

Arbeitsschutz auf dem Prüfstand

**Abschlussbericht  
zur Dachevaluation der  
Gemeinsamen Deutschen  
Arbeitsschutzstrategie**

- Kurzfassung -

Weitere Veröffentlichungen der Autoren im Rahmen der GDA-Dachevaluation, elektronisch zugänglich unter [www.gda-portal.de/de/Evaluation/Evaluation2008-12.html](http://www.gda-portal.de/de/Evaluation/Evaluation2008-12.html):

- Kooperationsstelle Hamburg IFE / TNS Infratest (2014); Lißner, L., Brück, C., Stautz, A., Riedmann, A., Strauß, A. (Verf.): Abschlussbericht zur Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie. Hamburg, München.
- Kooperationsstelle Hamburg IFE (2013); Lißner, L., Brück, C., Stautz A. (Verf.): GDA-Dachevaluation, Auswertung der Befragung des Aufsichtspersonals. Hamburg.
- Kooperationsstelle Hamburg IFE / TNS Infratest (2013); Lißner, L., Brück, C., Riedmann, A., Strauß, A. (Verf.): Zwischenbericht zur GDA-Dachevaluation. Hamburg, München.
- Kooperationsstelle Hamburg IFE / TNS Infratest (2012); Lißner, L., Brück, C., Riedmann, A., Strauß, A. (Verf.): Kurzfassung des Zwischenberichts zur GDA-Dachevaluation. Hamburg, München.

## **Impressum**

### **Abschlussbericht zur Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie**

#### **- Kurzfassung -**

Stand: 27. Juni 2014

Eine Untersuchung der Kooperationsstelle Hamburg IFE und TNS Infratest

Autoren:

Dr. Lothar Lißner, Carsten Brück, Andreas Stautz  
(Kooperationsstelle Hamburg IFE GmbH)

Arnold Riedmann, Alexandra Strauß  
(TNS Infratest Sozialforschung)

Herausgeber:  
Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz  
c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin  
Nöldnerstr. 40 – 42  
10317 Berlin

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Zustimmung der  
Nationalen Arbeitsschutzkonferenz

## **Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie**

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist eine auf Dauer angelegte nationale politische Intervention von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern zur Stärkung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz: Kooperation, Koordination und Fokussierung sind die Leitmotive der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsarbeit. Die GDA will die öffentlichen Arbeitsschutzstrukturen einschließlich ihrer rechtlichen Bestandteile und Rahmenbedingungen weiterentwickeln und optimieren. In den Betrieben und Verwaltungen soll das Niveau des Arbeitsschutzes nachhaltig gesichert und verbessert werden. Die GDA hat sowohl die Gesetzgebung, das vorhandene Vorschriften- und Regelwerk, die Institutionen und deren praktische operative Tätigkeiten, die Kooperation der Institutionen untereinander und mit Dritten als auch die Arbeitsschutzkompetenz in den Betrieben und das Gesundheitsbewusstsein der Beschäftigten im Fokus. Ein abgestimmtes Konzept für die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie wurde 2007 von der 84. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) und in den Gremien der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) bestätigt.

## **Rahmenbedingungen zur Entstehung der Arbeitsschutzstrategie**

Mit der ersten Periode der GDA 2008-2012 setzte Deutschland eine zentrale Forderung der EU-Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz 2007-2012 um. Die Strategie ist auch eine Antwort auf Kritik, die hinsichtlich mangelnder strategischer Ausrichtung und aufgrund von Defiziten in der harmonisierten Vorgehensweise der deutschen Arbeitsschutzinstitutionen geäußert wurde. In der GDA erfolgt eine Neujustierung der Rollen und Funktionsbestimmungen der öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzinstitutionen. Mit der Schaffung eines kohärenten Vorschriften und Regelwerks, durch eine stärkere Koordination der Aufsichts- und Beratungsinstitutionen und durch Ausrichtung auf gemeinsame Ziele, Handlungsstandards und Arbeitsprogramme soll eine höhere Wirksamkeit der Arbeitsschutzinfrastruktur erreicht werden. Die Arbeitsschutzbehörden von Bund und Ländern, die Unfallversicherungsträger, die Sozialpartner und weitere geeignete Kooperationspartner wirken in der GDA zusammen, um Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren effektiv zu verringern sowie für menschengerechte Arbeitsplätze zu sorgen. Die Implementierung wirksamer Präventionsmaßnahmen für die Risiken, die in der Arbeitswelt neu entstehen oder an Bedeutung gewonnen haben, ist ein weiterer Aspekt der Arbeit.

## **Kernelemente und übergeordnete Ziele**

Die Kernelemente der GDA sind:

- die Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele, die Festlegung von vorrangigen Handlungsfeldern und Eckpunkten für Arbeitsprogramme sowie deren Ausführung nach einheitlichen Grundsätzen und die Evaluierung der Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme mit geeigneten Kennziffern;

- die Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe;
- die Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerks.

Für den Strategiezeitraum 2008 - 2012 wurden die Arbeitsschutzziele „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen“, „Verringerung von Häufigkeit und Schwere von Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen“ und „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen“ vereinbart. Die Umsetzung der Arbeitsschutzziele erfolgte in erster Linie in sechs bundesweiten und fünf regionalen Arbeitsprogrammen. Weitere Zielebenen der GDA bezogen sich auf die Relevanz und Wirksamkeit des institutionellen Arbeitsschutzes auf betrieblicher Ebene, auf die Optimierung der Zusammenarbeit der Träger im dualen System, auf die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Dritten im Rahmen der GDA und auf die betriebliche Prävention für Gesundheit und Wettbewerbsfähigkeit.

Im Zuge der Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit der GDA-Träger im dualen System verpflichteten sich die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger darauf, bei der Beratung und Überwachung der Betriebe arbeitsteilig und aufeinander abgestimmt vorzugehen. Zentrale Instrumente dazu sind:

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

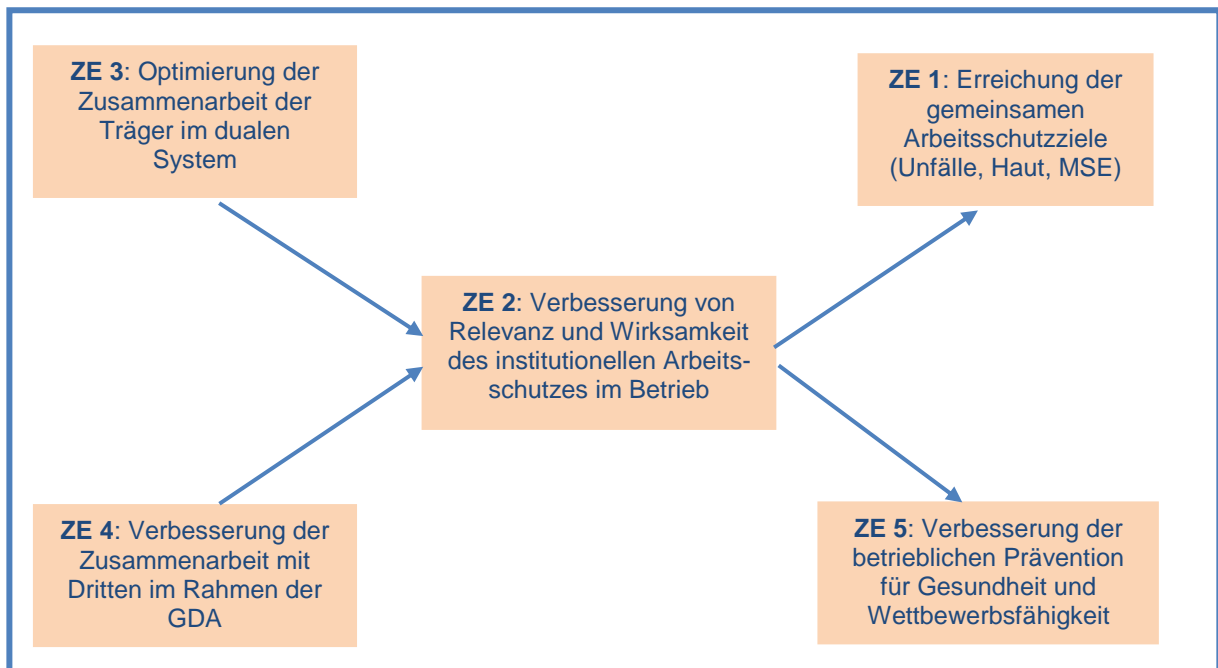
Bis zum Ende der ersten Strategieperiode im Dezember 2012 wurden „GDA-Leitlinien“ als gemeinsame Standards für ein abgestimmtes und planvolles Aufsichtshandeln unterzeichnet.

