

I. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

(19. April 2001 – genehmigt von den Berichterstattern und den Vorsitzenden der Workshops)

OECD-Workshop über Audits und Inspektionen in Bezug auf die Verhütung und Vermeidung sowie Bekämpfung von Unfällen mit Chemikalien

(Madrid, 06. – 09. März 2001)

Dieser Text enthält die Entwürfe der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des OECD-Workshops über Audits und Inspektionen, der auf Einladung der Regierung Spaniens und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission veranstaltet wurde. An dem Workshop nahmen rund 110 Sachverständige aus 18 Mitgliedsstaaten, zwei Nicht-Mitgliedsstaaten, der Europäischen Gemeinschaft, Industrieorganisationen, Vertreter des wissenschaftlichen Bereichs und andere Interessensgruppen teil.

Zielsetzung: Mit dem Workshop wurden unter anderem die folgenden Ziele verfolgt:

- Profitierung aus den mit Audits/Inspektionsprogrammen (einschließlich Aktualisierungen und Umsetzung) gemachten Erfahrungen und Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Ländern, Unternehmen und anderen Betroffenen;
- Sammlung von Material für die derzeitige Überarbeitung der *OECD Guiding Principles on Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response* (OECD-Leitlinien zur Verhütung und Vermeidung sowie Bekämpfung von Unfällen mit Chemikalien). Dieser Punkt ist im Hinblick auf die internationale Verwendung der Leitlinien von besonderer Bedeutung; und
- Hilfe bei der Festlegung der Gebiete, auf denen weitere internationale Zusammenarbeit zweckmäßig wäre.

Hierbei wurde festgestellt, dass der Workshop auch dazu diene, das Vertrauensverhältnis zwischen den Behörden und der Industrie (sowie anderen Interessensgruppen) zu verbessern. Dies wiederum könnte zu Verbesserungen im Sicherheitsstandard von gefährlichen Anlagen führen.

Definition von Schlüsselbegriffen: Es wurde anerkannt, dass die Begriffe „Audits“, „Inspektionen“ und „Überprüfungen“ in verschiedenen Ländern und Organisationen unterschiedlich verwendet werden. Aus diesem Grunde wurden die folgenden Definitionen festgelegt, die jedoch nur im Rahmen des Workshops verwendet werden sollten. Es wurde nicht versucht, zu einer allgemein abgestimmten Definition zu kommen.

- Audit
Eine Untersuchung, die entweder von einem industriellen Betreiber oder in seinem Namen durchgeführt wird (Selbstaudit oder internes Audit) oder aber durch eine unabhängige dritte Seite (externes Audit). Die Definition bezieht sich auch auf die daraus resultierenden Berichte/den daraus resultierenden Bericht, nicht jedoch auf anschließende Nachfolmaßnahmen.

Ein Audit trägt dazu bei, festzustellen, ob ein Unternehmen den Bestimmungen und internen Vorschriften gemäß handelt. Der Zweck eines Audits durch eine dritte Seite könnte entweder darin liegen, dass der Betreiber dieses Audit für interne Zwecke verwendet oder

darin, dass eine daran interessierte externe Organisation sie nutzt (z.B. Akkreditierung oder Versicherung).

- Inspektion
Eine von öffentlichen Stellen durchgeführte Kontrolle (oder von Dritten, im Namen dieser öffentlichen Stellen). Die Definition bezieht sich auch auf die sich daraus ergebenden Berichte/den sich daraus ergebenden Bericht, nicht jedoch auf anschließende Nachfolgebmaßnahmen.
- Überprüfung
Eine Untersuchung, um festzustellen, ob 1) das Sicherheitsmanagementsystem eines Unternehmens (und/oder Umweltmanagementsystem) mit seinen Zielen und Vorschriften in Übereinstimmung steht und 2) ob diese Ziele und Vorschriften angemessen sind.

I. Einleitung

1. Der Workshop befasste sich mit spezifischen Themen im Zusammenhang mit Audits und Inspektionen im Rahmen der Verhütung, Vermeidung und Bekämpfung¹ von Unfällen mit Chemikalien. Jedoch wurde anerkannt, dass Audits und Inspektionen Mechanismen sind, die dazu beitragen, die in einer gefährlichen Anlage vorhandenen technischen Systeme und Managementsysteme zu überwachen und zu bewerten. Diesbezüglich wurde auf dem Workshop betont, dass all diese Anlagen über ein Sicherheitsmanagementsystem verfügen sollten, einschließlich einer Reihe bestimmter Einzelelemente. Wie im folgenden weiter ausgeführt, stellen Audits nur einen Einzelteil eines gesamten Sicherheitsmanagementsystems dar.
2. Des weiteren wurde auf dem Workshop das gemeinsame Ziel von Audit- und Inspektionsprogrammen zur ständigen Verbesserung der Sicherheit in Anlagen, die gefährliche Stoffe umschlagen, anerkannt. Dies soll jedoch in keiner Weise die Tatsache verschleiern, dass die Hauptverantwortung für die Sicherheit einer gefährlichen Anlage beim Betreiber der Anlage liegt. Zwar ist durchaus klar, dass Anlagen, in denen gefährliche Substanzen umgeschlagen werden, immer ein gewisses Grad an Risiko bedeuten, dennoch sollte darauf hingearbeitet werden, diese Anlagen so zu betreiben, dass das Risiko von der Gemeinschaft als tolerabel betrachtet wird, während gleichzeitig das Ziel „gar keine Unfälle“ verfolgt wird.
3. Der Workshop befasste sich mit der Hierarchie der „Überwachungs“-Maßnahmen der Industrie, öffentlicher Stellen und anderen, angefangen mit:
 - der ständigen Bewertung der normalen Umweltbedingungen, Gesundheit und des Sicherheitsmanagements in einer Einrichtung, über
 - die Selbstbewertung der Einrichtung,

