leistung im Bereich des Arbeitsschutzes belohnt wird. Eine derartige Untermauerung erhöht die Motivation zur ständigen Verbesserung der Leistung.

### **Nachgehende Umsetzungsprüfung**

Mit nachgehenden Prüfungen werden Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle nachgehalten. Sie erfordern, daß folgende Vorfälle zur Kenntnis genommen und gemeldet werden:

- Unfälle und Erkrankungen;
- andere Verluste, z. B. Sachschäden;
- Zwischenfälle (einschließlich aller Zwischenfälle, die zu einem Unfall, einer Erkrankung oder einem Verlust hätten führen können);
- Gefährdungen;
- schwache oder fehlende Leistungsstandards.

Im allgemeinen ist es für die meisten Organisationen relativ problemlos, die Meldung schwerer Verletzungen und Erkrankungen zu gewährleisten. Die Meldung von geringfügigen Verletzungen, anderen Verlusten, Zwischenfällen und Gefährdungen könnte sich jedoch als schwieriger erweisen. In erfolgreichen Organisationen wird die Meldung aller Vorfälle durch folgende Punkte gefördert:

- Schulungen, die die Ziele und Beweggründe für das Feststellen aller relevanten Vorfälle verdeutlichen;
- eine Kultur, die den Schwerpunkt auf Beobachtung und Reaktion legt, der Tatsache Nachdruck verleiht, daß eine Verbesserung der Systeme zur Risikosteuerung vor Eintritt eines Schadens von entscheidender Bedeutung ist, und einen offenen, aufrichtigen Meinungsaustausch fördert;

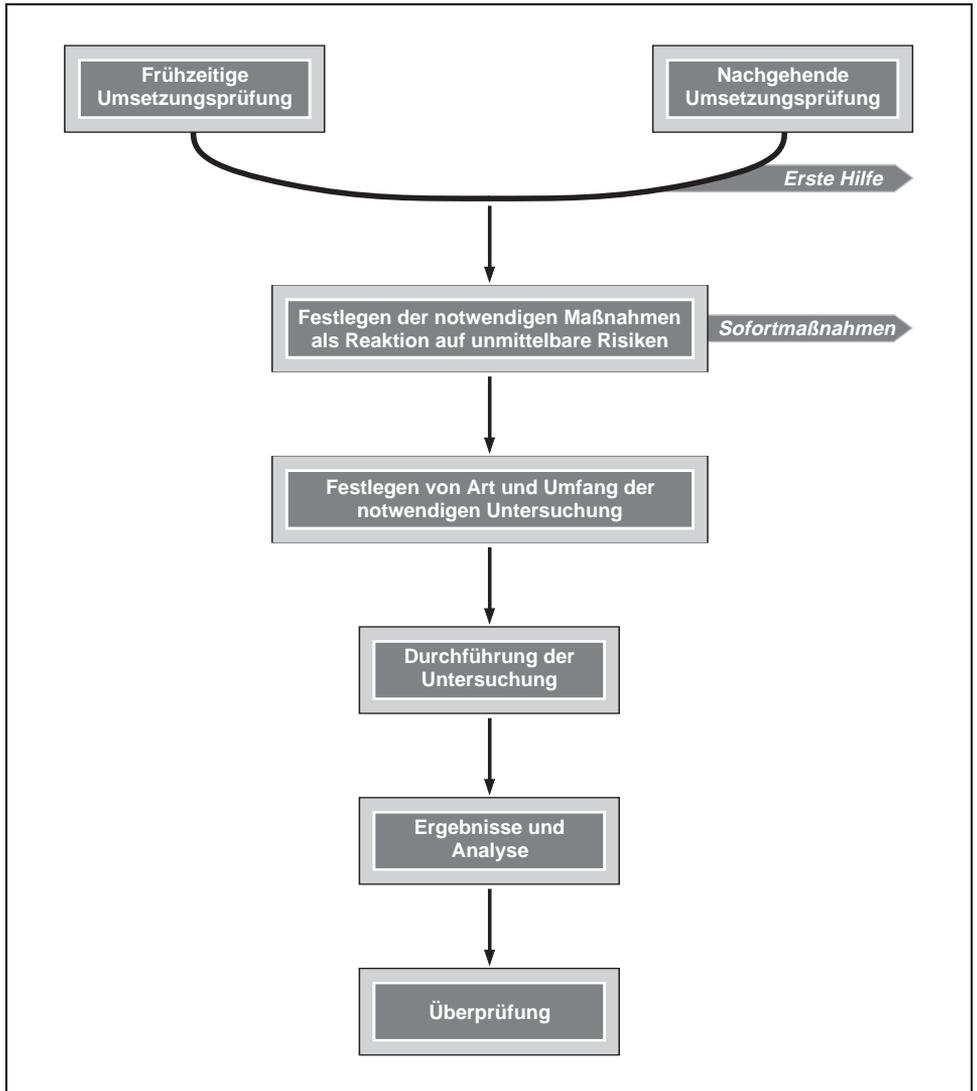
- Querverweise und Überprüfung von Erste-Hilfe-Maßnahmen, Aufzeichnungen über den Gesundheitszustand der Mitarbeiter, Wartungsberichten, Brandberichten und Versicherungsforderungen, so daß alle sonst nicht gemeldeten Vorfälle ermittelt werden können.

### **Ergebnisse und Schlußfolgerungen aus frühzeitigen und nachgehenden Umsetzungsprüfungen**

Um eine konsequente Reaktion auf eine unzureichende Leistung und die sorgfältige Untersuchung solcher Fälle sicherstellen zu können, sind entsprechende Systeme erforderlich. Darüber hinaus müssen die Ergebnisse aller Untersuchungen analysiert und überprüft werden, so daß übereinstimmende Merkmale und Tendenzen, die auf allgemein verbesserungsbedürftige Bereiche schließen lassen, festgestellt werden können. Diese Systeme müssen von Mitarbeitern betrieben werden, die entsprechende Fähigkeiten besitzen.

Als Reaktion auf frühzeitige und nachgehende Umsetzungsprüfungen kann eine Reihe von gemeinsamen Schritten festgehalten werden. Diese sind in Abbildung 7 zusammengefaßt und im folgenden beschrieben.

Abbildung 7



## Notwendige Maßnahmen für den Umgang mit unmittelbaren Risiken

Sowohl die Informationen aus frühzeitigen als auch die aus nachgehenden Umsetzungsprüfungen müssen umgehend bewertet werden, so daß unmittelbare Risiken festgestellt werden können und sichergestellt ist, daß unverzüglich geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Unter Umständen ist die Anwendung eines formellen, jedoch vereinfachten Verfahrens zur Risikoeinschätzung (siehe Zusatzinfo 12) erforderlich, um solche Risiken feststellen zu können. Die geeignete Reaktion auf das Risiko, daß ein größerer Zwischenfall eintritt, wäre die Umsetzung vorhandener Verfahren für den Notfall oder verfügbarer Katastrophenmanagementpläne.

## Art und Umfang von Untersuchungen

Für Art und Umfang der Untersuchungen sollte die Bedeutung des zu untersuchenden Vorfalles ausschlaggebend sein. Die größten Anstrengungen sollten sich auf Vorfälle konzentrieren, die zu schwerwiegenden Verletzungen oder Erkrankungen bzw. erheblichen Verlusten geführt haben, **und** auf solche, die zu zahlreichen bzw. ernsthaften Verletzungen oder Verlusten hätten führen können. Es sollten Verfahren zur Durchführung von Untersuchungen erstellt werden, mit denen die Gründe für eine unzureichende Leistung und grundlegende Mängel des Arbeitsschutzmanagement-

systems festgestellt werden können und die ein Lernen aus Vorfällen sowie die Vermeidung ihres erneuten Auftretens ermöglichen. Außerdem sind Untersuchungen notwendig, um

- die gesetzlichen Anforderungen an Aufzeichnungen und Meldungen erfüllen zu können;
- Informationen zusammenstellen zu können, die u.U. erforderlich sind, falls der Zwischenfall rechtliche Schritte nach sich zieht;
- Informationen im Hinblick auf eventuelle Versicherungsforderungen zusammenstellen zu können;
- Daten aufzeichnen zu können, die für andere organisationspezifische Zwecke von Bedeutung sind.