## **Strukturen der Arbeitsschutzstrategie und Dachevaluation**

Die GDA wird durch die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK) gesteuert und zentral koordiniert. Die NAK hat sich im Dezember 2008 konstituiert und setzt sich aus jeweils drei stimmberechtigten Vertretern des Bundes, der Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung zusammen, je drei Vertreter der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nehmen mit beratender Stimme an den Treffen der NAK teil. Ein jährlich stattfindendes und als Fachkonferenz ausgestaltetes Arbeitsschutzforum berät als ständige Einrichtung der GDA die NAK bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Die Evaluierung der Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme mit geeigneten Kennziffern ist ebenfalls ein integraler Bestandteil der GDA.

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie wird auf unterschiedlichen Ebenen und zu verschiedenen Themen, in unterschiedlichen Branchen und Tätigkeitsfeldern umgesetzt. Ziel der Evaluation der ersten Strategieperiode 2008 – 2012 war nicht nur die Ermittlung der von der GDA induzierten Veränderungen in den Betrie-

ben, sondern auch die Betrachtung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Einrichtungen des institutionellen Arbeitsschutzes selbst. In der Gesamtevaluation (Dachevaluation) wird ein Wirkungszusammenhang zwischen den verschiedenen Zielebenen (ZE) bzw. Teilzielen angenommen. Zwischen den Akteuren sollen institutionelle, organisatorische und rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden (ZE 3 und 4) die in einer verbesserten betrieblichen Umsetzung resultieren (ZE 2) und schließlich zu besserer Gesundheit der Beschäftigten, zur Reduzierung der Arbeitsunfähigkeitstage und zur Senkung der unmittelbaren und mittelbaren Kosten für Wirtschaft und Sozialsysteme (ZE 1 und 5) führen.



**Abb. 1:** Zielebenen und Wirkungszusammenhang, GDA 2008 - 2012

In die Dachevaluation fließen die Ergebnisse von repräsentativen quantitativen Befragungen und qualitativen Erhebungen im Rahmen der GDA ein; hinzu kamen Auswertungen statistischer Daten, die unabhängig von der GDA ermittelt wurden. Die zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse der elf Arbeitsprogramme der Zielebene 1 war ebenfalls Aufgabe der Dachevaluation, gleichwohl die Evaluierung der Arbeitsprogramme durch die Arbeitsprogrammleitungen selbst erfolgte. Weiterhin wurden die von der NAK-Geschäftsstelle vorgelegten Berichte sowie die Veranstaltungsevaluationen des Arbeitsschutzforums in die Dachevaluation integriert. Dieser Methodenmix (mixed-methods-approach) sollte der Komplexität der GDA gerecht werden, Schwächen einzelner Erhebungsverfahren ausgleichen und die gestellten Fragen möglichst umfassend und fundiert beantworten. Auf Grundlage des GDA-Fachkonzepts 2007 fand für die erste Strategieperiode eine Spezifikation statt. Im Terms of Reference-Papier (ToR-Papier) wurden alle Zielebenen, die Arbeitsschutzziele und die entsprechenden Teilziele sowie die Handlungsfelder, Indikatoren, Erhebungsinstrumente und Datenquellen festgelegt bzw. beschrieben.

### **Zielebene „Optimierung der Zusammenarbeit der Träger“**

Im angenommenen Wirkungszusammenhang der Zielebenen wird in der Optimierung der Zusammenarbeit der Träger der GDA eine Grundvoraussetzung für die Errei-

chung der Arbeitsschutzziele der GDA gesehen. Die Terms of Reference konkretisierten dies in den vier Teilzielen „Formulierung eines kohärenten Regelwerks“, „Abgestimmter Vollzug“, „Systematischer und aktueller Austausch der wesentlichen Informationen zu Überwachung und Beratung“ sowie „Steuerung der Zusammenarbeit auf Länderebene auf Basis von Rahmenvereinbarungen Länder/UVT“.

Die Daten aus den zur Prüfung herangezogenen Quellen machen deutlich, dass die GDA-Aktivitäten in dieser Zielebene von hoher Relevanz für die Träger der GDA, für ihre eigene Struktur und Handlungsmöglichkeiten sind. Die konzipierten Maßnahmen und ihre Umsetzung haben eine erhebliche Wirkung auf die Optimierung der Zusammenarbeit ausgeübt. Mit dem im August 2011 von den Trägern der GDA und den Sozialpartnern unterzeichneten ‚Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz‘ wurde das Verhältnis von staatlichem Recht zum autonomen Recht der Unfallversicherungsträger weiterentwickelt und die Verfahren beschrieben, die eine Abstimmung der beiden Rechtsbereiche gewährleisten sollen. Der Spielraum der autonomen Rechtssetzung durch die UVT wurde deutlich eingeschränkt, das Verfahren der Bedarfsprüfung wird bereits praktisch angewendet. Obwohl noch weitere Praxiserfahrungen fehlen, ist vom jetzigen Kenntnisstand aus davon auszugehen, dass die getroffenen Maßnahmen geeignet sind, das formulierte Ziel eines kohärenten Regelwerks zu erreichen.

Für die Teilziele „abgestimmter Vollzug“ und „Steuerung der Zusammenarbeit auf Länderebene auf Basis von Rahmenvereinbarungen“ verpflichteten sich die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger auf eine arbeitsteilige und aufeinander abgestimmte Beratung und Überwachung der Betriebe. Für die GDA-Arbeitsprogramme konnten diese Rahmenvereinbarungen mit gemeinsamen Umsetzungsvereinbarungen untersetzt werden, die das konkrete Vorgehen und den jeweiligen Ressourceneinsatz festlegten. Zudem wurde eine gemeinsame Aktionsstruktur mit Spitzengesprächen und Erfahrungsaustauschen aufgebaut. Eine flächendeckende Arbeitsfähigkeit sowohl auf der Ebene der Steuerung als auch auf der operativen Ebene konnte nach Aussage der Beteiligten hergestellt werden. In einigen Bereichen ergaben sich aber auch Verzögerungen, die sich negativ in der Startphase von Arbeitsprogrammen auswirkten.

In den Rahmenvereinbarungen über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der UVT sind grundlegende Festlegungen für ein abgestimmtes Aufsichtshandeln, eine gleichwertige Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften sowie die Förderung eines Daten- und Informationsaustausch zwischen den Ländern und Unfallversicherungsträgern zu Betriebsbesichtigungen als zentrale Elemente enthalten.

Eine Online-Befragung des Aufsichtspersonals der Präventionsdienste lieferte Informationen über deren Zufriedenheit mit der Umsetzung der GDA, insbesondere in der praktischen Zusammenarbeit der Träger im dualen System. Die Befragten nutzten die Befragung, ihre Kenntnisse weiterzugeben und ihren (teils kritischen) Standpunkt zu vertreten. Das Aufsichtspersonal war damit konfrontiert, dass nicht alle konzipierten Instrumente der GDA zum geplanten Zeitpunkt zur Verfügung standen, dass die Schaffung gemeinsamer Grundlagen zu Beginn der Strategieperiode und deren praktische Umsetzung kein Selbstlauf waren. Dies führte in einigen Fällen zu zeitlichen Verzögerungen und Abstimmungsproblemen bei der Planung und Ausführung gemeinsamer Maßnahmen, beispielsweise in den Arbeitsprogrammen. Die Arbeitsschutzstrategie wollte (und konnte) Umbrüche und Neuorientierung im Aufsichtshan-

deln erzielen, konnte aber das Aufsichtspersonal noch nicht umfassend auf diesem Weg mitnehmen. So wurde „die GDA“ nicht selten als weitere zusätzliche Aufgabe empfunden, die andere bisherige Aufgaben in den Hintergrund drängte. Auch gab es zu Beginn noch grundsätzliche Probleme bei der Zusammenarbeit, so etwa beim IT-gestützten Daten- und Informationsaustausch, bei dem es erst nach Ende der Strategieperiode 2013 gelang, in der Frage des Datenschutzes die notwendige Rechtssicherheit herzustellen. Insofern konnte das Teilziel „Systematischer und aktueller Austausch der wesentlichen Informationen zu Überwachung und Beratung“ auch am Ende der 1. GDA-Periode noch nicht ausreichend realisiert werden.