¹ Der Workshop und die Maßnahmen des OECD Programms über Unfälle mit Chemikalien beziehen sich auf alle Einrichtungen, in denen gefährliche Stoffe hergestellt, verarbeitet, umgeschlagen, gelagert, verwendet oder entsorgt werden und zwar dergestalt und in der Menge, dass die Gefahr eines Unfalls besteht, der für Gesundheit und Umwelt schweren Schaden bedeuten könnte. Somit bezieht er sich auf Anlagen, in denen Chemikalien hergestellt oder verarbeitet werden (wobei der Begriff Chemikalien weit gefasst ist und somit z. B. auch Produkte auf Erdölbasis umfasst) und andere industrielle oder kommerzielle Betriebe, in denen gefährliche Stoffe umgeschlagen, verwendet oder gelagert werden.

- des Unternehmensaudits der Einrichtung,
- des Audits durch Dritte bis hin zu
- Inspektionen durch öffentliche Stellen.

Diese Maßnahmen stellen eine „Checkliste“ dar, anhand derer geprüft werden kann, ob die Einzelelemente des Sicherheitsmanagementsystems vorhanden sind und angemessen angewandt werden, damit die festgelegten Ziele erreicht werden. Dies bedeutet, dass in dieser Hierarchie de facto jede tiefere Ebene durch die darüber liegende Ebene gechecked wird.

4. Audit- und Inspektionsprogramme können in Bezug auf ihre Ziele und Ansätze unterschiedlich sein. Es können jedoch einige gemeinsame Einzelelemente, die für den Erfolg von entscheidender Bedeutung sind, festgelegt werden. Insbesondere sollte bei solchen Audit- und Inspektionsprogrammen eine „Rückmeldungs“-Schleife definiert werden (z.B. Planung, Durchführung, Überprüfung, Handlung). Diese „Rückmeldungs“-Schleife soll der ständigen Verbesserung dienen, die aus einer Reihe von Teilelementen besteht, z.B.:
 - aus genau umrissenen Zielen;
 - einem festgelegten Rahmen; wobei es klar ist, dass es schwierig sein dürfte, die gewünschten Ziele zu erreichen, wenn dieser Rahmen zu breit abgesteckt ist;
 - einem Zeitplan (einschließlich zum Beispiel eines Aktionsplans mit einem festgelegten Zeitrahmen);
 - geeigneten Experten/einem geeigneten Experten, die/der für die spezifischen Aufgaben und Ziele ausgebildet und qualifiziert sind/ist;
 - einer Überprüfung der diesbezüglichen Dokumentation, sowie Gespräche mit den wichtigsten Mitarbeitern (einschließlich den Betreibern);
 - Feststellung der Mängel und der geeigneten Verfahren;
 - einem formellen Bericht über die Ergebnisse;
 - einer Überprüfung des Managements, um die Verantwortung für Nachfolgendermaßnahmen zu klären und einem Mittel, mit dem sichergestellt wird, dass diese Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden sowie
 - einer Präsentation, aus der hervorgeht, dass die Nachfolgendermaßnahmen tatsächlich durchgeführt wurden.

II. Audits

5. Der Begriff „Audit“ wird zur Beschreibung verschiedener Arten von Selbstbewertungsmaßnahmen verwendet, die innerhalb eines Unternehmens durchgeführt werden. Mit dem Workshop wurde nicht versucht, alle Arten von Audits zu definieren. Ebenso wenig wurde versucht, die spezifischen Einzelelemente eines Audits genau zu beschreiben. Aber es wurde vereinbart, dass Unternehmen Auditprogramme einführen sollten. Diese Programme sollten aus verschiedenen Auditebenen bestehen, damit verschiedene technische Systeme und Managementsysteme innerhalb einer Einrichtung geprüft werden können. So kann z.B. ein Audit auf der betrieblichen Ebene zu einem genauen Verständnis der tagtäglichen Arbeit des Produktionsablaufs führen und somit denjenigen, die mit den Systemen vertraut sind, Einblicke liefern. Im Unterschied dazu kann ein von der Unternehmensleitung oder einer dritten Seite durchgeführtes Audit mögliche Probleme feststellen, die von denen, die direkt am Betrieb beteiligt sind, übersehen werden. Es kann dazu beitragen, mögliche Probleme in der Organisationsstruktur eines

Unternehmens oder seinem Auditsystem festzustellen und neue Ideen für Verbesserungen zu finden.

