

GDA-Dachevaluation

Endbericht

KURZFASSUNG

Stand 19.12.2018

Helmut Hägele

Mitarbeit: Dietrich Engels, Michael Fertig (†)

Inhaltsverzeichnis

1. Gegenstand, Aufgaben und Durchführung der Dachevaluation	1
2. Vorbereitung der zweiten GDA-Periode	2
3. Ergebnisse auf der Zielebene 1: Arbeitsschutzziele	3
3.1 Ziele der Arbeitsprogramme und zentrale Untersuchungsergebnisse	3
3.2 Zielebene 1: Zielerreichung, Folgerungen und Bewertung	9
4. Ergebnisse auf der Zielebene 2: Wirksamkeit und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes	12
4.1 Zielstellungen und Instrumente sowie zentrale Befunde	12
4.2 Zielebene 2: Zielerreichung, Folgerungen und Bewertung	16
5. Ergebnisse auf Zielebene 3: Kooperation der Träger untereinander und mit Dritten	18
5.1 Zielstellung und wichtige Befunde	18
5.2 Zielebene 3: Zielerreichung, Folgerungen und Bewertung	21
6. Bewertungen und Folgerungen für das Strategieprogramm	22
6.1 Bewertung der Konsistenz der GDA als Strategieprogramm	22
6.2 Einschränkungen und Defizite bei Governance und Gesamtsteuerung	23
6.3 Folgerungen für die Weiterentwicklung der Gesamtprogrammsteuerung	23
7. Handlungsempfehlungen	24
7.1 Klärung von Grundlagen	24
7.2 Weiterentwicklung der Gesamtprogrammstrategie	25
7.3 Einführung von Qualitätsstandards in der Umsetzung	25
7.4 Dienstübergreifende Steuerung des Gesamtprogramms	26
7.5 Organisation und Ausgestaltung einer übergreifenden Steuerung	26
Anlage: SWOT zur GDA als Strategieprogramm in der Übersicht	28
Abkürzungsverzeichnis	29

1. Gegenstand, Aufgaben und Durchführung der Dachevaluation

Mit der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) wurde eine auf Dauer angelegte konzertierte Aktion von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern (UVT) zur Stärkung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit geschaffen und im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) sowie im Siebten Sozialgesetzbuch (SGB VII) verankert. Kernelemente der Strategie, welche durch eine Evaluierung der Ziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme ergänzt wird, sind:

- Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele durch die Träger (Bund, Länder, UVT) zusammen mit den Sozialpartnern.
- Ableitung vorrangiger Handlungsfelder für Arbeitsprogramme und deren Umsetzung nach einheitlichen Grundsätzen.
- Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der Aufsichtsbehörden bei der Beratung und Überwachung der Betriebe nach zwischen den Trägern vereinbarten einheitlichen Grundsätzen, die in den GDA-Leitlinien festgehalten sind.
- Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerks, um dessen Komplexität zu reduzieren und die Vorschriften von Staat und UVT besser aufeinander abzustimmen.

Im Mittelpunkt der Dachevaluation stehen periodenübergreifend die Fragen nach der Wirksamkeit und Effizienz der GDA. Auf Basis der Erfahrungen mit der ersten Strategieperiode wurden die früher fünf Zielebenen der Evaluation zu drei Ebenen zusammengefasst, welche die Grundlage der Evaluation bilden:

1. Arbeitsschutzziele der zweiten GDA-Periode, für die je ein Arbeitsprogramm aufgesetzt wurde, mit (a) Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (Arbeitsprogramm ORGA), (b) Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich (Arbeitsprogramm MSE) sowie (c) Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung (Arbeitsprogramm PSYCHE).
2. Wirksamkeit und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes inkl. Anforderungen an das Vorschriften- und Regelwerk.
3. Kooperation der GDA-Träger untereinander, inkl. des abgestimmten Vorgehens, und Kooperation mit Dritten.

Entsprechend der Gliederung nach den drei Zielebenen wurden im Kontext der Strategieplanung vor Vergabe des Auftrags zur Dachevaluation Evaluationsleitfragen für die drei Zielebenen formuliert, die von der Evaluierung zu beantworten sind. Den geplanten GDA-Maßnahmen wurden auf allen Zielebenen grundsätzlich Wirkungshypothesen auf Basis der Methode des Prozessorientierten Wirkungsmonitorings (PWM) zu einer schrittweisen Erreichung der Ziele zu Grunde gelegt. Insgesamt sollen Ergebnisse und Wirksamkeit der GDA auf Basis dieses Modells differenzierter analysiert werden können. Im Evaluationsansatz des ISG-Instituts wird ergänzend eine governanceanalytische Perspektive zur umfassenden Berücksichtigung aller relevanten Komponenten, die ein spezifisches Regulierungssystem ausmachen, eingeführt. Weiterhin werden im Evaluationsansatz eine Mehrebenen- und eine Multiakteursperspektive berücksichtigt, um der GDA als Strategiemodell gerecht zu werden.

Evaluationsleitfragen, Glieder der PWM-Wirkungsketten und ergänzende Fragestellungen bilden das Gerüst der Evaluation, die auf umfassende Informations- und Datenbestände zu den verschiedenen Ebenen der Evaluation zurückgreifen kann:

- repräsentative Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen aus 2011 und 2015 mit jeweils 6.500 befragten Betrieben und 5.000 befragten Beschäftigten,
- Online-Befragung des gesamten Aufsichtspersonals an der sich 1.642 von über 4.600 angefragten Personen beteiligten,
- qualitative, face-to-face oder telefonisch durchgeführte Experteninterviews (45 Interviewte) von Umsetzungsverantwortlichen und Stakeholdern,
- vier Workshops zu Beginn der Umsetzung der GDA, zur Auswertung ebenso wie zu den Ergebnissen der Betriebs- und Beschäftigtenbefragung sowie als Gesamtauswertung,
- Evaluationen der Arbeitsprogramme,
- Analyse von NAK-Beschlüssen sowie Berichten, Dokumenten und sonstigen Materialien, die bei der NAK-Geschäftsstelle auflaufen,
- Ergebnisse der parallel von der Expertengruppe Evaluation (EGE) durchgeführten Evaluation des Datenaustauschs sowie die sekundäranalytische Auswertung von weiteren Berichten, Studien, Auswertungen und Daten Dritter,
- Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtung.

2. Vorbereitung der zweiten GDA-Periode

Auf Basis der vorab von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK), dem zentralen Steuerungsgremium der GDA, verabschiedeten drei Zielvorschläge wurden zunächst Ziele und sechs (potenzielle) Handlungsfelder formuliert. Die Untersetzung der Ziele und Handlungsfelder erfolgte durch Arbeitsprogramme, für die Grobkonzepte erarbeitet wurden, welche die Handlungsfelder zusammenführten, so dass im Unterschied zur ersten Periode je Arbeitsschutzziel nur ein Arbeitsprogramm aufgesetzt wurde. Gleichzeitig wurde der Leitfaden für die Arbeitsprogramme entwickelt und von der NAK verabschiedet, der detaillierte Vorgaben für das weitere Vorgehen bei der Ausarbeitung der Feinkonzepte und Arbeitspläne der Arbeitsprogramme enthält. Des Weiteren wurden die Mengengerüste für die Kernprozesse vereinbart und Beteiligungszusagen potenzieller Kooperationspartner eingeholt.

Mit Einsetzung der Arbeitsprogrammgruppen beginnt eine nächste Phase der Umsetzung der zweiten GDA-Periode. Die Leitungen der Programmgruppen wurden mit Vertretern/innen der drei Träger (Bund, Länder, UVT) besetzt, und die einzelnen Mitglieder kamen von den Präventions- und Aufsichtsdiensten. Ebenfalls in den Arbeitsprogrammgruppen vertreten waren die Sozialpartner sowie Vertreter/innen von Kooperationspartnern wie z. B. Krankenkassen und Fachverbände.

Der weitere Prozess der Feinkonzepterarbeitung erwies sich als recht aufwändig. So musste zunächst eine Verständigung auf die Grundlagen der Arbeit in der Gruppe, wie Auslegung des Arbeitsauftrags, Bestimmung von Begrifflichkeiten, Umgang mit Mandatierungen etc. herbeigeführt werden, wobei sich die mangelnde Berücksichtigung des Zeitaufwandes bei der Planung negativ bemerkbar machte. Neben der Feinkonzepterstellung mit detaillierten Arbeitsplänen wurden in den Arbeitsprogrammgruppen diverse Unterstützungs- und Hilfsmittel für die Präventions- und Aufsichtsdienste erarbeitet.

Parallel zu diesen Aktivitäten wurden in Kooperationsvereinbarungen zwischen der NAK und den Kooperationspartnern die Beteiligung und die Beiträge der Kooperationspartner festgehalten.

Den Schlusspunkt der Vorbereitungsphase bildete die „Übergabe“ der von der NAK abgenommenen Feinkonzepte für die weitere Umsetzung in die Verantwortung der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste.

Mit Rahmenvereinbarungen verpflichteten sich staatliche Arbeitsschutzbehörden und UVT bereits in der ersten Periode auf eine arbeitsteilige und aufeinander abgestimmte Beratung und Überwachung der Betriebe. In diesen Vereinbarungen über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der UVT wurden grundlegende Festlegungen getroffen im Hinblick auf:

- die gemeinsame Umsetzung der Arbeitsprogramme und deren Evaluation,
- das arbeitsteilige und aufeinander abgestimmte Vorgehen bei Beratung und Überwachung,
- die Abstimmung von Grundsätzen und Leitlinien zur Umsetzung einer gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie,
- die Koordination und den Informationsaustausch der Überwachungs- und Beratungsaktivitäten,
- die Förderung eines Daten- und Informationsaustausches zu Betriebsbesichtigungen mit Schaffung einer gemeinsamen Daten- und Informationsbasis.

Für die GDA-Arbeitsprogramme wurden die Rahmenvereinbarungen mit gemeinsamen Umsetzungsvereinbarungen untersetzt, die das konkrete Vorgehen von Ländern und UVT bei der Arbeitsprogrammumsetzung und den jeweiligen Ressourceneinsatz festlegten. Mit den Umsetzungsvereinbarungen erhält die weitere Umsetzung eine verbindliche Grundlage.

- Das durch den Leitfaden für die Arbeitsprogramme vorgegebene Verfahren hat den Zeitbedarf für die Arbeitsschritte aufgrund der Vorlage- und Genehmigungspflichten in die Länge gezogen.
- Die intensive Vorbereitung ist mit einem hohen Aufwand bei Abstimmung, Koordinierung, Zielfindung, Begriffsverständigung etc. verbunden sowohl bei der Grob- und insbesondere später bei der Feinkonzepterarbeitung.
- Verzögerungen führten zu unterschiedlichen Startdaten bei Umsetzung der Arbeitsprogramme.

Insgesamt ist die Vorbereitungsphase von einem hohen Aufwand und auch einem durchgehend hohen Engagement der Arbeitsprogrammgruppen für den Input der weiteren operativen Umsetzung gekennzeichnet. Allerdings zeigen sich aus governanceanalytischer Perspektive Schnittstellen und Brüche für die weitere Implementation auf. So stellt die „Übergabe“ der weiteren Programmumsetzung in die Verantwortung der einzelnen Dienste eine Bruchstelle dar, da die weitere Umsetzung in der Verantwortung der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste lag und die Arbeitsprogrammleitungen nur noch sehr bedingt Einfluss nehmen konnten.

3. Ergebnisse auf der Zielebene 1: Arbeitsschutzziele

3.1 Ziele der Arbeitsprogramme und zentrale Untersuchungsergebnisse

Zielstellungen der Arbeitsprogramme

Auf Basis der von der NAK verabschiedeten Grobkonzepte wurden in den Arbeitsprogrammgruppen die Feinkonzepte erarbeitet und die Zielsetzungen spezifiziert. Bei der weiteren Umsetzung ist zwischen Kern- und Begleitprozessen zu differenzieren. Kernprozesse sind bundesweite, nach gemeinsamen Grundsätzen durchgeführte

Beratungs- und Überwachungsaktionen der Aufsichts- und Präventionsdienste in einer festgelegten Anzahl von Betrieben. Die Begleitprozesse werden von den GDA-Trägern sowie von Kooperationspartnern durchgeführt und können innerhalb und außerhalb der Betriebe stattfinden.

Die Maßnahmen von ORGA zielten auf die Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes in den beiden Handlungsfeldern (1) Sicherheit und Gesundheitsschutz in betriebliche Prozesse und Entscheidungsbereiche zu integrieren und (2) Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung zu verbessern. Dabei wurde vorrangiger Handlungsbedarf bei kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) gesehen.