Beim Personal der Aufsichtsdienste steht der Wunsch nach gegenseitiger Information über die Ergebnisse durchgeführter Betriebsbesichtigungen ganz oben auf der Liste, wenn nach Wünschen zur Zusammenarbeit gefragt wird. Bei der gegenseitigen Information über durchgeführte Schwerpunktaktionen und der Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten wird das größte Verbesserungspotenzial gesehen. Der unterschiedliche gesetzliche Auftrag und das unterschiedliche Aufgabenverständnis der Aufsichtsdienste von Ländern und UVT werden mehrheitlich als Hindernisse für eine umfassende Abstimmung in der Zusammenarbeit gesehen. Obwohl das Fehlen von GDA-Leitlinien nur in geringem Umfang als Hindernis für die Zusammenarbeit genannt wird, wurden viele Vorschläge für Neuregelungen geäußert.

In praktisch allen GDA-Arbeitsprogrammen wird die Zusammenarbeit der Träger untereinander positiv beschrieben. In den Berichten finden sich Begriffe wie etwa „vertrauensvoll und kooperativ“, „hohe Kooperationskultur“, „gute und konstruktive Arbeitsatmosphäre“, „neue Qualität des gemeinsamen Handelns“. Die in den Arbeitsprogrammen vorgenommene Bewertung der Zusammenarbeit ist jedoch nicht immer deckungsgleich mit der Bewertung durch das Aufsichtspersonal. Auch wenn die Arbeitsprogramme gelegentlich über Zielkonflikte in der Abgrenzung mit Routinetätigkeiten, über Schwierigkeiten beim Datenaustausch oder über Ressourcenprobleme berichten, stehen doch die Betonung der guten Zusammenarbeit und des Erfolges der Arbeit in den Programmen im Mittelpunkt der Berichterstattung. Das Aufsichtspersonal äußerte sich an vielen Stellen kritischer.

## **Zielebene „Verbesserung der Zusammenarbeit mit Dritten“**

In der Zielebene 4 „Verbesserung der Zusammenarbeit mit Dritten im Rahmen der GDA“ wurde als Teilziel die „Stärkung der Bedeutung und der Zusammenarbeit in regionalen Netzwerken“ formuliert. Die Anzahl der Projekte mit Dritten und deren Anteil an den GDA-Projekten, die Anzahl der entwickelten Projektinitiativen und die Anzahl Dritter, mit denen zusammengearbeitet wird, dienten als Indikatoren. Obwohl diese Indikatoren quantitativ formuliert waren, gab es keine zahlenmäßige Zielvorgabe. Die quantitativ formulierten Indikatoren wurden im Laufe der Evaluation durch qualitative Einschätzungen zur Wahrnehmung der Zusammenarbeit ergänzt. Dabei wurden die operative Zusammenarbeit in den GDA-Arbeitsprogrammen, die Beratung der GDA-Träger im ASF sowie die Maßnahmen, die durch die NAK und der drei Träger bereits in der ersten Periode getroffen wurden, um die Kooperation zu stärken, betrachtet.

Was den fachlichen Austausch zwischen Fachöffentlichkeit und GDA-Trägern im Rahmen des Arbeitsschutzforums (ASF) betrifft, so wurde die Veranstaltung differenziert wahrgenommen: Für die Internen ist es eine Möglichkeit zum Austausch über

die GDA, bei Externen stellt es vor allem ein wichtiges Informationsforum dar. Von den Teilnehmern an der Befragung der ASF-Zielgruppe wurde zudem der Wunsch nach stärkerer Workshop-Arbeit und der verstärkten Einbindung von „Praktikern“ geäußert. Die Anzahl der externen Teilnehmerinnen und Teilnehmer lag zuletzt nur wenig über der Zahl von 2009. Die kritischen Stimmen zu der Veranstaltung wurden in der jüngeren Vergangenheit deutlicher, auch wenn die Gesamtbewertung positiv blieb.

Alle Arbeitsprogramme konnten in der ersten GDA-Periode externe Partner einbinden, wobei Art und Umfang der Zusammenarbeit sehr unterschiedlich waren und zurückhaltend bewertet wurden. Wegen der starken Ressourcenbindung in den Arbeitsprogrammen blieb kaum noch Raum für die Initiierung zusätzlicher weiterer Projekte. In Gesprächen mit den Arbeitsprogrammleitungen und im Rahmen der Befragung der Zielgruppe des Arbeitsschutzforums (ASF) äußerten die Gesprächspartner bzw. Befragten gleichwohl den Wunsch nach weiterer Zusammenarbeit.

Was die Zusammenarbeit in den zukünftigen Arbeitsprogrammen betrifft, hat der Leitfaden für die GDA-Arbeitsprogramme Klarheit geschaffen. Überhaupt ist die Erweiterung des Instrumentariums der Zusammenarbeit sowohl im Hinblick auf den fachlichen Austausch als für die zukünftige operative Zusammenarbeit zu begrüßen. Mit dem Konsultationspapier zur Zielfindung, dem GDA-Newsletter und der Einrichtung der Kooperationspartnergespräche wurden neue Kanäle der Information und des Austausches eingerichtet. Die Maßnahmen erscheinen daher geeignet, sowohl die zukünftige Zusammenarbeit mit der Fachöffentlichkeit zu erweitern und gegebenenfalls zu vertiefen.

## **Zielebene „Relevanz und Wirksamkeit des institutionellen Arbeitsschutzes auf betrieblicher Ebene“**

Die Praxis des betrieblichen Arbeitsschutzes, speziell die Arbeitsschutzorganisation und die Gefährdungsbeurteilung, wurde an Hand der entsprechenden Indikatoren in den Terms of Reference der GDA-Dachevaluation untersucht. Im Einzelnen waren dies der ‚Anteil der Betriebe mit systematischer Gefährdungsbeurteilung‘, der ‚Anteil der Betriebe mit Arbeitsschutzmanagementsystem (AMS) / Betrieblicher Gesundheitsförderung (BGF) / Unternehmermodell‘, der ‚Anteil der Betriebe, in denen die Verantwortlichen die wesentlichen Anforderungen aus dem Regelwerk kennen und sie als angemessen erachten‘ und der ‚Anteil der Betriebe, die die Aktivitäten der GDA-Träger als angemessen / transparent / koordiniert / zweckmäßig bewerten‘. Die beiden wesentlichen Datenquellen für diese Zielebene waren die Betriebs- und Beschäftigtenbefragung und die Berichte der Arbeitsprogramme.

An Hand der Auswertungen der Arbeitsprogramme sind übergreifende Aussagen zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation nur schwerlich zu treffen, da wie erwähnt die entsprechenden Daten arbeitsprogramm-spezifisch erhoben wurden und das Vorgehen sehr unterschiedlich war. Diese Souveränität war gewollt, sie sollte den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Betrieben und Branchen gerecht werden und den Trägern der GDA Spielräume für Entscheidungen entsprechend ihrer fachlichen Kompetenzen und Ressourcen geben.

Insgesamt führen laut Betriebsbefragung nur 51% aller Betriebe in Deutschland eine Gefährdungsbeurteilung durch. Die Situation ist besonders bei Kleinst- und Kleinbe-



rieben (1-9, bzw. 10-49 Beschäftigte) verbesserungswürdig. Hier bejahten nur 41% der Kleinst- bzw. 70% der Kleinbetriebe die Frage nach der Gefährdungsbeurteilung. Insbesondere das schlechte Ergebnis bei den Kleinstbetrieben wirkt sich auf das Gesamtergebnis aus. Es gilt, je größer ein Betrieb, umso eher wurde eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt. Über 90% der Betriebe über 50 Beschäftigte gaben an, eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen.

Die Betriebsbefragung zeigte, dass Branche, Größenklasse und Belastungssituation wichtige Einflussfaktoren bei der Frage sind, ob eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde. Die Dienstleistungsbranchengruppen VIII (Kommunikations-, Finanz- und sonstige Dienstleistungen) und IX (Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen) weisen den geringsten Anteil an Betrieben mit Gefährdungsbeurteilungen auf. Den höchsten Anteil an Betrieben mit Gefährdungsbeurteilungen hat die Branchengruppe I (Nahrungsmittelerzeugung). Auch Besuche der Aufsicht haben eine positive Auswirkung, sowie das Vorkommen physischer Belastungen im Betrieb. Dagegen erfassen die Betriebe im Allgemeinen psychische Gefährdungen in Gefährdungsbeurteilungen nur unzureichend.

Die Ergebnisse aus den Arbeitsprogrammen zur Gefährdungsbeurteilung fielen positiver aus, wobei sich Größenklassen und Branchenunterschiede auswirken. In den Arbeitsprogrammen wurde in der Auswertung keine Gewichtung nach Größenklassen durchgeführt. Eine Gegenüberstellung der Arbeitsprogrammergebnisse mit den ungewichteten Zahlen aus der Betriebsbefragung allgemein bzw. mit den Befragungsergebnissen aus entsprechenden Branchenklassen zeigen ähnliche Werte.