6. Ein Audit kann vielerlei Zwecken dienen, zum Beispiel folgenden: es kann als Managementinstrument dienen bzw. einem strategischen Instrument, um Prioritäten für die Zuteilung von Ressourcen festzulegen; als Mechanismus zum Informations- und Erfahrungsaustausch über beste Verfahrensweisen; als Unterstützung des Linienmanagements bei der Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeiten; als Beitrag zu einem Dialog mit Behörden und der Öffentlichkeit und als Mechanismus zur Feststellung, ob Unternehmensbestimmungen oder rechtliche Vorschriften eingehalten werden.
7. Die Mitglieder eines Auditteams sollten auf der Grundlage der Notwendigkeiten und Ziele des Audits gewählt werden und sollten ggf. Vertreter verschiedener Funktionen, z.B. Vertreter aus den Bereichen Betrieb, Instandhaltung, Technik, Sicherheit, Gesundheit und Umwelt umfassen.
 - Die Auditoren sollten über praktische Erfahrungen verfügen und für die Feststellung möglicher Gefahren in der Einrichtung gut ausgebildet sein. Die Ausbildungsprogramme sollten so gestaltet sein, dass sie es den Auditors ermöglichen, sowohl Mängel als auch besonders vorteilhafte Aspekte in der Einrichtung festzustellen, zu verstehen, wie Mängel zu Verlusten führen können und Ergebnisse schriftlich festzuhalten. Hier wurde angemerkt, dass eine solche Ausbildung durch die Vorführung guter und schlechter Beispiele sowie durch Vermittlung von Techniken zu Inspektionen vor Ort verbessert werden könnte.
 - Wert gelegt wurde auf die Bedeutung, die der Beteiligung von Arbeitnehmern und ihren Vertretern an der Entwicklung von Auditprogrammen und Auditmaßnahmen zukommt.
 - Außerdem wurde vorgeschlagen, die Öffentlichkeit an den Auditmaßnahmen zu beteiligen. Dies könne dazu beitragen, das Vertrauensverhältnis zwischen denen, die für den Betrieb einer gefährlichen Anlage verantwortlich sind und der örtlichen Gemeinde zu verbessern.
8. Das Audit sollte geeignet sein, den tatsächlichen Stand der technischen Systeme und der Managementsysteme durch eine geeignete Überprüfung festzustellen.
 - Zusätzlich zur Feststellung von Mängeln oder möglicher Probleme in der Anlage, sollte das Audit auch erfolgreiche Maßnahmen, durch gemachte Erfahrung verbesserte Handhabungen und sicherheitsrelevante Verbesserungen anerkennen.
9. Die Mitglieder des Auditteams sollten an der Entwicklung von Auditprogrammen in gewisser Weise beteiligt sein, so dass sie das Gefühl haben, dass die Ergebnisse des Audits auch ihre Ergebnisse sind.
10. Die Teilnehmer des Workshops betonten, wie bedeutend es ist, die wichtigsten Mitarbeiter, einschließlich der Betreiber, während des Audits zu interviewen. Durch solche Gespräche kann festgestellt werden, ob die Mitarbeiter die betrieblichen Verfahrensweisen verstehen und ihre Aufgaben entsprechend dieser Verfahren durchführen. Sie können auch dazu beitragen, festzustellen, ob die Mitarbeiter die vorhandenen

Gefahren und ihre Rolle bei der Kontrolle dieser Gefahren erkennen. Des Weiteren tragen die Gespräche dazu bei, festzustellen, ob die Informationen im Unternehmen richtig fließen (ob der Informationsaustausch z.B. in beide Richtungen funktioniert) und sie tragen dazu bei, aus der Erfahrung der Mitarbeiter zu lernen.

11. Für verschiedene Aspekte der Auditmaßnahmen wurden verschiedene Instrumente festgelegt. Hierzu zählen:
 - Risikoeinschätzungsinstrumente und Modelle, die dazu beitragen können, die Ressourcen für Audits nach Prioritäten aufzulisten; und
 - automatische Überprüfung-, Erinnerungs-, Bestätigungs- und Abmeldeverfahren zur Unterstützung der Nachfolgemeasures zum Audit.
12. Die Unternehmen könnten die Schaffung eines Systems zur Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen den verschiedenen Anlagen und Einrichtungen eines Unternehmens sowie zwischen verschiedenen Unternehmen in Betracht ziehen, um so die Fähigkeiten der Auditors zu verbessern. Hierzu könnte ggf. auch der Austausch von Auditteams (oder gemeinsame Besuche) oder die gemeinsame Nutzung von Auditberichten gehören.

III. Inspektionen

13. Auf dem Workshop wurde anerkannt, dass Inspektionen ein entscheidender Faktor bei der Gewährleistung der Sicherheit gefährlicher Anlagen insgesamt sind – sowohl hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung diesbezüglicher Vorschriften, Normen und Verfahren und in Bezug darauf, ob die Sicherheitsmanagementsysteme vorhanden sind und ausreichend funktionieren. Sie stellen auch eine Möglichkeit dar, herauszufinden, wie Sicherheitsmanagementsysteme verbessert werden können. Ein anderer wichtiger Nutzen der Inspektionen ist die Tatsache, dass sie eine Grundlage für die Gewinnung des Vertrauens der Öffentlichkeit in Bezug auf die Sicherheit gefährlicher Anlagen bieten.
 - Inspektionen sind ein wichtiges Element des Kontrollsystems öffentlicher Behörden. Dennoch stellen sie nur einen Teil dieses Kontrollsystems dar. Andere Elemente sind z.B. die Erteilung von Genehmigungen, die Dokumentation und Überprüfungen.
14. Auf dem Workshop wurde festgestellt dass es u. U. nicht möglich ist, durch Inspektionen alle sicherheitsrelevanten Aspekte einer gefährlichen Anlage mit großer Genauigkeit zu untersuchen. Aus diesem Grunde sollte eine Inspektion in aller erster Linie darauf abzielen, die Managementsysteme zu bewerten und insbesondere, zu prüfen, ob sie in ausreichender Weise alle notwendigen Elemente berücksichtigen (d.h., festzustellen, ob ein Unternehmen seiner Verantwortung in bezug auf die Sicherheit nachkommt).
 - Im Rahmen von Inspektionen werden auch „Tiefbohrungen“ (d. h. genauere Überprüfungen) als Teil eines Gesamtinspektionsplanes (z. B. in den Fällen, in denen Behörden spezifische prioritäre Gebiete aus einem Strategieplan auswählen) durchgeführt. Ebenso werden sie durchgeführt als Reaktion auf unzureichende Ergebnisse oder andere sich ergebende Bedenken (z. B. in den Fällen, in denen die Inspektion auf mögliche Probleme hinweist oder in denen aufgrund der Überprüfung

des Sicherheitsberichtes durch die Behörden Bedenken entstanden sind).