Zentrale Zielstellung des Programms war, die Zahl der Betriebe zu vergrößern, die über eine effektive Arbeitsschutzorganisation und eine qualitativ hochwertige und aktuelle Gefährdungsbeurteilung verfügen sowie ein auf der Basis des „Nationalen Leitfadens für Arbeitsschutzmanagementsysteme“ anerkanntes betriebliches AMS eingeführt haben. Herzstück ist ein Unternehmens-Check zur Selbstbewertung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes – „ORGA-Check“, über den Betriebe eine Selbsteinschätzung vornehmen können und der auch die Grundlage für Beratung und Überwachung seitens der Präventions- und Aufsichtsdienste bildet. Die weitere Verbreitung dieses Instruments war Hauptaufgabe der Begleitprozesse.

Das Arbeitsprogramm MSE hatte sich zum Ziel gesetzt, zum einen die Präventionskultur in den Unternehmen und Betrieben weiterzuentwickeln und dabei auch die Führungskräfte zu sensibilisieren und zum anderen die Gesundheitskompetenz der Beschäftigten und Versicherten im Zusammenhang mit der Prävention von Muskel-Skelett-Belastungen und -Erkrankungen zu fördern. Zu den Teilzielen gehörten:

- Erhöhung der Anzahl und Qualität der Gefährdungsbeurteilungen.
- Erhöhung der Anzahl der Betriebe mit ergonomisch optimierten Arbeitsplätzen, -stätten und -abläufen.
- Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Führungskompetenz.
- Erhöhung der Anzahl entsprechender arbeitsmedizinischer Vorsorgen.
- Erhöhung der Anzahl der Betriebe mit einem Gesundheitsmanagement.

Als Zielgruppen wurden bestimmt: (1) Unternehmer/innen und Führungskräfte, Arbeitsschutzverantwortliche, betriebliche Interessenvertretungen, weitere Berater/innen sowie Multiplikatoren/innen, vornehmlich aus KMU, (2) Beschäftigte und Versicherte sowie (3) Forschung im Bereich der Arbeitswissenschaft und -medizin.

Zu Beginn des Arbeitsprogramms PSYCHE stand die Diagnose, dass es weder auf betrieblicher Seite noch bei den überbetrieblichen Arbeitsschutzinstitutionen ein klares Verständnis der Inhalte und Prozesse zu psychischen Belastungen und Gefährdungen gab. Es mangelte an Erfahrung in der Beurteilung von Gefährdungen durch psychische Belastung, der Umsetzung förderlicher Maßnahmen oder der für die Überwachung und Beratung notwendigen Gestaltungsanforderungen. Auch waren sowohl das Aufsichtspersonal des überbetrieblichen Arbeitsschutzes als auch die betrieblichen Akteure zum Umgang mit dem Gefährdungsfaktor psychische Belastung nur unzureichend qualifiziert. Als Ziele des Arbeitsprogramms PSYCHE wurden vor diesem Hintergrund festgelegt:

- Entwicklung praxisgerechter Unterstützungsangebote für Betriebe und Beschäftigte zur menschengerechten Arbeitsgestaltung,

- Verbreitung guter Praxisbeispiele,
- Erstellung von Fachinformationen und Schulungsangeboten für Führungskräfte, Beschäftigte und Betriebsärzte sowie Fachkräfte für Arbeitssicherheit,
- Qualifizierung des Aufsichtspersonals,
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Unterstützung / Förderung der Einbeziehung der psychischen Belastung in die betriebliche Gefährdungsbeurteilung,

Tätigkeit der Arbeitsprogrammgruppen

Hinsichtlich der Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen ist festzuhalten, dass zunächst eine relativ zeitaufwändige Basisverständigung herbeizuführen war. Es bedurfte hinreichender personeller Ressourcen für die Umsetzung der Arbeitsprogramme, insb. für die Erarbeitung der arbeitsprogrammspezifischen Frage- und Dokumentationsbögen, die Leitung der Gruppe sowie für Evaluation und Öffentlichkeitsarbeit. Die Erfassung, Weiterleitung, Bearbeitung und Auswertung von Daten stellte durchweg ein Problem dar. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die organisatorischen Strukturen der Arbeitsprogramme ungeachtet einzelner Verbesserungsnotwendigkeiten im Grundsatz bewährt haben.

Umsetzung durch die Präventions- und Aufsichtsdienste

Mit der Übergabe der Verantwortung der operativen Umsetzung in den Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste waren es im Wesentlichen die Informations- und Schulungsveranstaltungen der Arbeitsprogramme, die Erfahrungsaustausche zu den Arbeitsprogrammen, die Vernetzung mit den relevanten Vertretern/innen aus den Diensten sowie die Kommunikation mit den Koordinatoren/innen in den einzelnen Diensten, die die Kooperation zwischen Arbeitsprogrammgruppe und den Diensten bestimmten. Inhaltliche und organisatorische Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den Arbeitsprogrammen wurden nur punktuell wahrgenommen.

Insgesamt gesehen war die Ressourcenbereitstellung für die Kernprozesse für die Präventions- und Aufsichtsdienste nach den Interviewergebnissen nicht das große Problem, auch wenn einige Dienste damit Schwierigkeiten hatten. Als deutlich problematischer für Planung und Organisation stellten sich inhaltliche Anforderungen sowie verspätetes Anlaufen der einzelnen Arbeitsprogramme dar. Ein weiteres Problemfeld stellte bis zum Periodenende die Datenerfassung und -weiterleitung dar.

Eine bedeutende Veränderung für die Präventions- und Aufsichtsdienste war die Einführung einer zweiten Beratungsebene zum Thema „Psyche“. Seit Beginn der zweiten GDA-Periode wurde bei den meisten UVT und Ländern eine zweite Beratungsebene mit Experten/innen zum Thema psychische Belastung eingerichtet, die sich nach Angaben des Arbeitsprogramms zwischenzeitlich bewährt hat.

Reichweite der Arbeitsprogramme

Nach den Angaben in den Abschlussberichten der Arbeitsprogramme wurden folgende Mengengerüste an Betriebsbesichtigungen, bei denen der jeweilige Fragebogen des Arbeitsprogramms zum Einsatz kam, realisiert:¹

¹ Im Kernprozess wurden mehr Betriebe erreicht, als die Zahlen ausweisen, weil z. B. nicht zu jeder Besichtigung ein Datensatz vorliegt oder die Daten trafen nach der Laufzeit des Kernprozesses ein.

- In ORGA standen schließlich 25.053 Datensätze zu Besichtigungen zur Verfügung, womit die Zielgröße mit 134% deutlich übertroffen wurde. Der Zweitbesichtigungsanteil lag bei 13%.
- Bei MSE waren Ende Februar 2018 insgesamt 13.609 Besichtigungen erfasst, was einer Zielerreichung von 89% entspricht. Der Anteil der Zweitbesichtigungen betrug 10%, womit die Zielgröße exakt erreicht wurde.
- Im Rahmen von PSYCHE wurden 12.975 Betriebe aufgesucht. Davon waren 1.184 Zweitrevisionen, das entspricht 9%. Somit wurde die Gesamtzahl der Betriebsbesuche um 8% übertroffen, die angestrebte Quote der Zweitbesichtigungen von 10% bis 15% jedoch nicht ganz erreicht.

Weiterhin ist festzuhalten:

- Die im Rahmen der Kernprozesse dokumentierten 52.269 Betriebsbesichtigungen verteilen sich auf die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder mit 63% und die UVT mit 37%. Die realisierte Verteilung der Besichtigungen kommt der vorab von den Trägern vereinbarten Drittel-Regelung damit sehr nahe.
- Die Verteilung der Besichtigungen nach Größenklassen, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, zeigt, dass mehr als die Hälfte der Besichtigungen (55%) auf kleine Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten und ein Drittel (34%) auf mittlere Betriebe mit 50 bis unter 250 Beschäftigten entfiel. Mit einem Anteil von 89% wurden kleine und mittlere Betriebe, die generell im Fokus der Arbeitsschutzziele standen, besichtigt.

Schlüsselinstrument im Arbeitsschutz: die Gefährdungsbeurteilung

Der Gefährdungsbeurteilung kommt in allen drei Arbeitsprogrammen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Nach den Daten der Arbeitsprogramme haben zwei Drittel der besichtigten Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt. Dieser Wert liegt über den Angaben aus der repräsentativen Betriebsbefragung von 2015, bei der eine Quote von 54% ermittelt wurde. Da Vorgehensweisen der Betriebsauswahl nicht bekannt sind, kann dieser Unterschied nicht erklärt werden.

Die Unterscheidung nach Wirtschaftszweigen zeigt hierbei, dass in der öffentlichen Verwaltung mit 84% am häufigsten Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden, gefolgt von den Produktionsgütern (77%) und den Investitions- und Gebrauchsgütern (75%). Die Schlusslichter bilden die überwiegend für Unternehmen erbrachten Dienstleistungen (40%) und die Kommunikations-, Finanz- und sonstigen Dienstleistungen (38%). Die Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung korreliert signifikant positiv, wenn die GDA bekannt ist² und der Betrieb in der jüngeren Vergangenheit von der Aufsicht besucht wurde, ein Betriebs- bzw. Personalrat existiert oder Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen bestehen. Ein signifikant negativer Zusammenhang ist für kleine Betriebe festzustellen.

Der Vergleich der Betriebsbefragungen von 2011 und 2015 zeigt, dass der Anteil der eine Gefährdungsbeurteilung durchführenden Betriebe um lediglich einen Prozentpunkt zugenommen hat. Zudem werden nur von wenigen Betrieben alle Schritte einer Gefährdungsbeurteilung abgearbeitet. In 2011 haben 51% der Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, aber nur ein Teil hat alle Schritte durchlaufen.

² Wobei wie bei allen Regressionsanalysen keine Kausalrichtung erkennbar ist, d. h. es ist nicht geklärt, ob die Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, weil die GDA bekannt ist oder umgekehrt.

Der Anteil der Betriebe mit allen Prozessschritten ist von 16% in 2011 auf 13% in 2015 zurückgegangen.

Über eine Indexbildung wurde ermittelt, welche Betriebe über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung mit allen wesentlichen Prozessschritten verfügen. Eine vollständige Gefährdungsbeurteilung weist folgende signifikante Zusammenhänge auf:

- Positiv mit der Bekanntheit der GDA, nicht aber mit einem Aufsichtsbesuch.
- Positiv, wenn die wirtschaftliche Lage als gut bezeichnet wird
- Positiv, wenn im Betrieb psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck vorliegen.
- Negativ mit der Beschäftigtenzahl, d. h. je kleiner der Betrieb, desto geringer die Wahrscheinlichkeit einer angemessenen Gefährdungsbeurteilung.

Für den Anteil der Gefährdungsbeurteilungen, die psychische Belastungen enthalten, ergaben die repräsentativen Betriebsbefragungen, dass 44% der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, psychische Belastungen berücksichtigen. Die Berücksichtigung dieser Belastungsart korreliert u. a. signifikant:

- positiv wenn die „GDA bekannt“ ist, nicht aber für einen Aufsichtsbesuch.
- negativ bei Kleinstbetrieben und wenn im Betrieb „Belastungen durch Arbeitsumgebung“ auftreten.

Bei dem Teilziel der traumatischen Ereignisse bei PSYCHE sollte der spezifische Erhebungsbogen in den Fällen eingesetzt werden, in denen bei der Besichtigung ein Risiko kritischer bzw. traumatischer Ereignisse angenommen wurde, was in 60% der Betriebe der Fall war. Davon berücksichtigten 23% traumatische Ereignisse bei der Gefährdungsbeurteilung. Der spezifische Erhebungsbogen zu Arbeitszeitfragen als weiteres Teilziel sollte in Betrieben zum Einsatz kommen, in denen die Arbeitszeit vom Aufsichtspersonal als potenzieller Gefährdungsfaktor angesehen wurde, was in rd. 60% der besichtigten Betriebe der Fall war. In 58% der besichtigten Betriebe wurde die Arbeitszeit bei der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt.

Bei den in den drei Arbeitsprogrammen durchgeführten Zweitbesuchen wurde festgestellt, dass der Gesamtstatus der Gefährdungsbeurteilung sich bei gut der Hälfte der wiederholt aufgesuchten Betriebe verbessert hat. Allerdings steht diesen Betrieben eine nicht unerhebliche Zahl an Betrieben gegenüber, die bei der Zweitprüfung nur eine teilweise oder gar keine relevante Verbesserung vorweisen konnten. Auch kann durch weitere Besuche kaum noch eine weitere Verbesserung erreicht werden.