Die meisten Untersuchungen werden vom Linienmanagement durchgeführt, wobei sie ggf. von Arbeitsschutzberatern und Fachpersonal unterstützt werden. Je schwerwiegender die tatsächlichen oder möglichen Folgen des zu untersuchenden Zwischenfalls sind, desto höher sollte die Position der mitwirkenden Führungskräfte sein. In besonders schwerwiegenden Fällen müssen u.U. Untersuchungsteams oder -ausschüsse eingesetzt werden, die sich aus Führungskräften, Experten und Arbeitnehmervertretern zusammensetzen.

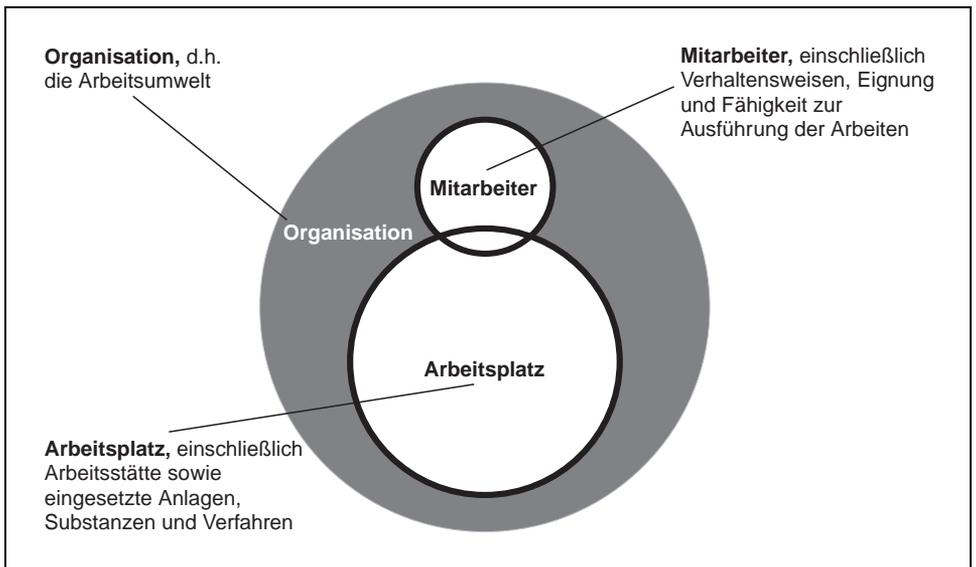
#### Form von Untersuchungen

Mit Hilfe der Untersuchungen sollten sowohl die unmittelbaren Umstände als auch die grundlegenden organisatorischen Ursachen festgestellt werden. Es sollten Empfehlungen zu den Maßnahmen zur Verbesserung des Managementsystems und bezüglich der Leistungsstandards ausgesprochen werden.

Die Untersuchungsverfahren sollten gewährleisten, daß alle Umstände berücksichtigt werden, einschließlich der Humanfaktoren sowie folgender Aspekte:

- die Organisation betreffende Aspekte und Systeme, einschließlich relevanter Strategien, Standards, Regeln und Verfahren;
- Arbeitsplatz, einschließlich Arbeitsstätten, eingesetzte Anlagen, Stoffe und Verfahren sowie deren Auswirkungen auf den oder die betroffenen Mitarbeiter;
- Mitarbeiter, einschließlich Verhaltensweisen, Eignung und Fähigkeiten sowie die Gründe für eine u. U. mangelhafte Leistung.

Abbildung 8  
Wesentliche Untersuchungsaspekte



Diese Aspekte werden in Abbildung 8 dargestellt.

Während der Untersuchung sollten insbesondere Überlegungen zu der Frage angestellt werden, ob das Managementsystem geeignet war, den Vorfall, der sich ereignet hat, zu verhindern. Falls die Antwort auf diese Frage negativ ausfällt, sollten außerdem die Gründe für die Nichteignung, falls sie positiv ausfällt, die Gründe für das Scheitern erwogen werden. Hierzu müssen

- die Gegebenheiten zum Zeitpunkt, als sich der Vorfall ereignete, ermittelt werden;
- diese Gegebenheiten mit den entsprechenden Leistungsstandards verglichen werden;
- alle evtl. unangemessenen Standards benannt oder die Unvereinbarkeit zwischen Standards und Realität festgestellt werden und
- ggf. die Gründe für die Unvereinbarkeit zwischen Standards und Realität festgestellt werden.

## Ergebnisse und Analyse

Die Verwendung standardisierter Berichtsbögen kann den für die Untersuchungen verantwortlichen Mitarbeitern als Hilfe zur Befolgung der oben dargelegten Verfahren dienen. Diese Berichtsbögen sollten ausreichend Platz bieten, so daß alle relevanten Informationen, die Ursachen des Vorfalls

sowie die jeweils zu empfehlenden Abhilfemaßnahmen eindeutig festgehalten werden können. Es sollten sowohl die unmittelbaren Umstände ermittelt als auch die grundlegenden, organisationsbedingten Ursachen festgestellt werden, so daß sich die für die Genehmigung der notwendigen Folgemaßnahmen zuständigen Mitarbeiter ihr eigenes Urteil bilden können. Darüber hinaus können die Formulare als Grundlage für die Erstellung neuer Verfahren herangezogen werden, so daß überprüft werden kann, ob alle notwendigen Maßnahmen ergriffen wurden.

Allgemein gesprochen müssen durch das Aufzeichnungssystem folgende Punkte sichergestellt sein:

- sorgfältige Zusammenstellung von Informationen sowie deren Darstellung in einheitlicher Form;
- Erleichterung einer systematischen Analyse, durch die gemeinsame Ursachen sowie übereinstimmende Merkmale und Tendenzen, die durch die Untersuchung eines einzelnen Vorfalls u. U. nicht deutlich werden, festgestellt werden können;
- Aufzeichnung von Informationen, die möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt benötigt werden; zu Managementzwecken ist es darüber hinaus u. U. sinnvoll, die Zeit, die für die Untersuchungen erforderlich war, sowie die damit verbundenen Kosten schriftlich festzuhalten.

Der Inhalt von Berichten kann je nach Art des Vorfalls unterschiedlich sein, sollte jedoch mindestens die in Zusatzinfo 15 ausgewiesenen, wesentlichen Daten enthalten.

Für eine Analyse der erfaßten Daten sind u.U. Kodierungs- und Klassifizierungssysteme hilfreich. Idealerweise sollte anhand dieser Systeme ein Zusammenhang zwischen verschiedenen variablen Größen hergestellt werden können und eine Ana-

lyse sowohl der Gemeinsamkeiten als auch der zugrunde liegenden, organisatorischen Ursachen ermöglicht werden. Zur Erfüllung dieser Anforderungen steht eine Reihe vorgefertigter, maschineller Programme für die Aufzeichnung und Analyse von Unfällen zur Verfügung. Darüber hinaus sollten die Berichtsbögen regelmäßig durchgesehen werden, so daß geprüft werden kann, ob die festgelegten Abhilfemaßnahmen angemessen und geeignet sind.

#### **Zusatzinfo 15**

##### **Wesentliche Daten zur Aufnahme in Berichte über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle**

###### **Der Vorfall**

- Einzelheiten zu allen verletzten Mitarbeitern, einschließlich Alter, Geschlecht, Erfahrungen, Schulungen usw.;
- Beschreibung der Umstände, einschließlich Ort, Tageszeit und Bedingungen;
- Einzelheiten zum Vorfall, einschließlich
  - eventueller Handlungen, die den Vorfall unmittelbar ausgelöst haben;
  - der unmittelbaren Ursachen für eventuelle Verletzungen, Erkrankungen oder sonstige Verluste;

- der unmittelbaren Ursachen für das Eintreten des Vorfalls;
- der grundlegenden Ursachen, z.B. Mängel in den Steuersystemen, ungenügendes Management oder unzureichende Kontrollen, fehlende Kompetenz, unangemessene Schulungen, ungeeignete Leistungsstandards oder unberücksichtigte Humanfaktoren.
- Einzelheiten zu den Folgen, insbesondere
  - Art der Folgen, z.B. Verletzungen oder Erkrankungen von Mitarbeitern oder der Öffentlichkeit, Sachschäden, Unterbrechungen der Arbeitsabläufe, Belastung durch Emissionen, Entstehung von Gefährdungen;

- Ausmaß des verursachten Schadens, einschließlich Verletzungen, Erkrankungen und Verluste;
- unmittelbare Reaktion der Organisationsleitung auf die Situation sowie Angemessenheit dieser Reaktion (Wurden Sofortmaßnahmen ergriffen? Wurde auf die verbleibenden Risiken unmittelbar und in angemessener Weise reagiert? Waren die Erste-Hilfe-Maßnahmen angemessen? Wurden die Verfahren für den Notfall befolgt?);
- Beantwortung der Frage, ob und ggf. auf welche Weise der Vorfall hätte vermieden werden können.