Bei der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung gibt es laut Betriebsbefragung deutliche Lücken, wiederum vor allem bei den Kleinst- und Kleinbetrieben: So weisen eigenen Angaben zu Folge nur 6 von 10 Betrieben die gesetzlich geforderte sicherheitstechnische Betreuung auf und nur 4 von 10 Betrieben haben einen Betriebsarzt oder eine Betriebsärztin benannt. Auch hier fallen die Ergebnisse der Arbeitsprogramme positiver aus und ebenfalls lässt sich hier ein positiver Effekt zwischen Erst- und Zweitintervention bestätigen, der jedoch geringer ist.

Die Arbeitsprogrammdateien legen einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitsschutzorganisation und der Qualität der betrieblichen Prävention nahe. Die Auswertung des Arbeitsprogramms Transport belegt einen Zusammenhang zwischen einer als geeignet eingestuften Arbeitsschutzorganisation und den festgestellten Arbeitsschutzmängeln in den Betrieben.

Eine deutliche Mehrheit von jeweils mindestens zwei Dritteln aller befragten Betriebe bewerten die Zuständigkeiten der Aufsicht als gut überschaubar und sehen ihre Betriebsabläufe durch die Aufsichtstätigkeiten nur als wenig gestört. Auch sehen sie eine kompetente Beratungsleistung. Einer Mehrheit von knapp drei Vierteln der Betriebe sind die Regeln zu wesentlichen Bereichen des Arbeitsschutzes gut oder eher gut bekannt, ein Viertel der Betriebe gibt jedoch nur geringe oder eher geringe Kenntnisse an. Nur eine kleine Minderheit der Befragten hält das Arbeitsschutzregelwerk an sich für unangemessen oder unbrauchbar; bei einzelnen Aspekten wurde Verbesserungspotential gesehen, insbesondere bezüglich der praktischen Anwendbarkeit.

Es gibt eine Reihe von Hinweisen, dass die Interventionen der Aufsicht im Rahmen der GDA einen positiven Effekt auf die betrieblichen Arbeitsschutzanstrengungen

hatten. Beispielsweise kann die positive Entwicklung der betrieblichen Gefährdungsbeurteilung in allen Arbeitsprogrammen, die eine Zweitbesichtigung durchgeführt haben, als ein Indiz für die Wirksamkeit des Aufsichtshandelns gewertet werden. Die gewählte Interventionsmethodik hat im Rahmen der Arbeitsprogramme bei den Betrieben einen Anstoß zur Verbesserung gegeben. Dennoch kann die Wirksamkeit der Interventionen in den GDA-Arbeitsprogrammen nicht eindeutig beurteilt werden.

## **Zielebene „Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder“**

Für die Erreichung der gemeinsamen Arbeitsschutzziele in Zielebene 1 hatten die elf Arbeitsprogramme der ersten Strategieperiode eine besondere Bedeutung. Es wurde dabei zwischen sechs verbindlichen Arbeitsprogrammen mit bundesweiter Umsetzung für alle GDA-Träger (Kategorie I) und fünf Arbeitsprogrammen mit fakultativer Beteiligung der GDA-Träger (Kategorie II) unterschieden. Das Arbeitsschutzziel „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen“ wurde in den Arbeitsprogrammen Bau, Zeitarbeit, Transport und im Arbeitsprogramm Schulen (mit besonderer Methodik) verfolgt. Die Arbeitsprogramme Pflege, Büro, Feinmechanik, Ernährungsindustrie, Hotellerie und Öffentlicher Personennahverkehr waren auf die „Verringerung von Häufigkeit und Schwere von Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen“ ausgerichtet, die „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen“ war Hauptaufgabe im Arbeitsprogramm Haut. Im Rahmen der Arbeitsprogramme erhob das Aufsichtspersonal bei Betriebsbesuchen grundlegende Daten u.a. über das Vorhandensein und die Qualität von Gefährdungsbeurteilungen und über die Eignung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation. In den Arbeitsprogrammen wurden zusätzlich spezifische fachliche Daten abgefragt.

### **Arbeitsschutzziel „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen“**

Aufgrund der Vielfalt der Faktoren, die auf das Arbeitsunfallgeschehen einwirken, sollten die Routinestatistiken der Unfallversicherungsträger nur mit entsprechender Vorsicht als Indikatoren für die Wirksamkeit der Maßnahmen im Rahmen der GDA herangezogen werden. Die Betrachtung der Entwicklung der Daten zu Anzahl und Quote der meldepflichtigen Arbeitsunfälle lieferte ergänzende Hinweise zur Beurteilung der Fortschritte bei der Erreichung des Arbeitsschutzziels. Sonderauswertungen legen einen Einfluss der GDA-Maßnahmen nahe.

In Deutschland hat sich die Gesamtzahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften in den letzten 20 Jahren in etwa halbiert, die Arbeitsunfallzahlen sinken im langjährigen Trend. Für die Dachevaluation wurden u.a. die Arbeitsunfallzahlen des Fünfjahreszeitraums der ersten GDA-Strategieperiode 2008-2012 mit den Zahlen der Jahre 2003 bis 2007 verglichen, um mögliche Wirkungen von GDA-Interventionen abschätzen zu können und um den Einfluss von kurzfristigen Kontextfaktoren abzuschwächen. Im Zeitraum 2008–2012 sank die Zahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter um 7,4% auf 25,88. Der Rückgang entspricht im Wesentlichen der allgemeinen Trend der letzten beiden Jahrzehnte, ist aber trotzdem bemerkenswert, da solche Rückgänge bei bereits niedrigeren Zahlen immer schwieriger zu erreichen sind. Ein erheblich deutlicherer Rückgang im Vergleich der beiden Fünfjahreszeiträume ist bei den neuen Arbeitsunfallrenten mit minus 14,9% zu verzeichnen (absolute Zahlen). Die tödlichen Arbeitsunfälle gingen sogar um 25,9% zurück (absolute Zahlen).

Eine Sonderauswertung der Arbeitsunfallzahlen für die Bauwirtschaft im Rahmen der Dachevaluation ergab im Vergleich der Perioden 2003 – 2007 und 2008 – 2012 einen Rückgang bei den meldepflichtigen Arbeitsunfällen je 1.000 Vollarbeiter um rund 7,5%. Dies ist fast genau der Wert, der auch bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften insgesamt erreicht wird. Auffällig ist jedoch die positive Entwicklung der Arbeitsunfallquote in der Bauwirtschaft seit 2010. Die Quote je 1.000 Vollarbeiter sank von 2010 auf 2012 um knapp 12%.

Das Arbeitsprogramm Zeitarbeit legte die Entwicklung der Arbeitsunfallzahlen von 2007 bis 2011 zur Beurteilung der Wirkung der Maßnahmen in ihrem Arbeitsbereich zugrunde. In diesem Zeitraum sank die relative Unfallhäufigkeit in der Gefahrtarifstelle Zeitarbeit bei der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) um 19,5%. Dieser Rückgang kann der Wirkung des Arbeitsprogramms zwar nicht eindeutig zugeordnet werden, da es frühestens 2010 seine Wirkungen entfalten konnte. Der Rückgang der Quote von 2010 bis 2012 (Hauptphase des Arbeitsprogramms) um gut 17% ist ungeachtet dessen beachtlich.

Im Arbeitsprogramm Transport war eine reine Branchenbetrachtung nicht zielführend, daher wurde auf eine Betrachtung der Unfallentwicklung anhand transporttypischer Unfallmerkmale zurückgegriffen und entsprechende Sonderauswertungen der Routinestatistiken der DGUV unter Nutzung der dort erhobenen Merkmale durchgeführt. Die Quote der Arbeitsunfälle mit Kranen bzw. beim Anschlagen von Lasten verringerte sich um 24,8%, die mit Stetigförderern um 18,5% und die Quote bei Unfällen mit Flurförderzeugen um 13%. Zwei der drei untersuchten Bereiche mit Unfallmerkmalen, die den Gesprächsleitfäden des Arbeitsprogramms Transport gut zuzuordnen sind, zeigen demnach eine deutlich überproportionale Reduzierung des Unfallgeschehens. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Erst- und Zweitbesichtigungen der Betriebe durch das Aufsichtspersonal im Rahmen des Arbeitsprogramms Transport in die Jahre 2010 bis 2012 fielen. Die Entwicklung der Unfallzahlen vor 2010 kann diesen Interventionen nicht zugeordnet werden.

