

Arbeitsschutz auf dem Prüfstand

**Abschlussbericht
zur Dachevaluation der
Gemeinsamen Deutschen
Arbeitsschutzstrategie**

2. Strategieperiode

GDA-Dachevaluation

Endbericht

Stand 24.06.2019

Autor:

Helmut Hägele

Mitarbeit:

Dr. Dietrich Engels, Dr. Michael Fertig (†)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
1.1	Der Evaluationsgegenstand „Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie“	9
1.2	Konzeptionelle Grundlagen und Aufgaben der Dachevaluation	11
1.3	Durchführung der Evaluation und Informationsquellen	13
1.3.1	Durchführung der Dachevaluation	13
1.3.2	Die Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen	14
1.3.3	Die Befragung des Aufsichtspersonals	15
1.3.4	Die qualitativen Interviews	16
1.3.5	Die Workshops	17
1.3.6	Die Informationen aus den Arbeitsprogrammen	19
1.3.7	Die Auswertung von Dokumenten und sonstigen Materialien der NAK-GS	20
1.3.8	Die sekundär- und inhaltsanalytische Aufbereitung sonstiger Materialien	20
1.3.9	Sonstige Informationsquellen	21
1.4	Struktur der Darstellung der Evaluationsergebnisse	21
2	Kontext- und Rahmenbedingungen	23
2.1	Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene auf dem Feld von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit	23
2.2	Veränderungen im deutschen Vorschriften- und Regelwerk und in den nationalen Rahmenbedingungen	24
2.3	Allgemeine Entwicklungen bei Sicherheit und Gesundheit	28
2.3.1	Entwicklung des Arbeitsunfallgeschehens	29
2.3.2	Die Entwicklung der Muskel-Skelett-Erkrankungen	31
2.3.3	Arbeitsbedingte psychische Belastung und Entwicklung der Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund psychischer und Verhaltensstörungen	32
2.3.4	Entwicklung der Hauterkrankungen	34
2.4	Evaluationsleitfragen zum Follow-up der ersten Periode	35
3.	Ausgangslage und Start der 2. GDA-Periode	38
3.1	Erfahrungen aus der ersten Periode und Veränderungen in der Vorgehensweise	38
3.2	Bewährung der veränderten Vorgehensweise und Follow-up	39
3.2.1	Veränderungen in der Vorgehensweise im Urteil der Beteiligten	39
3.2.2	Weiternutzung von Instrumenten oder Produkten aus der ersten Periode	42

3.3	Schaffung konzeptioneller Grundlagen für die zweite Periode	43
3.4	Erarbeitung der Feinkonzepte für die operative Umsetzung	44
3.5	Zwischenfazit	46
4.	Umsetzung der Arbeitsschutzziele durch die Arbeitsprogramme (Zielebene 1)	48
4.1	Evaluationsaufgaben auf Zielebene 1	48
4.2	Operative Durchführung des Arbeitsprogramms ORGA	51
4.2.1	Ziele und Zielgruppen	51
4.2.2	Planung, Strukturen und Vereinbarungen	52
4.2.3	Durchführung von Kern- und Begleitprozessen	52
4.2.4	Kooperationen mit Dritten	54
4.2.5	Öffentlichkeitsarbeit	55
4.3	Operative Durchführung des Arbeitsprogramms MSE	56
4.3.1	Ziele und Zielgruppen	56
4.3.2	Planung, Strukturen und Vereinbarungen	57
4.3.3	Durchführung von Kern- und Begleitprozessen	58
4.3.4	Kooperationen mit Dritten	61
4.3.5	Öffentlichkeitsarbeit	61
4.4	Operative Durchführung des Arbeitsprogramms PSYCHE	62
4.4.1	Ziele und Zielgruppen	62
4.4.2	Planung, Strukturen und Vereinbarungen	63
4.4.3	Durchführung von Kern- und Begleitprozessen	65
4.4.4	Kooperationen mit Dritten	67
4.4.5	Öffentlichkeitsarbeit	67
4.5	Arbeitsprogrammübergreifende Aspekte der Umsetzung	68
4.5.1	Strukturen und Organisation der Arbeitsprogrammgruppenarbeit	68
4.5.2	Erarbeitung der Fragebögen sowie Datenerfassung und -transfer	69
4.5.3	Kommunikation und Kooperation der Arbeitsprogrammgruppen mit den Präventions- und Aufsichtsdiensten sowie mit NAK und Lenkungsreis	70
4.5.4	Die operative Umsetzung durch die Präventions- und Aufsichtsdienste	71
4.5.5	Nutzung der Instrumente durch das Aufsichtspersonal	75
4.5.6	Abstimmung und Kooperation zwischen den Arbeitsprogrammen	78
4.6	Reichweite der Arbeitsprogramme in den Kernprozessen	79
4.7.	Ergebnisse der Zielebene 1 – Gefährdungsbeurteilungen	82
4.7.1	Durchführung und Inhalte von Gefährdungsbeurteilungen	83
4.7.2	Ergebnisse der Zweitbesichtigungen	88
4.7.3	Ergebnisse aus den spezifischen Handlungsfeldern von PSYCHE	90
4.7.4	Index zur Qualität der Gefährdungsbeurteilungen	91
4.7.5	Nutzen von Gefährdungsbeurteilungen für die Betriebe	94
4.7.6	Gründe für die Nicht-Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen	95

4.8	Ergebnisse der Zielebene 1 – weitere Elemente der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation	96
4.8.1	Sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung	96
4.8.2	Arbeitsmedizinische Vorsorge	98
4.8.3	Arbeitsschutzausschuss und Arbeitsschutzmanagementsysteme	99
4.8.4	Qualität der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation	100
4.8.5	Indexbildung zur Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation	101
4.9	Betriebliche Gesundheitsförderung und Aspekte der Präventionskultur	103
4.9.1	Generelle Befunde zur betrieblichen Gesundheitsförderung	103
4.9.2	Ergebnisse aus den Arbeitsprogrammen zu betrieblicher Gesundheitsförderung und zur Gesundheitskompetenz der Beschäftigten	104
4.9.3	Daten und Informationen zur Präventionskultur	106
4.9.4	Bildung eines Index zur Qualität der betrieblichen Präventionskultur	107
4.10	Zwischenfazit zur Zielebene 1	109
4.10.1	Durchführung der Arbeitsprogramme	109
4.10.2	Gefährdungsbeurteilungen	111
4.10.3	Betriebliche Arbeitsschutzorganisation, BGF und Präventionskultur	112
4.10.4	Abschließende Bemerkungen	114
4.11	Zuordnung der zentralen Befunde zu den PWM-Wirkungsketten sowie den Evaluationsleitfragen mit Bewertung der Zielerreichung	114
5.	Wirksamkeit und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes einschließlich des Vorschriften- und Regelwerks (Zielebene 2)	127
5.1	Adressierte Evaluationsleitfragen und Kettenglieder des PWM	127
5.2	Instrumente des abgestimmten Vorgehens	129
5.3	Gegenseitige Information und Austausch zwischen den Präventions- und Aufsichtsdiensten	130
5.4	Das Instrument der Erfahrungsaustausche	132
5.5	Das abgestimmte Vorgehen bei Beratung und Überwachung sowie die Rolle der Leitlinien	136
5.5.1	Bedeutung und praktische Relevanz der Grundsätze, Leitlinien und Absprachen zum arbeitsteiligen Vorgehen	136
5.5.2	Hindernisse für eine umfassende Abstimmung	139
5.5.3	Offene Fragen zur Heterogenität der Vorgehensweise und zur Gleichwertigkeit der Ergebnisse	143

5.6 Vereinfachung und erhöhte Transparenz des Vorschriften- und Regelwerks	147
5.6.1 Evaluationsaufgaben und wesentliche Inhalte des Leitlinienpapiers	147
5.6.2 Bisher erreichte Vereinfachung und Transparenzerhöhung	149
5.6.3 Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks seitens der Betriebe	150
5.7. Allgemeine PR- und Öffentlichkeitsarbeit in der GDA	152
5.8 Wirkungen des institutionellen Arbeitsschutzes und der GDA	154
5.8.1 Kenntnisstand in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit	154
5.8.2 Die Durchführung von Unterweisungen	156
5.8.3 Die betriebliche Wahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste	160
5.8.4 Kenntnis der GDA und der Zusammenhang mit der Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation	161
5.8.5 Betriebliches Engagement in Fragen von Sicherheit und Gesundheit	163
5.8.6 Verhalten der Beschäftigten in Fragen von Sicherheit und Gesundheit	166
5.8.7 Nutzen von Sicherheit und Gesundheit für den Betrieb	167
5.9 Zwischenfazit zur Zielebene 2	167
5.9.1 Gegenseitige Information, arbeitsteiliges Vorgehen und Rolle der Leitlinien	167
5.9.2 Heterogenität im Vorgehen und ungeklärte Fragen	168
5.9.3 Vereinfachung beim Vorschriften- und Regelwerk und betriebliche Wahrnehmung der Dienste	169
5.9.4 Bekanntheitsgrad der GDA	170
5.9.5 Abschließende Bemerkungen	171
5.10 Zuordnung der Befunde zu den PWM-Wirkungsketten sowie den Evaluationsleitfragen mit Einschätzung der Zielerreichung	171
6. Kooperation der Träger untereinander und mit Dritten (Zielebene 3)	183
6.1 Evaluationsleitfragen und Wirkungsketten auf Zielebene 3	183
6.2 Der Datenaustausch	186
6.3 Kooperation der Träger und Aspekte der Zusammenarbeit innerhalb der Präventions- und Aufsichtsdienste	188
6.3.1 Unterschiede zwischen UVT und Arbeitsschutzverwaltungen der Länder	188
6.3.2 Unterschiede in der Bewertung von innerdienstlichen Organisationsaspekten	190
6.4 Beteiligung Dritter in der GDA	193
6.5 Beteiligung am Arbeitsschutzforum	194
6.6 Kooperation mit Dritten bei der Umsetzung der Arbeitsschutzziele	198
6.6.1 Deskription der Zusammenarbeit mit Dritten	198
6.6.2 Bewertung der Zusammenarbeit seitens der Beteiligten	199

6.7	Exkurs: Die Rolle der betrieblichen Interessenvertretung	202
6.8	Potenziale künftiger Kooperationen aus Sicht der Beteiligten	204
6.9	Zwischenfazit zur Zielebene 3	206
6.9.1	Datenaustausch und Kooperation der Dienste untereinander	206
6.9.2	Kooperation mit Dritten	207
6.9.3	Zusammenfassende Bemerkungen	209
6.10	Zuordnung der zentralen Befunde zu den PWM-Wirkungsketten sowie den Evaluationsleitfragen	210
7.	Zielerreichung und Folgerungen für die Zielebenen und die Gesamtprogrammebene	219
7.1	Zielebenenübergreifende Ergebnisse der GDA	219
7.1.1	Allgemeine Ergebnisse für die Träger der GDA	219
7.1.2	Ergebnisse für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Allgemeinen	220
7.2	Folgerungen, Einschätzungen und Handlungsbedarfe	221
7.2.1	Vorbereitung der Arbeitsprogramme (Zielebene 1)	221
7.2.2	Durchführung der Arbeitsprogramme	221
7.2.3	Erreichung der Arbeitsschutzziele	223
7.2.4	Abgestimmtes Vorgehen und Rolle der Leitlinien (Zielebene 2)	224
7.2.5	Vereinfachung des Vorschriftenwerks	225
7.2.6	Bekanntheitsgrad der GDA	225
7.2.7	Kooperation der Dienste untereinander (Zielebene 3)	226
7.2.8	Kooperation der Dienste mit Dritten	226
7.2.9	Strukturierende Bemerkungen und SWOT im Überblick	226
7.3	Governance, Steuerung und Management der GDA	227
7.3.1	Notwendigkeit einer governanceanalytischen Betrachtung sowie Begriffsbestimmung und -abgrenzung	227
7.3.2	Unterschiede in den Vorgehensweisen und der Organisation bei den Präventions- und Aufsichtsdiensten	231
7.3.3	Offene Grundsatzfragen und Schiefelage in der GDA-Wahrnehmung	233
7.3.4	Trenn- und Bruchlinien in den Umsetzungsstrukturen	235
7.3.5	Governance der GDA: Wahrnehmung der Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten	237
7.4	Strategiebewertung: Konsistenz und Kohärenz der Umsetzung	238
7.4.1	Innere Konsistenz	238
7.4.2	Bewertung der GDA als Strategieprogramm	239
7.5	Kontextualisierung im nationalen und internationalen Zusammenhang	242
7.5.1	Einordnung in das nationale Institutionen- und Politikgefüge	242
7.5.2	Einordnung in den europäischen Kontext	244

7.6	Bewertung von PWM und Evaluationsansatz sowie Entwicklung eines Modells zur Ermittlung der Wirkungen auf betrieblicher Ebene	246
7.6.1	Das Modell des „Prozessorientierten Wirkungsmonitorings“	246
7.6.2	Entwicklung eines Analysemodells zur Wirksamkeitsbestimmung von Aufsicht	251
7.6.3	Ansatz der Dachevaluation	256
8.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	257
8.1	Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung auf der strategisch-grundsätzlichen Ebene	257
8.1.1	Ausgangspunkt: Einschränkungen und Defizite in der Umsetzung	257
8.1.2	Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Programmsteuerung	259
8.2	Handlungsempfehlungen zur Klärung der grundsätzlich-strategischen Fragestellungen	262
8.2.1	Klärung von Grundlagen	262
8.2.2	Weiterentwicklung der Programmstrategie	263
8.2.3	Einführung von Qualitätsstandards in der Umsetzung	264
8.2.4	Diensteübergreifende Steuerung des Gesamtprogramms	265
8.2.5	Organisation und Ausgestaltung einer Programmsteuerung	267
8.3	Empfehlungen für die weitere Organisation und Gestaltung der GDA-Umsetzung	269
8.3.1	Weiterentwicklungen bei Arbeitsschutzziele und Arbeitsprogrammen	269
8.3.2	Weiterentwicklungen bei den anderen Zielebenen	271
8.4	Empfehlungen für die Evaluation	272
	Literaturverzeichnis	274
	Abbildungsverzeichnis	279
	Tabellenverzeichnis	281
	Abkürzungsverzeichnis	283
	Anhänge	285

1 Einleitung

1.1 Der Evaluationsgegenstand „Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie“

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.¹ Kernelemente der Strategie sind:

- Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele,
- Ableitung vorrangiger Handlungsfelder für Arbeitsprogramme und deren Umsetzung nach einheitlichen Grundsätzen,
- Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der Präventions- und Aufsichtsdienste² bei der Beratung und Überwachung der Betriebe,
- Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Regelwerks.

Ergänzt werden die Kernelemente durch eine Evaluierung der Ziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme.

Träger der GDA sind Bund, Länder und Unfallversicherungsträger, deren Verpflichtung zur Gemeinsamkeit im Präventionshandeln im Mittelpunkt der GDA steht. In Abstimmung mit den Sozialpartnern sollen praktische Verbesserungen für die Beschäftigten erreicht werden.

Die Umsetzung der gemeinsam entwickelten Arbeitsschutzziele erfolgt über bundesweite Arbeitsprogramme, die sich besonders an die Betriebe wenden und Unternehmer, Führungskräfte, Beschäftigte sowie betriebliche Arbeitsschutzverantwortliche bei der konkreten Ausgestaltung von Sicherheit und Gesundheitsschutz unterstützen sollen.

Basierend auf den GDA-Leitlinien, den zwischen den Trägern vereinbarten, einheitlichen Grundsätzen, soll die GDA für ein abgestimmtes Vorgehen der Präventions- und Aufsichtsdienste sorgen. Dadurch sollen die personellen Ressourcen der staatlichen Aufsichtsbehörden und der UVT unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Kompetenzen und Aufgaben arbeitsteilig eingesetzt und die praktische Zusammenarbeit bei der Beratung und Überwachung der Betriebe verbessert werden. Die Abstimmung allgemeiner Grundsätze zur Vorgehensweise bezieht sich neben der Beratung und Überwachung der Betriebe auf die Festlegung inhaltlicher Beratungs- und Überwachungsschwerpunkte, aufeinander abgestimmter oder gemeinsamer Schwerpunktaktionen und Arbeitsprogramme sowie die Förderung des Daten- und Informationsaustauschs (§ 21 Abs. 3 ArbSchG).

¹ Siehe §§ 20a, 20b ArbSchG, §§ 14, 20 SGB VII.

² Im Text wird grundsätzlich das Begriffspaar der Präventions- / Aufsichtsdienste verwendet, es sei denn, es handelt sich um Zitate, wie z. B. aus dem Evaluationskonzept oder der Fragebögen, bzw. es wird auf diese Quellen direkt und unmittelbar Bezug genommen.

Das komplexe Vorschriften- und Regelwerk auf dem Gebiet von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit soll vereinfacht werden. Zudem sollen die Vorschriften von Staat und UVT besser aufeinander abgestimmt werden. Damit soll die Rechtssicherheit für Unternehmen und Beschäftigte erhöht werden. Grundlage dieser Aufgabe ist das Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks, mit welchem das Verhältnis von staatlichen und unfallversicherungsrechtlichen Vorschriften und Regeln geordnet und klar geregelt wird.

Die fachpolitische Steuerung der GDA erfolgt durch die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK), die sich aus je drei Vertretern/innen des Bundes, der Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger sowie ihrer Spitzenverbände zusammensetzt. Je drei Vertreter/innen der Spitzenorganisationen der Sozialpartner nehmen mit beratender Stimme teil. Der Vorsitz der NAK wechselt jährlich zwischen den Trägern. In der NAK entscheiden die Mitglieder über die Ausrichtung der GDA und legen gemeinsame Prioritäten und Arbeitsschutzziele fest, wobei für einzelne Aufgaben, wie z. B. die Umsetzung der Arbeitsprogramme oder zur Steuerung der Evaluation, Arbeitsgruppen eingesetzt werden können.

Bei der Ausgestaltung und Fortentwicklung der GDA wird die NAK durch das jährlich stattfindende Arbeitsschutzforum beraten, dessen Ziel der fachliche Austausch mit Experten/innen auch von außerhalb der Träger ist. Unterstützt wird die NAK durch die bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) angesiedelte Geschäftsstelle (NAK-GS). Damit ergibt sich die aus Abbildung 1.1 ersichtliche Struktur der GDA.

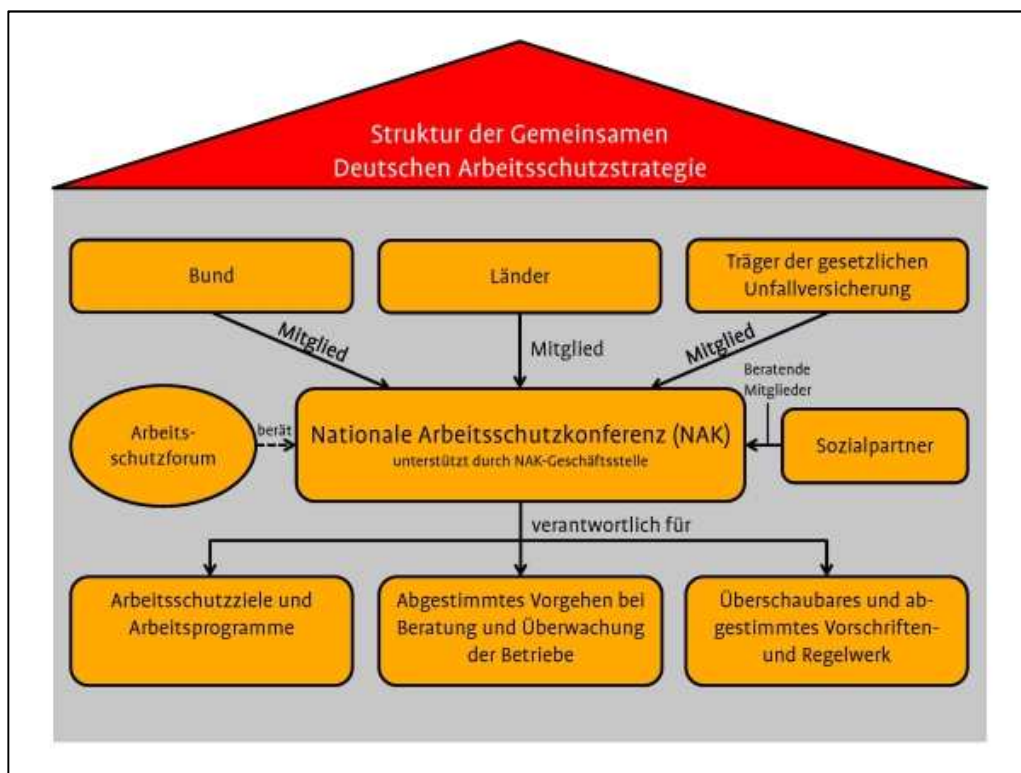


Abb. 1.1: Struktur der GDA³

³ Quelle: https://www.gda-portal.de/de/Bilder/GDA-Struktur.jpg?__blob=normal&v=2.

1.2 Konzeptionelle Grundlagen und Aufgaben der Dachevaluation

Im Mittelpunkt der Dachevaluation stehen periodenübergreifend die Fragen nach der Wirksamkeit und Effizienz der GDA mit ihren im vorigen Abschnitt dargestellten Kernelementen. 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, die sich somit auf folgenden Zielebenen bewegt:

1. Arbeitsschutzziele der zweiten GDA-Periode, für die je ein Arbeitsprogramm aufgesetzt wurde, sind:
 - a. Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (Arbeitsprogramm ORGA),
 - b. Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich (Arbeitsprogramm MSE),
 - 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.

Die Evaluation ist zweistufig angelegt. Die Evaluation der Arbeitsprogramme wird von diesen selbst durchgeführt und ist nicht Gegenstand der Dachevaluation. Gleichwohl fließen deren Ergebnisse in die Dachevaluation ein.

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 werden 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 der Grundlage dieses Modells differenzierter analysiert werden können.

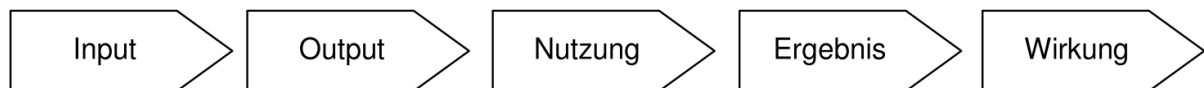


Abb. 1.2: Das PWM-Wirkungsmodell

Im Evaluationsansatz des ISG-Instituts wird ergänzend eine governanceanalytische Perspektive eingeführt. Dabei wird der Governance-Ansatz verstanden als ein Bezugssystem und Referenzrahmen zur umfassenden Berücksichtigung aller relevanten Komponenten, die ein spezifisches Regulierungssystem ausmachen, d. h. es werden im Besonderen die Prozesse des Steuerns und Koordinierens und die Modi des Interessenausgleichs berücksichtigt. Dabei fokussiert der governanceanalytische Ansatz nicht nur auf prozessuale Aspekte, sondern bezieht zudem Akteure und ihre

Interessen, Ebenen der Strategieumsetzung und ihre Schnittstellen, Verhandlungssysteme und Regulierungsgeflechte sowie nicht zuletzt kontextuale Faktoren explizit mit ein.

Zu den Evaluationsleitfragen sowie den Zusammenhangsfragen im Kontext des PWM wurden vom ISG-Institut ergänzende Fragestellungen formuliert, mit denen die einzelnen Fragestellungen vertiefend und vervollständigend behandelt werden können.

Evaluationsleitfragen, Glieder der PWM-Wirkungsketten und ergänzende Fragestellungen bilden das Korsett der Dachevaluation. Sie werden im Einzelnen jeweils im Zusammenhang mit der Befund- und Ergebnisdarstellung vorgestellt.

In Ergänzung hierzu hat die Dachevaluation die Aufgabe übergreifender Bewertungen und Einordnungen. Dazu gehören die Kontextualisierung, d.h. die Einordnung in das nationale ebenso wie das europäische Arbeitsschutzsystem sowie die Bewertung der inneren und äußeren Kohärenz des Strategieprogramms. Weiterhin erfolgt eine Einschätzung zu den Evaluationsansätzen der Dachevaluation und der Evaluation der Arbeitsprogramme sowie des PWM. Die Ansätze und Kriterien werden jeweils im Kontext der Bewertungen vorgestellt.

Mit der Generierung von Antworten auf die Fragen nach Wirksamkeit und Effizienz des „Strategiemodells GDA“ verfolgt die Dachevaluation zunächst den Zweck, die politischen Gremien der GDA-Träger in die Lage zu versetzen, den Nutzen des Strategiemodells in verschiedenen Dimensionen zu bestimmen und dieses entsprechend der Evaluationsbefunde weiter zu gestalten. Damit ergibt sich eine doppelte Perspektive für die Dachevaluation, die zum einen die in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse ermittelt und bewertet (retrospektiv) und zum anderen Hinweise und Empfehlungen für die weitere Programmgestaltung gibt (prospektiv). Mit der Dachevaluation der zweiten GDA-Periode kommt als weiterer Evaluationszweck hinzu, durch die fortlaufende Bewertung von Evaluationsbefunden und das Nachzeichnen von Entwicklungslinien – u. a. auf Basis der als Nullerhebung zu verstehenden ersten repräsentativen GDA-Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen (2011) – ein prozessuales Lernen im Hinblick auf mögliche Verbesserungen des Strategiemodells GDA zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Endbericht folgende Aufgaben der Dachevaluation angegangen:

- Strukturierung und Aufbereitung der für die Dachevaluation relevanten Daten.
- Zusammenführung und Erarbeitung von Informationen aus den verschiedenen Datenquellen zur Beantwortung der oben angeführten Evaluationsleitfragen sowie der ergänzenden Fragestellungen.
- Ermittlung und Bewertung von Informationen zu (Wirkungs-)Zusammenhängen vor dem Hintergrund der PWM-Glieder und Wirkungsketten.
- Bereitstellung repräsentativer und belastbarer Daten und Informationen zu den Handlungsfeldern der GDA.
- Analyse und Bewertung der Zielerreichung einschließlich der Identifizierung von fördernden oder hemmenden Faktoren.
- Ermittlung von Veränderungen zwischen erster und zweiter Periode.

- Einordnung der Evaluationsergebnisse in die relevanten politischen, institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen (Kontext- und Governancebezug).
- Schaffung einer Basis für die laufende Beobachtung und Bewertung von Entwicklungen in den für die GDA relevanten Handlungsfeldern sowie Ableitung von möglichen Ansatzpunkten für weitere Arbeitsschutzaktivitäten.
- Gesamtbewertung der GDA als Strategieprogramm.
- Ableitung von Schlussfolgerungen und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen.

Neben dem Einbezug der oben skizzierten governanceanalytischen Elemente zeichnet sich der Evaluationsansatz durch zwei weitere charakteristische Merkmale aus, die miteinander kombiniert sind. Das sind zum einen der Multiperspektiven- und zum anderen ein Mehrebenenansatz. Die Analyse und Bewertung von Gegebenheiten aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Akteure und Akteursgruppen gewährleistet, dass der Evaluationsgegenstand umfassend bewertet werden kann und sämtliche relevante Interessenlagen Berücksichtigung finden. Dies gilt sowohl für die Wirkungsmessung als auch für den Aspekt des prozessualen Lernens.

Der Mehrebenenansatz differenziert zwischen den Ebenen der NAK-Vertreterinnen und -Vertreter, der oberen (beiden) Leitungsebenen bei den Präventions- und Aufsichtsdiensten, der operativen Ebene des Aufsichtspersonals sowie der betriebliche Ebene mit den dortigen Arbeitsschutzverantwortlichen und weiteren Akteuren. Damit können die Aktivitäten auf den unterschiedlichen Ebenen differenzierter analysiert werden und insbesondere konzeptionell wirksame Veränderungen, wie sie typischerweise an den Schnittstellen zwischen Ebenen vorzufinden sind, erfasst werden. Allerdings können die Ebenen auch als unveränderliche Kontextfaktoren oder gar als Barrieren wirken und die Implementation von Programmen und Einzelmaßnahmen beeinträchtigen oder zumindest die Umsetzungsrichtung verändern. Damit die GDA als Strategiemodell insgesamt erfasst und bewertet werden kann, müssen die verschiedenen Perspektiven und die unterschiedlichen Ebenen im analytischen Zugriff differenziert angegangen werden. Die Einzelergebnisse sind dann wieder zusammenzuführen, damit eine integrierte und kohärente Gesamtbewertung möglich ist.

1.3 Durchführung der Evaluation und Informationsquellen

1.3.1 Durchführung der Dachevaluation

Auf der inhaltlichen Basis des Evaluationskonzepts vom 23.05.2013 wurde die Dachevaluation in zwei Losen ausgeschrieben. Das erste Los umfasste die Durchführung einer repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragung. Mit den Aufgaben des zweiten Loses, d. h. der Gesamtkoordination, Umsetzung und Berichterstattung der Dachevaluation, wurde das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG), Köln, beauftragt. Die Dachevaluation wird von der Expertengruppe Evaluation (EGE) begleitet und gesteuert.⁴

⁴ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass von der EGE zwei weitere Projekte durchgeführt wurden. Zum einen ein Projekt zur Wirksamkeitsuntersuchung von Aufsicht und Beratung „spezifischer Nachweis von im Rahmen der GDA entwickelten, gemeinsamen / abgestimmten Maßnahmen“ und zum anderen eine Evaluation des Datenaustauschs.

Die in Abstimmung mit der EGE durchgeführten Arbeitsschritte generierten umfassende Informations- und Datenbestände zu verschiedenen Ebenen der Evaluation. Wesentliche Informationsquellen, die im Folgenden näher vorgestellt werden, sind:

- Auswertung von repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen,
- Online-Befragung des Aufsichtspersonals als Vollerhebung,
- qualitative, sowohl face-to-face als auch telefonisch durchgeführte Interviews 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,
- sekundäranalytische Auswertung von Berichten, Studien, Auswertungen und Daten Dritter,
- Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtung.

Für die Auswertungen der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen, der Aufsichtspersonalbefragung sowie der qualitativen Interviews wurden vom ISG-Institut Auswertungskonzepte entwickelt und mit der Expertengruppe Evaluation diskutiert und abgestimmt. Die Auswertungskonzepte basieren regelmäßig auf drei Säulen:

1. Leitfragen des vorgegebenen Evaluationskonzepts.
2. Elemente der Wirkungsketten des prozessorientierten Wirkungsmonitorings.
3. Durchführungskonzept der Evaluatoren, das laufend um die Teilergebnisse aus den Arbeitskontakten mit den Stakeholdern auf allen Ebenen, auch der der Arbeitsprogramme, ergänzt wurde.

1.3.2 Die Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen

Mit den repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen wurden Informationen zu den letztendlichen Zielgruppen des Strategieprogramms, den Betrieben und den dort Beschäftigten eingeholt. Die Befragungen liefern eine Fülle von Informationen zu verschiedenen Aspekten der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation und der Präventionskultur im Kontext der Arbeitsschutzziele als erster Zielebene der Dachevaluation. Aber auch für die zweite Zielebene, die sich mit der Wirksamkeit und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes befasst, liegen Informationen vor, wie z. B. zur Transparenz und zur Akzeptanz des Vorschriften- und Regelwerks.

Im Rahmen der ersten Periode der GDA wurden bereits von TNS Infratest repräsentative Befragungen von Betrieben und von Beschäftigten bundesweit mit voneinander unabhängigen Stichproben durchgeführt (LIßNER 2014:23ff). Diese beiden Befragungen sollten den Charakter einer Nullmessung haben, was aber nur eingeschränkt möglich war, da zum Erhebungszeitpunkt bereits etliche Maßnahmen der GDA implementiert waren.

Im Rahmen der zweiten Periode der GDA konnte eine erste Fortschrittsmessung durchgeführt werden. Grundlage dafür waren die Erhebungsinstrumente, die bereits für die erste Strategieperiode entwickelt wurden. Um eine optimale Messung von Entwicklungen auf dem Feld von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und damit auch - zumindest indirekt - der Wirkung der Maßnahmen der GDA zu erhalten, wurde

bei der Befragung zur zweiten Strategieperiode auf Kontinuität im Studiendesign geachtet. Dennoch mussten einige Veränderungen vorgenommen werden, die die Vergleichbarkeit an einigen Stellen einschränkte.⁵

Bei der Betriebsbefragung erfolgte die Stichprobenziehung analog zur ersten GDA-Periode nach einem geschichteten Zufallsverfahren. Im Zeitraum von Juni 2015 bis September 2015 wurden insgesamt 6.500 CATI-Interviews⁶ realisiert. Wesentliche Befragungsinhalte waren:

- Kenntnis und Einschätzung des Regelwerkes zum Arbeitsschutz,
- Organisation des Arbeitsschutzes im Betrieb,
- Information und Schulung der Arbeitnehmer/innen,
- Elemente der Präventionskultur,
- Wahrnehmung von Aufsichts- und Präventionsdiensten sowie der GDA,
- Arbeitnehmersvertretung mit Gesundheitsschutzaufgaben,
- Einschätzung des betrieblichen Arbeitsschutzengagements,
- Hintergrundinformationen zum Betrieb und zum Antwortenden.

Für die Beschäftigtenbefragung wurde ebenfalls analog zur ersten Strategieperiode der GDA eine von der Betriebsbefragung völlig unabhängige Stichprobe gewählt. Von Juni 2015 bis August 2015 wurden 5.000 verwertbare Interviews wiederum per CATI durchgeführt. Die Befragung konzentrierte sich auf folgende Aspekte:

- aktuelle Beschäftigungssituation und allgemeine Fragen zum Betrieb,
- Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes,
- Unterweisung und Information,
- Gefährdungsbeurteilungen und Einbeziehung der Mitarbeiter/innen,
- Elemente der Präventionskultur,
- Verhalten der Beschäftigten am Arbeitsplatz,
- Gesundheitliche Situation des Befragten.

Die zentralen Befragungsergebnisse sind im ersten Zwischenbericht zur Dachevaluation zusammengefasst (HÄGELE, FERTIG 2017b).⁷

1.3.3 Die Befragung des Aufsichtspersonals

Einen zentralen Baustein für die Dachevaluation bildet auch die Befragung des Aufsichtspersonals, das letztlich durch Aufsichts- und Beratungstätigkeit in den Betrieben und Verwaltungen für die operative Umsetzung der GDA verantwortlich ist und dessen Erfahrungen und Einschätzungen deshalb für die Strategiebewertung unerlässlich sind. Für die als Vollerhebung angelegte Online-Befragung des Aufsichtspersonals im Rahmen der Dachevaluation der GDA, die im November 2016 ins Feld ging und Ende Februar 2017 abgeschlossen wurde, waren 4.641 Personen um Teilnahme gebeten worden. Das ISG-Institut hat per Zufallsverfahren so viele individuelle Codes je Aufsichts- und Präventionsdienst gezogen, wie Personen gemeldet wur-

⁵ So der Methodenbericht zur Datenerhebung sowie die Grundausswertungen und die dazugehörigen Hinweise, die auf dem GDA-Portal verfügbar sind.

⁶ CATI = Computer assisted telephone interviews.

⁷ Nach einer Korrektur, die aufgrund eines Datenfehlers seitens des erhebenden Instituts erforderlich war, wurde die endgültige Fassung Ende 2017 vorgelegt.

den und diese Codes in verschlossenen Umschlägen an die obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder (OAL) und die Präventionsleiter der UVT (PL) versandt mit der Bitte, diese an das operative Personal weiterzuleiten. Insgesamt wurden 1.642 Fragebögen vollständig ausgefüllt. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 35,4%, die 2,7 Prozentpunkte unter der Quote der in 2012 durchgeführten Vorgängerbefragung liegt.

Da über die Grundgesamtheit wenig Informationen vorliegen, sind Aussagen zur Repräsentativität schwierig. Auch sind von einigen, zumeist kleineren Diensten keine Antworten eingegangen, so dass nicht alle Teilelemente der Aufsichts- und Präventionsdienste vertreten sind. Angesichts der Zahl der Teilnehmenden und der Verteilung der Antworten kann aber davon ausgegangen werden, dass alle relevanten Meinungsbilder und Interessenlagen in den Antworten abgebildet sind.

Gegenstand der Befragung waren:

- wesentliche Tätigkeitsmerkmale und Einbezug des/der Befragten in die GDA,
- Zusammenarbeit der staatlichen Aufsichtsbehörden mit den Unfallversicherungsträgern sowie die Thematik der Mehrfachbesuche,⁸
- Erfahrungsaustausche zwischen den Präventions- und Aufwachsdiensten,
- Instrumente zur Umsetzung der Arbeitsprogramme,
- Nachhaltigkeit und Einschätzung von Veränderungen,
- Anforderungen an Führungskräfte.

Die Befragungsergebnisse sind im zweiten Zwischenbericht zur Dachevaluation zusammengefasst (HÄGELE, FERTIG 2017a).

1.3.4 Die qualitativen Interviews

Mit den qualitativen Interviews sollten vorrangig vertiefende Meinungsbilder, Erfahrungen und Einschätzungen von Vertreter/innen von Trägern sowie Umsetzungsverantwortlichen, Vertreter/innen der Sozial- und Kooperationspartner sowie von Dritten, wie z. B. Vertreter/innen der Wissenschaft, eingeholt und in die Evaluation einbezogen werden. Bei verschiedenen Themenbereichen stellen die qualitativen Interviews jedoch die einzige Informationsquelle dar, so dass ihnen diesbezüglich der Rang einer gleichberechtigten, eigenständigen Quelle zukommt. Von der Expertengruppe Evaluation wurden insgesamt 54 potenzielle Gesprächspartner/innen benannt. Die Mehrzahl der Interviews wurde in den Monaten Oktober bis Dezember 2017 durchgeführt, die letzten im Januar 2018.

Geplant waren acht bis zehn face-to-face-Interviews und bis zu 40 telefonische Gespräche mit einer ursprünglich veranschlagten Dauer von 20 bis 30 Minuten. Tatsächlich wurden insgesamt 45 Personen befragt, davon 13 face-to-face. Die Dauer der Interviews, d. h. der Aufzeichnung, betrug zwischen 20 und 70 Minuten.

⁸ Die Gründe für das Aufsuchen eines Betriebes können vielfältig sein und gehen weit über die klassische Besichtigung bzw. Revision hinaus, wie z. B. bei Beratungsanfragen. Soweit eine Unterscheidung nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, wird daher im Bericht allgemein von Besuchen gesprochen.

Im Zentrum der Interviews standen dabei folgende Themenblöcke, wobei die dazugehörigen Leitfragen je nach Funktion und Kenntnisstand der Gesprächspartner/innen entsprechend vertieft und differenziert erörtert wurden:

- Lehren aus der ersten Periode, Vorbereitungs- und Anpassungsmaßnahmen für die zweite Periode bzgl. Ressourcen, Konzepten, Qualifizierung.
- Vorgehen bei der Abstimmung des Aufsichtshandelns, Umsetzung der gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie. Einschätzung zum aktuellen Datenaustausch.
- Organisation und Ergebnisse von Begleitprozessen, Kooperation mit Dritten.
- Maßnahmen für die Neuordnung des institutionellen Arbeitsschutzes (Leitlinienpapier, Vermutungswirkung, etc.).
- Arbeitsschutzforum (ASF).
- Wirkungen auf der überbetrieblichen und auf der betrieblichen Ebene.
- Verbesserungsmöglichkeiten.

Auch wenn die Interviewergebnisse keine Repräsentativität im statistischen Sinne beanspruchen und deshalb bei Verallgemeinerungen Vorsicht geboten ist, so geben sie doch die Einstellungen und Einschätzungen aus verschiedenen Akteursgruppen wieder und erlauben einen vertiefenden Blick in die Motivationslagen als auch die Handlungsmuster der Interviewten. Darüber hinaus können sie bis zu einem bestimmten Grade dazu beitragen, Lücken anderer empirischer Erhebungen zu schließen oder zumindest zum Teil zu erklären – zumindest wird dies versucht. Dabei ist allerdings immer zu beachten, dass es sich um methodisch grundsätzlich verschiedene Erhebungsmethoden handelt, die sich außerdem auf unterschiedlichen Ebenen bewegen.

Die Interviewtranskriptionen wurden inhaltsanalytisch mit einem kombinierten Verfahren aus deduktivem und induktivem Vorgehen ausgewertet, in einem projektinternen Ergebnisrapport im April 2018 zusammengefasst und der EGE vorgestellt.

1.3.5 Die Workshops

Im Rahmen der Dachevaluation wurden vier Workshops durchgeführt, auf denen bestimmte Themen vertiefend aufgearbeitet sowie Ergebnisse vorgestellt und diskutiert worden sind.⁹ Die Workshops dienten somit zum einen der Gewinnung valider und belastbarer Informationen und zum anderen zur Absicherung und ggf. Ergänzung oder Differenzierung von Untersuchungsergebnissen.

Die vom ISG-Institut eingebrachte governanceanalytische Perspektive erbrachte bereits kurz nach Beginn der Dachevaluation Hinweise darauf, dass die Implementation des Strategieprogramms einigen spezifischen Gegebenheiten und Hürden gegenüberstand, die sich auf die weitere Umsetzung auswirken (mussten). Daher wurde in Absprache mit der EGE ein Workshop zur Aufarbeitung der spezifischen Bedingungen zum Start der 2. Periode durchgeführt, der in den Ausschreibungsbedingungen nicht vorgesehen war. Ebenso nicht vorgesehen war ein methodischer Workshop zur Auswertung der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen, der sich angesichts der

⁹ Zudem wurden auf einem Workshop der NAK zentrale Ergebnisse der Aufsichtspersonalbefragung vorgestellt und diskutiert.

Diskussionen in EGE und Beirat als notwendig erwies. Hinzu kommen die beiden Workshops, die von Beginn an konzipiert waren und bereits in den Angeboten berücksichtigt werden mussten, so dass sich dieses wichtige Informationselement wie folgt charakterisieren lässt:

1. Am ersten, zusätzlichen Workshop am 25. September 2015 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Berlin nahmen Vertreter/innen der Träger und GDA-Funktionsträger/innen der Aufsichts- und Präventionsdienste, insbesondere der Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen (GLS) und Koordinatoren/innen aus den Diensten sowie Mitgliedern der EGE teil. Inhaltlich setzte der Workshop an zwei Schnittstellen der Programmumsetzung an, welche auch die inhaltliche Gliederung in die beiden Teile des Workshops bildeten. Die erste Schnittstelle findet sich nach Erstellung der Grobkonzepte, bei der Erteilung der Arbeitsaufträge an die Leiter der Arbeitsprogramme für die Feinkonzepterstellung und die Bildung der Arbeitsprogrammgruppen. Die zweite ist nach der Freigabe der Feinkonzepte die anschließend getroffenen Vereinbarungen zu lokalisieren, wobei die zwischen den OAL und GLS abgeschlossenen Umsetzungsvereinbarungen im Mittelpunkt standen.
2. Der zweite, ebenfalls zusätzliche Workshop am 16. Februar 2016 in der DGUV in St. Augustin beschränkte sich auf die Vertreter/innen von Beirat und EGE und war v. a. methodischen und statistischen Fragen der Auswertung der beiden Befragungen gewidmet.
3. Der dritte Workshop am 02. Juni 2016 in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Berlin, widmete sich den Ergebnissen der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen. Der Teilnehmerkreis bestand im Wesentlichen aus Mitgliedern der EGE und des wissenschaftlichen und sozialpolitischen Beirats, Leitungen und Evaluatoren aus den Arbeitsprogrammen sowie Vertreter/innen der Institute der Träger.¹⁰ Wesentliche Diskussionspunkte waren zum einen die verschiedenen Elemente einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation wie:
 - Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen,
 - sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung,
 - Information und Unterweisung der Beschäftigten, spezifische Fortbildungen für Führungskräfte,
 - Elemente der Präventionskultur in den Betrieben.
 Vorgestellt und diskutiert wurden in diesem Kontext auch die von den Evaluatoren gebildeten Indizes zur Güte der Gefährdungsbeurteilungen, zur Abbildung der Qualität der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sowie zu Segmenten der betrieblichen Präventionskultur. Weiterhin wurden auf dem Workshop diskutiert:
 - Rolle des Betriebsrats,
 - Bekanntheitsgrad der GDA und Nutzung von GDA-Produkten,
 - Kenntnis und Akzeptanz des Vorschriften- und Regelwerks sowie Probleme im Umgang mit diesem,
 - Engagement in Fragen von Sicherheit und Gesundheit,
 - Einschätzungen zur Arbeit der Präventions- und Aufsichtsdienste.

¹⁰ BAuA, Institut für Arbeit und Gesundheit der DGUV (IGA), Landesinstitut für Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (LIA).

Wo immer möglich und sinnvoll, wurde ein Vergleich mit den 2011 durchgeführten Befragungen gezogen, um mögliche Entwicklungen und sich abzeichnende Trends frühzeitig erfassen zu können.

4. Im Workshop zur Abschlussberichterstattung am 12. Juli 2018 im niedersächsischen Arbeitsministerium, Hannover, wurde der Teilnehmerkreis des zweiten Workshops um die Vertreter/innen des Arbeitskreises zur Zielbestimmung in der 3. Periode ergänzt. Auf der Tagesordnung standen vier Themenblöcke, zu denen von den Dachevaluatoren die wesentlichen Untersuchungsbefunde referiert und zusammenfassende Aussagen bzw. Thesen zur Diskussion gestellt und gemeinsam mit den Teilnehmenden Schlussfolgerungen für die dritte Periode erarbeitet wurden. Die behandelten Themen waren:
 - abgestimmtes Vorgehen bei Planung, Beratung und Überwachung: gegenseitige Information der Präventions- und Aufsichtsdienste sowie Austausch von Erfahrungen,
 - abgestimmte Überwachungs- und Beratungsstrategie: abgestimmtes Vorgehen bei Besichtigungen und Rolle der Leitlinien,
 - Wahrnehmung und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes sowie Einfluss auf das Niveau des betrieblichen Arbeitsschutzes: Wahrnehmung der GDA,
 - Kooperation der Präventions- und Aufsichtsdienste mit Dritten: Rolle und Bedeutung der Zusammenarbeit mit Sozial- und Kooperationspartnern.
 Die Ergebniszusammenfassung wurde an die EGE übergeben.

1.3.6 Die Informationen aus den Arbeitsprogrammen

Wie bereits in der ersten Periode hatte die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK) festgelegt, dass die Arbeitsprogramme sich mit auf die Charakteristika der einzelnen Programme zugeschnittenen Evaluationsansätzen und Methoden selbst evaluieren. Der erste Abschlussbericht inkl. der jeweils in den Schlussbericht integrierten Evaluationsberichte lag im ersten Quartal 2018 vor, die beiden anderen wurden Anfang September 2018 nachgereicht.

Neben den Abschlussberichten stellten die Arbeitsprogramme die Daten zu den Betriebsbesichtigungen zur Verfügung, wobei es sich um die in den drei Arbeitsprogrammen weitgehend identischen Basisdaten handelte, während die programmspezifischen Fachdaten von den Arbeitsprogrammen ausgewertet wurden. Grundsätzlich sollte vom Aufsichtspersonal für jede im Rahmen eines Arbeitsprogramms durchgeführte Besichtigung ein Datenbogen mit Basis- und Fachdaten sowohl für Erst- als auch Zweit- oder Mehrfachbesichtigungen ausgefüllt werden. In den Kopfdaten werden neben Angaben zum Betrieb (Anschrift, Zahl der Beschäftigten etc.) Informationen zu Gefährdungsbeurteilung, zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sowie zu Aspekten der betrieblichen Gesundheitsförderung erhoben. Zudem wurde angegeben, ob es sich um einen Erst- oder Mehrfachbesuch handelte.

Aus verschiedenen Gründen¹¹ liegen nicht für alle Besichtigungen entsprechende Datensätze vor. Zudem konnten nach einer Datenbereinigung nicht alle vorliegenden

¹¹ Zu den Gründen hierfür, zu den Einzelheiten der Betriebsauswahl und den Datenbereinigungen sowie den Besichtigungsdatensätzen siehe Abschnitt 4.7.

Datensätze den weiteren Analysen zugeführt werden. Tabelle 1.1 auf der nächsten Seite gibt einen Überblick über die Zahl der aus den Arbeitsprogrammen bereitgestellten (Roh-)Datensätze zu durchgeführten Besichtigungen (Erst- und Mehrfachbesichtigungen).

Tab. 1.1: Zahl der (Roh-)Datensätze

Arbeitsprogramm	Zahl (Roh-)Datensätze
ORGA	*25.055
MSE	14.239
PSYCHE	12.975

* = bereinigt vom Arbeitsprogramm. Quellen: Arbeitsprogramme.

Die Arbeitsprogrammgruppen haben hinsichtlich der Kriterien für die Auswahl der zu besichtigenden Betriebe lediglich Empfehlungen bezüglich der Betriebsgröße, teilweise bezüglich der Branche sowie der Gefährdungssituation ausgesprochen.

Da die Betriebsauswahl letztlich den einzelnen Präventions- und Aufsichtsdiensten oblag und über deren Vorgehen keine Informationen vorliegen, sind Aussagen zur Repräsentativität kaum möglich. Jedenfalls ist eine einfache Hochrechnung auf die Gesamtwirtschaft nicht zulässig.

Die Abschlussberichte aus den Arbeitsprogrammen enthalten zudem Informationen zu Methodik, Struktur und Durchführung der Programme, zu den Kern- und Begleitprozessen, zur Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern, zu den erreichten Ergebnissen sowie zu Erfahrungen und Verbesserungsansätzen aus Sicht der Arbeitsprogrammgruppen. Form und Inhalt der Abschlussberichte sind im Leitfaden für Arbeitsprogramme vorgegeben (NAK 2012:30).

1.3.7 Die Auswertung von Dokumenten und sonstigen Materialien der NAK-GS

Von der Geschäftsstelle der NAK wurde neben dem GDA-Berichtswesen eine Fülle weiterer Unterlagen zur Verfügung gestellt. Das GDA-Berichtswesen im engeren Sinne dokumentiert die in einem bestimmten Zeitraum erbrachten Leistungen und Ergebnisse der GDA und liefert Daten und Kennzahlen für die Steuerung entsprechender GDA-Aktivitäten und -Prozesse sowie Protokolle und Beschlüsse der Gremien der GDA, insbesondere der NAK. In den periodisch vorgelegten Berichten werden Daten und Ergebnisse aus vorhandenen Einzelberichterstattungen, z. B. Sachstandsberichte der Arbeitsprogramme, Auswertung Arbeitsschutzforum, Presseschau etc., in einem Dokument zusammengeführt, wodurch eine Gesamtschau über die Entwicklung der GDA ermöglicht wird. Bei den des Weiteren zur Verfügung gestellten Dokumenten und Unterlagen handelt es sich um Vereinbarungen, Protokolle, Berichte und Auswertungen wie z. B. zu den Arbeitsschutzforen sowie Leitfäden, Broschüren etc. Diese Dokumente wurden für die Fragestellungen des Endberichts entsprechend aufbereitet und ausgewertet.

1.3.8 Die sekundär- und inhaltsanalytische Aufbereitung sonstiger Materialien

Weitere Informations- und Datenquellen sind amtliche und nicht-amtliche Statistiken, die teilweise als Routinestatistiken geführt werden. Dazu zählen Daten der Länder,

Geschäfts- und Rechnungsergebnisse von Unfallversicherungsträgern und Krankenkassen sowie im Einzelfall auch regelmäßig erfasste statistische Daten auf nationaler (z. B. Mikrozensus) als auch europäischer Ebene (z. B. die wiederholten Befragungen europäischer Unternehmen). Schließlich ist noch auf Studien und Veröffentlichungen Dritter, die teilweise auf eigenständigen empirischen Erhebungen beruhen, hinzuweisen.

Diese Unterlagen und Daten wurden jeweils entlang einzelner Fragestellungen der Dachevaluation, z. B. zur Entwicklung von Gefährdungsbeurteilungen oder Elementen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation, analysiert und aufbereitet.

1.3.9 Sonstige Informationsquellen

In Ergänzung zu den bislang aufgeführten Erhebungsmethoden wurden diverse Hintergrundgespräche, v. a. mit Mitgliedern der Arbeitsprogrammgruppen, geführt, zumeist, um bestimmte Sachverhalte aufzuklären oder die Befundlage zu vervollständigen. Außerdem wurde vereinzelt das Instrument der teilnehmenden Beobachtung, wie z. B. bei Erfahrungsaustauschen, eingesetzt.

1.4 Struktur der Darstellung der Evaluationsergebnisse

Im folgenden **zweiten Kapitel** werden die Kontext- und Rahmenbedingungen für die zweite Periode des Strategieprogramms GDA aufgezeigt. Ausgehend von den wesentlichen Entwicklungen auf nationaler und insbesondere europäischer Ebene im Betrachtungszeitraum von 2013 bis zur Berichtslegung in 2018 werden anschließend die Veränderungen im deutschen Arbeitsschutzrecht aufgeführt. Nachdem die wesentlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in diesem Zeitraum nachgezeichnet wurden, werden allgemeine Entwicklungen im Feld von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aufgezeigt wie die Entwicklung der Arbeitsunfälle sowie Entwicklungen bei bestimmten berufsbedingten Erkrankungen (MSE, psychische Erkrankungen und Hauterkrankungen).

Das **dritte Kapitel** widmet sich den Ausgangs- und Startbedingungen der zweiten Periode, wobei ausgehend von den Erfahrungen mit der ersten Periode die Unterschiede bei der Umsetzung der GDA-Arbeitsprogramme skizziert werden. Weiterhin sind die Vorbereitungsmaßnahmen, insbesondere die Erstellung der Grobkonzepte und der Arbeitspläne, die Etablierung der Arbeitsprogrammgruppen bis hin zur Umsetzungsreife Gegenstand dieses Berichtsteils. Mit der Übergabe der weiteren Umsetzung an die einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste endet diese Phase und damit dieses Kapitel, wobei die zentralen Ergebnisse in einem Zwischenfazit zusammengefasst werden.

Die nachfolgenden Kapitel beschäftigen sich mit den drei Zielebenen der GDA. Beginnend mit dem **vierten Kapitel** werden die Ergebnisse der drei Arbeitsprogramme vorgestellt (Zielebene 1). Dabei wird zunächst die operative Durchführung der drei Programme mittels ihrer Zielsetzungen, Strukturen und Durchführung von Kern- und Begleitprozessen sowie der Kooperationen und der Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitsprogramme kompakt beschrieben. Um ein möglichst geschlossenes Bild von den Arbeitsprogrammen zu erhalten, werden hier auch Aspekte angesprochen wie z. B. die Zusammenarbeit mit Sozial- und Kooperationspartnern, die eigentlich Gegen-

stand anderer Zielebenen sind. Anschließend werden für alle Arbeitsprogramme übergreifende Fragen, wie nach der Nutzung der erarbeiteten Instrumente, nach der Ressourcenbereitstellung und nach der Gestaltung und Steuerung der Programme erörtert. Danach wird auf die Ergebnisse der Arbeitsprogramme bezogen auf die Arbeitsschutzziele eingegangen, wobei die Ergebnisse aus den Programmevaluationen – soweit möglich und sinnvoll – den Ergebnissen der repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen gegenübergestellt werden.

Das **fünfte Kapitel** widmet sich der Zielebene 2 und somit Akzeptanz und Wirksamkeit des institutionellen Arbeitsschutzes einschließlich der Aktivitäten im Kontext der Vereinfachung und Transparenzerhöhung im Vorschriften- und Regelwerk. Ausgehend von den Untersuchungsbefunden zu gegenseitiger Information und Austausch beim abgestimmten Vorgehen werden die Erfahrungsaustausche und die Rolle der Leitlinien unter die Lupe genommen und dabei auch offene grundsätzliche Fragen thematisiert. Nach Darstellung der Öffentlichkeitsarbeit nehmen Wirkungsaspekte der GDA einen breiten Raum ein. Das **sechste Kapitel** stellt die Kooperation der Träger untereinander sowie mit Dritten dar (Zielebene 3) und befasst sich in diesem Zusammenhang auch mit dem Datenaustausch. Dabei wird die Kooperation der Träger untereinander nochmals eingehend beleuchtet. Die Kooperation mit Dritten wird auf verschiedenen Ebenen diskutiert, wie z. B. die Beteiligung in der Vorbereitung, die Mitarbeit in den Arbeitsprogrammgruppen und die Beteiligung am Arbeitsschutzforum. Anschließend werden die Potenziale für einen weiteren Ausbau der Kooperationen ausgeleuchtet.

Die Kapitel zu den drei Zielebenen enden jeweils mit einer Zusammenfassung der zentralen Untersuchungsbefunde sowie einer (vorläufigen) Bewertung derselbigen in einem Zwischenfazit sowie tabellarischen Übersichten, in denen die Untersuchungsergebnisse zu PWM-Kettengliedern zugeordnet und die Evaluationsleitfragen beantwortet werden.¹²

Im **siebten Kapitel** werden zielebenenübergreifende Aspekte der zweiten GDA-Periode aufgegriffen, wobei zunächst als Abschluss der Befunddarstellung noch einige übergreifende Ergebnisse dargestellt werden. Darauf folgt die Ableitung von Folgerungen und die Identifizierung von Handlungsbedarfen zu den zentralen Untersuchungsergebnissen. Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der aufgeworfenen Fragen und Handlungsbedarfe werden anschließend Governance und Management der GDA in den Blick genommen und analysiert. Die Gesamtbewertung der GDA erfolgt nach den Kriterien der Kohärenz und Konsistenz sowie nach den Wirkungsdimensionen, die regelmäßig einer Programmevaluation zugrunde gelegt werden: Problemangemessenheit, Nutzen und Nachhaltigkeit, Effektivität und Effizienz. Das Kapitel schließt mit einer Bewertung von PWM- und Evaluationsansatz in deren Kontext das im Rahmen der Dachevaluation entwickelte Hypothesengerüst zur Wirksamkeitsuntersuchung der Aufsichtstätigkeit (Pfadmodelle) vorgestellt wird. Im **achten Kapitel** werden auf Basis der zentralen Evaluationsergebnisse die Schlussfolgerungen abgeleitet und Empfehlungen für die nächste GDA-Periode entwickelt.