### Die möglichen Folgen

- Was hätte schlimmstenfalls passieren können?
- Wodurch wurde das Schlimmste verhindert?
- Wie oft könnte sich ein solcher Vorfall ereignen („mögliche Wiederholung“)?
- Welcher Personen- oder Sachschaden hätte schlimmstenfalls verursacht werden können („mögliches Ausmaß“)?
- Wie viele Personen hätten von dem Vorfall betroffen sein können („möglicher quantitativer Umfang“)?

### Zusammenfassung

Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, messen ihre Leistung anhand von vorhandenen Plänen und Standards, deren Umsetzung und Effektivität beurteilt werden. Diese Beurteilung wird als Grundlage herangezogen, um geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Somit sind diese Organisationen in der Lage, Systeme zu erstellen, zu betreiben und aufrechtzuerhalten, die eine objektive Leistungsmessung garantieren. Zu diesen Systemen gehören u. a.

- frühzeitige Prüfungssysteme, mit denen

- gemessen werden kann, ob die Ziele und festgelegten Standards erreicht wurden;
- Risiken gemäß ihrer Dringlichkeit gesteuert werden können, da diese Systeme verstärkt für Tätigkeiten eingesetzt werden, die mit hohen Risiken verbunden sind und gründlicher bzw. häufiger beobachtet werden müssen;

- nachgehende Prüfungssysteme, mit denen jene Informationen eingeholt und analysiert werden, die auf eine unzureichende Arbeitsschutzleistung schließen lassen. Diese müssen durch Systeme

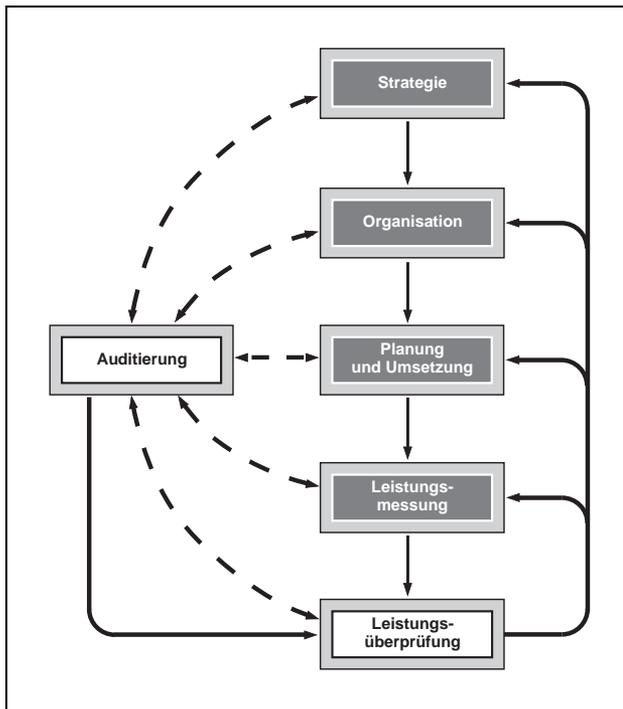
ergänzt werden, mit denen folgende Vorfälle gemeldet werden können:

- Unfälle und Erkrankungen;
  - andere Verluste, z. B. Sachschäden;
  - Zwischenfälle (einschließlich aller Zwischenfälle, die zu Verletzungen, Erkrankungen oder Verlusten hätten führen können);
  - Gefährdungen;
  - schwache oder fehlende Leistungsstandards;
- Systeme, mit denen die Ergebnisse der frühzeitigen und nachgehenden Umsetzungsprüfung gemeldet und mit denen entsprechend reagiert werden kann; dadurch ist gewährleistet, daß die Informationen von Personen ausgewertet werden, die in der Lage sind, Situationen zu erkennen, die ein unmittelbares Sicherheits- und Gesundheitsrisiko hervorrufen, und daß geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen werden;
- Untersuchungssysteme, mit denen sichergestellt wird, daß
- die infolge der vorhergehenden und nachgehenden Prüfungen erstellten Berichte geprüft werden, wobei jene Umstände vorrangig behandelt werden, die mit dem höchsten Risiko verbunden sind;
  - sowohl die unmittelbaren als auch die grundlegenden Ursachen eines Vorfalls festgestellt werden;
- die Informationen an jene Führungskräfte weitergeleitet werden, die befugt sind, die notwendigen Abhilfemaßnahmen, einschließlich eventueller Änderungen der Organisation oder Strategie, in die Wege zu leiten;
  - alle erfaßten Daten ausreichend analysiert werden, so daß übereinstimmende Merkmale und Tendenzen festgestellt und Verbesserungen in die Wege geleitet werden können.

#### Literaturhinweise

1. *Inspection of industrial plant: a survey of quality assurance, safety and standards* Pilborough L 2nd edition Gower Technical 1989
2. *Modern accident investigation and analysis* Ferry TS John Wiley & Sons 1988; ISBN 0 471 62481 0
3. *Your firm's injury records and how to use them* HSE IND(G) 113L
4. *Surveillance of people exposed to health risks at work: Principles and practice for the surveillance of people exposed to physical, chemical and biological health risks at work* HSE HMSO 1990 HS(G) 61; ISBN 0 11 885574 3
5. *Principles of health and safety at work* IOSH Publishing Ltd 1991; ISBN 0 901357 14 6

## 6 Auditierung und Überprüfung der Leistung



### Überblick

Durch die Auditierung und Überprüfung ihrer Leistung werden Organisationen, die ein hohes Arbeitsschutzniveau erreichen, in die Lage versetzt, aus Erfahrungen zu lernen und ihre Fähigkeit zur bestmöglichen Risikosteuerung aufrechtzuerhalten und zu verbessern. In diesem Kapitel werden

- Art und Zweck des Verfahrens zur Auditierung des Arbeitsschutzmanagementsystems definiert;
- Untersuchungen zu der Frage angestellt, wie die Arbeitsschutzleistung überprüft werden kann und welche unterstützenden Systeme erforderlich sind.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 6

#### **Auditierung und Überprüfung der Leistung**

In Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, stellen die Auditierung und die Überprüfung der Leistung den letzten Schritt im Kontrollkreislauf des Arbeitsschutzmanagementsystems dar. Sie bilden die „Rückkopplungsschleife“, die eine Organisation in die Lage versetzt, ihre Fähigkeit zur Risikosteuerung so weit wie möglich aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln. Genauso wie für andere Aspekte eines effektiven Arbeitsschutzmanagementsystems sollten auch für die Auditierung und Überprüfung Leistungsstandards erstellt und beobachtet werden.

#### **Auditierung**

Alle Kontrollsysteme verschlechtern sich mit der Zeit oder sind aufgrund von Veränderungen nach einiger Zeit veraltet. Daher müssen diese Systeme regelmäßig auditiert werden. Die Auditierung im Bereich des Arbeitsschutzes ergänzt den Planungs- und Kontrollkreislauf und ist ähnlich konzipiert wie eine Auditierung der Finanzen oder die Auditierung von Qualitätsmanagementsystemen durch Dritte. Ziel ist eine unabhängige Beurteilung der Systeme zur Planung und Kontrolle des Arbeitsschutzmanagements im Hinblick auf ihre Gültigkeit und Zuverlässigkeit. Die Auditierung ergänzt die Umsetzungsprüfung, da sie den Führungskräften Aufschluß über die Umsetzung und Effektivität von Plänen und Leistungsstandards verschafft. Außerdem bietet sie

die Möglichkeit, die Zuverlässigkeit, Effizienz und Effektivität der Vorkehrungen zu prüfen, die für die Strategieerstellung, Organisation, Planung, Umsetzung, Messung und Leistungsüberprüfung getroffen wurden. Die Auditierung muß umfassend sein, so daß im Laufe der Zeit alle in den vorangegangenen Kapiteln genannten Bestandteile des Arbeitsschutzmanagementsystems genau untersucht werden können.

Es gibt verschiedene Verfahren, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann. Diese lassen sich jedoch zwei unterschiedlichen, einander ergänzenden Ansätzen zuordnen.