15. In diesem Zusammenhang wurde anerkannt, dass sich die Rolle der Inspektoren im Laufe der Zeit geändert hat. Die traditionelle Rolle des Inspektors, nämlich die Gewährleistung der Einhaltung aller Vorschriften, hat sich im Laufe der Zeit erweitert, so dass heute Inspektoren auch eine wichtige Rolle dabei spielen, die Unternehmen bei der Aufdeckung möglicher Probleme zu unterstützen (auch wenn dies nicht durch Rechtsvorschriften geregelt ist) und Informationen über Möglichkeiten zur Sicherheitsverbesserung zu bieten.
 - Es wurde festgestellt, dass die Gesamtqualität und der Gesamtwert von Inspektionen besser geworden ist. Dies scheint in großem Maße auf eine bessere Ausbildung und Einstellung qualifizierter Mitarbeiter zurückzuführen zu sein.
 - Des Weiteren sind die Inspektionsbehörden an anderen Maßnahmen beteiligt, durch die das allgemeine Ziel der Verbesserung der Sicherheit verfolgt wird, wie z. B. die Entwicklung von Leitlinien und Umsetzung von Audit Programmen, Beratungsdiensten und Erleichterung der Durchführung freiwilliger Selbst-Audit Programme.
16. Es wurde festgestellt, dass die zuständigen Behörden Programme für Inspektionen auf jährlicher oder mehrjähriger Grundlage einführen sollten und dabei Ziele und Prioritäten (z. B. jährlich Fokussierung auf ein bestimmtes Thema wie z. B. Betriebsstätten, auf denen mehrere Betreiber tätig sind) sowie Festlegung eines bestimmten Zeitrahmens nennen sollte.
 - Bei der Festlegung von Zielen und Prioritäten sollten die Behörden das in der Vergangenheit erreichte Sicherheitsniveau gefährlicher Anlagen berücksichtigen, ebenso wie die Art und den Umfang der mit den Anlagen verbundenen Gefahren.
 - Normalerweise sollten die Inspektionsprogramme planmäßige Inspektionen ebenso wie stichprobenartige Inspektionen (z. B. in Bereichen, in denen Bedenken bestehen) nach Bedarf vorsehen. Die Teilnehmer stellten fest, dass beide Arten von Inspektionen eine wichtige Bedeutung haben.
 - Wenn Pläne rechtzeitig im Voraus erstellt werden, so hat dies den Vorteil, dass die Behörden ihre Inspektoren für die effektive Durchführung der Pläne ausbilden und ausstatten können.

(vgl. auch Abschnitt VI über „Zusammenarbeit zwischen den Inspektionsbehörden“)

17. Auf dem Workshop wurde anerkannt, dass Inspektionen unterschiedlichen Zielsetzungen dienen können, wie z. B. der Überprüfung der Einhaltung von Bestimmungen, Umsetzung von Gesetzen und Vorschriften und die Vor-Ort-Überprüfung der Sicherheitsvorschriften.
18. Es wurde den Behörden empfohlen, standardisierte Protokolle und Formulare entwickeln, um einen strukturierten Ansatz in Bezug auf Inspektionen und Inspektionsberichte zu fördern. Hierdurch wird mittel- und langfristig ein besseres Verständnis der Entwicklungstendenzen möglich sein und der Austausch von Informationen und Erfahrungen

gen erleichtert werden.

- Die Protokolle sollten sich auf die Schritte beziehen, die während der Inspektion erfolgen (angefangen mit der Vorbereitung, über Besuche vor Ort bis hin zu Berichterstattung und den Nachfolgendermaßnahmen)
19. Es wurde festgestellt, dass die Inspektionen durch einen Inspektor oder Inspektoren, ggf. mit Unterstützung von Experten durchgeführt werden sollten, um auf die spezifischen Gefahren der Anlage einzugehen.
20. Die Teilnehmer legten Wert auf die Feststellung, dass im Anschluss an die Inspektionen Nachfolgendermaßnahmen erfolgen müssten, um sicherzustellen, dass die festgestellten Mängel in geeigneter und zeitgerechter Weise angegangen werden und dass eine Überprüfung der getroffenen Maßnahmen stattfindet. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass den Behörden für Nachfolgendermaßnahmen eine Reihe verschiedener Instrumente zur Verfügung stehen, je nach dem, wie stark die entsprechenden Bedenken sind: schriftliche Mitteilungen über die zu machenden Änderungen; Festlegung der vereinbarten Maßnahmen und Zeitpläne, Vorladungen und Geldbußen sowie, in den schlimmsten Fällen, Schließung der Anlagen.
- Es wurden Bedenken dahingehend geäußert, dass die Nachfolgendermaßnahmen zu Inspektionen häufig verzögert werden (einschließlich der Überprüfungen durch die Behörden, durch die gewährleistet werden soll, dass die im Auditbericht genannten Maßnahmen auch tatsächlich durchgeführt wurden). Deshalb können weitere Bemühungen notwendig sein, um sicherzustellen, dass Betreiberunternehmen und die Behörden die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, um das Audit zeitgerecht zu beenden..
21. Auf dem Workshop wurde auf die Möglichkeit eingegangen, Dritte (d. h. von der Regierung und den Betreiberunternehmen unabhängige Stellen, damit zu beauftragen, im Namen der Behörden technische Inspektionen oder System-Inspektionen durchzuführen. Ein besonderes Thema war die Notwendigkeit, die Qualität solcher dritter Stellen sicherzustellen, z. B. durch Zertifizierungs- und Beglaubigungssysteme).
- Es wurde Wert auf die Feststellung gelegt, dass die Behörden Ihre rechtliche Verantwortung für die Inspektionen beibehalten; sie können ihre Verantwortung nicht auf „dritte“ Inspektoren übertragen.
 - Es wurde festgestellt, dass mögliche Konflikte am besten von vornherein vermieden werden sollten, insbesondere in den Fällen, in denen Dritte sowohl Consulting- als auch Inspektionsdienste anbieten.
 - Auf dem Workshop wurde anerkannt, dass verschiedene Länder (und verschiedene Unternehmen) auch verschiedene Herangehensweisen haben, wenn es um die Organisation ihrer Inspektionsaktivitäten und ihr Verhältnis zu Audits geht. Zusätzlich zu den traditionelleren Inspektionen durch Dritte, wurde in einem Beispiel auch über „Eigenüberwachungen“ („user-inspectorates“) berichtet, wobei es sich um Inspektionen durch Mitarbeiter des Unternehmens handelt, die als garantiert unabhängig gelten, um die Inspektionen innerhalb dieses Unternehmens durchzuführen.