¹² Mit diesen Übersichten kommt der Bericht einem ausdrücklichen Wunsch von EGE/Beirat nach.

2 Kontext- und Rahmenbedingungen

2.1 Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene auf dem Feld von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

Auf europäischer Ebene hat insbesondere der 2014 veröffentlichte strategische Rahmen der Europäischen Union (EU) die Arbeitsschutzdiskussion bestimmt.¹³ Die Europäische Kommission sieht drei Herausforderungen:

1. Verbesserung der Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften,
2. Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen,
3. Berücksichtigung des Alterns der Erwerbsbevölkerung in der EU.

Hierzu wurden sieben strategische Ziele zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer festgelegt:

1. Kräftigung der nationalen Strategien für Sicherheit und Gesundheitsschutz,
2. Praktische Unterstützung von Klein- und Kleinstunternehmen bei der Umsetzung von Arbeitsschutzvorkehrungen,
3. Verbesserung der Vorschriftendurchsetzung durch die Mitgliedstaaten,
4. Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften bzw. Ausräumung unnötigen Verwaltungsaufwands,
5. Berücksichtigung der Alterung der Erwerbsbevölkerung (demografischer Wandel) und Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen,
6. Verbesserung der statistischen Datenerhebung sowie
7. Koordinierung mit internationalen Organisationen.

Im strategischen Rahmen sind die Instrumente zur Umsetzung dieser Maßnahmen aufgeführt: Sozialer Dialog, Sensibilisierung, Durchsetzung von EU-Recht, Synergien mit anderen Politikbereichen (z. B. öffentliche Gesundheit, Bildung). EU-Fonds wie der Europäische Sozialfonds (ESF) und das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) sollen die Durchsetzung von Vorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz unterstützen.

Zu Jahresbeginn 2017 startete die Europäische Kommission eine neue Initiative zur Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, die folgende Schlüsselmaßnahmen umfasst:¹⁴

- Festlegung von Arbeitsplatzgrenzwerten für weitere krebserregende chemische Stoffe.
- Unterstützung von Unternehmen, insbesondere Klein- und Kleinstunternehmen, bei der Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften.
- Streichung bzw. Aktualisierung veralteter Vorschriften in Kooperation mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern.

Die Vorschläge und Änderungen wurden nach Angaben der Kommission in enger Absprache mit den Interessenvertretern/innen auf allen Ebenen ausgearbeitet, vor

¹³ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014. Die folgenden Formulierungen sind der deutschsprachigen Ausgabe entnommen.

¹⁴ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2017.

allem mit den Sozialpartnern. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die Initiative auf die breit angelegte Bewertung des Besitzstands im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung folgt, das zum Ziel hat, die EU-Rechtsvorschriften einfacher, relevanter und wirksamer zu gestalten.¹⁵

Die europäische Ebene soll mit dem Hinweis auf das Aktionsprogramm zur Bekämpfung arbeitsbedingter Krebserkrankungen abgeschlossen werden. Dieses freiwillige Maßnahmenprogramm baut im Wesentlichen auf Information und Sensibilisierung für die Gefährdung durch Karzinogene am Arbeitsplatz und den Austausch von guten praktischen Lösungen. Neben der Europäischen Kommission und der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wurde die entsprechende Vereinbarung von den europäischen Sozialpartnern sowie dem österreichischen und niederländischen Arbeitsministerium unterzeichnet.

Im Betrachtungszeitraum lief auch die seit längerem andauernde Diskussion um die Normierung, Standardisierung und Zertifizierung im Arbeitsschutz weiter, wobei die relevanten deutschen Akteure ihren Standpunkt im Grundsatzpapier zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz 2015 veröffentlichten.¹⁶ Grundlegende Aussage ist, dass das staatliche Vorschriften- und Regelwerk im betrieblichen Arbeitsschutz Vorrang vor Normen hat. Entsprechendes gilt für die Vorschriften und Regeln der Unfallversicherungsträger. Auf europäischer und internationaler Ebene ist es bei den Arbeitsschutzmanagementsystemen zu relevanten Entwicklungen gekommen, und es wurden die Weichen für eine entsprechende Norm der International Organization for Standardization (ISO) gestellt.¹⁷ Am 12. März 2018 wurde die verabschiedete Norm für Arbeits- und Gesundheitsschutzmanagementsysteme ISO 45001:2018 auf Englisch veröffentlicht.

2.2 Veränderungen im deutschen Vorschriften- und Regelwerk und in den nationalen Rahmenbedingungen

Auf nationaler Ebene sind seit Beginn der zweiten GDA-Periode bis zur Berichtslegung insbesondere folgende Rechtsvorschriften und Regelungen geändert worden:

- Im ArbSchG wurde 2013 festgehalten, dass die schriftliche Dokumentationspflicht für Gefährdungsbeurteilungen für alle Betriebe, d. h. auch für Kleinbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten, gilt. § 5 Abs. 3 Ziff. 6 ArbSchG stellt nun zudem klar, dass sich aus psychischen Belastungen bei der Arbeit Gefährdungen ergeben können, die dann bei Gefährdungsbeurteilungen zu berücksichtigen sind.
- Der Einführung eines gesetzlichen, allgemeinen Mindestlohnes zum 01. Januar 2015 ging eine jahrelange kontroverse Diskussion voraus. Als negative Folgen wurden im Vorfeld v. a. sinkende Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Verlust von Arbeitsplätzen angeführt, während die Befürworter auf die Reduzierung prekärer Beschäftigungsverhältnisse sowie Reduzierung

¹⁵ Bekanntgeworden unter der Abkürzung REFIT: Regulatory Fitness and Performance Programme.

¹⁶ BMAS: Grundsatzpapier zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz. Bekanntmachung des BMAS vom 24.11.2014 im GMBI 2015 S. 2.

¹⁷ Zu den Details siehe ROBERTSON 2016.

staatlicher Leistungen verwiesen und die negativen Beschäftigungseffekte abstritten. Auch nach Inkrafttreten des Gesetzes gingen die Diskussionen weiter, wie z. B. zu den Aufzeichnungspflichten, die von unternehmernahen Akteuren als „bürokratisch“ kritisiert werden.

- Mit dem Präventionsgesetz vom 25. Juli 2015 wurden die Gesundheitsförderung in allen Lebenswelten, so auch im Betrieb, gestärkt und die Grundlagen der Zusammenarbeit der Akteure verbindlich festgelegt. Die Vorgeschichte beginnt bereits in 2004 mit von Bund und Ländern vorgelegten gemeinsamen Eckpunkten für ein Präventionsgesetz. Es bedurfte mehrerer Anläufe, bis der Bundestag im Juni 2015 das Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und Prävention verabschiedete.¹⁸

Das Präventionsgesetz hat einige Anleihen bei der GDA genommen und vergleichbare Institutionen und Gremien eingeführt wie z. B. Nationale Präventionskonferenz und Nationales Präventionsforum. Zudem wird die Zusammenarbeit der Akteure bereits in der GDA praktiziert, da die gesetzliche Krankenversicherung in alle drei Arbeitsprogramme eingebunden ist.

- Auf Verordnungsebene wurden zum einen die Arbeitsstättenverordnung, deren grundlegende Überarbeitung vorgesehen war und die dann (in deutlich abgeschwächter Form) mit einer Verordnung vom 31. August 2015 geändert wurde, und zum anderen die geplanten Änderungen in der Betriebssicherheitsverordnung, die zum 01. Juni 2016 in Kraft getreten sind, besonders kontrovers diskutiert.

Bei der Reform der Arbeitsstättenverordnung besonders strittige Punkte waren und sind:¹⁹

- Einfügung der Bildschirmarbeitsverordnung in die Arbeitsstättenverordnung,
- psychische Belastungen bei Gefährdungsbeurteilungen und Pflicht des Arbeitgebers zur Kontrolle von Telearbeitsplätzen,
- Ausweitung des Arbeitsplatzbegriffs durch Streichung der zeitlichen Eingrenzung („regelmäßig über einen längeren Zeitraum oder im Verlauf der täglichen Arbeitszeit nicht nur kurzfristig“) und Erweiterung auf alle Bereiche, in denen Beschäftigte im Rahmen ihrer Arbeit tätig sind,
- Unterweisungspflicht und Dokumentationsnachweis,
- Versorgung aller betrieblichen Räume mit Tageslicht und einer Sichtverbindung nach außen,
- abschließbare Spinde für alle Arbeitnehmer.

Die Änderung der Betriebssicherheitsverordnung sollte die Regelungen vereinfachen, Rechtssicherheit schaffen und gleichzeitig den Schutz Beschäftigter verbessern. Zu den wichtigen Änderungen gehören u. a. die Aufnahme überwachungsbedürftiger Anlagen in die Gefährdungsbeurteilung sowie die Formulierung konkreter Prüfvorschriften für Anlagen. Die Diskussionen im Vorfeld bezogen sich im Wesentlichen auf die Mehrkosten für Unternehmen durch Nachrüstungen, die praktische Anwendbarkeit der als allgemeine Schutzziele formulierten materiellen Anforderungen sowie die Ausweitung der Anwendung von Gefährdungsbeurteilungen im Bereich überwachungsbedürftiger Anlagen.

¹⁸ Zur Diskussion vgl. BANAFSCHE 2015:333f.

¹⁹ Die Reformdiskussion ist noch nicht beendet. Siehe ALLESCHER 2015 sowie HENSCHKE 2015.

- Weitere Veränderungen auf Verordnungsebene betreffen zum einen die Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (2013). Die arbeitsmedizinische Vorsorge wird dadurch weiter gestärkt. Über eine neue Terminologie und durch Klarstellungen wird verdeutlicht, dass es bei der arbeitsmedizinischen Vorsorge nicht um den Nachweis der gesundheitlichen Eignung für berufliche Anforderungen geht, und dass es keinen Untersuchungszwang gibt. Zum anderen wurde mit der Neufassung der Biostoffverordnung im selben Jahr die sog. Nadelstich-Richtlinie zur Vermeidung von Verletzungen durch spitze oder scharfe Gegenstände im Gesundheitssektor in nationales Recht umgesetzt.²⁰
- Auf Seiten der Selbstverwaltung sind die beiden DGUV-Vorschriften 1 und 2 zu erwähnen, welche bereits vor dem Hintergrund des im Rahmen der GDA erarbeiteten Leitlinienpapiers zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz vom 31. August 2011 zu sehen sind. Mit der DGUV-Vorschrift 2 wurden die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung für alle Branchen und alle Unfallversicherungsträger ab Januar 2011 vereinheitlicht sowie eine flexible und eine bedarfsbezogene Bestimmung der Einsatzzeiten ermöglicht. Die Kritik an diesen Änderungen bezog sich im Wesentlichen auf die Schwierigkeiten von Kleinunternehmen die Vorschrift anzuwenden, auf Probleme bei der Bestimmung der Einsatzzeiten sowie die Befürchtung, dass die „teure“ betriebsärztliche Betreuung zurückgedrängt werde. Die DGUV-Vorschrift 1, die von den meisten Unfallversicherungsträgern 2014 verabschiedet wurde,²¹ führt die Vorläuferregelungen der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand zusammen und enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation des Arbeitsschutzes und die im Betrieb zu treffenden Präventionsmaßnahmen. Weiterhin wird die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten neu geregelt und vereinheitlicht.²²

An der Schnittstelle zwischen fachöffentlicher Diskussion und Änderung im Regelwerk kann die Diskussion um die *psychische Belastung* bei der Arbeit verortet werden. Dieser weitere Schwerpunkt in den Rahmenbedingungen wird seit längerem in Fachgremien und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Zwar besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass psychische Erkrankungen zu deutlichen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nachteilen wie z. B. deutlich ansteigenden Arbeitsausfällen durch Krankschreibungen und auch Frühverrentungen führen.²³ Unterschiedliche Auffassungen bestehen aber u. a. bei der Abgrenzung von berufsbedingten und privaten Ursachen, und ob eine rechtlich verbindliche Grundlage erforderlich bzw. geeignet ist, die Belastungssituation zu verbessern. Von einer Gruppe von Ländern wurde schließlich eine Bundesratsinitiative vorbereitet und im April 2013 ein Verordnungsentwurf in die Länderkammer eingebracht,²⁴ welcher die Diskussion, deren Ende noch nicht abzusehen ist, nochmals angeschoben hat.

Des Weiteren ist im deutschen Kontext die Gemeinsame Erklärung „Staubminderung beim Bauen“ vom Oktober 2016 zu erwähnen, mit der ein Aktionsprogramm „Staub-

²⁰ Richtlinie 2010/32/EU des Rates vom 10. Mai 2010.

²¹ Die restlichen UVT übernahmen die DGUV-Vorschrift 1 in den nachfolgenden Jahren.

²² Vgl. HUSSING 2014.

²³ Siehe auch unten Abschnitt 2.4.2.

²⁴ Vgl. DEUTSCHER BUNDESRAT 2013.

minimierung beim Bauen“ als Plattform zur Zusammenführung bestehender Aktivitäten und Entwicklung künftiger Aktionen lanciert wurde.²⁵ Zur Erreichung des Zieles der Staubminimierung werden Handlungsfelder bestimmt, auf denen tätigkeitsbezogene und branchenspezifische Aktivitäten konkretisiert werden sollen:

- Transfer und Kommunikation insb. zur Information und Sensibilisierung der mit Bauaufgaben befassten Akteure,
- Technik, inkl. der Umsetzung bestehender Regelungen und Vorschriften,
- Gefährdungsbeurteilung und Expositionsermittlung als zentrale Elemente des betrieblichen Arbeitsschutzes,
- Qualifikation und Sachkunde, wobei angestrebt wird, dass in jedem Betrieb zumindest eine Person über die erforderliche Sachkunde verfügt.

Schließlich kann die Diskussion um die arbeits- und gesundheitsschutzbezogenen Probleme im Bereich der atypischen und prekären Beschäftigung einschließlich der Ausweichstrategien über Werkverträge etc., mit denen die Standards eines sozialversicherungspflichtigen (Normal-)Arbeitsverhältnisses umgangen werden sollen, genannt werden. Moniert wird insbesondere von gewerkschaftlicher Seite, dass viele atypisch und prekär Beschäftigte, obwohl rechtlich mit Normalarbeitnehmern gleichgestellt, vom betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz weitestgehend ausgeschlossen sind.²⁶ Zudem würden durch verstärkten Einsatz von Werkverträgen die Schutzbestimmungen unterlaufen. Die Diskussion um Handlungsnotwendigkeiten sowie adäquate Maßnahmen ist nach wie vor interessenpolitisch determiniert und politisch umstritten. Da es sich um ein sehr heterogenes und zersplittertes Politikfeld handelt, scheinen integrierte und umfassende Problemlösungen auf dem Feld von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz recht schwierig. Im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode wird jedoch die Sicherstellung des gesetzlichen Arbeitsschutzes für Werkvertragsarbeitnehmer/innen als Auftrag festgehalten.²⁷

Abschließend soll noch das Metathema der Digitalisierung der Arbeitswelt und der Arbeit 4.0 angesprochen werden. Im Weißbuch Arbeiten 4.0²⁸ werden zentrale Spannungsfelder der Arbeitswelt 4.0 betrachtet, in denen neue Gestaltungsbedarfe entstehen. Dabei werden sechs zentrale Fragen, die im Dialogprozess, der dem Weißbuch vorangegangen war, aufgeworfen wurden und die die wesentlichen Spannungsfelder zwischen technologischem und wirtschaftlichem Fortschritt einerseits und den Arbeitsbedingungen andererseits ausmachen, formuliert:

1. Wird die Digitalisierung ermöglichen, dass auch in Zukunft möglichst alle Menschen Arbeit haben? Und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
2. Wie wirken sich neue Geschäftsmodelle wie „digitale Plattformen“ auf die Arbeit der Zukunft aus?
3. Wenn die Sammlung und Nutzung von Daten immer bedeutsamer wird, wie kann der berechtigte Anspruch der Beschäftigten auf Datenschutz sichergestellt werden?

²⁵ Gemeinsame Erklärung „Staubminderung beim Bauen“ vom 25. Oktober 2016 nebst Anlagen.

²⁶ Siehe z. B. BECKER 2015.

²⁷ Dieser Auftrag findet allerdings in dem bei Berichtslegung aktuell gültigen Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vom März 2018 keine Fortsetzung.

²⁸ BMAS 2017.

4. Wenn in Zukunft Mensch und Maschine noch enger zusammenarbeiten, auf welche Weise können Maschinen dabei zur Unterstützung und Befähigung des Menschen im Arbeitsprozess beitragen?
5. Die Arbeitswelt der Zukunft wird flexibler werden. Aber wie können Lösungen aussehen, die zeitliche und räumliche Flexibilität auch für Beschäftigte verbessern?
6. Wie sieht das moderne Unternehmen der Zukunft aus, das vielleicht nicht mehr in allen Fällen dem Bild des klassischen Unternehmens entspricht, aber dennoch Teilhabe und soziale Sicherheit ermöglicht?

Im Weißbuch wird weiterhin konstatiert, dass der Arbeitsschutz nicht nur an den digitalen, sondern auch an den zunehmend spürbaren demografischen Wandel angepasst werden muss. Dazu wird es notwendig sein, neben den physischen die psychischen Beanspruchungen von Arbeit stärker in den Fokus zu rücken.

2.3 Allgemeine Entwicklungen bei Sicherheit und Gesundheit

Die allgemeine Aufgabe der GDA ist, Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit wirkungsvoller und effizienter zu gestalten. Die übergeordneten Zielstellungen der GDA beziehen sich auf Erhalt, Verbesserung und Förderung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch eine nachhaltige und damit längerfristig angelegte betriebliche Prävention. Dies enthält die systematische Wahrnehmung des betrieblichen Arbeitsschutzes sowie die Stärkung des Sicherheits- und Gesundheitsbewusstseins von Arbeitgebern und Beschäftigten. Zu den übergreifenden Zielen gehört auch die Reduzierung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen,²⁹ welche durch die Arbeitsprogrammziele konkretisiert werden und mit denen die Betriebe sowie die Volkswirtschaft von Kosten entlastet werden sollen. Schließlich sollen mit dem Arbeitsschutz Innovationen befördert werden. Da auch in der zweiten Periode Vergleichsgruppenanalysen nicht möglich waren, kann der unmittelbare Einfluss der GDA auf das Unfall- bzw. Erkrankungsgeschehen nicht kausalanalytisch untersucht werden. Gleichwohl muss die Entwicklung der Arbeitsunfälle sowie relevanter Erkrankungen als Kontextbedingung betrachtet und in die Evaluation einbezogen werden, da sie wichtige Faktoren für das Präventions- und Überwachungsgeschehen darstellen. Dabei wird, um den Anschluss an den Endbericht der Dachevaluation der ersten Periode herzustellen, auf die Daten aus den einzelnen Sozialversicherungszweigen zurückgegriffen, die zudem den Vorteil bieten, dass sie zumeist bis zum aktuellen Rand vorliegen.³⁰

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Entwicklungen bei den Arbeitsunfällen sowie der Erkrankungen des Muskel-Skelett-Systems (MSE), der psychischen Störungen und der Hauterkrankungen als Kontextfaktoren skizziert. Dabei wird – wo möglich – an den Schlussbericht der Dachevaluation der ersten Periode angeknüpft,

²⁹ Siehe auch Fachkonzept für die GDA in der Fassung der Fortschreibung vom 13.08.2007, S. 3 (NAK 2007).

³⁰ Bei den Daten in den jährlichen Berichten zu Sicherheit und Gesundheit handelt es sich um konsolidierte Daten, die ggf. von den zitierten Daten geringfügig abweichen. Da die Berichte erst zum Ende des Folgejahres vorliegen, sind die Daten zudem nicht so aktuell wie die hier verwendeten Ursprungsdaten.

um langfristige Entwicklungen aufzeigen zu können. Damit werden die der Zielebene 1 zugeordneten Evaluationsleitfragen zum Follow-up der ersten Periode adressiert:

- Wie entwickeln sich Häufigkeit und Schwere der Arbeitsunfälle?
- Wie entwickeln sich Häufigkeit und Schwere von Muskel-Skelett-Erkrankungen?
- Wie entwickeln sich Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen?

Die wichtigsten Quellen für die Entwicklung des Unfall- und Erkrankungsgeschehens sind die jährlichen Berichte, d. h. Jahresberichte bzw. Geschäftsergebnisse der gesetzlichen Unfallversicherung und Krankenversicherung.

2.3.1 Entwicklung des Arbeitsunfallgeschehens

Bei den Kontextfaktoren steht die Entwicklung der Arbeitsunfälle an erster Stelle. Allerdings ist die Entwicklung von Zahl und Schwere der Arbeitsunfälle von verschiedenen Faktoren abhängig, die nicht ohne weiteres voneinander zu trennen sind. Von den potenziellen Einflussfaktoren auf das Unfallgeschehen sind v. a. zu nennen:³¹

- Technologischer Fortschritt und verbesserte Arbeitsverfahren sowie steigende Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie als Teile des strukturellen Wandels verringern die Unfallgefährdungen bei der Arbeit.
- Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen wie z. B. die Verlagerung gefährlicher Arbeitsverfahren und Produktionsweisen ins Ausland oder konjunkturelle Schwankungen wirken sich auf das Unfallgeschehen aus.
- Der höhere Stellenwert von Gefährdungsbeurteilungen und betrieblicher Prävention reduziert die Unfallgefährdungen ebenso wie ein gestiegenes individuelles Gefahrenbewusstsein der Beschäftigten.
- Medizinischer Fortschritt und ein wirksames Rettungswesen beeinflussen die Unfallfolgen und das Ausmaß der Gesundheitsschädigungen.

In Fortschreibung der Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften (ohne Landwirtschaft, ohne öffentliche Hand und ohne Wegeunfälle), wie sie im Endbericht der ersten Periode dargestellt wurde,³² zeigt sich, dass auch im Beobachtungszeitraum die Anzahl der Unfälle insgesamt zurückgegangen ist, wenngleich in den letzten Jahren wieder leichte Anstiege zu verzeichnen waren (Tabelle 2.1 auf der nächsten Seite).

Da die Zahl der Beschäftigten³³ schwankt, sind die absoluten Zahlen nur bedingt aussagekräftig. Daher wurde das statistische Maß der Vollarbeiter eingeführt, und Abbildung 2.1 auf der folgenden Seite zeigt die Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften.

³¹ LIBNER 2014:102.

³² Ebenda, S. 103.

³³ Da in den Zahlen der UVT der öffentlichen Hand auch Schüler- und Studentenunfälle sowie bei der landwirtschaftlichen Sozialversicherung viele Unfälle von (Mit-)Unternehmer/innen enthalten sind, werden, wie schon im Evaluationsbericht der ersten GDA-Periode hier die Zahlen der gewerblichen Berufsgenossenschaften ausgewiesen, die sich weit überwiegend auf Beschäftigte beziehen.

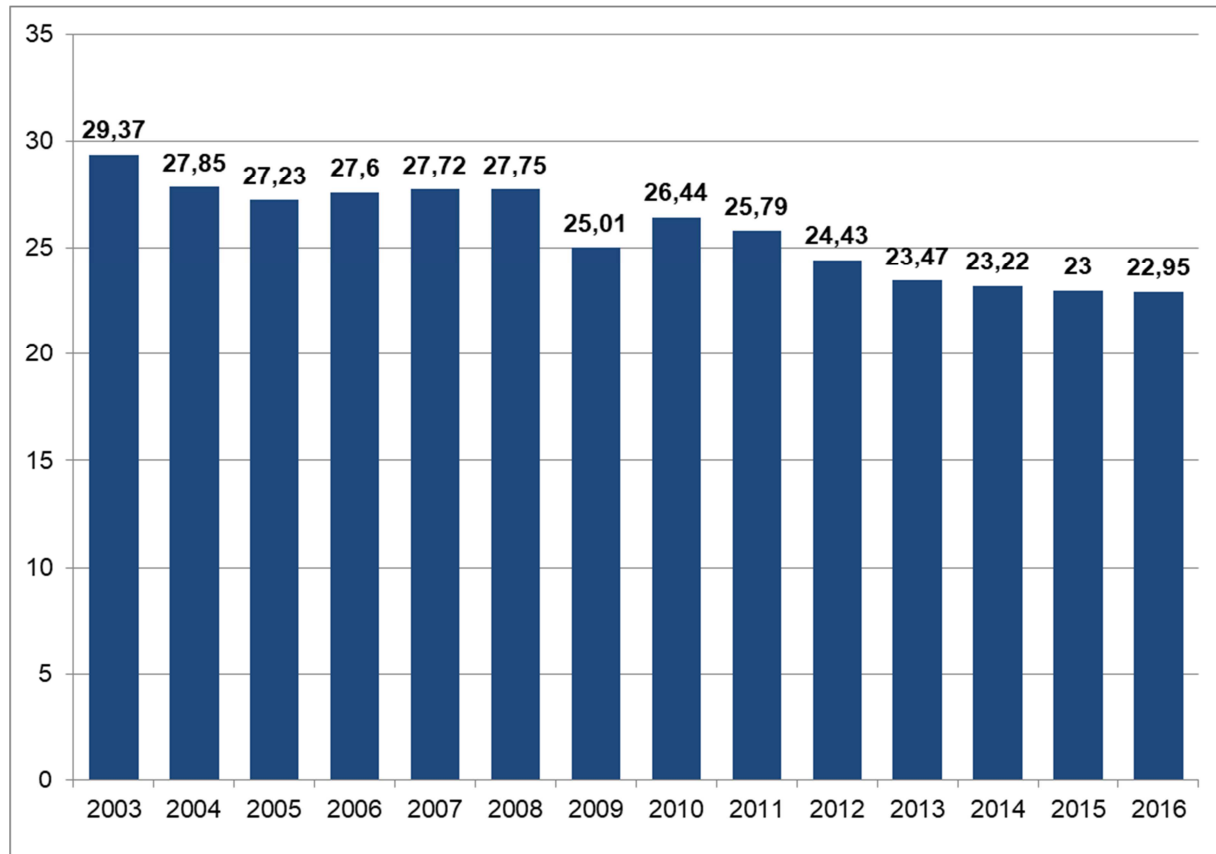
Tab. 2.1: Meldepflichtige Arbeitsunfälle von 2003 bis 2017 (absolute Zahlen)³⁴

Jahr	Arbeitsunfälle*	Jahr	Arbeitsunfälle*	Jahr	Arbeitsunfälle
2003	871.145	2008	866.190	2013	790.287
2004	841.447	2009	782.736	2014	785.248
2005	801.834	2010	840.848	2015	791.319
2006	833.502	2011	833.965	2016	802.016
2007	852.032	2012	802.553	2017	**801.258
Summe	4.199.960	Summe	4.126.292	Summe	3.970.128
Jährl. Schnitt	839.992	Jährl. Schnitt	825.258	Jährl. Schnitt	794.026

* bei gewerblichen Berufsgenossenschaften (ohne Landwirtschaft, ohne öffentliche Hand).

** vorläufige Zahl.³⁵

Die Grafik zeigt den langfristigen Trend des Rückgangs der meldepflichtigen Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter von 29,37 Unfällen in 2003 auf 22,95 in 2016, was einem Rückgang von rd. einem Viertel entspricht.

**Abb. 2.1:** Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter von 2003 bis 2016³⁶ (nur gewerbliche Berufsgenossenschaften)

³⁴ Quellen: ebenda, S. 13, DGUV 2015:17 und 2017:17 sowie nächste Fußnote.

³⁵ Siehe: http://www.dguv.de/de/zahlen-fakten/vorlaeufige_zahlen/allgemeine-uv/index.jsp.

³⁶ Quellen: LIBNER 2014:103, DGUV 2015:18 und 2017:18.

Eine gleichfalls rückläufige Entwicklung ist bei den Arbeitsunfällen mit schwereren Unfallfolgen, gemessen an der Zahl der neu bewilligten Arbeitsunfallrenten, festzustellen.³⁷ Im Zeitraum von 2003 bis 2007 wurden von den gewerblichen Berufsgenossenschaften 87.670 neue Arbeitsunfallrenten bewilligt. Dies entspricht durchschnittlich 17.534 Arbeitsunfallrenten pro Jahr.

Im Fünfjahreszeitraum der GDA-Periode 2008 bis 2012 sanken die Neubewilligungen auf 74.578 neue Arbeitsunfallrenten, eine Abnahme auf 14.916 im Jahresdurchschnitt dieser Periode. Dies ist ein Rückgang um 15%. Im nachfolgenden Fünfjahreszeitraum von 2013 bis 2017 wurden 66.441 neue Arbeitsunfallrenten festgestellt, das sind 13.288 jährlich und entspricht einem Rückgang gegenüber dem vorhergehenden Fünfjahreszeitraum von 11%.

Ebenfalls rückläufig zeigen sich die Zahlen bei den tödlichen Arbeitsunfällen.³⁸ Zwischen 2003 und 2007 erlitten jedes Jahr durchschnittlich 637 Versicherte der gewerblichen Berufsgenossenschaften einen tödlichen Arbeitsunfall, in diesem Fünfjahreszeitraum insgesamt 3.184 Personen. In der Periode von 2008 bis 2012 verzeichnete die Statistik durchschnittlich 472 tödliche Arbeitsunfälle pro Jahr (2.359 in dieser Periode insgesamt). Dies entspricht einem Rückgang um rund 26%. Im nächsten Fünfjahreszeitraum von 2013 bis 2017 wurden 2.105 tödliche Arbeitsunfälle erfasst, was einen jährlichen Schnitt von 421 Todesfällen ergibt und einen Rückgang gegenüber dem vorhergehenden Fünfjahreszeitraum von 11% darstellt.

Wie bereits eingangs dieses Abschnitts festgestellt, ist diese Entwicklung auf verschiedene Ursachen zurückzuführen und kann nicht kausal mit den Aktivitäten im Rahmen der GDA verknüpft werden. Insbesondere ist die Schlussfolgerung unzulässig, dass die GDA in der zweiten Periode weniger wirksam als in der ersten gewesen sei, da z. B. die beiden letzten Kennziffern mit jeweils ca. 11% weniger stark zurückgegangen seien als im Vergleich des vorherigen Fünfjahreszeitraums der ersten Periode gegenüber den fünf Jahren vor der GDA mit rd. 15% bzw. 26%.

2.3.2 Die Entwicklung der Muskel-Skelett-Erkrankungen

Hinsichtlich des Arbeitsunfähigkeitsvolumens liegen MSE seit Jahren mit deutlichem Abstand an der Spitze der Diagnosegruppen. Nachdem sich in der jüngeren Vergangenheit das Arbeitsunfähigkeitsgeschehen anscheinend stabilisiert hatte, ist für 2016 gegenüber dem Vorjahr wieder eine deutliche Zunahme festzustellen (Tabelle 2.2 auf der nächsten Seite). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsunfähigkeiten sowie deren Dauer durch weitere Faktoren beeinflusst werden, wie z. B. die wirtschaftliche Lage.

³⁷ Neu bewilligte Arbeitsunfallrenten bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften, ohne Wegeunfälle. Quellen: LIßNER 2014:105 (bis 2012), DGUV 2015:22 und 2017:22 vorläufige Zahlen für 2017: http://www.dguv.de/de/zahlen-fakten/vorlaeufige_zahlen/allgemeine-uv/index.jsp. Auch bei den neu bewilligten Arbeitsunfallrenten je 1.000 Vollarbeiter ist ein entsprechender Rückgang festzustellen.

³⁸ Tödliche Arbeitsunfälle bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften, ohne Wegeunfälle. Quellen: LIßNER 2014:105 (bis 2012), DGUV 2015:27 und 2017:27, vorläufige Zahlen für 2017: http://www.dguv.de/de/zahlen-fakten/vorlaeufige_zahlen/allgemeine-uv/index.jsp.

Tab. 2.2: Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund von Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes (in Mio. Tagen)³⁹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AU-Tage	112,2	104,8	95,4	99,7	122,1	122,3	127,5	129,5	169,8

Allerdings relativiert sich der Anstieg der absoluten Zahlen deutlich, wenn die Arbeitsunfähigkeitsdauer in Relation zur Zahl der Versicherten gesetzt wird. Aus Tabelle 2.3 auf der nächsten Seite ergibt sich, dass zumindest bei den beiden Kassen für die aktuelle Zahlen vorliegen (Deutsche Angestellten Krankenkasse – DAK, Technikerkrankenkasse – TK), die Arbeitsunfähigkeitstage je 100 Versichertenjahre nicht zu-, sondern eher leicht abgenommen haben. Die Zahlen der Betriebskrankenkassen (BKK) sind ohnehin nur bedingt vergleichbar, da sie auf die Zahl der Mitglieder abstellen und nicht, wie die beiden anderen Kassen auf die Versichertenjahre.

Tab. 2.3: Arbeitsunfähigkeitstage in der Diagnosegruppe M (Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes) bei BKK, DAK und TK⁴⁰

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BKK*	330	337	365	377	382	448	465	435		
DAK**	258	259	272	282	326	313	325	326	320	327
TK**	222	234	243	283	290	286	301	298	291	***283

* je 100 Pflichtmitglieder ** je 100 Versichertenjahre, *** vorläufige Zahl.

Weiterhin zeigt Tabelle 2.3 die stetige Zunahme des Arbeitsausfalls durch MSE in den letzten zehn Jahren, weshalb die Berücksichtigung von MSE bei den Arbeitsschutzzielen nach wie vor ihre Berechtigung hat.

2.3.3 Arbeitsbedingte psychische Belastung und Entwicklung der Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund psychischer und Verhaltensstörungen

Die zunehmende Bedeutung arbeitsbezogener psychischer Belastung in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft wird schon seit Längerem diskutiert.⁴¹ Diese Entwicklung basiert auf längerfristigen Trends in der Gesamtgesellschaft wie Globalisierung und Beschleunigung, Digitalisierung und neue Arbeits- und Steuerungsformen. Dabei lässt sich die heutige Arbeit durch folgende psychisch relevante Merkmale schlagwortartig umschreiben:

- zunehmende Arbeitsintensität,
- steigende Komplexität,
- höhere Anforderungen an Flexibilität und Mobilität,
- zunehmende Entgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit.

Neben den unmittelbaren Arbeitsanforderungen verändern sich der Charakter der sozialen Beziehungen und die Rolle des einzelnen Beschäftigten im Berufsleben, wobei der Verlust an Stabilität in den sozialen Beziehungen ein charakteristisches

³⁹ Quellen: bis 2012 LIBNER 2014:110, anschließend Berichte zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, BMAS 2014:300ff., BMAS 2016a:147ff., BMAS 2016b:42, BMAS 2017:149ff.

⁴⁰ Quellen: bis 2012 LIBNER 2014:110 danach die jährlichen Berichte der drei Kassen.

⁴¹ Hierzu und zum Folgenden MORSCHHÄUSER, LOHMANN-HAISLAH 2016 und BMAS 2014:65ff.

Merkmal darstellt. Begleitet wird dies durch u. a. einen Wandel in den Kommunikationsbeziehungen, die z. B. durch die zunehmende Digitalisierung entpersönlicht und kurzlebiger werden.

Die skizzierten Charakteristika und die damit zusammenhängenden, potenziell belastenden Faktoren führen nicht zwangsläufig zu negativen gesundheitlichen Folgen, sondern können bei den betroffenen Individuen ebenso folgenlos bleiben, wie auch positiv verarbeitet werden. Zudem handelt es sich bei der individuellen „Verarbeitung“, die zu entsprechenden Beanspruchungsfolgen führen kann, um ein multifaktorielles Geschehen bei dem auch Faktoren der Freizeitgestaltung, der Lebensführung und persönliche Merkmale mitwirken, was die eindeutige Verursachungszuordnung erschwert. Außerdem können gegenläufige Effekte auftreten. Jenseits der Kausaldebatte ist jedoch festzuhalten, dass nach (weit) überwiegender Auffassung die Arbeitswelt bei psychischer Belastung und Beanspruchung sowie daraus resultierende Erkrankungen zu berücksichtigen ist. Die arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und die unterschiedlichen psychischen Einflussfaktoren bei der Arbeit müssen immanenter Bestandteil der Betrachtung und Beurteilung psychischer Belastungen bei Beschäftigten sein (§ 5 Abs. 3 ArbSchG).

Psychische Belastungsfaktoren können sich nicht nur auf die psychische Gesundheit auswirken und sich in psychischen und Verhaltensstörungen nach Diagnosegruppe F des ICD-10 manifestieren.⁴² Sie können beispielsweise auch kardiovaskuläre und muskuloskelettale Beschwerden zur Folge haben oder das Krebsrisiko steigern. Aber ungeachtet der Frage, welche arbeitsbedingten psychischen und auch physischen Belastungsfaktoren für Erkrankungen im Allgemeinen ursächlich sind, ist festzustellen, dass insbesondere die psychischen Erkrankungen der Diagnosegruppe F der ICD-10-Klassifikation (Psychische und Verhaltensstörungen) in den letzten zwanzig Jahren erheblich zugenommen haben.⁴³ Diese Erkrankungsgruppe nimmt in Bezug auf die Arbeitsunfähigkeit inzwischen nach den Muskel-Skelett-Erkrankungen den zweiten Platz ein. Exemplarisch kann dies anhand der Arbeitsunfähigkeitstage je 100 Versichertenjahre bei der Ersatzkasse DAK-Gesundheit (DAK) gezeigt werden. Abbildung 2.2 auf der nächsten Seite zeigt für die DAK, dass die Entwicklung in Schüben verläuft und sich die Zahl der Arbeitsunfähigkeitstage seit 2014 auf hohem Niveau zu stabilisieren scheint.

Die Daten anderer Kassen, wie der Betriebskrankenkassen und der Technikerkrankenkasse,⁴⁴ bestätigen die enorme Entwicklung die diese Krankheitsarten in der Vergangenheit genommen haben und dass in der jüngeren Vergangenheit eine Stabilisierung auf hohem Niveau stattzufinden scheint.

⁴² Weiterführend hierzu PARIDON 2016.

⁴³ Allerdings wird auch hier das Arbeitsunfähigkeitsgeschehen von externen Faktoren beeinflusst, wie z. B. verbesserte Diagnosekompetenzen und -möglichkeiten, wie im hausärztlichen Bereich, oder auf die höhere Akzeptanz psychischer Erkrankungen gerade bei männlichen Betroffenen.

⁴⁴ Siehe hierzu die jährlichen Gesundheitsreporte von BKK und TK.

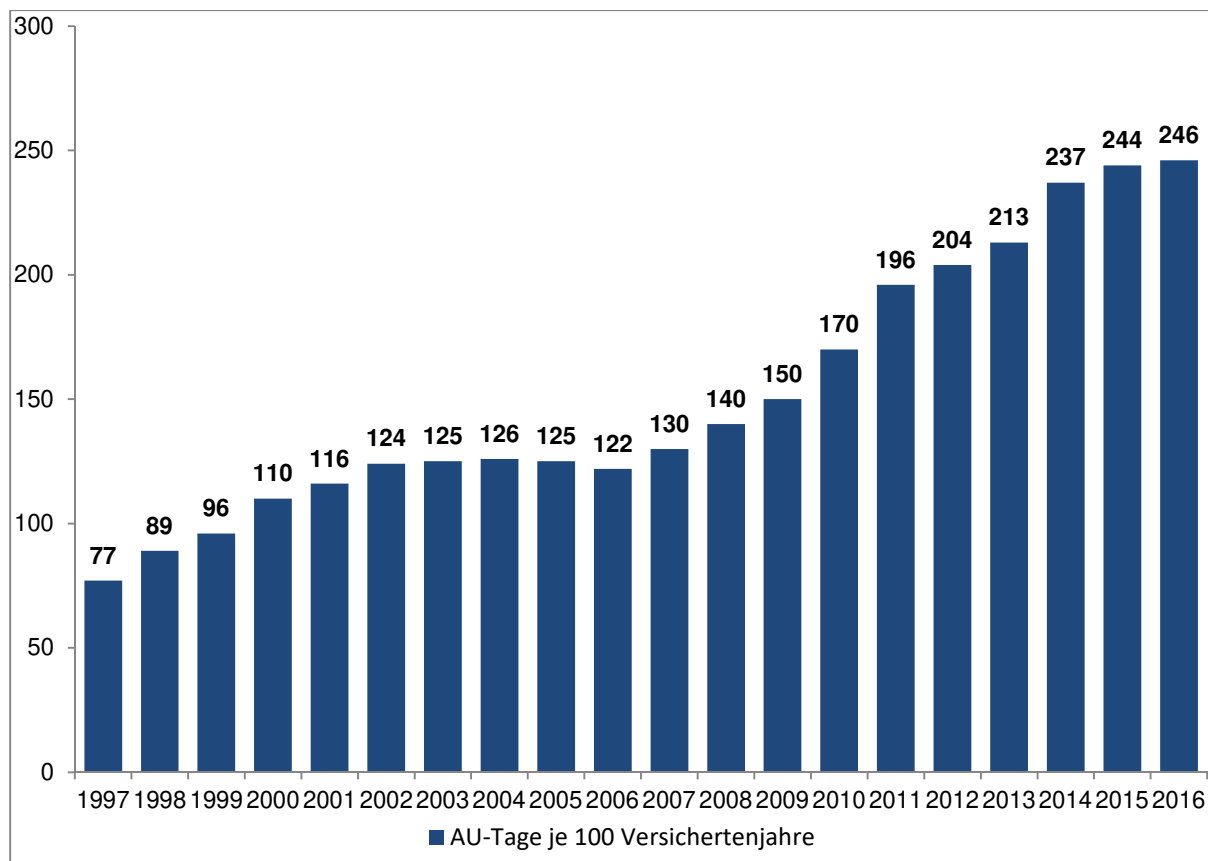


Abb. 2.2: Entwicklung der Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Erkrankungen der Diagnosegruppe F der ICD-10 (Psychische und Verhaltensstörungen) bei der DAK

Die immense Bedeutung der psychischen Erkrankungen schlägt sich besonders deutlich bei den Rentenzugängen wegen verminderter Erwerbsfähigkeit nieder. Seit Jahren belegen die psychischen Erkrankungen hier den ersten Platz mit nur gering schwankenden Anteilswerten. Bereits in 2013 waren 42,7% der Rentenzugänge wegen verminderter Erwerbsfähigkeit auf psychische und Verhaltensstörungen zurückzuführen.⁴⁵ Dieser Wert hat sich praktisch nicht verändert und liegt 2016 bei 42,8%.

2.3.4 Entwicklung der Hauterkrankungen

In der ersten GDA-Periode war die „Reduktion der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen“ eines der drei damaligen Arbeitsschutzziele der Zielebene 1 und wurde durch das Arbeitsprogramm „Gesundheitsschutz bei Feuchtigkeiten und Tätigkeiten mit hautschädigenden Stoffen“ umgesetzt. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage nach der weiteren Entwicklung der berufsbedingten Hauterkrankungen als eine der Evaluationsleitfragen aufgenommen.

Die Routinestatistik der UVT unterscheidet neben den Verdachtsanzeigen auf eine Berufskrankheit, zu der auch Meldungen nach § 3 der Berufskrankheiten-Verordnung (BKV) und Hautarztberichte gezählt werden, die Fälle, in denen sich der Verdacht bestätigt hat, als Summe bestehend aus der Zahl der anerkannten Berufskrankheiten

⁴⁵ Quelle: Bericht zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2016, BMAS 2017:54.

sowie der Fälle, bei denen die berufliche Verursachung zwar festgestellt wurde, aber die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Mit der Novellierung der BKV wurde zum 1. Januar 2015 die BK-Nr. 5103 „Hautkrebs durch UV-Strahlung“ als neue Berufskrankheit in die Liste der Berufskrankheiten aufgenommen. Auf diese neue Berufskrankheit ist der immense Anstieg der Anerkennungen in den Jahren 2015 und 2016 zurückzuführen (Tabelle 2.4).

Tab. 2.4: Berufskrankheiten der Gruppe 5 „Hautkrankheiten“ 2008 - 2016⁴⁶

	Verdachtsanzeigen	Verdacht bestätigt	Anerkannte Berufskrankheiten	Berufliche Verursachung
2008	18.670	10.198	655	9.543
2009	19.408	9.646	604	9.042
2010	23.798	15.853	584	15.269
2011	25.230	19.429	601	18.828
2012	24.619	20.056	609	19.447
2013	24.393	20.686	625	20.061
2014	24.355	20.791	646	20.145
2015	29.573	22.030	2.151	19.897
2016	28.881	23.423	4.315	19.108

Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Verdachtsanzeigen nicht nur durch die betrieblich ausgeübten hautschädigenden Tätigkeiten bestimmt wird, sondern auch durch gesetzliche Änderungen sowie statistische Umstellungen, Präventions- und Aufklärungskampagnen oder die Präsenz des Themas in den Medien beeinflusst wird. Von daher kann kein ursächlicher Zusammenhang mit dem entsprechenden Arbeitsprogramm der ersten GDA-Periode konstruiert werden. Festzuhalten ist allerdings, dass, gemessen an der Zahl der bestätigten Verdachtsfälle, die immer noch zunehmen, das Thema der Hauterkrankungen nach wie vor von hoher Bedeutung ist.

2.4 Evaluationsleitfragen zum Follow-up der ersten Periode

Zum Follow-up der ersten Periode wurden von EGE und Beirat insgesamt fünf Evaluationsleitfragen vor Vergabe der Dachevaluation formuliert, um die nachgehenden Wirkungen erfassen zu können. Die nachfolgende tabellarische Übersicht listet die Fragen und die dazugehörigen Untersuchungsergebnisse auf.

⁴⁶ Quellen: bis 2012 LIßNER 2014:128, anschließend die von der DGUV herausgegebenen Geschäfts- und Rechnungsergebnisse für 2014 und 2016, jeweils S. 31, 34.

Tab. 2.5: Untersuchungsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen zum Follow-up der ersten Periode

Evaluationsleitfragen* zu Zielebene 1 als Follow-up und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsbefunde, Zielerreichung und Folgerung
<p>1. Wie entwickeln sich Häufigkeit und Schwere der Arbeitsunfälle in den Handlungsfeldern der Arbeitsprogramme des AS-Zieles „Unfälle“ (weiterhin) überdurchschnittlich?</p> <p>PWM: keine Zuordnung</p>	<p>Die Unfälle je Vollarbeiter sind im langfristigen Trend von 2003 bis 2016 um rd. ein Viertel zurückgegangen. Ebenfalls rückläufig sind in der langfristigen Betrachtung die schweren Arbeitsunfälle gemessen an der Zahl der neu festgestellten Unfallrenten. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und reichen von der technologischen Entwicklung über den gesellschaftlichen Wandel sowie die verbesserte betriebliche Arbeitsschutzorganisation bis hin zu erhöhtem Sicherheitsbewusstsein bei Beschäftigten. Der Beitrag der GDA zu dieser Entwicklung kann aber weder quantifiziert noch weiter konkretisiert werden.</p> <p>Weitere Anstrengungen zur Reduzierung der Unfallzahlen erscheinen erforderlich, wobei sich der Ansatz der GDA, auf betriebliche Arbeitsschutzorganisation sowie Präventionskultur zu setzen, bewährt hat.</p>
<p>2. Wie entwickeln sich Häufigkeit und Schwere von Muskel-Skelett-Erkrankungen (AU-Tage durch MSE) in den Handlungsfeldern der Arbeitsprogramme des AS-Zieles „MSE“ (weiterhin) überdurchschnittlich?</p> <p>PWM: keine Zuordnung</p>	<p>Hinsichtlich des Arbeitsunfähigkeitsvolumens sind MSE seit Jahren die häufigsten Erkrankungen. Nachdem sich in der jüngeren Vergangenheit das Arbeitsunfähigkeitsgeschehen anscheinend stabilisiert hatte, ist für 2016 wieder eine deutliche Zunahme festzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsunfähigkeiten sowie deren Dauer durch weitere Faktoren beeinflusst werden, wie z. B. die wirtschaftliche Lage.</p> <p>Die Ergebnisse des Arbeitsprogramms MSE aus der ersten Periode können hinsichtlich ihres Einflusses auf das Erkrankungsgeschehen nicht näher quantifiziert bzw. spezifiziert werden.</p> <p>Die Fortführung der Anstrengungen ist erforderlich, da weder Konsolidierung noch Rückgang der Erkrankungen feststellbar ist.</p>
<p>3. Wie entwickeln sich Häufigkeit und Schwere von Hintergrund Hauterkrankungen (anhand von HA-Berichten) in den Handlungsfeldern der Arbeitsprogramme des AS-Zieles „Haut“ (weiterhin) überdurchschnittlich?</p> <p>PWM: keine Zuordnung</p>	<p>Die Zahl der Fälle, bei denen die berufliche Verursachung der Hauterkrankung bestätigt wurde, hat sich zwischen 2008 und 2013 mehr als verdoppelt. Zwar ist bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen, dass die Zahl der Verdachtsanzeigen nicht nur durch die betrieblich ausgeübten hautschädigenden Tätigkeiten bestimmt wird, sondern auch durch gesetzliche Änderungen sowie statistische Umstellungen, Präventions- und Aufklärungskampagnen oder die Präsenz des Themas in den Medien beeinflusst wird. Von daher kann kein ursächlicher Zusammenhang mit dem entsprechenden Arbeitsprogramm der ersten GDA-Periode konstruiert werden. Festzuhalten ist allerdings, dass, gemessen an der Zahl der bestätigten Verdachtsfälle, die immer noch zunehmen, das Thema der Hauterkrankungen nach wie vor von hoher Bedeutung ist.</p>
<p>4. Welche Hinweise auf eine Nachhaltigkeit lassen sich ermitteln: Weiternutzung der Erhebungsbögen und – soweit vorhanden – der Beratungskonzepte aus den AP'n der 1. GDA-Periode?</p> <p>PWM: Wirkung</p>	<p>Siehe unten Abschnitt 3.2.</p>

<p>5. Nachhaltige Sensibilisierung der Betriebe für die AP-Themen? Bekanntheitsgrad der GDA und Grad der Verknüpfung der GDA mit den Inhalten der AP-Themen? PWM: Wirkung</p>	<p>Zu einer weitergehenden Sensibilisierung für die Themen der Arbeitsprogramme der ersten Periode liegen keine Informationen vor. Zu den Arbeitsprogrammen der zweiten Periode, die teilweise ein Vorläuferprogramm in der ersten Periode hatten, siehe unten Kapitel 4 und zum Bekanntheitsgrad Abschnitt 5.8.4.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* Originalwortlaut der Fragen.

3. Ausgangslage und Start der 2. GDA-Periode

3.1 Erfahrungen aus der ersten Periode und Veränderungen in der Vorgehensweise

In der ersten Periode wurden im Rahmen der GDA insgesamt elf Arbeitsprogramme umgesetzt, von denen sechs verbindlich waren, d. h. von allen GDA-Trägern bundesweit umzusetzen waren, während weitere fünf Programme regionale Schwerpunkte hatten unter Einbeziehung einzelner Präventions- und Aufsichtsdienste. Die Arbeitsprogramme hatten zumeist einen eindeutigen Bezug zu einzelnen Wirtschaftsbereichen, wie aus Abbildung 3.1 ersichtlich ist.

Arbeitsschutzziele der ersten GDA-Periode	Verringerung der Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen	Verringerung der Häufigkeit und Schwere von Muskel-Skelett-Erkrankungen	Verringerung der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen
Arbeitsprogramme Kategorie I (verbindliche und bundesweite Umsetzung durch alle GDA-Träger)	Bau Zeitarbeit Transport	Pflege Büro	Haut
Arbeitsprogramme Kategorie II (regionale Umsetzung, Beteiligung der GDA-Träger fakultativ)	Schulen	Feinmechanik Ernährungsindustrie Hotellerie ÖPNV	

Abb. 3.1 Arbeitsschutzziele und Arbeitsprogramme der ersten GDA-Periode⁴⁷

Die Erfahrungen mit der Vielzahl der Programme, dem wirtschaftsbereichsbezogenen Ansatz der ersten Periode sowie strategisch-konzeptionelle Überlegungen im Kontext mit der Zielauswahl führten zu einigen Veränderungen. Dabei wurden auch Aspekte der Umsetzung und Realisierbarkeit berücksichtigt, so dass in der zweiten Periode einige Veränderungen in der Vorgehensweise vorgenommen wurden:

- Reduzierung der Zahl der Arbeitsprogramme von elf in der ersten auf drei gemeinsam umgesetzte Arbeitsprogramme in der zweiten Strategieperiode.
- Wechsel von einem früher vornehmlich wirtschaftsbereichsbezogenen zu einem bereichsübergreifenden Ansatz in den Arbeitsprogrammen der zweiten GDA-Periode.
- Einsetzung von Koordinatoren/innen bei den einzelnen Präventions- und Aufsichtsdiensten, um einen kontinuierlichen Informationsfluss von der NAK bzw. den NAK-Gremien zu den einzelnen Diensten und umgekehrt zu gewährleisten.

⁴⁷ Quelle: NAK-GS (Hrsg.): Aktivitäten und Ergebnisse der GDA-Arbeitsprogramme 2008 – 2012, Berlin 2014, S. 5.

Zudem wurde in Vorbereitung der zweiten Periode die Trennung in Kern- und begleitende Prozesse beschlossen, damit die Leistungen der UVT auf den Handlungsfeldern der Arbeitsschutzziele, die sie bereits vor oder neben der GDA erbringen, beim Ressourceneinsatz berücksichtigt werden konnten. „Am Kernprozess nehmen als GDA-Träger nur die Arbeitsschutzbehörden der Länder und die UVT teil. Dieser Prozess besteht im Wesentlichen aus der Überwachung und der Beratung in Betrieben, soweit die Zuständigkeit beider Träger gegeben ist.“⁴⁸ Die Begleitprozesse sind hingegen weiter gefasst: „Begleitende Prozesse können sowohl von den Trägern als auch von den Kooperationspartnern durchgeführt werden. Sie können innerhalb oder außerhalb der Betriebe stattfinden.“

Die Berücksichtigung der Aktivitäten der UVT auf den Handlungsfeldern der Arbeitsprogramme außerhalb von Überwachung und Beratung der Betriebe wie z. B. durch Kampagnen, Schulungen, Hilfen für die Betriebe etc., erfolgte durch eine Zweidrittelregelung, wonach die Arbeitsschutzbehörden der Länder zwei und die UVT ein Drittel der Kernprozesse übernehmen sollten.

3.2 Bewährung der veränderten Vorgehensweise und Follow-up

3.2.1 Veränderungen in der Vorgehensweise im Urteil der Beteiligten

Die Ergebnisse der in der zweiten GDA-Periode durchgeführten Aufsichtspersonalbefragung⁴⁹ zeigen, dass sich diese Veränderungen zumindest teilweise bewährt haben. Tabelle 3.1 auf der nächsten Seite gibt Auskunft darüber, wie die Reduktion der Arbeitsprogramme, die Änderung der Ausrichtung der Programme hin zu einem branchenübergreifenden Ansatz sowie weitere Veränderungen in der Vorgehensweise von allen Teilnehmenden aufgenommen wurden. Dabei werden jeweils die vorgegebenen Antwortkategorien „stimme voll und ganz zu“ sowie „stimme eher zu“ zu „Zustimmung“ und „stimme eher nicht zu“ und „stimme gar nicht zu“ zu „Ablehnung“ zusammengefasst. Da die Anteilswerte für „weiß nicht“ einen ersten Anhaltspunkt für die Integration und Verankerung der GDA bei den einzelnen Diensten und deren Mitarbeitern/innen liefern, werden sie mit aufgeführt.

Auf den ersten Blick fallen die relativ hohen Werte für „weiß nicht“ ins Auge, die in der Spitze über einem Viertel (gerundet 27%) bei der veränderten Informationspraxis) liegen. Hier scheint ein nicht unerheblicher Teil des Aufsichtspersonals relativ weit von der GDA-Umsetzung entfernt. Auch beim Teilaspekt der veränderten Informationspraxis sind die Antwortenden unentschieden: 36% lehnen das Statement, dass die veränderte Informationspraxis den Umsetzungsprozess verbessern würde, ab und ein etwa gleich hoher Anteil von 37% stimmt dieser Aussage zu.

Die höchsten Zustimmungswerte erhält die Reduzierung der Zahl der Arbeitsprogramme, wo jeweils rd. zwei Drittel aller Befragten der Auffassung sind, dass die Integration der GDA in die Tätigkeit des Aufsichtspersonals unterstützt werde (68%) bzw. dadurch die Akzeptanz beim Aufsichtspersonal verbessert werde (65%), wobei die Anteile der Nichtwissenden jeweils etwa bei einem Zehntel liegen.

⁴⁸ Quelle dieses und des folgenden Zitats: NAK (Hrsg.) Leitfaden für Arbeitsprogramme 2012, S. 16.

⁴⁹ Hierzu und zum Folgenden siehe ausführlich den 2. Zwischenbericht HÄGELE; FERTIG 2017a:23ff.

Tab. 3.1: Einschätzungen des Aufsichtspersonals zur geänderten Vorgehensweise

	Ablehnung		Zustimmung		Weiß nicht	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Die Reduktion von elf AP im Rahmen der ersten auf drei AP bei der zweiten GDA-Periode ...						
unterstützt die Integration der GDA-Aktivitäten in die Tätigkeit des Aufsichtspersonals.	355	21,6	1.118	68,1	169	10,3
erhöht die Akzeptanz der GDA beim Aufsichtspersonal.	425	25,9	1.059	64,5	158	9,6
Die Veränderung der Ausrichtung der GDA-Arbeitsprogramme von branchenspezifisch (1. Periode) zu branchenübergreifend (2. Periode) ...						
unterstützt die Integration der GDA-Aktivitäten in die Tätigkeit des Aufsichtspersonals.	524	31,9	902	54,9	216	13,2
erhöht die Akzeptanz der GDA beim Aufsichtspersonal.	621	37,8	813	49,5	208	12,7
unterstützt die Abstimmung zwischen den GDA-Trägern bzgl. Beratungs- und Überwachungstätigkeit.	806	49,1	527	32,1	309	18,8
Geänderte Informationspraxis						
Die Veränderung in der Informationspraxis (u. a. Einrichtung eines/r GDA-Koordinators/in je GDA-Träger) verbessert den Umsetzungsprozess der GDA.	592	36,1	614	37,4	436	26,6

Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017, HÄGELE; FERTIG 2017a:24.