Zum einen können die Aktivitäten „vertikal“ geprüft werden. Hierzu muß jeweils ein spezifischer Aspekt der genannten Elemente überprüft werden. Zum Beispiel könnte die Strategie auditiert werden, die im Hinblick auf den Augenschutz, den Brandschutz oder auf die Maßnahmen für den Notfall gewählt wurde. Dabei würde beurteilt werden, ob sie in Anbetracht der Risiken angemessen ist und ob Organisation, Planung, Messung und Überprüfung effektiv genug sind, um ihre Umsetzung zu gewährleisten.

Zum anderen kann auch eine „horizontale“ Methode eingeführt werden. In diesem Fall wird ein einzelnes Element des Arbeitsschutzmanagementsystems detailliert untersucht. So könnte z. B. eine gründliche Überprüfung des gesamten Planungsprozesses stattfinden. Vorhandene Pläne könnten eingehend betrachtet werden, um zu beur-

teilen, ob sie zweckdienlich sind, wie sie erstellt wurden, und ob sie für eine sofortige Umsetzung und Messung spezifisch und realistisch genug sind. Genauso könnte eine „horizontale“ Methode im Hinblick auf die Leistungsstandards angewandt werden. Dabei würde untersucht werden, wie sie erstellt wurden, ob sie den Bedürfnissen der Organisation entsprechen und ob sie angemessen sind (z. B. ob jene Leistungsstandards, die sich auf die Risikosteuerung beziehen, die richtigen, aktuellen gesetzlichen oder technischen Normen berücksichtigen; in diesem Fall müßten spezielle technische Daten zur Verfügung stehen, bevor das Audit des Arbeitsschutzmanagementsystems durchgeführt werden kann).

In der Praxis ist eine Verbindung aus vertikaler und horizontaler Auditierung notwendig, um einen umfassenden Überblick über die Effektivität des Arbeitsschutzmanagementsystems im Hinblick auf die Risikosteuerung zu erhalten. Audits können in Form eines in sich abgeschlossenen Vorgangs oder im Rahmen eines fortlaufenden Programms durchgeführt werden, wobei unterschiedliche Aspekte, Bereiche oder Abteilungen der Reihe nach überprüft werden. Sie können von einer oder von mehreren Personen durchgeführt werden. Um die Beteiligungs- und Kooperationsstrukturen zu verbessern, könnten Audit-Teams eingesetzt werden, die sich aus Führungskräften, Sicherheitsbeauftragten und anderen Mitarbeitern zusammensetzen.

Um den größtmöglichen Nutzen aus der Auditierung ziehen zu können, sollten Audits von kompetenten Personen durchgeführt werden, die dem Bereich oder den Tätigkeiten, die auditiert werden sollen, objektiv gegenüberstehen. Um dies zu erreichen, können entweder externe Berater oder Mitarbeiter aus anderen Bereichen oder Abteilungen bzw. von anderen Arbeitsstätten herangezogen werden. Eine Organisation hat die Möglichkeit, entweder ihr eigenes, individuelles Auditsystem einzusetzen, auf vorgefertigte Systeme zurückzugreifen oder beide Arten von Systemen miteinander zu kombinieren.

HSE befürwortet den Einsatz von vorgefertigten Systemen, empfiehlt jedoch kein bestimmtes System. Eine Organisation sollte unter Berücksichtigung der jeweiligen Kosten und Vorteile selbst entscheiden, ob ein individuelles oder ein vorgefertigtes System ihren Bedürfnissen am besten gerecht wird. Wenn die Eignung vorgefertigter Systeme beurteilt wird, sollte daran gedacht werden, daß aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Organisationen wahrscheinlich kein System vorhanden ist, das sich für eine bestimmte Organisation hundertprozentig eignet. In der Regel muß jedes System auf die besonderen Bedürfnisse der jeweiligen Organisation zugeschnitten werden. Zusatzinfo 16 enthält weitere allgemeine Empfehlungen bezüglich der typischen Merkmale effektiver Auditsysteme.

Mit Hilfe eines Audits können sowohl qualitative als auch quantitative Daten über die Arbeitsschutzleistung erfaßt werden. Viele Organisationen haben Zahlenwerte zur quantitativen Bestimmung der Auditdaten eingeführt, so daß ohne weiteres gemessen werden kann, ob sich die Leistung von einem Jahr zum nächsten verbessert. Diese

Vorgehensweise ist sinnvoll, muß jedoch durch zuverlässige Auditmethodiken ergänzt werden, die eine stringente Punktbewertung und somit die Zuverlässigkeit der numerischen Ergebnisse garantieren. Andere Organisationen verzichten auf den Einsatz numerischer Systeme und stützen sich auf rein qualitative Ansätze.

#### **Zusatzinfo 16**

##### **Effektive Systeme zur Auditierung des Arbeitsschutzmanagementsystems**

Effektive Auditsysteme weisen meist folgende Merkmale auf:

Audits werden von kompetenten Personen durchgeführt, die den Bereichen oder Abteilungen, die auditiert werden sollen, objektiv gegenüberstehen. Sie können von einer einzigen Person, einem Team aus Führungskräften, Experten und anderen Mitarbeitern oder von externen Beratern durchgeführt werden. Personen, die Verantwortlichkeiten für die Auditierung übernehmen, müssen im allgemeinen speziell geschult werden, so daß sie die für diese Aufgabe erforderlichen Fähigkeiten besitzen.

Audits werden durchgeführt, um folgende Schlüsselemente des Arbeitsschutzmanagementsystems zu beurteilen:

- Strategie – Zweck, Umfang und Angemessenheit;
- Organisation, einschließlich folgender Aspekte:
  - Übernahme von Verantwortlichkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes durch das Linienmanagement und Angemessenheit der Vorkehrungen, die eine Kontrolle sicherstellen sollen;
  - Angemessenheit der Vorkehrungen, mit denen die Mitwirkung aller Mitarbeiter an den Arbeitsschutzmaßnahmen sichergestellt werden soll;
  - Angemessenheit der Vorkehrungen, mit denen die Bekanntmachung der Strategie und aller relevanten Informationen sichergestellt werden soll;

- Angemessenheit der Vorkehrungen, mit denen die Kompetenz aller Mitarbeiter gewährleistet werden soll;
- Planung und Umsetzung der Strategie, einschließlich folgender Aspekte:
  - Gesamtkontrolle und Leitung des Arbeitsschutzprogramms;
  - Festlegung von Standards – Angemessenheit und Zweckdienlichkeit;
  - Zuteilung von Ressourcen für die Umsetzung der Standards;
- Erfüllung von Standards und deren Effektivität im Hinblick auf die Steuerung von Risiken;
- langfristige Verbesserung der Leistung, die in der Verhütung von Unfällen und Zwischenfällen erzielt wird;
- Systeme zur Leistungsmessung – Angemessenheit und Zweckdienlichkeit;
- Überprüfungssysteme und die Fähigkeit der Organisation, aus Erfahrungen zu lernen und ihre Leistung zu verbessern.

Als Ergänzung zu anderen Aktivitäten im Rahmen des Arbeitsschutzmanagements sollte ein Auditprogramm erstellt werden. Für die Planung und Umsetzung des Auditprogramms sollten Leistungsstandards erstellt werden, die wiederum beobachtet werden sollten. Einige Organisationen bemühen sich, ihr Arbeitsschutzmanagement vollständig in die vorhandenen Strukturen zu integrieren, und haben ihren internen Auditabteilungen die Verantwortung für die Auditierung des Arbeitsschutzmanagementsystems übertragen. Die Qualität des Auditprogramms hängt immer von den Fähigkeiten der ausführenden Mitarbeiter sowie von ihrem Einfallsreichtum während der Überprüfung und Anwendung

der Ergebnisse ab. Solange das Auditprogramm nicht mit der erforderlichen Integrität ausgeführt wird, ist jederzeit eine falsche Anwendung des Systems möglich. Um dies zu verhindern, müssen auf verschiedenen Ebenen Kontrollen und Gegengewichte eingebaut werden, die vor allem in der interpretierenden Überprüfungsphase wichtig sind.

### **Leistungsüberprüfung**

Mit Hilfe des Überprüfungsverfahrens soll beurteilt werden, ob die Leistung angemessen ist. Außerdem dient es als Hilfestellung für Entscheidungen bezüglich der

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 6

Art und zeitlichen Koordinierung von Maßnahmen, die zur Beseitigung von Schwächen notwendig sind. Genauso wie für alle anderen Aktivitäten im Rahmen des Arbeitsschutzmanagementsystems sollten geeignete Leistungsstandards erstellt werden, so daß Verantwortlichkeiten, zeitliche Abläufe und Systeme zur Überprüfung festgelegt werden können. Darüber hinaus sind ergänzende Leistungsstandards und Systeme erforderlich, mit denen die Umsetzung jener Entscheidungen nachvollzogen werden kann, die aufgrund der Überprüfungsergebnisse getroffen werden.