Der Nutzen von Gefährdungsbeurteilungen wird von der Mehrzahl der befragten Betriebe positiv bewertet, hat sich aber im Vergleich mit der 2011er Betriebsbefragung etwas eingetrübt. Haben in 2011 noch über zwei Drittel der Betriebe der Gefährdungsbeurteilung einen „sehr hohen“ oder „eher hohen Nutzen“ zugesprochen, waren dies 2015 rd. sechs Prozentpunkte weniger.

Sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung sowie arbeitsmedizinische Vorsorge

In den Arbeitsprogrammen wurde für knapp 26.000 Betriebsbesuche und damit für etwa die Hälfte der Besichtigungen die sicherheitstechnische Betreuungssituation erfasst. Demnach werden 13% nicht sicherheitstechnisch betreut. Nach der Be-

triebsbefragung werden 52% nicht betreut.³ Bei der betriebsärztlichen Betreuung liegen Angaben aus rd. 15.000 Besichtigungen der Arbeitsprogramme vor. Der Anteil ohne Betreuung liegt bei 28%, was unter dem Wert aus der Betriebsbefragung von 2015 mit 64% liegt.⁴

Die Betreuungssituation hat sich nach den Angaben in den repräsentativen Betriebsbefragungen 2011 und 2015 eher verschlechtert. Während der Rückgang bei der betriebsärztlichen Betreuung bei zwei Prozentpunkten liegt, beträgt dieser bei der sicherheitstechnischen Betreuung drei Punkte. Praktisch keine Veränderung hat es beim Unternehmermodell gegeben, das in beiden Befragungen von knapp einem Fünftel in Anspruch genommen wird.

Bei den Betriebsbesichtigungen in ORGA wies die „Arbeitsmedizinische Vorsorge“ den höchsten Anteil an Bewertungen mit „nicht geeignet“ auf. Aus MSE liegen Informationen hinsichtlich der Vorsorge bei Belastungen für das Muskel-Skelett-System vor. Auch wenn hier gerade über Zweitbesichtigungen eine deutliche Verbesserung erreicht werden konnte, fällt das Fazit kritisch aus, wobei die Umsetzung der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge als unbefriedigend bezeichnet wird.

Betriebliche Arbeitsschutzorganisation und Arbeitsschutzmanagementsystem

Der in Betrieben ab 20 Beschäftigten zu bildende Arbeitsschutzausschuss ist nach der repräsentativen Betriebsbefragung offenbar keine Selbstverständlichkeit. Nach den Befragungsergebnissen verfügen nur 41% der Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten über einen Arbeitsschutzausschuss. Auch hier fallen die Ergebnisse aus den Arbeitsprogrammen besser aus: Im Arbeitsprogramm ORGA war z. B. ein erforderlicher Arbeitsschutzausschuss lediglich bei 19% der Betriebe der Größe ab 20 Beschäftigte nicht eingerichtet.

Nach den Zahlen aus den Arbeitsprogrammen hat einer von fünf Betrieben ein Arbeitsschutzmanagementsystem (AMS). Laut der Betriebsbefragung verfügen 26% über ein AMS. Hier ist die Quote aus der repräsentativen Betriebsbefragung ausnahmsweise höher als die aus den Datensätzen der Arbeitsprogramme, was vermutlich daran liegt, dass in ORGA explizit Betriebe ohne ein AMS zur Zielgruppe des Arbeitsprogramms gehörten. Dies wurde insoweit erreicht, als von den in ORGA besichtigten Betrieben lediglich 15% über ein AMS verfügten.

Nach den regressionsanalytischen Berechnungen geht die Existenz eines Arbeitsschutzausschusses signifikant positiv mit den beiden Policy-Variablen „Kenntnis der GDA“ und „Besuch Aufsicht“ einher. Hinsichtlich der Größenklassen ergibt sich ein signifikant negativer Zusammenhang für alle Größenklassen unterhalb der Gruppe der Großbetriebe. Die Bedeutung des Betriebsrats im Arbeitsschutz wird ein weiteres Mal bestätigt, da hier eine signifikant positive Assoziation festgestellt wird. Auch für die Existenz eines AMS ergibt sich ein signifikant positiver Zusammenhang mit der Kenntnis der GDA, ebenso wenn ein Betriebsrat existiert.

Die Ergebnisse aus ORGA zeigen, dass bei der Erstbesichtigung 47% der Betriebe über eine geeignete, 39% über eine teilweise geeignete und 16% über eine nicht ge-

³ Hier und bei der folgenden betriebsärztlichen Betreuung sind alle Formen berücksichtigt.

⁴ Wie bereits erwähnt sind die Auswahlprozeduren der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste nicht bekannt, weshalb dieser Unterschied nicht weiter erklärt werden kann.

eignete Arbeitsschutzorganisation verfügten. Betriebe, die vor einer Besichtigung den GDA-ORGACheck durchgeführt hatten, verfügten über eine bessere betriebliche Arbeitsschutzorganisation als andere Betriebe (Unterschied von 17 Punkten), und dass die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung den größten Einfluss auf den Status der Arbeitsschutzorganisation hat. Aus allen drei Arbeitsprogrammen wird berichtet, dass die Haltung des Arbeitgebers bzw. der Führungskräfte sowohl zu Fragen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation als auch zur Gefährdungsbeurteilung von entscheidender Bedeutung für das Niveau des betrieblichen Arbeitsschutzes sei.

Bei der Auswertung der repräsentativen Betriebsbefragung wurde ein Index gebildet, mit dem die Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erfasst wurde. Eine „geeignete“ Arbeitsschutzorganisation, welche möglichst viele Merkmale der Leitlinie zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erfüllt, weist signifikant positive Korrelationen mit den beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ auf. Gleiches gilt für die eigens aufgenommene Variable „hoher Kenntnisstand im Arbeitsschutz“, die aus der Eigeneinschätzung der Befragten gebildet wurde. Weiterhin ist eine positive Assoziation mit der Existenz eines Betriebsrats, mit einer guten wirtschaftlichen Lage des Betriebs sowie der Existenz von Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen festzustellen.

Betriebliche Gesundheitsförderung und Präventionskultur

Nach den Angaben in der repräsentativen Betriebsbefragung haben im Vergleich mit 2011 die Angebote der betrieblichen Gesundheitsförderung zugenommen, und zwar um bis zu 10 Prozentpunkte bei Gesundheitszirkeln und Gesprächskreisen. Aus den drei Arbeitsprogrammen wird berichtet:

- Bei ORGA bieten 55% der besichtigten Betrieben Maßnahmen der BGF an. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb BGF-Maßnahmen anbietet, steigt mit der Qualität der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation.
- Aus dem Arbeitsprogramm MSE wird berichtet, dass mehr als die Hälfte der besichtigten Betriebe freiwillige Maßnahmen zur MSE-Prävention anbot, die allerdings in nur einem Drittel dieser Betriebe in ein Konzept (z. B. Betriebliches Gesundheitsmanagement) eingebunden waren, und nur eine kleine Zahl der Betriebe setzte ihre Präventionsmaßnahmen kontinuierlich fort.
- Im Arbeitsprogramm PSYCHE wird festgestellt, dass mit der Einbeziehung psychischer Belastung in die Gefährdungsbeurteilung vielfach in den Betrieben Themen adressiert werden, die über das klassische Arbeitsschutzverständnis hinausgehen. Daher sei dafür Sorge zu tragen, dass Aktivitäten nicht entkoppelt werden bzw. parallel laufen wie z. B. die Gefährdungsbeurteilung und die Aktivitäten betrieblicher Gesundheitsförderung.

Zur betrieblichen Präventionskultur wurde mit den Angaben aus der Betriebsbefragung ein Index konstruiert der zeigte, dass eine „hohe“ Präventionskultur signifikant positiv mit den beiden Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ einhergeht. Bei der Betriebsgröße ergab sich der bekannte Größenklasseneffekt. Die Existenz eines Betriebsrats korreliert signifikant positiv mit einer „hohen“ Präventionskultur.

3.2 Zielebene 1: Zielerreichung, Folgerungen und Bewertung

Die Bewertung erfolgt anhand der Kriterien Problemangemessenheit der Zielebene, Nutzen der durchgeführten Maßnahmen für die Hauptzielgruppe/n, Nachhaltigkeit als

Bestand positiver Wirkungen über den Zeitablauf, Effektivität als Zielerreichungsgrad sowie Effizienz als Verhältnis von Aufwand zu erreichten Zielen.

Vorbereitung durch die Arbeitsprogrammgruppen

Mit den von den Arbeitsprogrammgruppen erarbeiteten und von der NAK genehmigten Zielsetzungen werden drängende Handlungsbedarfe im Feld von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aufgegriffen und gezielt angegangen. Dabei wird der jeweiligen Ausgangssituation adäquat Rechnung getragen, und die jeweiligen Zielgruppen werden stringent abgeleitet. Damit kann der Zielebene 1 eine hohe Problemangemessenheit bescheinigt werden.

Allerdings bestehen die Problemlagen weiterhin, da z. B. die Arbeitsausfälle durch Erkrankungen des Muskel-Skelett-Systems oder psychische Erkrankungen weiterhin zunehmen, so dass hier weiterer Handlungsbedarf besteht. Eine Fortführung kann bei MSE und PSYCHE zudem auf die grundlegenden und mannigfaltigen Vorarbeiten aufbauen, und es ist davon auszugehen, dass Anlaufprobleme sich in Grenzen halten. Die Entscheidung, diese beiden Arbeitsprogramme fortzuführen, wird begrüßt.

Die organisatorischen Strukturen im Arbeitsprogramm haben sich ungeachtet einzelner Verbesserungsmöglichkeiten im Grundsatz bewährt. Es bedarf jedoch entsprechender personeller Ressourcen für die Umsetzung der Arbeitsprogramme was künftig berücksichtigt werden sollte.

Umsetzung durch die Präventions- und Aufsichtsdienste

Hinsichtlich der Organisation der Umsetzung in den Diensten wurden mit dem Übergang in die Verantwortung der Dienste die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsprogrammleitungen sehr beschränkt. Die weitere Organisation der Kernprozesse durch die einzelnen Dienste erfolgte sehr unterschiedlich bezüglich der Auswahl der Betriebe, der Auswahl und Vorbereitung (Schulung) des Personals für sowie der Kombination mit anderen Aufgaben der Dienste. Hier handelt es sich um einen grundlegenden Problembereich, der Teil einer empfohlenen Basisrevision ist, die unten ausführlich vorgestellt wird. Ein Problembereich, der dringender Klärung bedarf, ist die Erfassung, Weiterleitung, Bearbeitung und Auswertung von Daten.

Reichweite

Die Reichweite der Arbeitsprogramme ist mit über 52.000 dokumentierten Betriebsbesichtigungen als hoch einzuschätzen, was gleichzeitig als positiver Teilaspekt bezüglich der Effektivität zu werten ist. Auch wurde die angestrebte Zweitbesichtigungsquote mit insgesamt 11% erreicht. Die Besichtigungen verteilen sich zu 63% auf die Länder und 37% auf die UVT, was der vorab vereinbarten Drittel-Regelung sehr nahe kommt. Bei der Verteilung der Besichtigungen nach Größenklassen gemessen an der Zahl der Beschäftigten wurden mit einem Anteil von 89% kleine und mittlere Betriebe erreicht, womit das allgemeine Ziel, insb. kleinere Unternehmen zu erreichen, erfüllt wurde.

Gefährdungsbeurteilung

Das zentrale Instrument des betrieblichen Arbeitsschutzes, die Gefährdungsbeurteilung, wird in gut der Hälfte der Betriebe in 2015 durchgeführt. Dieser Anteil hat sich in den letzten Jahren praktisch nicht verändert. Allerdings führt nur eine Minderheit

alle Prozessschritte durch, und nach den Ergebnissen des gebildeten Index verfügen lediglich 12% der Betriebe über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung, was einen Rückgang gegenüber 2011 bedeutet. Auch wenn mit den Kernprozessen mehrere zehntausend Betriebe erreicht wurden und dort – wie die Zweitbesichtigungsergebnisse zeigen – eine Verbesserung erreicht wurde (positiver Aspekt für Effektivität), besteht angesichts der großen Zahl fehlender und unvollständiger bzw. nicht angemessener Beurteilungen weiterhin Handlungsbedarf. Insofern wird die Übernahme als übergreifende Zielstellung in der nächsten Periode begrüßt.

Betriebliche Arbeitsschutzorganisation, BGF und Präventionskultur

Die sicherheitstechnische Betreuung, insbesondere in kleineren Betrieben, weist deutliche Lücken auf, die bei der betriebsärztlichen Betreuung noch größer sind, gerade was kleinere Betrieben anbelangt. Verbesserungspotenzial besteht auch bei der arbeitsmedizinischen Vorsorge, wo gerade die Angebotsvorsorge zu selten angeboten und dann auch zu selten in Anspruch genommen wird.