Der Wechsel hin zu einem branchenübergreifenden Programmansatz erhält geringere Zustimmungswerte. So sind 55% der Meinung, dass dadurch die Integration der GDA in die Aufsichtstätigkeiten unterstützt werde und 50% meinen, dass damit die Akzeptanz der GDA beim Aufsichtspersonal erhöht werde. Lediglich ein Drittel (32%) ist jedoch der Meinung, dass dadurch die Abstimmung zwischen den GDA-Trägern hinsichtlich der Beratungs- und Überwachungstätigkeit unterstützt werde. Auch hier sind relativ hohe Anteile an „weiß nicht“-Antworten zu verzeichnen.

Die weitere Differenzierung zeigt, dass die Veränderungen von Länderseite geringfügig mehr Zustimmung erfahren als von den UVT mit Ausnahme der Aussage, dass der Wechsel hin zu einer branchenübergreifenden Ausrichtung die Abstimmung zwischen den Trägern unterstützen würde (HÄGELE, FERTIG 2017a:25). Hier liegt die Zustimmung bei den UVT mit 43% höher als auf der Länderseite (36%).

Die Analyse zur Struktur der Personenkreise, die die Veränderungen positiv bewerten, zeigt diverse Korrelationen auf, die mittels Regressionsanalysen ermittelt wurden. (HÄGELE, FERTIG 2017b:26ff). Diese sollen kurz erläutert werden. Regressionsanalysen sind statistische Analyseverfahren, die zum Ziel haben, Beziehungen zwischen einer abhängigen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen zu modellieren. Sie werden verwendet, um Zusammenhänge quantitativ zu beschreiben, d. h., inwieweit sich systematische (Ko-)Variation hinter einfachen Häufigkeitswerten verbirgt, wie z. B. hinter dem Anteil der Befragten, die dem Informationsaustausch eine hohe Bedeutung beimessen, aber von einer geringen Praxisumsetzung berichten. Die geschätzten Koeffizienten geben Assoziationen an, *nicht* kausale Effekte. Letztere können mit den vorhandenen Daten nicht ermittelt werden. Allerdings können systematische Korrelationen von zufälligen unterschieden werden.

Angewendet werden multivariate Regressionsmodelle, d. h. alle auf der organisatorischen Ebene der einzelnen Aufsichts- und Präventionsdienste genutzten Variablen werden gleichzeitig als beschreibende (erklärende) Variable eingesetzt, um herauszufinden, inwieweit systematische Kovariation vorliegt.⁵⁰ Damit entfällt auch die Notwendigkeit, über Korrelationsanalysen die Zahl der Variablen zu reduzieren, wodurch wertvolle Informationen verloren gehen können.

Bei den zu erklärenden Merkmalen handelt es sich entweder um binäre oder um ordinal skalierte Variablen. Bei binären oder auch 0/1 genannten Variablen bezieht sich die Aussage jeweils auf die Nicht-Existenz einer Gegebenheit, wie z. B. Teilnahme am Erfahrungsaustausch: ja im Verhältnis zu nein. Bei ordinal skalierten Variablen ist eine Rangfolge der Ausprägungen erkennbar, wie bei den meisten Einschätzungsfragen in der aktuellen Aufsichtspersonalbefragung. So z. B. bei der Frage nach der Wichtigkeit verschiedener Aspekte der Zusammenarbeit mit dem jeweils anderen GDA-Träger, auf die mit „sehr wichtig“, „wichtig“, „weniger wichtig“ oder mit „unwichtig“ geantwortet werden konnte. Zur Berechnung der Korrelationen kommen sog. Probit-Modelle zum Einsatz, wobei es sich bei den ordinal skalierten Variablen um ein Ordered Probit-Modell handelt. Tabelle 3.2 zeigt die in den Regressionsanalysen regelmäßig verwendeten beschreibenden Variablen mit ihren Ausprägungen sowie die jeweilige Referenzgruppe für die Aufsichtspersonalbefragung.

Tab. 3.2: Beschreibende Merkmale in den Regressionsanalysen (Aufsichtspersonalbefragung)

Beschreibende Variable	Ausprägung und Referenzkategorie
UVT-Mitarbeiter/in	UVT = 1, Länder (Referenzkategorie) = 0
Tätigkeitsdauer: bis 4 Jahre	Referenzkategorie = mehr als 10 Jahre
Tätigkeitsdauer: 4 bis 10 Jahre	Dto.
Überwiegende Tätigkeit: Besichtigungen / Inspektionen	Überwiegende Tätigkeit besteht aus Besichtigungen bzw. Inspektionen = 1, Rest (Referenzkategorie) = 0; keine weitere Differenzierung vorgenommen
Beteiligung an GDA-Kernprozess	Beteiligung = 1, Nicht-Beteiligung = 0 (Referenzkategorie)
Zahl der im Rahmen der GDA aufgesuchten Betriebe: keinen	Referenzkategorie = mehr als 10 Betriebe aufgesucht
Zahl der im Rahmen der GDA aufgesuchten Betriebe: weniger als 10	Dto.
Aktive Einbindung in GDA-Strukturen	Ja = 1, Nein = 0 (Referenzkategorie) keine weitere Differenzierung vorgenommen

Die wichtigsten Ergebnisse der Regressionsanalysen sind:

- Hinsichtlich des Wechsels hin zu einem branchenübergreifenden Ansatz der AP urteilen die Aufsichtspersonen der UVT signifikant schlechter als die Aufsichtsbeamten und -beamtinnen der Länder. Allerdings sind die Aufsichtspersonen der UVT signifikant häufiger als ihre Länderkollegen/innen der Meinung, dass der Wechsel hin zu einem branchenübergreifenden Ansatz die Abstimmung zwischen den GDA-Trägern unterstützen würde.

⁵⁰ Hierbei wird von signifikantem Zusammenhang gesprochen, wenn eine Korrelation auf 95%-Niveau vorliegt und von schwacher Signifikanz bei 90%-Niveau.

- Befragte, die höchstens vier Jahre in ihrer aktuellen Position arbeiten, sehen - mit Ausnahme der Abstimmung der GDA-Träger untereinander - alle Veränderungsaspekte signifikant positiv. Bei Berufskollegen/innen mit mehr Erfahrung (vier bis zehn Jahre) wird lediglich der Integration in die Aufsichtstätigkeit ein positiver Zusammenhang mit der veränderten AP-Ausrichtung zugeschrieben.
- Mitarbeiter/innen, die direkt an Kernprozessen der GDA beteiligt sind, bewerten sowohl die erhöhte Akzeptanz bei den Präventions- und Aufsichtsdiensten als Folge der reduzierten Anzahl an AP als auch die Änderung in der Informationspraxis signifikant häufiger positiv als ihre nicht direkt an der Umsetzung beteiligten Kollegen/innen. Zudem wird der Reduzierung der Zahl der AP eine unterstützende Wirkung bezüglich der Integration in die Aufgaben der Aufsicht zugeschrieben, wobei der Zusammenhang hier nur schwach signifikant ist.

Führungskräfte⁵¹ wurden in der Aufsichtspersonalbefragung u. a. gefragt, welche Konsequenzen die Veränderungen in der Vorgehensweise für Steuerung und Führung der Aufsichts- und Präventionsdienste nach sich gezogen haben (HÄGELE, FERTIG 2017a:28f). Dabei wurde auch explizit nach den Wirkungen der Reduktion von elf auf drei Arbeitsprogramme gefragt. Die Ergebnisse zeigen, dass das Leitungspersonal die Reduzierung der Programmzahl deutlich positiver sieht als die Gesamtheit der Antwortenden. Die Anteilswerte für (eher) positive Einschätzungen liegen durchgehend über 80%. Die höchste Zustimmung erreichen die „Planung, Abstimmung und Koordinierung von Betriebsbesuchen“ mit 96% und die „allgemeine Verwaltung und Administration des Aufsichts- bzw. Präventionsdienstes“ mit 94%.

3.2.2 Weiternutzung von Instrumenten oder Produkten aus der ersten Periode

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist es bei den eingesetzten Instrumenten von Interesse, ob und in welchem Umfang die in der ersten GDA-Periode entwickelten Instrumente und Konzepte weiterhin Verwendung finden. Dazu mussten die Befragten in der Aufsichtspersonalbefragung einem entsprechenden Statement zustimmen oder es ablehnen. Für die Ergebnisdarstellung in Tabelle 3.3 wurden die Werte für „stimme gar nicht zu“ und „stimme eher nicht zu“ zu „Ablehnung“ und diejenigen für „stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“ zu „Zustimmung“ zusammengefasst (HÄGELE, FERTIG 2017a:80f).

Tab. 3.3: Weiterverwendung von Produkten der ersten GDA-Periode

	Ablehnung		Zustimmung		Weiß nicht	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Die in der ersten GDA-Periode durch die GDA-Arbeitsprogramme entwickelten Erhebungsbögen / Beratungskonzepte werden nach wie vor in der Überwachung und Beratung verwendet.	927	56,5	441	26,9	274	16,7

Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017, HÄGELE; FERTIG 2017a:80.

Auf den ersten Blick fällt die hohe Zahl an „weiß nicht“-Angaben auf, wovon etwa jeder Sechste (gerundet 17%) Gebrauch machte. Deutlich mehr als die Hälfte (57%)

⁵¹ Hier handelt es sich um eine Selbstzuschreibung der Befragten, die im Fragebogen nicht weiter differenziert wurde.

gibt an, dass die Instrumente und Konzepte nicht weiter verwendet würden, und lediglich etwa ein Viertel (27%) berichtet von einer Weiterverwendung.

Werden die Angaben für „weiß nicht“ herausgerechnet⁵² und nur gültige Werte berücksichtigt, zeigt sich, dass die Ablehnung zu dieser Aussage bei den UVT mit gerundet 72% höher ist als bei den Ländern (63%). Damit ist auch die Evaluationsleitfrage⁵³ zum Follow-up der ersten Periode, die nach Hinweisen auf die Nachhaltigkeit fragt bezüglich der Weiternutzung der Erhebungsbögen und ggf. Beratungskonzepten der ersten Periode beantwortet.

3.3 Schaffung konzeptioneller Grundlagen für die zweite Periode

Bereits in 2011 wurden die Arbeiten für die nähere Bestimmung von Arbeitsschutzziele und Handlungsfeldern für die Periode 2013 bis 2018 aufgenommen und eine Arbeitsgruppe „Ziele ab 2013“ gebildet. Auf Basis der vorab von der NAK verabschiedeten drei Zielvorschläge sowie der Ergebnisse des von der Arbeitsgruppe durchgeführten Konsultationsprozesses wurden Ziele formuliert und insgesamt sechs (potenzielle) Handlungsfelder erarbeitet. Die weiteren Abstimmungen und Vorbereitungstätigkeiten für die zweite Periode werden im Folgenden kurz skizziert.

Die Untersetzung der vorab identifizierten Ziele und Handlungsfelder erfolgte durch Arbeitsprogramme, die von im August 2011 gegründeten Arbeitsgruppen in Grobkonzepten erarbeitet wurden. Der Arbeitsauftrag für die Grobkonzeptgruppen umfasste u. a. die Zusammenführung der Handlungsfelder in einem Arbeitsprogramm, so dass je Arbeitsschutzziel im Unterschied zur ersten Periode nur jeweils ein Arbeitsprogramm aufgesetzt wurde. Gleichzeitig wurde von einer weiteren Arbeitsgruppe der Leitfaden für die Arbeitsprogramme entwickelt und von der NAK verabschiedet. Dieser enthält detaillierte Vorgaben für das weitere Vorgehen bei der Ausarbeitung der Feinkonzepte und Arbeitspläne der Arbeitsprogramme. Des Weiteren wurden in Vorbereitung der zweiten Periode die Mengengerüste für die Kernprozesse vereinbart und Beteiligungszusagen potenzieller Kooperationspartner eingeholt.

Parallel zum Zielbestimmungsprozess und der Konzepterarbeitung wurde eine angepasste Gremienstruktur errichtet und in der NAK diskutiert. Schließlich verständigte man sich auf eine Mehrebenenstruktur, die die politische Ebene mit strategischer und operativer Steuerung und die Fachebene mit der operativen Umsetzung unterscheidet (siehe Abbildung 3.2 auf der nächsten Seite) und dazu das neue Gremium eines kleineren Lenkungskreises einführt, das die Umsetzung operativ steuern, das Controlling übernehmen und damit die NAK entlasten soll.

Mit den Rahmenvereinbarungen, die bereits in der ersten Periode geschlossen wurden, verpflichteten sich staatliche Arbeitsschutzbehörden und UVT 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,

⁵² Es gibt bei den „weiß nicht“-Angaben keine größeren Unterschiede zwischen den Trägern.

⁵³ Bei dieser Frage wurde keine PWM-Zuordnung vorgenommen.

- 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.

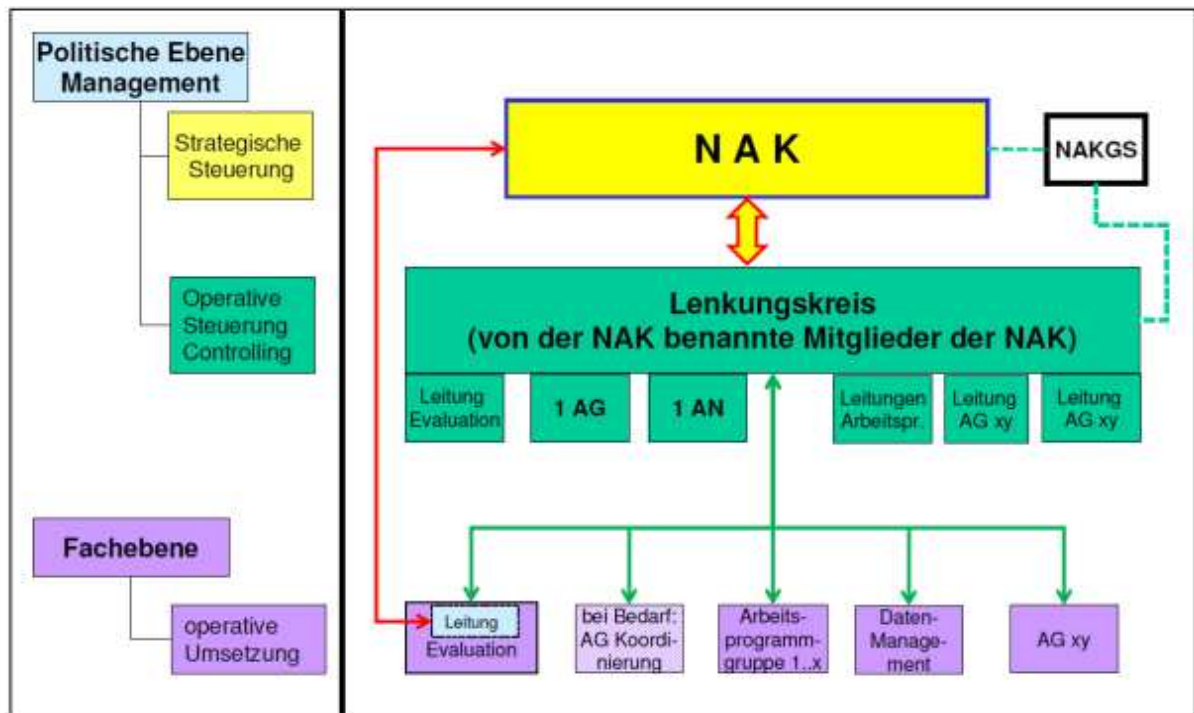


Abb. 3.2: Gremien- und Entscheidungsstrukturen in der zweiten GDA-Periode⁵⁴

Für die GDA-Arbeitsprogramme wurden die Rahmenvereinbarungen, nachdem die Feinkonzepte erarbeitet waren, mit gemeinsamen Umsetzungsvereinbarungen unter setzt, die das konkrete Vorgehen von Ländern und UVT bei der Programmumsetzung und den jeweiligen Ressourceneinsatz festlegten. Zudem wurde eine gemeinsame Aktionsstruktur mit Spitzengesprächen und Erfahrungsaustauschen unter Nutzung der Erfahrungen aus der ersten Periode aufgebaut.

3.4 Erarbeitung der Feinkonzepte für die operative Umsetzung

Mit Einsetzung der Leitungen der Arbeitsprogrammgruppen und der Bestimmung von deren Mitgliedern 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 ver-

⁵⁴ Quelle: NAK (Hrsg.): Leitfaden für GDA-Arbeitsprogramme, Berlin 2012, S. 12.

treten waren die Sozialpartner sowie Vertreter/innen von Kooperationspartnern wie z. B. Krankenkassen und Fachverbände.

Auch wenn mit den Grobkonzepten die wesentlichen Eckpunkte gesetzt und einige grundlegende Vereinbarungen wie z. B. die Verteilung von Kernprozessen auf Länder und auf UVT getroffen waren, war der weitere Prozess der Feinkonzepterstellung dennoch recht aufwändig. Wie sich auf dem ersten Workshop im Rahmen der Dachevaluation herausstellte, erwies sich in allen drei Arbeitsprogrammgruppen die zu Anfang vorgenommene Verständigung auf die Grundlagen der Arbeit in der Gruppe, wie Auslegung des Arbeitsauftrags, Bestimmung von Begrifflichkeiten, Umgang mit Mandatierungen etc. als zeitaufwändig. Dieser Aufwand wurde jedoch als zwingende Voraussetzung für die weitere Arbeit in den Programmgruppen bezeichnet.

Allerdings – so ein weiteres Ergebnis des Workshops – litt diese Vorbereitungsphase unter mangelnden Ressourcen. Da die Konzepterstellung einen nicht unerheblichen Zeitaufwand erforderte, der im Grobkonzept nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt wurde, war die erfolgreiche Feinkonzepterstellung in großem Maße vom Engagement der Arbeitsgruppenmitglieder abhängig. Als zeitlich hemmender Faktor kristallisierten sich die Vorlage- und Genehmigungspflichten, die das Verfahren in die Länge zogen, heraus. Zudem führten Interpretationsspielräume in den Vorgaben der Grobkonzepte zu Unsicherheiten, die erst in einem längeren Prozess geklärt werden mussten.

Neben der Feinkonzepterstellung mit detaillierten Arbeitsplänen wurden in den Arbeitsprogrammgruppen diverse Unterstützungs- und Hilfsmittel für die Präventions- und Aufsichtsdienste erarbeitet. Die nachstehende Abbildung zeigt die Arbeitsschritte für die Vorbereitungsphase der Arbeitsprogramme.

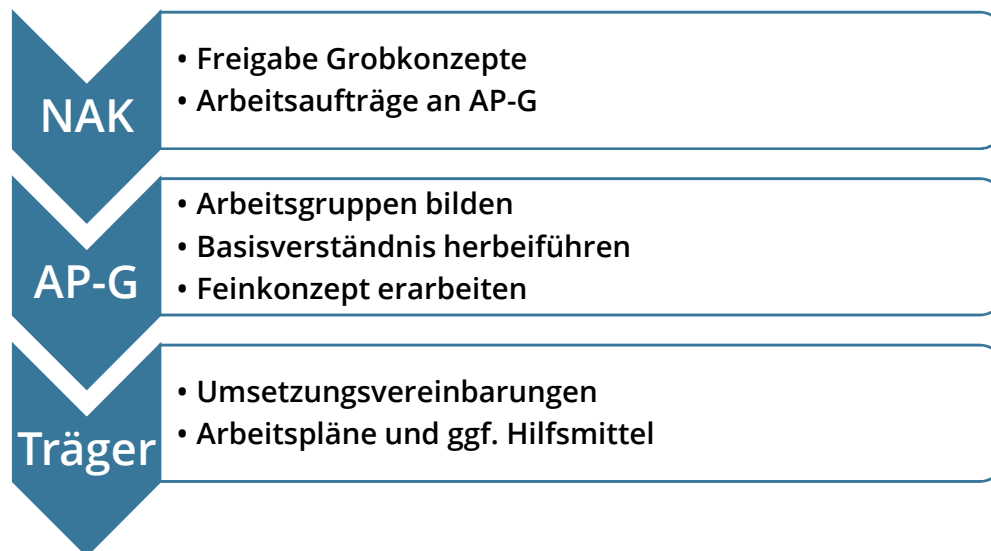


Abb. 3.3: Erstellung und Start der Arbeitsprogramme (eigene Darstellung)

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 einschließlich der Übergabe vorbereitender und unterstützender Mittel und Dokumente, wobei die Arbeitsprogrammgruppen nun die näher im Leitfaden spezifizierten Aufgaben wie Begleitung der Umsetzung und Evaluation des Arbeitsprogramms übernahmen.

Mit den Umsetzungsvereinbarungen zwischen den gesetzlich bereits für die erste Periode neu geschaffenen gemeinsamen landesbezogenen Stellen der UVT (GLS) und der einzelnen Länder erhält dann die weitere Umsetzung eine verbindliche Grundlage. Allerdings sind die Arbeitsprogrammgruppen und deren Leitungen in praxi nur teilweise in den Vereinbarungsprozess einbezogen⁵⁵ und bleiben auch bei der weiteren Umsetzung, was die Programmsteuerung anbelangt, weitgehend außen vor.

Im oben erwähnten Workshop stellte sich heraus, dass die Konstruktion mit dem Instrument der Umsetzungsvereinbarungen, welche auf Seiten der UVT die in ihrer Aufgabenstruktur neuartigen Stellen der GLS einbezieht, vor allem dann Schwächen aufweist, wenn einer der Partner in relevantem Maße von den Rahmenvorgaben abweicht oder diese ergänzt bzw. differenziert dargestellt sehen will. Vor allem verfügen die Vertreter/innen aus den GLS i.d.R. nicht über ein Verhandlungsmandat im Namen der UVT und zudem offensichtlich über eine zu geringe fachliche Einbindung in die GDA für eine Befassung mit den vom Gesetzgeber zgedachten Aufgabenstellungen. Abgesehen von relativen Marginalien, d. h. kleineren Anpassungen bzw. Abweichungen gegenüber den vorgegebenen Erfüllungsvorgaben, kann diese Konstruktion nach den Ergebnissen des eingangs erwähnten Workshops offenbar nicht „richtig“ verhandeln, d. h. auch nicht gestalterisch wirken oder gar Meinungsverschiedenheiten oder Konflikte lösen. Diese potenzielle Schnitt- und Bruchstelle kann die Umsetzung der Arbeitsprogramme behindern und hat in einigen Fällen dazu geführt, dass Umsetzungsvereinbarungen erst mit deutlicher Verzögerung abgeschlossen werden konnten.

3.5 Zwischenfazit

Die Untersuchungsergebnisse zur Evaluationsleitfrage nach der Nachhaltigkeit bezüglich der Weiternutzung der in der ersten Periode erarbeiteten Erhebungsbögen, Beratungskonzepte sowie weiterer Produkte (PWM-Zuordnung: Wirkung) zeigen, dass gerade mal ein Viertel des Aufsichtspersonals (27%) die Weiterverwendung der Produkte und Instrumente bestätigt. Damit muss die Nachhaltigkeit als relativ gering eingeschätzt werden und folglich sollte künftig stärker darauf geachtet werden, dass die entwickelten Instrumente deutlich stärker Eingang in den Aufsichts- und Beratungsalltag finden und angewendet werden.

Als wesentliche Ergebnisse zur Vorbereitungsphase sind festzuhalten:

⁵⁵ Nach den Vorgaben des Leitfadens erstellen die Arbeitsprogrammleitungen auf Basis der Musterumsetzungsvereinbarung und dem beschlossenen Arbeitsplan für jedes Land eine Vorlage für die Umsetzungsvereinbarung. Abweichungen hiervon sind von GLS bzw. OAL an die Arbeitsprogrammleitung zu melden, die prüft, ob die Änderungen mit der Zielstellung des Programms etc. vereinbar sind.

- Das durch den Leitfaden für die Arbeitsprogramme vorgegebene Verfahren hat zwar die inhaltliche Konzeptionserstellung nicht behindert, aber 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, Begriffsverständnis, etc. verbunden sowohl bei der Grob- und insbesondere später bei der Feinkonzepterarbeitung, wobei gerade die Basisverständigung unter den Mitgliedern der Arbeitsprogrammgruppen sich als zwingend notwendig erwies.
- Verzögerungen führten zu unterschiedlichen Startdaten bei Umsetzung der Arbeitsprogramme, was nach einigen Aussagen in den qualitativen Interviews bei einzelnen Diensten wohl zu Planungsschwierigkeiten führte.

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 für die weitere Implementation Schnittstellen und Brüche 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 liegt. Hier fallen Programm- und Ressourcenverantwortung auseinander, womit die Möglichkeiten einer Programmsteuerung erheblich eingeschränkt werden. Auch die Konstruktion mit den GLS, die den Strukturmerkmalen des deutschen Arbeitsschutzsystems mit den beiden Säulen der staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen und der UVT geschuldet ist, stellt eine Schnittstelle dar, die zu Problemen führen kann.

4. Umsetzung der Arbeitsschutzziele durch die Arbeitsprogramme (Zielebene 1)

4.1 Evaluationsaufgaben auf Zielebene 1

Ein Teil der für die Zielebene 1 formulierten Fragestellungen wurden als Follow-up der ersten Periode bereits oben in den Abschnitten 2.3 und 3.2 behandelt,⁵⁶ so dass sich dieses Kapitel auf die Evaluationsleitfragen zu den Arbeitsschutzzielen der 2. GDA-Periode konzentriert. Die (leicht gestrafften) Leitfragen lauten:

1. Arbeitsprogrammübergreifend:
 - a. Inwieweit wurden die spezifischen Zielgruppen und Zielwerte der Intervention nachvollziehbar aus den übergeordneten Zielen abgeleitet?
 - b. Inwieweit wurde das Wirkungsmodell nachvollziehbar anhand der PWM-Methode erstellt?
 - c. Inwieweit wurde nachvollziehbar festgelegt, ab wann in den Betrieben mit Nutzung, Ergebnis und Wirkung gerechnet werden kann?
2. Arbeitsprogrammübergreifend:
 - a. Status Motivation der Betriebe bzgl. Arbeitsschutz
 - b. Status betriebliche Arbeitsschutzorganisation
 - c. Status Gefährdungsbeurteilung
 - d. Status sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung
 - e. Status betriebliche Gesundheitsförderung und Arbeitsschutzmanagementsystem
 - f. Status Präventionskultur
3. Fragen zum Arbeitsschutzziel des Arbeitsprogramms ORGA nach dem Status der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation in den besichtigten Betrieben und den erreichten diesbezüglichen Verbesserungen sowie nach den Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der Leitlinie zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation.
4. Fragen zum Arbeitsprogramm PSYCHE nach dem Status von Aufsicht und Beratung zu arbeitsbedingten psychischen Belastungen und diesbezüglichen Verbesserungspotenzialen (insb. in den Handlungsfeldern Arbeitszeit und Traumatisierung) sowie nach dem Status der Einbeziehung psychischer Belastungen in Gefährdungsbeurteilungen und den diesbezüglich erreichten Verbesserungen (differenziert nach Wirtschaftszweigen und Größenklassen sowie insgesamt). Weiterhin die Frage nach der Sensibilisierung der Betriebe für das Thema der arbeitsbedingten psychischen Belastungen sowie nach den Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der einschlägigen Leitlinie.
5. Fragen zum Arbeitsschutzziel des Arbeitsprogramms MSE nach dem Status der MSE-Gefährdungsbeurteilungen und Erkrankungen und in welchem Maße dieser verbessert werden konnte (differenziert nach Wirtschaftszweigen und Größenklassen).
6. Fragen an alle drei Arbeitsprogramme:
 - a. Inwieweit konnten die betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen zu eigenen Aktivitäten motiviert werden?

⁵⁶ Die ebenfalls im Kontext des Follow-ups aufgeführte Frage nach dem Bekanntheitsgrad der GDA wird bei der Zielebene 2, wo sie nochmals gestellt wird, behandelt.

- b. Inwieweit konnten Bekanntheitsgrad und Akzeptanz der GDA in den Handlungsfeldern der drei Arbeitsschutzziele gesteigert werden?
- c. Wo liegen wesentliche Verbesserungspotenziale (Betriebe, Träger)?
- d. Inwieweit konnten externe Einflüsse auf den Erfolg der Arbeitsprogramme beobachtet werden?

Dazu wurden ebenfalls vorab zwei Wirkungsketten nach dem PWM-Modell definiert, deren Glieder vom ISG-Institut mit ergänzenden Fragestellungen vertieft wurden.

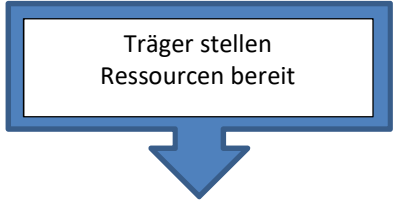
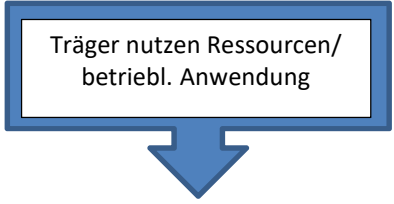
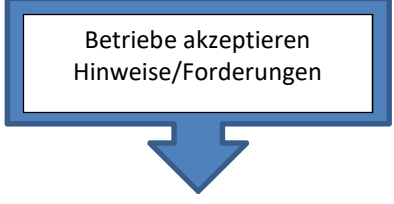
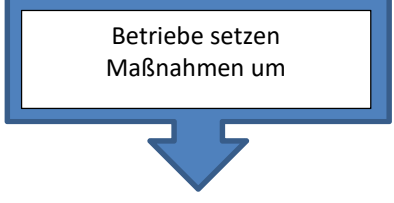
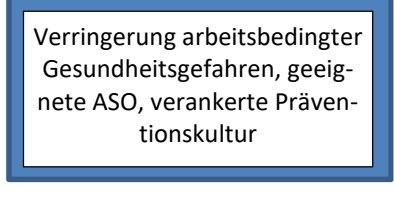
PWM-Wirkungskette „Kernprozesse“		Ergänzende Evaluationsfragen
INPUT	 <p>Träger stellen Ressourcen bereit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welche vorgelagerten Faktoren haben Einfluss auf die Ressourcenbereitstellung und in welche Richtung? • Welche weiteren Faktoren beeinflussen die tatsächliche Bereitstellung? Ist die Ausgangsbasis im Wesentlichen bei allen Trägern identisch bzw. warum nicht? • Wie gestaltet sich das Verhältnis von Kern- zu Begleitprozessen und wie werden die eingebrachten Ressourcen genau berechnet und gegeneinander abgegrenzt? • Wie sind die Vorbereitungsmaßnahmen gestaltet? Wie wird die GDA bei den Trägern kommuniziert?
OUTPUT	 <p>Träger nutzen Ressourcen/ betriebl. Anwendung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie sind die Kernprozesse in die Organisation der Träger eingebunden und integriert (Steuerung, Führung)? • Wie sind die einzelnen Prozessschritte trägerseitig gestaltet, wie werden sie kontrolliert und gesteuert (Monitoring, Datenmanagement)? • Wie erfolgt die Ansprache in den Betrieben? Von welchen Merkmalen ist eine „erfolgreiche“ Ansprache abhängig?
NUTZUNG	 <p>Betriebe akzeptieren Hinweise/Forderungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Von welchen Faktoren hängt die Folgebereitschaft der Betriebe ab? Welche dieser Faktoren können von den Trägern bzw. dem Aufsichtspersonal beeinflusst werden?
ERGEBNIS	 <p>Betriebe setzen Maßnahmen um</p>	
WIRKUNG	 <p>Verringerung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, geeignete ASO, verankerte Präventionskultur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie nachhaltig sind die Verbesserungen?

Abb. 4.1: PWM-Wirkungskette für die Zielebene 1 – Kernprozess





	PWM-Wirkungskette „Begleitprozesse“	Ergänzende Evaluationsfragen
INPUT	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; text-align: center;">Kooperationspartner/Träger stellen Ressourcen bereit</div> 	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Faktoren haben Einfluss auf die Ressourcenbereitstellung? Ist die Ausgangsbasis bei den Trägern identisch? • Wie gestaltet sich das Verhältnis von Kern- zu Begleitprozessen und wie werden die Ressourcen abgegrenzt? • Wie sind die Vorbereitungsmaßnahmen gestaltet? Wie wird die GDA kommuniziert?
OUTPUT	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; text-align: center;">Partner/Träger nutzen Ressourcen/betriebl. Anwendung</div> 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie sind die Prozesse in die Trägerorganisationen eingebunden und integriert (Steuerung, Führung)? • Wie sind die Prozessschritte trägerseitig gestaltet, wie werden sie gesteuert (Monitoring, Datenmanagement)? • Wie erfolgt die Ansprache in den Betrieben? Von welchen Merkmalen ist eine „erfolgreiche“ Ansprache abhängig?
NUTZUNG	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; text-align: center;">Betrieb ordert Materialien, legt entspr. Maßnahmen fest</div> 	<ul style="list-style-type: none"> • Von welchen Faktoren hängt das Verhalten der Betriebe ab? Welche dieser Faktoren können vom Aufsichtspersonal beeinflusst werden?
ERGEBNIS	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; text-align: center;">Betrieb nutzt Praxislösungen und erfüllt Ziele</div> 	
WIRKUNG	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; text-align: center;">Verringerung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, geeignete ASO, verankerte Präventionskultur</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie nachhaltig sind die durch Verhaltens- und Verhältnisänderungen erzielten Verbesserungen?

Abb. 4.2: PWM-Wirkungskette für die Zielebene 1 – Begleitprozess

Die ergänzenden Fragestellungen beziehen sich bei der Wirkungskette zu den Kernprozessen im Wesentlichen auf Faktoren, die die Ressourcenbereitstellung beeinflussen, das Verhältnis von Kern- zu Begleitprozessen und die für die Umsetzung erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen. Weiterhin werden in diesem Kontext die Einbindung, Steuerung und prozessmäßige Gestaltung der Kernprozesse thematisiert. Ein weiterer Fragenblock befasst sich mit der betrieblichen Ansprache und der Bereitschaft der Betriebe sowie der Nachhaltigkeit von erreichten Veränderungen. Hinsichtlich der Begleitprozesse sind die ergänzenden Fragen recht ähnlich und sie beziehen sich auf die Ressourcenbereitstellung und die Vorbereitungsmaßnahmen sowie der Anwendung in den Betrieben respektive die maßgeblichen Faktoren für eine Veränderung in den Betrieben einschließlich der Nachhaltigkeit erreichter Verbesserungen.

Die wichtigsten Informations- und Datenquellen für die Zielebene 1 sind neben den Berichten und Daten aus den Arbeitsprogrammen die Ergebnisse der repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen, die qualitativen Interviews, die Hintergrundgespräche sowie die Befragung des Aufsichtspersonals.

4.2 Operative Durchführung des Arbeitsprogramms ORGA

Die rein deskriptive Darstellung der operativen Durchführung der drei Arbeitsprogramme bildet die Grundlage für die Evaluation der Zielebene 1, aber auch der anderen beiden Zielebenen. Die Vorstellung jedes Arbeitsprogramms soll an dieser Stelle möglichst kompakt und zusammenhängend erfolgen, weshalb auch Aspekte der anderen Zielebenen aufgenommen werden. Zudem geht die Darstellung auf die beiden PWM-Wirkungsketten der Zielebene 1 zu den Kern- und zu den Begleitprozessen ein und adressiert im Wesentlichen die ersten beiden, praktisch gleichlautenden Kettenglieder von Input (Ressourcenbereitstellung) und Output (Nutzung der Ressourcen und betriebliche Anwendung). Für die Begleitprozesse werden auch Informationen zum Kettenglied Nutzung bereitgestellt.⁵⁷

Die Darstellung der operativen Umsetzung der drei Arbeitsprogramme greift zudem verschiedene der ergänzenden Evaluationsfragen auf: die ergänzenden Evaluationsfragen nach der Gestaltung der Vorbereitungsmaßnahmen und der Kommunikation der GDA mit den Diensten sowie die Fragen nach dem Verhältnis von Kern- zu begleitenden Prozessen. Außerdem wird darauf eingegangen, wie die Prozesse in die Trägerorganisationen eingebunden sind. Zudem wird auf die ergänzenden Fragen nach den Vorbereitungsmaßnahmen für die weitere Umsetzung sowie nach der Kommunikation der GDA bei den Begleitprozessen eingegangen.

4.2.1 Ziele und Zielgruppen

Die Maßnahmen von ORGA zielten auf die Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes in den Handlungsfeldern (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:9ff):

1. Sicherheit und Gesundheitsschutz in betriebliche Prozesse und Entscheidungsbereiche integrieren.
2. Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung verbessern.

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 von den Präventions- und Aufsichtsdiensten auf der Basis des „Nationalen Leitfadens für Arbeitsschutzmanagementsysteme“ anerkanntes betriebliches AMS eingeführt haben.

Dazu sollten möglichst viele Betriebe erreicht und bewährte Instrumente zur systematischen Organisation des Arbeitsschutzes und zur systematischen Durchführung der Gefährdungsbeurteilung bekannter gemacht werden. Insbesondere sollten auch

⁵⁷ Die ergänzenden Evaluationsfragen werden jeweils im Kontext einzeln benannt.

die Inhalte der GDA-Leitlinien „Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ und „Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ auf betrieblicher Ebene umgesetzt und die betrieblichen und überbetrieblichen Akteure im Arbeitsschutz durch Information, Sensibilisierung und Qualifizierung unterstützt werden. Gleichzeitig sollte die Umsetzung dieser Leitlinien durch die Präventions- und Aufsichtsdienste intensiviert werden.

4.2.2 Planung, Strukturen und Vereinbarungen

Die Laufzeit von ORGA setzte sich aus der Grobkonzept-, der Feinkonzept-, der Durchführungs- und der Evaluationsphase zusammen. Die Erarbeitung der einzelnen Arbeitspakete erfolgte in der Regel durch die Arbeitsprogrammgruppe.⁵⁸ Lediglich für Projekte im Zusammenhang mit Infomodulen zum GDA-ORGACheck (Praxishilfen, Muster-Präsentationen etc.), der Öffentlichkeitsarbeit sowie für die Koordination der Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern wurden Unterarbeitsgruppen gebildet.

In der Arbeitsprogrammgruppe waren neben Vertretern/innen der drei GDA-Träger (Bund, Länder, UVT) auch Sozial- und Kooperationspartner seitens Deutscher Gewerkschaftsbund, Institut für angewandte Arbeitswissenschaft, Kommission Arbeitsschutz und Normung, Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie und BC GmbH vertreten.

Für die Durchführung des Kernprozesses⁵⁹ wurde eine von der Arbeitsprogrammgruppe erstellte Muster-Umsetzungsvereinbarung angeboten. Diese enthielt auch einen Vorschlag für die Mindestanzahl der zu erreichenden Betriebe, die aus Sicht der Arbeitsprogrammgruppe für die Zielerreichung erforderlich war.

Den Ausgangspunkt bildeten die zu Beginn vereinbarten Gesamtressourcen der Präventions- und Aufsichtsdienste, die sich aus der Summe der Mitteilungen der obersten Arbeitsschutzverwaltungen der Länder und die der Unfallversicherungsträger ergab. Die Ermittlung des Zeitaufwands war Teil der Pilotierung des Kernprozesses. Die Ergebnisse der Pilotierung zeigten, dass der Aufwand im Wesentlichen davon bestimmt wird, in welchem Umfang sich der Betrieb bereits mit Fragen der Arbeitschutzorganisation und der Gefährdungsbeurteilung auseinandergesetzt hat. Von nachrangiger Bedeutung waren Betriebsgröße oder Branche. Es war nicht möglich, in den Umsetzungsvereinbarungen differenzierte Kennzahlen anzugeben. Grundlage für die weiteren Ressourcenplanungen war daher ein pauschaler Zeitanatz von 2,6 Personentagen pro Betrieb.

Damit sind die ergänzenden Evaluationsfragen nach der Gestaltung der Vorbereitungsmaßnahmen und der Kommunikation der GDA mit den Diensten teilweise beantwortet.

4.2.3 Durchführung von Kern- und Begleitprozessen

Der Kernprozess startete im Februar 2014 und dauerte bis Jahresende 2016. Als wesentliches Erfordernis für die Durchführung des Kernprozesses wurde von der Ar-

⁵⁸ Hierzu und zum Folgenden siehe ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:34ff.

⁵⁹ ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:38f.

beitsprogrammgruppe ein gemeinsames Verständnis der Träger für die Inhalte und die vor Ort getroffenen Bewertungen angesehen. Nachdem die Inhalte der GDA-Leitlinien „Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ und „Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ bereits seit Ende 2011 Grundlage der Aufsichts- und Beratungskonzepte waren, wurde ein gemeinsames Verständnis als gegeben vorausgesetzt. Auf arbeitsprogrammsspezifische oder zentrale Schulungsmaßnahmen wurde daher verzichtet (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:38).

Die Ergebnisse der Betriebsbesichtigungen waren in einem Dokumentationsbogen festzuhalten, dessen einzelne Fragestellungen in einer Handlungsanleitung erläutert wurden. Weiterhin wurde im Kernprozess ermittelt, ob der Betrieb im Vorfeld der Überprüfung den GDA-ORGACheck angewandt hatte. Ziel dieser Frage war es, den Status von Betrieben, die vor der Überprüfung durch einen Präventions- oder Aufsichtsdienst den ORGACheck durchgeführt hatten, mit denen zu vergleichen, die sich anders oder gar nicht auf die Überprüfung vorbereitet hatten.

Begleitprozesse

Zentraler Begleitprozess war der GDA-ORGACheck, der als Online-Instrument zur Selbstbewertung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation und der Gefährdungsbeurteilung durch den Arbeitgeber konzipiert und insbesondere für KMU optimiert wurde. Er konnte aber auch im Kernprozess sowie in den Begleitprozessen eingesetzt werden und diente insbesondere in den Begleitprozessen einer einheitlichen Kommunikation der Kernbotschaften von ORGA. Wie auch der Kernprozess basierte der GDA-ORGACheck auf den Inhalten der GDA-Leitlinien „Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ und „Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“. Die Entwicklung erfolgte als Teil eines vom Bund getragenen Projekts für die intensivere Nutzung der INQA-Referenzinstrumente zur Unterstützung von KMU.⁶⁰

Im Zeitraum vom 01.11.2013 bis zum 31.12.2016 wurden auf der Startseite von www.gda-orgacheck.de rund 170.000 Besucher verzeichnet (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:16). Über 11.000 Teilnehmende hatten zumindest die Kernelemente bzw. die Basisversion des GDA-ORGACheck bearbeitet und damit die Voraussetzungen für eine Teilnahme am Benchmark erfüllt. 1.294 Selbstbewertungen wurden insgesamt an die Datenbank übersandt, was einer Teilnahmequote am Benchmark von insgesamt rund 11% entspricht.

Bisher wurden 222.500 deutschsprachige Druckfassungen des GDA-ORGACheck erstellt, davon 101.000 Exemplare mit Mitteln der GDA. Die Aufsichts- und Präventionsdienste und die Kooperationspartner setzten die Druckfassungen im Rahmen ihrer Präventions- bzw. Beratungstätigkeiten sowohl im Kernprozess als auch in den Begleitprozessen ein.

KMU werden – neben den GDA-Trägern – von rund 150.000 Beratern, wie die der jeweiligen Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammern, Präventionsberatern der Krankenkassen, Arbeitgeberservice-Beratern der Agentur für Arbeit, IT- und Technikberatern, Unternehmens- und Personalberatern, Steuerberatern und

⁶⁰ Womit auch die Komptabilität mit anderen INQA-Instrumenten gewährleistet werden konnte.

Wirtschaftsprüfern, erreicht. Der GDA-ORGACheck wird als ein gutes Instrument angesehen, um über diese Strukturen bei den Betrieben zumindest einen Einstieg in einen systematischen Arbeitsschutz zu erreichen (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:85f). Erprobt wurde dieser Ansatz gemeinsam mit der „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“. Die Offensive Mittelstand ist das INQA-Netzwerk für den Mittelstand. Sie fördert eine präventive, mitarbeiterorientierte Unternehmensführung durch die Entwicklung zeitgemäßer Instrumente und bietet verschiedene regionale Unterstützungsstrukturen. Derzeit arbeiten über 350 Partner in der Offensive Mittelstand mit, u. a. Bund, Länder, Unfallversicherungsträger, Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Fachverbände, Innungen, Handwerkskammern, Krankenkassen, Bundesagentur für Arbeit, Forschungsinstitute und Dienstleister.

Der GDA-ORGACheck wurde in die Familie der Referenzinstrumente der Offensive Mittelstand und von INQA integriert. Dadurch wurde der GDA-ORGACheck Teil der Trainingsmaßnahmen der Partner der Offensive Mittelstand, die wiederum Berater der Partner der Offensive Mittelstand qualifiziert, die Referenzinstrumente der Offensive Mittelstand einzusetzen. Seit Januar 2014 lernten so 628 freie Unternehmens- und Personalberater, 811 Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, rd. 1.000 Berater des Arbeitgeber-Services der Agenturen für Arbeit und rund 200 Berater der Kammern den GDA-ORGACheck in Qualifizierungsseminaren kennen. In Erfahrungsaustauschen der Offensive Mittelstand berichteten viele dieser Berater positiv über Rückmeldungen der Betriebe.

Von Seiten der UVT wurden im Rahmen von ORGA insgesamt 276.912 Begleitprozesse in den Jahren 2014 bis 2016 außerhalb des Arbeitsprogramms durchgeführt. Die meisten dieser Aktivitäten entfielen auf (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:85):

- Beratung (auf Anforderung) mit 202.861 Fällen,
- Beratung im Zusammenhang mit Ermittlung (26.569 Fälle),
- Qualifizierungen (16.659 Aktivitäten),
- Information, Kommunikation und Medien (14.941 Prozesse).

Von den Arbeitsschutzverwaltungen der Länder wurden ebenfalls Begleitprozesse durchgeführt, wie Vortragsveranstaltungen und Veröffentlichungen zu ORGA bzw. zum GDA-ORGACheck, Beratungen auf Anforderung, Qualifizierungsmaßnahmen bei betrieblichen Arbeitsschutzakteuren oder Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems.

Mit den Ausführungen in diesem Abschnitt sind für das Arbeitsprogramm ORGA auch die ergänzenden Fragen nach dem Verhältnis von Kern- zu begleitenden Prozessen beantwortet. Außerdem wird auf die ergänzenden Evaluationsfragen eingegangen, wie die Prozesse in die Trägerorganisationen eingebunden sind und in welchem Umfang die Betriebe die Materialien ordern bzw. die Begleitprozesse nutzen. Letztere Frage ist dem PWM-Kettenglied „Nutzung“ bei der Wirkungskette zu den Begleitprozessen zuzuordnen.

4.2.4 Kooperationen mit Dritten

Die große Anzahl der KMU benötigt besondere Unterstützung und Hilfe bei der systematischen Organisation des Arbeitsschutzes, wobei die persönliche Kommunikation im Betrieb von entscheidender Bedeutung ist. Wenn möglichst viele KMU erreicht

werden sollen, sind daher Kooperationen mit anderen Einrichtungen und Beraterfeldern erforderlich. Daher wurde bereits in der Konzeptphase die „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“, die oben vorgestellt wurde, einbezogen.

Mit Organisationen, die im Rahmen des Konsultationsprozesses eine Beteiligung an ORGA angeboten hatten, wurden die konkreten Beiträge bilateral abgestimmt und in die Kooperationsvereinbarungen übernommen. Auch nicht am Konsultationsprozess beteiligte Unternehmen bzw. Organisationen waren an einem Abschluss einer Kooperationsvereinbarung interessiert. Im Anschluss fanden weitere Abstimmungsgespräche der Arbeitsprogrammgruppe mit den Kooperationspartnern statt. Kooperationsvereinbarungen wurden mit folgenden Organisationen abgeschlossen:

- AMD TÜV – Arbeitsmedizinische Dienste GmbH, TÜV Rheinland Group.
- BFSI – Bundesverband freiberuflicher Sicherheitsingenieure und überbetrieblicher Dienste e. V.
- DVR – Deutscher Verkehrssicherheitsrat.
- econoMED®-Systemzentrale, Ingenieurbüro für Managementsysteme.
- GKV-Spitzenverband und Verbände der Krankenkassen auf Bundesebene AOK-Bundesverband, BKK Dachverband e. V., IKK e. V., Knappschaft, Verband der Ersatzkassen e. V.⁶¹
- ifaa – Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e. V.
- MEDITÜV GmbH & Co. KG, TÜV NORD GROUP.
- RKW Kompetenzzentrum.
- uve GmbH für Managementberatung.
- VDGAB – Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter e. V.
- VDRI – Verein Deutscher Revisions-Ingenieure e. V.
- VDSI – Verband für Sicherheit, Gesundheit und Umweltschutz bei der Arbeit e. V.

Mit diesem Abschnitt wird auf die ergänzenden Fragestellungen zu den Begleitprozessen nach den Vorbereitungsmaßnahmen für die weitere Umsetzung sowie (teilweise) nach der Kommunikation der GDA eingegangen.

4.2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit sollte das Erreichen der Ziele des Arbeitsprogramms unterstützen, insbesondere das Ziel „Steigerung der Anzahl der Betriebe, die über eine effektive Arbeitsschutzorganisation und eine qualitativ hochwertige und aktuelle Gefährdungsbeurteilung verfügen“ (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:12).

Mit den geringen Ressourcen der Arbeitsprogrammgruppe wäre eine breitenwirksame Öffentlichkeitsarbeit nicht im erforderlichen Umfang möglich gewesen, weshalb die Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit so konzipiert wurde, dass den GDA-Trägern und den Kooperationspartnern, aber auch anderen Akteuren die Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht wurde. Hierzu wurden zentral Infomodule bereitgestellt, die ohne oder mit geringem Aufwand in die jeweilige Öffentlichkeitsarbeit

⁶¹ Mit diesen Verbänden bzw. Organisationen wurde eine arbeitsprogrammübergreifende Kooperationsvereinbarung geschlossen.

bzw. in Vortrags- und Schulungstätigkeiten eingebunden werden konnten. Folgende Kernbotschaften standen im Fokus der Öffentlichkeitsarbeit:

- Arbeitsschutz mit Methode – zahlt sich aus.
- Die Gefährdungsbeurteilung ist kein bürokratischer Ballast, sondern ein sinnvolles und wirksames Instrument des Arbeitsschutzes.
- Gute Arbeitsschutzorganisation ist machbar und bringt Nutzen.
- Der GDA-ORGACheck ist ein sinnvolles, qualitätsgesichertes Werkzeug, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen.
- Es macht Sinn, den Arbeitsschutz in die Abläufe des Unternehmens zu integrieren, am besten durch ein AMS.
- Seitens der Träger der GDA gibt es hierzu bewährte Beratungsangebote bis hin zur Auditierung und Zertifizierung von AMS auf der Basis des Nationalen Leitfadens.

Mit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit wurde bereits Anfang 2012 gestartet, im Wesentlichen durch Vorträge von Mitgliedern der Arbeitsprogrammgruppe bei zentralen Veranstaltungen. Sukzessive nahm der Anteil der GDA-Träger, der Kooperationspartner und anderer Arbeitsschutzakteure zu, die sich auf der Grundlage von Infomodulen an der Öffentlichkeitsarbeit beteiligten, z. B. in Vorträgen, Schulungen, Pressemitteilungen oder Veröffentlichungen in Fachzeitschriften.

Mit den Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit wird auf die in beiden Wirkungsketten der Zielebene 1 gestellten Fragen nach der Kommunikation der GDA sowie bei den Begleitprozessen (teilweise) nach der Nutzung der Angebote eingegangen.

4.3 Operative Durchführung des Arbeitsprogramms MSE

4.3.1 Ziele und Zielgruppen

Das Arbeitsprogramm 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. Teilziele einer verbesserten betrieblichen Präventionskultur waren (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:12ff):

- Erhöhung der Anzahl und Qualität der Gefährdungsbeurteilungen unter Berücksichtigung physischer und psychischer Belastungen.
- Erhöhung der Anzahl der Betriebe mit ergonomisch optimierten Arbeitsplätzen, -stätten und -abläufen, auch unter Berücksichtigung des Aspekts altersgerechter Arbeitsplätze.
- Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Führungskompetenz mit Blick auf Prävention von MSE.
- Erhöhung der Anzahl der arbeitsmedizinischen Vorsorgen bei hohen physischen Belastungen des Muskel-Skelett-Systems.
- Erhöhung der Anzahl der Betriebe mit einem Gesundheitsmanagement.

Die Teilziele zur Förderung der Gesundheitskompetenz der Beschäftigten und Versicherten umfassten die Erhöhung der Anzahl von Beschäftigten, die Präventionsangebote mit Bezug zu Muskel-Skelett-Belastungen oder -Erkrankungen wahrnehmen

und die Steigerung der individuellen Gesundheitskompetenz der Beschäftigten und Versicherten mit Blick auf Wissen, Einstellung und Verhalten. Als Zielgruppen wurden bestimmt:

- Unternehmer/innen und Führungskräfte, Arbeitsschutzverantwortliche, betriebliche Interessenvertretungen, weitere Berater/innen sowie Multiplikatoren/innen, vornehmlich aus KMU.
- Beschäftigte und Versicherte.
- Forschung im Bereich der Arbeitswissenschaft und Arbeitsmedizin.

4.3.2 Planung, Strukturen und Vereinbarungen

Für die Umsetzung des Arbeitsprogramms wurden sieben Phasen vereinbart, die teilweise parallel durchgeführt wurden (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:14):

1. Herstellung eines gemeinsamen Zielverständnisses in der Arbeitsprogrammgruppe, Erstellung eines Arbeitsplans und Aufbau einer Arbeitsstruktur.
2. Gefährdungs- und tätigkeitsbezogene Ausgangsanalyse zur Konkretisierung der Zielpersonen, -branchen und -betriebe.
3. Auswahl und Bereitstellung relevanter, bereits vorhandener Instrumente, Methoden und Produkte seitens der Präventions- und Aufsichtsdienste sowie der Kooperationspartner auf der Basis einer Produktanalyse.
4. Beschreibung der Kern- und Begleitprozesse sowie Planung und Beschluss der erforderlichen personellen Ressourcen und Sachmittel.
5. Pilotierung und Durchführung der Kernprozesse, inkl. der Entwicklung von Unterstützungs- und Informationsmaßnahmen für das Aufsichtspersonal.
6. Umsetzung der in der Produktanalyse identifizierten Begleitprozesse sowie Entwicklung und Einführung neuer Begleitprozesse.
7. Evaluation einschließlich der Erstellung des Evaluationskonzeptes und Berichtslegung.

Für die Erledigung von Aufgaben zur Entwicklung und Umsetzung des Arbeitsprogramms wurden Gruppen gebildet, die einzelne Aufgaben in Arbeitspaketen bearbeiteten (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:19f). An Arbeitspaketen wurden bestimmt:

- Risikoanalyse zur Bestimmung von Schwerpunktbranchen und Zielgruppen.
- Produktanalyse zur Auswahl geeigneter Produkte und Instrumente.
- Fachdatenbogen (siehe auch oben 4.1) zur Erhebung arbeitsprogrammspezifischer Daten bei den Betriebsbesichtigungen sowie einer Auswahlmethode zur Bestimmung der Betriebe, die eine Zweitbesichtigung durchlaufen sollten.
- Evaluation.
- Kommunikation mit Entwicklung eines drei Ebenen umfassenden Kommunikationskonzeptes (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:17f):
 - NAK mit dem Schwerpunkt der Ansprache politischer Entscheidungsträger.
 - „Dachkommunikation“ mit der branchen- und zielgruppenübergreifenden Sensibilisierung und Kommunikation.
 - „Trägerkommunikation“ zu branchenbezogenen bzw. zielgruppenorientierten Kommunikation.

Ein Teilarbeitspaket „Optimierung gدابewegt.de“ widmete sich der Optimierung des Internetauftritts und der Verbesserung der Produktdatenbank.

- Prozesssteuerung zur Umsetzung von Kern- und Begleitprozessen, der Entwicklung „neuer“ Begleitprozesse und zur Berichtslegung. Aus diesem Arbeitspaket heraus wurden drei Teilarbeitspakete gebildet:

- Teilarbeitspaket „Seminarmodul / Film Gesundheitskompetenz“,
- Teilarbeitspaket „Handlungshilfe zur Vermeidung der Chronifizierung von Rückenschmerzen“,
- Teilarbeitspaket „Gute Praxis“.

Die Arbeitsprogrammgruppe war mit mandatierten Vertretern/innen von UVT, Arbeitsschutzbehörden der Länder und der BAuA besetzt. Zudem waren Kooperationspartner aus den Reihen der Sozialpartner (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Gesamtmetall, Südwestmetall, ver.di - Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft), der Krankenkassen (Barmer, IKK Classic - Innungskrankenkasse) und Fachvereinigungen (BASI - Bundesarbeitsgemeinschaft für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, VDSI - Verband für Sicherheit, Gesundheit und Umweltschutz bei der Arbeit) vertreten.

Zur Unterstützung der Programmarbeit richtete die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW), bei der die Leitung des Arbeitsprogramms lag, ein eigenes Projektbüro („GDA-Büro der BGW“) ein, das als zentrale Anlaufstelle des Arbeitsprogramms diente und die Zusammenarbeit in den zentralen Strukturen und die Umsetzung der Prozesse koordinierte und fachlich begleitete.

Im Arbeitsprogramm wurde eine Ressourcen- und Besichtigungsplanung entwickelt, die in die von der NAK bestätigte Musterumsetzungsvereinbarung einfluss. Die Vorlage des Arbeitsprogramms gab Hinweise für die ressourcengerechte Aufteilung der Besichtigungstätigkeit auf Grundlage der Ursprungsmeldungen der Präventions- und Aufsichtsdienste sowie der Erfahrungen der Pilotbesichtigungen. Auf Basis dieses Musters wurden von den GLS mit den obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder Umsetzungsvereinbarungen für alle Bundesländer geschlossen. In den meisten Fällen wurden die vorgegebenen Besichtigungszahlen übernommen. Wenige Male wurden die Besichtigungszahlen geändert, da die ursprünglich gemeldeten Ressourcen den betreffenden Landesbehörden nicht vollständig zur Verfügung standen.