IV. Überprüfungen

22. Auf dem Workshop kam man gemeinsam zu dem Schluss, dass zusätzlich zur Überprüfung der Umsetzung der vorhandenen Sicherheitsmanagementsysteme und technischen Normen durch Audits und Inspektionen auch die Notwendigkeit zu folgenden Maßnahmen besteht:
- Regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit dieser Managementsysteme und –standards und ggf. deren Überarbeitung, um sicherzustellen, dass diese weiterhin sinnvoll sind und mit der besten Praxis übereinstimmen. Deshalb sollte das Ziel der Audits/Inspektionen in der kontinuierlichen Verbesserung der Bemühungen liegen, die vorhandenen Maßstäbe/Normen zu erreichen und die Überprüfung sollte zu der ständigen Verbesserung dieser Maßstäbe/Normen führen, sowie
 - regelmäßige Überprüfung der Audit- und Inspektionsverfahren, um zu gewährleisten, dass sie auch weiterhin angemessen sind und voll umgesetzt werden. Hierzu kann auch Benchmarking gehören.

V. Verhältnis zwischen Audits und Inspektionen (und zwischen Industrie und Behörden)

23. Es wurde vereinbart, dass die Regierungsinspektoren und die betroffenen Unternehmen zusammenarbeiten und sich bei der Planung und Durchführung von Audits und Inspektionen zur engen Zusammenarbeit verpflichtet fühlen sollten.
- In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass ein gutes Verständnis der Vorschriften eine notwendige Grundlage für die Zusammenarbeit und das Vertrauensverhältnis zwischen der Industrie und den Behörden ist. Die Vorschriften stellen den Hebel dar, den die Behörden brauchen, um die Interessen der Öffentlichkeit und der Arbeitnehmer zu schützen.
24. Die Teilnehmer des Workshops anerkannten den Wert von Zusammenarbeit und Koordination zwischen Behörden und Industrie. Zwar waren sie sicher, dass die Zusammenarbeit auch zu Schwierigkeiten führen könnte, dennoch war man der Überzeugung, dass die folgenden Vorteile diese Schwierigkeiten überwiegen:
- Verbesserung der Effizienz der Inspektionen und dabei beste Ausnutzung der beschränkten Ressourcen (einschließlich Personalressourcen);
 - Bereitstellung einer Grundlage für die Behörden und zwar durch Informationen die an die Behörden übermittelten werden, mit dem Ziel die Häufigkeit der Inspektionen zu verringern oder die Form der Durchführung von Inspektionen zu ändern.;
 - Verbesserung der Möglichkeiten der beiden Seiten, voneinander zu lernen, mit dem Ergebnis, dass sie ihren Aufgaben und Verantwortlichkeiten besser gerecht werden (z.B. kann der Auditprozess auf der Basis des Rates der Inspektionsbehörden verbessert werden); und