Einen Arbeitsschutzausschuss haben lediglich 41% der dazu verpflichteten Betriebe gebildet, und etwa ein Viertel der Betriebe verfügt über ein anerkanntes, freiwillig einzurichtendes AMS. Die Existenz eines Arbeitsschutzausschusses korreliert signifikant positiv mit den beiden Policy-Variablen „Kenntnis der GDA“ und „Besuch Aufsicht“ sowie der Existenz eines Betriebsrats. Diese Assoziationen sind auch bei dem für die Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation gebildeten Index vorhanden.

Ein zur Präventionskultur gebildeter Index ergibt signifikant positive Zusammenhänge für eine hohe Präventionskultur wiederum für die beiden Policy-Variablen „Kenntnis der GDA“ und „Besuch Aufsicht“ sowie die Existenz eines Betriebsrats. Auch lässt sich der bekannte Größenklasseneffekt nachweisen.

Zusammen mit der Gefährdungsbeurteilung sind mit Blick auf Problemangemessenheit, Nutzen und Effektivität positive Ergebnisse festzustellen. Auf diesem Feld konnte die GDA einiges bewirken, wie z. B. die Ergebnisse der Arbeitsprogramme zeigen. Da zwischen betrieblicher Arbeitsschutzorganisation, betrieblicher Gesundheitsförderung und der Präventionskultur Zusammenhänge bestehen, sollte die weitere Verbreitung von angemessener Arbeitsschutzorganisation und der Präventionskultur weiter befördert werden.

Besondere Zielgruppen

Gerade kleine und kleinste Betriebe weisen in mehrfacher Hinsicht Defizite im betrieblichen Arbeitsschutz auf, so dass hier nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf besteht. Dabei kommt es darauf an, die Spezifika kleinerer Betriebe bei den Produkten, Tools, Hilfsmitteln und offenbar auch bei den Besichtigungen zu berücksichtigen. Weiterhin zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass Führungspersonen und Betriebsräte Schlüsselpositionen einnehmen. Daher sollten sie (noch) stärker in den Fokus weiterer Programme rücken und – wie die betriebliche Ebene insgesamt – in größerem Umfang einbezogen und berücksichtigt werden.

Gesamteinschätzung zur Zielebene 1

Problemangemessenheit: Mit den Arbeitsprogrammen der Zielebene 1 werden relevante und dringende Problemlagen aufgegriffen und adäquat angegangen, weshalb die Problemangemessenheit sich positiv darstellt.

Nutzen: Es konnten in den Kernprozessen die GDA-Ziele in die Betriebe transportiert und die dortigen Arbeitsschutzverantwortlichen für das jeweilige Handlungsfeld sensibilisiert werden. Damit fällt die Gesamtnutzeneinschätzung – soweit sie mit den vorhandenen Daten vorgenommen werden kann - positiv aus. Einschränkend ist dabei anzufügen, dass zwar kleinere Betriebe im Fokus der GDA stehen, diese aber noch viele und deutliche Defizite bei Sicherheit und Gesundheit aufweisen.

Effektivität und Nachhaltigkeit: Die quantitativen Vorgaben zu den Kernprozessen wurden nicht nur eingehalten, sondern sogar (teilweise) übertroffen. Bei den besichtigten Betrieben konnte eine Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erreicht werden, was sich insbesondere in den Zweitbesichtigungen bestätigte, wenngleich es offensichtlich einen nicht unerheblichen Teil von hartnäckigen Verweigerern gibt. Während die Effektivität soweit eher positiv einzuschätzen ist, muss mangels einer repräsentativen und belastbaren Datengrundlage die Frage nach der Nachhaltigkeit offen bleiben.

Effizienz: Die Kosten für einzelne Maßnahmen, Aufträge und PR- / Öffentlichkeitsarbeit halten sich wohl in Grenzen. Allerdings fiel bei den Arbeitsprogrammgruppen und deren Leitungen ein nicht unerheblicher Arbeitsaufwand an. Alles in allem scheinen aber die zusätzlichen Kosten überschaubar, so dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwar nicht näher beziffert oder umschrieben werden kann, aber sich wohl eher günstig darstellt.⁵

4. Ergebnisse auf der Zielebene 2: Wirksamkeit und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes

4.1 Zielstellungen und Instrumente sowie zentrale Befunde

Zielstellungen

Die Kernelemente auf dieser Zielebene bilden die Abgestimmtheit des Aufsichtshandelns und die Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerks. Als wesentliche Faktoren werden beim Aufsichtshandeln die Realisierung eines abgestimmten Vorgehens der Aufsichtsbehörden bei der Beratung und Überwachung der Betriebe nach einheitlichen Grundsätzen beispielsweise durch gemeinsame Leitlinien für verschiedene Themenfelder in Beratung und Überwachung oder durch arbeitsteilige Ansätze sowie die methodische Kompetenz des Aufsichtspersonals gesehen. Hinsichtlich des Vorschriften- und Regelwerks werden als relevante Faktoren zum einen der Kenntnisstand der Betriebe bzgl. der für sie gültigen Vorschriften und Regeln und zum anderen Kohärenz, Konsistenz, Verständlichkeit und Anwendbarkeit des Vorschriften- und Regelwerks in der betrieblichen Praxis ausgemacht. Als Instrumente zu Umsetzung standen zur Verfügung:

- Rahmenvereinbarungen über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger;
- Gemeinsame Leitlinien für ein abgestimmtes planvolles Aufsichtshandeln und eine gleichwertige Überwachung bei der Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften;
- Förderung eines Daten- und Informationsaustausch zwischen den Ländern und den Unfallversicherungsträgern zu Überwachung und Beratung.

⁵ Zur Vermeidung von Missverständnissen ist darauf hinzuweisen, dass damit die Feststellung, dass die Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen unter Ressourcenmangel gelitten hat, nicht widerlegt ist.

Bislang liegen Leitlinien vor (in Klammern letzte Aktualisierung) zu Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation (Mai 2017), Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (Mai 2017), Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz (Januar 2018) und Planung und Ausführung von Bauvorhaben (Juni 2013).

Gegenseitige Information und Benachrichtigung

Zur Umsetzung des abgestimmten Vorgehens sind gegenseitige Information und Austausch über die Besichtigungen unumgänglich. Die Befragung des Aufsichtspersonals ergab, dass Informationen zu geplanten ebenso wie zu durchgeführten Besichtigungen einen geringen Stellenwert haben. Bei der grundsätzlichen Bedeutung liegen die Anteilswerte für wichtig⁶ zwischen 46% und 61%, d. h. fast die Hälfte des Aufsichtspersonals misst der gegenseitigen Information und dem Austausch eine (eher) geringe Bedeutung bei. Tatsächlich umgesetzt sind gegenseitige Information und Mitteilungen in noch deutlich geringerem Maße. Werden die Angaben für „eher in hohem Maß“ und für „in hohem Maß“ zusammengefasst, erreicht keiner der abgefragten Teilaspekte die 10%-Marke, und die Werte liegen zwischen 6% und 9%.

Für den Personenkreis, für den gegenseitige Information von großer Wichtigkeit ist, die aber gleichzeitig von einer geringen praktischem Umsetzung berichten, ergeben die Regressionsanalysen, dass Aufsichtsbeamte und -beamtinnen der Länder bei Informationen zu geplanten und zu durchgeführten Besichtigungen signifikant häufiger als ihre Kollegen/innen aus den UVT der Meinung sind, dass hier ein wichtiger Aspekt schlecht umgesetzt werde. Personen mit geringer Berufserfahrung (bis vier Jahre) sind bei allen Items der Auffassung, dass die Umsetzung erheblich hinter der Bedeutung liege.

Erfahrungsaustausche

Bis Ende Oktober 2017 haben mehr als 1.100 Personen an Erfahrungsaustauschen teilgenommen. Die Ergebnisse der Befragung des Aufsichtspersonals deuten darauf hin, dass bei den Austauschen zwar die wesentlichen Anliegen des Aufsichtspersonals aufgegriffen werden, aber praktische Fragen nicht in dem Umfang, der ihrer Bedeutung entspricht, behandelt werden. Dies lässt sich an dem Thema zum Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln festmachen. Erfahrungsaustausche erfreuen sich offenbar großer Beliebtheit, sind aber zu großen Teilen Veranstaltungen für das Führungspersonal und die direkt an der Umsetzung der Arbeitsprogramme (Kernprozesse) Beteiligten geworden.

Arbeitsteiliges Vorgehen und Rolle der Leitlinien

In der Befragung des Aufsichtspersonals wurde die Bedeutung von Absprachen bzgl. eines arbeitsteiligen Vorgehens bei Besichtigungen und nach der Beachtung abgestimmter Grundsätze bzw. der Leitlinien bei Besichtigungen von jeweils knapp zwei Dritteln als hoch bezeichnet. Führungskräfte halten die Absprachen für weniger wichtig als das restliche Personal. Für die praktische Umsetzung zeigt sich, dass Absprachen praktisch keine Bedeutung in der Arbeitsrealität haben, und die praktische Umsetzung der Leitlinien wird von gut drei Vierteln (76%) als gering eingeschätzt. Mitarbeiter/innen der UVT sehen beide Aspekte etwas stärker in der Praxis umgesetzt als Ländervertreter/innen. Die Unterschiede betragen vier bzw. sechs Prozentpunkte.

⁶ Angaben für „wichtig“ und „sehr wichtig“ auf einer vierstufigen Skala.

Bei der Struktur des Personenkreises, der den Teilaspekten eine hohe Bedeutung zumisst, aber von einer geringen Umsetzung berichtet, sind es die Personen mit relativ geringer Berufserfahrung, die bei beiden Aspekten signifikant häufiger von dieser Diskrepanz berichten als die Referenzgruppe. Bei der Beachtung der Grundsätze und Leitlinien sind es die Aufsichtsbeamten/innen der Länder sowie die an Kernprozessen Beteiligten, die signifikant häufiger eine Diskrepanz sehen als ihre Referenzgruppe. Die größten Hindernisse für eine umfassende Abstimmung sind laut Aufsichtspersonalbefragung der fehlende bzw. seltene fachliche Austausch (78%) und die fehlende gemeinsame Datenbasis (73%).

Viele der Interviewten aus den Diensten nehmen eine strategische Bedeutung dieser Zielebene gar nicht wahr und/oder sie verneinen die Notwendigkeit einer abgestimmten Strategie. Als Argumente werden v. a. genannt, dass eine solche Strategie keinen Mehrwert gegenüber dem Status Quo habe, und dass sie von vornherein zum Scheitern verurteilt sei, da mit zurückgehendem Personal und zunehmenden anderen Aufgaben keine wirkungsvolle Aufsicht mehr möglich sei. Dies findet insoweit Bestätigung, als die Besichtigungszahlen insgesamt rückläufig sind.⁷

Offene Fragen zum abgestimmten Vorgehen

Im Zusammenhang mit der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie und unter Berücksichtigung der bereits angedeuteten Befunde zur Umsetzung der Arbeitsprogramme stellte sich heraus, dass die Vorgehensweise der Dienste eine große Heterogenität aufweist. Zwar sind die Kombination mit anderen Aufgaben und damit auch das häufig praktizierte Huckepackverfahren nicht grundsätzlich negativ zu bewerten, aber es besteht keine Verständigung darüber, welche Konstellationen für die Anwendung der GDA „geeignet“ sind. Ebenfalls ungeklärt ist, nach welchen Kriterien die Gleichwertigkeit der Ergebnisse beurteilt werden soll, was sehr relevant ist, da das abgestimmte Vorgehen einen ergebnisorientierten Teil der GDA darstellt.

Vereinfachung und Transparenzerhöhung beim Vorschriftenwerk

Ausgehend von der Selbsteinschätzung der Betriebe zum Kenntnisstand in Arbeitsschutzfragen bescheinigt sich mehr als die Hälfte (58%) einen „hohen“ oder sogar „sehr hohen“ Kenntnisstand. Die Hälfte der Betriebe (49%) hat nach der 2015er Betriebsbefragung keine Probleme bei der Anwendung des Regelwerks. Hinsichtlich der Verständlichkeit des Vorschriften- und Regelwerks ist im Vergleich der Betriebsbefragungen von 2011 und 2015 keine durchgreifende Verbesserung bei der Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks betrieblicherseits festzustellen.

Seit Verabschiedung des richtungsweisenden Leitlinienpapiers in 2011 sind 15 Unfallverhütungsvorschriften (UVVen) weggefallen und neun befinden sich in der Bedarfsprüfung (Stand November 2017).