Damit wird auch auf die ergänzenden Evaluationsfragen nach der Gestaltung der Vorbereitungsmaßnahmen und der Kommunikation der GDA mit den Diensten für das Arbeitsprogramm MSE eingegangen.

4.3.3 Durchführung von Kern- und Begleitprozessen

Mit Beginn des Arbeitsprogramms 2013 bis zum offiziellen Umsetzungsstart des Kernprozesses im August 2014 wurden die Phasen „Gefährdungs- und tätigkeitsbezogene Ausgangsanalyse“, „Produktanalyse“, „Planung der Maßnahmen und Ressourcen“ sowie die Pilotierung des Kernprozesses durchgeführt.⁶² Bis Ende Dezember 2017 wurden die Kernprozesse abgeschlossen.

Aus verschiedenen Gründen bestanden bis Mitte 2015 Übertragungsprobleme in der Datenerfassung des Kernprozesses sowohl auf Länder- als auch auf UVT-Seite. Dadurch konnte die Auswahl der Zweitbesichtigungen nicht zum geplanten Zeitpunkt vorgenommen werden, weshalb zunächst mehr Erstbesichtigungen als geplant

⁶² Ausführlich hierzu und zum Folgenden ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:21ff.

durchgeführt und die ausstehenden Zweitbesichtigungen in der zweiten Hälfte der Kernprozessphase nachgeholt wurden.

Ergänzend zum Handlungsleitfaden wurden weitere Unterstützungshilfen für das Aufsichtspersonal, um deren Besichtigungs- und Beratungstätigkeit vor Ort zu unterstützen, entwickelt mit dem Ziel, trotz der Branchenunterschiede ein gemeinsames Verständnis über Zielsetzung und Durchführung der Besichtigungstätigkeit herzustellen. Aus Kapazitätsgründen entschied sich die Arbeitsprogrammgruppe gegen umfangreiche Präsenzs Schulungen des Aufsichtspersonals.⁶³ An Unterstützungshilfen wurden bereitgestellt bzw. durchgeführt:

- Extranet mit sieben Video-Tutorials und zugehörigen Präsentationen, Produktliste mit Links zu weiteren Beratungsmedien der Dienste, FAQ zu häufig gestellten Fragen des Aufsichtspersonals und eine Vorlage Gesprächsnotiz.
- Regionale Erfahrungsaustausche zur Information der regionalen Dienste und betrieblicher Multiplikatoren/innen.
- Koordinatorentreffen der Länder, um ein insgesamt einheitliches Verständnis und Vorgehen innerhalb des Arbeitsprogramms zu erreichen.
- Feedbackveranstaltungen, die dazu dienten, die Umsetzung des Kernprozesses im Arbeitsprogramm MSE zu reflektieren und möglichen Optimierungsbedarf für die zukünftige Zusammenarbeit herauszuarbeiten.

Begleitprozesse

An Begleitprozessen wurden durchgeführt:⁶⁴

- Schulungen und Seminare für Führungskräfte sowie Multiplikatoren/innen.
- Fach- und Informationsveranstaltungen für Präventions- und Aufsichtsdienste sowie Multiplikatoren/innen.
- Kommunikation von Beispielen guter Praxis.
- Entwicklung neuer bzw. Kommunikation bestehender Informationsmedien und Handlungshilfen zur Prävention von MSE für die Zielgruppen.
- Einrichtung eines MSE-Portals (gdabewegt.de) mit einer umfassenden Datenbank mit Informationen und Unterstützungshilfen zur Prävention von MSE
- Planung und Umsetzung eines Konzeptes für die „Dachkommunikation“ des Arbeitsprogramms sowie Empfehlungen für die „Trägerkommunikation“.

Die Begleitprozesse dienten der Sensibilisierung, Information, Motivation und Qualifizierung der Zielgruppen. Das Arbeitsprogramm griff hierfür auch auf bestehende und bewährte Angebote der GDA-Träger zurück und entwickelte außerdem neue Begleitprozesse, wie:

- Das Online-Portal gdabewegt.de und die Produktdatenbank,
- Fachtagungen zu Leitmerkmalmethoden „Physische Belastungen praxisgerecht beurteilen“,
- Seminarmodul „Gelebte Gesundheit am Arbeitsplatz – auf das WIE kommt es an“ und Film „Gesundheitskompetenz in der Arbeitswelt“,

⁶³ Einige Dienste boten dezentrale Schulungen zu den Erhebungsinstrumenten, dem Vorgehen sowie den Programminhalten an.

⁶⁴ Siehe ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:28ff.

- Ergänzend zum Seminarmodul: Neuer Kurzfilm „Gesundheitskompetenz in der Arbeitswelt“,
- Online-Handlungshilfe für Beschäftigte „Bewusst bewegen – auch im Job“,
- Gute Praxis: Beispiele und Prinzipien.

Das Online-Selbstbewertungsinstrument für die Pflegebranche gesund-pflegen-online.de aus der ersten GDA-Periode wurde als Begleitprozess im AP MSE fortgeführt, eine Weiterentwicklung erfolgte nicht. Die Erfahrungen aus der Produktentwicklung und dem Betrieb des Instrumentes führten zur Neuentwicklung weiterer innovativer, branchenspezifischer Online-Angebote der Unfallversicherungsträger, wie z. B. zur Online-Gefährdungsbeurteilung in Pflegeeinrichtungen. Diese neuen Online-Angebote für die Pflegebranche und die erfolgreiche Entwicklung und Verbreitung des Angebotes „GDA-ORGACheck“ im Rahmen des Arbeitsprogramms ORGA ließen einen Weiterbetrieb von gesund-pflegen-online.de nicht mehr sinnvoll erscheinen. Das Angebot wurde daher Ende 2017 eingestellt.

Die Produktanalyse bereits vor bzw. außerhalb von MSE existierender Produkte und Begleitprozesse identifizierte über 360 Produkte, Interventionen und Medien der Präventions- und Aufsichtsdienste für die Begleitprozesse des Arbeitsprogramms, die für die Produktdatenbank⁶⁵ verwendet wurden.

Der überwiegende Anteil der extern durchgeführten Begleitprozesse entfiel vereinbarungsgemäß auf die UVT. Auch wenn für die Länder offiziell keine Ressourcen für derartige Begleitprozesse eingeplant waren, brachten einzelne Bundesländer trotzdem passende Aktivitäten in das Arbeitsprogramm MSE ein. Für den Zeitraum von 2014 bis 2017 wurden dem Arbeitsprogramm insgesamt 222 Begleitprozessen der Länder gemeldet (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:43). Von den von der DGUV bereitgestellten Datensätzen konnte das Arbeitsprogramm 648 Datensätze herausfiltern, die den Zielen des Arbeitsprogramms eindeutig zuzuordnen sind und insgesamt 15.678 einzelne Begleitprozesse⁶⁶ darstellen (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:44). Die meisten Aktivitäten entfielen auf:

- Seminartätigkeiten, inkl. Hilfen und Materialien (1.759 Aktivitäten),
- Gesundheits- und Aktionstage (1.800 Veranstaltungen),
- Beratung (auf Anforderung) in den Betrieben (8.401 Maßnahmen),
- Online-Angebote und Öffentlichkeitsarbeit, darunter 45 Online-Angebote.

Zusätzlich zu den MSE-spezifischen Angeboten meldeten UV-Träger auch Angebote, die das Thema MSE in einen erweiterten Kontext stellten, wie z. B. Führungskräfte trainings, Veranstaltungen und Messen mit dem Schwerpunkt Gesundheit oder Bewegung sowie Beratungsprodukte. Kennzeichnend für diese Begleitprozesse war eine häufige Verknüpfung mit den Themen „Psyche“ und „Führung“ (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:35).

In diesem Abschnitt wurde somit auf die ergänzende Evaluationsfrage nach dem Verhältnis von Kern- zu Begleitprozessen und indirekt auch auf die Frage eingegan-

⁶⁵ Siehe www.gdabewegt.de.

⁶⁶ Den 648 Datensätzen mit eindeutigem Bezug wurden 11.928 Personentage zugeordnet (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:44).

gen, wie die Prozesse in die Trägerorganisationen eingebunden sind. Außerdem gibt es Hinweise darauf, wie die Betriebe die Begleitprozesse nutzen. Letztere Frage ist dem PWM-Kettenglied „Nutzung“ bei der Wirkungskette zu den Begleitprozessen zuzuordnen.

4.3.4 Kooperationen mit Dritten

Kooperationspartner sollten mit ihren fachlichen Kompetenzen die Entwicklung gemeinsamer Präventionsansätze und -maßnahmen unterstützen, ihre eigenen Aktivitäten und Produkte in das Arbeitsprogramm einbringen und eine Multiplikatorenfunktion hin zu den betrieblichen Zielgruppen übernehmen. Die Aufgaben wurden in Kooperationsvereinbarungen festgehalten.⁶⁷ Die Kooperationspartner waren in der Arbeitsprogrammgruppe vertreten⁶⁸ und arbeiteten in Arbeitspaketen mit. Sie brachten sich insbesondere bei der Entwicklung neuer Begleitprozesse sowie bei der Kommunikation gemeinsamer Anliegen mit Blick auf die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ein (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:21).

Mit diesem Abschnitt werden die ergänzenden Fragestellungen zu den Begleitprozessen nach den Vorbereitungsmaßnahmen für die weitere Umsetzung sowie (teilweise) nach der Kommunikation der GDA für das Arbeitsprogramm MSE beantwortet.

4.3.5 Öffentlichkeitsarbeit

Basis der Öffentlichkeitsarbeit bildete das Kommunikationskonzept, welches auf der Ebene der Dachkommunikation folgende wesentlichen Elemente umfasste (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:37f):

- Entwickeln eines gemeinsamen Kommunikationskonzepts und eines einheitlichen Designs sowie einheitlicher Bildwelten mit abgestimmtem Slogan auf Basis der von der GDA festgelegten Gestaltungsrichtlinien.
- Bereitstellen von Basismedien: (Presse-)Texte, Logo, Flyer, Promotion-Karte, Vorlagen für Plakat und Roll-up-Display, Imagefilm, Anzeigenvorlagen.
- Information von Multiplikatoren/innen zur Durchführung der Kampagne und der branchen- oder zielgruppenspezifischen Anpassung in den einzelnen Häusern.
- Kontinuierliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.
- Präsentationen auf Fachveranstaltungen und Messen.
- Online-Kommunikation, Einbinden sozialer Netzwerke (XING, YouTube).
- regelmäßiger Newsletter über Neuerungen des Arbeitsprogramms MSE an die Öffentlichkeitsarbeiterinnen und -arbeiter aller GDA-Träger und –Partner.

Auf der Ebene der Trägerkommunikation wurden Veranstaltungen sowie eine eigene, branchenspezifische Medien- und Pressearbeit durchgeführt und die interne Kommunikation für die Mitarbeiter/innen organisiert. Die Öffentlichkeitsarbeit im Arbeitsprogramm MSE lief bis einschließlich 2015 parallel mit der DGUV-Kampagne „Denk

⁶⁷ Zu den Kooperationen siehe ausführlich Kapitel 6, das sich ausführlich mit der Zielebene 3 (Kooperation der Träger untereinander und mit Dritten) befasst.

⁶⁸ Siehe Aufzählung in Abschnitt 4.3.2.

an mich. Dein Rücken“. Die zeitliche Überschneidung wird seitens der Arbeitsprogrammgruppe als ein Erschwernis für die interne und externe Kommunikation bezeichnet (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:88). Auf betrieblicher Ebene habe das Arbeitsprogramm MSE in dieser Zeit nicht den gewünschten Bekanntheitsgrad erreicht, da der Schwerpunkt in der Kommunikation der UVT auf der Kampagne lag und weil angebotene Themen des Arbeitsprogramms von der Fachpresse erst umfassend angenommen wurden, nachdem die DGUV-Kampagne beendet war.

Ab 2016 wurde die regelmäßige Medienansprache seitens des Arbeitsprogramms intensiviert mit z. B. einer monatlichen Presseaussendung mit jeweils verändertem Fokus auf den erweiterten Themenkreis „Muskel-Skelett-Erkrankungen“. Zudem wurde nach Ende der Präventionskampagne das Online-Portal gdabewegt.de redaktionell überarbeitet und kontinuierlich weiterentwickelt sowie die begleitende Kommunikation intensiviert, wie z. B. durch das „Produkt des Monats“ das auf die Produktdatenbank aufmerksam machen sollte, oder den „Betrieb des Monats“ als Beispiel Guter Praxis. Um speziell die Online-Handlungshilfe zu bewerben und den in der Zielgruppe Beschäftigten bekannt zu machen, wurde sie um den Online-Check „Rückenfit am Arbeitsplatz“ ergänzt.

Eine deutliche Zunahme in der Medienresonanz wird mit Ende der Überschneidung zur DGUV-Kampagne sichtbar, was sich insbesondere mit den Zugriffszahlen auf das Online-Portal gdabewegt.de ablesen lässt. Vom Start des Programms Oktober 2014 bis zu seinem Abschluss Dezember 2017 besuchten insgesamt 315.534 Interessierte das MSE-Portal, davon entfielen allein rund 185.000 Zugriffe auf das Jahr 2017 (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:47ff).

Mit den Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit wird auf die in beiden Wirkungsketten der Zielebene 1 gestellten Frage nach der Kommunikation der GDA sowie bei den Begleitprozessen (teilweise) nach der Nutzung der Angebote eingegangen.

4.4 Operative Umsetzung des Arbeitsprogramms PSYCHE

4.4.1 Ziele und Zielgruppen

Zu Beginn der 2. GDA-Periode gab es weder auf betrieblicher Seite noch bei den überbetrieblichen Arbeitsschutzinstitutionen ein klares Verständnis der Inhalte und Prozesse auf dem Feld der psychischen Belastungen und Gefährdungen. 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 (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:7f). Vor diesem Hintergrund wurden als Ziele des Arbeitsprogramms PSYCHE festgelegt:

- Entwicklung praxisgerechter Unterstützungsangebote für Betriebe und Beschäftigte zur menschengerechten Arbeitsgestaltung,
- Hilfestellungen zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung bei psychischer Belastung,
- Verbreitung guter Praxisbeispiele,

- Erstellung von Fachinformationen und Schulungsangeboten für Führungskräfte, Beschäftigte und Betriebsärzte sowie Fachkräfte für Arbeitssicherheit,
- Qualifizierung des Aufsichtspersonals von UVT und Arbeitsschutzbehörden der Länder,
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zur Prävention von Gesundheitsrisiken durch psychische Belastungen im Betrieb,
- Unterstützung / Förderung der Einbeziehung der psychischen Belastung in die betriebliche Gefährdungsbeurteilung,
- spezifische Angebote und Überwachungsmaßnahmen bei der gesundheitsförderlichen Gestaltung der Arbeitszeit und bei der Prävention an Arbeitsplätzen mit dem Risiko von traumatischen Ereignissen, Gewalt sowie Umgang mit schwierigem Klientel.

Für die Praxisanwendung mussten grundsätzliche Fragen geklärt werden wie etwa:

- Welche Zusammenhänge zwischen Arbeitsbelastungsfaktoren und psychischer Gesundheit lassen sich empirisch belegen?
- Welche Instrumente bieten sich zur Gefährdungsbeurteilung an? Welche Faktoren müssen diese notwendigerweise berücksichtigen?
- Wie lässt sich eine Beratung und Überwachung der Betriebe sicherstellen, wenn das Thema für viele Aufsichtsbeamte, -beamtinnen und Aufsichtspersonen noch „Neuland“-Charakter hat?
- Gibt es bereits Betriebe, die gute Praxis umsetzen?

Neben dem übergreifenden Thema der Einbeziehung der psychischen Belastungen in die betriebliche Gefährdungsbeurteilung wurden zwei weitere inhaltliche Schwerpunkte im Rahmen des Programms gelegt:

- Gesundheitsförderliche Gestaltung der Arbeitszeit, (d. h. die Lage und Dauer von Arbeitszeit, betriebliche Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitszeit, Flexibilisierung von Arbeitszeit etc.);
- Prävention an Arbeitsplätzen mit dem Risiko traumatischer Ereignisse und Gewalt am Arbeitsplatz sowie schwierigem Klientel.

Die Auswahl dieser Themen wurde durch ihre branchenübergreifende Relevanz, ihre vergleichsweise gut belegte Ursache-Wirkungsbeziehung, die Möglichkeit, diese im Handlungsspektrum der Partner einzubringen und die bereits vorliegenden - und teilweise erprobten - Maßnahmen begründet.

4.4.2 Planung, Strukturen und Vereinbarungen

Die Arbeit im Arbeitsprogramm wurde durch insgesamt elf Arbeitspakete strukturiert (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:9), mit denen folgende Aufgaben verteilt wurden:

1. Einrichten einer Arbeitsprogrammgruppe (Arbeitspaket 1),
2. Durchführung der Auftaktveranstaltung im Januar 2013 (Arbeitspaket 2),
3. a) Information von Arbeitgebern und Beschäftigten,
b) Öffentlichkeitsarbeit inkl. der Einrichtung eines eigenen Internetportals (Arbeitspaket 3a/b, Federführung Sozialpartner, UVT),
4. und 5.: Qualifizierung des Aufsichtspersonals (Federführung UVT),
6. Qualifizierung betrieblicher Akteure (Federführung UVT),

7. Entwicklung und Verbreitung von Handlungshilfen und weiteren Unterstützungsangeboten für Betriebe und Beschäftigte (Arbeitspaket 7, Federführung BMAS, BAuA),
8. Identifikation von Risikobereichen für psychische Belastungen (Arbeitspaket 8, Federführung GKV),
9. Identifizierung und Verbreitung von guten Praxisbeispielen / Handlungsansätzen und modellhafte Erprobung betrieblicher Interventionen (Arbeitspaket 9, Federführung BMAS, BAuA),
10. Schwerpunktaktivitäten der Länder und der UVT,
11. Prozess- bzw. Ergebnisevaluation des Arbeitsprogramms (Arbeitspaket 11, Federführung UVT).

Die Leitung des Arbeitsprogramms lag beim Bund vertreten durch das BMAS. In der Arbeitsprogrammgruppe waren neben den beiden anderen GDA-Trägern zudem die Sozial- und Kooperationspartner BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), IG (Industriegewerkschaft) Metall, GdP (Gewerkschaft der Polizei), GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), BKK-Dachverband (Betriebskrankenkassen), KKH (Kaufmännische Krankenkasse) und ifaa (Institut für angewandte Arbeitswissenschaft) vertreten. Ein Merkmal der Programmarbeit war die frühzeitige und konsequente Einbeziehung der Sozial- und Kooperationspartner in die Arbeitsprogrammgruppe durch verantwortliche Übernahme von Aufgaben wie auch die Federführung von Arbeitspaketen wie bei den Arbeitspaketen 3a/b (Information und Öffentlichkeitsarbeit) und 8 (Identifikation von Risikobereichen).

In der Programmplanung war vorgesehen, dass im Zeitraum von Anfang April 2015 bis Ende Dezember 2017 mindestens 12.000 Betriebe aufgesucht, beraten und auf der Grundlage des erarbeiteten Instrumentariums beurteilt werden. Die Umsetzung dieses Zieles, insb. die Verteilung der durchzuführenden Betriebsbesichtigungen, wurde mit den obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder und der UVT in Umsetzungsvereinbarungen festgehalten. Wie auf dem Workshop der Dachevaluation zum Start der Umsetzung festgestellt wurde, waren zum Programmstart noch nicht alle Umsetzungsvereinbarungen abgeschlossen, da sich in einigen wenigen Fällen UVT und Länder nicht auf die regionale Zuordnung der externen Begleitprozesse verständigen konnten.

Bei der Vereinbarung der von den Präventions- und Aufsichtsdiensten in den Kernprozess einzubringenden Personalressourcen wurde davon ausgegangen, dass für die Durchführung des Kernprozesses 2,5 Personentage pro Betrieb erforderlich sind. Dieser Zeitaufwand umfasst sämtliche im Zusammenhang mit einer Betriebsprüfung und den ggf. erforderlichen Wiederholungsprüfungen stehenden Zeiten, wie die Vor- und Nachbereitungszeiten, die Reisezeiten und die Prüfungszeiten im Betrieb (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:157).

Damit wird auch für das Arbeitsprogramm PSYCHE auf die ergänzenden Evaluationsfragen nach der Gestaltung der Vorbereitungsmaßnahmen und der Kommunikation der GDA mit den Diensten eingegangen.

4.4.3 Durchführung von Kern- und Begleitprozessen

Da das Thema der psychischen Belastung im Tätigkeitsspektrum der Präventions- und Aufsichtsdienste im Arbeitsschutz in Deutschland noch nicht zur Routine zählte, wurde seitens der Arbeitsprogrammgruppenleitung nachdrücklich darauf hingewiesen, dass nur Aufsichtspersonal, das eine mehrtägige Grundqualifizierung zum Thema psychische Belastung am Arbeitsplatz durchlaufen hatte, Betriebsbesichtigungen im Rahmen des GDA-Arbeitsprogramms PSYCHE durchführen sollten. Im Rahmen von bundesweit 23 Informationsveranstaltungen wurden 512 Teilnehmer/innen zu Vorgehensweisen, Hintergründen und Instrumenten geschult. Diesem Aufsichtspersonal wurde ein Handbuch mit relevanten Hinweisen und Antworten auf häufige Fragen zur Verfügung gestellt.

Der Start in die Phase der Betriebsbesichtigungen erfolgte im 2. Quartal 2015. Einige Länder und Unfallversicherungsträger hatten jedoch - bedingt auch durch die Laufzeiten der anderen GDA-Arbeitsprogramme - für ihr Aufsichtspersonal einen späteren Einstieg in die Betriebsrevisionen vorgesehen.⁶⁹ Auch die teilweise offenbar sehr zeitaufwändige Bereitstellung der EDV-Eingabemasken und Schnittstellen zur Erfassung der Daten aus den Betriebsbegehungen wurde als Grund dafür angegeben, dass die Betriebsbesichtigungen erst zu einem späteren Zeitpunkt gestartet wurden.

Vor dem Hintergrund dieser etwas zeitversetzt angelaufenen Startphase und wegen des hohen Zeitbedarfes, den viele Unternehmen bei der Erstellung einer Gefährdungsbeurteilung, die auch psychische Belastungsfaktoren berücksichtigt, benötigen, wurde die Laufzeit des Kernprozesses bis Ende Februar 2018 verlängert.

Über die gesamte Laufzeit des Kernprozesses PSYCHE wurden Erfahrungsaustausche für das Aufsichtspersonal durchgeführt. Ein großer Teil des Aufsichtspersonals, das im Arbeitsprogramm PSYCHE aktiv war, hatte die Gelegenheit, sich im direkten Gespräch mit Kollegen/innen über das Vorgehen in den Betrieben, die Einschätzung der vorgefundenen Gefährdungsbeurteilungen und die Bewertung der betrieblichen Bereitschaft, sich mit dem Thema „Psyche“ zu befassen, auszutauschen. Bezüglich der Programmdurchführung wurde insbesondere die elektronische Erfassung der Daten sowie die Datenübertragung vom Aufsichtspersonal als aufwändig, komplex und fehleranfällig beschrieben.

Begleitprozesse

Mit einem breiten Spektrum an Begleitprozessen sollte zunächst eine grundlegende Akzeptanz für das Thema geschaffen, die Diskussion versachlicht und die Basis für eine erfolgreiche betriebliche Gestaltung erarbeitet werden. Diese Begleitprozesse umfassten insbesondere Maßnahmen zur Motivation der Betriebe, Information und Qualifikation betrieblicher und überbetrieblicher Akteure und die Entwicklung und Bereitstellung von Informationen und Handlungshilfen sowie guten Praxisbeispielen. Die wesentlichen Begleitprozesse des Arbeitsprogramms PSYCHE können entlang der Arbeitspakete in sechs Punkten zusammengefasst werden:

⁶⁹ Der Abschlussbericht des Arbeitsprogramms weist in diesem Kontext darauf hin, dass nicht in allen Fällen die Arbeitsprogrammleitung über die diesbezüglichen internen Entscheidungen der Träger informiert wurde, so dass an dieser Stelle keine systematische Darlegung erfolgen kann.

1. Information an Arbeitgeber und Beschäftigte: Beide Sozialpartner führten für ihre Adressaten Informations- und Schulungsveranstaltungen durch, verbreiteten die Empfehlungen und Handlungshilfen des GDA-Programms und führten auf dieser Basis auch eigene Entwicklungen zu Instrumenten durch.
2. Qualifizierungsleitfaden für das Aufsichtspersonal der Länder und Unfallversicherungsträger sowie Qualifizierung des Aufsichtspersonals der Länder und UVT: Ziel war es, eine für Länder und UVT einheitliche Basisqualifizierung für das Aufsichtspersonal zum Arbeitsschutz bei „psychischer Belastung am Arbeitsplatz“ zu erarbeiten und umzusetzen. Grundlage dieser Qualifizierung stellt die GDA-Leitlinie „Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz“ dar. Im Verlauf der GDA-Periode sollte das gesamte Aufsichtspersonal diese Basisqualifizierung erhalten. Zudem wurden die Inhalte und Themen des Grundlagen- und des Aufbaumoduls in die Ausbildungen des Aufsichtspersonals der Länder und der UVT aufgenommen.
Ein weiteres Ziel war die Einrichtung einer zweiten Beratungsebene mit Experten/innen, die tiefere Kenntnisse und Erfahrungen zum Thema Psychische Belastung haben. Die Fachexperten/innen der zweiten Beratungsebene haben die Aufgaben, das Aufsichtspersonal zum Thema psychische Belastung bei ihrer Arbeit zu unterstützen oder gegebenenfalls selbst weiterführende Beratungen in den Unternehmen durchzuführen.
3. Qualifizierung betrieblicher Akteure: Im Arbeitspaket 6 sollten Standards für Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen für betriebliche Adressatengruppen (z. B. Unternehmer/in, betriebliche Interessenvertretung, Führungskraft, Fachkraft für Arbeitssicherheit sowie Betriebsarzt/ärztin) entwickelt und eine Umsetzung solcher Maßnahmen befördert werden. Nach umfangreichen Vorarbeiten wurde die Broschüre „Empfehlungen zur Qualifizierung betrieblicher Akteure für die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“ verfasst und Anfang 2016 veröffentlicht.
Ein weiteres Ziel des Arbeitspakets war die Entwicklung von Informations- und Qualifizierungskonzepten für betriebliche Akteure, die inhaltlich mit dem Qualifizierungskonzept für das Aufsichtspersonal verzahnt sind. Das erste Qualifizierungskonzept wurde für Fachkräfte für Arbeitssicherheit entwickelt. Dieses Grundlagenmodul wird gegenwärtig um ein Aufbaumodul ergänzt.
4. Entwicklung und Verbreitung von Handlungshilfen und weiteren Unterstützungsangeboten für Betriebe und Beschäftigte: Hierbei sollten Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung konkretisiert und abgestimmt sowie Handlungshilfen und Unterstützungsangebote der Dienste dargestellt werden. Im Sommer 2014 wurden die breit abgestimmten Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung veröffentlicht. Sie sollen damit den „gemeinsamen Nenner“ wichtiger arbeitsschutzpolitischer Akteure repräsentieren.
5. Identifizierung von Risikobereichen psychischer Belastung: Das Arbeitspaket 8 beschäftigte sich mit dem verfügbaren und gesicherten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Zusammenhängen zwischen psychischer Belastung bei der Arbeit und gesundheitlichen Problemen. Es wurde der aktuell verfügbare wissenschaftliche Stand der Erkenntnisse zusammengestellt.
6. Identifizierung und Verbreitung von guten Praxisbeispielen / Handlungsansätzen und modellhafte Erprobung betrieblicher Interventionen: Dies umfasste zwei zentrale Aufgaben. Zum einen sollten Beispiele guter Praxis bzw. erfolgreiche Handlungsansätze identifiziert und verbreitet werden (Teilarbeitspaket

l). Zum anderen sollten vor allem in Bereichen, in denen diese Beispiele bisher fehlen, betriebliche Interventionen initiiert bzw. erprobt werden (Teilarbeitspaket II). Teilarbeitspaket I konnte im Programmzeitraum vollständig bearbeitet und umgesetzt werden. Da die Akquisition betrieblicher Beispiele zunächst wenig erfolgreich war, stehen zum Ende des Programmzeitraums 15 betriebliche Beispiele zur Verfügung. Für die Aufbereitung der Praxisbeispiele wurde eine Kooperation mit der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) vereinbart, und die Praxisbeispiele sind über die INQA Datenbank „Top 100 – Impulse aus der Praxis“ verfügbar. Teilarbeitspaket II konnte nur in veränderter Form bearbeitet werden, da es zu einer modellhaften Erprobung betrieblicher Interventionen nicht kam. Stattdessen wurden betriebliche Erfahrungsaustausche und eine Interviewserie initiiert.

In den Jahren 2014 bis 2018 fanden verschiedene arbeitsprogrammspezifische Aktivitäten und Maßnahmen („externe“ Begleitprozesse) außerhalb des Arbeitsprogramms statt.⁷⁰ Insgesamt haben die UVT, die Länder und die Sozialpartner 84.374 Maßnahmen durchgeführt. Die Hauptzielgruppe der Unfallversicherungsträger waren die Unternehmer und Führungskräfte, gefolgt von den Fachkräften für Arbeitssicherheit und der drittstärksten Gruppe der Beschäftigten. Bei den Ländern war die Hauptzielgruppe die der Unternehmer und Führungskräfte. Die größte Zielgruppe der Sozialpartner waren die betrieblichen Interessenvertretungen.

Damit ist die ergänzende Evaluationsfrage nach dem Verhältnis von Kern- zu Begleitprozessen aufgegriffen und auch auf die ergänzende Evaluationsfrage, wie die Prozesse in die Trägerorganisationen eingebunden sind, eingegangen worden.

4.4.4 Kooperationen mit Dritten

Neben der oben dargestellten Kooperation in den Arbeitspaketen mit Sozial- und Kooperationspartnern wurden für die Umsetzung des Arbeitsprogramms Kooperationsvereinbarungen geschlossen mit INQA, dem Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e.V. (ifaa), dem Verband Deutscher Betriebs- und Werksärzte e. V. (VDBW) und dem Zentral-Arbeitsinspektorat des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Österreich. Der Workshop des Fachverbands Psychologie für Arbeitssicherheit und Gesundheit (PASiG) im Jahr 2014 wurde durch das Arbeitsprogramm unterstützt.

Mit diesem Abschnitt werden die ergänzenden Fragestellungen zu den Begleitprozessen nach den Vorbereitungsmaßnahmen für die weitere Umsetzung sowie (teilweise) nach der Kommunikation der GDA angegangen.

4.4.5 Öffentlichkeitsarbeit

Auf der Basis einer gemeinsam erarbeiteten Strategie der Öffentlichkeitsarbeit und deren Umsetzung wurde das Arbeitsprogramm durch eine breite Informationskampagne flankiert. Daneben stand die Erstellung der zentralen Webseite www.gda-psyche.de im Vordergrund der Aktivitäten. Die Vorstellung des Arbeitsprogramms auf

⁷⁰ Siehe ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:5.

Konferenzen, Tagungen, Messen sowie in Workshops wurde ebenfalls vom Arbeitspaket „Öffentlichkeitsarbeit“ koordiniert und mit der Arbeitsprogrammgruppe abgestimmt. Darüber hinaus wurden auch Werbematerialien erstellt und verbreitet. An Broschüren wurden erstellt:

- 2014 erschien die Broschüre „Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“, die im November 2017 in 3., überarbeiteter Auflage vorlag.
- Die Broschüre „Empfehlungen zur Qualifizierung betrieblicher Akteure für die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“ erschien im März 2016. Im Januar 2017 wurde eine 2., sprachlich überarbeitete Auflage produziert.
- Die neueste Broschüre „Psychische Arbeitsbelastung und Gesundheit“ erschien Ende November 2017.

Mit den Ausführungen zur Öffentlichkeitsarbeit wird auf die in beiden Wirkungsketten der Zielebene 1 gestellten Frage nach der Kommunikation der GDA sowie bei den Begleitprozessen (teilweise) nach der Nutzung der Angebote eingegangen.

4.5 Arbeitsprogrammübergreifende Aspekte der Umsetzung

In den drei Arbeitsprogrammen wurden in den Programmen MSE und PSYCHE Prozessevaluationen durchgeführt, die sich vornehmlich mit Strukturen und Prozessen der arbeitsprogramm-internen Implementation befassen. Im Arbeitsprogramm ORGA wurde auf eine eigenständige, systematische Prozessevaluation verzichtet, was nach Auskunft von Arbeitsprogrammgruppenmitgliedern im Wesentlichen aufgrund der „schlanken“, transparenten und wenig komplexen Programm- und Umsetzungsstruktur sowie der begrenzten Ressourcen, die für die Leitung und Administration des Programms zur Verfügung standen, nicht erforderlich bzw. möglich war. Gleichwohl wurden nach Aussage von Arbeitsprogrammgruppenmitgliedern die Prozesse und Umsetzungsgegebenheiten „im Auge behalten“ und im Austausch mit den Diensten ebenso wie mit NAK / Lenkungsreis kommuniziert.

Die Ausführungen in den folgenden Unterabschnitten adressieren in den beiden PWM-Wirkungsketten der Zielebene 1 vornehmlich das Element des Input und ansatzweise auch des Output. Auch wird (nochmals) auf die ergänzenden Evaluationsfragen nach den Vorbereitungsmaßnahmen und nach der Kommunikation der GDA, die für beide Wirkungsketten aufgeworfen wurden, eingegangen.

4.5.1 Strukturen und Organisation der Arbeitsprogrammgruppenarbeit

Im Arbeitsprogramm MSE wurde ein Programmbüro eingerichtet, wovon die Durchführung des Arbeitsprogramms offensichtlich sehr profitiert hat. Eine solche Stelle stand den beiden anderen Arbeitsprogrammen nicht zur Verfügung, wobei sich deren Fehlen bei ORGA angesichts der „schlanken“ Programmorganisation offenbar weniger deutlich ausgewirkt hat als bei PSYCHE. Die Prozessevaluationen von MSE und PSYCHE kommen zu dem Ergebnis, dass es entsprechender personeller Ressourcen für die Umsetzung von Programmteilen bedürfe, was insbesondere für die Leitung, für die Evaluation und für die Öffentlichkeitsarbeit gelte. Der hierfür erforderliche Zeit- und Personalaufwand sei bislang nicht Bestandteil der Ressourcenplanung.

Beide Prozessevaluationen kommen zudem zu dem Ergebnis, dass sich die organisatorischen Strukturen im Arbeitsprogramm ungeachtet einzelner Verbesserungsmöglichkeiten im Grundsatz bewährt hätten. Dazu gehören die Arbeits- und Entscheidungsstrukturen des Arbeitsprogramms mit Arbeitsprogrammleitung und Arbeitsprogrammgruppe, Arbeitspaketen und Teilarbeitspaketen.⁷¹ Auch seitens des Arbeitsprogramms ORGA wird die organisatorische Grundstruktur für grundsätzlich geeignet gehalten.

Weiterhin wird aus allen drei Arbeitsprogrammen berichtet,⁷² dass, ungeachtet kleinerer Unstimmigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten, die Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen sich positiv gestaltete. Die Prozessevaluation aus PSYCHE nennt in diesem Kontext auch die Gruppengröße, die Häufigkeit und Länge der Arbeitstreffen, die Expertise und Aktivität der Mitglieder, die inhaltlichen Abstimmungsprozesse sowie die Berücksichtigung der eigenen Sichtweise der einzelnen Mitglieder. Dies treffe auch auf den offenen Umgang mit unterschiedlichen Interessen, die vertrauensvolle Zusammenarbeit und das gemeinsame Interesse an der Sache zu (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:111). Trotz der grundsätzlich positiven Einschätzung wurden neben der Ressourcenfrage noch die Beauftragungen externer Dienstleister als sehr umständlich kritisiert und die starre Mittelvergabe als problematisch bezeichnet.⁷³

Dieser Abschnitt ist im Wesentlichen der ergänzenden Evaluationsfrage nach den Vorbereitungsmaßnahmen, die für beide Wirkungsketten (Kern- und Begleitprozesse) aufgeworfen wurde, zuzuordnen.

4.5.2 Erarbeitung der Fragebögen sowie Datenerfassung und -transfer

Für die Durchführung der Kernprozesse war die Erarbeitung eines arbeitsprogramm-spezifischen Frage- oder Dokumentationsbogens, mit dem die für das jeweilige Arbeitsprogramm relevanten betrieblichen Gegebenheiten erfasst werden, erforderlich. Zudem wird in dem Bogen die jeweilige Bewertung des Aufsichtspersonals, ob z. B. eine angemessene, eine teilweise angemessene oder keine angemessene Gefährdungsbeurteilung vorliegt, festgehalten. Dieser Fachdatenbogen bildete neben dem für alle Arbeitsprogramme weitgehend identischen Kopfdatenbogen den zweiten Teil des Erhebungsinstruments. Daneben wurden im Arbeitsprogramm PSYCHE noch ergänzende Instrumente eingesetzt, um die spezifischen Teilziele der psychisch belastenden Aspekte der Arbeitszeitgestaltung und der traumatischen Ereignisse abzudecken (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:31).

Die Erarbeitung der Fachdatenbögen war nach den Abschlussberichten aus den Arbeitsprogrammen relativ aufwändig, da eine Balance gefunden werden musste zwischen möglichst exakter und detaillierter Erfassung der betrieblichen Situation einerseits und der Länge und Verständlichkeit des Instruments andererseits. In allen drei

⁷¹ Siehe ABSCHLUSSBERICHTE PSYCHE 2018:114 und MSE 2018:89ff.

⁷² Neben den Informationen aus den Berichten fließen hier auch Informationen aus den Hintergrundgesprächen sowie den qualitativen Interviews mit ein.

⁷³ Seitens PSYCHE wird außerdem angezweifelt, ob alle Mitglieder der Arbeitsprogrammgruppe für ihre gesamte Bank sprechen.

Arbeitsprogrammen wurden die Fragebögen in einer Pilotphase getestet und den Ergebnissen der Pilotierung entsprechend redaktionell oder inhaltlich angepasst.

Als problematisch stellte sich die Erfassung, Weiterleitung, Bearbeitung und Auswertung der Daten dar. Technische Übertragungsprobleme, fehlerhafte Eingaben, hoher Kontrollaufwand, zeitaufwändige Bereitstellung der EDV-Eingabemasken und Schnittstellen sowie häufig erforderliche Korrekturen waren nach den Berichten aus den Arbeitsprogrammen die zentralen Problembereiche bei der Datenerfassung und -verarbeitung.⁷⁴ Der Abschlussbericht MSE kommt zu dem Schluss, dass der gewählte Weg der Datenverarbeitung sehr aufwändig und ineffizient gewesen sei (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:90). Innerhalb der Prozesskette und durch die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und Organisationen seien Fehlerquellen schwer zu ermitteln gewesen, und um die Qualität der Datenbasis abzusichern, sei eine regelmäßige Kommunikation des Arbeitsprogramms zu den einzelnen GDA-Trägern erforderlich geworden.

Dieser Abschnitt ist ebenfalls der ergänzenden Evaluationsfrage nach den Vorbereitungsmaßnahmen, die für beide Wirkungsketten aufgeworfen wurde, zuzuordnen.

4.5.3 Kommunikation und Kooperation der Arbeitsprogrammgruppen mit den Präventions- und Aufsichtsdiensten sowie mit NAK und Lenkungskreis

Mit Abschluss der Umsetzungsvereinbarungen wurde die weitere operative Umsetzung in den Verantwortungsbereich der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste übertragen. Da eine diensteübergreifende Steuerung von vornherein nur auf „weiche“ Instrumente der Information, der Beratung und des Austauschs setzte und eine verbindlichkeitsschaffende Programmsteuerung nicht vorgesehen war, verfügten die Arbeitsprogrammleitungen nur noch über begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme. Hinzu kamen die in den vorigen Abschnitten angeschnittenen Probleme mit der Datenerfassung und -verarbeitung. Damit wurde die Wahrnehmung einer Steuerungsfunktion zusätzlich erschwert.

Es waren also 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 bestimmten. Hinzu kommen einzelne Kontakte zu speziellen Themen, wie z. B. der Datenproblematik. Zwar wurden mehr oder weniger systematische Kommunikationsstrukturen in den Arbeitsprogrammen aufgebaut, die nach Einschätzung der Arbeitsprogramme die Kommunikation wirkungsvoll unterstützten, die aber auch nur von begrenzter Reichweite waren, wie im Schlussbericht MSE festgestellt wird: „Hilfreiche Informationen für die Besichtigungen erreichten das Aufsichtspersonal trotzdem nur sehr eingeschränkt. Dazu hat auch die geringe Einbindung des Arbeitspro-

⁷⁴ So konnte z. B. bei ORGA die Datenübermittlung nicht in die Pilotierung einbezogen werden, da zu diesem Zeitpunkt die Programmierung der IT-Schnittstellen noch nicht abgeschlossen war. Wie sich später herausstellte, hätte die Pilotierung der Datenübertragung jedoch ein wesentlicher Bestandteil der Pilotierung sein müssen (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:23). Zu den Problemen siehe auch ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:11, 15.

gramms in die Programmgestaltung von Erfahrungsaustauschen auf GLS-Ebene beigetragen.“⁷⁵

Zudem musste das Arbeitsprogramm MSE im Kontext mit der Auswahl der Betriebe für Zweitbesuche feststellen, dass zentrale Auswahl und Vorgabe von Betrieben für Zweitbesichtigungen auf Vorbehalte beim Aufsichtspersonal stoßen.⁷⁶

Die Prozessevaluation bei PSYCHE kommt zu dem Ergebnis, dass eine höhere Transparenz innerhalb der Struktur der GDA anzustreben sei. So sei etlichen im Rahmen der Prozessevaluation Befragten aus den einzelnen Arbeitspaketen der Arbeitsprogrammgruppe nicht klar gewesen, wer in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK), im Lenkungskreis und Arbeitsprogrammgruppe sowie in den einzelnen Arbeitspaketen beteiligt ist. Gleiches gelte für die gemeinsamen landesbezogenen Stellen (GLS) und die Dachevaluation, wobei bei der letztgenannten sogar Unklarheit herrsche, was deren Aufgaben und Zielsetzung angeht (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:111). Weiterhin wird festgestellt, dass die Koordinatoren/innen ihre Aufgabe unterschiedlich wahrnehmen würden, dabei sind sie eine zentrale Schnittstelle für die Umsetzung eines Arbeitsprogramms; z. B. wisse die zweite Beratungsebene teilweise nicht, wer die Koordinatoren/innen sind, Informationen würden nicht weitergegeben etc. Die große Spannbreite in der Wahrnehmung der Koordinatorenfunktion bestätigte sich in den qualitativen Interviews, wo von sehr unterschiedlichen internen Aufgabenstellungen und Kompetenzen, Interessenlagen und Verantwortungsübernahmen berichtet wird.

Weiterhin kommt die Prozessevaluation bei PSYCHE zu dem Ergebnis (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:113), dass im Verhältnis zur NAK die Vorgaben an die Programme die Prozesse erschweren, da lernorientierte Programme mehr Freiraum benötigen würden. Weiterhin wird die Kommunikation mit der NAK als verbesserungsfähig angesehen, da es keinen fachlichen Austausch und kaum Feedback auf Anregungen gebe. Schließlich werden langwierige Entscheidungswege in der NAK moniert. Auch eine stärkere Vernetzung mit den Sozialpartnern und weiteren Multiplikatoren/innen sowie eine bessere Einbindung des Präventions- und Aufsichtsdienstes in die Arbeitspakete werden angemahnt (ebenda, 111).

Mit diesem Abschnitt wird auf die ergänzenden Evaluationsfragen nach den Vorbereitungsmaßnahmen und nach der Kommunikation der GDA, die für beide Wirkungsketten aufgeworfen wurden, eingegangen.

4.5.4 Die operative Umsetzung durch die Präventions- und Aufsichtsdienste

Die Frage, wie die für den einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienst vorgesehenen Kontingente mit den verfügbaren Personalressourcen umgesetzt wurden, und ob damit größere Probleme verbunden waren, wurde in den qualitativen Interviews unterschiedlich beantwortet. Die folgenden Punkte spiegeln das Antwortspektrum wider:

⁷⁵ ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:90.

⁷⁶ Ebenda.

- Durch die „10%-Regel“ war frühzeitig bekannt, welcher Aufwand etwa auf den Präventions- und Aufsichtsdienst zukommt. Auch wird der Aufwand im Vergleich mit der ersten Periode als deutlich „moderater“ eingeschätzt.
- Des Öfteren wurde gerade von Länderseite darauf hingewiesen, dass das Aufsichtspersonal reduziert, gleichzeitig aber die Aufgaben der Behörden erweitert werden. Zudem sei die Ressourcenausstattung der Dienste sehr unterschiedlich. Diese Rahmenbedingungen hätten sich ungünstig bemerkbar gemacht.
- Ein weiterer Kontextfaktor ist in der Ausrichtung von Präventions- und Aufsichtsdiensten zu finden. Von einigen Diensten wird berichtet, dass „klassische“ Aufsicht kaum noch vorkomme und die anderen, zumeist anlassbezogenen Aufgaben und Leistungen die vorhandenen Ressourcen vollkommen in Beschlag nehmen würden. Hier waren Lösungen gefragt, die GDA-Aufgaben mit den anderen Aufgaben zu kombinieren.
- Einige Dienste berichteten von Problemen und verwiesen meist darauf, dass wegen der GDA andere Aufgaben nicht mehr bzw. nicht mehr im selben Umfang wie früher bedient werden konnten.
- Für einige wenige, auch kleinere Dienste war die Bereitstellung der entsprechenden Personalressourcen mengenmäßig kein nennenswertes Problem und auch die Verdrängung anderer Aufgaben war nicht weiter problematisch.

Die Ressourcenbereitstellung für die Arbeitsprogramme gestaltete sich nach den Interviewergebnissen wohl für einige Dienste schwierig, wobei das Problem zumeist darin bestand, mit unverändertem Personalkörper die zusätzlichen Aufgaben zu bewältigen. Dies führte zur Verdrängung oder Zurückstellung anderer Aufgaben, wovon praktisch alle Dienste mehr oder weniger stark betroffen waren. Insgesamt gesehen war die Ressourcenbereitstellung aber nicht das große Problem. Als deutlich problematischer stellen sich nach Auskunft der Interviewten inhaltliche Anforderungen sowie verspätetes Anlaufen der einzelnen Arbeitsprogramme dar. Dies findet Bestätigung seitens der Arbeitsprogramme in dem z. B. aus MSE berichtet wird, dass aufgrund des verspäteten Beginns einige Dienste ihre ursprünglich zugesagten Besichtigungszahlen nicht mehr einhalten konnten, weshalb die Gesamtbesichtigungszahl reduziert wurde. Bei PSYCHE stiegen einige Dienste erst später in den Kernprozess ein, weshalb die Laufzeit des Kernprozesses um einige Monate verlängert werden musste.⁷⁷

Die für die Umsetzung der Arbeitsprogramme durch die Dienste erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen bezogen sich überwiegend auf die Auswahl sowie Information und Schulung des Aufsichtspersonals der Dienste für die Kernprozesse. Dazu kommen die bereits im vorigen Abschnitt erwähnten organisatorischen Maßnahmen, um die Verdrängungseffekte meistern zu können. Von nennenswerten Änderungen in der Aufsichts- und Beratungskonzeption wurde nicht berichtet.

Bei vielen der interviewten Aufsichts- und Präventionsdienste wurde die Auswahl des Personals den regionalen Einheiten bzw. nachgeordneten Behörden überlassen. Soweit die Interviewten für den eigenen Dienst als auch als Teilnehmende an Erfahrungsaustauschen Auskunft geben konnten, wurde offensichtlich recht unterschied-

⁷⁷ Siehe oben Abschnitte 4.3 und 4.4.

lich vorgegangen. Teilweise wurde auf Freiwilligkeit gesetzt, teilweise wurde nur ein Arbeitsprogramm je Person bearbeitet, teilweise war das Personal für alle drei Arbeitsprogramme zuständig etc. Des Öfteren wurde differenziert vorgegangen. Für ORGA waren praktisch alle zuständig, während für MSE und PSYCHE nach vorhandenen Kompetenzen und auch Interessen der Mitarbeiter/innen zugeteilt wurde. Weitere Informationen hierzu liegen aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE vor, wonach die Auswertung der Erfahrungsaustausche im Programm ergeben hat, dass die Dienste sehr unterschiedlich den Kernprozess dieses Arbeitsprogramms umgesetzt haben. Ein Teil hat (fast) das gesamte Aufsichtspersonal mit den Besichtigungen betraut, ein weiterer Teil nur ausgewählte Personen und bei einem weiteren Teil hat die zweite Ebene die Besichtigungen praktisch alleine durchgeführt (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:15f).

Einführung und Schulung, die im Wesentlichen mit den Hilfen und Angeboten der Arbeitsprogrammgruppen durchgeführt und zumeist mit hausinternen Maßnahmen ergänzt wurden, unterschieden sich nach den Angaben in den qualitativen Interviews offenbar erheblich:

- Für ORGA wurde der Vorbereitungsaufwand als durchgehend gering bezeichnet und beschränkte sich bei mehreren Diensten auf Fragen der Datenerhebung und -erfassung. Der in inhaltlicher Hinsicht nicht vorhandene oder nur geringe Qualifizierungsaufwand wird zumeist damit begründet, dass die Aufgaben von ORGA bereits zu großen Teilen Bestandteil des Aufgabenspektrums des Aufsichtspersonals gewesen seien. Zudem sei das Arbeitsprogramm sehr „aufsichtsnah“ gestaltet, weshalb es auch bei vielen Außendienstmitarbeitern/innen beliebt gewesen sei.
- MSE war wohl für die meisten Dienste auch kein völlig unbekanntes Feld, wenngleich hier die Anforderungen schon höher waren und entsprechende Schulungsmaßnahmen erforderten, die hausintern oder zusammen mit anderen Diensten durchgeführt wurden.
- PSYCHE wird übereinstimmend als das anspruchsvollste und bezogen auf die Vorbereitungsmaßnahmen als das aufwändigste Arbeitsprogramm bezeichnet. Selbst für Fachkräfte, wie z. B. Arbeitspsychologen/innen, ergab sich ein gewisser Einarbeitungs- und Fortbildungsaufwand. Die meisten Dienste haben zum Befragungszeitpunkt bereits das gesamte Aufsichtspersonal die vom Arbeitsprogramm vorgesehene „Grundqualifizierung“ durchlaufen lassen.

Dass die Planung und Vorbereitung alles andere als trivial war, lässt sich einer Angabe aus dem Arbeitsprogramm ORGA entnehmen, wo lediglich 55% der Besichtigungen in einem Termin vollständig bearbeitet werden konnten. Bei 38% der Fälle waren zwei und bei 7% sogar drei und mehr Termine erforderlich (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:13f). Obgleich ORGA als relativ übersichtlich und „aufsichtsnah“ bezeichnet wird, gab es hier offensichtlich strukturelle Probleme in der Vorbereitung, da gerade beim „einfachsten“ Arbeitsprogramm in fast der Hälfte der Fälle der Aufwand bzw. die benötigte Zeit wohl deutlich unterschätzt wurden.

Die Motivation und Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen für die GDA wird in den Interviews gleichfalls unterschiedlich bewertet. Ein kleinerer Teil der Dienstevertreter/innen berichtet, dass die GDA insgesamt und alle Arbeitsprogramme auf Vorbehalte und Widerstände beim Aufsichtspersonal stießen. Unterschiede zwischen den Arbeitsprogrammen seien nach den Angaben aus dieser Gruppe entweder gering oder

der Leitungsebene nicht bekannt. Der größere Teil gibt jedoch an, dass die Vorbehalte und Widerstände bei ORGA eher gering gewesen seien und sich vornehmlich gegen das Datenwesen richteten. MSE sei schon auf deutlichere Widerstände getroffen und PSYCHE auf weitgehende Vorbehalte und teilweise hartnäckige Ablehnung. Bei PSYCHE habe hierzu beigetragen, dass ein für das Aufsichtspersonal unverständlicher, weil zu „akademisch“, d. h. aus Sicht des Aufsichtspersonals zu betriebs- und praxisfern abgefasster, und dazu noch sehr umfangreicher Fragebogen abzuarbeiten war. Bezeichnenderweise kommt die im Arbeitsprogramm PSYCHE durchgeführte Prozessevaluation zu einem ähnlichen Ergebnis: Der Stellenwert der GDA ist bei den einzelnen Trägern zum Teil gering; auch die interne Wertschätzung fehlt zum Teil.“ Außerdem wird darauf hingewiesen, dass aktive und überzeugte Unterstützer der GDA nicht bei allen Leitungen der Dienste vertreten seien, was die Umsetzung der Themen in den Betrieben erschwere (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018: 112). Eine bedeutende Veränderung im Rahmen der GDA insgesamt bildete für viele Dienste zweifellos die Einführung einer zweiten Beratungsebene. Die GDA-Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz fordert die Einrichtung einer zweiten Beratungsebene. Zunächst ist das Aufsichtspersonal auf einer ersten Ebene der/die direkte Ansprechpartner/in für die Unternehmen. Spezifisches Fachwissen sollte auf einer zweiten Ebene durch entsprechend qualifiziertes Aufsichtspersonal oder durch Fachexperten/innen bereitgestellt werden. Diese können bei Bedarf vom Aufsichtspersonal hinzugezogen werden, wofür bei einem anzunehmenden erhöhten Beratungsbedarf entsprechende personelle Ressourcen für die zweite Beratungsebene bereitgestellt werden sollten (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:110). Seit Beginn der zweiten GDA-Periode wurde bei den meisten UVT und Ländern eine zweite Beratungsebene mit Experten/innen zum Thema psychische Belastung eingerichtet. Nach Auskunft der Träger gegenüber der Arbeitsprogrammgruppe gab es in 2017 insgesamt 128 Fachexperten/innen der zweiten Beratungsebene davon 35 aus den Ländern und 93 aus den UVT.

Die Einrichtung der zweiten Beratungsebene (Second Level) wurde bei den Diensten heterogen umgesetzt, was sich aus den Ergebnissen von zwei Befragungen des Arbeitsprogramms PSYCHE ergibt, in denen die Fachexperten/innen der zweiten Beratungsebene nach ihren Aufgaben, Erfahrungen und Einschätzungen befragt wurden.⁷⁸ Die Befragungsergebnisse zeigen, dass Qualifikation und Aufgaben der Fachexperten/innen der zweiten Beratungsebene trägerspezifisch teils recht unterschiedlich sind. Vor dem Ziel, als Fachexperte/in der zweiten Beratungsebene tiefgehende Kenntnisse und Erfahrungen zum Thema psychische Belastung zu haben, ist der Anteil an Psychologen/innen bei den Ländern vergleichsweise gering ausgeprägt. Während bei den UVT ein Großteil der Fachexperten/innen Psychologen/innen sind, sind die Fachexperten/innen bei den Ländern mehrheitlich Aufsichtsbeamte. Häufig wird die Aufgabe des Fachexperten/innen der zweiten Beratungsebene dort also von Aufsichtsbeamten übernommen, die einen technischen Hintergrund und vergleichsweise wenig Kenntnisse und Erfahrungen im psychologischen Bereich haben.

Die Einrichtung des Second Level mit Fachexperten/innen wird im Schlussbericht des Arbeitsprogramms als sehr förderlich angesehen, um das Thema psychische Belastung bei UVT und Ländern voranzutreiben und die Akzeptanz gegenüber dem

⁷⁸ Zahl der Teilnehmenden 2015: 90, 2017:87; siehe hierzu und zum Folgenden ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:109f.

Thema zu erhöhen. Dies zeigten insbesondere die Diskussionen auf den Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch der Experten/innen der zweiten Beratungsebene (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:89).

Von den ergänzenden Evaluationsleitfragen werden hiermit die Fragen nach der Ressourcenbereitstellung, nach der Ausgangsbasis bei den Trägern, nach den Vorbereitungsmaßnahmen sowie nach Gestaltung und Einbindung der Prozesse in die Dienste adressiert.

4.5.5 Nutzung der Instrumente durch das Aufsichtspersonal

Wie in den Abschnitten 4.2 bis 4.4 ausgeführt, wurden im Rahmen der Arbeitsprogramme eine ganze Reihe von Instrumenten und Hilfsmitteln zur Unterstützung der Programmumsetzung entwickelt. Damit bewegen sich die folgenden Analysen in diesem Abschnitt auf der Ebene des Output bei beiden PWM-Wirkungsketten.

Die Instrumente und Hilfsmittel waren Gegenstand der Aufsichtspersonalbefragung, mit der zunächst ermittelt wurde, welche Bedeutung den einzelnen Instrumenten grundsätzlich, d. h. unabhängig von ihrer Verwendung, zukommt. Es stand eine vierstufige Skala von „unwichtig“ bis „sehr wichtig“ zur Verfügung, wobei im Folgenden die Angaben für „unwichtig“ und „weniger wichtig“ einerseits und für „wichtig“ und „sehr wichtig“ andererseits zusammengefasst sind.

Aus Sicht des Aufsichtspersonals sind mit Anteilen von über 70%⁷⁹ für „wichtig“ die bedeutendsten Instrumente:

1. schriftliche Materialien als Hilfestellung zur Fachdatenerhebung,
2. Multiplikatorenschulungen innerhalb der Träger,
3. trägerübergreifende Multiplikatorenschulungen,
4. Internetseiten der GDA und ihrer Arbeitsprogramme.

Weniger bedeutsam, aber immer noch mit Angaben von über 50% für „wichtig“,⁸⁰ sind die Informationsbriefe für Koordinatoren/innen, die Präsentationen der Arbeitsprogramme und die Erklärfilme bzw. Videosequenzen. Zu den Unterschieden zwischen den Trägern gibt Abbildung 4.3 auf der nachfolgenden Seite Auskunft. Nennenswerte Unterschiede bestehen bei den:

- schriftlichen Materialien als Hilfestellung zur Erhebung der Fachdaten mit 86% (Länder) gegenüber 77% (UVT),
- trägerübergreifenden Schulungen von Multiplikatoren/innen (75% vs. 70%),
- Internetseiten (76% vs. 68%) und den Präsentationen der Arbeitsprogramme (50% vs. 57%) und
- Erklärfilmen und Videosequenzen (50% vs. 56%).