Das Arbeitsprogramm Bau nutzte ein Ampelmodell mit den Stufungen „grün“, „gelb“ und „rot“ zur Beurteilung der Arbeitsschutzsituation in den besichtigten Betrieben: Nur etwa 30% der Betriebe konnte die positive Bewertung „grün“ erreichen; eine „gelbe“ Bewertung erhielten 62% und in 8% der besuchten Betriebe lagen schwerwiegende Mängel vor. Bei einem Teil dieser „roten“ Betriebe wurden über eine so genannte „Weichenstellung“ gezielte Unternehmergespräche veranlasst, die das Arbeitsprogramm näher auswertete. Insbesondere im Bereich der Planung der Ausführung von Bauvorhaben ist nach wie vor ein dringender Handlungsbedarf zur Umsetzung der Anforderungen der Baustellenverordnung feststellbar.

Im Arbeitsprogramm Zeitarbeit schätzte das Aufsichtspersonal in 75% der besuchten Betriebe die Arbeitsschutzorganisation als geeignet ein. Demzufolge verfügen 70% der besuchten Betriebe über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung. Die betriebliche Arbeitsschutzorganisation verbessert sich mit der Betriebsgröße. Für die Gesamteinschätzung der Arbeitsschutzsituation gaben die Aufsichtspersonen eine Zahlenbewertung auf einer Bewertungsskala von „1“ (eine sehr schlechte Bewertung) bis „9“ (eine sehr gute Bewertung) ab. Die Unterschiede zwischen der Gesamteinschätzung der Arbeitsschutzsituation für alle Beschäftigten und der Arbeitsschutzsituation der Zeitarbeitnehmer waren vergleichsweise gering. Rund 9% der Betriebe schneiden sehr gut ab, circa 60% sind gut bis befriedigend und rund 30% der Betriebe

be erhielten schlechtere Werte, die auf entsprechende Defizite im betrieblichen Arbeitsschutz hinweisen.

Im Arbeitsprogramm Transport gab es bei den Betriebsbesuchen nur in gut der Hälfte der Fälle (51%) keine Beanstandungen. Das Aufsichtspersonal beurteilte allerdings die Arbeitsschutzorganisation in den aufgesuchten Betrieben überwiegend positiv. In 73% der Betriebe wurde die Arbeitsschutzorganisation als geeignet, in 21% als teilweise geeignet und in 6% als ungeeignet bewertet. Nach Einschätzung des Aufsichtspersonals sind in 72% der besuchten Betriebe die Gefährdungsbeurteilungen angemessen, in 18% ist diese zwar durchgeführt, aber noch nicht angemessen und in 10% der Betriebe fehlt die Gefährdungsbeurteilung. Je kleiner der Betrieb, desto größer sind die Defizite bei der Gefährdungsbeurteilung. Betriebe ohne sicherheitstechnische Betreuung haben 5-mal so häufig keine Gefährdungsbeurteilung wie Betriebe mit Betreuung durch eine Fachkraft für Arbeitssicherheit.

Grundsätzlich gilt für alle Arbeitsprogramme: Die bei der Erstbesichtigung als kritisch eingestuft Betriebe konnten ihr Arbeitsschutzniveau bis zur Zweitbesichtigung verbessern. In vielen Bereichen wurde dann ein Arbeitsschutzniveau erreicht, dass im Wesentlichen dem Durchschnitt aller untersuchten Betriebe bei der Erstbesichtigung entsprach.

Der Schwerpunkt des Arbeitsprogramms Schulen lag auf der dauerhaften Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des Bildungsbereichs und den Akteuren des sozialpolitischen Bereichs und der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnis von schulischer Präventionskultur. Durch die Erweiterung des bereits bestehenden Kontaktgesprächs zwischen der DGUV und Vertretern der Kultusministerkonferenz um zwei Vertreter des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) wurde auf Bundesebene eine Plattform für Abstimmungsprozesse geschaffen. Die Einrichtung Runder Tische zur Sicherheits- und Gesundheitsschutzthematik in Schulen gelang zahlenmäßig in 14 der 16 Bundesländer, qualitativ wurde das Ziel nicht im erwünschten Maße erreicht.

### **Arbeitsschutzziel „Verringerung von Häufigkeit und Schwere von Muskel-Skelett-Belastungen und -Erkrankungen“**

Der gewählte Indikator „Anzahl der Arbeitsunfähigkeitstage (AU-Tage), die auf Muskel-Skelett-Erkrankungen (MSE) zurückgehen“ war im Rahmen der GDA-Dachevaluation nicht verifizierbar. Dies liegt vor allem an den vielfältigen Ursachen und der langen Latenzzeit der Erkrankungen, die unter den Begriff „MSE“ subsumiert werden und die eine Wirkungsmessung des Einflusses von GDA-Maßnahmen im Zeitraum einer Fünfjahresperiode unmöglich machen. Ein Effekt der MSE-Arbeitsprogramme auf die Entwicklung der AU-Tage, die auf MSE zurückzuführen sind, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt in den Daten nicht erkennbar. In zukünftigen Strategieperioden sollte dieser Indikator als Kontextinformation weiter betrachtet werden, zur genaueren Bestimmung der Wirkungen von Interventionen wären jedoch zusätzliche geeignete Indikatoren zu prüfen.

Die Indikatoren „Anzahl der Betriebe mit Präventionskultur gemessen an den untersuchten Betrieben“ und „Anzahl der Mitarbeiter mit Gesundheitskompetenz gemessen an den befragten Unternehmen“ konnten auf Basis der Betriebs- und Beschäftigtenbefragung und der Arbeitsprogrammberichte genauer untersucht werden. Er-

schwerend war, dass zwischen den GDA-Akteuren kein gemeinsames Verständnis zu den Definitionen und ihrer Operationalisierung geschaffen werden konnte.

Zu einer entwickelten Präventionskultur gehört unter anderem, durch die Sensibilisierung der Beschäftigten und durch die Vorbildfunktion der Führungskräfte das Thema der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes im betrieblichen Alltag zu stärken. Die dazu in der Beschäftigtenbefragung erhobenen Indikatoren zeigen, dass sich in einer überwiegenden Mehrheit der Betriebe in der Tat Mechanismen zur Prävention unmittelbarer Sicherheitsgefährdungen etablieren konnten: Es gibt klare Sicherheitsregeln, Sicherheitsmängel werden gemeldet und von den betrieblichen Verantwortlichen zeitnah beseitigt.

Allerdings zeigt das betriebliche Engagement zur langfristigen Gesunderhaltung noch größere Defizite, denn immerhin ein knappes Drittel der Beschäftigten ist nicht der Ansicht, dass ihr Betrieb viel für eine Minimierung langfristiger Belastungen tut. Nur eine Minderheit der Betriebe bietet Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung an. In Großbetrieben sind solche Maßnahmen zwar weiter verbreitet als im Durchschnitt der Betriebe, jedoch bieten viele nur einzelne Maßnahmen an, ohne eine erklärte Strategie oder ein klares Gesamtkonzept.

Die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zur Gesundheitskompetenz zeigen, dass eine Basis für Gesundheitskompetenz bei den Beschäftigten vorhanden ist. Eine überwiegende Mehrheit der Beschäftigten hält sich meist an die betrieblichen Arbeitsschutzregeln, greift bei Fehlverhalten anderer ein und fühlt sich für den Arbeitsschutz mitverantwortlich. Etwa die Hälfte der Beschäftigten macht eigene Vorschläge. Der Anteil derjenigen, die freiwillige betriebliche Präventionsangebote wahrnehmen oder sich im privaten Bereich gesundheitsgerecht verhalten, ist dagegen geringer; rund ein Viertel der Beschäftigten betreibt laut Eigenaussage keinen Sport, ernährt sich nicht ausgewogen oder nimmt private Vorsorgeuntersuchungen kaum wahr.

Aus den Arbeitsprogrammen lassen sich nur sehr begrenzt übergreifende Aussagen für die Dachevaluation ableiten. Zu unterschiedlich war das methodische Vorgehen. Festhalten lässt sich aber, dass in den Arbeitsprogrammen mit Zweitintervention für die jeweils definierten Aspekte von Präventionskultur eine Verbesserung festgestellt werden konnte. Die Auswertung des Arbeitsprogramms Pflege legt auch einen positiven Zusammenhang zwischen der Umsetzung gesetzlicher Arbeitsschutzvorgaben und der Einführung weitergehender Präventionsbemühungen nahe.