Das Ausmaß des vorhandenen Risikos und die verfügbaren Ressourcen sollten darüber entscheiden, wie schnell und in welcher Weise auf eine bestimmte Situation reagiert wird. Die Anwendung der in Kapitel 4 dargelegten Grundsätze der Risikobeurteilung tragen zur Entscheidungsfindung bei, denn mit ihrer Hilfe kann die Dringlichkeitsstufe eines Risikos festgelegt werden. Die Effektivität der Überprüfungen hängt u. a. von der Kompetenz der beteiligten Mitarbeiter ab, so daß diejenigen, die im Zusammenhang mit einer Überprüfung Entscheidungen zu treffen haben, speziell für diese Aufgabe geschult werden sollten.

Mit Hilfe des Überprüfungsverfahrens sollen die während des Planungsprozesses festgelegten Ziele erreicht und folgende Punkte sichergestellt werden:

- Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Arbeitsschutzstrategie;
- Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung einer effektiven Organisation mit einer positiven Arbeitsschutzkultur und
- Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung von Leistungsstandards und Meldesystemen zur Steuerung des Arbeitsschutzmanagementsystems sowie spezieller Risiken.

Die Effektivität der Überprüfungen wird durch folgende Punkte verbessert:

- eindeutige Benennung der Person(en), die für die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen verantwortlich sind, die im Verlauf der Überprüfung festgelegt wurden;
- Festsetzung von Fristen für die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen.

Grundlage für die Überprüfung der Leistung sind Informationen, die durch Messungen (einschließlich vorhergehender und nachgehender Prüfungen) und durch Audierungen, die eine unabhängige Beurteilung des gesamten Arbeitsschutzmanagementsystems ermöglichen, eingeholt werden.

Die Ergebnisse interner Messungen werden auf verschiedenen Ebenen innerhalb einer Organisation kontinuierlich überprüft. U. a. schließt dies folgende Punkte ein:

- Reaktionen von Aufsichtspersonen der untersten Managementebene, um der Nichtbeachtung von Leistungsstandards, die sie während der täglichen Arbeiten feststellen, abzuwehren;
- Reaktionen, um eine unzureichende Leistung, die bei der nachgehenden Prüfung in einem speziellen Fall festgestellt wurde, zu korrigieren;
- Reaktionen, um eine unzureichende Leistung, die bei der frühzeitigen Prüfung in einem speziellen Fall festgestellt wurde, zu korrigieren;
- Reaktionen auf die Beurteilung von Plänen und Zielen einzelner Mitarbeiter, von Abteilungen, Arbeitsstätten, Gruppen oder der gesamten Organisation.

In den ersten beiden Fällen finden die Überprüfungen zufällig statt und können nicht geplant werden. Dennoch ist die konsequente Anwendung von Überprüfungsverfahren in diesen Fällen wichtig. Die Überprüfungen in den letzten beiden Fällen sollten eine Folge geplanter Umsetzungsprüfungen sein und durch geeignete Leistungsstandards kontrolliert werden. Hier könnte es sich u. a. um folgende Vorgänge handeln:

- monatliche Überprüfungen einzelner Aufsichtspersonen oder Bereiche;
- vierteljährliche Überprüfungen von Abteilungen;
- jährliche Überprüfungen von Arbeitsstätten oder der gesamten Organisation.

Eine Organisation muß für jede Ebene über die Häufigkeit von Überprüfungen entscheiden. Die Gestaltung der Überprüfungsabläufe sollte auf die im vorangegangenen Kapitel erörterten Messungen zugeschnitten sein. Ebenso müssen Entscheidungen zu der Frage getroffen werden, wie Auditedaten überprüft und in die allgemeinen Überprüfungsverfahren integriert werden können.

Erfolgreiche Organisationen ziehen als Grundlage für die Überprüfungen auf höchster Ebene eine Reihe von wesentlichen Leistungsindikatoren heran, die sich auf die Gesamtleistung und das Managementsystem beziehen, mit dem sie verbessert werden soll. Zwar muß jede Organisation ihre eigenen Indikatoren erstellen, dennoch ist es empfehlenswert, wenigstens die folgenden vier Indikatoren einzubeziehen:

- Erfüllung der Leistungsstandards;
- Bereiche, in denen Leistungsstandards fehlen oder unangemessen sind (dies sind die Bereiche, in denen zur Errichtung des TQM-Systems weitere Maßnahmen notwendig sind);
- Verwirklichung spezifischer Ziele und
- Daten über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle, die durch eine Analyse sowohl der unmittelbaren als auch der zugrunde liegenden Ursachen, der Tendenzen und der übereinstimmenden Merkmale ergänzt werden.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Kapitel 6

Ein wesentliches Element, um die Mitarbeiter zur Verbesserung der Leistung zu motivieren, ist die Rückleitung von Informationen über Erfolge und Mißerfolge in das System. Erfolgreiche Organisationen legen besonderen Wert auf eine positive Bekräftigung und konzentrieren sich darauf, einen Fortschritt bei den Indikatoren zu fördern, die eine Verbesserung der Risiko- steuerung anzeigen.

Neben der internen Beurteilung ihrer Leistung könnte eine Organisation sich mit der Leistung anderer Organisationen vergleichen. Dies kann im allgemeinen auf zwei Arten geschehen, nämlich

- Vergleich der Unfallraten mit denen anderer Organisationen, die in demselben Wirtschaftszweig tätig sind, vergleichbare Produktionsverfahren einsetzen und mit ähnlichen Risiken konfrontiert sind (Anhang 4 enthält weitere Informationen zur Berechnung und Verwendung von Unfalleintritts- und Unfallhäufigkeitsraten), sowie
- Vergleich der Managementbräuche und -verfahren mit denen anderer Organisationen aus einem beliebigen Industriezweig, um sich einen Überblick zu verschaffen und neue Einsichten über das Management vergleichbarer Probleme zu gewinnen.

Einige Organisationen gehen außerdem dazu über, ihre unternehmerische Verantwortung darzulegen, indem sie in ihren

öffentlichen Jahresberichten auf die durchgeführten Arbeitsschutzmaßnahmen eingehen. Darüber hinaus sind sie zunehmend bereit und in der Lage, nicht nur diese Bemühungen in den Vordergrund zu stellen, sondern gleichzeitig die damit einhergehende Verbesserung des Arbeitsschutzes sowie die Reduzierung vermeidbarer Kosten anzuerkennen.

### Zusammenfassung

Organisationen, die im Bereich des Arbeitsschutzes erfolgreich sind, bemühen sich darum, ihre Leistung zu ermitteln,

- um den Lernprozeß zu optimieren und sicherzustellen, daß geeignete Maßnahmen für eine bessere Steuerung spezieller Risiken ergriffen werden, und
- um die allgemeine Arbeitsschutzleistung zu verbessern und ihre Arbeitsschutzstrategien weiterzuentwickeln.

Somit sind diese Organisationen in der Lage, Audit- und Überprüfungssysteme zu erstellen, zu betreiben und aufrechtzuerhalten, die gewährleisten, daß

- durch den Einsatz interner Auditierungssysteme oder externer Auditoren Informationen über die Gültigkeit und Zuverlässigkeit des gesamten Systems zur Planung und Kontrolle des Arbeitsschutzmanagements eingeholt werden können und daß die betreffende Organi-

sation in der Lage ist, ihre Arbeitsschutzstrategie weiterzuentwickeln und die Steuerung von Risiken zu verbessern;

- als Reaktion auf spezielle Probleme, die durch die Messungen deutlich werden, geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen und diese planmäßig und konsequent umgesetzt werden;
- die Gesamteffektivität der Strategieumsetzung unter besonderer Berücksichtigung der folgenden vier wesentlichen Leistungsindikatoren intern beurteilt wird:
  - Erfüllung der Leistungsstandards;
  - Bereiche, in denen Leistungsstandards fehlen oder unangemessen sind;
  - Verwirklichung spezifischer Ziele und
  - Daten über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle, die durch eine Analyse sowohl der unmittelbaren

als auch der zugrunde liegenden Ursachen, der Tendenzen und der übereinstimmenden Merkmale ergänzt werden;

- die Arbeitsschutzleistung durch einen externen Vergleich mit anderen Organisationen beurteilt wird.