⁷⁹ N = 1.462 hier und bei allen Fragen, die an das gesamte Aufsichtspersonal gerichtet waren.

⁸⁰ Wie eingangs dieses Abschnitts erläutert, handelt es sich um die Addition der Angaben für „wichtig“ und „sehr wichtig“.

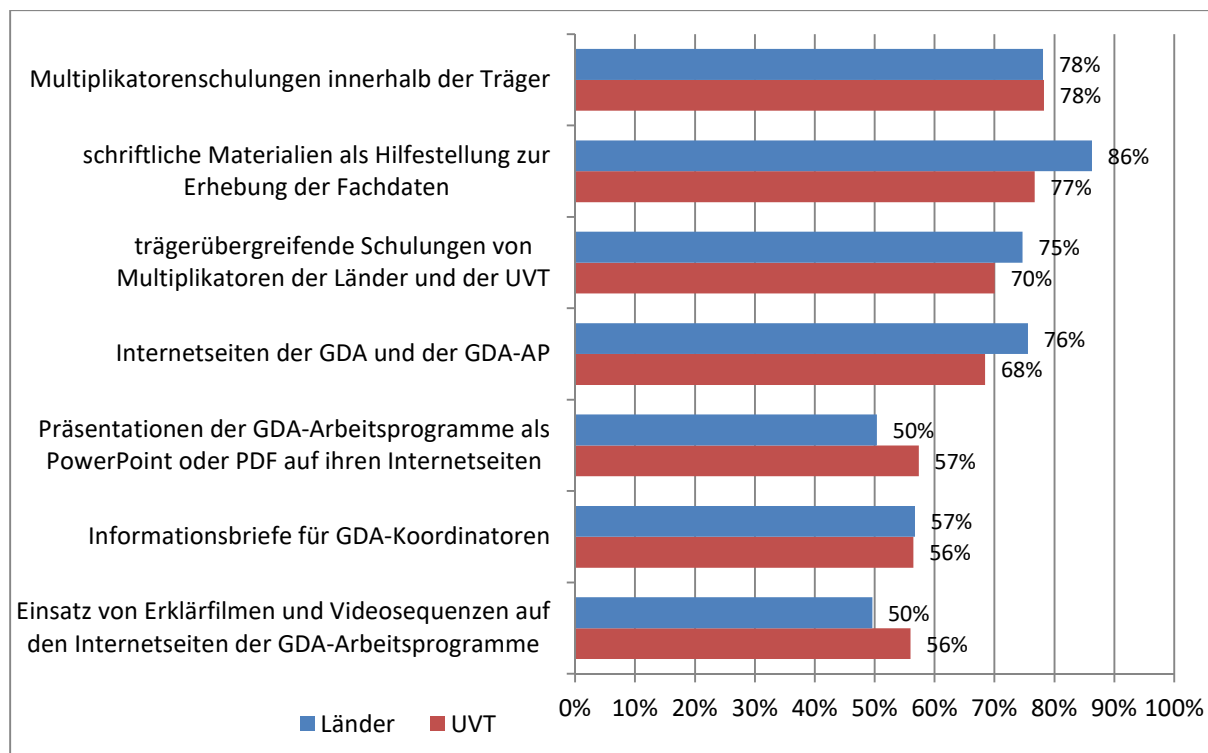


Abb. 4.3: Wichtigkeit der Instrumente nach Trägern (Angaben für „sehr wichtig“ und „wichtig“), Befragung des Aufsichtspersonals 2017. HÄGELE, FERTIG 2017a:83

Allerdings sind diese Unterschiede nicht besonders ausgeprägt und betragen bei keinem Instrument mehr als zehn Prozentpunkte.

Neben der grundsätzlichen Bedeutung wurde nach dem praktischen Nutzen der einzelnen Instrumente gefragt.⁸¹ Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich alle Befragten zu sämtlichen Instrumenten äußern können, wurde – anders als bei der Frage nach der Bedeutung – zusätzlich die Antwortmöglichkeit „kenne ich nicht“ eröffnet. Für die Einschätzung stand eine vierstufige Skala von „sehr gering“ bis „sehr hoch“ zur Verfügung, die für die Ergebnisdarstellung (Tabelle 4.1 auf der nächsten Seite) zu zwei Kategorien verdichtet werden. Die Instrumente, denen der höchste Praxisnutzen zugeschrieben wird, sind:

- Schriftliche Materialien als Hilfestellung zur Fachdatenerhebung, denen auch die höchste Bedeutung beigemessen wird.
- Multiplikatorenschulungen innerhalb der Träger, die auch bei der Wichtigkeit auf dem zweiten Platz liegen.
- Internetseiten der GDA, die hinsichtlich der Bedeutung zwar erst auf dem vierten Platz folgen, was aber angesichts der veränderten, d. h. differenzierteren Abfrage zum Praxisnutzen keine größere Bedeutung hat.
- Trägerübergreifende Multiplikatorenschulungen, die hinsichtlich der Bedeutung an dritter Stelle genannt wurden.

⁸¹ Die Fragestellung lautete: „Wie beurteilen Sie den praktischen Nutzen der vorliegenden Instrumente der GDA-Arbeitsprogramme für die tägliche Arbeit?“, ohne weitere Begriffsbestimmung oder Vorgabe.

Tab. 4.1: Praxisnutzen der Instrumente aus Sicht des Aufsichtspersonals

Abgefragte Instrumente	Gering		Hoch		Unbekannt	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Trägerübergreifende Schulungen von Multiplikatoren/innen der Länder und der UVT	571	34,8	703	42,8	368	22,4
Multiplikatorenschulungen innerhalb der Träger	514	31,3	914	55,7	214	13,0
Schriftliche Materialien als Hilfestellung zur Erhebung der Fachdaten	483	29,4	1.113	67,8	46	2,8
Internetseiten der GDA	727	44,3	857	52,2	58	3,5
Internetseiten des AP Organisation	645	39,3	824	50,2	173	10,5
Internetseiten des AP MSE	637	38,8	730	44,5	275	16,7
Internetseiten des AP Psyche	652	39,7	747	45,5	243	14,8
Präsentationen der GDA-Arbeitsprogramme als PowerPoint oder PDF auf ihren Internetseiten	829	50,5	565	34,4	248	15,1
Einsatz von Erklärfilmen und Videosequenzen auf den Internetseiten der Arbeitsprogramme	751	45,7	620	37,8	271	16,5
Informationsbriefe für GDA-Koordinatoren/innen	660	40,2	537	32,7	445	27,1

Quelle: Befragung des Aufsichtspersonals 2017. HÄGELE, FERTIG 2017a:85.

Bei all diesen Instrumenten liegen die Angaben für einen hohen Praxisnutzen teilweise deutlich über den Werten für einen geringen Nutzen (in Tabelle grün hinterlegt). Folglich haben die Instrumente, die aus Sicht des Aufsichtspersonals am wichtigsten für die Umsetzung der GDA sind, offenbar auch den höchsten Praxisnutzen.

Auch bei den Internetauftritten der einzelnen Arbeitsprogramme überwiegen die Anteile derjenigen, die hier einen hohen Praxisnutzen sehen. Dies ist nicht mehr der Fall bei den restlichen drei abgefragten Instrumenten: den Informationsbriefen für Koordinatoren/innen, den Präsentationen der Arbeitsprogramme und den Erklärfilmen bzw. Videosequenzen (rot hinterlegt).

Bei den Nennungen für „nicht bekannt“ fällt die recht hohe Spannweite von gerundet 3% bis 27% auf. Während dies für die trägerübergreifende Multiplikatorenschulung (23%), an der naturgemäß nur eine Minderheit teilnimmt, eher begründet werden kann, werden Informationsbriefe für Koordinatoren/innen (27%) offensichtlich als eher nur für diesen Personenkreis bestimmtes Instrument und nicht zur weiteren Verbreitung gesehen.

Die Differenzierung nach Trägern zeigt, dass der Praxisnutzen sehr ähnlich eingeschätzt wird. Nennenswerte Unterschiede zwischen den Trägern sind festzustellen für:

- Schriftliche Materialien als Hilfestellung zur Erhebung der Fachdaten, wo seitens der Ländervertreter/innen von 74% ein hoher Praxisnutzen attestiert wird, während es auf Seiten der UVT 66% sind.
- Informationsbriefe für Koordinatoren/innen, denen von Länderseite von 47% ein hoher Praxisnutzen zugesprochen wird, während dies bei den UVT 43% tun.

- Einsatz von Erklärfilmen und Videosequenzen, deren Praxisnutzen von Ländersseite mit 40% für „hoch“ oder „sehr hoch“ bewertet wird, während es bei den UVT 49% sind.
- Die Präsentationen der GDA-Arbeitsprogramme werden ebenfalls auf Ländersseite mit 38% etwas schlechter eingeschätzt als von Seiten der UVT (43%).

Die in verschiedenen Freitextkommentaren in der Aufsichtspersonalbefragung bemängelte langwierige Kommunikation bzw. verzögerte Informationsweitergabe findet Bestätigung im Abschlussbericht MSE, wonach die entwickelten Unterstützungsmaterialien vom Aufsichtspersonal als hilfreich bewertet wurden. Wie bereits erwähnt, erreichte die Information über das entsprechende Angebot im Extranet des Arbeitsprogramms das Aufsichtspersonal vor Ort aufgrund der langen Kommunikationswege und ggf. technischer Hürden nur stark verzögert (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018: 90).

Von den ergänzenden Evaluationsfragen werden die Frage nach den Vorbereitungsmaßnahmen und – allerdings eher indirekt - die Fragen nach der Kommunikation der GDA sowie der Einbindung in die Organisation der Dienste aufgegriffen.

4.5.6 Abstimmung und Kooperation zwischen den Arbeitsprogrammen

Inhaltliche und organisatorische Verbindungspunkte zwischen den Arbeitsprogrammen können zahlreich aufgezählt werden. So hat bei allen drei Arbeitsprogrammen die sachgerechte und vollständige Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen einen hohen Stellenwert. Weitere inhaltliche Anknüpfungspunkte ergeben sich aus dem Zusammenhang zwischen MSE und psychischen Belastungen sowie der hervorgehobenen Bedeutung von Führung für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. So stellt auch der Abschlussbericht MSE fest,⁸² dass bei vielen gemeldeten Begleitprozessen, die das Thema MSE in einen erweiterten Präventionszusammenhang stellen, eine Verknüpfung mit den Themen „Psyche“ und „Führung“ existiert. Für ersteres wurde bekanntlich ein eigenes Arbeitsprogramm aufgelegt und das Thema Führung betrifft alle drei Arbeitsprogramme. Bereits diese oberflächliche Skizzierung zeigt, dass eine ganze Reihe inhaltlicher Anknüpfungspunkte bestehen.

Darüber hinaus bietet auch die Durchführung verschiedene Punkte, die für eine gegenseitige Kommunikation, Austausch oder gar Kooperation geeignet gewesen wären. So sind Verfahren der Betriebsauswahl, Vorbereitung des Aufsichtspersonals, Vorgehensweisen in den Betrieben, Anwendung der Bewertungskriterien in den Erfassungsbögen, genereller Erfahrungs- und Ergebnisaustausch etc. weitere potenzielle Felder, auf denen eine engere Zusammenarbeit möglich gewesen wäre.

In diesem Kontext ist festzuhalten, dass nach den Ergebnissen der qualitativen Interviews ebenso wie den Gesprächen mit Arbeitsprogrammvertretern/innen die Zusammenarbeit zwischen den Programmen nur punktuell erfolgte. Nach den Gesprächsergebnissen lag dies an folgenden Faktoren:

- Die Arbeitsprogramme haben unterschiedliche Laufzeiten und auch die Phasen der einzelnen Programme lagen deutlich auseinander. Während die einen

⁸² ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:35.

noch in der Vorbereitungsphase steckten, waren andere fast schon in der Endphase. Auch wenn dies so geplant war, berichteten einige Dienstevertreter/innen in den Interviews von einem nicht unerheblichen organisatorischen Aufwand für die Planung und die Durchführung der Kernprozesse.

- Die Programme sind sehr unterschiedlich gestaltet, was Inhalte, Anspruchsniveau, Vorgehensweise etc. angeht. Hier habe keine Verständigung darüber vorgelegen, was Gegenstand und Ziel von Kooperationen oder Abstimmungen hätten sein sollen.
- Nicht zuletzt haben für eine intensivere oder regelmäßigere Kooperation zwischen den Arbeitsprogrammen schlichtweg die Ressourcen, insbesondere die erforderliche Arbeitszeit, gefehlt.

Auch die Prozessevaluation bei PSYCHE kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Mitglieder der Arbeitsprogrammgruppe eine bessere Zusammenarbeit der drei Arbeitsprogramme wünschten (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:111). So werden Informationsdefizite über die Vorhaben der anderen Arbeitsprogramme und Arbeitspakete, mit denen Schnittmengen bestehen, beklagt, und dass die Auseinandersetzung mit Fachthemen teilweise zu kurz komme.

Alles in allem kann somit nicht von einem Programmverbund o. Ä. gesprochen werden, sondern es handelt sich im Wesentlichen um drei Einzelprogramme, die in Zielebene 1 durchgeführt wurden.

4.6 Reichweite der Arbeitsprogramme in den Kernprozessen

Die folgenden Ausführungen sind im Wesentlichen dem PWM-Kettenglied des Output zuzurechnen. Ergänzende Evaluationsfragen werden eher weniger und dann auch mehr indirekt angesprochen, wie die Fragen nach dem Ressourceneinsatz, nach den Vorbereitungsmaßnahmen sowie nach der Gestaltung der Prozessschritte.

Die Präventions- und Aufsichtsdienste tragen durch die Wahrnehmung der ihnen seitens der Gesetze zugewiesenen Aufgaben dazu bei, die Ziele der GDA zu erreichen (§ 20a Abs. 1 ArbSchG), womit die operative Umsetzung weitestgehend im Verantwortungsbereich der Dienste liegt. Vor diesem Hintergrund wurden von den Arbeitsprogrammen Empfehlungen für die Auswahl der zu besichtigenden Betriebe ausgesprochen. Dies gilt sowohl für die Erst- als auch die Zweitbesichtigungen.

In den drei Arbeitsprogrammen stellt sich die Vorgehensweise wie folgt dar:

- Im Arbeitsprogramm ORGA wurde der Schwerpunkt der Betriebsauswahl auf KMU gelegt, da hier ein größerer Handlungsbedarf vermutet wurde (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:38). Insbesondere sollten Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten sowie Betriebe ohne anerkanntes AMS berücksichtigt werden. Zur Erleichterung der Betriebsauswahl erhielten die GDA-Träger eine Übersicht der Betriebe mit einem von GDA-Trägern anerkannten AMS. Die Entscheidung, welche Betriebe einer Zweitbesichtigung unterzogen wurden, oblag in ORGA weitgehend dem Aufsichtspersonal. Gemessen an den auswertbaren Datensätzen entfallen 13% (gerundet) der Besichtigungen auf Wiederholungsprüfungen.

- Bei MSE basierte die Auswahl der Betriebe für die Besichtigungen auf einer zweistufigen Risikoanalyse, wobei zunächst elf Wirtschaftsbereiche⁸³ identifiziert wurden, die im zweiten Schritt zu 31 (Teil-)Branchen verdichtet wurden. Aus diesen Branchen sollten die zu besichtigenden Betriebe ausgewählt werden, wobei die Arbeitsprogrammgruppe ein Zufallsverfahren unter Berücksichtigung dieser Risikobranche und der Betriebsgröße⁸⁴ vorschlug. Für die Zweitbesichtigungen wurde im Arbeitsprogramm ein Score-Verfahren entwickelt, mit dem Betriebe mit unzureichenden Ergebnissen aus der Erstbesichtigung identifiziert wurden. Anhand der Scores wurden Betriebe zentral ausgewählt und den Diensten für eine erneute Besichtigung benannt. Aufgrund des verspäteten Starts des Arbeitsprogramms konnten nicht mehr alle Länder die vorab mitgeteilten Besichtigungszahlen realisieren, weshalb die Gesamtzahl der Besichtigungen von ursprünglich 16.170 auf 15.255 reduziert wurde, davon waren 10% als Zweitbesichtigungen vorgesehen.
- Im Arbeitsprogramm PSYCHE sollten im Kernprozess 12.000 Betriebsbesichtigungen durchgeführt werden (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:10). Angestrebt war, in ca. 10 bis 15% der Betriebe, die als besonders kritisch oder beratungswürdig gesehen wurden, Zweitrevisionen durchzuführen. Es wurden grundsätzlich Betriebe aller Branchen und Wirtschaftssegmente einbezogen, da psychische Belastung grundsätzlich an jedem Arbeitsplatz auftreten kann. Es wurde empfohlen, Betriebe in einer Größenordnung zwischen 20 und 250 Beschäftigten aufzusuchen, da in diesen Betrieben zumeist noch deutlicher Handlungsbedarf im Arbeitsschutz gesehen wurde, andererseits kann eine größere Anzahl von Beschäftigten erreicht sowie das Gefährdungsprofil bei der Betriebsauswahl berücksichtigt werden.

Entsprechend der allgemeinen Aufgabenverteilung sollten zwei Drittel der Betriebsbesichtigungen von Aufsichtsbeamten und -beamtinnen der Arbeitsschutzbehörden der Länder realisiert werden und ein Drittel von den UVT.

Nach den Angaben in den Abschlussberichten stellt sich die zahlenmäßige Zielerreichung wie folgt dar:

- In ORGA standen nach den Bereinigungen insgesamt 25.053 Datensätze zu Besichtigungen im Zeitraum vom April 2014 bis Dezember 2016 zur Verfügung, womit die Zielgröße mit 134% deutlich übertroffen wurde. 61% der Erstprüfungen erfolgten durch die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder, 39% durch die Präventionsdienste der UVT (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018: 13, 39). 93% der erreichten Betriebe hatten weniger als 250 Beschäftigte. Mit 17% ist der Anteil der Besichtigungen in Kleinstbetrieben mit bis zu neun Beschäftigten vergleichsweise hoch, was im Wesentlichen an der hohen Anzahl geprüfter Kleinstbetriebe aus „Bau, Energie und Abfall“ liegt. Der Zweitbesich-

⁸³ Abfallentsorgung, Bau, Forstwirtschaft, Gesundheitsdienst / Wohlfahrtspflege, Handel und Logistik, Instandhaltung und Reparatur von Kfz, Küchen, Metall-/ Kunststoffherzeugung und -bearbeitung, Nahrungsmittelherstellung, Reinigung, vorschulische Kinderbetreuung.

⁸⁴ Angestrebt wurde folgende Verteilung: mindestens 10% der Betriebe haben zwanzig und weniger Beschäftigte, maximal 10% sind Großbetriebe mit 250 und mehr Beschäftigten, der Rest verteilt sich auf Betriebe zwischen 21 und 249 Beschäftigte (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:41).

tigungsanteil liegt bei 13%.⁸⁵ 55% der Erstprüfungen konnten im Rahmen eines Termins vollständig im Betrieb erhoben werden, bei 38% waren zwei Termine, bei 7% waren drei Termine oder mehr erforderlich.

- Bei MSE waren Ende Februar 2018 insgesamt 13.609 Besichtigungen erfasst, was einer Zielerreichung von 89% (Länder: 83% / UVT: 101%) entspricht (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:39ff). 71% der Besichtigungen wurden in einer der als Schwerpunktbereiche ermittelten 31 (Teil-)Branchen durchgeführt. Die Verteilung nach Betriebsgrößenklassen gemessen an der Beschäftigtenzahl ergibt für MSE einen Anteil besichtigter Kleinbetriebe mit bis zu zwanzig Beschäftigten von gerundet 32%, der Betriebe mit mehr als zwanzig und bis zu 249 Beschäftigten von 57% und der größeren Betriebe von 11% (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:41). Der Anteil der Zweitbesichtigungen lag bei aufgerundet 10%.
- Im Rahmen von PSYCHE wurden 12.975 Betriebe durch die Aufsichtspersonen der GDA-Träger aufgesucht (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:63). Davon waren 1.184 Zweitrevisionen, das entspricht 9%. Somit wurde die Gesamtzahl der Betriebsbesuche um 8% übertroffen, die angestrebte Quote der Zweitbesichtigungen jedoch nicht ganz erreicht. Die besichtigten Betriebe wurden im Rahmen der regulären Aufsichtstätigkeit der UVT bzw. der Arbeitschutzbehörden der Länder aufgesucht.

Bei den Besichtigungszahlen ist zu berücksichtigen, dass im Kernprozess mehr Betriebe erreicht werden konnten, als diese Zahlen ausweisen. Dies liegt an verschiedenen Gründen, so wurde z. B. nicht zu jeder Besichtigung ein Datensatz übermittelt oder die Daten trafen nach Ablauf der offiziellen Laufzeit des Kernprozesses ein. Letzteres dürfte ein der Gründe sein, weshalb die Arbeitsprogramme mehr Datensätze an die Dachevaluation lieferten (siehe oben Tabelle 1.1) als sie selbst für die eigentliche Programmlaufzeit auswerteten. Zudem wurde im Rahmen der Datenbereinigung eine nicht unerhebliche Zahl von Besichtigungen ausgesondert, z. B. bei MSE konnten von den 13.609 gemeldeten Besichtigungen insgesamt 12.109 Datensätze bei der Auswertung berücksichtigt werden (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:39). Weiterhin ist festzuhalten, dass zu den realiter von den einzelnen Diensten praktizierten Auswahlverfahren keine weiteren Informationen vorliegen.

Nach den von den Arbeitsprogrammen an die Dachevaluation übermittelten Daten wurden in der zweiten GDA-Periode im Rahmen der Kernprozesse 52.269 dokumentierte Betriebsbesichtigungen durchgeführt, die sich auf die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder mit 63% und die UVT mit 37% verteilen. Die Zahl der Besichtigungen ist vor der Umsetzung der Arbeitsprogramme auf Basis der verfügbaren Ressourcen und der Drittel-Regelung, wonach die Länder zwei Drittel und die UVT ein Drittel der Besichtigungen übernehmen, vorab festgelegt worden. Die realisierte Verteilung der Besichtigungen kommt der Drittel-Regelung damit sehr nahe.

Die Zahl der Besichtigungen ist gegenüber der ersten Periode um mehr als die Hälfte geringer. Der Unterschied ist im Wesentlichen auf die veränderte Ausrichtung der GDA, insbesondere der qualitativen Neuausrichtung der Arbeitsprogramme mit Ein-

⁸⁵ Weitere 2% sind einer abschließenden Stuserhebung auf der Grundlage aller im Anschluss an die vorhergehende Überprüfung in diesem Betrieb eingegangenen Bestätigungen, Nachweise und sonstigen Unterlagen des Arbeitgebers zuzurechnen.

führung der vorbereitenden, begleitenden und nachlaufenden Begleitprozesse, zurückzuführen.⁸⁶

Die Verteilung der Besichtigungen nach Größenklassen, gemessen an der Zahl der Beschäftigten im Betrieb, zeigt Tabelle 4.2. Gut die Hälfte der Besichtigungen (gerundet 55%) entfiel auf kleine Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten und ein Drittel (34%) auf mittlere Betriebe mit 50 bis unter 250 Beschäftigten. Mit einem Anteil von 89% wurden kleine und mittlere Betriebe besichtigt.

Tab. 4.2: Verteilung der Besichtigungen nach Betriebsgrößenklassen (Zahl der Beschäftigten)

Größenklasse	Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %
	<i>ORGA</i>		<i>MSE</i>		<i>PSYCHE</i>		<i>Insgesamt</i>	
1 bis 9	4.398	17,6	1.904	13,7	1.218	9,8	7.520	14,7
10 bis 49	11.404	45,5	5.514	39,8	3.962	32,0	20.880	40,7
50 bis 249	7.454	29,8	4.890	35,3	4.917	39,7	17.261	33,6
250 bis 499	1.129	4,5	920	6,6	1.265	10,2	3.314	6,5
500 und mehr	670	2,7	629	4,5	1.029	8,3	2.328	4,5
Gesamt*	25.055	100	13.857	100	12.391	100	51.303	100

* Da für diese Berechnungen nur die Kopfdaten verwendet werden, führen die Datenbereinigungen für die Zwecke der Dachevaluation nicht zu so großen Ausfällen wie bei den von den Arbeitsprogrammen durchgeführten Analysen mit den Fachdaten. Zudem wurden mehr Datensätze zur Verfügung gestellt, als selbst für die Programmlaufzeit ausgewertet wurden (Tabelle 1.1). Quelle: eigene Berechnungen mit Daten der Arbeitsprogramme.

Die Angaben zu den Wirtschaftszweigen berücksichtigen die bereits in der ersten GDA-Periode vorgenommene Gliederung in zwölf Branchengruppen.⁸⁷ Wie aus Tabelle 4.3 auf der folgenden Seite hervorgeht, wurden die meisten Betriebsbesichtigungen in den Wirtschaftszweigen „Bau, Energie, Abfall“ mit (gerundet) 18% und „Investitions- und Gebrauchsgüter“ mit 17% durchgeführt. Es folgen „Verbrauchsgüterproduktion, KfZ-Reparatur, Großhandel“ und „Gesundheits- und Sozialwesen“ mit jeweils 11%. Wenige Besichtigungen erfolgten in der öffentlichen Verwaltung und im Bereich „Erziehung und Unterricht“ mit jeweils 2%.

4.7. Ergebnisse der Zielebene 1 - Gefährdungsbeurteilungen

Die Ausführungen zu den Gefährdungsbeurteilungen in diesem Abschnitt sind überwiegend den PWM-Kettengliedern Nutzung und Ergebnis zuzurechnen. Soweit andere Kettenglieder (z. B. Wirkung) adressiert werden, wird dies im jeweiligen Kontext erwähnt. Gleiches gilt für die ergänzenden Evaluationsfragen.

⁸⁶ LIBNER 2014. Zu den Veränderungen gegenüber der ersten Periode siehe oben Abschnitt 3.1.

⁸⁷ Näheres siehe erster Zwischenbericht der Dachevaluation der ersten Periode (NAK-GS 2013:61).

Tab. 4.3: Verteilung der Besichtigungen nach Wirtschaftszweigen

Wirtschaftszweig	Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %	Anzahl	Anteil %
	ORGA		MSE		PSYCHE		Insgesamt	
1 Nahrungsmittelerzeugung	1.569	6,3	1.171	8,2	620	4,8	3.360	6,4
2 Bau, Energie, Abfall	5.643	22,5	2.481	17,4	1.494	11,5	9.618	18,4
3 Produktionsgüter	1.875	7,5	1.487	10,4	1.040	8,0	4.402	8,4
4 Investitions- und Gebrauchsgüter	4.544	18,1	2.280	16,0	1.980	15,3	8.804	16,8
5 Verbrauchsgüterproduktion, KFZ-Rep., Großhandel	2.986	11,9	1.637	11,5	1.151	8,9	5.774	11,0
6 Verkehr und Lagerei	1.375	5,5	992	7,0	860	6,6	3.227	6,2
7 Einzelhandel und Gastgewerbe	1.829	7,3	1.245	8,7	1.298	10,0	4.372	8,4
8 Kommunikations-, Finanz-, sonst. Dienstl.	925	3,7	230	1,6	722	5,6	1.877	3,6
9 Dienstleistungen für Unternehmen	1.554	6,2	496	3,5	915	7,1	2.965	5,7
10 Erziehung, Unterricht	524	2,1	297	2,1	332	2,6	1.153	2,2
11 Gesundheits- und Sozialwesen	1.688	6,7	1.554	10,9	2.253	17,4	5.495	10,5
12 Öffentl. Verwaltung	537	2,1	369	2,6	302	2,3	1.208	2,3
Gesamt*	25.049	100	14.239	100	12.967	100	52.255	100

* siehe Erläuterung bei Tabelle 4.2; Quelle: eigene Berechnungen mit Daten der Arbeitsprogramme.

4.7.1 Durchführung und Inhalte von Gefährdungsbeurteilungen

Als zentralem Element des betrieblichen Arbeitsschutzes widmen sich mehrere Evaluationsleitfragen der Gefährdungsbeurteilung. In diesem Abschnitt werden zunächst auf Aspekte der Durchführung und Inhalte von Gefährdungsbeurteilungen und damit auch auf die Leitfrage nach dem Status von Gefährdungsbeurteilungen (Ziff. 2c in Abschnitt 4.1) eingegangen und die weiteren Leitfragen schrittweise aufgegriffen.

Nach den Daten der Arbeitsprogramme, die der Dachevaluation zur Verfügung gestellt wurden, haben zwei Drittel (66%, N = 49.906) 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 (HÄGELE, FERTIG 2017b:29), die sich im Übrigen gegenüber der Vorgängeruntersuchung aus dem Jahre 2011 geringfügig um einen Prozentpunkt erhöht hat. Wie bereits erwähnt, sind die Angaben aus den repräsentativen Betriebsbefragungen nicht direkt und nur sehr eingeschränkt mit den Daten aus den Arbeitsprogrammen vergleichbar, da die beiden Stichproben sehr unterschiedlich zusammengesetzt sind. Zudem sind bei den Arbeitsprogrammen die tatsächlich von den einzelnen Präventions- und Aufsichtsdiensten angewendeten Auswahlkriterien für die Betriebsbesichtigungen nicht bekannt.⁸⁸

⁸⁸ Zu den Vorgehensweisen in den Arbeitsprogrammen s.o. die Abschnitte 4.2 bis 4.4.

Die Unterschiede nach Wirtschaftszweigen mit den Daten der repräsentativen Betriebsbefragung zeigt Tabelle 4.4. Demnach weist die öffentliche Verwaltung mit gerundet 84% den höchsten Anteilswert auf, 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%).

Tab. 4.4: Durchführung Gefährdungsbeurteilungen nach Wirtschaftszweigen 2015

	Zahl (ungew.)	Mittelwert in % (gew.)*
Nahrungsmittelerzeugung	128	50,3
Bau, Energie und Abfall	486	65,0
Produktionsgüter	258	76,8
Investitions- und Gebrauchsgüter	740	74,8
Verbrauchsgüterprod., Kfz-Reparatur und Großhandel	492	57,8
Verkehr und Lagerei	190	69,9
Einzelhandel und Gastgewerbe	423	52,3
Kommunikations-, Finanz- und sonst. Dienstleistungen	447	38,1
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	490	39,7
Erziehung und Unterricht	251	63,6
Gesundheits- und Sozialwesen	582	60,5
Öffentliche Verwaltung	429	84,2
Durchschnitt über alle Wirtschaftszweige	4.916	53,9

Quelle: Betriebsbefragung 2015, * = betriebsproportional gewichtet, HÄGELE, FERTIG 2017b:30.

Zur Beantwortung der Frage, welche Betriebe Gefährdungsbeurteilungen durchführen, wurde im Rahmen der Dachevaluation mit den Daten der repräsentativen Betriebsbefragung ein multivariates Regressionsmodell⁸⁹ geschätzt, wobei die Antworten auf die (relativ einfache) Frage, ob Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt worden sind oder nicht, herangezogen werden. Dabei werden die betrieblichen Strukturmerkmale inkl. der Variablen „Kenntnis der GDA“ und „Besuch Aufsicht“ simultan berücksichtigt.

Die Tabelle in Anhang 1 fasst die Schätzergebnisse des Regressionsmodells⁹⁰ zusammen. Daraus lassen sich folgende wesentliche Ergebnisse entnehmen:⁹¹

- Sowohl die Variable „GDA bekannt“ als auch „Besuch der Aufsicht“ weisen eine statistisch signifikante Assoziation mit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung auf. Den Schätzergebnissen zufolge ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung in Betrieben, denen die GDA bekannt ist, im Durchschnitt um rund 11% höher als in Betrieben, die

⁸⁹ Siehe hierzu ausführlich HÄGELE, FERTIG 2017b:31ff.

⁹⁰ Konkret wurde ein sog. Probit-Modell geschätzt, da die abhängige Variable 0/1-skaliert ist (Durchführung Gefährdungsbeurteilung ja = 1; keine Durchführung Gefährdungsbeurteilung = 0).

⁹¹ Damit wird – zumindest indirekt – auf die ergänzende Evaluationsfrage nach der Folgebereitschaft der Betriebe eingegangen.

angeben, die GDA nicht zu kennen. Ein Besuch durch die Aufsicht geht im Durchschnitt mit einer um gut 20% höheren Wahrscheinlichkeit einher, eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen.

- Zur Abbildung der Funktion der Antwortenden wurden aus den einschlägigen Befragungsangaben überschneidungsfreie Gruppen gebildet. Eine positive Assoziation mit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung zeigt sich für Personengruppen, bei denen der Befragte die Funktion der Fachkraft für Arbeitssicherheit mit einer weiteren Funktion, d. h. leitender Angestellter oder Arbeitnehmersvertreter für Arbeitsschutzfragen vereint, nicht aber für die Funktion Fachkraft für Arbeitssicherheit alleine.
- Bei den Größenklassen ergeben sich (erwartungsgemäß) signifikant negative Zusammenhänge für kleine und kleinste Unternehmen, d. h. in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen signifikant niedriger als in Betrieben mit 250 oder mehr Beschäftigten. Die Unterschiede zu Großbetrieben sind auch in quantitativen Termini substantiell. Dies gilt insbesondere für Kleinstbetriebe (bis neun Beschäftigte), in denen die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen im Schnitt rund 54% geringer ist als in Großbetrieben.
- Die Existenz eines Betriebs- bzw. Personalrats korreliert signifikant positiv mit durchgeführten Gefährdungsbeurteilungen. In Betrieben mit Betriebsrat ist die Wahrscheinlichkeit, eine Gefährdungsbeurteilung zu erstellen im Mittel gut 18% höher als in solchen ohne Betriebsrat. Bei diesem Zusammenhang handelt es sich auch nicht um eine Assoziation, die allein durch die Betriebsgröße getrieben wird, da Letztere explizit als Merkmal berücksichtigt wird.
- Für die wirtschaftliche Lage (Referenzkategorie: „mittel“) lässt sich kein signifikanter Zusammenhang mit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen beobachten.
- Hinsichtlich der Belastungs- und Gefährdungsfaktoren lässt sich ein signifikant positiver Zusammenhang für Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen und ein schwach signifikanter für Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten erkennen. Für Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten besteht eine signifikant negative Korrelation.

Bezüglich der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen kann ergänzend die Sicht der Beschäftigten dargestellt werden. Die in der repräsentativen Beschäftigtenbefragung 2015 abgefragten Aspekte einer Gefährdungsbeurteilung ergeben, dass bei 63% aller Beschäftigten der Arbeitsplatz besichtigt worden ist, wobei der Anteil der besichtigten Arbeitsplätze bei Beschäftigten, die den „klassischen“ Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten ausgesetzt sind, mit 76% deutlich über dem Mittelwert liegt. Hingegen liegt der Anteil der besichtigten Arbeitsstellen bei Beschäftigten, die Belastungen durch soziale Beziehungen ausgesetzt sind, mit 59% unter dem Durchschnitt aller Befragten.

Bei rd. der Hälfte der Besichtigungen (51%) wurden die Beschäftigten befragt. Als Ergebnis wurde bei gut der Hälfte (53%) Verbesserungsnotwendigkeiten festgestellt. Bei der Besichtigung von Arbeitsplätzen werden fast drei Viertel der Beschäftigten (72%) an der Suche nach Lösungen beteiligt, sofern ein Verbesserungsbedarf festgestellt worden ist. In der überwiegenden Zahl der Fälle (84%) werden auch tatsächlich Veränderungen vorgenommen.

Allerdings reicht die „bloße“ Angabe der Durchführung nicht aus, weshalb in den repräsentativen Betriebsbefragungen zusätzlich ermittelt wurde, ob die Gefährdungsbeurteilungen komplett durchgeführt werden. Wie die repräsentativen Betriebsbefragungen von 2011 und 2015 zeigten, werden nicht alle Schritte einer vollständigen Gefährdungsbeurteilung abgearbeitet. Wie Abbildung 4.4 zeigt, haben in 2011 gerundet 51% der Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, aber nur ein Teil hat die weiteren abgefragten Schritte berücksichtigt, so dass am Schluss nur noch 16% alle Schritte durchlaufen haben. Der Anteil der durchführenden Betriebe hat sich bis 2015 geringfügig auf 52% erhöht, der Anteil der Betriebe, der alle Schritte durchlaufen hat, ist jedoch auf 13% gesunken.

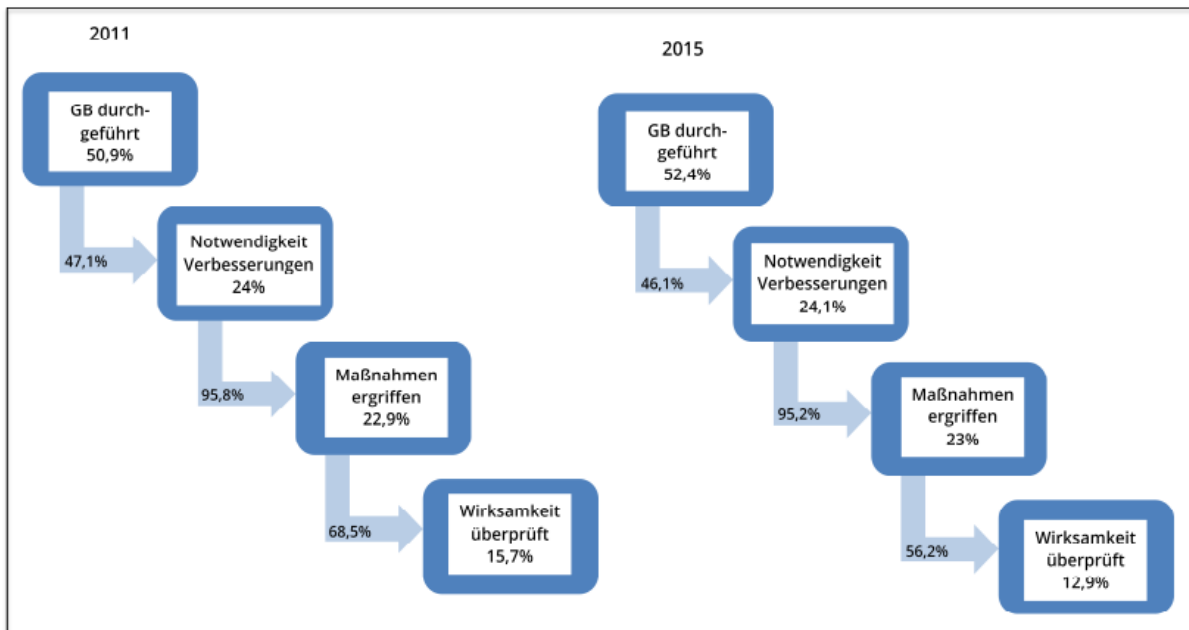


Abb. 4.4: Umsetzungsquoten der Schritte einer Gefährdungsbeurteilung 2011 und 2015 (HÄGELE, FERTIG 2017b:38)

Dieser Befund findet sich auch in den Daten der Arbeitsprogramme wieder, allerdings in deutlich abgeschwächter Form. So haben rd. drei Viertel der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, auch Maßnahmen ergriffen und von diesen wiederum haben über 80% die Wirksamkeit überprüft.

In der Unterscheidung der Arbeitsprogramme zeigen die Ergebnisse von ORGA, dass von den fünf Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit einer Gefährdungsbeurteilung nach der einschlägigen Leitlinie:⁹²

- im Wesentlichen durchgeführt und zutreffend bewertet,
- Maßnahmen sind ausreichend und geeignet,
- Wirksamkeitskontrollen wurden durchgeführt,
- Beurteilung ist aktuell,
- Dokumentation ist angemessen erfolgt,

⁹² NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, Stand 5. Mai 2015, Berlin, S. 8.

lediglich 32% der Betriebe bei den Erstbesichtigungen alle fünf Kriterien erfüllt haben (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:102). 28% der besichtigten Betriebe erfüllten keines der fünf Kriterien und weitere 13% lediglich ein bzw. 7% zwei Kriterien.⁹³ Werden diese drei Gruppen zusammengezählt, konnten 48% der Betriebe keine bzw. nur eine völlig unzureichende Gefährdungsbeurteilung vorlegen.

Im Arbeitsprogramm MSE hatten 39% der Betriebe bei der Erstbesichtigung keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt (EVALUATIONSBERICHT MSE 2018:16). Die angemessene Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung physischer Belastungen zeigt sich u. a. darin, dass alle Tätigkeiten erfasst und zutreffend bewertet werden. Zudem werden bewährte Bewertungsmethoden angewandt und wirksame Maßnahmen abgeleitet und umgesetzt. Eine Wirksamkeitskontrolle findet statt und wird dokumentiert. In 56% der besichtigten Betriebe ist die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung demnach angemessen.

Der Abschlussbericht für PSYCHE kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass 47% der aufgesuchten Betriebe nicht bzw. lediglich über erste, aber ungenügende Schritte einer Gefährdungsbeurteilung verfügen (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:44). Grundlage dieser Bewertung ist eine sechsstufige Bewertungsskala entsprechend dem Schulnotensystem (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:13). Demnach verfügt ein Drittel über eine „gute“ oder „sehr gute“ Gefährdungsbeurteilung (34%) und knapp ein Drittel (30%) über eine „befriedigende“ oder „ausreichende“ Gefährdungsbeurteilung. Die Bewertungen „mangelhaft“ und „ungenügend“ erhalten 35% der Betriebe.⁹⁴

Insbesondere für die beiden Arbeitsprogramme MSE und PSYCHE ist von besonderem Interesse, inwieweit die einschlägigen physischen und psychischen Belastungssituationen in den Gefährdungsbeurteilungen Berücksichtigung gefunden haben. Damit wird auch die an das Arbeitsprogramm PSYCHE gerichtete Evaluationsleitfrage nach der Einbeziehung psychischer Belastungen in Gefährdungsbeurteilungen beantwortet (Ziff. 4, Abschnitt 4.1). Für MSE wird ein Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsleitfrage nach Status MSE und den Verbesserungen (Ziff. 5) geliefert.

Das Arbeitsprogramm MSE identifizierte acht wichtige physische Belastungsarten am Arbeitsplatz.⁹⁵ Im Ergebnis wurden diese Belastungsarten bei 50% der Betriebe in der Gefährdungsbeurteilung vollständig erfasst, bei 30% teilweise und bei 20% der Betriebe nicht erfasst (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:51).

Im Arbeitsprogramm PSYCHE wurden als relevante Themenfelder für eine Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung identifiziert: Arbeitsinhalt/Arbeitsaufgabe, Arbeitsorganisation, soziale Beziehungen, Arbeitsumgebung und neue Arbeitsformen. Die Erhebungen ergaben, dass in den Gefährdungsbeurteilungen an Merkmalsbereichen erfasst wurden: Arbeitsorganisation mit 63% der Betriebe mit Gefährdungsbeurteilung, Arbeitsinhalt / Aufgabe in 62%, Arbeitsumgebung in 54% und so-

⁹³ N = 19.128.

⁹⁴ Differenz zu 100 ist rundungsbedingt.

⁹⁵ Die acht Belastungsarten waren Heben und Tragen von Lasten, Ziehen und Schieben von Lasten, Zwangshaltungen, Arbeiten mit erhöhter Kraftanstrengung / Krafteinwirkung, repetitive Tätigkeiten, Ganzkörpervibrationen, Hand-Arm-Vibrationen und bewegungsarme Tätigkeiten.

ziale Beziehungen 50% der Betriebe mit Gefährdungsbeurteilung. Neue Arbeitsformen fanden nur in etwa 13% der Betriebe Berücksichtigung (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:37, 13).

Der Abschlussbericht aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE kommt weiterhin zu dem Ergebnis, dass das Aufsichtspersonal sich einig sei, dass sich die Diskussion zum Thema psychische Belastung in der Arbeitswelt versachlicht hat. Allerdings würde für eine Einschätzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung immer noch mehr Zeit benötigt als bei klassischen Arbeitsschutzthemen und auch seien betriebliche Akteure immer noch unzureichend qualifiziert. Die Qualität externer Beratungsleistungen wäre ebenfalls unzureichend. Damit wären weitere Anstrengungen erforderlich, um das Thema stärker im betrieblichen Arbeitsschutz zu verankern.⁹⁶

Für den Anteil der Gefährdungsbeurteilungen, die psychische Belastungen enthalten, kann zudem auf die repräsentativen Betriebsbefragungen, die im Rahmen der GDA durchgeführt wurden, zurückgegriffen werden.⁹⁷ Demnach berücksichtigen 44% der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, psychische Belastungen und 56% nicht. Hieraus ergibt sich die weiterführende Frage, wie sich Betriebe strukturieren, die psychische Belastungen in die Gefährdungsbeurteilung aufnehmen. Die Tabelle in Anhang 2 zeigt die Ergebnisse der hierzu durchgeführten Regressionsanalyse, deren wichtigste wie folgt zusammengefasst werden können:

- Bei den Belastungs- und Gefährdungsfaktoren zeigen die beiden abgefragten psychischen Belastungsfaktoren eine positive Korrelation. Hinsichtlich der anderen Faktoren ist ein signifikant negativer Zusammenhang mit „Belastungen durch Arbeitsumgebung“ festzustellen.
- Bemerkenswert ist, dass zwar die Variable „GDA bekannt“ signifikant positiv mit der Berücksichtigung von psychischen Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung einhergeht, nicht aber der Aufsichtsbesuch.
- Die Funktion des Antwortenden weist für die beiden Gruppen „Fachkraft für Arbeitssicherheit“ und „Leitender Angestellter und Fachkraft für Arbeitssicherheit“ ebenfalls signifikant positive Zusammenhänge auf. Somit scheint den Fachkräften für Arbeitssicherheit eine Schlüsselrolle zuzukommen.
- Bei der Unternehmensgröße zeigen sich die bekannten Größenklasseneffekte. Kleinstbetriebe weisen eine signifikant negative Assoziation auf, die bei der Gruppe der Kleinbetriebe mit 10 bis 49 Beschäftigten noch schwach signifikant negativ ist.
- Die Existenz eines Betriebs- bzw. Personalrats weist keinen systematischen Zusammenhang auf.

Mit den obigen Ausführungen wurden Antwortbeiträge auf die ergänzende Evaluationsfrage nach der Folgebereitschaft der Betriebe geliefert.

4.7.2 Ergebnisse der Zweitbesichtigungen

Nachstehende Ausführungen greifen verschiedene Evaluationsleitfragen auf, die im jeweiligen Kontext angeführt werden. Nach dem PWM-Modell bewegen sich die Aus-

⁹⁶ ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:37, 15.

⁹⁷ Siehe hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017b:57ff.

führungen überwiegend im Rahmen der Glieder „Ergebnis“ und „Wirkung“. Außerdem werden weitere Antwortbeiträge auf die ergänzende Evaluationsfrage nach der Folgebereitschaft der Betriebe bereitgestellt.

Bei den im Rahmen von ORGA durchgeführten Zweitbesuchen wurde festgestellt, dass der Gesamtstatus der Gefährdungsbeurteilung sich bei knapp der Hälfte der wiederholt aufgesuchten Betriebe⁹⁸ (48%) verbessert hat und bei einem etwa gleich hohen Anteil (49%) unverändert ist. Bei 3% wurde gar eine Verschlechterung festgestellt (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:106). Erwähnenswert ist, dass offenbar durch weitere Besuche kaum noch eine weitere Verbesserung erreicht werden konnte. Von den 81 Betrieben, die ein drittes Mal aufgesucht wurden, konnte bei lediglich 19 (24%) eine Verbesserung festgestellt werden. Damit wird die an ORGA gerichtete Evaluationsleitfrage nach den Verbesserungen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation (Ziff. 3, Abschnitt 4.1) zumindest teilweise beantwortet.

Aus dem Arbeitsprogramm MSE wird berichtet, dass bei den Betrieben, bei denen das Ergebnis der Erstbesichtigung dem Ergebnis der Zweitbesichtigung gegenübergestellt werden konnte, sich der Anteil der angemessenen Gefährdungsbeurteilungen verdreifacht hat (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:53). Gleichzeitig reduzierte sich der Anteil der Betriebe, die keine Gefährdungsbeurteilung vorweisen konnten, um 74%, so dass diese Betriebe das Verteilungsmuster der Gesamtstichprobe erreichten. Von den Betrieben, die zur Erstbesichtigung keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt hatten (39%), konnten zum Zeitpunkt der Zweitbesichtigung 44% eine angemessene und 34% eine nicht angemessene Gefährdungsbeurteilung vorweisen. 21% dieser Betriebe hatten auch zur Zweitbesichtigung keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt. Hiermit wird auf die an MSE gerichtete Evaluationsleitfrage nach erreichten Verbesserungen (Ziff. 5, Abschnitt 4.1) eingegangen.

Die Unterscheidung zwischen den Ergebnissen der Erst- und Zweitbesichtigungen zeigt auch im Arbeitsprogramm PSYCHE eine Verbesserung des Status der Gefährdungsbeurteilung. Der Anteil der Betriebe mit einer guten und sehr guten Gefährdungsbeurteilung konnte von einem Drittel (gerundet 32%) auf knapp die Hälfte (47%) gesteigert werden. Der Anteil der Betriebe mit mangelhaft oder ungenügend eingestufte Gefährdungsbeurteilung sank von 37% auf 18% (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:14).

Festzuhalten ist, dass in den Zweitbesuchen bei etwa der Hälfte dieser Betriebe eine deutliche Verbesserung festgestellt werden konnte, indem diese nun über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung verfügen. 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.

Mit den Ausführungen zu den Zweitbesuchen wurde nicht nur auf das PWM-Kettenglied Ergebnis rekurriert, sondern auch Aspekte des Kettenglieds Wirkung aufgegriffen, da die Situation bei den Gefährdungsbeurteilungen sich verbessert hat, welche ein zentrales Element der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation darstellt.

⁹⁸ Die Zahl der Zweitbesichtigungen, für die ein auswertbarer Datensatz vorliegt, beträgt 2.662.

4.7.3 Ergebnisse aus den spezifischen Handlungsfeldern von PSYCHE

Im Folgenden wird noch die an PSYCHE gerichteten Evaluationsleitfrage nach dem Status in den spezifischen Handlungsfeldern des Programms beantwortet (Ziff. 4, Abschnitt 4.1).

Bei dem Teilziel der traumatischen Ereignisse sollte der spezifische Erhebungsbogen nur in den Fällen eingesetzt werden, in denen vom Aufsichtspersonal ein Risiko kritischer bzw. traumatischer Ereignisse angenommen wurde (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:14). Der Bogen wurde in 60% der besichtigten Betriebe eingesetzt, davon berücksichtigten 23% traumatische Ereignisse bei der Gefährdungsbeurteilung. In den diesen Betrieben hielt jeweils etwa ein Viertel Präventionsmaßnahmen, Betreuung nach traumatischen Ereignissen und Wiedereingliederungsmaßnahmen bereit.

Hinsichtlich der Frage nach der Angemessenheit der Gefährdungsbeurteilung in Bezug auf mögliche Gefährdungen durch traumatische Ereignisse können die Ergebnisse aus dem Abschlussbericht auf die einschlägigen Betriebe umgerechnet werden (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:49). Demnach lag der Anteil der angemessener Gefährdungsbeurteilungen bei allen Besichtigungen im Schnitt bei 40%, bei der Zweitbesichtigung aber bei 51%. Die Anteile für teilweise angemessene Gefährdungsbeurteilungen und für nicht angemessene bzw. fehlende Gefährdungsbeurteilungen lagen bei allen Besichtigungen bei jeweils 30%. Bei den Zweitrevisionen wurde bei 19% der Betriebe eine nicht angemessene Gefährdungsbeurteilung festgestellt. Obwohl das Ergebnis eine Steigerung des Anteils angemessener Gefährdungsbeurteilungen durch die Betriebsbesichtigungen ausweist, kommt das Arbeitsprogramm zu dem Ergebnis, dass hier noch erheblicher Handlungsbedarf bestehe. Denn auch nach den Zweitrevisionen verfügten viele Betriebe noch immer nicht über eine (vollständige) Gefährdungsbeurteilung zum Thema der kritischen bzw. traumatischen Ereignisse. Dies ist auch ein Teilaspekt des PWM-Kettenglieds der Wirkung.

Der spezifische Erhebungsbogen zu Arbeitszeitfragen sollte ebenfalls in solchen 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 (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:14f). In 58% der besichtigten Betriebe wurde die Arbeitszeit bei der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt.

Die Frage, inwieweit die Gefährdungsbeurteilung im Hinblick auf die Gestaltung der Arbeitszeit angemessen ist, wurde im Fragebogen mit einer Schulnotenskala abgefragt.⁹⁹ Werden die Angaben aus dem Abschlussbericht auf die dreistufige Skala der Leitlinien umgerechnet und dabei nur Betriebe berücksichtigt, bei denen der Arbeitszeitfragebogen eingesetzt wurde, ergibt sich, dass mehr als die Hälfte dieser Betriebe (53%) über eine angemessene, 32% über eine teilweise angemessene und 15% über eine nicht angemessene bzw. keine Gefährdungsbeurteilung verfügen.

Der Bericht kommt weiterhin zu dem Ergebnis,¹⁰⁰ dass bei zukünftigen Aufwandschwerpunkten im Bereich der Arbeitszeit es erforderlich sein wird, eine Abklärung

⁹⁹ Hierzu und zum Folgenden siehe ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:58f.

¹⁰⁰ Ebenda, S. 58.

zwischen den Themen „Prüfung des Arbeitszeitgesetzes“ und „Prüfung der psychischen Belastungen, die sich aus der Gestaltung der Arbeitszeit ergeben können“ konkreter und detaillierter vorzunehmen.

4.7.4 Index zur Qualität der Gefährdungsbeurteilungen

Zur Beantwortung der Frage, welche Merkmale der Betriebe mit einem möglichst hohen Erfüllungsgrad der gesetzlichen Vorgaben, soweit diese in den Betriebsbefragungen abgebildet werden, korrelieren, wurde vom Auftragnehmer der Dachevaluati-on ein Index mit den Daten der Betriebsbefragung gebildet.¹⁰¹ Dies eröffnet Hinweise für die weitere Ausrichtung der Arbeitsschutzpolitik und liefert zudem Informationen für die weitere Bewertung der GDA und ihrer Elemente. Dieser Abschnitt liefert somit einen weiteren wichtigen Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsleitfragen, die sich direkt oder indirekt auf Gefährdungsbeurteilungen beziehen (insb. Ziff. 2c, Abschnitt 4.1). Dabei wird neben dem PWM-Kettenglied des Ergebnisses auch das Element der Wirkung angesprochen.

Vor dem Hintergrund der Anforderungen in der einschlägigen Leitlinie erfordert dies anhand der Variablen der Betriebsbefragung eine Festlegung, was (gerade noch) als eine „angemessen“ durchgeführte Gefährdungsbeurteilung gelten kann. Dabei ist zu beachten, dass die Betriebsbefragung keine Aussagen zu qualitativen Einschätzungen zulässt, wie z. B. für „zutreffend bewertet“ oder „ausreichende und geeignete Maßnahmen“ ergriffen. Insofern kann eine Beurteilung nur für die erhobenen, formalen Merkmale erfolgen, weshalb festgelegt werden muss, was eine nach den aus der Betriebsbefragung verfügbaren Informationen angemessene Gefährdungsbeurteilung darstellt, die einen möglichst hohen Erfüllungsgrad der Anforderungen aufweist.¹⁰²

Zunächst wurde eine an den gesetzlichen Anforderungen im Sinne eines möglichst hohen Erfüllungsgrades „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung definiert mit folgenden Anforderungen:¹⁰³

- Es werden alle Schritte durchlaufen, mit einer Ausnahme: Wenn angegeben wird, dass die Gefährdungsbeurteilung keine Verbesserungsnotwendigkeiten aufzeigt, wird dies so übernommen.¹⁰⁴
- Anlass für eine Gefährdungsbeurteilung ist nicht reiner Zufall, sondern lässt eine gewisse Struktur oder Regelmäßigkeit erkennen, d. h. es werden mehrere Anlässe genannt.
- Bei den abgeprüften Bereichen und Gefährdungsarten muss angesichts der weit verbreiteten Belastungen und der nach wie vor zunehmenden Bedeutung in der öffentlichen Diskussion zumindest ein „weicher“ Bereich Gegenstand

¹⁰¹ Hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017b:49ff.

¹⁰² Insofern im Folgenden von einer angemessenen Gefährdungsbeurteilung die Rede ist, bedeutet dies immer die Einschränkung soweit hierzu Informationen erhoben wurden, weshalb im Folgenden das Adjektiv angemessen in Anführungszeichen gesetzt ist.

¹⁰³ Ein Vergleich mit der Betriebsbefragung aus 2011 ist für die Indexkonstruktion nicht möglich, da die wichtige Frage nach den Gefährdungsfaktoren, die bei der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt wurden und die im entwickelten Modell einen hohen Stellenwert einnimmt, nicht gestellt wurde.

¹⁰⁴ Eine weitere Ausnahme bildet die Aktualität der Gefährdungsbeurteilung, welche auf Intervention der EGE aus dem Anforderungskatalog entfernt wurde. Dies ist allerdings keine allzu hohe Einschränkung, da über 98% der durchgeführten Gefährdungsbeurteilungen nicht älter als zwei Jahre sind.

der Gefährdungsbeurteilung sein, und auch die psychischen Gefährdungen sind zwingend einzubeziehen.

- Bei den Variablen „Maßnahmen ergriffen“ und „Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen überprüft“ reicht es nicht, wenn dies geplant ist bzw. bei Letzterer erst „teilweise“ geprüft worden ist.
- Die Beschäftigten werden bei der Durchführung befragt.