Engagement im Arbeitsschutz

Die Betriebsbefragungen haben ergeben, dass sowohl in 2011 als auch in 2015 16% der Betriebe ihr Engagement mit „hoch“ und 54% mit „eher hoch“ bewerteten. Lediglich 30% gaben an, das Engagement sei „gering“ oder „eher gering“. Etwa ein Viertel (24%) hat angegeben, in der jüngeren Vergangenheit das Engagement verstärkt zu haben, was in vier von fünf Fällen in einer verstärkten Einbeziehung von Beschäftigten in Arbeitsschutzmaßnahmen bestand. Für die beiden Policy-Variablen der

⁷ Siehe Berichte zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (SuGA) für 2012 und 2016.

Kenntnis der GDA und einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch besteht ein signifikant positiver Zusammenhang mit einem erhöhten Arbeitsschutzengagement. Gleiches gilt, wenn ein Betriebsrat vorhanden ist. Bei den Größenklassen ist lediglich für die Gruppe der Kleinstbetriebe mit unter 10 Beschäftigten eine signifikant negative Korrelation gegeben, d. h. mit Ausnahme dieser Gruppe ist eine Erhöhung des Arbeitsschutzengagements nicht von der Betriebsgröße abhängig. Für die Belastungs- und Gefährdungsfaktoren ist für Belastungen durch die Arbeitsumgebung ein signifikant positiver Zusammenhang festzustellen.

Bekanntheitsgrad der GDA

Die Reichweite mit einem Bekanntheitsgrad von 14% ist angesichts der Anteile von Betrieben, die mit Kernprozessen erreicht werden, sowie der für Öffentlichkeitsarbeit verfügbaren Mittel recht ordentlich, auch wenn er gegenüber 2011 geringfügig zurückgegangen ist (16%). Ob dies insgesamt als zufriedenstellend bezeichnet werden kann, kann angesichts des NAK-Beschlusses, die GDA nicht als eigenständige Marke zu branden, dahingestellt bleiben. Zur Kenntnis der GDA sind an weiterführenden Ergebnissen aus der repräsentativen Betriebsbefragung zu nennen:

- Bei Betrieben, die die GDA kennen, ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung signifikant höher, und auch die Wahrscheinlichkeit, dass psychische Belastungen berücksichtigt werden. Außerdem sehen Betriebe darin häufiger einen hohen oder sehr hohen Nutzen.
- Die sicherheitstechnische Betreuung korreliert ebenfalls positiv mit der Kenntnis der GDA ebenso wie die Durchführung von Unterweisungen für die Beschäftigten sowie die Qualifizierung von Führungskräften.
- Betriebe, die die GDA kennen, bewerten die Klarheit der Zuständigkeit und auch die Beratungskompetenz der Dienste positiver als die anderen Betriebe.
- Wenn die GDA im Betrieb bekannt ist, wird signifikant weniger oft von Problemen bei der Anwendung des Vorschriften- und Regelwerks berichtet.

Betriebliche Wahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste

In der repräsentativen Betriebsbefragung haben die Betriebe 2015 die Zuständigkeit von Aufsichtsbehörden zu 68% mit „klar“ und deren Beratungskompetenz zu 75% mit „hoch“ eingeschätzt. Im Vergleich zu 2011 fällt auf, dass sich die Einschätzungen leicht verschlechtert haben (71% bzw. 81%). Betriebe, die mehrfach besucht worden sind, empfinden in 2015 diese Besuche in deutlich geringerem Maß als abgestimmt als noch in 2011. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass es sich um relativ wenige Betriebe handelt, die zwei und mehr Mal besucht wurden.

4.2 Zielebene 2: Zielerreichung, Folgerungen und Bewertung

Gegenseitige Information und Austausch

Lediglich etwa die Hälfte des Aufsichtspersonals hält gegenseitige Information und Austausch zu geplanten und zu durchgeführten Besichtigungen für wichtig, und die Praxisrelevanz ist nochmals deutlich geringer. Bei Nennungen von durchweg unter 10% wird kein Einzelaspekt in relevanter Weise in der Praxis umgesetzt. Damit fehlt es bei der Zielstellung des abgestimmten und arbeitsteiligen Vorgehens bereits an den Voraussetzungen, und es muss diesbezüglich von einem geringen Nutzen und einer niedrigen Effektivität ausgegangen werden.

Erfahrungsaustausche

Die Erfahrungsaustausche erfreuen sich großer Beliebtheit, sind aber zunehmend zu einer Veranstaltung für Führungskräfte und direkt an Kernprozessen Beteiligte geworden. Auch wenn für die Zielebene 2 relevante Themen (etwas) zu kurz kommen, wurde mit dem Instrument der Erfahrungsaustausche offensichtlich ein hoher Bedarf an Austausch unter dem Aufsichtspersonal in (alles in allem) angemessener Weise befriedigt, weshalb sich für diesen Teilaspekt sowohl Problemangemessenheit, Nutzen und Effektivität positiv darstellen. Für die Zukunft sollte das Instrument jedenfalls nicht nur beibehalten, sondern eher ausgebaut und dabei das Konzept entsprechend der angesprochenen Defizite korrigiert werden.

Arbeitsteiliges Vorgehen, Rolle der Leitlinien und offene Fragen

Die grundsätzliche Bedeutung von Absprachen zum abgestimmten, arbeitsteiligen Vorgehen sowie der Beachtung der Leitlinien wird jeweils von knapp zwei Dritteln des Aufsichtspersonals als hoch bezeichnet, wobei Führungskräfte die Absprachen für deutlich weniger wichtig halten als das restliche Personal. Bei der praktischen Bedeutung ist auch hier eine geringe Relevanz festzustellen, da bei den Absprachen 87% angeben, dass diese in geringem Maße umgesetzt sind. Bei der Beachtung der Leitlinien sind dies immer noch rd. drei Viertel. Dies wirkt sich negativ auf die Einschätzung von Problemangemessenheit, Nutzen und Effektivität aus und verweist zudem auf dringenden, grundsätzlichen Handlungsbedarf, der unten behandelt wird.

Ebenfalls negativ wirkt sich aus, dass ein nicht unerheblicher Teil der Umsetzungsverantwortlichen in den Diensten keine strategische Bedeutung dieser Zielebene bezüglich eines abgestimmten, arbeitsteiligen Vorgehens der Träger erkennt. Auch diesbezüglich besteht offensichtlich Handlungsbedarf, und dies stellt auch einen eher negativen Teilaspekt zur Nutzen- und Effektivitätseinschätzung dar.

Eine Ursache für die ungünstigen Teilbewertungen ist darin zu sehen, dass elementare Fragen ungeklärt sind. So weisen die Vorgehensweisen der Dienste große Unterschiede auf, und die Konsequenzen für die GDA-Ziele der unterschiedlichen Prozedere sind nicht geklärt. Gleiches gilt für den Begriff der Gleichwertigkeit der Ergebnisse, was für ein ergebnisorientiertes Element von grundlegender Bedeutung ist.

Vereinfachung und Transparenzerhöhung im Vorschriftenwerk

Mehr als die Hälfte der Betriebe (58%) bescheinigt sich selbst einen hohen Kenntnisstand im Arbeitsschutz, und fast die Hälfte (49%) gibt an, keine Probleme bei der Anwendung des Regelwerks zu haben. Damit ist durchaus noch Potenzial beim Ziel der Vereinfachung und Transparenzerhöhung im Vorschriften- und Regelwerk vorhanden. Durch die seit Verabschiedung des Leitlinienpapiers (2011) entfallenen 15 UVVen wurde das Vorschriftenwerk nicht in relevantem Maße vereinfacht oder transparenter gemacht. Zwar ist der Ansatz in diesem Bereich problemadäquat, jedoch müssen der bisherige Nutzen für die Zielgruppe der Betriebe sowie die Effektivität als sehr niedrig eingestuft werden. Handlungsbedarf, und zwar in deutlichem Maße, besteht hier weiterhin.

Betriebliches Engagement im Arbeitsschutz

60% der Betriebe bezeichnen ihr Arbeitsschutzengagement als hoch, wobei ein Viertel angegeben hat, das Engagement in der jüngeren Vergangenheit erhöht zu haben, das nur selten im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen steht, sondern mehrheitlich auf

der Überzeugung beruht, dass dies auch dem Betrieb nutzen werde. Ein erhöhtes Arbeitsschutzengagement steht in signifikant positivem Zusammenhang mit der Kenntnis der GDA und einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch. Gleiches gilt, wenn ein Betriebsrat vorhanden ist. Wenngleich hier keine belastbaren Informationen zu den Aufsichtsbesuchen im Rahmen der GDA vorliegen, so zeigt sich doch, dass betriebliche Aufsicht und Beratung effektiv und zum Nutzen der Betriebe eingesetzt werden.

Wahrnehmung der Dienste von Seiten der Betriebe

Die Mehrheit der Betriebe sieht 2015 die Zuständigkeit als klar geregelt und schätzt die Beratungskompetenz der Präventions- und Aufsichtsdienste als hoch ein, wobei sich die Bewertungen gegenüber der 2011 leicht verschlechtert haben. Betriebe, die mehrfach besucht worden sind, empfinden die Besichtigungen 2015 in deutlich geringerem Maße als abgestimmt als noch in 2011. Auch wenn es sich hier um recht geringe Fallzahlen handelt, zeigt es doch auf, dass abgestimmtes und arbeitsteiliges Vorgehen nach wie vor ein dringend zu bearbeitendes Handlungsfeld darstellt.

Bekanntheit der GDA

Der Bekanntheitsgrad von 14% unter den Betrieben kann angesichts der Mittel, die für die Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehen, als gut bezeichnet werden, auch weil mit den über 40.000 Betrieben (abzüglich Mehrfachbesichtigungen) in den Kernprozessen nur ein Bruchteil der rd. 7,8 Millionen Betriebe⁸ erreicht wird. Wie teilweise bereits angedeutet, geht die Kenntnis der GDA signifikant positiv mit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung und mit deren Qualität einher. Gleiches gilt für mehrere Elemente der Arbeitsschutzorganisation, der Güte der Präventionskultur sowie die Einschätzung der Kompetenz der Präventions- und Aufsichtsdienste. Schließlich berichten Betriebe, die die GDA kennen, seltener von Problemen bei der Anwendung des Vorschriften- und Regelwerks.

Auch wenn der ursächliche Zusammenhang statistisch nicht nachgewiesen ist, so weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die GDA arbeitsschutzbezogene Defizite wie bei Gefährdungsbeurteilung und betrieblicher Arbeitsschutzorganisation angeht und offenbar positiv beeinflusst, und dies effektiv und zum Nutzen der Betriebe.

Gesamteinschätzung zur Zielebene 2

Problemangemessenheit: Die mit der Zielebene 2 adressierten Ziele verweisen ebenfalls auf Probleme des deutschen Arbeitsschutzsystems. Dies gilt sowohl hinsichtlich des arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften- und Regelwerks als auch einer übergreifenden und abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie. Insofern ist die Strategie zunächst problemangemessen, muss aber einer grundlegenden Revision unterzogen werden (s.u.).

Nutzen: Gering ist der Nutzen für die Zielgruppen der Betriebe hinsichtlich der Vereinfachung und Transparenzerhöhung des Vorschriften- und Regelwerks. Bezüglich der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie ist angesichts der geringen praktischen Relevanz der Leitlinien für die Aufsicht und der Abstimmungen zum arbeitsteiligen Vorgehen sowie der Probleme bei Informations- und Datenaustausch davon auszugehen, dass der Nutzen ziemlich begrenzt ist. Andererseits gibt es ein-

⁸ Für 2016. Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157401/umfrage/unternehmen-nach-groessenklasse-im-jahr-2009/>.

zelne Aspekte, die für eine positive Nutzeneinschätzung sprechen, die allerdings nicht die Gesamteinschätzung positiv erscheinen lassen.

Effektivität und Nachhaltigkeit: Hier kann für wichtige Teilbereiche keine abschließende Bewertung vorgenommen werden. So ist hinsichtlich der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie mit dem abgestimmten und arbeitsteiligen Vorgehen festzustellen, dass diese offenbar nur in Ansätzen realisiert worden ist. Hinzu kommen Akzeptanzprobleme in Teilen des Führungspersonals. Wie bei der Nutzeneinschätzung gibt es vereinzelte Hinweise, dass die GDA hier wirkt bzw. wirken kann. Noch zurückhaltender ist die Nachhaltigkeit der Wirkungen einzuschätzen.

Effizienz: Für die Zielebene 2 kann keine Abschätzung vorgenommen werden.