- Verbesserung des Vertrauensverhältnisses und der Beteiligung bei den Betroffenen (einschließlich Mitarbeitern und Öffentlichkeit).
25. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Industrie kann verschiedene Formen annehmen. Hierzu kann auch eine verbesserte Koordination der Aktivitäten zählen, sowie die Kommunikation hinsichtlich Gebieten von gemeinsamem Interesse oder die Offenheit bei der Diskussion von Auditergebnissen, zukünftigen Inspektionsplänen und Zeitrahmen. Des Weiteren kann Zusammenarbeit auch dazu führen, dass Behörden auf die Ergebnisse von Unternehmensaudits oder Audits von Seiten Dritter zurückgreifen können.
- Auf dem Workshop wurde vereinbart, dass die Zusammenarbeit nicht so weit ausgedehnt werden sollte, dass Audits und Inspektionen kombiniert oder integriert werden, da dies zu einem möglichen Verlust an Objektivität führen könnte.
26. Wenn sich Behörden zur Zusammenarbeit mit Unternehmen entschließen, sollten sie gewährleisten, dass diese Zusammenarbeit nicht ihre Fähigkeit zur Durchsetzung rechtlicher Bestimmungen beeinflusst und auch nicht ihre Unabhängigkeit in irgendeiner Form verringert.
27. Die Teilnehmer des Workshops erkannten die Vorteile, die einem Unternehmen als Folge seiner Bereitschaft, mit den Behörden im Bereich von Audits und Inspektionen zusammenzuarbeiten, an. Wenn eine solche Zusammenarbeit erfolgreich sein soll, muss der Betreiber kompetent sein und bereit sein, die Sicherheitsfragen auf ernsthafte Weise anzugehen.
- Es wurde festgestellt, dass Unternehmen, die die Vorteile einer solchen Zusammenarbeit genießen möchten, bereit sein sollten, den Behörden die Ergebnisse der Audits mitzuteilen. In diesem Zusammenhang wurde die Frage gestellt, ob Unternehmen bereit sein sollten, die in den Audits festgestellten Probleme mitzuteilen. Man kam zu dem Schluss, dass eine solche Mitteilung ein Anzeichen dafür sei, dass die Audits als ernsthafte und gut funktionierende Anstrengungen zu betrachten sind.
 - Freiwillige Initiativen können eine wichtige Rolle spielen, insbesondere in den Fällen, in denen die Inspektionsbehörde erst im Aufbau begriffen ist.
28. Es wurde festgestellt, dass die Chemische Industrie verstärkt die Integration von Sicherheits-, Gesundheits- und Umweltaspekten betreibt, um diese auf effizientere und effektivere Art und Weise anzupacken. Aus diesem Grunde wurde vorgeschlagen, dass auch die Behörden entsprechende Anstrengungen unternehmen sollten und die Koordination in verschiedenen Aspekten des Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltbereichs verbessern sollten, wenn dies mit deutlichen Vorteilen verbunden wäre.²

(vgl. auch Kapitel VI. „Zusammenarbeit zwischen den Inspektionsbehörden)

² Das OECD-Sekretariat kündigte an, dass ein weiterer Workshop zu Fragen der Integration von Sicherheits-, Gesundheits-, Umwelt- und Qualitätsfragen organisiert werden wird. Vorgesehen ist der Zeitraum vom 26. – 29. Juni 2001 in Seoul, Korea.

VI. Zusammenarbeit zwischen den Inspektionsbehörden (innerhalb eines Landes)

29. Verhütung, Vermeidung und Bekämpfung von Unfällen mit Chemikalien führen zwangsläufig zu einer Beteiligung verschiedener Behörden (z.B. derjenigen, die für Gesundheits-, Sicherheits-, Umwelt- und Zivilschutzfragen etc. zuständig sind) auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene.
- Die Teilnehmer des Workshops stellten fest, wie bedeutend die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Behörden ist, um die Effizienz zu maximieren und unnötige Doppelarbeiten (insbesondere bei begrenzten Ressourcen) auf ein Mindestmaß zurückzuführen und um auf die möglichst effektivste Art und Weise zur Gefahrenbeseitigung beizutragen.
 - Eine solche Zusammenarbeit hat eine Vielzahl von Vorteilen, z.B.: Die Möglichkeit voneinander zu lernen, Ressourcen, Erfahrung und Instrumente zu teilen, einen Nutzen aus der Betrachtung aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu ziehen, die Wahrscheinlichkeit, dass verschiedene Behörden zu gegensätzlichen Ratschlägen oder Schlussfolgerungen kommen, zu minimieren, die Verbesserung von Vorschriften/Standards zu erleichtern, Hilfe bei der Konfliktlösung (z.B. bei der Konfliktsituation Sicherheit/Umwelt) zu leisten und das Verständnis und das Vertrauensverhältnis zwischen den Behörden zu verbessern. Auf diese Art und Weise könnte die Zusammenarbeit zu einer besseren Übereinstimmung in den Ansätzen und Ergebnissen der verschiedenen Inspektionsteams innerhalb eines Landes führen.
 - Als Ergebnis ist festzustellen, dass es in einigen Fällen einen politisch motivierten Anreiz ebenso wie ein Selbstinteresse an weiterer Zusammenarbeit gibt.
 - Auch die Industrie profitiert von solcher Zusammenarbeit. Zum Beispiel könnte die Zusammenarbeit in gezielteren Inspektionen, der Vermeidung von Doppelarbeiten und einer besseren Übereinstimmung in den Ansätzen, die von den verschiedenen betroffenen Behörden verfolgt werden, führen. Dies wiederum würde zu weniger Unterbrechungen in den Unternehmensabläufen führen und dazu beitragen, dass die Mitarbeiter effektiver an den Inspektionen teilnehmen können.
30. Es bestand Übereinstimmung darin, dass eine effektive Koordination der Inspektionen durch verschiedene betroffene Behörden harter Arbeit bedarf, um gegenseitiges Verständnis der verschiedenen Kulturen, Rechtsgrundlagen und Strukturen der einzelnen Behörden zu erzielen.
- Es wurde festgestellt, dass die Behörden je nach Bedarf während der verschiedenen Phasen des Inspektionsprozesses versuchen sollten, sich zu koordinieren (z.B. bei der Vorbereitung, bei den Vor-Ort-Inspektionen, beim Bericht und den Nachfolgemaßnahmen).
31. Als Teil der notwendigen Schritte für eine effektive Koordination sollten die Behörden folgendes durchführen:
- Eine klare Aufteilung der Aufgaben zusammen mit der Festlegung der Funktionen und Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Aspekte der Inspektionen;