Präventionskultur und Gesundheitskompetenz erscheinen insgesamt steigerungsfähig. Die im Rahmen der ersten GDA-Strategieperiode durchgeführten Arbeitsprogramme konnten in einigen Aspekten Verbesserungen im betrieblichen Bereich bewirken. Einfluss auf das Verhalten im Privatleben kann aber allenfalls indirekt erwirkt werden. Analysen der Beschäftigtenaussagen haben gezeigt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Qualität der betrieblichen Information und der individuellen Gesundheitskompetenz gibt. Gute Information zum Gesundheitsschutz ist offenbar ein zentraler Erfolgsfaktor für den Aufbau einer Gesundheitskompetenz und für die Entstehung einer Präventionskultur.

Für zukünftige Strategieperioden ist es dringend angezeigt, Begrifflichkeiten zu Beginn zu klären und ein einheitliches Verständnis zwischen den Akteuren zu schaffen. Dies ist nicht nur nötig, um die Evaluierung an dieser Stelle zu fördern, sondern auch

um eine stringente Zielverfolgung zu gewährleisten. Wenn Präventionskultur und Gesundheitskompetenz als Ziele der Arbeitsprogramme vorgegeben sind, ist eine möglichst homogene Operationalisierung notwendig. Eine Harmonisierung der Bewertungskriterien und die Darstellung in einem gemeinsamen Modell wären ein gangbarer Weg. Für die Feststellung von Gesundheitskompetenz müssten zudem Daten unmittelbar bei den Beschäftigten erhoben werden, wie dies im Arbeitsprogramm Feinmechanik bereits ansatzweise der Fall war.

### **Arbeitsschutzziel „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen“**

Die Zahl der Hautkrankheiten, bei denen sich der Verdacht auf eine Berufskrankheit bestätigt oder für die eine berufliche Verursachung festgestellt wurde, steigt seit Jahren an. In den Routinestatistiken findet sich kein belastbarer Nachweis, dass das Arbeitsprogramm Haut die Zahl der Anzeigen auf Verdacht einer Berufskrankheit im Bereich der Hauterkrankungen senken konnte. Der Indikator „Senkung der Zahl der Hautarztberichte“ war im Rahmen der GDA-Dachevaluation nicht überprüfbar.

Der Nachweis der Wirksamkeit der Maßnahmen der GDA in dieser Zielebene kann aus den zuvor genannten Gründen anhand von Routinestatistiken nur sehr unvollständig gelingen. Diese dienen daher in erster Line dazu, den Kontext und die allgemeinen Trends zu beschreiben. Auf der Ebene der branchen-, tätigkeits- oder gefährdungsspezifisch arbeitenden Arbeitsprogramme ließen sich positive Wirkungen bei den Indikatoren feststellen, die sich auf das Vorhandensein und die Qualität von Gefährdungsbeurteilungen und die Eignung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation beziehen. Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn eine Zweitbesichtigung erfolgte. Alle anderen Daten können als eine Art „Nullmessung“ dienen, die in der zweiten Strategieperiode zum Vergleich der dann ermittelten Daten herangezogen werden kann.

Die wesentliche Quelle der Evaluation war daher der Abschlussbericht des Arbeitsprogramms Haut. Dieses Arbeitsprogramm war branchenübergreifend angelegt und erfasste Betriebe, in denen Feuchtarbeit und/oder der Umgang mit hautschädigenden Stoffen vermutet wurde. Eine angemessene Gefährdungsbeurteilung wurde in 58% der besuchten Betriebe durchgeführt, bei 33% fanden sich in diesem Bereich Mängel und bei 9% der Betriebe war aufgrund der Arbeitssituation eine entsprechende Gefährdungsbeurteilung nicht erforderlich. Während eine Unterweisung der Beschäftigten relativ häufig erfolgte (81%), lagen nur in 70% der Betriebe Betriebsanweisungen vor. Diese Zahlen aus der Erstbesichtigung konnten in der Gruppe der zweifach besichtigten Betriebe durch die Interventionen des Arbeitsprogramms in allen Punkten verbessert werden.

### **Zielebene „Betriebliche Prävention für Gesundheit und Wettbewerbsfähigkeit“**

Die Stärkung der Prävention für mehr Gesundheit in den Betrieben und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit steht am Ende des angenommenen Wirkungszusammenhangs der GDA. Drei Indikatoren waren in den Terms of Preference vorgegeben: die „Einschätzung der Arbeitsbedingungen durch die Beschäftigten“ die „Unternehmer-Akzeptanz für den Arbeitsschutz“ und die „Absenkung von Arbeitsunfähigkeit und längerfristig von Berufskrankheiten und Frühverrentungen in Betrieben“.

Einzelbefunde aus der Dachevaluation und den Arbeitsprogrammen sprechen dafür, dass die Maßnahmen der GDA geeignet waren, einen Beitrag zur betrieblichen Prävention für Gesundheit und Wettbewerbsfähigkeit zu leisten. Ein zahlenmäßiger Nachweis für die positiven Wirkungen der GDA auf die hochaggregierten Daten der Wirtschafts- und Sozialstatistik konnte im Rahmen der Dachevaluation nicht erbracht werden. Die Wirkung exogener Faktoren ist äußerst schwierig zu ermitteln und von den Wirkungen der GDA kaum abgrenzbar.

## **Schlussfolgerungen**

Die GDA-Träger nutzten in der konzeptionellen Entwicklung ihre eigenen Erfahrungen und die bis 2008 vorliegenden Studien und Defizitbeschreibungen des deutschen Arbeitsschutzsystems. Diese bezogen sich in erster Line auf Schwierigkeiten in der systematischen Verbesserung des Arbeitsschutzes in Unternehmen.

Besonders die erste Phase der Strategie erforderte eine Selbstfindung und Neu-positionierung aller Beteiligten. Sie mussten jeweils für sich die Strategie annehmen und interpretieren und den Nutzen für sich definieren. Dieses eigenständige Annehmen kann mittel- und langfristig zu einer stabileren Struktur der Strategie und höherem Nutzen führen als zu detaillierte zentrale Steuerungsvorgaben. Dies ist kein außergewöhnliches Phänomen, welches nur oder besonders die deutsche Situation und die GDA betrifft, sondern typisch für erste Phasen von komplexen Strategien ist.

Die GDA als Kooperation juristisch und organisatorisch getrennter Institutionen, die ein übergreifendes Gesamtziel vereinbart haben, ist unter dem Gesichtspunkt der erfolgreichen Steuerung in einem pluralistischen Politikfeld ein großer Schritt in Richtung eines abgesprochenen gemeinsamen Handelns mit allen Vorteilen für die Effektivität der vorhanden Infrastruktur. Insofern kann die GDA in ihrer konkreten Vorgehensweise auch für andere, ähnlich konstituierte Politikfelder bei nachweisbaren positiven Wirkungen für diese Bereiche eine anregende Vorbildfunktion haben.

Die GDA lässt sich in Anlehnung an die Strategieanalyse der fünf nordischen Länder auch als Multiakteur-Strategie und Multi-Level-Strategie charakterisieren: Viele Akteure aus den Trägern, den Sozialpartnern und fachlich nahestehenden Verbänden und Institutionen arbeiten zu verschiedenen Themenfeldern - von den Leitlinien bis zu den Arbeitsschutzziele - in unterschiedlichen Kooperationsformen zusammen. Aufgrund der föderalen und dualen Struktur des Arbeitsschutzes in Deutschland sind diese Charakteristika in der GDA offensichtlich stärker ausgeprägt als bei vergleichbaren Strategien in Ländern mit zentraler staatlicher Verfassung.

Die einzelnen Arbeitsprogramme als ein wichtiger Kern der Strategie waren durch Vielfalt und weitgehende fachliche Autonomie geprägt. Sie wurden zwar trägerübergreifend koordiniert, konnten aber selbst über Instrumente und Vorgehen entscheiden, um eine optimale Nutzung der vorhandenen Kenntnisse und damit eine bessere Zielerreichung zu ermöglichen. Das leitende organisatorische Führungsprinzip war Auftrag, nicht Weisung. Nicht einheitlich geregelt war beispielsweise die Auswahl der Betriebe für die Besichtigungen, es gab auch unterschiedliche Definitionen von wichtigen Indikatoren (z.B. der Begriffe Gesundheitskompetenz und Präventionskultur) zwischen Arbeitsprogrammen mit vergleichbaren Zielen.

Ein weiteres positives Ergebnis ist der Zugewinn an Wissen. Die Fülle an detaillierten Informationen über die betriebliche Arbeitsschutzorganisation und -praxis in Deutschland, über das Aufsichtshandeln sowie über die Ideen der GDA-Träger und der potentiellen Kooperationspartner zur Lage und Zukunft von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Deutschland ist beachtlich. Zu einigen häufig geäußerten Annahmen oder Vermutungen stehen nun präzisere Informationen zur Verfügung.