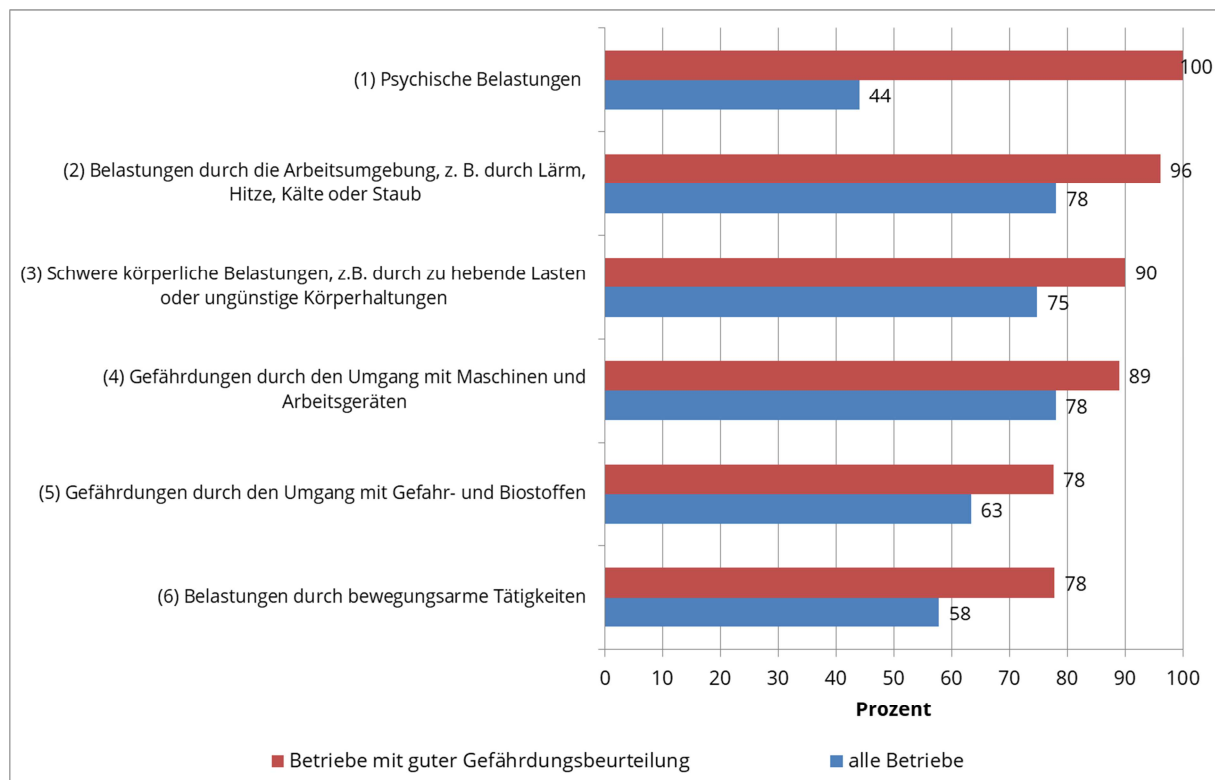
Im Ergebnis zeigte sich, dass gerundet lediglich 12% der Betriebe alle Merkmale erfüllen. Da die Einschätzungen des Aufsichtspersonals zu den angemessenen Gefährdungsbeurteilungen deutlich höher liegen, stellt sich die Frage nach den Gründen für die doch deutlichen Abweichungen. Diese Frage kann nicht endgültig beantwortet werden, da das tatsächliche Auswahlverhalten der Dienste nicht bekannt ist (siehe oben Abschnitt 4.3.1) und der allgemeine Hinweis, bei den Arbeitsprogrammen sei eine risikoorientierte Auswahl erfolgt, angesichts der Quoten zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und zur sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung, die bei den besichtigten Betrieben allesamt über den repräsentativen Schnitten liegen, nicht überzeugt. Außerdem bleibt die Frage im Raum, nach welchen Kriterien genau die Einschätzung des Aufsichtspersonals erfolgte und welche Faktoren für die jeweiligen Einschätzungen ausschlaggebend waren.

Zur Beantwortung der weiterführenden Frage „Welche betrieblichen Merkmale gehen mit einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung einher?“ wurde mit den Angaben der Betriebsbefragung ein Probit-Modell geschätzt, da die zu erklärende Variable 0/1-skaliert ist, d. h. es wurde lediglich zwischen „angemessenen“ und „nicht-angemessenen“ Betrieben differenziert. Die Schätzergebnisse legen folgende zentrale Schlussfolgerungen nahe (Ergebnisse der Regressionsanalyse in Anhang 3):

- Ist die GDA bekannt, ergibt sich ein signifikanter Zusammenhang mit der Güte einer vorhandenen Gefährdungsbeurteilung, wobei sich hier allerdings keine Kausalrichtung ableiten lässt, d. h. es ist nicht erkennbar, ob die Gefährdungsbeurteilung „angemessen“ ist, weil die GDA bekannt ist oder umgekehrt.
- Die Güte einer Gefährdungsbeurteilung korreliert negativ mit der Beschäftigtenzahl, d. h. je kleiner der Betrieb, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass eine „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung angefertigt wird.
- Im Gegensatz zur bloßen Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung gibt es keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Aufsichtsbesuch. Dies könnte in einem ersten Schritt so interpretiert werden, dass der Aufsichtsbesuch nur eine Art Anstoßeffekt hat, sich also positiv darauf auswirkt, dass eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wird. Weil aber Motivation, Interesse oder Kenntnisstand etc. betrieblicherseits fehlen (oder nach dem Besuch rasch erlahmen), werden auch von besuchten Betrieben nicht alle Schritte für eine „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung durchlaufen.
- Anders als bei der bloßen Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, gibt es keinen signifikanten Zusammenhang mit der Existenz eines Betriebsrats.
- Wird die wirtschaftliche Lage als gut bezeichnet, so ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung signifikant höher als in Betrieben mit mittelmäßiger oder schlechter Wirtschaftslage.
- Hinsichtlich der Gefährdungs- und Belastungsfaktoren ist festzustellen, dass ein signifikanter Zusammenhang beobachtet werden konnte. Existieren im Betrieb psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungs-

druck, besteht ein signifikant positiver Zusammenhang mit der Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung.

Da relativ wenige Betriebe die definierten Anforderungen an eine „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung erfüllen, stellt sich die Frage, woran diese scheitern und wie viele Betriebe dies bei den einzelnen Kriterien sind. Hierzu wird ein Summenindex dergestalt gebildet, dass nach Anzahl der erfüllten Merkmale sieben Gruppen entstehen. Es fällt bei der Verteilung der Betriebe auf die Gruppen als wichtigstes Ergebnis auf, dass ein Drittel der Betriebe fünf (21%) oder sogar sechs Merkmale (12%) erfüllt. Dies bedeutet, dass in einem weiterführenden Schritt zu ermitteln ist, woran es diesen Betrieben mangelt, damit sie den letzten bzw. die beiden letzten, vielleicht sogar relativ kleinen Schritte zu einer insgesamt „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung gehen (können). Abbildung 4.5 fasst die Ergebnisse zusammen.



(1) N = 874/4.726, (2) N = 858/4.700, (3) N = 845/4.548, (4) N = 830/4.555, (5) N = 813/4.378, (6) N = 842/4.545.

Abb. 4.5: Berücksichtigung von Belastungen und Gefährdungen in Betrieben mit „angemessener“ Gefährdungsbeurteilung gegenüber allen Betrieben mit Gefährdungsbeurteilung (HÄGELE, FERTIG 2017b:56)

Auf den ersten Blick wird deutlich, dass der wesentliche Unterschied bei der Berücksichtigung der psychischen Belastungen liegt, die ja im formulierten Modell explizit berücksichtigt werden mussten, während dies im Schnitt aller Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, nicht einmal bei der Hälfte der Betriebe der Fall ist (44%).

Aber auch bei den anderen Belastungs- und Gefährdungsarten schneiden Betriebe mit „angemessener“ Gefährdungsbeurteilung durchweg besser ab als der Durchschnitt, wobei der relative Vorteil dieser Betriebe immerhin zwischen elf und zwanzig

Prozentpunkten beträgt. Am unteren Ende dieser Spanne liegen die Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten, die von Betrieben mit „angemessener“ Gefährdungsbeurteilung zu 89% berücksichtigt werden, während der Durchschnitt bei 78% liegt. Am anderen Ende sind Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten anzutreffen, wo immerhin gut drei Viertel der Betriebe (78%) mit „angemessener“ Gefährdungsbeurteilung diese Belastungsart berücksichtigt, während der Durchschnitt aller Betriebe auf 58% kommt.

4.7.5 Nutzen von Gefährdungsbeurteilungen für die Betriebe

Dieser Abschnitt stellt einen weiteren wichtigen Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsleitfragen, die sich direkt oder indirekt auf Gefährdungsbeurteilungen beziehen, dar (insb. Ziff. 2c, Abschnitt 4.1). Zudem werden neben dem PWM-Kettenglied des Ergebnisses auch Aspekte der Wirkung thematisiert.

In der Betriebsbefragung wurde zudem um eine Einschätzung des Nutzens von Gefährdungsbeurteilungen gebeten.¹⁰⁵ Die Mehrzahl der Betriebe bewertet den Nutzen positiv, und zwar als „eher hoch“ (43%) und als „sehr hoch“ (20%), mithin 63% als positiv (siehe Tabelle 4.5). Eine negative Nutzeneinschätzung mit „gering“ oder „eher gering“ geben zusammen 37% der Betriebe ab.

Im Vergleich mit den Ergebnissen der 2011er Betriebsbefragung hat sich die Nutzeneinschätzung etwas eingetrübt. Haben in 2011 noch über zwei Drittel der Betriebe (69%) der Gefährdungsbeurteilung einen „sehr hohen“ oder „eher hohen Nutzen“ zugesprochen, waren dies in 2015 noch 63%, also rd. sechs Prozentpunkte weniger.

Tab. 4.5: Nutzeneinschätzungen zur Gefährdungsbeurteilung 2011 und 2015

	2015		2011	
	Zahl (ungew.)	In % (gewichtet)	Zahl (ungew.)	In % (gewichtet)
sehr gering	214	7,0	154	5,0
eher gering	1.078	30,2	933	26,4
eher hoch	2.362	42,9	2.359	47,6
sehr hoch	1.214	19,9	1.334	21,0

Quelle: Betriebsbefragungen, jeweils betriebsproportional gewichtet, HÄGELE, FERTIG 2017b:59.

Zur Klärung der Fragen, wie sich die strukturellen Merkmale der Betriebe, die eine positive Nutzenbewertung abgegeben haben, verteilen, und welchen Einfluss die Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung auf die Nutzeneinschätzung hat, wird ein Regressionsmodell entwickelt, welches in einer Variante die bislang verwendeten betrieblichen Merkmale sowie die Gefährdungs- und Belastungsfaktoren berücksichtigt und in einer zweiten Spezifikation zusätzlich die Variable „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung als erklärende Variable aufnimmt. Damit kann verglichen werden, wie sich die Ergebnisse verändern, wenn die Qualität der Gefährdungsbeurteilung einbezogen wird. Die Übersichtstabelle im Anhang 4 zeigt die Ergebnisse für die in zwei Varianten geschätzten Regressionsmodelle.

¹⁰⁵ Ausführlich hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017b:58ff.

Bei Variante 1 lässt sich ein signifikant positiver Zusammenhang mit der Bekanntheit der GDA erkennen, nicht aber mit einem Aufsichtsbesuch. In Spezifikation 2 wird zusätzlich die Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt. Der Vergleich der beiden Spalten ergibt nur einen, aber wesentlichen Unterschied. Der Koeffizient für die Kenntnis der GDA wird insignifikant. Dies kann so gedeutet werden, dass die Kenntnis der GDA keinen direkten „Einfluss“ auf die Nutzen einschätzung hat, sondern indirekt über die Durchführung „angemessener“ Gefährdungsbeurteilung als moderierende Variable Wirkung entfaltet.

4.7.6 Gründe für die Nicht-Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen

Auch dieser Abschnitt stellt einen weiteren wichtigen Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsleitfragen, die sich direkt oder indirekt auf Gefährdungsbeurteilungen beziehen dar (insb. Ziff. 2c, Abschnitt 4.1). Wie oben in den Abschnitten 4.8.1 und 4.8.2 ausgeführt, gibt es offensichtlich einen nicht unerheblichen „harten“ Kern an Betrieben, der trotz wiederholter Betriebsrevisionen keine Gefährdungsbeurteilung durchführt. Damit bewegen sich die folgenden Ausführungen auf der Ebene des PWM-Kettenglieds der Nutzung (bzw. der Nicht-Nutzung) und gehen auch auf die ergänzende Frage nach der Folgebereitschaft der Betriebe ein. Bezüglich der Nicht-Durchführung kann ebenfalls auf die Ergebnisse der Betriebsbefragung zurückgegriffen werden, um diese Gruppe zu analysieren.¹⁰⁶

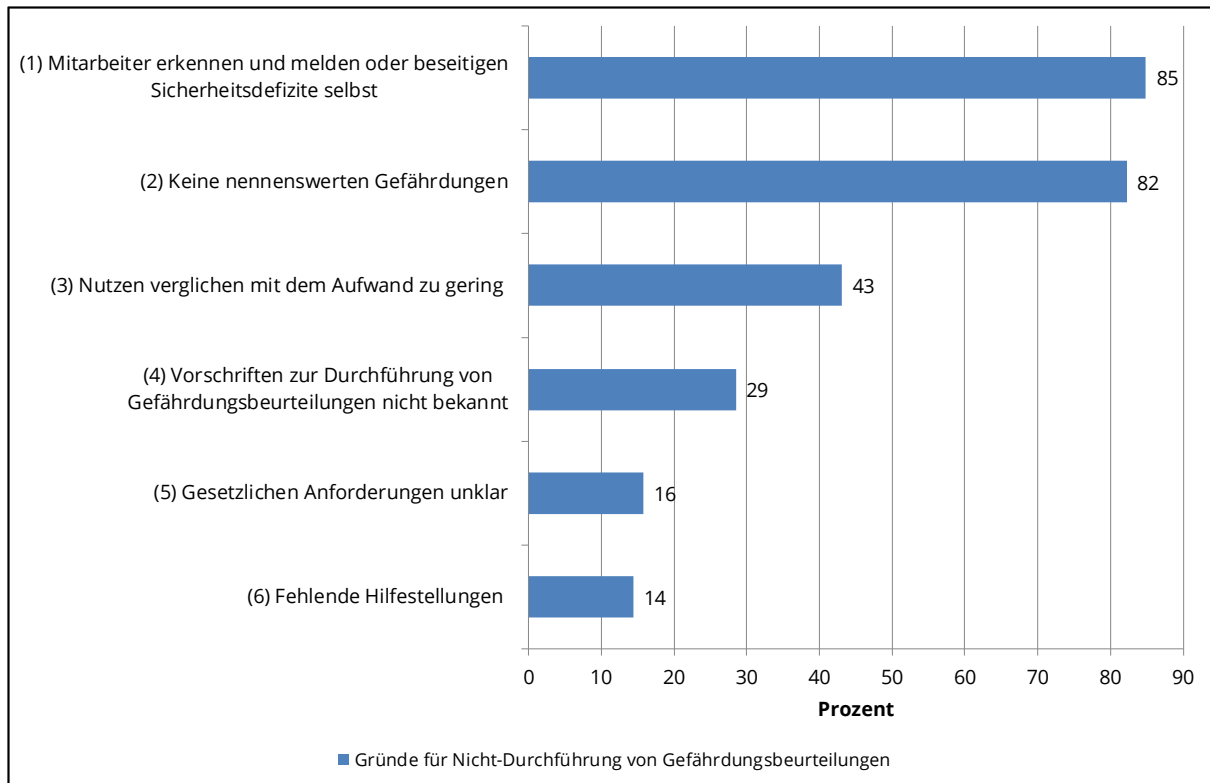
Jeweils vier von fünf Betrieben, die keine Gefährdungsbeurteilung durchführen, gaben in der Betriebsbefragung als Grund an, dass die Mitarbeiter/innen die Mängel selbst erkennen und beseitigen würden bzw. es keine nennenswerten Gefährdungen geben würde (Mehrfachnennungen, siehe Abbildung 4.6). 29% führten an, dass die Vorschriften zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen nicht bekannt seien, während 43% berichteten, dass der Nutzen im Verhältnis zum Aufwand zu gering sei. Die des Weiteren abgefragten Items „unklare gesetzliche Anforderungen“ und „fehlende Hilfestellungen“ waren mit 16% bzw. 14% der Nennungen von nachrangiger Bedeutung.

Da fast die Hälfte der Betriebe ohne Gefährdungsbeurteilung ein ungünstiges Nutzen-Aufwandverhältnis als Grund angibt, wurde dieser Aussage weiter nachgegangen. In der multivariaten Regressionsanalyse erhielt die zu erklärende Variable eine 1, wenn ein Betrieb ohne Gefährdungsanalyse angab, eine solche (auch) wegen des ungünstigen Aufwand-/Nutzenverhältnisses nicht durchgeführt zu haben und eine 0, wenn ein Betrieb ohne Gefährdungsbeurteilung diese Antwortmöglichkeit nicht gewählt hat. Die Ergebnisse¹⁰⁷ zeigen einen positiv signifikanten Zusammenhang mit einer schlechten Wirtschaftslage und mit einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch.

Mit den diesen Ausführungen wurden weitere Antwortbeiträge auf die ergänzende Evaluationsfrage nach der Folgebereitschaft der Betriebe geliefert.

¹⁰⁶ Siehe hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017b:41ff.

¹⁰⁷ Tabellarische Übersicht in Anhang 5.



(1) N=1.155, (2) N=1.183, (3) N=542, (4) N=366, (5) N=199, (6) N=202.

Abb. 4.6: Gründe für die Nicht-Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen (Betriebsbefragung 2015 - Mehrfachnennungen)

4.8 Ergebnisse der Zielebene 1 - weitere Elemente der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation

Die nachstehenden Ausführungen zu den weiteren Elementen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sind überwiegend den PWM-Kettengliedern Nutzung und Ergebnis zuzurechnen. Soweit andere Kettenglieder adressiert werden, wird dies im jeweiligen Kontext erwähnt. Gleiches gilt für die Evaluationsleitfragen als auch die ergänzenden Evaluationsfragen.

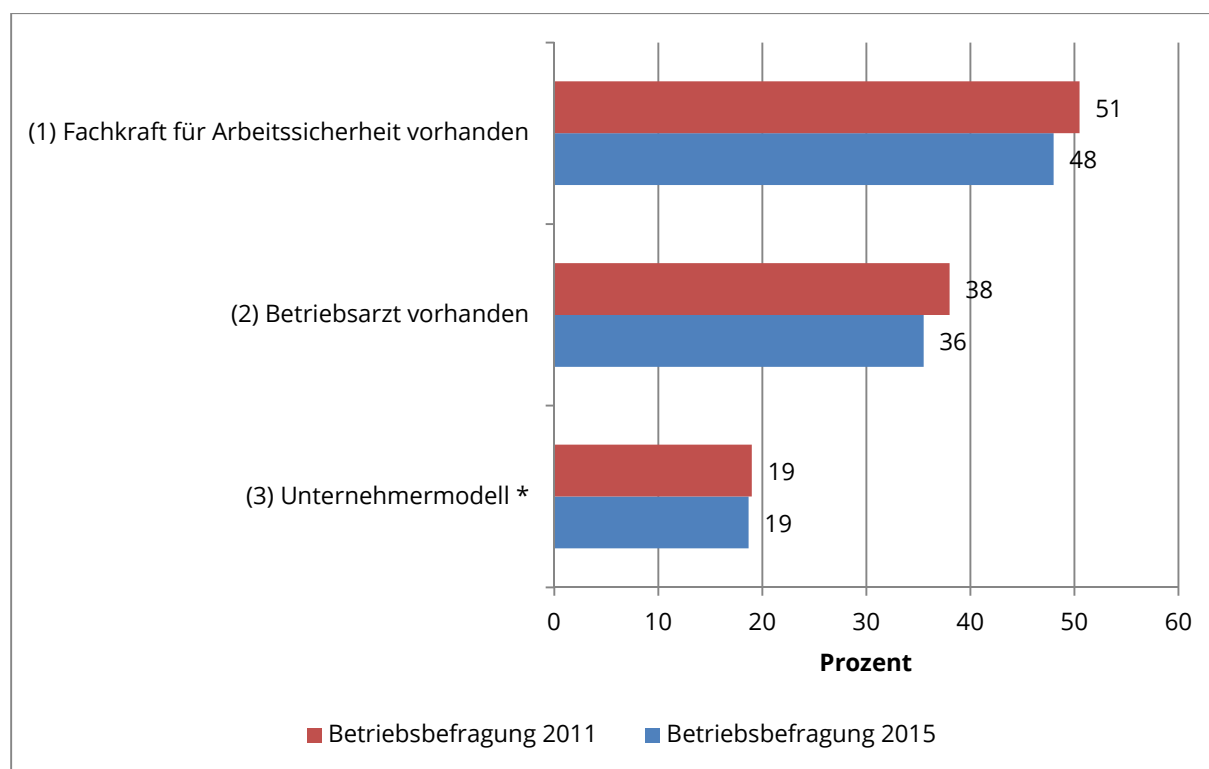
4.8.1 Sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung

Der Status der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung von Betrieben und Verwaltungen stellt eine wichtige Leitfrage für die Dachevaluation dar (siehe Ziff. 2d in Abschnitt 4.1). Diesbezüglich ist bei den Daten aus den Arbeitsprogrammen zu berücksichtigen, dass nur für einen Teil der Besichtigungen Angaben vorliegen. So wurde für knapp 26.000 Betriebsbesuche und damit nur für die Hälfte der Besichtigungen die sicherheitstechnische Betreuungssituation erfasst. Demnach werden 13% nicht sicherheitstechnisch betreut. Nach der Betriebsbefragung werden 52% nicht betreut (HÄGELE, FERTIG 2017b:66).¹⁰⁸

¹⁰⁸ Hier und bei der folgenden betriebsärztlichen Betreuung sind alle Formen berücksichtigt.

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. Hier ist wiederum auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Stichproben für die repräsentative Betriebsbefragung einerseits und die für die Betriebsbesichtigungen von den einzelnen Diensten ausgewählten Betriebe andererseits hinzuweisen, die einer direkten Vergleichbarkeit entgegensteht.¹⁰⁹

Die Betreuungssituation hat sich nach den Angaben in der repräsentativen Betriebsbefragung eher verschlechtert als verbessert (Abbildung 4.7). Während der Rückgang bei der betriebsärztlichen Betreuung bei zwei Prozentpunkten liegt, beträgt dieser bei der sicherheitstechnischen Betreuung drei Prozentpunkte. Praktisch keine Veränderung hat es beim Unternehmermodell gegeben, das in beiden Befragungen von knapp einem Fünftel in Anspruch genommen wird, wobei wegen unterschiedlicher Frageformulierungen die Angaben nur eingeschränkt vergleichbar sind.



(1) N=6.483/6.462, (2) N=4.432/6.467, (3) N=3.411/3.046. * Wegen unterschiedlicher Frageformulierung sind die beiden Angaben nur eingeschränkt vergleichbar.

Abb. 4.7: Veränderung in der Betreuungssituation zwischen 2011 und 2015. Quelle: HÄGELE, FERTIG 2017b:68

¹⁰⁹ Vor diesem Hintergrund können weitere Faktoren nur auf der Basis von Plausibilität diskutiert werden. So kann der höhere Betreuungsgrad in den Arbeitsprogrammen auch darauf zurückgeführt werden, dass relativ viele Kleinbetriebe aus der Baubranche im Arbeitsprogramm ORGA besichtigt worden sind (Abschnitt 4.6). Die Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft unterhält einen überbetrieblichen Arbeitsmedizinischen und Sicherheitstechnischen Dienst, dem alle Unternehmer automatisch nach sechs Monaten der BG-Zugehörigkeit angeschlossen werden, sofern sie nicht bereits Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt oder eine alternative Betreuung gewählt haben.

Das Beziehungsverhältnis von sicherheitstechnischer und betriebsärztlicher Betreuung wird im Abschlussbericht von ORGA näher untersucht. Im Ergebnis zeigt sich, dass ein Großteil der Betriebe mit einer sicherheitstechnischen Betreuung auch betriebsärztlich betreut wurde (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:98). Umgekehrt ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb ohne sicherheitstechnische Betreuung auch keine betriebsärztliche Betreuung hat, relativ hoch. Sofern nur eine der beiden Betreuungen erfolgt, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass es sich um eine sicherheitstechnische Betreuung handelt. So wird der Anteil der Betriebe, die sicherheitstechnisch betreut werden und keine betriebsärztliche Betreuung haben, mit als 3,1 mal höher, als der Anteil der Betriebe, die betriebsärztlich betreut werden und keine sicherheitstechnische Betreuung haben, berechnet. Zudem seien im Falle einer betriebsärztlichen Betreuung eher externe Dienstleister tätig.

4.8.2 Arbeitsmedizinische Vorsorge

Die Überprüfung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation umfasst nach der Leitlinie „Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ neben sechs Kernelementen noch neun Zusatzelemente, zu denen auch die arbeitsmedizinische Vorsorge zählt. Die Zusatzelemente wurden allerdings nicht bei allen Besichtigungen überprüft. Bei den diesen Elementen hatte die „Arbeitsmedizinische Vorsorge“ bei den Betriebsbesichtigungen, soweit überprüft, den höchsten Anteil an „nicht geeignet“ (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:15).

Aus dem Arbeitsprogramm MSE liegen Informationen hinsichtlich der Vorsorge bei Belastungen für das Muskel-Skelett-System vor. Auch wenn hier durch die Zweitbesichtigungen eine deutliche Verbesserung nachgewiesen werden konnte, fällt das Fazit kritisch aus (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:66, 72f), wobei die Umsetzung der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (ArbMedVV) als unbefriedigend bezeichnet wird. Insbesondere die 2013 neu aufgenommene Angebotsvorsorge bei Tätigkeiten mit wesentlich erhöhten körperlichen Belastungen durch Lastenhandhabung, erzwungene Körperhaltungen und repetitive Tätigkeiten werde nur in jedem dritten Betrieb, der im Rahmen des Arbeitsprogramms besichtigt wurde, rechtskonform realisiert. Ein vorhandenes Angebot werde von den Beschäftigten zudem noch nicht im gewünschten Umfang wahrgenommen. Mit diesen Analyseergebnissen wird auch eine Teilantwort auf die arbeitsprogrammspezifische Leitfrage nach Status und Verbesserung der Erkrankungen im Bereich MSE gegeben (Ziff. 5 in Abschnitt 4.1).

Im Arbeitsprogramm PSYCHE ist die arbeitsmedizinische Vorsorge insb. hinsichtlich des Teilziels des Arbeitsprogramms zur Verringerung der psychischen Belastungen durch Arbeitszeitgestaltung von Relevanz. Rechtsgrundlage für die betriebliche Pflicht, Angebote der arbeitsmedizinischen Vorsorge vorzuhalten, bildet hier das Arbeitszeitgesetz. Der Schlussbericht des Arbeitsprogramms kommt zu dem Ergebnis, dass in etwa einem Viertel der Betriebe, bei denen die Arbeitszeit in die Überprüfung einbezogen wurde und in denen den Beschäftigten eine arbeitsmedizinische Vorsorge hätte angeboten werden müssen, dies nicht erfolgt ist (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:58). Diese Ergebnisse ergänzen die Antworten zu den für PSYCHE formulierten Evaluationsleitfragen nach den Gegebenheiten in den arbeitsprogrammspezifischen Handlungsfeldern (siehe Ziff. 4 in Abschnitt 4.1). Zudem werden Aspekte des PWM-Glieds der Wirkung aufgegriffen.

4.8.3 Arbeitsschutzausschuss und Arbeitsschutzmanagementsysteme

Mit den Ausführungen zu Arbeitsschutzmanagementsystemen (AMS) wird ein Teil der Evaluationsleitfrage nach dem Status von betrieblicher Gesundheitsförderung und AMS beantwortet (Ziff. 2e, Abschnitt 4.1). Der Arbeitsschutzausschuss wird zwar in den Evaluationsleitfragen nicht explizit erwähnt, stellt aber ein wichtiges Element einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation dar. Insoweit können die Ausführungen hierzu der Leitfrage nach dem Status der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation (Ziff. 2b) zugeordnet werden. Der in Betrieben ab 20 Beschäftigten zu bildende Arbeitsschutzausschuss ist nach den Ergebnissen der repräsentativen Betriebsbefragung offenbar keine Selbstverständlichkeit. Nach den Befragungsergebnissen verfügen 41% der Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten über einen Arbeitsschutzausschuss, was aus Autorensicht ein bedenklich geringer Wert darstellt, selbst wenn berücksichtigt wird, dass Betriebsteile vielleicht von anderen Betrieben desselben Unternehmens „mitbetreut“ werden, oder dass manch einem der Antwortenden die Existenz dieses Gremiums eventuell unbekannt ist (HÄGELE, FERTIG 2017b:85).

Nach den Auswertungen im Arbeitsprogramm ORGA war ein erforderlicher Arbeitsschutzausschuss bei 19% der besichtigten Betriebe mit einer Größe von mehr als 20 Beschäftigten nicht eingerichtet, wobei diese Quote mit zunehmender Betriebsgröße abnimmt (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:14).¹¹⁰ Weiterhin wurde die Beziehung zwischen der Art der sicherheitstechnischen Betreuung und dem Vorhandensein eines Arbeitsschutzausschusses bei Betrieben mit 20 Beschäftigten und mehr aufgegriffen. Demnach hatten Betriebe mit einer internen oder externen sicherheitstechnischen Betreuung und mit mehr als 20 Beschäftigten meist auch den Arbeitsschutzausschuss eingerichtet (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:99).

Nach den Zahlen aus den Arbeitsprogrammen hat einer von fünf Betrieben ein Arbeitsschutzmanagementsystem (AMS). Laut den Angaben in der Betriebsbefragung verfügen 26% über ein AMS (HÄGELE, FERTIG 2017b:85),¹¹¹ wobei zu beachten ist, dass nur allgemein gefragt wurde, ob im Betrieb ein AMS existiert. Es wurde nicht weiter nachgeforscht, ob tatsächlich alle Elemente eines AMS vorhanden sind und alle Anforderungen z. B. an ein zertifiziertes AMS erfüllt sind. Dies ist im Folgenden zu berücksichtigen, da nur ca. 10.000 Betriebe über ein von einem GDA-Träger zertifiziertes AMS verfügen. Im Gegensatz zu den anderen Variablen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ist die Quote aus der repräsentativen Betriebsbefragung höher als die aus den Datensätzen der Arbeitsprogramme. Dies kann zu einem großen Teil daran liegen, 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 (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:79).

Mit den Ergebnissen der repräsentativen Betriebsbefragung wurde die Frage nach der Struktur der Betriebe, die über einen Arbeitsschutzausschuss verfügen bzw. ein

¹¹⁰ Wie bereits mehrfach erwähnt, ist ein direkter Vergleich der Zahlen aus den repräsentativen Betriebsbefragungen mit den Zahlen aus den Arbeitsprogrammen nicht möglich, da die Stichprobensamensetzungen sehr unterschiedlich sind und zudem die tatsächlich verwendeten Auswahlkriterien für die Besichtigungen im Rahmen der Arbeitsprogramme nicht bekannt sind.

¹¹¹ Siehe vorige Fußnote.

AMS errichtet haben, regressionsanalytisch angegangen (HÄGELE, FERTIG 2017b: 85ff). Ausweislich der Ergebnisse von Tabelle im Anhang 6 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. Die Faktoren für die Belastungs- und Gefährdungssituation sind sämtlich insignifikant.

Auch für die Existenz eines AMS ergibt sich ein signifikant positiver Zusammenhang mit der Kenntnis der GDA, während die Korrelation mit dem Aufsichtsbesuch lediglich schwach positiv signifikant ausgeprägt ist. Signifikant positiv ist die Korrelation, wenn ein Betriebsrat existiert.

Interessanterweise weisen die Größenklassen oberhalb von 10 Beschäftigten im Vergleich mit der Referenzkategorie der Großbetriebe einen positiv signifikanten Zusammenhang hinsichtlich der Existenz eines AMS auf. Hier scheinen die Bemühungen der vergangenen Jahre, AMS oder zumindest Elemente davon¹¹² auch in Mittel- und Kleinbetrieben zu verbreiten, Früchte zu tragen. Hinsichtlich der Belastungs- und Gefährdungsfaktoren ist festzuhalten, dass Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen und Belastungen durch soziale Beziehungen signifikant positiv korrelieren. Die anderen Belastungs- und Gefährdungsfaktoren sind, wie auch die wirtschaftliche Lage des Betriebs, nicht signifikant.

4.8.4 Qualität der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation

Nachdem in den vorigen Abschnitten vornehmlich Nutzungs- und Ergebnisaspekte thematisiert worden sind, bewegen sich die nachstehenden Analysen zumeist auf der Ebene des PWM-Kettenglieds der Wirkung.

Für die Bewertung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation identifiziert die einschlägige Leitlinie¹¹³ insgesamt 15 Elemente (Kern- und Zusatzelemente) der Beratung und Überwachung. Für die Beurteilung stehen nach dem Ampelprinzip drei Kategorien von „geeignet“ über „teilweise geeignet“ bis „nicht geeignet“ zur Verfügung. Mit den folgenden Ergebnisdarstellungen wird die arbeitsprogrammspezifische Leitfrage nach den in ORGA erreichten Verbesserungen (Ziff. 3, Abschnitt 4.1) beantwortet.

Die Ergebnisse aus dem Arbeitsprogramm ORGA zeigen, dass bei der Erstbesichtigung 47% der Betriebe über eine geeignete, 39% über eine teilweise geeignete und 16% über eine nicht geeignete Arbeitsschutzorganisation verfügten.¹¹⁴ Dies ist das Ergebnis der vom Aufsichtspersonal getroffenen Gesamteinschätzung. Werden die

¹¹² Diese Einschränkung ist erforderlich, da – wie bereits erwähnt – lediglich nach der Existenz eines AMS gefragt wurde und die Angaben nicht weiter geprüft wurden.

¹¹³ NAK (Hrsg.): Leitlinie Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes, Stand 15. Dezember 2011, Berlin.

¹¹⁴ Berechnet mit Daten des Arbeitsprogramms, N = 19.128, rundungsbedingte Differenz zu 100, ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:62, 94.

bewerteten Einzelkomponenten rechnerisch zum Gesamtstatus hochgerechnet, ergeben sich deutlich bessere Werte, wie z. B. 72% für eine geeignete Arbeitsschutzorganisation und lediglich noch 7% für eine nicht geeignete Arbeitsschutzorganisation. Allerdings können diese Unterschiede nicht aus der Datenlage erklärt werden.

Die weiteren Analysen aus dem Arbeitsprogramm zeigen, dass die Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung den größten Einfluss auf den Gesamtstatus hat.¹¹⁵ Weiterhin haben die Elemente „Erfüllung der Organisationspflichten aus dem ASiG“, „geeignete Regelungen für die Durchführung und Dokumentation von Unterweisungen“ sowie „Organisation der arbeitsmedizinischen Vorsorge“ einen größeren Einfluss auf die Gesamtbewertung der Arbeitsschutzorganisation als die restlichen Elemente (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:96).

Weiterhin wurde im Arbeitsprogramm ermittelt, dass Betriebe, die vor einer Betriebsbesichtigung den GDA-ORGACheck durchgeführt hatten, insgesamt über eine bessere betriebliche Arbeitsschutzorganisation als andere Betriebe verfügten. Der Unterschied bei den Anteilen für Betriebe mit geeigneter Arbeitsschutzorganisation liegt bei immerhin 17 Prozentpunkten (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:20).

4.8.5 Indexbildung zur Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation

Bei der Auswertung der repräsentativen Betriebsbefragung wurde ein Index gebildet, mit dem die Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erfasst werden sollte, da eine Bewertung nach dem Ampelprinzip der Leitlinie mit den Befragungsdaten nicht möglich ist. Mit der Bildung des Index und dessen Anwendung wird ein weiterer Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsleitfrage nach dem Status der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation (Ziff. 2b) geleistet.¹¹⁶ Für verschiedene Elemente der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation, die in der Leitlinie aufgelistet sind, liegen aus der Betriebsbefragung Informationen vor. In einem ersten Schritt wurden die verfügbaren Informationen den Elementen der Leitlinie gegenübergestellt, damit beurteilt werden konnte, ob ein direkter inhaltlicher Zusammenhang existiert. Dabei zeigte sich auch, dass ein Vergleich mit der Vorgängerbefragung nicht möglich ist.

In einem nächsten Schritt wurden die betrieblichen Merkmale bestimmt, um eine „geeignete“¹¹⁷ betriebliche Arbeitsschutzorganisation, welche möglichst viele der Merkmale der einschlägigen Leitlinie erfüllt, ermitteln zu können. Für die normative Bestimmung einer solchermaßen „geeigneten“ Arbeitsschutzorganisation blieben die Bereiche:

- Durchführung von „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilungen,
- strukturelle Merkmale der Arbeitsschutzorganisation wie sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung sowie Arbeit des Arbeitsschutzausschusses,
- Unterweisung eigener und fremder Beschäftigter,

¹¹⁵ Mit $r = 0,82$ wurde eine hohe Korrelation zwischen dem Gesamtstatus „Arbeitsschutzorganisation“ und dem Status „Durchführung der Gefährdungsbeurteilung“ ermittelt, ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:62, 96.

¹¹⁶ Hierzu und zum Folgenden ausführlich HÄGELE, FERTIG 2017b:87ff.

¹¹⁷ Die Leitlinie spricht von geeigneter Arbeitsschutzorganisation. Da es hier nur darum gehen kann, eine geeignete Arbeitsschutzorganisation mit den verfügbaren Informationen soweit wie möglich abzubilden, wird das Attribut geeignet in Anführungszeichen gesetzt.

- Führungskräftebildung und Kooperation mit Beschäftigtenvertretung,
- Existenz eines Arbeitsschutzausschusses.

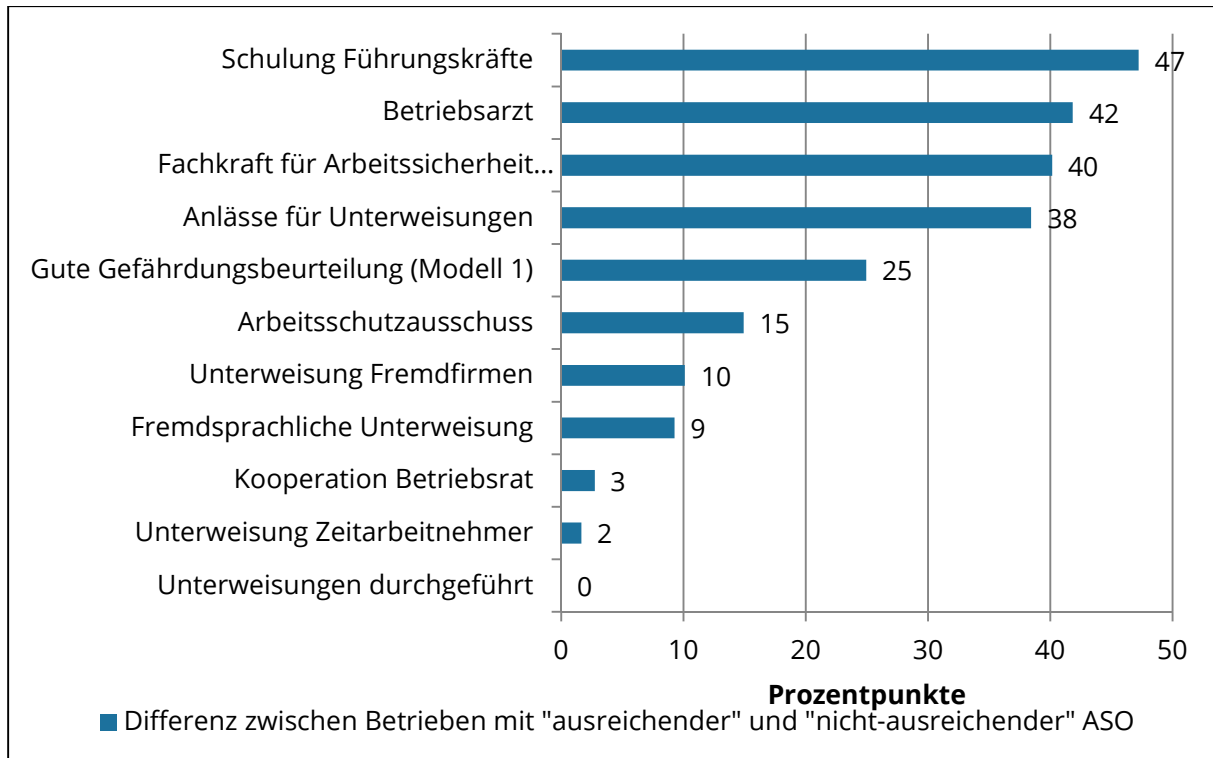
Für diese Bereiche wurden dann die Anforderungen an eine „geeignete“ Arbeitsschutzorganisation bestimmt, wobei für die Bestimmung der Güte der Arbeitsschutzorganisation ein vergleichbares Vorgehen wie beim Index für die Gefährdungsbeurteilung (s. o. Abschnitt 4.8.4) gewählt wurde. Die einschlägige Leitlinie fordert, dass die Gesamtbewertung der Arbeitsschutzorganisation nicht besser ausfallen kann als die Bewertung des Elements „Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung“. Daher wurde zunächst die Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung zwingend vorausgesetzt, obgleich dieses Kriterium, da nur von 12% der Betriebe erfüllt, als starker Zugangfilter wirkt. Die weitere Auswertung ergab dann auch, dass nur 2,7% der Betriebe alle Kriterien erfüllen. Vor diesem Hintergrund war es erforderlich, die Anforderungen zu lockern, da für weiterführende Regressionsanalysen die Datenbasis mit den 2,7% der Betriebe zu schmal gewesen wäre. Es wurde (nur noch) gefordert, dass – zusätzlich zur zwingend erforderlichen Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung – noch neun oder acht weitere Kriterien erfüllt sein müssen. Damit wurden 2.059 oder 45% der Betriebe dem reduzierten Anforderungskatalog gerecht.¹¹⁸

Zur Klärung der Frage, wie sich Betriebe mit „ausreichender“ Arbeitsschutzorganisation strukturieren, wurden Regressionsanalysen durchgeführt, die ergaben, dass die beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ positiv assoziiert sind (siehe Übersichtstabelle in Anhang 7). Gleiches gilt für die eigens aufgenommene Variable „hoher Kenntnisstand im Arbeitsschutz“, die aus der entsprechenden Eigeneinschätzung der Befragten in der Betriebsbefragung gebildet wurde, wobei die beiden Ausprägungen „eher hoch“ und „hoch“ zusammengefasst worden sind.

Interessanterweise korreliert das Merkmal der „Mitarbeiter von Fremdfirmen“, die auf dem Betriebsgelände tätig sind, negativ, d. h. dass diese Unternehmensgruppe häufiger Defizite in der Arbeitsschutzorganisation aufweist als Betriebe, bei denen keine Mitarbeiter/innen von Fremdfirmen tätig sind. Weiterhin ist eine positive Assoziation mit der Existenz eines Betriebsrats und einer guten wirtschaftlichen Lage des Betriebs festzustellen. Schließlich fällt auf, dass die Gefährdung durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen signifikant positiv mit einer „ausreichenden“ Arbeitsschutzorganisation einhergeht.

Für die Beantwortung der Frage, worin sich Betriebe, die eine zumindest „ausreichende“ Arbeitsschutzorganisation aufweisen, von den Betrieben, die diese Hürde nicht genommen haben, unterscheiden, wurden die Unterschiede in Prozentpunkten ermittelt. Im Ergebnis ist die Differenz bei dem Merkmal „Schulung der Führungskräfte“ am größten (Abbildung 4.8). Es folgen die zentralen Elemente der Betreuung, nämlich die Existenz eines Betriebsarztes und die Bestellung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit (inkl. deren Kontrolle). Auch beim Merkmal „Anlässe für Unterweisungen“ ergibt sich noch eine deutliche Differenz.

¹¹⁸ Da diese Lockerung ein doch recht erhebliches Ausmaß erreicht, wird im Folgenden nicht mehr von „geeigneter“, sondern von „ausreichender“ Arbeitsschutzorganisation gesprochen, wenn die Gruppe von Betrieben gemeint ist, die wenigstens acht bzw. neun Kriterien erfüllen.



N=4.051.

Abb. 4.8: Unterschiede zwischen Betrieben mit „ausreichender“ und „nicht-ausreichender“ Arbeitsschutzorganisation. Quelle: HÄGELE, FERTIG 2017b: 95

Von nachrangiger Bedeutung sind hingegen die Existenz einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung, die Existenz eines Arbeitsschutzausschusses sowie die weiteren berücksichtigten Komponenten. Interessanterweise spielen die Unterweisungen für Zeitarbeitnehmer/innen und die Frage, ob überhaupt Unterweisungen vorgenommen worden sind, praktisch gar keine Rolle, d. h. dass diese Aspekte kaum einen Hinderungsgrund für den „Aufstieg“ darstellen.

Dieser Abschnitt zum Index zur Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ist überwiegend dem PWM-Kettenglied der Wirkung zuzuordnen.

4.9 Betriebliche Gesundheitsförderung und Aspekte der Präventionskultur

Bei diesen beiden Bereichen sind im Folgenden vornehmlich die PWM-Kettenglieder Ergebnis und Wirkung angesprochen, wobei zunächst die Ebene des Ergebnisses im Vordergrund steht und dann bei den Qualitätsfragen und den Indizes überwiegend die Wirkungsebene adressiert wird.

4.9.1 Generelle Befunde zur betrieblichen Gesundheitsförderung

Nach den Angaben in der repräsentativen Betriebsbefragung von 2015 wurden im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung am häufigsten Krankenstandsanalysen (gerundet 28%) durchgeführt bzw. ein Gesundheitscheck (28%) angeboten (Tabelle 4.6 auf der folgenden Seite). Während die Krankenstandsanalyse auch nach den Daten aus den Arbeitsprogrammen mit 46% das am häufigsten eingesetzte In-

strument ist, liegt der Gesundheitscheck mit 18% doch deutlich zurück. Gleichzeitig sind bei diesen beiden Instrumenten auch die größten Unterschiede zwischen den beiden Datensätzen festzustellen, wobei beim Gesundheitscheck der Wert aus der Betriebsbefragung ausnahmsweise höher ist als der vergleichbare aus den Daten der Arbeitsprogramme. Bei den anderen erhobenen Items beträgt die Differenz weniger als fünf Prozentpunkte.

Tab. 4.6: Angebote der betrieblichen Gesundheitsförderung (in Prozent)

	Betriebsbefragung 2015		Daten AP**
	Zahl (ungewichtet)	in %*	in %
Krankenstandsanalysen	3.424	28,3	45,6
Mitarbeiterbefragungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	3.027	31,8	31,2
Gesundheitszirkel, Gesprächskreise	2.005	19,1	15,2
Innerbetriebliche Aktivitäten, z. B. Pausengymnastik oder Frühsport	1.877	14,0	18,9
Zuschüsse zu außerbetrieblichen Sportaktivitäten	1.451	12,4	14,5
Angebote zur Suchtprävention	1.596	9,4	14,2
Angebot eines Gesundheitschecks	2.752	28,0	18,1

Quelle: HÄGELE, FERTIG 2017b:99 und Berechnungen mit Daten der Arbeitsprogramme, * = betriebsproportional gewichtet, ** N=52.269.

Im Vergleich mit der Vorgängerbefragung aus 2011 zeigt sich, dass bis auf das Angebot von Gesundheitsschecks¹¹⁹ die vergleichbaren Angebote der betrieblichen Gesundheitsförderung zugenommen haben. Die Zunahmen liegen zwischen 0,4 (Suchtprävention) und 9,9 Prozentpunkten bei Gesundheitszirkeln und Gesprächskreisen beim Vergleich der beschäftigtenproportional gewichteten Werte (HÄGELE, FERTIG 2017b:99). Damit ist die Evaluationsleitfrage nach dem Status der betrieblichen Gesundheitsförderung (Ziff. 2e, Abschnitt 4.1) und die in anderen Leitfragen indirekt angesprochene Verbesserung zumindest generell beantwortet.

4.9.2 Ergebnisse aus den Arbeitsprogrammen zu betrieblicher Gesundheitsförderung und zur Gesundheitskompetenz der Beschäftigten

Die Ergebnisse aus den einzelnen Arbeitsprogrammen zeigen für ORGA, dass bei den dort besuchten Betrieben 55% angaben, Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung anzubieten (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:14). Die am häufigsten genannten Maßnahmen waren Krankenstandsanalysen (28%) sowie Mitarbeiterbefragungen (19%). Die Ergebnisse waren stark von der Betriebsgröße abhängig. 53% der KMU gaben an, BGF anzubieten, bei den größeren Betrieben waren es 85%. Weiterhin wurde festgestellt, dass die „Durchführung von Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung“ in Beziehung zur Qualität der „Arbeitsschutzorganisation“ steht. Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein Betrieb mindestens eine BGF-Maßnahme anbietet, steigt mit der Qualität der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation. Bei Betrieben mit geeigneter Arbeitsschutzorganisation boten 79% BGF-Maß-

¹¹⁹ Hier ist ein Rückgang um 4,2 Prozentpunkte (beschäftigtenproportional gewichtet) festzustellen.

nahmen an, während die Quote bei Betrieben ohne geeignete Arbeitsschutzorganisation 29% betrug (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:21).

Aus dem Arbeitsprogramm MSE wird berichtet, dass mehr als die Hälfte der besichtigten Betriebe freiwillige Maßnahmen zur MSE-Prävention anbot.¹²⁰ Die Maßnahmen waren allerdings in nur einem Drittel dieser Betriebe in ein Konzept (z. B. Betriebliches Gesundheitsmanagement) eingebunden, und nur eine kleine Zahl der Betriebe setzte ihre Präventionsmaßnahmen kontinuierlich fort (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:7). In Kleinbetrieben wurde vielfach eine gesundheitsgerechte Arbeitsgestaltung vorgefunden, auch wenn diese Betriebe in gesetzlich geforderten Elementen des Arbeitsschutzes schlechter abschnitten als große Unternehmen. Damit stellt sich aus Sicht des Arbeitsprogramms MSE die Frage, ob kleine Betriebe und Unternehmen neue Instrumente oder andere Hilfestellungen im Arbeitsschutz benötigen.

Mit Blick auf die Gesundheitskompetenz der Beschäftigten hält der Endbericht MSE fest, dass die Nutzung von ergonomischen Arbeits- und Hilfsmitteln durch die Beschäftigten gut sei. Angebote der arbeitsmedizinischen Vorsorge werden dagegen in vielen Betrieben nur in geringem Umfang wahrgenommen. In der Gestaltung von Präventionsmaßnahmen engagiert sich ein Viertel bis gut ein Drittel der Beschäftigten. Betrachtet man diese Ergebnisse zusammen, so lässt sich aus Sicht des Arbeitsprogramms MSE folgende These aufstellen: „Die Stärkung der Gesundheitskompetenz der Beschäftigten in Bezug auf MSE geht einher mit den betrieblichen Voraussetzungen. Die Haltung und das unterstützende Engagement der Führungskraft spielen dabei eine besondere Rolle“ (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:73).

Mit den bisherigen Ausführungen dieses Abschnitts wird ein relevanter Beitrag zur Beantwortung der arbeitsprogrammspezifischen Evaluationsleitfrage nach Status und Verbesserung von Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen bei MSE (Ziff. 5, Abschnitt 4.1) geleistet.

Im Arbeitsprogramm PSYCHE wird zunächst grundlegend auf die Berücksichtigung individueller Beanspruchungsfolgen eingegangen und darauf hingewiesen, dass das Aufgreifen individueller Belastungsfolgen in der Gefährdungsbeurteilung durchaus kontrovers diskutiert wird, da hier die Problematik der Mitteilung individueller Gesundheitsbeeinträchtigungen im Zusammenhang mit der Schutzwürdigkeit dieser Informationen auftaucht. Aber die Ergebnisse zu diesen Fragen zeigen, dass für den Arbeitsschutz „vor Ort“ die inhaltliche Abgrenzung zwischen Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung, Beanspruchung und Maßnahmen der Gesundheitsförderung als fließend wahrgenommen wird. In der Folge sollte, um eine Überfrachtung der Gefährdungsbeurteilung zu vermeiden, künftig auf eine klare thematische Abgrenzung von den Gesundheitsthemen geachtet werden (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:38).

Weiterhin wird festgestellt, dass mit der Einbeziehung psychischer Belastung in die Gefährdungsbeurteilung vielfach in den Betrieben Themen adressiert werden, die über das klassische Arbeitsschutzverständnis hinausgehen. Das umfasst sowohl den gesamten Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung, die auf Aktivitäten der

¹²⁰ Auch hier konnte im Rahmen der Zweitbesichtigungen eine Erhöhung der Quote auf das Niveau der Gesamtheit der Betriebe erreicht werden (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:63).

personenbezogenen Prävention abzielt, als auch Maßnahmen des Personaleinsatzes, der Personalentwicklung und -qualifizierung, aber auch die betriebliche Kultur insgesamt (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:64). Dies führt zur Folgerung, dass es gelte, die Schnittstellen von betrieblicher Gesundheitsförderung und Arbeitsschutz produktiv zu gestalten und dafür Sorge zu tragen, dass Aktivitäten nicht entkoppelt werden bzw. parallel laufen. So sollte z. B. die Gefährdungsbeurteilung ein Ausgangs- und Bezugspunkt für Aktivitäten betrieblicher Gesundheitsförderung sein. Gleichmaßen wäre es empfehlenswert, Prozesse der Gefährdungsbeurteilung nicht nur zur Identifikation und Reduzierung von Gesundheitsgefährdungen zu nutzen, sondern auch zum Ausbau gesundheitsförderlicher Ressourcen der Arbeit (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:90).

Diese Ergebnisse aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE stellen wichtige Ergänzungsbeiträge zur Beantwortung der arbeitsprogrammspezifischen Evaluationsleitfragen dar, bezüglich Status und Verbesserungspotenzialen bei arbeitsbedingten psychischen Belastungen, Einbeziehung psychischer Belastungen in Gefährdungsbeurteilung und schließlich hinsichtlich der Sensibilisierung von Betrieben für das Thema (Ziff. 4, Abschnitt 4.1).

4.9.3 Daten und Informationen zur Präventionskultur

Im folgenden Abschnitt werden die zentralen Befunde und Ergebnisse zum weiten Thema der Präventionskultur in den Betrieben vorgestellt und damit die Evaluationsleitfrage nach dem Status der Präventionskultur (Ziff. 2f, Abschnitt 4.1) beantwortet. Zudem werden die bisherigen Antwortbeiträge zur betrieblichen Gesundheitsförderung (Ziff. 2e) vervollständigt.

Zur betrieblichen Präventionskultur wurden in der repräsentativen Betriebsbefragung neben den oben dargestellten Angeboten der betrieblichen Gesundheitsförderung (siehe 4.11.1) zwei weitere Elemente abgefragt.¹²¹ Das erste Element, die Verankerung von Sicherheit und Gesundheit im Betrieb erfolgte durch:

- Unternehmensleitbild oder die Unternehmensziele 60%,
- Betriebs- oder Dienstvereinbarung 33%,
- Arbeitsschutzmanagementsystem 26%,

Folgende Frage wurde nur an Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten gestellt:

- betriebliches Gesundheitsmanagement 62%.

Das zweite Element bildet die Frage nach den betrieblichen Vorgängen, bei denen Sicherheit und Gesundheitsschutz Berücksichtigung finden. Nach den Ergebnissen der Betriebsbefragung 2015 werden Aspekte von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit betrieblicherseits berücksichtigt:

- bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen 83%,
- bei der Beschaffung von Maschinen, Geräten und Material 66%,
- bei Veränderungen in der Betriebs- oder Arbeitsorganisation 62%,
- bei der Planung von Gebäuden, Anlagen, Fertigungsstraßen 37%,

¹²¹ Wobei die Vergleichbarkeit dieser drei Elemente mit der 2011er Befragung lediglich in gewissem Maße bei der betrieblichen Gesundheitsförderung gegeben ist. Siehe HÄGELE, FERTIG 2017b:98f.

- bei der Tagesordnung von Betriebs-/ Abteilungsversammlungen 36%,
- beim betrieblichen Vorschlagswesen 35%.

Die Berücksichtigung von Sicherheit und Gesundheit bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen erfolgt durchgehend, wobei auch die Kleinstunternehmen zu 80% angeben, dies zu berücksichtigen.

Die Weiterentwicklung der Präventionskultur war ein explizit definiertes Teilziel des Arbeitsprogramms MSE (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:93), ebenso wie die Förderung der Gesundheitskompetenz der Beschäftigten. Das entwickelte, erweiterte Verständnis von Gesundheitskompetenz als einem Zusammenspiel von „betrieblicher“ und „individueller Gesundheitskompetenz“ zeigt auf, dass es bei der Gesundheitskompetenz aus Sicht des Arbeitsprogramms MSE sowohl auf die Verhältnisse und Strukturen im Betrieb als auch auf das individuelle Verhalten in diesen Verhältnissen ankommt. Als Konsequenz für das Präventionshandeln wird gefolgert: „Maßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit dienen häufig entweder der Verhältnisprävention oder der Verhaltensprävention. Die Herausforderung besteht jedoch darin, beides sinnvoll miteinander zu verknüpfen, um die Präventionseffekte nachhaltiger zur Wirkung zu bringen.“ Vor dem Hintergrund dieses erweiterten Verständnisses von Gesundheitskompetenz werde deutlich, dass Präventionskultur sich mit betrieblicher Gesundheitskompetenz überschneidet, wenn nicht sogar ein wichtiges Element darin sei.

4.9.4 Bildung eines Index zur Qualität der betrieblichen Präventionskultur

Um der Frage nachzugehen, mit welchen betrieblichen Merkmalen ein „hohes“ Niveau einer betrieblichen Präventionskultur einhergeht, wurde mit den Daten der repräsentativen Betriebsbefragung ein Summenindex entwickelt. Dieser wurde ohne weitere Gewichtung (weder innerhalb der Fragen noch der Fragen untereinander) konstruiert, indem alle Items aus der Betriebsbefragung zusammengezählt werden (additives Verfahren). Allerdings ist der Summenindex mit dann 17 Kriterien so umfangreich, dass lediglich 17 Betriebe alle Kriterien erfüllen. Daher wird nur mit einem Summenindex bestehend aus 18 Gruppen (inkl. 0) gearbeitet.¹²²

Die Ergebnisse der wiederum durchgeführten Regressionsanalyse fasst die Tabelle im Anhang 8 zusammen. Demnach geht eine „hohe“ Präventionskultur signifikant positiv mit den beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ einher. Bei den Betriebsgrößenklassen zeigt sich der bekannte Größenklasseneffekt.