- gegenseitiges Verständnis der Behörden untereinander für alle diesbezüglichen Aspekte im Zusammenhang mit der Kultur, in der die Behörden eingebettet sind; hierzu gehören die rechtlichen Instrumentarien, die politischen Entscheidungen und die Verfahren;
 - Koordination von Ausbildungsmaßnahmen;
 - klare Kommunikationswege und
 - ein festgelegter Mechanismus für Konfliktlösungen.
32. Es bestand Übereinstimmung darin, dass eine koordinierte Inspektion nicht unbedingt heißt, dass die Inspektion voll und ganz integriert ist. Vielmehr sollte das Ziel darin liegen, Doppelarbeiten zu vermeiden und die Belastung durch die Inspektionen, in den Bereichen, in denen es ein gemeinsames Interesse gibt, zu teilen.
- Hierbei wurde anerkannt, dass sich bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit den Inspektionen besser für eine Zusammenarbeit eignen als andere. Dies hängt weitgehend von der Art der betreffenden gesetzlichen Vorschriften und der Kultur der unterschiedlichen Inspektionsbehörden ab. So wurde z.B. festgestellt, dass es in der Regel weitaus schwieriger sein dürfte, unplanmäßige Inspektionen zu koordinieren als planmäßige.
 - Auch wenn es schwierig sein sollte, sollten dennoch Bemühungen um eine Zusammenarbeit unternommen werden, wenn es um die Durchsetzung geht, um so genaue und angemessene Umsetzungsmaßnahmen sicherzustellen.
33. Angesprochen wurde die Zuweisung von Verantwortlichkeiten für Inspektionen innerhalb eines Landes und insbesondere für die Fälle, in denen örtliche Behörden für Inspektionen zuständig sind, die auf Grundlage nationaler Gesetzgebung erfolgen. In einigen Fällen sind Inspektionsbehörden vor Ort mit der Durchführung von Inspektionen betraut, ohne dass sie über angemessene Strukturen und/oder die notwendigen Ressourcen verfügen. Des Weiteren ist hier unter Umständen eine unzureichende Koordination zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden zu verzeichnen.

VII. Besondere Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen sowie gefährliche Anlagen, die nicht zur Chemieindustrie zählen

34. Die Teilnehmer des Workshops erkannten an, dass größere Unternehmen innerhalb der Chemischen Industrie mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit über gut entwickelte Sicherheitsmanagementsysteme verfügen, die es ihnen gestatten, von der Zusammenarbeit mit den Behörden zu profitieren. Es wurde die Vermutung geäußert, dass kleinere Unternehmen, oder Unternehmen, die nicht zur Chemischen Industrie gehören, mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit über solche Sicherheitsmanagementsysteme verfügen und auch im allgemeinen weniger Personal und Ressourcen für diese Sicherheitsfragen abstellen können (und aus diesem Grunde auch nicht auf Mehrfachinspektionen eingehen können). Tatsächlich ist ihnen unter Umständen gar nicht bewusst, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Vorschriften einzuhalten und den Betrieb entsprechend den geltenden Sicherheitszielen durchzuführen. In der Folge haben viele Länder beträchtliche Bemühungen unternommen, um für die kleinen und mittleren Unternehmen und den Unternehmen außerhalb der Chemieindustrie zielgerichtete Unterstützung zu leisten, z. B.:

- Industrieverbände und Chemikalienlieferanten bemühen sich, kleine und mittlere Unternehmen und andere Betriebe im Einklang mit den Grundsätzen des Produkt-Stewardships bei Bedarf zu unterstützen;
- Industrieverbände haben Leitlinien für Sicherheitsmanagementsysteme für kleine und mittlere Unternehmen entwickelt und
- eine Behörde hat einen Beratungsservice speziell für kleine und mittlere Unternehmen eingerichtet – unabhängig von ihren Umsetzungsbemühungen – unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen, die diesen Dienst in Anspruch nehmen, die von den Sachverständigen festgestellten Probleme angehen müssen.

VIII. Verbesserung des Vertrauensverhältnisses

35. Auf dem Workshop wurde darüber diskutiert, welchen Wert die Verbesserung der Transparenz in der Durchführung von Inspektionen und Audits hat. Dabei ging es auch darum, die entsprechenden politischen Entscheidungen, Programme und Ergebnisse zur Verfügung zu stellen und Vertrauen zwischen den Betroffenen (Behörden, Industrie, Mitarbeiter, die Öffentlichkeit u.a.) aufzubauen und aufrecht zu erhalten.
- Auf dem Workshop wurde festgestellt, dass nach den vorliegenden Erkenntnissen, ein verbessertes öffentliches Bewusstsein für die Risiken indirekt zur verbesserten Sicherheit führt.
 - Es wurde auch anerkannt, dass die Öffentlichkeit darin unterstützt werden muss, die Art des „Risikos“ und die durch die gefährlichen Anlagen verursachten Risiken besser zu verstehen.
36. Einigkeit bestand darin, dass sowohl die Industrie als auch die Behörden eine gemeinsame Anstrengung unternehmen sollten, um der Öffentlichkeit relevante Informationen in einer Form zur Verfügung zu stellen, die einfach zu verstehen ist. Außerdem sollten sie versuchen, Möglichkeiten für einen Dialog zwischen den Betroffenen zu schaffen (Industrie, Behörden, Mitarbeiter und die Öffentlichkeit).
- Die Teilnehmer beschrieben verschiedene Maßnahmen, um die Transparenz zu verbessern. So nutzen viele Behörden das Internet, um die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten. In diesem Zusammenhang können Behörden Kopien ihrer Inspektionsprogramme sowie Inspektionsberichte (mit geeigneten Sicherheitsvorkehrungen für die Gewährleistung von Betriebsgeheimnissen) veröffentlichen.
 - Des Weiteren machen viele Unternehmen der Öffentlichkeit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Responsible Care (verantwortungsvolle Vorsicht), immer mehr an umwelt-, gesundheits- und sicherheitsrelevanten Informationen zugänglich, z.B. durch Veröffentlichungen in jährlichen Umwelt- und Sicherheitsberichten und durch Informationen über ihr Web-Sites.