### **Literaturhinweise**

1. *Bench marking: the search for industry best practices that lead to superior performance* Camp RC Quality Press 1989; ISBN 0 87389 058 2.
2. *Safety auditing: a management tool* Kase DW and Wiese KJ Van Nostrand Reinhold 1990; ISBN 0 44 223746 4.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Anhang 1

#### 1 Terminologie

Für diese Veröffentlichung gelten folgende Definitionen:

Der Begriff **Strategie** wird in Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz und anderen Bereichen des funktionellen Managements (z. B. Produktion und Personalwesen) verwendet, um die allgemeinen Absichten, Ansätze und Ziele einer Organisation sowie die Kriterien und Grundsätze, die den Maßnahmen und Reaktionen zugrunde liegen, zu bezeichnen. Als „schriftliche Strategiedarlegung“ werden jene Dokumente bezeichnet, in denen diese Strategie festgehalten ist.

Der Begriff **Organisation** wird allgemein verwendet, um die Verantwortlichkeiten der einzelnen Mitarbeiter und deren Beziehungen untereinander zu beschreiben. Diese Verantwortlichkeiten und Beziehungen bilden die soziale Arbeitsumwelt.

**Organisation** ist der Prozeß, in dessen Verlauf sie festgelegt und zugewiesen bzw. hergestellt werden. Mit „Darlegung der Organisation“ werden jene Dokumente bezeichnet, in denen sie schriftlich festgehalten sind.

Als **Organisation** werden außerdem alle Unternehmen bezeichnet, die dem Arbeitsschutzgesetz von 1974 unterliegen. Dazu gehören folgende Strukturen:

- Gesellschaften und Firmen, die in der Rohstoffgewinnung, der verarbeitenden Industrie, im Baugewerbe, in der landwirtschaftlichen Produktion, im Transportwesen oder im Dienstleistungsgewerbe tätig sind;
- Handels- und Finanzeinrichtungen wie Banken, Bausparkassen und Versicherungsgesellschaften;
- öffentliche Versorgungsbetriebe und Einrichtungen, z. B. der Gesundheitsdienst, Forschungsanstalten, Akademien, Universitäten und örtliche Behörden;
- gemeinnützige Einrichtungen, z. B. Wohlfahrtsinstitute.

Der Begriff **Unfall** umfaßt alle unerwünschten Umstände, die eine Erkrankung oder Verletzung, Sachschäden, Schäden an Werk oder Produkten, Umweltschäden, Produktionsausfälle oder höhere Verbindlichkeiten mit sich bringen.

Der Begriff **Zwischenfall** umfaßt alle unerwünschten Umstände oder „Beinaheunfälle“, die zu einem Unfall hätten führen können.

Wenn eine **Gefährdung** vorliegt, besteht die Möglichkeit, daß ein Schaden eintritt. Dazu gehören Erkrankungen oder Verletzungen, Sachschäden, Schäden an Werk oder Produkten, Umweltschäden, Produktionsausfälle oder höhere Verbindlichkeiten.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Anhang 1

Der Begriff **Erkrankung** umfaßt akute und chronische, durch physikalische, chemische oder biologische Wirkstoffe hervorgerufene Erkrankungen sowie schädigende Folgen für die geistige Gesundheit.

Ein **Risiko** ist gleichbedeutend mit der Wahrscheinlichkeit, daß ein bestimmtes, unerwünschtes Ereignis eintreten wird, weil eine Gefährdung vorliegt, die durch die zu verrichtenden Arbeiten oder in deren Verlauf bzw. durch die aus ihnen hervorgehenden Produkte oder Dienstleistungen entsteht.

Als **Planung** wird der Prozeß bezeichnet, in dessen Verlauf die Ziele und Verfahren zur Umsetzung der Arbeitsschutzstrategie festgelegt werden. Während der Planung werden Ressourcen zugeteilt (z. B. Geld, Zeit oder Mühe), so daß Ziele erreicht und Prioritäten gesetzt werden können. Die Planung erstreckt sich auf allgemeine Themen, die mit der Leitung der gesamten Organisation in Zusammenhang stehen, bis hin

zu detaillierten Fragen bezüglich der Festlegung von Standards und der Steuerung bestimmter Risiken.

Als **Messung** wird das Einholen von Informationen über die Umsetzung und Effektivität von Plänen und Standards bezeichnet. Dies schließt eine Reihe sporadischer und kontinuierlicher Prüfungen ein.

Die **Auditierung** ist ein strukturiertes Verfahren, in dessen Verlauf objektive Informationen über die Effizienz, Effektivität und Zuverlässigkeit des gesamten Arbeitsschutzmanagementsystems eingeholt und Pläne zur Umsetzung von Korrekturmaßnahmen erstellt werden.

Mit dem Begriff **Überprüfung** werden Tätigkeiten bezeichnet, die mit einer Beurteilung der Leistung und Entscheidungen bezüglich einer Verbesserung dieser Leistung in Zusammenhang stehen. Die Überprüfung wird auf der Grundlage von Informationen durchgeführt, die durch Messungen und Auditierungen eingeholt wurden.

## 2 Organisation des Arbeitsschutzes

### Wesentliche Aufgaben der Verantwortlichen für Strategieerstellung, Planung und Umsetzung der Strategie

Zur Erfüllung ihrer wesentlichen Aufgaben müssen die für die **Strategieerstellung** verantwortlichen Mitarbeiter

- die Arbeitsschutzstrategie entwerfen;
- Strategien zu ihrer Umsetzung erstellen und sie in die allgemeinen unternehmerischen Aktivitäten integrieren;
- eine Struktur für die Planung, Messung, Überprüfung und Auditierung der Arbeitsschutzstrategie festlegen;
- eine Struktur für die Umsetzung der Arbeitsschutzstrategie sowie der unterstützenden Pläne festlegen;
- Pläne zur Verbesserung der Arbeitsschutzstrategie genehmigen und die Fortschritte prüfen, so daß Organisation und Strategie weiterentwickelt werden können;
- sich eindeutig und aufrichtig um die Verwirklichung der Arbeitsschutzziele bemühen.

Zu den wesentlichen Arbeitsergebnissen der für die **Strategieerstellung** verantwortlichen Mitarbeiter gehören

- die schriftliche Darlegung der allgemeinen Arbeitsschutzstrategie sowie der strategischen Ziele;

- die schriftliche Darlegung der Organisation zur Planung, Messung, Überprüfung und Auditierung der Arbeitsschutzstrategie;
- die schriftliche Darlegung der Organisation zur Umsetzung der Arbeitsschutzstrategie;
- allgemeine Pläne, die bestimmte Jahresziele enthalten.

Zur Erfüllung ihrer wesentlichen Aufgaben müssen die für die **Planung** verantwortlichen Mitarbeiter

- detaillierte Pläne zur Verwirklichung der Arbeitsschutzziele erstellen;
- Leistungsstandards festlegen, so daß die Umsetzung der Arbeitsschutzstrategie geplant, gemessen, überprüft und auditiert werden kann;
- Fachmeinungen koordinieren, die für die effektive Planung und Umsetzung der Arbeitsschutzstrategie eingeholt werden müssen (z. B. Empfehlungen von Arbeitsschutzexperten, Technikern, Architekten und Ärzten);
- sicherstellen, daß die Arbeitnehmer gemäß Arbeitsschutzgesetz, Paragraph 2(6) und 2(7) sowie den Vorschriften über Sicherheitsbeauftragte und Sicherheitsausschüsse von 1977 am Arbeitsschutz mitwirken und daran beteiligt werden;

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Anhang 2

- sich über eventuelle Änderungen der für den Arbeitsschutz relevanten Vorschriften, Normen und Codes of Practice sowie der für die Organisation geltenden Managementverfahren auf dem laufenden halten.

Zu den wesentlichen Arbeitsergebnissen der für die **Planung** verantwortlichen Mitarbeiter gehören

- die Darlegung der Arbeitsschutzstrategie sowie Pläne zur Unterstützung dieser Strategie;
- operationelle Arbeitsschutzpläne, die bestimmte, innerhalb einer festgesetzten Frist zu erreichende Arbeitsschutzziele enthalten;
- Leistungsstandards sowie unterstützende Systeme und Verfahren;
- eine aktuelle Dokumentation der Pläne, Leistungsstandards und Systeme.