Die Existenz eines Betriebsrats korreliert signifikant positiv mit einer „hohen“ Präventionskultur. Hinsichtlich der Belastungs- und Gefährdungsfaktoren ist nur ein signifikanter Zusammenhang festzustellen. Sind im Betrieb Mitarbeiter/innen durch bewegungsarme Tätigkeiten belastet, besteht eine signifikant negative Assoziation.

Die Angaben der Betriebe, die sich überwiegend auf die organisatorische Verankerung von Merkmalen der Präventionskultur beziehen, können mit Hilfe der Angaben aus der parallel durchgeführten repräsentativen Beschäftigtenbefragung um Aspekte

¹²² Siehe HÄGELE, FERTIG 2017b:100ff.

ergänzt werden, aus denen sich Hinweise auf die „gelebte“ Präventionskultur in der betrieblichen Praxis ableiten lassen.¹²³ Die Beschäftigten wurden um ihre Einschätzung zu verschiedenen Statements gebeten, die als Elemente einer Präventionskulturskala interpretiert werden können (Tabelle 4.7). Demnach ist es in fast allen Betrieben selbstverständlich, dass die Belegschaft Sicherheitsmängel meldet (92%). Auch die anderen abgefragten Statements erhalten überaus hohe Zustimmungswerte und selbst das am Ende der Skala rangierende Item zur Minimierung der langfristigen gesundheitlichen Belastungen weist noch eine Zustimmung von über 70% auf.

Tab. 4.7: Einschätzungen der Beschäftigten zum allgemeinen Verhalten

	Zahl (ung.)	in % (gew.)
Im Kollegenkreis ist es selbstverständlich, dass wir Sicherheitsmängel melden.	4.497	92,2
Die bei uns geltenden innerbetrieblichen Regelungen zum Arbeitsschutz sind klar und verständlich formuliert.	4.254	89,3
In meinem Betrieb werden Sicherheitsmängel sofort beseitigt.	4.195	86,6
Ich habe Konsequenzen zu erwarten, wenn ich mich nicht an die Arbeitsschutzvorgaben halte.	3.352	74,9
In meinem Betrieb wird viel dafür getan, langfristige gesundheitliche Belastungen zu minimieren.	3.416	70,5

Quelle: Beschäftigtenbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:104.

Aus den Variablen der repräsentativen Beschäftigtenbefragung kann ein Index zur teilweisen Abbildung des Niveaus der betrieblichen Präventionskultur gebildet werden, der die Zahl der (hohen) Zustimmungen je Statement wiedergibt.

Die abgefragten Statements weisen eine recht hohe Zustimmung auf: 79% der Antworten stimmen 4 oder 5 Aussagen zu, die für die weiterführende Analyse regressionsanalytisch mit den restlichen Antworten verglichen werden. Wie aus der Tabelle in Anhang 9 ersichtlich, ergeben sich signifikant negative Korrelationen für Arbeiter und für befristet Beschäftigte. Des Weiteren stellt sich der Größenklasseneffekt ein, und zwar für alle Größenklassen unterhalb der Gruppe der Großbetriebe. Signifikant negativ ist auch der Zusammenhang mit den Belastungsfaktoren „Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten“, „durch die Arbeitsumgebung“ und „durch soziale Beziehungen“, während zu dem Faktor „Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten“ ein signifikant positiver Zusammenhang besteht.

Festzuhalten ist, dass eine „hohe“ Präventionskultur – wie für die Beschäftigtenbefragung definiert – ganz eindeutig mit den Belastungs- und Gefährdungsfaktoren, zumindest was negative signifikante Korrelationen angeht, zusammenhängt. Insbesondere für Beschäftigte, die angeben, durch soziale Beziehungen belastet zu sein, ist der Zusammenhang stark negativ ausgeprägt. Hier besteht in Sachen Präventionskultur aus Sicht der Beschäftigten offenbar noch Nachholbedarf.

Der Vergleich dieser Regressionsergebnisse mit denjenigen der Betriebsbefragung – soweit möglich – ergibt hinsichtlich der Größenklassen bei der Betriebsbefragung für die Gruppen der Kleinst- und Kleinbetriebe signifikant negative Assoziationen. Beim

¹²³ Ebenda, 103ff.

Index der Beschäftigtenbefragung ist der Zusammenhang für alle drei Größenklassen signifikant negativ. Hinsichtlich der Betriebsgröße besteht somit eine weitgehende Übereinstimmung, dass eine „hohe“ Präventionskultur sowohl in der organisatorischen (Betriebsbefragung) als auch in der „gelebten“ (Beschäftigtenbefragung) Variante kein Thema für kleinere Betriebe ist.

Bezüglich der Belastungs- und Gefährdungsfaktoren ergeben sich für beide Befragungen signifikant negative Korrelationen mit dem Faktor „Belastung durch bewegungsarme Tätigkeiten“. Die drei weiteren signifikanten Zusammenhänge der Beschäftigtenbefragung zu den Belastungs- und Gefährdungsfaktoren sind in der Betriebsbefragung nicht wiederzufinden, alle drei sind insignifikant. Somit wird sowohl aus Betriebs- als auch Beschäftigtenperspektive bestätigt, dass in Betrieben mit Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten ebenfalls Nachholbedarf hinsichtlich der Präventionskultur besteht. Oder umgekehrt ausgedrückt: In Betrieben mit einer ausgeprägten Präventionskultur gibt es deutlich seltener Probleme mit diesem Belastungsfaktor.

4.10 Zwischenfazit zur Zielebene 1

4.10.1 Durchführung der Arbeitsprogramme

Die Aktivitäten, Produkte und Ergebnisse der Arbeitsprogrammgruppenarbeit waren für die erfolgreiche Umsetzung der Arbeitsprogramme von zentraler Bedeutung. Dies gilt für die Feinkonzepte, mit denen auch Ziele, Zielwerte und Zielgruppen eindeutig definiert und klar strukturiert sowie nachvollziehbar abgeleitet wurden. Die Konstruktion der Arbeitsprogrammgruppenarbeit hat sich trotz aller Unterschiede als angemessene und leistungsfähige Konstruktion erwiesen. Dies gilt auch für die Kooperation mit Dritten mit der konsequenten Einbeziehung der Sozial- und Kooperationspartner in die Arbeitsgruppenarbeit bis hin zur verantwortlichen Übernahme von Aufgaben bzw. Arbeitspaketen durch Kooperationspartner. Schließlich haben sich aus der Durchführung der Kern- und Begleitprozesse die Möglichkeiten aufgetan, welche wichtige unterstützende Funktion die Begleitprozesse einnehmen können, wenn gleich deren Aufschluss und Einsatz eines nicht unerheblichen Ressourceneinsatzes bedarf, wie z. B. bei der Entwicklung und Verbreitung von Materialien für die Fachöffentlichkeit.

Die Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen zeigt aber auch Verbesserungsbedarfe auf:

- Es bedarf entsprechender personeller Ressourcen für die Umsetzung der Arbeitsprogramme, insb. für Leitung, Evaluation und Öffentlichkeitsarbeit. Weiterhin werden die Beauftragungen externer Dienstleister kritisiert und die starre Mittelvergabe problematisiert.
- Die Erarbeitung eines arbeitsprogrammspezifischen Frage- oder Dokumentationsbogens war aufwändig, da eine Balance gefunden werden musste zwischen möglichst exakter und detaillierter Erfassung der betrieblichen Situation einerseits und der Länge und Verständlichkeit des Instruments andererseits.
- Die Erfassung, Weiterleitung, Bearbeitung und Auswertung von Daten stellte durchweg ein Problem dar.

Mit Abschluss der Umsetzungsvereinbarungen wurde die weitere operative Umsetzung in den Verantwortungsbereich der einzelnen Dienste übertragen, womit die Arbeitsprogrammleitungen nur noch über begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme verfügten und die im Wesentlichen aus Informations- und Schulungsveranstaltungen, Erfahrungsaustauschen, der Vernetzung mit den relevanten Vertretern/innen aus den Diensten sowie die Kommunikation mit den Koordinatoren/innen in den einzelnen Diensten bestanden.

Insgesamt gesehen war die Ressourcenbereitstellung für die einzelnen Dienste 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.¹²⁴ Da eine dienste- und arbeitsprogrammübergreifende Steuerung nicht vorgesehen war, weist die weitere Implementation – soweit hierzu Informationen eingeholt werden konnten – deutliche Unterschiede auf. Dies gilt für folgende Aspekte:

- Die Vorbereitung der Programmumsetzung mit Auswahl und Vorbereitung des Personals sowie deren Motivierung für die GDA erfolgte sehr unterschiedlich.
- Die konkrete Auswahl der zu besichtigenden Betriebe ist weitgehend unbekannt; die erreichten Verteilungen lassen aber auf Unterschiede bei der Kriterienanwendung und der Vorgehensweise schließen.
- Den Einbezug in die Aufsichts- und Beratungskonzeption mit Kombination mit anderen Aufgaben der Dienste.
- Die Rolle und Funktion der von den Diensten eingesetzten Koordinatoren insb. in der Kommunikation mit den Arbeitsprogrammgruppen ist unterschiedlich gestaltet.
- Die Organisation der zweiten Beratungsebene mit Experten/innen zum Thema psychische Belastung wurde unterschiedlich vorgenommen.

Bei der Umsetzung der Arbeitsprogramme wurden die avisierten Größenordnungen im Großen und Ganzen erreicht, auch wenn in gewissem Rahmen Anpassungen der Zielgrößen erforderlich wurden. Sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der Besichtigungen in den Arbeitsprogrammen als auch des Anteils an Zweitbesichtigungen konnten die Zielgrößen im Wesentlichen erreicht werden. Auch kommen die Besichtigungszahlen der angestrebten Verteilung zwischen Ländern und UVT der Drittelregelung sehr nahe, und der Anteil der KMU unter den besichtigten Betrieben kann als hoch bezeichnet werden.

Inhaltliche und organisatorische Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen den Arbeitsprogrammen wurden nur punktuell wahrgenommen, womit insgesamt gesehen nicht von einem „Programmverbund“ gesprochen werden kann, sondern es sich um drei Einzelprogramme handelt.

¹²⁴ Damit wird (nochmals) auf die ergänzenden Evaluationsfragen nach den Vorbereitungsmaßnahmen und nach der Kommunikation der GDA, die für beide Wirkungsketten aufgeworfen wurden, eingegangen.

4.10.2 Gefährdungsbeurteilungen

Nach der repräsentativen Betriebsbefragung von 2015 haben 54% der Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, was gegenüber der Vorgängeruntersuchung aus 2011 eine geringfügige Steigerung um einen Prozentpunkt darstellt. Der Anteil bei den besichtigten Betrieben liegt deutlich höher, kann aber wegen der unterschiedlichen Stichprobenszusammensetzung nicht direkt verglichen werden. Weiterhin ist festzuhalten, dass der Anteil der Betriebe, die alle Prozessschritte einer vollständigen Gefährdungsbeurteilung durchlaufen, deutlich geringer ist und zudem gegenüber 2011 zurückgegangen ist.

Zur Beantwortung der Frage, welche Betriebe Gefährdungsbeurteilungen durchführen, führt ein Regressionsmodell zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- Sowohl die Variable „GDA bekannt“ als auch „Besuch der Aufsicht“ weisen eine statistisch signifikante Assoziation mit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung auf.
- Bei den Größenklassen ergeben sich (erwartungsgemäß) signifikant negative Zusammenhänge für kleine und kleinste Unternehmen, d. h. in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen signifikant niedriger.
- Die Existenz eines Betriebs- bzw. Personalrats korreliert signifikant positiv mit durchgeführten Gefährdungsbeurteilungen.

Die Berücksichtigung *arbeitsprogrammspezifischer Gefährdungen* ergibt für die im Arbeitsprogramm MSE identifizierten acht wichtigen physischen Belastungsarten, dass diese Belastungsarten nur bei der Hälfte der Betriebe in der Gefährdungsbeurteilung vollständig erfasst wurden. Im Arbeitsprogramm PSYCHE wurden die relevanten Themenfelder für eine Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung analysiert und festgestellt, dass diese in sehr unterschiedlichem Umfang in Gefährdungsbeurteilungen berücksichtigt werden: die Anteile reichen von 63% bis zu 13% der Betriebe mit Gefährdungsbeurteilung. Für den Anteil der Gefährdungsbeurteilungen, die psychische Belastungen enthalten, kann zudem die repräsentative Betriebsbefragung 2015 herangezogen werden. Demnach berücksichtigen 44% der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, psychische Belastungen und 56% nicht.

Nach den Angaben der Arbeitsprogramme verfügen zwischen einem Drittel und der Hälfte der besichtigten Betriebe über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung. Bei den durchgeführten *Zweitbesuchen* konnte der Gesamtstatus der Gefährdungsbeurteilung bei etwa der Hälfte der wiederholt aufgesuchten Betriebe verbessert werden. Dies bedeutet allerdings auch, dass den deutlichen Steigerungen eine nicht unerhebliche Zahl an Betrieben gegenübersteht, die keine relevanten Verbesserungen umgesetzt haben.

Der von der Dachevaluation in Anlehnung an die einschlägige Leitlinie konstruierte Index zur Güte von Gefährdungsbeurteilungen zeigte, dass lediglich 12% der Betriebe alle Merkmale erfüllen. Die Frage, warum die Einschätzungen des Aufsichtspersonals deutlich höher liegen, kann nicht endgültig beantwortet werden, da sich die Stichproben unterscheiden und das tatsächliche Auswahlverhalten der Dienste nicht

bekannt ist. Zur Beantwortung der weiterführenden Frage, welche Betriebe hinter einer „guten“ Gefährdungsbeurteilung stehen, ergibt eine Regressionsanalyse:

- Ist die GDA bekannt, ergibt sich ein signifikanter Zusammenhang mit der Güte einer vorhandenen Gefährdungsbeurteilung.
- Die Güte einer Gefährdungsbeurteilung korreliert negativ mit der Unternehmensgröße, d. h. je kleiner der Betrieb, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass eine „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung angefertigt wird.
- Im Gegensatz zur bloßen Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung gibt es hier keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Aufsichtsbesuch.
- Anders als bei der bloßen Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, gibt es keinen signifikanten Zusammenhang mit der Existenz eines Betriebsrats.
- Wird die wirtschaftliche Lage als gut bezeichnet, so ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung signifikant höher als in Betrieben mit mittelmäßiger oder schlechter Wirtschaftslage.

Bei den Gründen für die Nicht-Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen gaben jeweils vier von fünf dieser Betriebe an, dass die Mitarbeiter/innen die Mängel selbst erkennen und beseitigen würden bzw. es keine nennenswerten Gefährdungen gebe. Fast die Hälfte berichtete, dass der Nutzen im Verhältnis zum Aufwand zu gering sei, weshalb eine Regressionsanalyse durchgeführt wurde, die einen positiv signifikanten Zusammenhang mit einer schlechten Wirtschaftslage und auch mit einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch ergab.

4.10.3 Betriebliche Arbeitsschutzorganisation, BGF und Präventionskultur

Hinsichtlich der einzelnen Elemente der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ist festzuhalten:

- Für die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung ergibt die repräsentative Betriebsbefragung 2015, dass die Hälfte (52%) nicht sicherheitstechnisch und zwei Drittel (64%) nicht betriebsärztlich betreut werden. Dabei hat sich die Betreuungssituation gegenüber 2011 leicht verschlechtert. Der Rückgang liegt bei der betriebsärztlichen Betreuung bei zwei Prozentpunkten und bei der sicherheitstechnischen Betreuung bei drei Prozentpunkten. Bei den von den Arbeitsprogrammen besichtigten Betrieben liegen die Betreuungsanteile höher, können aber nicht direkt verglichen werden.
- Bei der arbeitsmedizinischen Vorsorge zeigen die Ergebnisse aus den Arbeitsprogrammen Defizite bei der Angebotsvorsorge, die nur von einem Teil der Betriebe vorgehalten wird. Zudem werde ein vorhandenes Angebot von den Beschäftigten nicht im gewünschten Umfang wahrgenommen.
- Der in Betrieben ab 20 Beschäftigten zu bildende Arbeitsschutzausschuss ist offenbar keine Selbstverständlichkeit, sondern laut der Betriebsbefragung nur in 41% der Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten realisiert.
- Nach den Zahlen aus den Arbeitsprogrammen hat einer von fünf Betrieben ein AMS, was unter dem Wert der Betriebsbefragung (26%) liegt. Dies kann zu einem großen Teil daran liegen, dass in ORGA explizit Betriebe ohne ein AMS zur Zielgruppe des Arbeitsprogramms gehörten.

Für die Bewertung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ergeben Berechnungen mit Daten aus dem Arbeitsprogramm ORGA, dass bei der Erstbesichtigung in der Gesamteinschätzung 47% der Betriebe über eine geeignete, 39% über eine teil-

weise geeignete und 16% über eine nicht geeignete Arbeitsschutzorganisation im Sinne der Leitlinie zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation verfügten.

Im Kontext der Auswertung der repräsentativen Betriebsbefragung wurde ein Index gebildet, mit dem die Güte der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erfasst wird. Regressionsanalysen ergaben, dass die beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ positiv mit einer ausgeprägten betrieblichen Arbeitsschutzorganisation assoziiert sind.

Hinsichtlich der betrieblichen Gesundheitsförderung und Präventionskultur ist festzuhalten:

- Nach den Angaben in der repräsentativen Betriebsbefragung von 2015 wurden bei der betrieblichen Gesundheitsförderung am häufigsten Krankheitsstandsanalysen durchgeführt bzw. ein Gesundheitscheck angeboten. Im Vergleich mit der Vorgängerbefragung aus 2011 zeigt sich, dass bis auf das Angebot von Gesundheitsschecks die anderen vergleichbaren Angebote in höherem Maße von den Betrieben angeboten werden.
- Zur betrieblichen Präventionskultur wurden in der Betriebsbefragung auch die Verankerung von Sicherheit und Gesundheit im Betrieb, die im Wesentlichen durch die Verankerung in Unternehmensleitbild oder die Unternehmensziele oder über Betriebs- oder Dienstvereinbarungen und AMS erfolgt, abgefragt. Außerdem wurde nach den betrieblichen Vorgängen gefragt, bei denen Sicherheit und Gesundheitsschutz Berücksichtigung finden. Demnach werden Aspekte von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit betrieblicherseits, v. a. bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen, der Beschaffung von Maschinen, Geräten und Material und bei Veränderungen in der Betriebs- oder Arbeitsorganisation berücksichtigt.

Zur Klärung der Frage, mit welchen betrieblichen Merkmalen ein „hohes“ Niveau einer betrieblichen Präventionskultur einhergeht, wurde mit den Daten der repräsentativen Betriebsbefragung ein Summenindex entwickelt. Die Ergebnisse der durchgeführten Regressionsanalyse zeigen, dass eine „hohe“ Präventionskultur signifikant positiv mit den beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ einhergeht. Auch die Existenz eines Betriebsrats korreliert signifikant positiv mit einer „hohen“ Präventionskultur.

In Ergänzung hierzu wurde ein Index mit den Daten der repräsentativen Beschäftigtenbefragung entwickelt. Hier zeigt sich, dass eine „hohe“ Präventionskultur ganz eindeutig mit den Belastungs- und Gefährdungsfaktoren, zumindest was negative signifikante Korrelationen angeht, zusammenhängt. Insbesondere für Beschäftigte, die angeben, durch soziale Beziehungen belastet zu sein, ist der Zusammenhang stark negativ ausgeprägt. Hier besteht in Sachen Präventionskultur aus Sicht der Beschäftigten offenbar noch Nachholbedarf.

Beide Indizes zeigen, dass Präventionskultur in der abgefragten Fassung kein Thema für kleinere Betriebe darstellt.

4.10.4 Abschließende Bemerkungen

Hinsichtlich der Arbeitsprogrammdurchführung ist darauf in erster Linie darauf hinzuweisen, dass die Vorbereitung der operativen Umsetzung durch die Feinkonzepte ein wichtiger Ausgangspunkt für die weitere „erfolgreiche“ Umsetzung darstellt, allerdings das Fehlen einer diensteübergreifenden Gesamtsteuerung einen wichtigen Schwachpunkt in der Organisation der Umsetzung darstellt.

Weiterhin ist festzuhalten, dass trotz der insgesamt „erfolgreichen“ Interventionen im Rahmen der Arbeitsprogramme die Situation bei den Gefährdungsbeurteilungen als dem zentralen Instrument des betrieblichen Arbeitsschutzes nicht zufrieden stellen kann. Eine Verbesserung der Gesamtsituation ist nicht festzustellen, und die Problembereiche sind persistent wie die Unvollständigkeit der Gefährdungsbeurteilungen bezüglich der Inhalte (psychische Belastungen) und der durchgeführten Prozessschritte. Weiterhin sind kleinere Betriebe nach wie vor problematisch einzustufen. Zudem scheint es einen nicht unerheblichen Kern an verweigernden Betrieben zu geben, die Notwendigkeit oder Nutzen einer Gefährdungsbeurteilung nicht sehen (wollen).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch bei den Elementen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation keine durchgreifende Verbesserung eingetreten ist und auch hier die kleineren Betriebe als problematische Gruppe anzusehen sind. Unter Berücksichtigung der Folgerungen für die Gefährdungsbeurteilungen muss von einer Stagnation im betrieblichen Arbeitsschutz gesprochen werden. Eine gewisse Ausnahme bildet die betriebliche Gesundheitsförderung, wo die Angebote betrieblicherseits ausgeweitet wurden. Alles in allem ist für die aufgeführten Elemente der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sowie die Gefährdungsbeurteilungen noch ein deutlicher Verbesserungs- und damit arbeitsschutzpolitischer Handlungsbedarf zu konstatieren.

Die Untersuchungsergebnisse bestätigen weiterhin, dass die Ausrichtung der Arbeitsschutzziele auf die betriebliche Arbeitsschutzorganisation und die Präventionskultur zielführend ist, da darüber Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit effektiv und nachhaltig verbessert werden können.

4.11 Zuordnung der zentralen Befunde zu den PWM-Wirkungsketten sowie den Evaluationsleitfragen mit Bewertung der Zielerreichung

In den folgenden Übersichten werden die zentralen Befunde, die erreichten Ziele – soweit auf die von den Evaluationsleitfragen abgedeckten Bereiche bezogen – sowie Folgerungen und Handlungsempfehlungen aufgelistet. Die beiden ersten tabellarischen Übersichten sind den PWM-Kettengliedern gewidmet, die dritte dann den Evaluationsleitfragen.¹²⁵ Da die meisten Leitfragen auch als Ziele formuliert werden können, wird in diesen Fällen eine generelle Einschätzung der Zielerreichung und eines eventuellen offensichtlichen Handlungsbedarfs abgegeben.¹²⁶

¹²⁵ Es ist zu berücksichtigen, dass durch diese „Überkreuz“-Darstellung gewisse Redundanzen nicht zu vermeiden sind.

¹²⁶ Damit wird einem expliziten Wunsch von EGE/Beirat Rechnung getragen.

Die Ableitung von Folgerungen und Empfehlungen muss jedoch in einer Gesamtschau der Untersuchungsergebnisse, die viele relevante Befunde außerhalb von PWM und Leitfragen miteinbezieht, vorgenommen werden und ist insoweit Kapitel 7 vorbehalten. Entsprechende Redundanzen lassen sich nicht vermeiden.

Mit den detailliert dargestellten Untersuchungsbefunden kann die Mehrzahl der Evaluationsleitfragen zur Zielebene 1 beantwortet werden – sofern die Informations- und Datenlage es erlaubt. Dabei fehlen, gerade was die Kausalität und die Kettenglieder „Ergebnis“ und „Wirkungen“ angeht, Informationen zu den Arbeitsprogrammen. Die Ergänzungen mit den Daten der repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen hellen zwar den jeweiligen Themenbereich auf, können aber den ursächlichen Zusammenhang zwischen GDA-Intervention und empirischen Befunden nicht nachweisen. Nicht oder nur teilweise beantwortet werden folgende Evaluationsleitfragen:

- Evaluationsleitfrage zur arbeitsprogrammübergreifenden Konzeptevaluation, insbesondere die Teilfragen nach dem Wirkungsmodell und der Festlegung von Nutzung, Ergebnis und Wirkung (Ziff. 1b, 1c, Abschnitt 4.1).
- Anwendung Leitlinie ASO (Ziff. 6b).
- Fragen nach der Motivation der Betriebe und der Motivationssteigerung (z. B. Ziff. 2a und 5a) und nach den Verbesserungspotenzialen (z. B. 7a, 8c).

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit anderen Zielebenen auch Aspekte angesprochen werden, die zur Beantwortung der für die Zielebene 1 formulierten Evaluationsleitfragen beitragen. Dies gilt insbesondere für die Anwendung der Leitlinie, wo auf Abschnitt 5.5 zu verweisen ist sowie auf die Bereiche der Motivation und deren Steigerung, worauf in den Abschnitten 5.8.3 bis 5.8.7 eingegangen wird. Von den ergänzenden Evaluationsfragen konnten diejenigen, die sich mit innerbetrieblichen Gegebenheiten (z. B. Folgebereitschaft) und mit den Wirkungen (z. B. Nachhaltigkeit) befassten, nicht oder nur rudimentär beantwortet werden.

Tab. 4.8: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern zur Wirkungskette „Kernprozesse“

PWM-Wirkungskette „Kernprozesse“	Zentrale Untersuchungsergebnisse
<p>INPUT</p> <p>GDA-Träger stellen Ressourcen für Überwachung, Beratung bereit</p>	<p>Aufgrund der 10%-Regelung war der Umfang der zu leistenden Besichtigungen den Diensten im Großen und Ganzen bekannt. Die Ressourcenbereitstellung war insgesamt gesehen nicht das große Problem. Als deutlich problematischer stellen sich nach Auskunft der Interviewten inhaltliche Anforderungen sowie verspätetes Anlaufen der einzelnen Arbeitsprogramme dar. Wegen der Verzögerungen beim Start der Arbeitsprogramme kam es bei einigen Diensten zu organisatorischen Problemen, die vorab zugesicherten Besichtigungsvolumina einzuhalten. Und bei MSE musste die ursprüngliche Planzahl von 16.170 Besichtigungen auf 15.255 reduziert werden.</p> <p>Der konkrete zeitliche Aufwand, der durch die GDA bei den Kernprozessen entsteht, wurde bei der Pilotierung in ORGA untersucht. Demnach wurden als diensteübergreifende Planungszahl für den gesamten Zeitaufwand 2,6 Personentage je Besichtigung ermittelt. Im Arbeitsprogramm PSYCHE wurde der Aufwand für eine Besichtigung im Rahmen des Kernprozesses auf 2,5 Personentage geschätzt, das dritte Arbeitsprogramm macht keine Angaben.</p> <p>Die Auswahl des Personals für die Durchführung der Kernprozesse wurde von den Präventions- und Aufsichtsdiensten sehr unterschiedlich vorgenommen. Teilweise wurde auf Freiwilligkeit gesetzt, teilweise wurde nur ein Arbeitsprogramm je Person bearbeitet, teilweise war das Personal für alle drei Arbeitsprogramme zuständig etc. Des Öfteren wurde differenziert vorgegangen. Für ORGA waren praktisch alle zuständig, während für MSE und PSYCHE nach vorhandenen Kompetenzen und auch Interessen der Mitarbeiter/innen zugeteilt wurde.</p> <p>Der Vorbereitungsaufwand für die Dienste hinsichtlich Einführung und Schulung des für die Besichtigungen vorgesehenen Personals unterschied sich zwischen den Arbeitsprogrammen. Bei ORGA war der Aufwand eher gering, da die Inhalte von ORGA bereits weitgehend in den Diensten bekannt waren und das Arbeitsprogramm zudem „aufsichtsnah“ gestaltet war. Hier wirkte sich positiv aus, dass die GDA-Leitlinien „Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ und „Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ bereits von der NAK verabschiedet waren und darauf aufgebaut werden konnte. MSE war zwar kein gänzlich unbekanntes Thema, aber die Anforderungen waren höher als in ORGA, und PSYCHE war das anspruchsvollste und aufwändigste Arbeitsprogramm.</p>
<p>OUTPUT</p> <p>GDA-Träger nutzen die bereitgestellten Ressourcen und bringen die vorgängigen Leistungen zur Anwendung in den Betrieben</p>	<p>Die Planzahlen wurden insgesamt mit deutlich über 50.000 realisierten Besichtigungen erreicht. Zwei Arbeitsprogramme lagen bei den Gesamtzahlen (deutlich) über dem Soll-Wert. Bei den Zweitbesichtigungen verfehlte ein Arbeitsprogramm den avisierten Anteilswert von 10% bis 15% knapp.</p> <p>Bei der Auswahl der Betriebe machten die Arbeitsprogramme Vorschläge für Vorgehen und Auswahlkriterien für Dienste. Allerdings wurden diese nicht durchgehend beachtet; so wurden z. B. in MSE lediglich 71% der Besichtigungen in den vorab ermittelten Schwerpunktbranchen durchgeführt.</p> <p>Mit einem Anteil von knapp unter 90% stellen KMU die überwiegende Mehrheit der besichtigten Betriebe, so dass die gewünschte Ausrichtung auf diese Unternehmensgruppe erreicht wurde.</p> <p>Die ursprünglich vereinbarte Aufteilung der Besichtigungen zu 2/3 von Ländern und 1/3 von UVT wurde mit einer realisierten Verteilung von 63% zu 37% nahezu erreicht.</p>

PWM-Wirkungskette „Kernprozesse“	Zentrale Untersuchungsergebnisse
	<p>Ein wichtiger Hinweis darauf, dass Planung und Vorbereitung alles andere als trivial waren, liefert das Arbeitsprogramm ORGA. Obwohl dieses Arbeitsprogramm als relativ überschaubar und „aufsichtsnah“ gilt, konnten lediglich 55% der Besichtigungen in einem Termin vollständig bearbeitet werden.</p> <p>Die Erfassung und Weitergabe der Besichtigungsdaten stellte in allen Arbeitsprogrammen ein Problem dar. Problem-bereiche waren v. a. technische Übertragungsprobleme, fehlerhafte Eingaben, hoher Kontrollaufwand, zeitaufwändige Bereitstellung der EDV-Eingabemasken und Schnittstellen sowie häufig erforderliche Korrekturen. (Zur Datenproble-matik siehe auch Zielebene 3, Wirkungskette „Kooperation der Dienste untereinander“).</p> <p>Bei den Instrumenten und Hilfsmitteln, die für die Besichtigungstätigkeit entwickelt wurden, zeigt sich, dass die diejeni-gen Instrumente, denen vom Aufsichtspersonal grundsätzlich eine große Bedeutung beigemessen wurde, auch den höchsten Praxisnutzen bescheinigt wird, wie die Hilfestellung zur Fachdatenerhebung, interne sowie trägerübergrei-fende Multiplikatoren-schulungen und Internetseiten der GDA und ihrer Arbeitsprogramme.</p>
<p>NUTZUNG</p> <p>Betrieb akzeptiert Forderungen, Hinweise der Aufsichtsdienste,¹²⁷ legt konkrete Umsetzungsmaß-nahmen fest, Vereinbarungen mit der Aufsicht getroffen</p>	<p>Die Akzeptanz seitens der Betriebe lässt sich an den Zweitbesichtigungen, die beim nächsten Kettenglied „Ergebnis“ vorgestellt werden, festmachen.</p> <p>Nach Einschätzung des Führungspersonals können mit der GDA neue Inhalte auf dem Feld von Sicherheit und Ge-sundheit leichter in die Betriebe transportiert werden als mit Aktivitäten einzelner Träger</p>
<p>ERGEBNIS</p> <p>Betriebe hat Maßnahmen umgesetzt</p>	<p>Bei den Zweitbesichtigungen konnte etwa bei der Hälfte der Betriebe eine deutliche Verbesserung festgestellt werden, indem diese nun über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung verfügen. Allerdings steht diesen Betrieben eine nicht unerhebliche Zahl an Betrieben gegenüber, die bei der Zweitprüfung nur eine teilweise oder gar keine relevante Verbesserung vorweisen konnte.</p> <p>Weitere Ergebnisse bei den Evaluationsleitfragen (Tabelle 4.10)</p>
<p>WIRKUNG</p> <p>Verringerung von arbeitsbeding-ten Gefährdungen und Erkrank-ungen MSE</p> <p>Geeignete ASO, GB und AS-Praxis: AS ist in betriebliche Pro-</p>	<p>Nach Einschätzung des Aufsichtspersonals ist zwar eine Versachlichung der Diskussion zu den psychischen Belastun-gen eingetreten. Es würde für eine Einschätzung der Gefährdungsbeurteilung diesbezüglich aber immer noch mehr Zeit benötigt im Vergleich mit klassischen Arbeitsschutzthemen. Zudem seien die betrieblichen Akteure immer noch unzureichend qualifiziert. Damit wären weitere Anstrengungen erforderlich, um das Thema stärker im betrieblichen Arbeitsschutz zu verankern.</p>

¹²⁷ Wie bereits erwähnt, wird im Text grundsätzlich das Begriffspaar der Präventions- / Aufsichtsdienste verwendet, es sei denn, es werden Originalfassungen zitiert oder auf diese – wie hier – direkt und unmittelbar Bezug genommen.

PWM-Wirkungskette „Kernprozesse“	Zentrale Untersuchungsergebnisse
zesse integriert Verankerte Präventionskultur bzgl. psychischer Belastungen	

Tab. 4.9: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern zur Wirkungskette „Begleitprozesse“

PWM-Wirkungskette „Begleitprozesse“	Zentrale Untersuchungsergebnisse
INPUT Kooperationspartner und ggf. GDA-Träger stellen Ressourcen für weitere Präventionsdienstleistungen bereit	<p>Wengleich sich die Begleitprozesse in den Arbeitsprogrammen sehr unterschiedlich gestalten, so wird in allen Arbeitsprogrammen mit ihnen (auch) das Ziel verfolgt, die Betriebe bzw. die betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen zu erreichen und für das jeweilige Themenfeld zu sensibilisieren, zu motivieren und bei Maßnahmen zu unterstützen. Regelmäßig wurden dazu Maßnahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit, wie Informationsmaterial und Broschüren erstellen und verteilen, ergriffen. Daneben wurde auch stark auf die Verbreitung über Multiplikatoren, wie z. B. Berufsfachverbände, und Qualifizierungen gesetzt. Alle drei Arbeitsprogramme erstellten einen spezifischen Internetauftritt, die von den Zielgruppen in hohem Maße angenommen wurden (siehe Output).</p> <p>Angesichts der in den Betrieben, aber auch bei anderen Arbeitsschutzakteuren und auch beim Aufsichtspersonal vorhandenen Lücken hinsichtlich Sensibilisierung, Motivation und Anwendungswissen im Bereich der psychischen Belastungen hatte die Erstellung von Informations- und Schulungsmaterial sowie von Handlungshilfen und weiteren Unterstützungsangeboten im Arbeitsprogramm PSYCHE einen hohen Stellenwert.</p>
OUTPUT Kooperationspartner und ggf. GDA-Träger nutzen die bereitgestellten Ressourcen und bringen die vorgängigen Leistungen zur Anwendung in den Betrieben	<p>Der Online-Auftritt zum ORGACheck, der Online-Version zur Prüfung der Arbeitsschutzorganisation, verzeichnete bis Ende 2016 rd. 170.000 Besuche und ca. 11.000 Besucher hatten Kernelemente bzw. die Basisversion des Prüfkatalogs bearbeitet. Das MSE Portal wurde bis Ende 2017 rd. 315.000 mal besucht, davon allein 185.000 mal in 2017. Einen hohen Stellenwert hatte auch die Ermittlung, Aufbereitung und Verbreitung von Beispielen guter Praxis, insbesondere bei MSE und PSYCHE. Bemerkenswert ist der Weg, der bei ORGA beschritten wurde, indem Zugang zu verschiedenen Gruppen an Unternehmensberatern/innen und Beratungsnetzwerken geschaffen und der ORGACheck über diese Strukturen Eingang in die Betriebe fand. Ein Beispiel hierzu ist die Offensive Mittelstand von INQA, das eine präventive, mitarbeiterorientierte Unternehmensführung fördert.</p> <p>Von den Aktivitäten im Rahmen der Arbeitsprogramme zu trennen sind Begleitprozesse der Träger in den Themenfeldern der Arbeitsprogramme. Diese wurden aufgrund der Drittelregelung überwiegend von den UVT durchgeführt. So wurden beispielsweise auf Anforderung von Betrieben Beratungen durchgeführt, wobei von den UVT für das Themenfeld ORGA über 200.000 und für MSE über 8.400 Beratungen gemeldet wurden.</p> <p>Bei diesen „externen“ Begleitprozessen wurde allerdings nicht erfasst bzw. geklärt, wie genau die Anrechnung von Aktivitäten als Begleitprozess durchgeführt und abgegrenzt wurde. Gleiches gilt für zusätzliche Aktivitäten, die über das hinausgehen, was von den Trägern ohnehin gemacht worden wäre.</p>

PWM-Wirkungskette „Begleitprozesse“	Zentrale Untersuchungsergebnisse
<p>NUTZUNG</p> <p>Betrieb bestellt Broschüren, fragt (zusätzliche) Informationen ab, legt konkrete Maßnahmen zur Nutzung von Tools und / oder Anreizsystemen fest etc.</p>	<p>ORGA: Im Zeitraum vom 01.11.2013 bis zum 31.12.2016 wurden auf der Startseite von www.gda-orgacheck.de rund 170.000 Besucher verzeichnet. Über 11.000 Teilnehmende hatten zumindest die Kernelemente bzw. die Basisversion des GDA-ORGACheck bearbeitet und damit die Voraussetzungen für eine Teilnahme am Benchmark erfüllt. 1.294 Selbstbewertungen wurden insgesamt an die Datenbank übersandt, was einer Teilnahmequote am Benchmark von insgesamt rund 11% entspricht.</p> <p>MSE: Eine deutliche Zunahme in der Medienresonanz wird mit Ende der Überschneidung zur DGUV-Kampagne sichtbar, was sich insbesondere mit den Zugriffszahlen auf das Online-Portal gdabewegt.de ablesen lässt. Vom Start des Programms Oktober 2014 bis zu seinem Abschluss Dezember 2017 besuchten insgesamt 315.534 Interessierte das MSE-Portal, davon entfielen allein rund 185.000 Zugriffe auf das Jahr 2017.</p> <p>Zum Bekanntheitsgrad der GDA und deren Produkte siehe auch Zielebene 2.</p>
<p>ERGEBNIS</p> <p>Betrieb nutzt Praxislösungen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes. Ziele, Anreizsysteme sind erfüllt</p>	<p>./.</p>
<p>WIRKUNG</p> <p>Verringerung von arbeitsbedingten Gefährdungen und Erkrankungen MSE</p> <p>Geeignete ASO, GB und AS-Praxis: AS ist in betriebliche Prozesse integriert</p> <p>Verankerte Präventionskultur bzgl. psychischer Belastungen im Betrieb</p>	<p>./.</p>

Tab. 4.10: Zentrale Untersuchungsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen sowie Einschätzung der Zielerreichung bei Zielebene 1

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
<p>4. AP-übergreifend (Konzeptevaluation)</p> <p>a) Inwieweit wurden die spezifischen Zielgruppen und Zielwerte der Intervention nachvollziehbar aus den übergeordneten Zielen abgeleitet?</p> <p>(PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Durch die vor Beginn der Arbeitsprogramme auf Spitzenebene vereinbarte 10%-Regel wussten die einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste ungefähr, welche Größenordnungen an Betriebsbesichtigungen auf sie zukommen. Die nähere Bestimmung der Zielgruppen und Zielwerte erfolgte durch die Arbeitsprogrammgruppen mit Zustimmung der NAK. Die Ableitung der beiden Zielgrößen wurde nach den Berichten aus den Arbeitsprogrammen nachvollziehbar, logisch und konsistent vorgenommen. Erforderliche Anpassungen, wie z. B aufgrund der Verspätungen, erfolgten in Absprache mit NAK, und stellen ebenfalls nachvollziehbare und zielführende Reaktionen auf die veränderten Verhältnisse dar.</p> <p>Für die Auswahl der Betriebe für die Besichtigungen wurden Empfehlungen für die Präventions- und Aufsichtsdienste ausgesprochen. Allerdings sind die Kriterien und Procedere der tatsächlichen Betriebsauswahl nicht bekannt. Im Ergebnis ist aus dem Arbeitsprogramm MSE bekannt, dass die vorgeschlagene Branchenauswahl bei lediglich rd. 70% der Besichtigungen eingehalten wurde. Damit stellt das Verfahren der Betriebsauswahl einen „blinden Fleck“ dar, der einen deutlichen Schatten auf das ansonsten konsistente Verfahren wirft.</p>
<p>b) Inwieweit wurde das Wirkungsmodell nachvollziehbar anhand der PWM-Methode erstellt?</p> <p>(PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Alle Arbeitsprogramme haben mehr oder weniger explizit an PWM orientiert, aber nicht darauf aufbauend ein Wirkmodell erstellt. Bei den beiden Prozessevaluationen in MSE und PSYCHE bildete es das Gerüst für die begleitende Evaluation. Allerdings muss die Frage aufgeworfen werden, ob die Erarbeitung eines Wirkungsmodells nicht eine Überforderung der Arbeitsprogrammgruppen gewesen dargestellt hätte.</p> <p>In den Prozessevaluationen erfolgte eine logische und nachvollziehbare Zuordnung der Arbeitsprogrammergebnisse, insb. der Evaluationsergebnisse, der PWM-Logik folgend – soweit möglich und sinnvoll.</p>
<p>c) Inwieweit wurde nachvollziehbar festgelegt, ab wann in den intervenierten Betrieben mit Nutzung, Ergebnis und Wirkung gerechnet werden kann?</p> <p>(PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Kein Arbeitsprogramm hat definitive Zeiträume festgelegt. Dies ist aus Sicht der Dachevaluation nachvollziehbar, da sich eine solche Festlegung mangels evidenter Studien und Daten allein auf die Erfahrungswerte und Einschätzungen des Aufsichtspersonals stützen müsste. Hier ist zu bezweifeln, ob solche belastbare Erfahrungswerte in geeignetem Umfang vorliegen. Zudem neigen solche Selbsteinschätzungen zu Schief lagen.</p> <p>Damit wurde das in der Leitfrage enthaltene Ziel nicht realisiert, wobei hier seitens der Autoren erhebliche Bedenken bestehen, ob dies innerhalb der Arbeitsprogrammgruppen bzw. -evaluationen geleistet werden kann.</p>
<p>5. Arbeitsprogrammübergreifend:</p> <p>a) Status Motivation der Betriebe bzgl. Arbeitsschutz</p> <p>(PWM: Ergebnis)</p>	<p>70% der Betriebe berichten 2015 von einem hohen Engagement in Arbeitsschutzfragen; der Wert ist praktisch unverändert gegenüber Vorgängerbefragung aus 2011. Sogar 79% der Beschäftigten sehen hier ein hohes Engagement ihrer Betriebe. Allerdings sollte Selbsteinschätzung vorsichtig interpretiert werden.</p> <p>Ein Einfluss der GDA auf diese Werte kann mit den Daten der Betriebsbefragung nicht ermittelt werden. Zur Motivation der Betriebe siehe Zielebene 2, Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“</p>
<p>b) Status betriebliche Arbeitsschutzorganisation</p> <p>(PWM: Ergebnis)</p>	<p>Die <i>Unterweisung von Beschäftigten</i> scheint in der überwiegenden Mehrheit der Betriebe standardmäßig durchgeführt zu werden. 82% der Betriebe geben, ihre Beschäftigten zu unterweisen. In diesen Betrieben arbeiten 93% der Beschäftigten. Dies bedeutet einen, allerdings nur leichten, Rückgang gegenüber der Befragung aus 2011. Der von den Betrieben angegebene Beschäftigtenanteil entspricht praktisch dem Ergebnis der Beschäftigtenbefragung, wonach</p>

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	<p>94% in Arbeitsschutzangelegenheiten unterwiesen wurden.</p> <p>Der im Rahmen der Dachevaluation zunächst gebildete <i>Index zur Güte der betrieblichen ASO</i> musste bezüglich der Anforderungen gelockert werden. Die weiteren Analysen ergaben, dass die beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ positiv mit einer ausgeprägten, d. h. „ausreichenden“ betrieblichen Arbeitsschutzorganisation assoziiert sind.</p> <p>Nur vier von zehn Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten sind der gesetzlichen Pflicht zur Einrichtung eines <i>Arbeits-schutzausschusses</i> nachgekommen.</p> <p>Während die Unterweisung der Beschäftigten weitgehend Standard zu sein scheint, ist der Anteil der Betriebe mit Arbeitsschutzausschuss als unbefriedigend zu bezeichnen.</p>
c) Status Gefährdungsbeurteilung (PWM: Ergebnis)	<p>Laut der repräsentativen Betriebsbefragung führten 2015 lediglich 54% der Betriebe Gefährdungsbeurteilungen durch, was eine geringfügige Steigerung von zwei Prozentpunkten gegenüber der Vorläuferbefragung von 2011 darstellt. Werden die einzelnen Schritte einer Gefährdungsbeurteilung analysiert, zeigt sich, dass 2015 lediglich 13% der Betriebe alle Schritte durchlaufen haben; in 2011 waren es noch 16%.</p> <p>In der Differenzierung nach Wirtschaftszweigen erreicht für die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen die öffentliche Verwaltung den höchsten Anteilswert gefolgt von Produktionsgütern sowie Investitions- und Gebrauchsgüter. Schlusslichter bilden Dienstleistungen für Unternehmen und die Kommunikations,- Finanz- und sonstigen Dienstleistungen.</p> <p>Die regressionsanalytische Untersuchung signifikanter Zusammenhänge ergibt im Wesentlichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sowohl die Variable „GDA bekannt“ als auch „Besuch der Aufsicht“ weisen eine statistisch signifikante Assoziation mit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung auf. • Die Existenz eines Betriebsrats korreliert signifikant positiv mit durchgeführten Gefährdungsbeurteilung. • Für die wirtschaftliche Lage lässt sich kein signifikanter Zusammenhang beobachten. • Je kleiner der Betrieb (gemessen an den Beschäftigtenzahlen) desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wird. <p>Ein in Anlehnung an die Anforderungen der Leitlinie „Gefährdungsbeurteilung“ gebildeter Index zur Güte von Gefährdungsbeurteilung zeigt, dass lediglich 12% der Betriebe alle Kriterien erfüllen. Festzuhalten ist:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ist die GDA bekannt, ergibt sich ein signifikanter Zusammenhang mit der Güte einer vorhandenen Gefährdungsbeurteilung. • Die Güte einer Gefährdungsbeurteilung korreliert negativ mit der Unternehmensgröße, d. h. je kleiner der Betrieb, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass eine „angemessene“ Gefährdungsbeurteilung vorliegt. • Im Gegensatz zur bloßen Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung gibt es keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Aufsichtsbesuch und auch nicht mit der Existenz eines Betriebsrats. • Wird die wirtschaftliche Lage als gut bezeichnet, so ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer „angemessenen“ Gefährdungsbeurteilung signifikant höher.

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	<p>Der Anteil der Betriebe, die überhaupt eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, und v. a. der Anteil der Betriebe mit vollständiger Gefährdungsbeurteilung kann angesichts der Schlüsselstellung von Gefährdungsbeurteilungen bei Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nicht überzeugen und weist auf einen weiterhin bestehenden Handlungsbedarf hin. Außerdem konnte keine durchgreifende Verbesserung bei den Gefährdungsbeurteilungen erreicht werden.</p>
<p>d) Status sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung (PWM: Ergebnis)</p>	<p>Die Betriebsbefragung 2015 ergab, dass 48% der Betriebe sicherheitstechnisch, aber nur 36% betriebsärztlich betreut werden, was zudem einen leichten Rückgang von drei bzw. zwei Prozentpunkten gegenüber der Befragung aus 2011 darstellt.</p> <p>Nach den Daten aus den Arbeitsprogrammen, die wegen unterschiedlicher Stichprobenzusammensetzung nicht direkt mit den Daten der repräsentativen Betriebsbefragung vergleichbar sind, werden nur 13% der Betriebe nicht sicherheitstechnisch betreut, nach der Betriebsbefragung sind es 52%. Gleiches gilt für die betriebsärztliche Betreuung, wo der Anteil ohne Betreuung bei den Daten der Arbeitsprogramme bei 28% liegt.</p> <p>Da überwiegend größere Betriebe Betreuungen eingerichtet haben, ist der Anteil der Beschäftigten, die sicherheitstechnisch oder betriebsärztlich betreut werden, zwar höher, aber es sind immer noch erhebliche Teile der Beschäftigten ohne Betreuung, insb. ohne betriebsärztliche Betreuung. Zudem konnte in den vergangenen Jahren keine Verbesserung der Betreuungssituation erreicht werden.</p>
<p>e) Status betriebliche Gesundheitsförderung und Arbeitsschutzmanagementsystem (PWM: Ergebnis)</p>	<p>2015 wurden bei der <i>betrieblichen Gesundheitsförderung</i> am häufigsten Mitarbeiterbefragungen zum Gesundheitsschutz durchgeführt (32%), gefolgt von Krankenstandsanalysen bzw. dem Angebot eines Gesundheitschecks (jeweils 28%). Die anderen abgefragten Angebote liegen sämtlich unter 20%. Im Vergleich mit 2011 zeigt sich, dass bis auf das Angebot eines Gesundheitschecks die Angebote der betrieblichen Gesundheitsförderung zugenommen haben.</p> <p>Hinsichtlich der Angebote bei der betrieblichen Gesundheitsförderung ist eine gewisse Verbesserung eingetreten, wobei auch hier kein ursächlicher Zusammenhang mit der GDA konstruiert werden kann.</p> <p>Nach den Zahlen aus den Arbeitsprogrammen hat einer von fünf Betrieben ein <i>Arbeitsschutzmanagementsystem</i>. Im Gegensatz zu anderen Variablen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ist die Quote aus der repräsentativen Betriebsbefragung mit 26% höher als die aus den Datensätzen der Arbeitsprogramme. Dies kann zu einem großen Teil daran liegen, dass in ORGA explizit Betriebe ohne ein AMS zur Zielgruppe des Arbeitsprogramms gehörten.</p> <p>Angesichts der relativ niedrigen Verbreitung von AMS ist es der GDA offensichtlich bislang nicht gelungen, eine spürbare Erhöhung des Anteils von Betrieben mit AMS zu erreichen, weshalb dieses Ziel weiter auf der Agenda steht.</p>
<p>f) Status Präventionskultur (PWM: Ergebnis)</p>	<p>Die Ergebnisse der mit Daten der Betriebsbefragung 2015 durchgeführten Regressionsanalyse zum Summenindex zur betrieblichen Präventionskultur zeigen, dass eine „hohe“ Präventionskultur signifikant positiv mit den beiden Policy-Variablen „GDA bekannt“ und „Besuch Aufsicht“ einhergeht. Auch die Existenz eines Betriebsrats korreliert signifikant positiv mit einer „hohen“ Präventionskultur.</p> <p>Analog wurde ein Index mit Angaben der Beschäftigtenbefragung konstruiert. Hier zeigt sich, dass eine „hohe“ Präventionskultur mit den Belastungs- und Gefährdungsfaktoren zusammenhängt. Insbesondere für Beschäftigte, die angeben, durch soziale Beziehungen belastet zu sein, ist der Zusammenhang stark negativ ausgeprägt. Hier besteht in</p>

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	<p>Sachen Präventionskultur aus Sicht der Beschäftigten offenbar noch Nachholbedarf.</p> <p>Weiterhin ergeben beide Indizes, dass Präventionskultur keine Angelegenheit für kleinere Betriebe ist.</p> <p>Die Untersuchungsergebnisse bestätigen, dass eine ausgeprägte Präventionskultur sich positiv auf Sicherheit und Gesundheit auswirken, was zum einen die Richtigkeit der Ausrichtung der Arbeitsprogramme auf eine Präventionskultur bestätigt, zum anderen aber auch auf erhebliche Entwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten in den Betrieben hinweist.</p>
<p>6. AS-Ziel ORGA a) Status betriebl. ASO und erreichte Verbesserungen (PWM: Ergebnis)</p>	<p>Aus dem Arbeitsprogramm wird berichtet, dass 47% der besichtigten Betriebe über eine geeignete, 39% über eine z.T. geeignete und 16% über nicht geeignet betriebliche Arbeitsschutzorganisation verfügten. Die Werte für eine geeignete ASO sind höher, wenn der Betrieb den ORGACheck durchgeführt hat.</p> <p>Bei ORGA wurde in den Zweitbesuchen festgestellt, dass der Gesamtstatus der Gefährdungsbeurteilung sich bei knapp der Hälfte der wiederholt aufgesuchten Betriebe (48%) verbessert hat und bei einem etwa gleich hohen Anteil (49%) unverändert ist. Bei 3% wurde eine Verschlechterung festgestellt.</p> <p>Die Bewertung der Zielerreichung fällt ambivalent aus. Zwar hat sich bei rd. der Hälfte der Betriebe der Status verbessert. Allerdings konnte bei der anderen Hälfte keine relevante Verbesserung in den Zweitbesuchen festgestellt werden.</p>
<p>b) Erfahrungen mit Leitlinie ASO (PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Es liegen keine Angaben aus den Arbeitsprogrammen vor. Für weitere Befunde zur Anwendung der Leitlinien siehe Zielebene 2, Wirkungskette „Leitlinien“.</p>
<p>7. AS-Ziel PSYCHE a) Status von Aufsicht und Beratung Verbesserungspotenziale (PWM: Output)</p>	<p>Das Arbeitsprogramm PSYCHE ging aufgrund von Erfahrungswerten davon aus, dass psychische Belastungen noch kein in den Diensten verankertes Thema darstellt, weshalb gefordert wurde, dass nur Aufsichtspersonal mit einer gewissen, im Arbeitsprogramm inhaltlich konzipierten Grundqualifizierung Betriebsbesichtigungen durchführen sollte.</p> <p>Nach Einschätzung des Aufsichtspersonals ist zwar eine Versachlichung der Diskussion zu den psychischen Belastungen eingetreten. Es würde für eine Einschätzung der Gefährdungsbeurteilung diesbezüglich aber immer noch mehr Zeit benötigt im Vergleich mit klassischen Arbeitsschutzthemen. Zudem seien die betrieblichen Akteure immer noch unzureichend qualifiziert. Damit wären weitere Anstrengungen erforderlich, um das Thema stärker im betrieblichen Arbeitsschutz zu verankern.</p> <p>Seit Beginn der zweiten GDA-Periode wurde bei den meisten Präventions- und Aufsichtsdiensten ein Second Level für Aspekte der psychischen Belastung eingerichtet, denen Ende 2017 insgesamt 128 Experten angehörten. Die Einrichtung der Second Level wird vom Aufsichtspersonal als sehr förderlich angesehen, das Thema der psychischen Belastungen zu befördern und die Akzeptanz gerade auch bei den betrieblichen Akteuren zu erhöhen.</p> <p>Bewertung der Zielerreichung: Im Arbeitsprogramm PSYCHE mussten erstmal Grundlagen für die Präventions- und Aufsichtsdienste geschaffen werden. So wurde mit dem Einbezug der zweiten Ebene eine wichtige institutionelle Voraussetzung geschaffen, damit psychische Belastungen eine größere Bedeutung im Aufsichts- und Beratungshandeln einnehmen können. Folglich ergibt sich daraus weiterer Handlungsbedarf bei Diensten und Betrieben.</p>

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
<p>b) Status Einbezug psychischer Belastungen in Gefährdungsbeurteilung (PWM: Ergebnis)</p> <p>c) Steigerung Einbezug Gefährdungsbeurteilung (PWM: Wirkung)</p>	<p>Nach den Ergebnissen der Betriebsbefragung berücksichtigen 44% der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, psychische Belastungen und 56% nicht. Für die Struktur der Betriebe, die psychische Belastungen in Gefährdungsbeurteilung aufgenommen haben, ergibt sich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Variable „GDA bekannt“ korreliert signifikant positiv mit der Berücksichtigung dieser Belastungen in Gefährdungsbeurteilungen, nicht aber der Aufsichtsbesuch. • Die Funktion des Antwortenden weist für die beiden Gruppen „Fachkraft für Arbeitssicherheit“ und „Leitender Angestellter und Fachkraft für Arbeitssicherheit“ ebenfalls signifikant positive Zusammenhänge auf. Somit scheint den Fachkräften für Arbeitssicherheit eine Schlüsselrolle zuzukommen. • Kleinbetriebe weisen eine signifikant negative Assoziation auf. • Die Existenz eines Betriebsrats weist keinen systematischen Zusammenhang auf. <p>Im Arbeitsprogramm PSYCHE wurde untersucht, inwieweit die relevanten Themenfelder für eine Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung teilweise in Gefährdungsbeurteilungen berücksichtigt werden: Arbeitsorganisation mit 63% der Betriebe mit Gefährdungsbeurteilung, Arbeitsinhalt/Aufgabe mit 62%, Arbeitsumgebung mit 54% und soziale Beziehungen mit 50%. Neue Arbeitsformen fanden in 13% der Betriebe Berücksichtigung.</p> <p>Wenngleich in der jüngeren Vergangenheit psychische Belastungen anscheinend verstärkte Aufmerksamkeit bei den Gefährdungsbeurteilungen erhalten haben, zeigen die Zahlen, dass hier das Ziel einer angemessenen Berücksichtigung längst nicht erreicht ist.</p>
d) Sensibilisierung Betriebe (PWM: Wirkung)	Durch Besichtigungen wurde eine Versachlichung der Diskussion erreicht, aber es bleibt ein schwieriges Thema mit nach wie vor deutlichem Handlungsbedarf (siehe auch Nr. 7a).
e) Erfahrungen Leitlinie (PWM: keine Zuordnung)	Aus den Arbeitsprogrammevaluationen liegen hierzu keine Informationen vor. Für weitere Befunde zur Anwendung der Leitlinien wird auf die Zielebene 2, Wirkungskette „Leitlinien“ verwiesen.
8. AS-Ziel MSE Status Gefährdungen (PWM: Ergebnis)	<p>Das Arbeitsprogramm MSE identifizierte acht wichtige physische Belastungsarten am Arbeitsplatz. Im Ergebnis wurden diese Belastungsarten bei 50% der Betriebe in der Gefährdungsbeurteilung vollständig erfasst, bei 30% teilweise und bei 20% der Betriebe nicht erfasst. Ein weiteres bemerkenswertes Ergebnis ist, dass nur ein Drittel der Betriebe, die eigentlich dazu verpflichtet wären, eine arbeitsmedizinische Angebotsvorsorge vorhalten.</p> <p>Angesichts der Bedeutung, die MSE am Arbeitsunfähigkeitsgeschehen haben, kann der Status quo nicht als zufriedenstellend bezeichnet werden, weshalb weiterhin Handlungsbedarf attestiert werden kann.</p>
9. Alle drei AS-Ziele a) Motivierung betrieblicher Verantwortlicher (PWM: Ergebnis)	Die Arbeitsprogrammevaluationen geben keine repräsentative Auskunft inwieweit die betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen zu eigenen Aktivitäten motiviert werden konnten. Zur Motivation der Betriebe im Arbeitsschutz im Allgemeinen siehe Zielebene 2, Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“.