5. Ergebnisse auf der Zielebene 3: Kooperation der Träger untereinander und mit Dritten

5.1 Zielstellung und wichtige Befunde

Zielstellungen

Eine Aufgabe des Strategiemodells GDA ist, die Zusammenarbeit der Aufsichtsdienste der Länder und UVT zu fördern und zu verbessern. Koordination, Gleichwertigkeit und Transparenz bei der Beratung und Überwachung der Betriebe sind dabei das Ziel. Eine weitere Aufgabe der GDA besteht in der Kooperation mit anderen Präventionsakteuren im Feld. Dazu sieht das Strategiemodell auf Zielebene 3 verschiedene Maßnahmen, wie das Arbeitsschutzforum (ASF), die Kooperationspartnergespräche, die Konsultationen zu den Zielen sowie die Kooperation in Netzwerken vor. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Beteiligung bei den Arbeitsschutzzielen.

Datenaustausch

Die Evaluation des Datenaustauschs zu Betriebsbesichtigungen ergibt:

- der Datenaustausch trägt derzeit weder zur Vermeidung von Doppelbesichtigungen bei noch unterstützt er die Besichtigungstätigkeit,
- der Datenaustausch hat derzeit so gut wie keine Auswirkungen auf Aufsichts- und Besichtigungskonzepte,
- Daten werden bislang so gut wie nie ausgewertet,
- die große Mehrheit der Leitungen (PL, OAL) ist mit der Umsetzung eher nicht oder gar nicht zufrieden, auch die Zustimmung des Aufsichtspersonals wird weit überwiegend als eher nicht oder gar nicht gegeben betrachtet.

Die Ergebnisse der Aufsichtspersonalbefragung bestätigen den geringen praktischen Nutzen. So sind lediglich 14% der Befragten der Meinung, dass der bislang praktizierte Datenaustausch die Überwachung und Beratung im betrieblichen Einzelfall verbessern würde, 65% äußern sich ablehnend und 21% mit „weiß nicht“. Dabei ist die Ablehnung bei den UVT deutlich höher als bei den Ländern. Außerdem sehen 73% aller Befragten in der fehlenden gemeinsamen Datenbasis ein Hindernis für eine umfassendere Abstimmung der Dienste.

Kooperation von UVT und Ländern

Eine stärkere und intensivere Zusammenarbeit zwischen UVT und Ländern wird offenbar durch unterschiedliche Auffassungen beim Aufsichtspersonal behindert oder erschwert. Die Aufsichtspersonalbefragung hat ergeben, dass es einige Themen gibt,

bei denen keine oder nur geringe Auffassungsunterschiede zwischen Aufsichtsbeamten und -innen einerseits und Aufsichtspersonen andererseits festzustellen sind, wie z. B. beim Potenzial der Leitlinien, bei den Erfahrungsaustauschen oder bei den Mehrfachbesichtigungen. Allerdings gibt es signifikante Unterschiede bei einigen für die GDA-Umsetzung relevanten Aspekten. Zu nennen sind die Unterschiede hinsichtlich der Bewertung des Wechsels in der zweiten GDA-Periode hin zu branchenübergreifenden Arbeitsprogrammen, der gegenseitigen Information zu Terminen geplanter und durchgeführter Besichtigungen und des abgestimmten Vorgehens.

Unterschiedliche Einschätzungen innerhalb der Dienste

Nicht nur zwischen den Trägern, sondern auch innerhalb der Dienste sind nach den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung Unterschiede festzustellen. Auffällig sind die Unterschiede zwischen den Befragten mit bis zu vier Jahren Berufserfahrung und denjenigen mit mehr als zehn Jahren. Hinsichtlich gegenseitiger Information und Abstimmung von Betriebsbesichtigungen sehen diejenigen mit einer Berufserfahrung von bis zu vier Jahren deutliche Diskrepanzen zwischen der Wichtigkeit der Information und des Austauschs einerseits und dem tatsächlichen Informationsverhalten andererseits. Bei Einladungen und Teilnahmen an Erfahrungsaustauschen beklagen die Befragten mit einer Berufserfahrung von bis zu vier Jahren, dass sie selten oder nie eingeladen werden. Auffällig ist außerdem, dass die Probleme bezüglich eines abgestimmten Vorgehens von denen mit kurzer Berufserfahrung besonders kritisch gesehen werden. Dies gilt besonders für Absprachen zum arbeitsteiligen Vorgehen und zur Beachtung abgestimmter Grundsätze und Leitlinien. Als Hindernisse für eine umfassende Abstimmung wird nicht auf die Rahmenbedingungen verwiesen. Im Gegenteil: sie sehen unterschiedliche gesetzliche Aufträge sowie unterschiedliche Vorgaben durch Politik bzw. Selbstverwaltung nicht als relevante Hindernisse. Dagegen sie in den Leitlinien ein hohes Potenzial für ein einheitlicheres und abgestimmteres Vorgehen bei den Besichtigungen.

Beteiligung Dritter in der NAK

Bei der Konsultation zu den Arbeitsschutzziele konnten im Vorfeld der zweiten Periode über 100 Vertreter/innen von Sozialpartnern, Arbeitsschutzexperten, Kammern und der Sozialversicherung zu möglichen Arbeitsschutzziele Stellung nehmen. Die Ergebnisse fließen in die Ausgestaltung der Arbeitsprogramme ein. Die von der NAK initiierte Gesprächsrunde „strategische Kooperationspartnerschaft“ diente dem Informations- und Meinungsaustausch zu Entwicklungen und Vorhaben im Rahmen der GDA mit einem kleineren, strategisch besonders wichtigem Kreis von Partnern und wurde im September 2015 eingestellt. Beide Beteiligungsformen werden von den Teilnehmenden positiv eingeschätzt

Arbeitsschutzforum

In den auf der Veranstaltung verteilten Bewertungsbögen erhalten Einladungsmanagement und Organisation teilweise überragende Werte. In inhaltlicher Hinsicht werden für die 2013 bis 2017 durchgeführten ASF für Austausch und Kontakte die höchsten Noten vergeben. Es folgt die Themenauswahl gefolgt von den beiden Aspekten der Möglichkeit zur Reflexion durch Beiträge der Fachöffentlichkeit sowie die Informationen zum Umsetzungsstand der GDA.

Die Ergebnisse der von der NAK-Geschäftsstelle durchgeführten Veranstaltungsevaluation finden in den qualitativen Interviews des ISG-Instituts weitgehende Bestäti-

gung. In den Interviews wird allerdings auch Kritik geäußert, wobei sich als zentraler Kritikpunkt der mangelnde Einbezug der betrieblichen Ebene herauskristallisiert. Außerdem wurde bemängelt, dass nicht erkennbar sei bzw. nicht kommuniziert werde, was mit den Ergebnissen des ASF geschehe. Bei der Frage, ob und inwieweit der gesetzliche Auftrag erfüllt werde, waren die Interviewten sehr unterschiedlicher Auffassung. Das Meinungsbild besteht aus:

- Von verschiedenen Seiten wird angezweifelt, ob das praktizierte Format des ASF überhaupt geeignet sei, die Beratungs- und Unterstützungsfunktion zu erfüllen oder ob hier nicht an ganz andere Formate gedacht werden sollte.
- Mehr als die Hälfte der Interviewten ist der Auffassung, dass das ASF den Beratungs- und Unterstützungsauftrag nicht oder nur sehr bedingt erfülle.

Kooperation in den Arbeitsprogrammen

Neben dem institutionalisierten Einbezug der Sozialpartner in die NAK sowie den Beteiligungsmöglichkeiten in den ASF bestehen Kooperationen zu Dritten sowohl auf der Ebene der GDA insgesamt als auch auf Ebene der einzelnen Arbeitsprogramme. Hierzu wurden insgesamt zwanzig Kooperationsvereinbarungen zwischen NAK und den Dritten abgeschlossen. Neben den Vereinbarungen ist auch punktuelle Mitarbeit z. B. über einen Einzelauftrag möglich.

Die Art der Beiträge der Partner kann grob unterschieden werden in:

- Verbreitung, multiplikatorische Aufgaben, Öffentlichkeitsarbeit,
- Beiträge und Unterstützung bei Fachtagungen,
- Unterstützung bei Instrumentenentwicklung (inkl. Tools, Handlungshilfen),
- Analyse- und Evaluationstätigkeiten,
- Sonstiges wie z.B. organisatorische Unterstützung.

Die Kooperation in den Arbeitsprogrammgruppen wird in Interviews und Hintergrundgesprächen überwiegend positiv eingeschätzt, wenngleich verschiedentlich von Anlaufproblemen berichtet wird. Positiv gesehen wird von Sozial- und Kooperationspartnern, dass die Arbeitsprogrammleitungen die Beteiligungen gut organisiert hätten, man über die Umsetzungen auf dem Laufenden gehalten worden sei und immer die Möglichkeit des Einbringens der eigenen Erfahrungen und Expertise bestanden habe. Bei Nachfragen stellte sich heraus, dass die Informationen über die Anwendung der entwickelten Produkte und Instrumente in der betrieblichen Aufsichts- und Beratungstätigkeit recht dürftig ausfielen und die Befragten mehr Informationen darüber wünschten, wie die erarbeiteten Instrumente und Hilfen angewendet werden und was sie in den Betrieben bewirken. Bemängelt wird auch, dass die erarbeiteten Instrumente, Tools etc. v. a. solche Betriebe erreichen, die schon in gewisser Weise an Sicherheit und Gesundheit interessiert und dem Arbeitsschutz gegenüber aufgeschlossen sind. Allerdings wird häufig auf die strategische Dimension hingewiesen, mit der z. B. neue Felder und neue Kooperationspartner erschlossen werden können.

Arbeitsprogrammübergreifende Ergebnisse der Kooperationen bei den Arbeitsschutzzielen sind nach den geführten Interviews:

1. Zumindest eine teilweise Öffnung der Arbeitsschutzwelt für andere Akteure wie z. B. Krankenkassen, Rentenversicherung und Verbände.
2. Kooperation in der GDA als Vorbereitung und Testlauf für die Zusammenarbeit im Rahmen des Präventionsgesetzes.

3. Kooperation als strategischer Pfad zur Bündelung der Kräfte zur Verbesserung des betrieblichen Arbeitsschutzes.
4. Realistischere Einschätzung der Voraussetzungen, Möglichkeiten und Leistungsfähigkeit von Kooperationen.

5.2 Zielebene 3: Zielerreichung, Folgerungen und Bewertung

Datenaustausch

Die Probleme des Datenaustauschs behindern die Umsetzung des Strategieprogramms in mehrfacher Weise und wirken sich negativ auf die Einschätzung von Problemangemessenheit, Nutzen und Effektivität aus. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, der in die grundsätzlichen Reformüberlegungen unten einfließt.

Kooperation von UVT und Ländern

Beim Aufsichtspersonal sind diverse signifikante Unterschiede zwischen den Mitarbeitern/innen der Länder und der UVT, die auf grundlegende und tiefergehende Trennlinien hinweisen, festzustellen. Dabei sehen die Vertreter/innen der Länder die grundsätzliche Bedeutung der GDA tendenziell positiver, die praktische Umsetzung allerdings kritischer als die Kollegen/innen aus den UVT. Während der Zielsetzung über abgestimmtes und arbeitsteiliges Vorgehen die Aufsicht effektiver und effizienter zu machen eine hohe Problemangemessenheit zugeschrieben werden kann, bestehen hinsichtlich des Nutzens und der Effektivität noch deutliche Negativpunkte und es wird auch grundlegender Handlungsbedarf gesehen.

Trennlinien in den Diensten

Mitglieder des Aufsichtspersonals mit relativ geringer Berufserfahrung unterscheiden sich in ihrem Antwortverhalten häufig signifikant von den Befragten mit längerer Berufserfahrung. Dies wirft kein besonders günstiges Licht auf Problemangemessenheit, Effektivität und Nutzen der Zielebene 3. Hier besteht insoweit Handlungsbedarf, als diese Personengruppe, die sich durchaus motiviert und der GDA gegenüber aufgeschlossen zeigt, bei weiteren Aktivitäten mitzunehmen, sie adäquat zu unterstützen und einzubinden ist.

Arbeitsschutzforum

Die ASF werden geschätzt als Forum für Information sowie des Austauschs und der Kontaktaufnahme und -pflege, weniger jedoch in seiner Funktion als beratendes Forum. Hier besteht Handlungsbedarf, damit diese Funktion besser wahrgenommen werden kann, dazu müssen gerade die operativen Ebenen des Aufsichtspersonals und der betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen stärker Berücksichtigung finden.

Kooperation bei den Arbeitsprogrammen

Der Einbezug von Sozial- und Kooperationspartner in die Umsetzung der Arbeitsschutzziele, vornehmlich deren Einbezug in die Arbeitsprogrammgruppen wird allenthalben gelobt und sollte weiter ausgebaut werden in Richtung verstärkter Übernahme von Teilaufgaben, eng mit den Kernprozessen verzahnten Aufgaben, Ausweitung auf die regionale Ebene und Einbezug weiterer Akteure wie z. B. Kammern und andere Organisationen des Wirtschaftslebens.