Zur Erfüllung ihrer wesentlichen Aufgaben müssen die für die **Umsetzung** verantwortlichen Mitarbeiter

- die operationellen Pläne, Leistungsstandards, Systeme und Verfahren umsetzen sowie die erforderlichen materiellen und personellen Ressourcen und die notwendigen Informationen bereitstellen;
- für rechtzeitige Rückmeldungen bezüglich der Leistung, einschließlich der Erfolge und Mißerfolge sowie aller im Hinblick auf Pläne, Standards, Verfahren und Systeme evtl. festgestellter Schwächen sorgen;
- sicherstellen, daß alle Mitarbeiter auf allen Ebenen der Organisation am Arbeitsschutz mitwirken.

Zu den wesentlichen Arbeitsergebnissen der für die **Umsetzung** verantwortlichen Mitarbeiter gehören folgende Punkte:

- sichere, gesundheitsverträgliche Produktion und Auslieferung bzw. Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen;
- „eigensichere“ Produkte und Dienstleistungen.

### **3 Mindestziele zur Festlegung von Leistungsstandards**

#### **Erste Phase – Kontrolle der einzusetzenden Mittel**

#### Gestaltung und Auswahl der Arbeitsstätten

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- im Hinblick auf die geplante Nutzung, auf andere absehbare Arten der Nutzung und auf die zukünftige Instandhaltung der Arbeitsstätten angemessene Arbeitsschutzaspekte in die Pläne und Spezifikationen für Gestaltung, Auswahl und Erwerb aufgenommen werden;
- baurelevante Arbeitsschutzaspekte bereits während der Gestaltungsphase berücksichtigt werden, so daß die Errichtung in Übereinstimmung mit bewährten Arbeitsschutzverfahren vorstaten geht und der Arbeitsschutz in bezug auf die eigenen Mitarbeiter sowie die Mitarbeiter von Auftragnehmern gewährleistet ist;
- Standards zu Arbeitsschutzfragen in Vertragsspezifikationen genau aufgeführt sind und ihre Erfüllung während der Bauarbeiten überprüft wird.

#### Gestaltung und Auswahl von Anlagen und Stoffen

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- alle für die Einrichtung, Verwendung, Instandhaltung, Stilllegung, Demontage und Entsorgung relevanten Arbeitsschutzaspekte, einschließlich technischer Standards und Humanfaktoren, während der Gestaltungsphase berücksichtigt und in die Gestaltungsspezifikationen aufgenommen werden;
- alle Gestaltungsspezifikationen auf arbeitsschutzrelevante Anforderungen, einschließlich relevanter Aspekte der Humanfaktoren, Bezug nehmen und daß diese Anforderungen in allen Vertragsunterlagen genau benannt werden;
- zur Auswahl von Anlagen und Stoffen, die eingekauft werden sollen, alle relevanten Arbeitsschutzdaten erfaßt werden;
- Zulieferer unter Berücksichtigung ihrer Arbeitsschutzleistung ausgewählt werden;
- alle relevanten Arbeitsschutzanforderungen in allen schriftlichen Kaufaufträgen aufgeführt werden;
- die Verfahren für die Warenannahme und -lagerung garantieren, daß Anlagen und Stoffe nur akzeptiert werden, wenn sie die im Auftrag aufgeführten Arbeitsschutzanforderungen erfüllen.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Anhang 3

#### Von Dritten eingesetzte Anlagen und Stoffe

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- die Übereinstimmung der von Auftragnehmern eingesetzten Anlagen und Stoffe in bezug auf ihre Gestaltung, Mischung und Verwendung mit der vor Ort geltenden Strategie und den entsprechenden Standards durch fortlaufende Kontrollen geprüft wird.

#### Unternehmenskäufe

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- bei Entscheidungen über Unternehmenskäufe Arbeitsschutznormen und eventuelle Verluste berücksichtigt werden. Dies sollte möglichst eine umfassende Beurteilung der bestehenden Managementsysteme, der vorhandenen Arbeitsschutzaufzeichnungen, einschließlich möglicher zukünftiger Verluste, sowie der Bedingungen vor Ort einschließen.

#### Personelle Ressourcen

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- neue Mitarbeiter anhand von Auswahlkriterien eingestellt werden, zu denen u. a. auch die erforderlichen körper-

lichen und geistigen Fähigkeiten gehören;

- diese Auswahlkriterien anhand einer Beurteilung und arbeitsschutzrelevanten Analyse der jeweiligen Arbeitsplatzanforderungen festgelegt werden;
- die Arbeitsschutzleistung bei der Vergabe von Verträgen berücksichtigt wird, was die Beurteilung folgender Aspekte einschließt:
  - Arbeitsschutzstrategie und Arbeitsschutzmanagementsystem;
  - Arbeitsschutzleistung in bezug auf frühere Verträge;
  - Aufzeichnungen über Unfälle, Erkrankungen und Zwischenfälle sowie
  - Erfüllung der Arbeitsschutzstrategie.

#### Informationen

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- alle relevanten Informationen zu Rechtsvorschriften, Normen und der allgemeinen Managementpraxis eingeholt werden, Mitarbeiter, für die sie von besonderem Interesse sind, auf diese Informationen hingewiesen werden, und alle anderen eventuell interessierten Mitarbeiter Zugang zu ihnen haben.

## **Zweite Phase – Kontrolle der zu verrichtenden Arbeiten**

### **Leistungsstandards für die organisatorische Kontrolle**

#### *Kontrolle*

Leistungsstandards sollten für folgende Punkte die erforderliche Organisation und die entsprechenden Verfahren festlegen und aufrechterhalten:

- Erstellung und Weiterentwicklung der Strategie;
- Gestaltung und Weiterentwicklung der Organisation;
- Planung, Messung, Auditierung und Überprüfung der Leistung.

#### *Kooperation*

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- sich alle Mitarbeiter kontinuierlich und auf sachkundige Weise am Arbeitsschutz beteiligen und daß ggf. die Vorschriften über Sicherheitsbeauftragte und Sicherheitsausschüsse von 1977 sowie die Vorschriften über Offshore-Einrichtungen (Sicherheitsbeauftragte & Sicherheitsausschuß) von 1989 erfüllt werden.

#### *Kommunikation*

Leistungsstandards sollten

- die Erstellung und Weitergabe aller wesentlichen Informationen innerhalb der Organisation erleichtern.

#### *Kompetenz*

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß alle Mitarbeiter ausreichende Kenntnisse über die arbeitsschutzrelevanten Aspekte ihrer Arbeit besitzen. Darüber hinaus sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Beurteilung der Eignung vor Anwerbung und Einstellung;
- Schulung und Beaufsichtigung, so daß ausreichende Fähigkeiten sichergestellt sind;
- Vorsorgeuntersuchungen und Beobachtung des Gesundheitszustands.

### **Leistungsstandards für die Risikosteuerung**

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß Risiken möglichst beseitigt oder, falls dies nicht möglich ist, gemäß ihrer Dringlichkeitsstufe mit Hilfe von geeigneten materiellen Mitteln, Arbeitssystemen oder Schutzausrüstungen gesteuert werden.

Zur Erstellung von Leistungsstandards für die Risikosteuerung sollten folgende Punkte bedacht werden:

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Anhang 3

- Dauerbetrieb des Produktionssystems, einschließlich regelmäßiger und unregelmäßiger Arbeiten, Lagerung vor Ort sowie Transport, Handhabung und Verwendung von Anlagen, Arbeitsmitteln und Stoffen;
- Wartung des Systems im Dauerbetrieb, einschließlich der arbeitsschutzrelevanten Aspekte der Arbeiten, die entweder von eigenen Mitarbeitern oder von Auftragnehmern in Verbindung mit der Wartung selbst ausgeführt werden;
- geplante Unterbrechungen des Dauerbetriebs aufgrund eventueller Änderungen in bezug auf die Arbeitsstätte, auf Anlagen, Stoffe, Verfahren, Mitarbeiter oder Informationen; die Standards sollten alle absehbaren Änderungen benennen, die damit verbundenen Auswirkungen auf den Arbeitsschutz ermitteln und ggf. Änderungen vorsehen, damit für den Arbeitsschutz gesorgt ist;
- kalkulierbare Noffälle (z. B. Feuer, Unfälle, Erkrankungen, Zwischenfälle; Versagen der wesentlichen Steuer- und Kontrolleinrichtungen oder Unterbrechung der Energieversorgung); die Standards sollten sich auf folgende Punkte erstrecken:
  - Feststellung aller kalkulierbaren Noffälle durch einen systematischen Überblick und eine entsprechende Analyse;
  - Verantwortlichkeiten für die Notfallplanung und die Kontrolle bei Eintreten einer Katastrophe;
  - Vorkehrungen für die Evakuierung der Mitarbeiter und Bereitstellung von Erste-Hilfe-Maßnahmen;
  - Verfahren für Kontrolle und Management bei Eintreten einer Katastrophe und für eine Rettung durch Mitarbeiter oder ggf. durch Notfalldienste;
  - Vorkehrungen für die Erprobung der Notfallmaßnahmen.