IX. Internationale Zusammenarbeit

37. Die Teilnehmer erkannten an, wie wichtig es ist, sowohl innerhalb einzelner Länder als auch auf internationaler Ebene Informationen über die für Audits und Inspektionen

angewandten Methoden und Instrumente gemeinsam zu nutzen. Dabei wurde vorgeschlagen, dass solche Schritte dauerhaft gefördert werden sollten und Mechanismen entwickelt werden sollten, die hierfür verwendet werden könnten.

38. Des Weiteren wurde vorgeschlagen, dass außerdem Bemühungen erfolgen sollten, um Erfahrungen mit anderen Ländern auf internationaler Grundlage (nicht nur zwischen OECD-Mitgliedsstaaten) auszutauschen. Insbesondere wurde hier festgestellt, dass einige Länder mit Wirtschaften im Übergang sowie Entwicklungsländer dabei sind, Inspektionssysteme einzurichten sowie entsprechende institutionelle Strukturen und Verfahren und dabei sehr stark von Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit profitieren könnten.

X. Möglichkeiten für zukünftige Arbeiten

39. Auf dem Workshop wurden anerkannt, dass weitere Bemühungen erfolgen sollten, um kleine und mittlere Unternehmen sowie Unternehmen außerhalb der Chemieindustrie dabei zu unterstützen, entsprechende Sicherheitsmanagementsysteme zu entwickeln und umzusetzen.
- Die Industrie und die Behörden sollten sich darum bemühen, kleine und mittlere Unternehmen sowie Unternehmen außerhalb der Chemieindustrie darin zu unterstützen, Risiken im Zusammenhang mit der Verhütung, Vermeidung und Bekämpfung von Unfällen mit Chemikalien anzugehen. Während die Behörden sich mit den Aspekten befassen können, die während der einzelnen Inspektionen zu Tage treten, sind geeignete Ansätze für die kleinen und mittleren Unternehmen und den Unternehmen außerhalb der Chemieindustrie notwendig, damit diese die von ihnen ausgehenden Gefahren erkennen und geeignete Sicherheitsmanagementsysteme ergreifen können.
 - Des Weiteren bedarf es verstärkter Initiative seitens der kleinen und mittleren Unternehmen, um Hilfe anzufordern und in verfügbaren Programmen mitzuwirken.
40. Auf dem Workshop wurde der Wert verstärkter Harmonisierung in den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen diskutiert und auf einen übereinstimmenden Ansatz bei den Inspektionen – sowohl innerhalb der einzelnen Länder als auch zwischen den verschiedenen Ländern – eingegangen. Ansätze, die besser aufeinander abgestimmt wären, hätten den Vorteil, dass Unternehmen und Behörden voneinander lernen können.
- Es wurde anerkannt, dass die Herangehensweise in Bezug auf gesetzliche Bestimmungen und Inspektionen zumindest kurzfristig aufgrund der Unterschiede in der Kultur und den Rechtssystemen sowie aufgrund unterschiedlicher regionaler Faktoren, wie die Bevölkerungsdichte, nicht komplett vereinheitlicht werden können.
41. Es wurde in diesem Zusammenhang das Mutual Joint Visit Programme (Gegenseitiges und gemeinsames Besuchsprogramm) für Inspektionen innerhalb der EU-Länder erwähnt und dabei wurde vorgeschlagen, dieses Programm fortzuführen und in Zukunft auch auf Nicht-EU-Länder auszudehnen.

- Es sollten weitere Bemühungen erfolgen, um den Austausch von Erfahrungen unter den Inspektoren, z.B. durch die Einrichtung internationaler Netzwerke für Inspektoren für verschiedene Aspekte der Chemikaliensicherheit zu verbessern.
42. Es sollte versucht werden, mehr Erfolgsindikatoren zu verwenden. Dies wäre eine Möglichkeit, die Sicherheit zu bemessen und festzustellen, ob ergriffene Maßnahmen tatsächlich zu verringerten Risiken führen. Des Weiteren könnten solche Indikatoren dazu beitragen, Audits und Inspektionen auf die Gebiete mit höchster Priorität auszurichten.
- Es wurde anerkannt, dass die Entwicklung und Anwendung solcher Indikatoren schwierig ist.
 - Es wurde festgestellt, dass die OECD im Begriff ist, Leitlinien für die Entwicklung und Anwendung von sicherheitsrelevanten Erfolgsindikatoren für Behörden, die Industrie und die Gemeinden zu entwickeln. Diese Leitlinien sollten 2002 veröffentlicht werden.
 - Es ist noch weitere Arbeit notwendig, um das Verhältnis zwischen den Sicherheitsmanagementsystemen und den Sicherheitserfolgsindikatoren und der tatsächlichen Verbesserung in der Sicherheit besser zu verstehen.
43. Die OECD sollte die Möglichkeit eines weiteren Engagements prüfen (z.B. in der Form eines internationalen Workshops mit Teilnahme von Ländern mit Wirtschaften im Übergang und Entwicklungsländern), durch die die im Zusammenhang mit dem Chemikalienunfallprogramm gemachten Erfahrungen anderen zugänglich gemacht werden können und die Umsetzung internationaler Vereinbarungen und Programme erleichtert werden.