Bewertung der Zielebene 3 insgesamt

Problemangemessenheit: Die mit der Zielebene 3 adressierten Ziele verweisen auf Probleme des deutschen Arbeitsschutzsystems. Dies gilt für die Zusammenarbeit der Präventions- und Aufsichtsdienste und ebenso für die Kooperation mit Dritten. Auch wenn im Allgemeinen wohl eine weitere Annäherung der Dienste erfolgt ist, erscheinen weitere Maßnahmen erforderlich, um eine befriedigende Kooperation zu erreichen, womit neben der grundsätzlich positiven Bewertung einige kritische Aspekte den Gesamteindruck belasten.

Nutzen: Verhalten positiv fällt das Urteil hinsichtlich der Kooperationen der Träger untereinander aus. Die gemeinsame Bearbeitung von Problemen mit Konzeptentwicklung, Umsetzung und Austausch hat die Träger aneinander angenähert, und das gegenseitige Verständnis wurde weiter befördert. Demgegenüber stehen aber noch einige Hürden wie Datenaustausch, weiter bestehende Defizite im gegenseitigen Verständnis, einheitliche Begriffsauslegung etc. Praktisch ohne Einschränkungen kann der Kooperation mit Dritten ein positiver Nutzen bescheinigt werden.

Effektivität und Nachhaltigkeit: Für die Zielebene 3 kann für wichtige Teilbereiche keine abschließende Bewertung vorgenommen werden. Durch die Kooperationen mit Dritten haben die Arbeitsprogramme in erheblichem Maße profitiert und es wurde eine tragfähige Basis für den Ausbau von Kooperationen geschaffen sowie wichtige Erfahrungen im Hinblick auf die Kooperation im Rahmen des Präventionsgesetzes gesammelt, so dass diesbezüglich die Effektivität positiv zu werten ist.

Effizienz: Für diese Zielebene kann keine Abschätzung vorgenommen werden.

6. Bewertungen und Folgerungen für das Strategieprogramm

6.1 Bewertung der Konsistenz der GDA als Strategieprogramm

Für die Bewertung des inneren Zusammenhangs ist die SWOT-Analyse, die in der Anlage zusammengefasst ist, mit zu berücksichtigen. Insgesamt ergibt sich:

- Die Differenzierung in drei zusammenhängende Zielebenen erhöht Transparenz und Übersichtlichkeit der Programmstrategie GDA.
- Die drei Zielebenen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und werden von den involvierten Akteuren ganz verschieden in ihrer Bedeutung gewichtet. Bei der Wahrnehmung der GDA dominieren eindeutig die Arbeitsprogramme.
- Die Arbeitsprogramme der Zielebene 1 sind sorgfältig vorbereitet und mit einem stringenten Auftrag zur Umsetzung in den Diensten ausgestattet.

Diesen eher positiven Aspekten steht allerdings eine Reihe einschränkender oder kritisch zu wertender Faktoren gegenüber:

- Abstimmung und Kooperation sowohl zwischen den Arbeitsprogrammen als auch zwischen den Zielebenen sind nur rudimentär vorhanden.
- Ein generelles Defizit ist die praktisch fehlende diensteübergreifende Steuerung bei den Arbeitsprogrammen ebenso wie bei der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie.
- Trotz deutlicher Fortschritte bei Austausch und Kooperation der Dienste sind immer noch Blockaden bei Diensten festzustellen mit der Folge, dass die abgestimmte Beratungs- und Überwachungsstrategie nicht in der Breite der Präventions- und Aufsichtsdienste zur Anwendung kommt.

- Die grundlegende Bestimmung der Rolle der GDA für die einzelnen Dienste und die Adaption in den Handlungs- und Aufsichtskonzepten muss häufig erst noch durchgeführt werden.
- Das Element der Vereinfachung und Transparenzerhöhung beim Vorschriften- und Regelwerk hängt in der Umsetzung deutlich zurück.

Die Bewertung der inneren Konsistenz fällt ambivalent aus. Ausgefeilten Handlungskonzepten bei den Arbeitsprogrammen stehen strategisch-konzeptionelle Defizite beim abgestimmten Vorgehen und geringe Ergebnisse bei der Vereinfachung des Regelwerks gegenüber. Es mangelt an einer stringenten übergreifenden Steuerung.

6.2 Einschränkungen und Defizite bei Governance und Gesamtsteuerung

Einschränkungen auf der konzeptionell-programmstrategischen Ebene sind:

- Zu *zentralen Begriffen* besteht kein einheitliches Verständnis, so dass nicht bei allen Diensten ein gemeinsames Basisverständnis vorliegt.
- Bei der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie ist bereits die *strategische Ebene* problembehaftet. Es gibt keine allgemein anerkannte „Strategie“. Folglich weisen Umsetzung und Anwendung der Strategie eine erhebliche Varianz auf. Auch wird die Anwendung nicht nachgehalten.
- Es gibt *kein gemeinsames Basisverständnis zur Rolle und Funktion der GDA*. Offene Fragen sind beispielsweise: Ist die GDA z. B. nur eine inhaltliche Klammer für einen Teil der Aufgaben? Oder ist sie ein durchweg zu berücksichtigender Grundsatz für die Aufgabenwahrnehmung? Steht sie als eigenständiger Auftrag mehr oder weniger verbunden mit den anderen Aufgaben? Wie ist das Verhältnis zu Kampagnen und anderen Schwerpunktaktionen?

In der Folge ist hinsichtlich der Umsetzung des Gesamtprogramms festzuhalten, dass eine Reihe von Faktoren die Implementation einschränkt oder behindert:

- *Unterschiede zwischen den Trägern*, wo die Ländervertreter/innen tendenziell ein höheres Potenzial in der GDA sehen und vielen Implementationsaspekten eine höhere Bedeutung beimessen, die Praxisumsetzung aber meist kritischer einschätzen als ihre Kollegen/innen aus den UVT.
- Insbesondere *Befragte mit relativ geringer Berufserfahrung* (bis zu vier Jahre) zeigen sich in der Aufsichtspersonalbefragung zwar motiviert und aufgeschlossen was die GDA anbelangt, fühlen sich aber ausgeschlossen und sehen die praktische Umsetzung äußerst kritisch.
- *Führungskräfte* stehen zumeist, aber eben nicht durchgehend der GDA positiv gegenüber. Insbesondere im Bereich der gegenseitigen Kooperation, Information und Abstimmung zeigen sie sich zurückhaltend.
- *Datenaustausch* und *gemeinsamen Datenbasis* stellen Problembereiche dar.
- Offenbar besteht für das Aufsichtspersonal die GDA im Wesentlichen aus der Umsetzung der Arbeitsprogramme. Außerdem ist die GDA offensichtlich nur bei gut der Hälfte des Aufsichtspersonals angekommen.

6.3 Folgerungen für die Weiterentwicklung der Gesamtprogrammsteuerung

Die im vorigen Abschnitt aufgeführten Faktoren gefährden folglich die Umsetzungsqualität und die Zielerreichung der GDA. Hierzu ist festzuhalten:

- Die Defizite auf der konzeptionell-strategischen Ebene hinsichtlich eines gemeinsamen Basisverständnisses grundlegender Begriffe und einer gemeinsamen strategischen Verortung des abgestimmten Aufsichts- und Beratungshandelns bergen die Gefahr, dass die GDA in verschiedene, sehr unterschiedliche Teile zerfasert und eine einheitliche Grundlinie nicht mehr erkennbar ist.
- Die beschriebene Trennlinie zwischen den Trägern bedeutet die Gefahr, dass bei der Zusammenarbeit und dem Austausch zwischen den Trägern und Diensten keine Verbesserung erzielt wird und der Kooperationsstatus auf einem niedrigen, unbefriedigenden Niveau stagniert. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Kooperation zurückgeht.
- Die Trennlinien innerhalb der Dienste verstärken die Wahrnehmung, dass die GDA im Wesentlichen aus der Umsetzung der AP besteht. Dies verstärkt zusätzlich das Risiko, dass die Ziele der Zielebene 2 zum abgestimmten Vorgehen der Aufsichts- und Präventionsdienste verfehlt werden.

Da der Gesetzgeber unter Wahrung der Trägerautonomie von einer eher integrierten Umsetzung ausgeht, verweisen die aufgezeigten strukturellen Brüche, Schnittstellen- und Qualitätsprobleme auf grundlegenden Verbesserungs- und Entwicklungsbedarf. Damit stellt sich zunächst die Frage, inwieweit mit den vorhandenen Mitteln innerhalb der bestehenden Strukturen durchgreifende Verbesserungen erreicht werden könnten. Die nähere Prüfung der vorhandenen Strukturen, Verfahren und Instrumente zeigt jedoch, dass alle einzelnen Aspekte zwar Verbesserungspotenzial bieten, damit aber nur punktuelle Verbesserungen erreicht werden können. Es ist festzuhalten, dass eine durchgreifende und nachhaltige Verbesserung mit den herkömmlichen Mitteln *de facto nicht* erreicht werden kann. Zum einen weil es an einem einheitlichen Basisverständnis zu strategischen Aspekten und grundlegenden Begriffen fehlt, auf dem diese Instrumente und Verfahren aufbauen. Zum anderen, da aufgrund der derzeitigen Konstruktion des Umsetzungsgeflechts kaum Möglichkeiten bestehen, korrigierend einzugreifen, weder seitens der Arbeitsprogrammleitungen für die Arbeitsprogramme noch sonstiger Stellen oder Partnerschaften (wie z. B. Länder und GLS als Partner der Rahmenvereinbarungen) für die Anwendung der Leitlinien.

7. Handlungsempfehlungen

7.1 Klärung von Grundlagen

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Brüche und Problembereiche erscheint die Klärung grundsätzlicher Fragestellungen dringend erforderlich. Hier sind drei miteinander zusammenhängende Basisaufgaben zu erledigen:

1. Klärung der Funktion bzw. der Rolle der GDA für die Träger und die einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste innerhalb des vorhandenen gesetzlichen Aufgabenspektrums. Erforderlich erscheint auch eine Austarierung der GDA-Zielebenen, insbesondere im Verhältnis von Arbeitsprogrammen zum abgestimmten Vorgehen.
2. Schaffung eines Basisverständnisses zu zentralen Begriffen. Die zu klärenden Begriffe beziehen sich zum einen auf die Organisation der Aufsichts- und Beratungstätigkeit und zum anderen auf die Ergebnisse. So sollte ein allgemein anerkanntes Basisverständnis darüber erzielt werden, welche Kriterien für einen Außentermin vorliegen müssen, damit entweder ein Kernprozess umgesetzt oder die Leitlinien angewendet werden können. Des Weiteren sollte ein Mindestmaß

an gemeinsamem Verständnis darüber erreicht werden, was unter Gleichwertigkeit der Ergebnisse verstanden wird.

3. Schließung der strategisch-konzeptionellen Lücke beim abgestimmten Vorgehen. Hierfür bedarf es einer ausformulierten, von allen Diensten anerkannten Strategie, welche mit konkreten Handlungskonzepten untersetzt ist. Weiterhin sind die Grundlagen für ein Monitoring bzw. Controlling zu legen, damit die Umsetzung nachgehalten werden (und berichtet) werden kann.

7.2 Weiterentwicklung der Gesamtprogrammstrategie

Hauptziele des im vorigen Abschnitt entwickelten Klärungsprozesses sind zum einen die Beseitigung der strategisch-konzeptionellen Defizite und zum anderen die Gewährleistung einer Umsetzung nach bundesweit einheitlichen Standards mit einem Mindestmaß an Qualität. Die Qualitätsfrage stellt sich nicht nur beim abgestimmten Vorgehen, sondern trifft ebenso auf die Umsetzung der Arbeitsprogramme als auch die Kooperation der Träger miteinander zu.

Daraus ergibt sich die Folgerung, dass die Probleme nicht einzelnen angegangen und gelöst werden sollten. Ohne gemeinsame Klärung der konzeptionellen Grundlagen und Vereinbarung der strategischen Eckpfeiler führen Einzelmaßnahmen zu einem Flickwerk, womit die GDA als Strategieprogramm einer grundlegenden Revision zu unterziehen wäre. Dabei gilt es, die tatsächlich bewährten Grundlagen beizubehalten und auf Basis der bisherigen Erfahrungen und Resultate eine strategische Weiterentwicklung im Sinne eines gemeinsam erarbeiteten und verabschiedeten Basiskonzepts vorzunehmen, die einheitlich und ebenenübergreifend ansetzt, geschlossen und stringent alle Zielebenen einbezieht, quasi eine GDA 2.0 darstellt.