Die beabsichtigten langfristigen Wirkungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene wie etwa die Reduzierung der arbeitsbedingten Erkrankungen, die Senkung der Arbeitsunfähigkeitstage und der damit verbundenen Kosten sowie die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sind für diese Periode nur sehr begrenzt nachweisbar. Allerdings waren für einige Indikatoren in den fünf Zielebenen konkrete Fortschritte qualitativ beschreibbar bzw. quantitativ messbar. Es zeigte sich, dass sich Betriebe durch GDA-Interventionen in der betriebliche Arbeitsschutzpraxis verbessern können (z.B. durch angemessene Gefährdungsbeurteilungen, Information und Unterweisung der Beschäftigten). Die Befunde zeigten auch, dass im Rahmen der GDA-Arbeitsprogramme intervenierte Betriebe in diesen Punkten besser abschneiden als nicht intervenierte oder anderweitig intervenierte Betriebe. Allerdings kann eine Kausalität dieses Zusammenhangs auf Basis der vorhandenen Daten auch mit der multivariaten Analyse nicht nachgewiesen werden. Es ist beispielsweise auch denkbar, dass die aufgezeigten Zusammenhänge teilweise auf bestimmte Selektionseffekte der im Rahmen der durch GDA-Programme intervenierten Betriebe zurückzuführen sind. Die Frage (insbesondere der mittel- und langfristigen) Wirksamkeit der Maßnahmen kann daher nur über eine Langzeitmessung in Kombination mit exemplarischen Erhebungen zu spezifischen Wirkungsmechanismen beantwortet werden.

Insgesamt bewerten wir die Entwicklung der GDA als einen erheblichen Fortschritt gegenüber der Situation vor der ersten GDA-Periode. Dies gilt besonders für die gemeinsame Prioritätensetzung und die vielen realisierten Ansätze zur effektiveren und aufeinander abgestimmten Aufsicht und Beratung sowie für die Bemühungen, Institutionen außerhalb der Träger für die Arbeit an gemeinsamen Zielen zu gewinnen. Die „Komponenten“ des deutschen Arbeitsschutzes sind auf einem guten Weg zu einer nachhaltigen strategischen Kooperation.

## **Empfehlungen für die Evaluation der zweiten Periode**

Die Dachevaluation stand vor Herausforderungen in vielen einzelnen Fragen. In diesem Kapitel wird auf diese Herausforderungen eingegangen und es werden einzelne Vorschläge für die Dachevaluation der nächsten Periode der GDA gegeben. Sie stellen eine Weiterentwicklung der Methodik dar, die in der ersten Periode entwickelt wurde. Alle Indikatoren und Erhebungsinstrumente waren neu und GDA-spezifisch, auf diesen Erfahrungen sollten die Akteure aufbauen. Die Empfehlungen betreffen:

- A. Zielebenen und Wirkungskette
- B. Indikatoren
- C. Realisierung eines Kontrollgruppendesigns
- D. Datenzugang
- E. Neuentwicklungen und Nullmessungen
- F. Erhebungszeitpunkte
- G. Rechtzeitigkeit der Evaluationsergebnisse
- H. Datenerhebung in Arbeitsprogrammen – Auswahl der Betriebe
- I. Auswertung - Harmonisierung der Bewertungskriterien



## A. Zielebenen und Wirkungskette

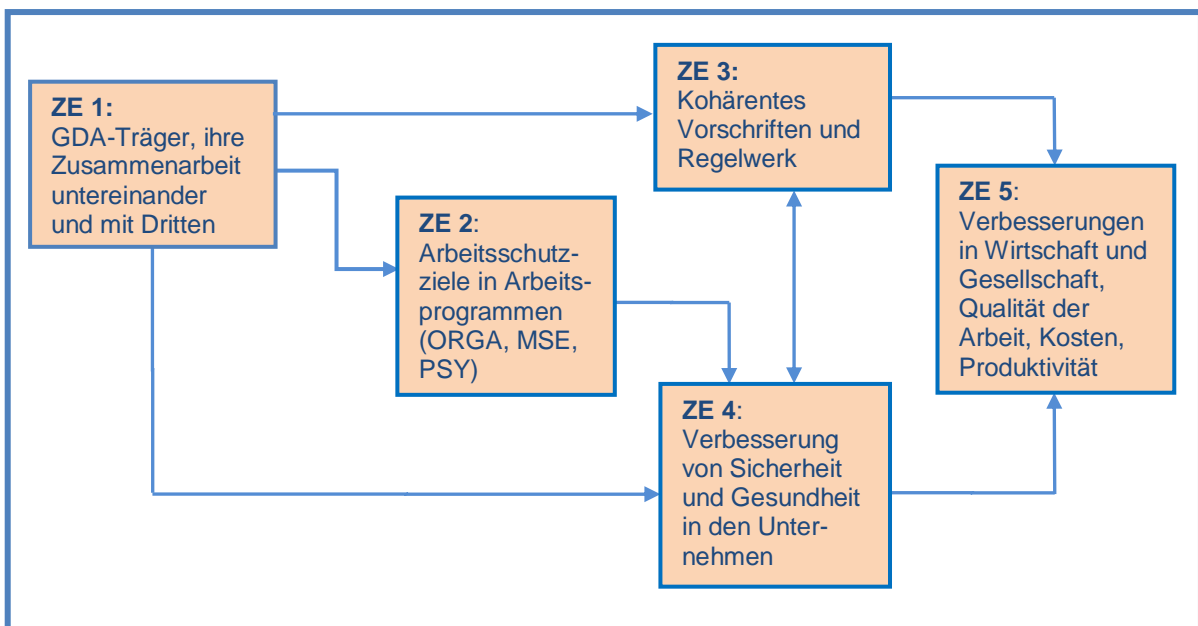
Die thematisch-fachlichen Schwerpunkte der fünf Zielebenen der ersten Periode können weitgehend fortgeführt werden. Einzelne Zielebenen könnten wie folgt umstrukturiert werden.

Die Zielebene 3 zur Zusammenarbeit der Träger bleibt erhalten und wird zur Zielebene 1. Diese Zielebene wird um die zwei Aspekte ergänzt. Erstens kommt die bisherige Zielebene zur Kooperation mit Dritten (bisher ZE 4) hinzu, indem Teilziele und Indikatoren aus der bisherigen Zielebene dieser neuen Zielebene 1 zur Zusammenarbeit zugeordnet werden. Weiterhin wird diese Zielebene um Teilziele und Indikatoren ergänzt, die GDA-relevante Infrastrukturen in den GDA-Trägern beschreiben. Der Fokus auf Zusammenarbeit der Träger ist nicht ausreichend, um einzelne Entwicklungen der GDA hinreichend evaluieren zu können. Es geht auch um mittel- und langfristige Aspekte der Trägerinfrastruktur (Ausbildung, Fortbildung, Qualifikation und Ressourcenentwicklung), die eine effektive Zusammenarbeit mit den anderen Trägern und die Wirkung des einzelnen Trägers im Rahmen der GDA erhöhen oder verringern. Dies ist nicht als Analyse der Träger gedacht, es geht um die reale und mögliche Bedeutung und Funktion der GDA in den Strukturen der Träger. Ein möglicher Name der Zielebene wäre „GDA-Träger, ihre Zusammenarbeit untereinander und mit Dritten“.

Zielebene 2 enthält die für die zweite Periode vereinbarten Arbeitsschutzziele in wichtigen Handlungsfeldern. Dies entspricht nicht in allen thematischen Punkten der Zielebene 1 aus der ersten Periode, ist aber strukturell vergleichbar. Das Teilziel zum kohärenten Vorschriften- und Regelwerk der bisherigen Zielebene 3 wird aufgewertet zu einer eigenen Zielebene. Durch diese Umstrukturierung wären die drei Kernelemente der GDA – Arbeitsschutzziele, abgestimmtes Vorgehen (Zusammenarbeit) und Regelwerk – jeweils in einer Zielebene repräsentiert.

Zielebene 4 entspricht der bisherigen Zielebene 2; hier geht es um die durch die GDA eingeleiteten oder ausgelösten Veränderungen in den Betrieben. Diese Veränderungen sind möglicherweise eine Folge spezifischer GDA-Interventionen in den Arbeitsprogrammen bzw. einer allgemeinen Veränderung in den Betrieben durch die Summe der GDA-Aktivitäten (Veränderung der Akzeptanz durch Information etc.).