### **Dritte Phase – Kontrolle der Ergebnisse**

#### **Produkte und Dienstleistungen**

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- Produkte so gestaltet und entwickelt werden, daß die Sicherheit und der Gesundheitsschutz während ihrer Verwendung, Lagerung und ihrem Transport sichergestellt sind;
- Dienstleistungen so gestaltet sind, daß die Sicherheit und der Gesundheitsschutz während ihrer Erbringung gegeben sind;
- die erforderlichen Untersuchungen bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes während der Verwendung von Produkten und Inanspruchnahme von Dienstleistungen durchgeführt werden;

- Vorkehrungen für die Verpackung, Etikettierung und vorübergehende Lagerung getroffen werden, so daß die Sicherheit und der Gesundheitsschutz während der Auslieferung und des Transports sichergestellt sind;
- Vorkehrungen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz während der Installation, Errichtung, Säuberung und Instandhaltung von Produkten getroffen werden.

### **Nebenprodukte der zu verrichtenden Arbeiten**

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- Risiken für Außenstehende, auf die sich die Aktivitäten der Organisation auswirken könnten, während der Planung und Kontrolle aller Tätigkeiten, einschließlich der Herstellung und Auslieferung von Produkten und der Erbringung von Dienstleistungen, berücksichtigt werden;

- geeignete, angemessene Kontrollen durchgeführt werden, um unerwünschte Ergebnisse, wie die Entstehung von Abfällen und Emissionen zu steuern.

### **Informationen für Außenstehende**

Leistungsstandards sollten gewährleisten, daß

- Informationen über die Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen in Zusammenhang mit Erwerb, Verwendung, Instandhaltung, Transport, Handhabung, Lagerung und Entsorgung zusammengestellt werden;
- Informationen, die für externe, u.U. von den zu verrichtenden Arbeiten betroffene Personen oder Organisationen von Belang sein könnten, zusammengestellt und weitergegeben werden. Zu diesen Außenstehenden gehören u. a. die Öffentlichkeit, andere Arbeitgeber und ihre Angestellten, Rettungsdienste und Planungsbehörden.

#### 4 Unfalleintritts- und Unfallhäufigkeitsraten

Mit Hilfe von Unfalleintritts- und Unfallhäufigkeitsraten kann die Leistung im Bereich der Sicherheit über einen längeren Zeitraum gemessen und mit Unfallstatistiken verglichen werden, die von externen Stellen, z. B. vom „Health and Safety Executive“ (HSE) veröffentlicht werden.

Arbeitgeber sind verpflichtet, Aufzeichnungen über Unfälle am Arbeitsplatz zu führen und den Arbeitsschutzbehörden bestimmte Unfälle zu melden. Bei den Durchsetzungsbehörden handelt es sich im allgemeinen um den HSE oder eine örtliche Behörde<sup>1</sup>. Zu den meldepflichtigen Unfällen gehören tödliche oder schwere Unfälle von Arbeitnehmern, Selbständigen oder der Öffentlichkeit sowie Unfälle, die für Arbeitnehmer oder Selbständige eine mehr als dreitägige Arbeitsunfähigkeit zur Folge haben. Der HSE stellt aus diesen Unfallberichten statistische Informationen zusammen, die in den Jahresberichten der Arbeitsschutzkommission sowie in einer jährlichen Sonderbeilage der *Employment Gazette* veröffentlicht werden. Die veröffentlichten Informationen enthalten aus jedem, gemäß *Standard Industrial Classification 1980* als wichtig bezeichneten Industrie-

zweig Einzelheiten über die gemeldeten Unfälle.

Die Genauigkeit der nationalen Unfallstatistiken hängt davon ab, ob die Arbeitgeber ihren gesetzlichen Meldepflichten nachkommen oder nicht. In einigen Industriezweigen stellt die Vernachlässigung der Meldepflichten seitens der Arbeitgeber ein ernsthaftes Problem dar. Daher könnten Unternehmen, die Unfälle gewissenhaft aufzeichnen, jedoch einem Industriezweig angehören, in dem die Meldepflichten stark vernachlässigt werden, u. U. den Eindruck gewinnen, daß ihre Unfallraten im Vergleich mit den für ihren Industriezweig veröffentlichten unvorteilhaft sind. In solchen Fällen müssen die Zahlen selbstverständlich entsprechend interpretiert werden. Grundsätzlich können die Eintrittsraten jedoch herangezogen werden, um die Leistung über einen längeren Zeitraum und in verschiedenen Abteilungen zu beobachten.

#### Berechnung von Unfalleintrittsraten

Der Vergleich mit Informationen über meldepflichtige Unfälle ist nur eine Möglichkeit, die Arbeitsschutzleistung eines Unternehmens zu beurteilen. In vielen Unternehmen, und besonders in solchen, die

---

1) Die Meldepflichten werden in den Vorschriften über die Meldung von Unfällen, Krankheiten und gefährlichen Vorkommnissen (Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations 1985/RIDDOR) aufgelistet und in einem über HMSO erhältlichen HSE-Leitfaden zu diesen Vorschriften (HS(R)23) erläutert.

# Anhang III

## Erfolgreiches Arbeitsschutz-Management

### Anhang 4

nicht mehr als 100 Mitarbeiter beschäftigen, machen die meldepflichtigen Unfälle nur einen kleinen Teil der Unfälle aus, die die Mitarbeiter insgesamt erleiden. Aus Aufzeichnungen über leichtere, nicht meldepflichtige Unfälle und Beinaheunfälle können ebenfalls Eintrittsraten erstellt werden, so daß mit ihrer Hilfe die Entwicklungen über einen längeren Zeitraum und in verschiedenen Bereichen des Betriebs beobachtet werden können. Eine Analyse der Daten, um die Hauptgründe z. B. für Unfälle festzustellen, kann dazu beitragen, Risiken zu ermitteln, die einer Steuerung bedürfen, so daß weitere Unfälle verhütet werden können.

#### Berechnung von Unfalleintrittsraten

Die HSE-Formel zur Berechnung der jährlichen Unfalleintrittsratesieht wie folgt aus:

$$\frac{\text{Anzahl der meldepflichtigen Unfälle pro Geschäftsjahr}}{\text{Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten pro Jahr}} \times 100\,000$$

Hiermit wird die Rate pro 100.000 Arbeitnehmer berechnet. Schwankungen aufgrund von Teilzeitarbeit oder Überstunden werden nicht berücksichtigt. Da als Berechnungsgrundlage jeweils ein Jahr herangezogen wird, ist für die Berechnung kürzerer Zeiträume eine verhältnismäßige Anpassung der Zahlen erforderlich. Diese für einen kürzeren Zeitraum berechneten Raten sollten nicht mit den nationalen Jahresraten

verglichen werden, sondern ausschließlich mit solchen, die für exakt denselben Zeitraum erstellt wurden.

#### Berechnung von Unfallhäufigkeitsraten

Während HSE die Unfalleintrittsrates pro 100.000 Arbeitnehmern berechnet, ziehen einige Industriezweige eine Berechnung der Unfallhäufigkeitsrate vor und legen dabei gewöhnlich 1.000.000 Arbeitsstunden zugrunde. Da bei dieser Vorgehensweise nicht die Anzahl der Beschäftigten, sondern die Arbeitsstunden zugrunde gelegt werden, können die Verzerrungen, die sich in der Berechnung der Eintrittsrates u. U. aufgrund der Tatsache ergeben, daß zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung nicht unterschieden wird und Überstunden unberücksichtigt bleiben, vermieden werden. Eine Berechnung der Häufigkeitsraten ist für jeden beliebigen Zeitraum möglich.

Häufigkeitsraten werden wie folgt berechnet:

$$\frac{\text{Anzahl der Unfälle über einen bestimmten Zeitraum}}{\text{Gesamtzahl der während dieses Zeitraums geleisteten Arbeitsstunden}} \times 1\,000\,000$$

(Zu weiteren Informationen über Unfalleintritts- und Unfallhäufigkeitsraten siehe HSE-Veröffentlichung „Your firm's injury records and how to use them“ – Literaturhinweis 3 zu Kap. 6.)