Wegen der grundlegenden Bedeutung und der Notwendigkeit ein Mindestmaß an vereinheitlichtem Begriffsverständnis auf der strategischen Ebene herbeizuführen, sollten die im vorigen Abschnitt identifizierten drei Bereiche sowie der „Relaunch GDA 2.0“ auf der Ebene der NAK unter Einbezug von OAL und PL (Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik - LASI und Präventionsleiterkonferenz - PLK) einer Klärung zugeführt werden.

7.3 Einführung von Qualitätsstandards in der Umsetzung

Die derzeitige Heterogenität ist für sich allein genommen nicht problematisch. Die Untersuchungsergebnisse zeigen jedoch, dass weder der Stellenwert noch die Bedeutung der GDA und ebenso wenig ihre Begriffe, Ziele und Vorgehensweisen auf ein Mindestmaß an einheitlichem Begriffsverständnis stoßen. Dies gilt für Führungsebenen und operatives Personal ebenso wie im Verhältnis der Träger untereinander, d. h. was sowohl der strukturellen Problematik des GDA-Settings als auch der Durchführungsproblematik geschuldet ist. Dies wird zum Problem für eine „erfolgreiche“ Umsetzung sowohl der Arbeitsprogramme als auch des abgestimmten Vorgehens.

Die in diesem Kontext zu klärenden Fragen lauten: Wie kann auf der Basis der grundsätzlichen Verortung der GDA und unter Beachtung der Autonomie der Dienste erreicht werden, dass die Umsetzung einem Mindestmaß an einheitlichen und von Trägern und Diensten allgemein anerkannten qualitativen Standards folgt? Wie sind diese Qualitätsstandards zu bestimmen, damit die Ergebnisqualität gesichert ist

(insb. Ziele der Arbeitsprogramme und der „Gleichwertigkeit“ bei Aufsicht und Beratung)? Es ist damit zu rechnen, dass die Beantwortung der offenen Fragen auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten stoßen wird, weshalb die Entwicklung auf derselben Ebene wie die Weiterentwicklung der Programmstrategie erfolgen sollte.

7.4 Diensteübergreifende Steuerung des Gesamtprogramms

Auf Basis der in den vorigen Abschnitten aufgeworfenen Fragen können die weiteren Bereiche angegangen werden, wobei bei der Steuerungsthematik zunächst die Frage „was sollte getan werden“ aufgegriffen wird:

- Entwicklung einer *internen Kommunikationsstrategie*, die innerhalb der Aufsichts- und Präventionsdienste sowohl Führungskräfte als auch das restliche Aufsichtspersonal adressiert. Dabei gilt es nicht nur über Ziele, Vorgehensweisen, Methoden und erreichte Ziele zu informieren, sondern den gesamten Personalkörper zu sensibilisieren und zu motivieren mit dem Ziel, diesen zur aktiven Mitarbeit zu animieren.
- Verständigung auf *dienstebezogene Qualitätsstandards*, die unter Einbezug aller Ebenen des Aufsichtspersonals zu entwickeln und zu testen wären. Es werden nicht elaborierte Qualitätskriterien gefordert, sondern einfache, robuste und aussagekräftige Standards, die auch vom Controlling / Monitoring der einzelnen Dienste ohne allzu großen Zusatzaufwand verfolgt werden können.
- Mit diesen *qualitativen Kriterien*, die auch die Nachhaltigkeit einschließen sollten, würde auch das wohl noch verbreitete „Tonnagedenken“ zurückgedrängt.
- Im Kontext der Entwicklung qualitativer Standards ist auch an die Entwicklung und den Austausch von *Good Practice* in Aufsicht und Beratung zu denken.
- Jenseits der überfälligen Lösung der Datenaustauschproblematik und der Probleme bei der gegenseitigen Information über geplante und durchgeführte Betriebsbesichtigungen sollte der *allgemeine Austausch zwischen Diensten* und Trägern zu Fragen der GDA und zum Aufsichtshandeln generell intensiviert und das Konzept der Erfahrungsaustausche überarbeitet werden.
- Je komplexer und anspruchsvoller sich eine Aufgabe für das Aufsichtspersonal darstellt, desto wichtiger sind die adäquate Vorbereitung Personals und eine leistungsfähige Support-Struktur (z. B. interne „Hotline“), die den Einzelnen unterstützt und ggf. im Sinne des Konzepts der zweiten Reihe, schwierige Problemlagen selbst übernimmt.

Kern dieser Vorschläge ist somit eine Verpflichtung der einzelnen Aufsichts- und Präventionsdienste, ein stringentes Umsetzungskonzept mit Hinweisen/Regelungen zu Qualitätsstandards, zu den für die GDA geeigneten Besichtigungen, zur internen Kommunikation, zu Qualifizierung, Unterweisung und Information sowie der laufenden Unterstützung (Support) für das Aufsichtspersonal zum Einsatz zu bringen.

7.5 Organisation und Ausgestaltung einer übergreifenden Steuerung

Bleiben noch die Fragen nach dem „wie“ und „von wem“, bei denen vor dem Hintergrund der aufgestellten Grundsätze folgenden Möglichkeiten in Frage kommen:

1. Selbstverpflichtung der Aufsichts- und Präventionsdienste, die deutlich über die Inhalte der derzeitigen Rahmenvereinbarung hinausgeht. Dies müsste im Wesentlichen von einzelnen Aufsichts- und Präventionsdiensten selbst geleistet wer-

den, wobei Kooperationen unter den Diensten durchaus wünschenswert wären und externe Unterstützung möglich wäre.

2. Selbstbewertung der Aufsichts- und Präventionsdienste auf Basis abgestimmter, für die Performanz der GDA-Umsetzung relevanter Kriterien, die sich am Exzellenzmodell orientieren. In einem einheitlichen und transparenten Bewertungsvorgang prüft jeder Dienst für sich, inwieweit die einzelnen Kriterien erreicht werden. Ein Ergebnis ist dann ein Stärken-Schwächen-Profil als Basis für Verbesserungsmaßnahmen und die auch von unabhängigen, externen Assessoren geprüft werden kann. Eine diensteinterne Selbstbewertung mit Vertretern/innen aller Ebenen ist, wie die Erfahrung zeigt, bereits ein Wert an sich, der sich positiv auf die Leistung der Mitarbeiter/innen und damit der Organisation auswirkt. Die verallgemeinerten Ergebnisse der Selbstbewertung sowie die abgeleiteten Maßnahmen wären der NAK zu berichten.
3. Stärkung bzw. Erweiterung der Befugnisse vorhandener GDA-Strukturen, i. e. die Ansiedlung einer hinreichenden Steuerungskompetenz und -verantwortlichkeit bei der NAK bzw. dem Lenkungskreis.
4. Falls einer der ersten beiden Punkte nicht in absehbarer Zeit erreicht werden kann, ist an weiterführende Maßnahmen zu denken, wie die Aufsichts- und Präventionsdienste über eine Allgemeine Verwaltungsvereinbarung (AVV)⁹ im zur Entwicklung und Umsetzung eines Qualitätskonzepts zu verpflichten, welches den abgestimmten und vereinbarten Kriterien entspricht.

Ergänzend ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, diese Ansätze zu kombinieren, wie z. B. Selbstverpflichtung plus Stärkung der Steuerungskompetenz der NAK, was Verbindlichkeit und Tragfähigkeit erhöhen würde. Die konkrete Modellgestaltung sollte möglichst auf Zielvereinbarungen zwischen NAK und Lenkungskreis einerseits und den einzelnen Diensten andererseits aufbauen und alle Bereiche einer Programmsteuerung bzw. eines Monitorings umfassen.

⁹ Evtl. wäre auch eine gesetzliche Vorgabe zu prüfen, etwa wie in § 20 SGB IX bezüglich eines einrichtungsinternen Qualitätsmanagements sowie der externen Qualitätssicherung in der Rehabilitation.

Anlage: SWOT zur GDA als Strategieprogramm in der Übersicht

Strengths	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> • Problemangemessenheit der Ziele und Feinkonzepte bei den Arbeitsschutzzielen. • Konsequente Zielfindung bei Arbeitsschutzzielen und Arbeitsprogrammen. • Vorbereitung der Arbeitsprogramme in den Arbeitsprogrammgruppen und Kooperation in diesen Gruppen. • Reichweite der Arbeitsprogramme. • Verbesserungen in den Betrieben bezüglich Gefährdungsbeurteilungen und betrieblicher Arbeitsschutzorganisation (Ergebnis der Zweitbesichtigungen). • Erarbeitung von praxisgerechten Handlungshilfen und Schulungsmaterialien. • Aufschluss und Sensibilisierung betrieblicher und überbetrieblicher Akteure sowie Versachlichung der Diskussion, insb. bei PSYCHE. • Einbezug Sozial- und Kooperationspartner. • Gemeinsame Problembearbeitung der Präventions- und Aufsichtsdienste. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bruchlinie mit Auseinanderfallen von Programm- und Umsetzungsverantwortung in Arbeitsprogrammen bei „Übergabe“ in die Dienste • Ressourcenausstattung der Arbeitsprogramme. • Heterogenität und fehlende Standards bei den Vorgehensweisen: Betriebsauswahl, Auswahl und Vorbereitung Personal, Kombination mit anderen Aufgaben, nachgehende Tätigkeiten etc. • Unterschiedliche Auffassungen zwischen Trägern und Diensten bzgl. Datenaustausch, Rolle Leitlinien, etc. • Einstellung auf Leitungsebene nicht durchgehend „pro“ GDA mit defizitären Konsequenzen bzgl. Kommunikation, Organisation und Motivation in den Diensten. • Defizite bei Datenaustausch und Datenbasis. • Erreichte Vereinfachung und Transparenzerhöhung beim Vorschriften- und Regelwerk. • Kaum abgestimmtes Vorgehen, ungeklärte Begriffe (z. B. Gleichwertigkeit der Ergebnisse) und Begriffsverwendungen. • Unterschiedliches Basisverständnis bzgl. Rolle und Stellung der GDA im jeweiligen Aufgabenportfolio der Dienste.
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> • Erprobte Vorgehensweisen bei Zielfindung und Konzepterstellung. • Bekanntheit und Erfahrungen der Dienste im Umgang und in der Anwendung der Arbeitsprogramme erleichtern Implementation von (weiteren) Arbeitsprogrammen und die Verbreitung von Produkten. • (erste) Ansatzpunkte für Austausch zwischen Arbeitsprogrammen und Verknüpfung der Zielebenen. • „Freiheitsgrade“ im Vorgehen erlauben individuelle und spezifische Aufsicht und Beratung der Betriebe. • Zusätzliche Expertise, Horizonterweiterung sowie Vergrößerung der Reichweite durch Einbezug von Kooperationspartnern. • Erfahrungen in der Kooperation mit Dritten als Basis für gezielten Ausbau zur Erhöhung von Reichweite und Wirksamkeit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ungeklärtes und diffuses Rollenverständnis führt zu unterschiedlichen Auslegungen von GDA-Elementen und Vorgehensweisen, was sich als erfolgskritischer Faktor erweisen kann. • Trennlinien zwischen Trägern gefährdet Austausch und Abstimmung. Der ohnehin niedrige Kooperationsstatus stagniert oder ist rückläufig. • In der Folge kommt es zu unterschiedlichen Umsetzungen von Arbeitsschutzzielen und Leitlinien mit sehr unterschiedlichen und ggf. konträren Ergebnissen → erfolgskritischer Faktor. • Defizite in der Steuerung führen zu suboptimalen Ergebnissen oder Zerfaserung der GDA → erfolgskritischer Faktor • Unzureichende Ressourcenausstattung führt zu suboptimalen Ergebnissen.

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Arbeitsschutzmanagementsystem/e
ArbMedVV	Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
AP	Arbeitsprogramm
AP-G	Arbeitsprogrammgruppe
AP-L	Arbeitsprogrammleiter/in
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
ASO	Arbeitsschutzorganisation
AVV	Allgemeine Verwaltungsvereinbarung
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
EGE	Expertengruppe Evaluation
GDA	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
GLS	Gemeinsame landesbezogene Stelle
INQA	Initiative Neue Qualität der Arbeit
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
LASI	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
MSE	Arbeitsprogramm „Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich“
NAK	Nationale Arbeitsschutzkonferenz
NAK-GS	Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz
OAL	Oberste Arbeitsschutzbehörde der Länder
ORGA	Arbeitsprogramm „Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“
PL	Präventionsleiter/in (UVT)
PLK	Präventionsleiterkonferenz
PSYCHE	Arbeitsprogramm „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung“
PWM	Prozessorientiertes Wirkungsmonitoring
SGB	Sozialgesetzbuch
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Risks
UVT	Unfallversicherungsträger