Die neue Zielebene 5 entspricht der bisherigen ZE 5 und umfasst langfristige Verbesserungen in den Teilzielen Qualität der Arbeit, Kosten und Produktivität. Sie könnte auch zu einem Teilziel von Zielebene 2 werden, aus Sicht der Evaluation bedarf es jedoch anderer Indikatoren für die Beschreibung des Fortschritts, so dass eine eigene Zielebene gerechtfertigt wäre.



**Abb. 2:** Vorschläge für zukünftige Zielebenen und Wirkungszusammenhänge

Die Wirkungskette lässt sich dann wie folgt beschreiben: Eine bessere infrastrukturelle Ausrichtung und Zusammenarbeit der Träger untereinander und mit Dritten (Zielebene 1) führt zur besseren Verwirklichung der Arbeitsschutzziele in Zielebene 2, führt zur Veränderung des Vorschriften und Regelwerks (Zielebene 3) und zu Verbesserungen in Betrieben (Zielebene 4), entweder über die Wirkung der Arbeitsprogramme, weitere GDA-Aktivitäten oder die Veränderung der Vorschriften.

Die Situation in den Betrieben beeinflusst ebenfalls das Vorschriften- und Regelwerk im Sinne einer wechselseitigen Wirkung. Dies führt letztlich zu messbaren Veränderungen bei hoch aggregierten Daten zu Produktivität, Arbeitsunfähigkeit oder der Qualität der Arbeit auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (Zielebene 5).

## B. Indikatoren

In den Arbeitsprogrammen sollten vorwiegend Prozessindikatoren und nicht ergebnisorientierte Wirkindikatoren eingesetzt werden. Prozessindikatoren dienen der Überprüfung der Aktivitäten zur Erreichung der gesteckten Handlungsziele. Diese Indikatoren lassen Rückschlüsse auf das vorhandene Handlungspotential in den Betrieben zu, sie betreffen Aspekte wie Ressourcen, Kompetenz, Bewusstsein und Organisation. Sie beschreiben betriebliche Vorgehensweisen, die nach allgemeiner Ansicht zu mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz führen.

Neue Zielebene 1: Weiterentwicklung gemeinsamer Standards und gemeinsamer Überwachungsprogramme, gemeinsame Informationsangebote, funktionierender Austausch, Kooperationsprojekte mit Dritten, Ausbildung, Fortbildung und Qualifikationsprofile, Ressourcen.

Neue Zielebene 2: Die Indikatoren müssen zielspezifisch sein. Sie können sich an einer dreischrittigen Typologie orientieren, die in etwa einem Ampelmodell entspricht:

- Minimum: Einhaltung der Vorschriften.

- Positiv: Weitergehende Lösungen (technisch und / oder organisatorisch). Bei Optionen erfolgt eine präventive Auslegung durch das Unternehmen.
- Optimum: Weitergehende Aktivitäten wie erweiterte Beteiligung oder umfassende Gesundheitsförderung.

Neue Zielebene 3: Die Indikatoren zum Vorschriften und Regelwerk entsprechen den Terms of Reference der ersten Periode.

Neue Zielebene 4: Die Indikatoren werden nicht programm-, sondern unternehmensspezifisch gemäß der Typologie in Zielebene 2 gebildet.

Neue Zielebene 5: Verbesserungen in Wirtschaft und Gesellschaft; Kosten, Produktivität, Qualität der Arbeit:

- Qualität der Arbeit - Einschätzung der Beschäftigten;
- Einschätzung der Arbeitgeber zum Arbeitsschutz;
- Routinestatistiken aus allen Sozialversicherungszweigen.

### **C. Realisierung eines Kontrollgruppendesigns**

Da im Rahmen der zweiten GDA-Periode für die Arbeitsschutzziele voraussichtlich auch regional oder sektoral abgrenzbare Schwerpunktaktivitäten durchgeführt werden, könnte eine spezifische Teilevaluation in solchen Fällen auch mit Wirkungsindikatoren im Rahmen eines Kontrollgruppendesigns möglich sein. In solchen Studien könnten dann auch Kostenaspekte berücksichtigt werden, die im Regelfall die Akzeptanz des Arbeitsschutzes bei den Unternehmen beeinflussen.

### **D. Datenzugang**

Dem Evaluator sollten alle aus seiner Sicht notwendigen Daten zur Überprüfung der Indikatoren und damit zur Beantwortung der gestellten Evaluationsfragen zur Verfügung gestellt werden (beispielsweise alle Daten aus den Arbeitsprogrammen, Hintergrundinterviews, Rohdaten aus den jeweiligen Handlungsfeldern). Hilfreich wäre es, zu Beginn der Evaluation eine formale Vereinbarung zum Datenzugang zu schließen.

### **E. Neuentwicklungen und Nullmessungen**

Alle GDA-Datenerhebungen basieren auf neuentwickelten Instrumenten, von den Kopfbögen bis zur Betriebsbefragung. Deshalb sind alle Ersterhebungen quasi Nullmessungen. Mittels der Erhebungen im Rahmen der GDA wurde eine Fülle neuer Daten z.B. zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation, zu Einstellungen zur Prävention, zu Belastungen sowie Unfall- und Gesundheitsrisiken, aber auch zur Zusammenarbeit der Aufsichtsdienste gewonnen.

Da die GDA in Bezug auf ihre Wirkung am Anfang steht, können die Erhebungen in den Jahren 2010 und 2011 als (rekonstruierende) Nullmessung angesehen werden. Ein Längsschnittvergleich kann durch die wiederholte Durchführung von Erhebungen in Hinblick auf künftige GDA-Perioden gewährleistet werden.

## **F. Erhebungszeitpunkte**

Unter Evaluationsgesichtspunkten ist ein gleichzeitiger Start aller Datenerhebungen kurz nach dem Beginn der GDA-Periode sowie ebenfalls gleichzeitig kurz vor dem Schluss sinnvoll. Aus Sicht der Evaluatoren wäre für zukünftige Perioden eine Ersterhebung (Nullmessung) möglichst auch in den betriebsbezogenen Aktivitäten (dies meint die neuen Arbeitsprogramme) und eine Zweitmessung kurz vor dem Schluss der Strategieperiode optimal.

## **G. Rechtzeitigkeit der Evaluationsergebnisse**

Die abschließenden Ergebnisse der Dachevaluation (2014) konnten nicht in die Planung der zweiten GDA-Periode übernommen werden (Planungszeitraum bis Ende 2012). Diese Problematik findet sich in allen periodisch aufeinanderfolgenden Strategien. Eine Möglichkeit wäre es, die Zwischenevaluation der jeweiligen Strategieperiode aufzuwerten, um entsprechend der Befunde ggf. aktuell nachsteuern zu können und die Planung der nächsten Periode vorzubereiten.

## **H. Datenerhebung in Arbeitsprogrammen – Auswahl der Betriebe**

Für die Beurteilung der Nutzbarkeit dieser Daten für die Dachevaluation ist die transparente Darstellung des Verfahrens der Auswahl der Betriebe von entscheidender Bedeutung. Das Vorgehen des Aufsichtspersonals in Betrieben (Auswahl der Betriebe, Vorstellung der GDA) beim gleichen Themengebiet sollte überregional vereinheitlicht werden. Zwischen den Arbeitsprogrammen können Unterschiede erforderlich sein, aber auch hier ist eine größtmögliche Harmonisierung sinnvoll. Außerdem halten wir eine Vorbereitung des gesamten Aufsichtspersonals auf den GDA-bezogenen Einsatz in den Betrieben für sinnvoll.

## **I. Auswertung – Harmonisierung der Bewertungskriterien**

Im Hinblick auf die kommende Strategieperiode sollte darauf geachtet werden, dass das Vorgehen in den Arbeitsprogrammen mit der Planung der Evaluation abgestimmt wird. Sofern Indikatoren für die Dachevaluation formuliert werden, die eine arbeitsprogrammübergreifende Evaluation erfordern, sollte die Umsetzung in den Arbeitsprogrammen nach Möglichkeit darauf Rücksicht nehmen.

Eine aggregierende Evaluation hängt in ihrer Qualität im Wesentlichen davon ab, ob die Planung der Datenerhebung in den Betrieben, d.h. Auswahl der Betriebe, das Vorgehen bei der Datenerhebung selbst, die gewählten Begrifflichkeiten und die Beurteilung und Auswertung der Daten zumindest teilweise harmonisiert sind. Es ist sinnvoll, arbeitsprogrammübergreifend einheitliche quantitative und qualitative Bewertungskriterien zu definieren und die Erhebungsinstrumente darauf basierend zu entwickeln.



Mensch und Arbeit. Im Einklang.