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
b) Bekanntheit / Akzeptanz GDA (PWM: keine Zuordnung)	Nach der repräsentativen Betriebsbefragung 2015 kennen 14% der Betriebe die GDA, was einen leichten Rückgang gegenüber der Vorgängerbefragung aus 2011 mit 17% darstellt. Der Anteil an allen Betrieben, dem die GDA-Produkte bekannt sind, beträgt 8%. Der Kenntnisstand zu den abgefragten drei Produkten zeigt nur geringfügige Unterschiede: ORGAcheck bekannt 31%, Empfehlung Gefährdungsbeurteilung Psyche bekannt 39%, und Infoportal bekannt 36%. Zum Bekanntheitsgrad der GDA siehe auch Zielebene 2, Wirkungskette „Leitlinien“, Kettenglied „Wirkung“.
c) Verbesserungspotenziale ¹²⁸ (betrieblich, Träger) (PWM: keine Zuordnung)	<p>Die aus den Arbeitsprogrammen gemachten Verbesserungsvorschlägen und Empfehlungen beziehen sich auf:</p> <p><i>Struktur der GDA sowie Abläufe, Kommunikation und arbeitsprogrammübergreifende Aspekte:</i> Die Umsetzungsvereinbarungen sollten besser vorbereitet und abgestimmt werden. Zudem wird gefordert, dass die Zielstellungen operationalisiert werden sollten, damit Zielerreichungen messbar sind. Weitere Forderungen richten sich auf eine höhere Transparenz der GDA und ihrer Strukturen und Prozesse sowie auf eine verbesserte Kommunikation der Arbeitsprogramme mit der NAK als auch zwischen den Arbeitsprogrammen. Alle drei Arbeitsprogramme mahnen Verbesserungen beim Datenaustausch an.</p> <p><i>Umsetzung der Arbeitsprogramme (Konzepte, Vorgehensweisen, Abläufe etc.):</i> Es wird eine Verbesserung bei den personellen Ressourcen für die Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen gefordert. Gleichzeitig sollten die Verfahren zur Ressourcenplanung, zur Gestaltung der Umsetzungsvereinbarungen und zur Steuerung der Beschäftigungstätigkeit verbessert werden.</p> <p><i>Aufgaben und Handeln der Präventions- und Aufsichtsdienste:</i> Beratung und Überwachung sollten ausgebaut werden bezüglich: Beratung und Unterstützung von KMU, des Themenfelds der psychischen Belastungen, insb. zur Verstärkung der Handlungssicherheit des Aufsichtspersonals und nachdrücklichem Handeln bei Betrieben, die sich den gesetzlichen Verpflichtungen.</p> <p><i>Betriebe und betriebliche Akteure (inkl. Instrumente):</i> Bei der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation steht die Weiterentwicklung von Gefährdungsbeurteilungen im Fokus mehrerer Empfehlungen. Weiterhin wird eine stärkere Einbeziehung der Beschäftigten gefordert und gerade die Führungskräfte verstärkt in den Blick zu nehmen. Schließlich wird ein Ausbau der Qualifizierungsmaßnahmen hinsichtlich des Themas der psychischen Belastungen gefordert.</p> <p><i>Öffentlichkeitsarbeit und Breitenwirkung:</i> Mehrere Detailvorschläge zielen auf eine passgenauere Gestaltung von Produkten für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.</p> <p><i>Kooperation mit Dritten:</i> Aufgrund der durchweg positiven Erfahrungen mit der Einbeziehung von Sozial- und Kooperationspartner in die Arbeit der Arbeitsprogrammgruppen kommen aus allen drei Arbeitsprogrammen Vorschläge zur Weiterentwicklung und Ausbau von Kooperationen wie z. B. eine breite Kooperationsstrategie um KMU zu erreichen.</p> <p><i>Forschungs-, Klärungs- und Entwicklungsbedarf:</i> Gerade die beiden inhaltlich anspruchsvolleren Arbeitsprogramme MSE und PSYCHE melden Forschungs- und Entwicklungsbedarf bezüglich Maßnahmen für eine weitere Verbreitung</p>

¹²⁸ Aus den Schlussberichten der Arbeitsprogramme.

Evaluationsleitfrage (siehe 4.1) PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	von Gefährdungsbeurteilung, auf vereinfachte Methoden und Bewertungskriterien auf dem Feld der psychischen Belastungen sowie die Nutzungsquote der Leitmerkmalmethoden.
d) externe Einflüsse auf Erfolg der Arbeitsprogramme (PWM: keine Zuordnung)	<p>Bei der Durchführung der Arbeitsprogramme, aber auch bei den anderen Zielebenen, ist als extern Faktor, der die Umsetzung der GDA beeinflusst, die allgemeine Entwicklung bei den Besichtigungen zu nennen. So ist die Zahl der Besichtigungen von 2012 bis 2016 um 25% bei den Ländern und um 7% bei den UVT zurückgegangen (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 5.5.2). Zudem haben die Länder zusätzliche Aufgaben übertragen bekommen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass bei einigen Präventions- und Aufsichtsdiensten kaum noch klassische Aufsicht gibt. Diese externen Faktoren beeinflussen Planung, Organisation und Durchführung der Kernprozesse, wie z. B. Umorganisation bei verzögertem Beginn eines Arbeitsprogramms, aber ebenso die Anwendung der Leitlinien als auch das abgestimmte Vorgehen der Dienste, wo es v. a. um die Kombination mit anderen Aufgaben der Präventions- und Aufsichtsdienste geht (vgl. die Ausführungen zur Heterogenität des Vorgehens).</p> <p>Auf einem Workshop wurde berichtet, dass die öffentliche Diskussion zu psychischen Belastungen und Erkrankungen, die – wie in Abschnitt 2.2 gezeigt – nicht immer sachlich geführt wurde, anfänglich die Arbeitsprogrammgruppenarbeit belastet habe.</p>

5. Wirksamkeit und Akzeptanz des institutionellen Arbeitsschutzes einschließlich des Vorschriften- und Regelwerks (Zielebene 2)

5.1 Adressierte Evaluationsleitfragen und Kettenglieder des PWM

Für die Zielebene 2 wurden der Dachevaluation insgesamt 13 Evaluationsleitfragen vorgegeben und drei PWM-Wirkungsketten formuliert. Die Evaluationsleitfragen können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Anwendung der Leitlinie ASO: Vorgehensweise des Aufsichtspersonals, Berücksichtigung der Betriebsgröße bei Anwendung der Prüfkriterien und -elemente, zeitlicher Aufwand.
2. Merkmale der Betriebe, die keine angemessene Gefährdungsbeurteilung vorweisen sowie die häufigsten Defizite.
3. Gleichartiges Vorgehen der Aufsichtsdienste¹²⁹ bei der Bewertung von Gefährdungsbeurteilungen.
4. Als abgestimmt wahrgenommenes Vorgehen der Aufsichtsdienste.
5. Verbesserungen bei Gefährdungsbeurteilungen insb. in Kleinbetrieben.
6. Entwicklung von Bekanntheitsgrad und Akzeptanz der GDA in den Betrieben.
7. Motivations- und Akzeptanzsteigerung bei den Betrieben zum Arbeitsschutz als Folge des abgestimmten Vorgehens.
8. Einfluss der verbesserten Abstimmung bzw. der systematischen Zusammenarbeit auf das Niveau des betrieblichen Arbeitsschutzes.
9. Rolle der übergeordneten Kommunikation der GDA für die betriebliche Akzeptanz des Aufsichtshandelns.
10. Positive Effekte der GDA für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten.
11. Nutzen der GDA für atypisch Beschäftigte.¹³⁰
12. Einschätzung der neuen Rollen- und Aufgabenverteilung durch das Leitlinienpapier.
13. Verbesserungen in der betrieblichen Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks.

Zusätzlich wird die Leitfrage nach dem Bekanntheitsgrad der GDA und ihrer Themen, die bereits der Zielebene 1 zugeordnet ist, nochmals aufgegriffen.

Auf Basis des PWM wurden für die Zielebene 2 drei Wirkungsketten als Vorgabe für die Dachevaluation formuliert. Die nachfolgenden Abbildungen 5.1 und 5.2 enthalten zwei Ketten. Die dritte Wirkungskette befasst sich mit der Transparenz und Vereinfachung des Vorschriften- und Regelwerks und wird im Zusammenhang mit der Ergebnisdarstellung vorgestellt.

¹²⁹ Wie bereits erwähnt, wird im Text grundsätzlich das Begriffspaar der Präventions- / Aufsichtsdiens-te verwendet, es sei denn, es werden Originalfassungen, wie hier das Evaluationskonzept, zitiert oder auf diese – wie hier und bei der nächsten Leitfrage – direkt und unmittelbar Bezug genommen.

¹³⁰ Diese Evaluationsleitfrage, die nach dem Nutzen für atypisch Beschäftigte, Beschäftigte im Niedrig-lohnbereich und für Beschäftigte mit Migrationshintergrund fragt, steht unter dem Vorbehalt, dass im Arbeitsprogramm ORGA ein entsprechendes Teilprojekt durchgeführt wird. Da dies nicht der Fall war, wird auf diese Frage nicht weiter eingegangen.

Wie den Abbildungen entnommen werden kann, bestehen zwischen den beiden Wirkungsketten verschiedene Berührungspunkte und Überschneidungen. Dies führt dazu, dass Untersuchungsbefunde beiden Ketten zugeordnet werden können.

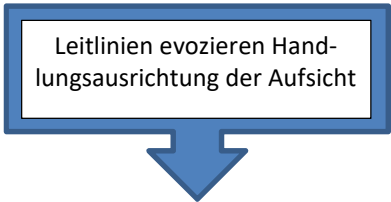
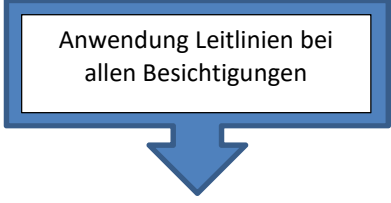
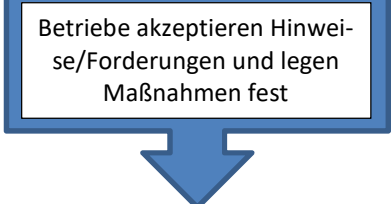
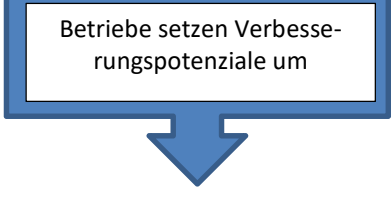
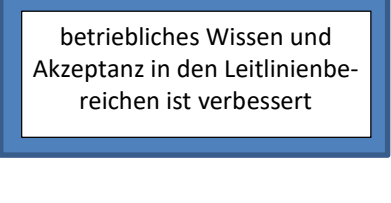
Wirkungskette „Leitlinien“		Ergänzende Evaluationsfragen
INPUT	 <p>Leitlinien evozieren Handlungsausrichtung der Aufsicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden die Grundgedanken und Inhalte der Leitlinien in Handlungsansätze (Aufsichtskonzepte) überführt? • Wie werden diese kommuniziert und von den Aufsichtspersonen adaptiert? Welche Vorbereitungsmaßnahmen waren erforderlich?
OUTPUT	 <p>Anwendung Leitlinien bei allen Besichtigungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Leitlinien werden (ständig, teilweise, kaum/nicht) angewandt und aus welchen Gründen? Welche unterschiedlichen Anwendungspraktiken gibt es? • Haben sich die Leitlinien im Betriebskontakt bewährt?
NUTZUNG	 <p>Betriebe akzeptieren Hinweise/Forderungen und legen Maßnahmen fest</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welches sind die ausschlaggebenden Faktoren für die Befolgung betrieblicherseits und welche Rolle spielen die Leitlinien bzw. Elemente davon?
ERGEBNIS	 <p>Betriebe setzen Verbesserungspotenziale um</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Verbesserungsansätze können abgeleitet werden?
WIRKUNG	 <p>betriebliches Wissen und Akzeptanz in den Leitlinienbereichen ist verbessert</p>	

Abb. 5.1: PWM-Wirkungskette zu den „Leitlinien“

Für diese beiden Wirkungsketten und die dazugehörigen Evaluationsfragen sind die wichtigsten Quellen die Befragungen des Aufsichtspersonals 2012 und 2017, die qualitativen Interviews und die repräsentativen Betriebsbefragungen. Ergänzende Informationen liefern die Hintergrundgespräche, die Evaluation des Datenaustauschs bei Betriebsbesichtigungen und die Unterlagen der NAK-Geschäftsstelle.

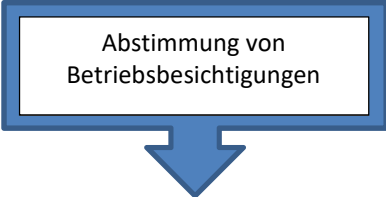
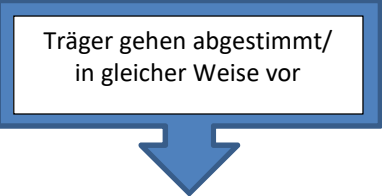
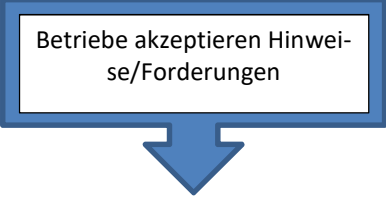
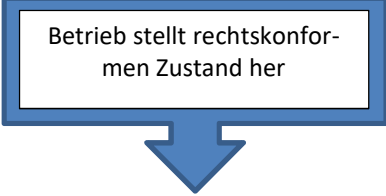
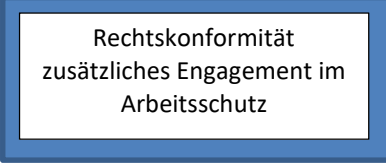
	Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“	Ergänzende Evaluationsfragen
INPUT		<ul style="list-style-type: none"> • Wie erfolgt die trägerseitige Planung vor dem Hintergrund der Anforderungen der GDA? • Wie erfolgt die Abstimmung mit anderen Trägern in zeitlicher, organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht?
OUTPUT		<ul style="list-style-type: none"> • In welcher Hinsicht gehen die Träger „gleich“ vor? Welche Unterschiede gibt es? • Wie wird mit Handlungs- und Interpretationsspielräumen sowie Freiheitsgraden in der Aufsicht umgegangen?
NUTZUNG		<ul style="list-style-type: none"> • Welches sind die maßgeblichen Faktoren für ein entsprechendes betriebliches Handeln und welche sind von den Präventions- und Aufsichtsdiensten beeinflussbar?
ERGEBNIS		<ul style="list-style-type: none"> • Welches sind ausschlaggebende Faktoren für zusätzliches Engagement der betrieblichen Akteure?
WIRKUNG		

Abb. 5.2: PWM-Wirkungskette zum „abgestimmten Vorgehen“

5.2 Instrumente des abgestimmten Vorgehens

Das abgestimmte Vorgehen ist auf Gesetzesebene fixiert. § 20a Abs. 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 21 ArbSchG bestimmt als Teil der GDA: „die Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe“. Für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Präventions- und Aufsichtsdienste als einem Aspekt des abgestimmten und einheitlichen Vorgehens gibt es im Wesentlichen drei Instrumente:¹³¹

¹³¹ Hierzu und zum Folgenden BMAS 2014:28f.

- *Rahmenvereinbarung* zwischen Ländern und Unfallversicherungen. Die Vereinbarung regelt auch Fragen der trägerübergreifenden Zusammenarbeit und soll so eine arbeitsteilige und aufeinander abgestimmte Aufgabenwahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste in den Betrieben gewährleisten.
- Gemeinsame *Leitlinien* zu zentralen Themen des Arbeitsschutzes. Sie legen gemeinsam von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern unter Beteiligung der Sozialpartner erarbeitete Grundsätze zu zentralen Aspekten der Beratungs- und Überwachungstätigkeit fest. Die Leitlinienanwendung ist Gegenstand einer eigenständigen Wirkungskette bei Zielebene 2 und wird im Detail im nächsten Abschnitt dargestellt. Insofern hat sie im Kontext des abgestimmten Vorgehens lediglich instrumentellen Charakter als ein Werkzeug unter mehreren, die Vorgehensweise beeinflussenden Instrumente, Tatbestände und Faktoren.
- Schaffung eines IT-unterstützten *Daten- und Informationsaustausches* mit dem Ziel, Betriebsbesichtigungen vorzubereiten und effizient zu gestalten. 2014 wurde ein endgültiges Datenmanagementkonzept verabschiedet.

5.3 Gegenseitige Information und Austausch zwischen den Präventions- und Aufsichtsdiensten

Gegenseitige Information über Planung, Durchführung und Ergebnisse von Betriebsbesuchen ist ein zentraler Bestandteil der GDA und unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung des gesetzlich fixierten Auftrags des abgestimmten Vorgehens bei Beratung und Überwachung. Die folgenden Ausführungen adressieren vornehmlich das Element des Inputs aus der Wirkungskette zu Zielebene 2, Abstimmung Besichtigungen. Zudem werden Antworten auf die ergänzenden Fragestellungen nach den Modi der Abstimmung zwischen den Diensten geleistet.

Die Befragung des Aufsichtspersonals¹³² hat ergeben, dass die verschiedenen Facetten der gegenseitigen Information und Unterrichtung sowohl über geplante als auch über durchgeführte Besichtigungen nur einen geringen Stellenwert haben. Bei der grundsätzlichen Bedeutung liegen die Anteilswerte für wichtig (Angaben für „wichtig“ und „sehr wichtig“ auf einer vierstufigen Skala) bei den fünf abgefragten Items allesamt bei etwa der Hälfte (insgesamt 52%); die Spanne reicht von 46% bis 61% für wichtig (siehe Tabelle 5.1 auf der nächsten Seite). Mit anderen Worten: fast die Hälfte des Aufsichtspersonals misst der gegenseitigen Information und dem Austausch eine (eher) geringe Bedeutung bei.

Das Führungspersonal schätzt die Wichtigkeit aller fünf Aspekte geringer ein als die restlichen Befragten. Die Unterschiede betragen bis zu 9 Prozentpunkte gegenüber den Durchschnittswerten.

Im Vergleich mit der Vorgängerbefragung aus 2012 ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Z. T. wird die Wichtigkeit von Teilaspekten in 2017 etwas geringer, teilweise etwas höher eingeschätzt, wobei die Unterschiede – bis auf eine Ausnahme – allerdings nur wenige Prozentpunkte betragen. Der größte Unterschied ist beim letzten

¹³² Hierzu und zum Folgenden siehe zweiter Zwischenbericht HÄGELE, FERTIG 2017a:36ff.

Item der Tabelle, den „zusätzlichen Informationen zu durchgeführten Besichtigungen“, festzustellen und beträgt acht Prozentpunkte.

Tab. 5.1: Bedeutung und praktische Umsetzung von Information und Mitteilungen

Angaben in %	Wichtig*	Umgesetzt**
Regelmäßige gegenseitige Mitteilung über <i>geplante</i> Besuche	53	8
Zusätzliche Information über Themen <i>geplanter</i> Besuche	46	6
Regelmäßige gegenseitige Mitteilung über <i>durchgeführte</i> Besuche	56	9
Regelmäßige gegenseitige Info über <i>Ergebnisse</i> von Besuchen	61	8
Zusätzliche Information über Themen <i>durchgeführter</i> Besuche	46	7

* = Angaben für „wichtig“ und „sehr wichtig“
 ** = Angaben für „in eher hohem Maß“ und „in hohem Maß“ umgesetzt

Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017.

Tatsächlich umgesetzt sind gegenseitige Information und Mitteilungen allerdings in deutlich geringerem Maße. Auf einer wiederum vierstufigen Skala wurden die Angaben für „eher in hohem Maß“ und für „in hohem Maß“ umgesetzt, zusammengefasst.

Wie aus der rechten Spalte von Tabelle 5.1 ersichtlich ist, erreicht keines der fünf abgefragten Items die 10%-Marke, die Werte liegen zwischen 6% und 9%. Die Länder schätzen die praktische Durchführung zwar nur geringfügig, aber durchgehend schlechter ein als die UVT (HÄGELE, FERTIG 2017a:41). Die folgende Abbildung 5.3 verdeutlicht die erheblichen Unterschiede zwischen Bedeutung und praktischer Umsetzung.

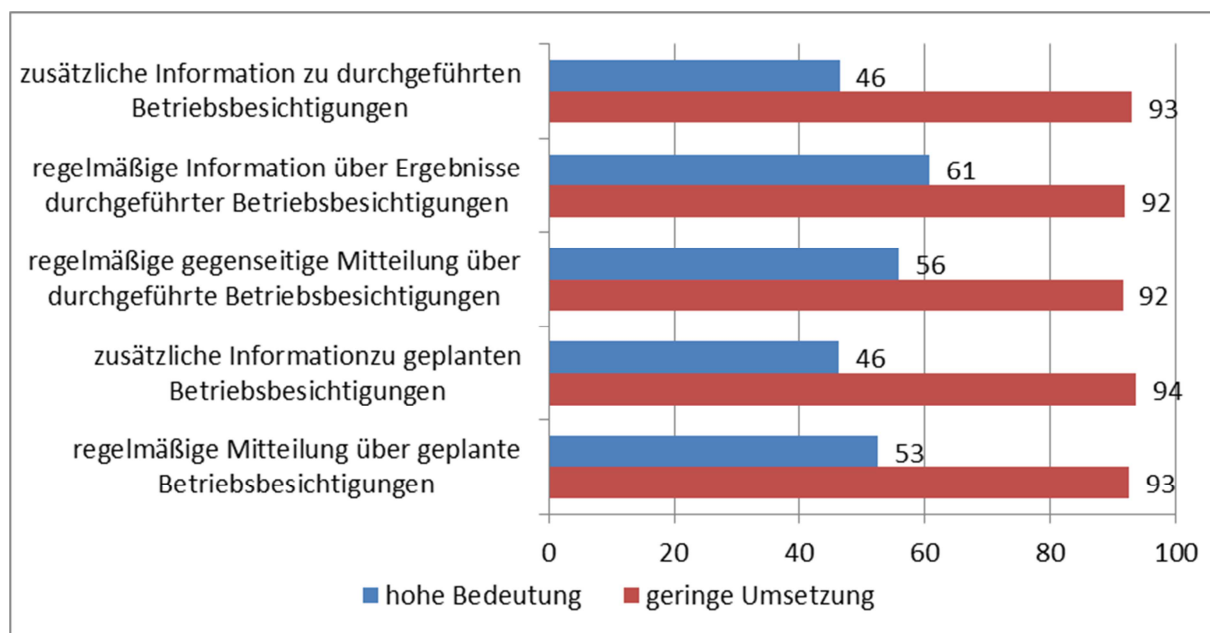


Abb. 5.3: Unterschied zwischen Bedeutung und Umsetzungspraxis bei gegenseitiger Information und Austausch – in Prozent (HÄGELE, FERTIG 2017a:42)

Bei der Frage nach der Struktur des Personenkreises, der von einer Diskrepanz von großer Bedeutung und geringer Praxisumsetzung berichtet, wurden Regressionsanalysen eingesetzt. Für den Personenkreis, für den gegenseitige Information von großer Wichtigkeit ist, die aber gleichzeitig von einer geringen praktischen Umsetzung berichten, ergeben die Analysen mit den Daten der Aufsichtspersonalbefragung im Wesentlichen folgende Ergebnisse (HÄGELE, FERTIG 2017a:46f):

- Aufsichtsbeamte und -beamtinnen der Länder sind bei zwei Aspekten signifikant häufiger als ihre Kollegen/innen bei den UVT der Meinung, dass hier ein wichtiger Aspekt schlecht umgesetzt werde. Dies sind die Informationen zu geplanten und zu durchgeführten Besichtigungen.
- Personen mit geringer Berufserfahrung (bis vier Jahre) sind bei allen fünf Aspekten der Auffassung, dass die Umsetzung erheblich hinter der Bedeutung liege, bei Person mit etwas längerer Berufserfahrung (bis zehn Jahre) gilt dies nur hinsichtlich der Information zu durchgeführten Betriebsbesichtigungen.

5.4 Das Instrument der Erfahrungsaustausche

Den Ausführungen dieses Abschnitts kann kein PWM-Element unmittelbar zugeordnet werden. Lediglich indirekt werden aus der Wirkungskette zur Abstimmung der Besichtigungen die Glieder „Input“ und in noch schwächerem Maße „Output“ angesprochen.

Bereits in der ersten GDA-Periode wurden Erfahrungsaustausche als Plattform zur Organisation von gegenseitiger Information und wechselseitigem Austausch eingeführt. In der zweiten GDA-Periode wurde das Instrument des Austauschs und der gegenseitigen Information beibehalten und in den Rahmenvereinbarungen festgeschrieben. Es sind regelmäßige, mindestens einmal jährlich stattfindende Austausche über Themen der Beratungs- und Überwachungstätigkeit zu organisieren.¹³³

Nach Informationsstand Ende Oktober 2016 zum Berichtszeitpunkt des zweiten Zwischenberichts haben an den 60 Erfahrungsaustauschen für die Aufsichts- und Präventionsdienste rd. 660 Personen teilgenommen.¹³⁴ Laut den nachfolgenden Berichten des GDA-Berichtswesens¹³⁵ wurden für die Dienste bis Ende Oktober 2017 zehn weitere Austausche mit rd. 470 Teilnehmenden durchgeführt, so dass mehr als 1.100 Personen teilgenommen haben – Mehrfachteilnahmen allerdings mitgerechnet.

In der Befragung des Aufsichtspersonals wurde den Erfahrungsaustauschen breiter Raum geschenkt.¹³⁶ Von den Befragungsergebnissen ist zunächst festzuhalten, dass fast die Hälfte der Befragten (47%) noch nie zu einem Erfahrungsaustausch eingeladen worden ist, rund ein Viertel (26%) hat eine Einladung erhalten und etwa gleich viele (27%) mehr als eine Einladung. Bei den Einladungen werden Führungskräfte bevorzugt. Von ihnen ist mehr als die Hälfte (56%) mehr als ein Mal eingeladen wor-

¹³³ Art. 4, Abs. 4 der Musterrahmenvereinbarung, wobei der Austausch auch durch wechselseitige Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen und sonstigen Veranstaltungen erfolgen kann.

¹³⁴ HÄGELE; FERTIG 2017a:54, wobei Angaben bis zum 11. Bericht des GDA-Berichtswesens berücksichtigt sind.

¹³⁵ 12. und 13. Bericht des GDA-Berichtswesens, S. 14f bzw. S. 23ff (ohne Austausche mit Unternehmen/innen und ohne Erfahrungsaustausche im Rahmen der Arbeitsprogramme).

¹³⁶ Ausführliche Darstellung im zweiten Zwischenbericht bei HÄGELE, FERTIG 2017a:54ff.

den und sie sind auch deutlich häufiger der Ansicht, dass die Zahl der Einladungen genau richtig sei.

Die Analyse systematischer Zusammenhänge zeigt für Bedienstete mit geringer Berufserfahrung (bis vier Jahre), dass sie signifikant seltener eine Einladung erhalten, was aber gar nicht ihrer Erwartung entspricht. Interessanterweise trifft dieser Befund auch für Personen zu, die überwiegend Besichtigungen ausüben.

Mehr als die Hälfte der Befragten (55%) hat in der Aufsichtspersonalbefragung angegeben, noch nie an einem Erfahrungsaustausch teilgenommen zu haben und etwa ein Viertel (26%) zumindest ein Mal. Lediglich 19% haben mehrmals teilgenommen. Führungskräfte nehmen deutlich öfters an Erfahrungsaustauschen teil. 48% haben mehr als ein Mal teilgenommen, während dies bei den restlichen Befragten lediglich 14% sind.

Hinsichtlich der auf den Erfahrungsaustauschen tatsächlich behandelten Themen wurde in der Befragung des Aufsichtspersonals zunächst in Erfahrung gebracht, welche Themen für das Aufsichtspersonal grundsätzlich wichtig sind, ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Behandlung auf Austausch. Diese Frage wurde an alle Befragten gestellt. Für die Ergebnisdarstellung in Tabelle 5.2 erfolgte eine Zusammenfassung der Werte für „weniger wichtig“ und „unwichtig“ zu „unwichtig“ und von „sehr wichtig“ und „wichtig“ zu „wichtig“.

Tab. 5.2: Grundsätzliche Bedeutung einzelner Themen für Erfahrungsaustausche

	Unwichtig		Wichtig	
	Zahl	%	Zahl	%
Gegenseitige Information über durchgeführte Schwerpunktaktivitäten / Aktionen / GDA-Arbeitsprogramme	434	26,4	1.208	73,6
Austausch von Erfahrungen mit der Anwendung von Inhalten der GDA-Leitlinien	503	30,6	1.139	69,4
Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten	498	30,3	1.144	69,7
Austausch von Erfahrungen mit der GDA allgemein	582	35,4	1.060	64,6
Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln	365	22,2	1.277	77,8

Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017, HÄGELE; FERTIG 2017a:59.

Insgesamt wird allen abgefragten Themen hohe Bedeutung zugemessen, da wenigstens etwa zwei Drittel diese für wichtig halten. Als am wichtigsten wird der allgemeine „Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln“ angesehen (gerundet 78%), dicht gefolgt von der „gegenseitigen Information über durchgeführte Schwerpunktaktivitäten, Aktionen oder GDA-Arbeitsprogramme“ mit 74%. Die Differenzierung nach Trägern zeigt praktisch keine Unterschiede in den Ergebnissen. Lediglich dem Austausch von Erfahrungen mit der GDA allgemein wird von Länderseite mit 67% für „wichtig“ eine etwas höhere Bedeutung zugemessen als bei den UVT (63%).

Im Vergleich mit der 2012er Befragung hat die Bedeutung des allgemeinen Austauschs zur GDA ebenso wie die Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten deutlich abgenommen (Tabelle 5.3).¹³⁷ Ebenfalls ein Bedeutungsverlust ist für die gegenseitige Information über durchgeführte Aktivitäten festzustellen. Einzig dem „Austausch von Erfahrungen mit der Anwendung von Inhalten der GDA-Leitlinien“ kommt ein Bedeutungszuwachs zu.

Tab. 5.3: Bedeutung der Themen für Erfahrungsaustausche 2012 und 2017

Angaben für wichtig für ...	2012	2017
	%	
gegenseitige Information über durchgeführte Schwerpunktaktivitäten / Aktionen / GDA-Arbeitsprogramme	83,0	73,6
Austausch von Erfahrungen mit der Anwendung von Inhalten der GDA-Leitlinien	66,8	69,4
Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten	77,3	69,7
Austausch von Erfahrungen mit der GDA allgemein	71,2	64,6
Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln	./.	77,8

Quelle: Befragungen des Aufsichtspersonals 2012 und 2017, HÄGELE; FERTIG 2017a:60.

Wie sieht die tatsächliche Behandlung der Themen auf den Austauschen aus? Befragte, die an wenigstens einem Erfahrungsaustausch teilgenommen haben, sollten in der Aufsichtspersonalbefragung auf einer vierstufigen Skala von „fast immer“ bis „nie“ angeben, wie häufig die einzelnen Themen behandelt wurden. Im Folgenden werden die Kategorien „nie“ und „selten“ einerseits sowie „häufig“ und „fast immer“ zusammengefasst (siehe Tabelle 5.4):

- Am seltensten erfolgt auf den Erfahrungsaustauschen eine Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten (70% für „selten“ bzw. „nie“).
- Ebenso selten kommt es zu einem Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln (68%), obwohl diesem Thema die höchste Priorität zugesprochen wird.
- Bei den anderen drei Themen liegen die Werte nah bei der Hälfte.

Tab. 5.4: Tatsächliche Behandlung von Themen auf Erfahrungsaustauschen

	Nie / selten		Häufig / fast immer	
	Zahl	%	Zahl	%
Gegenseitige Information über durchgeführte Schwerpunktaktivitäten / Aktionen / GDA-Arbeitsprogramme	361	49,0	375	51,0
Austausch von Erfahrungen mit der Anwendung von Inhalten der GDA-Leitlinien	383	52,0	353	48,0
Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten	512	69,6	224	30,4
Austausch von Erfahrungen mit der GDA allgemein	333	45,2	403	54,8
Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln	498	67,7	238	32,3

Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017, HÄGELE; FERTIG 2017a:61.

Zwischen den Befragten mit Führungsfunktion und den restlichen Befragten sind deutliche Unterschiede in der Aufsichtspersonalbefragung festzustellen. So sehen die Führungskräfte alle abgefragten Themen zum Teil deutlich häufiger behandelt als

¹³⁷ Das Item „Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln“ wurde 2012 nicht abgefragt.

das restliche Personal. Die Unterschiede betragen bis zu 24 Prozentpunkte und hängen sicherlich zu einem großen Teil mit der unterschiedlichen Teilnahmehäufigkeit und den damit verbundenen Wahrnehmungsunterschieden zusammen.

Was die subjektiv empfundene Häufigkeit behandelter Themen angeht, ergeben sich für die Erfahrungsaustausche nur geringe Unterschiede zwischen den Trägern. Die abgefragten Themen werden aus Sicht der Ländermitarbeiter/innen seltener behandelt als nach den Angaben der Aufsichtspersonen der UVT. Die Unterschiede nach Prozentpunkten sind zwar relativ gering, aber durchgängig festzustellen.

Angesichts der Unterschiede zwischen Bedeutung und tatsächlicher Behandlung stellt sich die Frage, wie der Personenkreis unter dem Aufsichtspersonal strukturiert ist, der Themen eine hohe Bedeutung zuspricht, diese aber selten oder nie auf Erfahrungsaustauschen behandelt sieht. Dieser Frage wurde wiederum mit Regressionsanalysen¹³⁸ nachgegangen, wobei ein signifikant positiver Zusammenhang bedeutet, dass die jeweilige Personengruppe signifikant häufiger als die Referenzgruppe der Meinung ist, dass ein Thema wichtig sei, aber nicht oder nur selten behandelt werde. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die gegenseitige Information über durchgeführte Schwerpunktaktivitäten, Aktionen oder GDA-Arbeitsprogramme ergibt für Aufsichtspersonen der UVT eine schwach signifikant negative Korrelation. Dies bedeutet, dass ihre Berufskollegen/innen aus den Ländern etwas häufiger (schwach signifikant) der Ansicht sind, dass dieses Thema wichtig sei, aber nie oder nur selten thematisiert würde.
- Bei den Personen mit relativ geringer Berufserfahrung ergibt sich ein negativ signifikanter Zusammenhang bei dem Thema des Austauschs zu Besichtigungen und zum Aufsichtshandeln, d. h. sie sind seltener der Meinung, dass dies zu kurz komme.
- Personen, die bis zu zehn GDA-Betriebsbesuche absolvierten, sind bei sämtlichen Themen nicht der Auffassung, dass diese zwar wichtig seien, aber nie oder nur selten zur Sprache kämen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Referenzkategorie von Befragten, die zehn und mehr Betriebe besucht haben, all diese Themen für unterrepräsentiert halten, obwohl sie von ihnen für wichtig angesehen werden.

Als Ergebnis der Aufsichtspersonalbefragung ist festzuhalten, dass die Erfahrungsaustausche auf großes Interesse beim Aufsichtspersonal stoßen. Zum selben Ergebnis kommt eine Auswertung der NAK-Geschäftsstelle, die zudem von einer breiten Resonanz in den Präventions- und Aufsichtsdiensten berichtet.¹³⁹

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die von den Arbeitsprogrammen durchgeführten Erfahrungsaustausche ebenfalls auf positive Resonanz stießen. Aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE wird beispielsweise berichtet, dass die trägerübergreifenden Erfahrungsaustausche maßgeblich dazu bei trugen, dass die Beurteilungsmaßstäbe angeglichen und gemeinsame Lösungen für die Bewältigung schwieriger Beratungs- und Aufsichtskonstellationen erarbeitet werden konnten. Sie ermöglichten

¹³⁸ Siehe hierzu die Erläuterungen oben in Abschnitt 3.2.

¹³⁹ Ergebnis einer Auswertung der Erfahrungsaustausche durch die NAK-GS, festgehalten im Jahresbericht 2017 der NAK-Geschäftsstelle, Folien 14ff.

einen kontinuierlichen Austausch zwischen dem Arbeitspaket und dem Aufsichtspersonal, leisteten einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz der GDA und sollten von daher im zukünftigen Programm in ähnliche Weise fortgeführt werden (ARBEITSPROGRAMM PSYCHE 2018:15).¹⁴⁰

Die Ergebnisse der vom ISG-Institut durchgeführten 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 insbesondere an dem (neu in die Befragung aufgenommenen) Thema zum Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln festmachen. Damit geht einher, dass Erfahrungsaustausche offenbar zu großen Teilen Veranstaltungen für das Führungspersonal und auch die direkt an der Umsetzung der Arbeitsprogramme (Kernprozesse) Beteiligten geworden sind.¹⁴¹

5.5 Das abgestimmte Vorgehen bei Beratung und Überwachung sowie die Rolle der Leitlinien

Mit der Untersuchung des abgestimmten Vorgehens im Rahmen einer abgestimmten übergreifenden Beratungs- und Überwachungsstrategie nähert sich die Analyse dem Kern des gesetzlich fixierten, abgestimmten Vorgehens der Präventions- und Aufsichtsdienste. Als zentrales Umsetzungselement dieser Vorgabe werden Leitlinien abgestimmt. Bislang liegen folgende Leitlinien vor (in Klammern letzte Aktualisierung):

- Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation (Mai 2017),
- Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (Mai 2017),
- Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz (Januar 2018),
- Planung und Ausführung von Bauvorhaben (Juni 2013).

Dieser Abschnitt widmet sich im Wesentlichen den Aspekten, die in der PWM-Wirkungskette zur Zielebene 2 und den Leitlinien vorab für die Dachevaluation formuliert wurden. Während für den Input vornehmlich Informationen aus den qualitativen Interviews verwendet werden, sind für das Element des Outputs Daten der Aufsichtspersonalbefragung eine der zentralen Quellen.

5.5.1 Bedeutung und praktische Relevanz der Grundsätze, Leitlinien und Absprachen zum arbeitsteiligen Vorgehen

Die Leitlinien richten sich an die OAL und die PL. Sie formulieren „einen fachlichen Rahmen, der gewährleistet, dass konkrete Überwachungs- und Beratungskonzepte inhaltlich gleichgerichtet und in Funktionalität und Anforderungsprofil gleichwertig ausgestaltet sind. Sie sollten so konkret sein, dass sie Handlungssicherheit für die

¹⁴⁰ Auch das Arbeitsprogramm MSE bewertet die Erfahrungsaustausche, die einen Teil der Kommunikationsstrategie im Arbeitsprogramm darstellten, im Grundsatz positiv und zielführend (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:78) und auch aus dem Arbeitsprogramm ORGA wurde in den begleitenden Hintergrundgesprächen eine positive Einschätzung abgegeben.

¹⁴¹ Von den ergänzenden Evaluationsfragen sind hiermit die Fragen nach Kommunikation von Neuerungen und nach der Abstimmung der Dienste aufgegriffen worden.

praktische Anwendung ermöglichen. Die vereinbarten methodischen Vorgehensweisen müssen sich in den Überwachungs- und Beratungskonzepten der Aufsichtsbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger wiederfinden.“¹⁴² Sie sind laut der Rahmenvereinbarung bei der Planung und Durchführung der Beratungs- und Überwachungstätigkeiten zu berücksichtigen.

In der ISG-Befragung des Aufsichtspersonals wurde dieser Bereich mit zwei Variablen erfasst. Zum einen wurde nach Absprachen bzgl. eines arbeitsteiligen Vorgehens bei Besichtigungen gefragt und zum anderen die Beachtung abgestimmter Grundsätze bzw. der Leitlinien bei der Durchführung von Besichtigungen ermittelt.¹⁴³ Zusätzlich wurde im Kontext der Erfahrungsaustausche gefragt, welche Bedeutung aus Sicht der Befragten der Austausch zu den Leitlinien hat und wie häufig dieses Thema tatsächlich behandelt wurde (siehe voriger Abschnitt 5.4), das als einziger Aspekt gegenüber der Vorgängerbefragung einen Bedeutungszuwachs erfahren hat.

Bei den beiden zentralen Variablen zum arbeitsteiligen Vorgehen und der Beachtung abgestimmter Grundsätze wurde erfasst, welche grundsätzliche Bedeutung die beiden Aspekte haben, wobei in der Aufsichtspersonalbefragung eine vierstufige Skala von „sehr wichtig“ über „wichtig“ und „weniger wichtig“ bis „unwichtig“ zur Verfügung stand. Zusammengefasst zu zwei Kategorien, nämlich „wichtig bzw. hohe Bedeutung“ und „unwichtig bzw. geringe Bedeutung“ zeigt sich, dass knapp zwei Drittel diesen beiden Aspekten eine hohe Bedeutung beimessen (Abbildung 5.4 auf der nächsten Seite). Während die Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den Trägern gering sind, halten Führungskräfte die Absprachen für weniger wichtig als der Rest (57% zu 62%).

Nicht nur die beigemessene Bedeutung ist von Relevanz, sondern auch das Maß der praktischen Umsetzung. Wiederum stand eine vierstufige Skala zur Verfügung. Werden die Antwortkategorien für „in sehr geringem Maß“ und „in eher geringem Maß“ zu „gering“ sowie die Kategorien „in eher hohem Maß“ und „in sehr hohem Maß“ zu „hoch“ zusammengefasst, zeigt sich, dass Absprachen praktisch keine Bedeutung in der Arbeitsrealität (87% für in geringem Maß umgesetzt) haben und die praktische Umsetzung der Leitlinien wird von gut drei Vierteln (76%) als gering eingeschätzt.

Hier könnte eingewendet werden, dass die Leitlinien als Begriff dem Aufsichtspersonal nicht unbedingt bekannt sind, da sie zumindest von einigen Diensten in Aufsichts- und Handlungskonzepten eingearbeitet und damit selbstverständlicher Bestandteil der täglichen Instrumente wurden, ohne dass sie (eindeutig) als Umsetzung der GDA-Leitlinien erkenntlich waren. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass nach den Ergebnissen der Interviews mit Umsetzungsverantwortlichen nur wenige Dienste die Konzepte angepasst haben und praktisch keiner der Dienste die operative Anwendung auch nachhält. Damit ist ein eventueller Einfluss auf Befragungsergebnisse – sofern überhaupt vorhanden – gering und es verbleibt bei der obigen Aussage zur Beachtung von Grundsätzen und Leitlinien.

¹⁴² Zitiert aus Vorwort zur Leitlinie Gefährdungsbeurteilung, S. 4.

¹⁴³ Hier und im Folgenden siehe zweiter Zwischenbericht (HÄGELE, FERTIG 2017a:65ff).

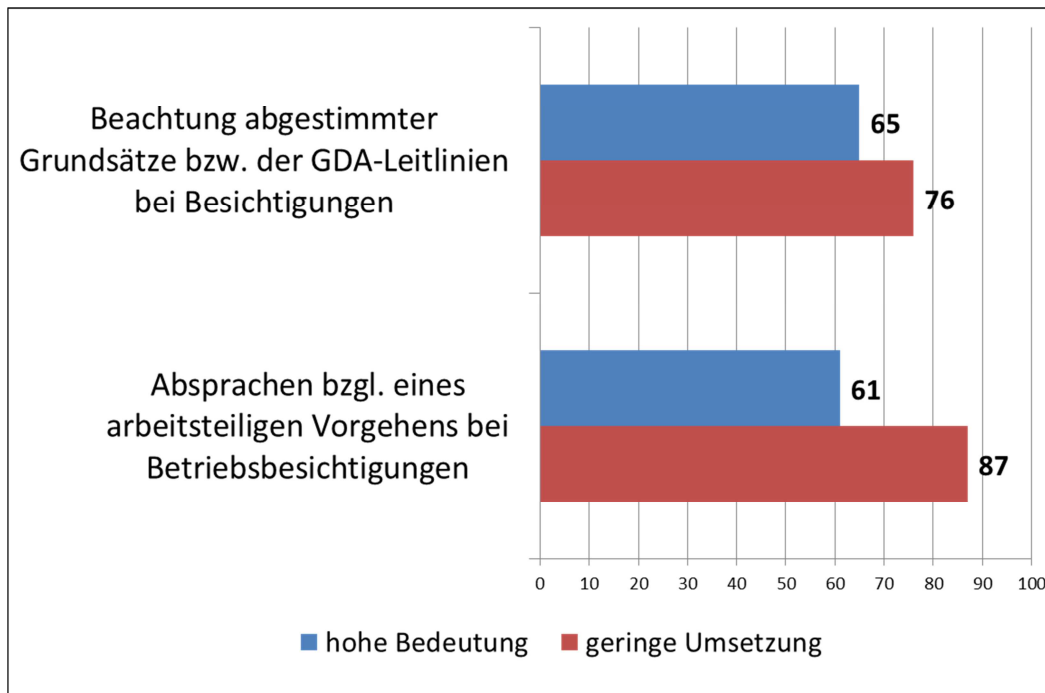


Abb. 5.4: Bedeutung und tatsächliche Umsetzung von Leitlinien und Absprachen

Mitarbeiter/innen der UVT sehen nach den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung beide Aspekte etwas stärker in der Praxis umgesetzt als Ländervertreter/innen. Hinsichtlich der Absprachen bzgl. eines arbeitsteiligen Vorgehens bei Betriebsbesichtigungen liegen die Angaben für „hoch“ bei gerundet 15% (UVT) bzw. 11% (Länder) und bei der Beachtung abgestimmter Grundsätze bzw. der GDA-Leitlinien bei der Durchführung von Betriebsbesichtigungen bei 26% (UVT) vs. 20% (Länder).

Hinsichtlich der Absprachen sind nur geringe Unterschiede zwischen Führungskräften und restlichem Personal (drei Punkte) festzustellen, dagegen zeichnen bei der Beachtung der Leitlinien Führungskräfte ein positiveres Bild: „nur“ 63% von ihnen berichten von geringer Umsetzung, dagegen 79% des restlichen Aufsichtspersonals.

Die Ergebnisse der Aufsichtspersonalbefragung finden ihre Bestätigung in den qualitativen Interviews mit Umsetzungsverantwortlichen aus den Diensten. Die Leitlinien werden im Grundsatz von der Mehrheit der Interviewten begrüßt, wobei zumeist angeführt wird, dass diese eine Orientierung böten. Allerdings wird auch von einigen Gesprächspartnern/innen kritisiert, dass sie zu abstrakt gehalten wären und zu große Interpretationsspielräume böten.

Hinsichtlich der praktischen Anwendung der Leitlinien gehen die in den Interviews erfassten Meinungen erheblich auseinander. Ein Teil der Interviewten sowohl von Seiten der Länder als auch der UVT berichtet von einer weitgehenden Berücksichtigung der Leitlinien im alltäglichen Aufsichtshandeln und bewertet deren Nutzen für Überwachung und Beratung positiv. Dabei weisen einige der Umsetzungsverantwortlichen auf Unterschiede zwischen den Leitlinien hin. Während die Leitlinie „Gefährdungsbeurteilung“ inhaltlich eine große Nähe zu den Überwachungs- und Beratungsaufgaben aufweise und daher nur geringfügige Anpassungen der Aufsichtstätigkeit erfordere, sei dies bei den anderen Leitlinien anders. Insbesondere die Leitli-

nie zur psychischen Belastung sei komplex und anspruchsvoll und nicht so ohne weiteres in die Aufsichts- und Beratungstätigkeit zu integrieren. Allerdings steht dieser Gruppe eine etwa gleichgroße Gruppe aus beiden Lagern gegenüber, die von einer geringen bis nicht vorhandenen Relevanz für die Besichtigungen berichtet.

Interessant für die Dachevaluation ist, wie sich der Personenkreis zusammensetzt, der hier eine Diskrepanz dergestalt sieht, dass er den beiden Items eine hohe Bedeutung zumisst, aber von einer geringen Relevanz in der Aufsichtspraxis berichtet. Hierzu wurden mit den Daten der Aufsichtspersonalbefragung signifikante Unterschiede mittels Regressionsanalysen ermittelt.¹⁴⁴ Tabelle 5.5 zeigt im Überblick, welche Personengruppen hier im Vergleich mit der jeweiligen Referenzgruppe eine Diskrepanz sehen.

Tab. 5.5: Struktur des Personenkreises, der den Teilaspekten eine hohe Bedeutung zumisst, aber von einer geringen Umsetzung berichtet

Absprachen zu arbeitsteiligem Vorgehen	Beachtung Grundsätze und Leitlinien
Personen mit bis zu vier Jahren Berufserfahrung	Personen mit bis zu vier Jahren Berufserfahrung
Personen mit 4 bis 10 Jahren Berufserfahrung	
	Aufsichtsbeamte/innen der Länder
	An Kernprozessen Beteiligte

In den vorigen Abschnitten rücken zunehmend die ergänzenden Evaluationsfragen nach der Adaption der Leitlinien bzw. der abgestimmten Grundsätze durch die einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste, nach der Anwendung im betrieblichen Kontakt und nach den Vorbereitungsmaßnahmen in den Vordergrund.

5.5.2 Hindernisse für eine umfassende Abstimmung

In einem weiteren Schritt wurde in der Befragung des Aufsichtspersonals ermittelt, welche Hindernisse einer umfassenden Abstimmung zwischen UVT und Ländern im Wege stehen.¹⁴⁵ Dazu sollten die Befragten neun Statements zustimmen oder diese ablehnen. Für die Ergebnisdarstellung in Tabelle 5.6 auf der folgenden Seite wurden die Angaben für „stimme gar nicht zu“ und „stimme eher nicht zu“ zu „Ablehnung“ und „stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“ zu „Zustimmung“ zusammengefasst. Wegen der vielen unterschiedlichen Items wurde die Antwortmöglichkeit „weiß nicht“ zugelassen, die ebenfalls ausgewiesen ist.

Die größten Hindernisse bilden demnach der fehlende bzw. seltene fachliche Austausch (gerundet 78%) und die fehlende gemeinsame Datenbasis (73%). Relevante Hindernisse bilden weiterhin die Kontext- und Rahmenbedingungen wie die unterschiedlichen Vorgaben von Politik und Selbstverwaltung (68%), die unterschiedlichen gesetzlichen Aufträge (57%) und das unterschiedliche Rollen- und Aufgabenverständnis (54%). 58% sind der Meinung, dass noch mehr Zeit benötigt würde.

¹⁴⁴ Zu Regressionsanalysen siehe die Erläuterung oben in Abschnitt 3.2.

¹⁴⁵ Hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017a:70ff.

Tab. 5.6: Hindernisse für eine umfassende Abstimmung

<i>Einer umfassenden Abstimmung steht im Wege, dass ...</i>	Ablehnung		Zustimmung		Weiß nicht	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
für bestimmte Bereiche des betrieblichen Arbeitsschutzes noch Grundsätze und weitere GDA-Leitlinien für ein abgestimmtes Vorgehen fehlen.	967	58,9	461	28,1	214	13,0
zu Inhalten / Anforderungen der GDA-Leitlinien nicht ausreichend unterwiesen / geschult / informiert wurde.	987	60,1	576	35,1	79	4,8
die Inhalte / Anforderungen der GDA-Leitlinien nicht klar und präzise genug sind, um ein Vorgehen nach einheitlichen Grundsätzen zu erreichen.	1.013	61,7	523	31,9	106	6,5
es keine gemeinsame Datenbasis gibt, auf die beide GDA-Träger zugreifen können.	301	18,3	1.199	73,0	142	8,6
es zu wenig Gelegenheit für einen gemeinsamen fachlichen Austausch gibt.	316	19,2	1.281	78,0	45	2,7
die Aufsichtsdienste* unterschiedliche gesetzliche Aufträge haben.	654	39,8	936	57,0	52	3,2
das unterschiedliche Aufgaben- und Rollenverständnis der beiden GDA-Träger noch nicht ausreichend konkretisiert ist.	634	38,6	884	53,8	124	7,6
sich die Aufsichtsdienste nach unterschiedlichen Vorgaben der Politik / Selbstverwaltung richten müssen.	420	25,6	1.111	67,7	111	6,8
noch mehr Zeit benötigt wird.	578	35,2	948	57,7	116	7,1

*Im Erhebungsinstrument wurde verkürzend lediglich der Begriff „Aufsichtsdienste“ verwendet.
Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017, HÄGELE, FERTIG 2017a:71.

Von nachrangiger Bedeutung sind die drei Items, mit denen Gestaltungsmerkmale der GDA abgefragt wurden. Fehlende Leitlinien, unzureichende Information oder Schulung sowie unklare bzw. unpräzise Inhalte und Anforderungen werden im Schnitt von weniger als einem Drittel der Befragten als Hindernis gesehen.

Seitens der Länder werden – bis auf eine Ausnahme – mehr Hindernisse gesehen als bei den UVT (Abbildung 5.5 auf der nächsten Seite).

In einem weiteren Schritt wurde mittels Regressionsanalysen ermittelt, wie der Teil des Aufsichtspersonals strukturiert ist, der von Abstimmungshindernissen berichtet. Zusammenfassend ergibt sich:

- Mitarbeiter/innen der UVT sind sowohl bei den fehlenden Grundsätzen als auch bei der defizitären Unterweisung, Schulung oder Information signifikant seltener der Meinung, dass dies ein Hinderungsgrund sei als ihre Kollegen/innen aus den Ländern. Gleiches gilt für die drei abgefragten Kontext- und Rahmenbedingungen.
- Befragte mit kurzer Berufserfahrung (bis vier Jahre) sind sehr wohl der Meinung, dass fehlende Unterweisung, Schulung oder Information ein relevanter Hinderungsgrund darstelle. Sie lehnen dies aber für die beiden Kontextfaktoren „unterschiedliche gesetzliche Aufträge“ und „unterschiedliche Vorgaben seitens der Politik bzw. der Selbstverwaltung“ ab.

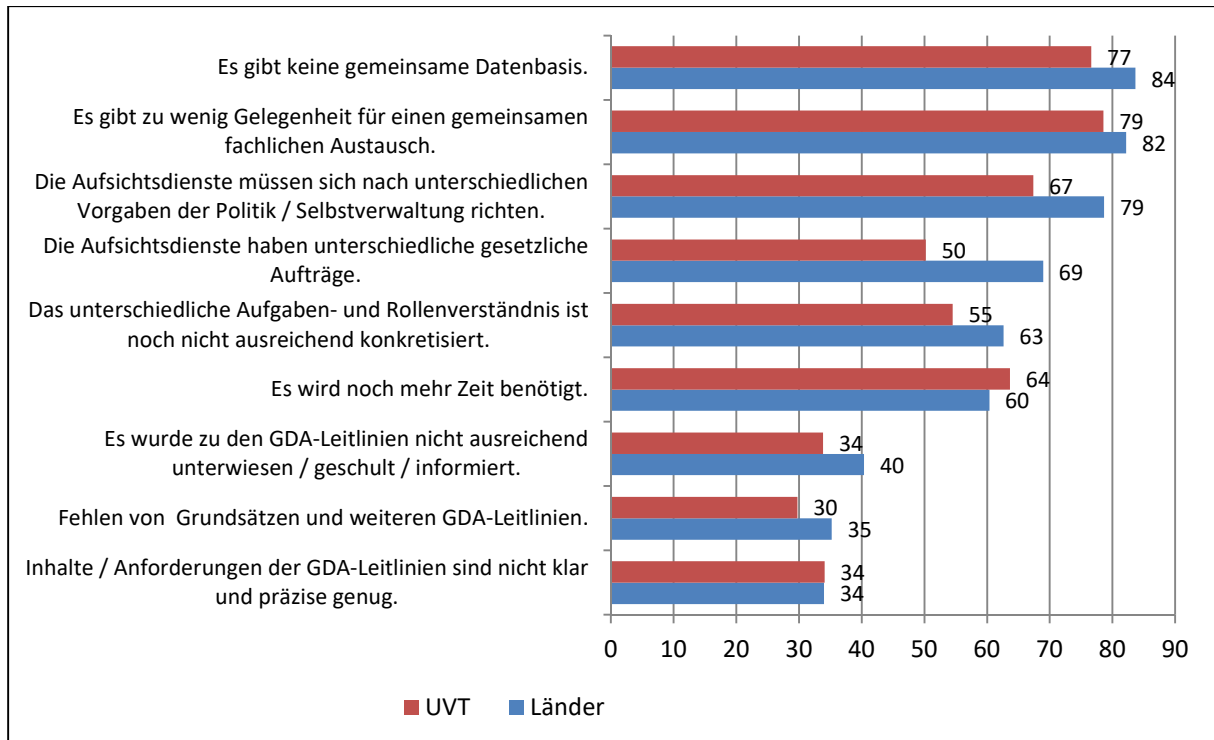


Abb. 5.5: Abstimmungshindernisse nach Trägern (Zustimmung zu den Statements in Prozent), Quelle: HÄGELE, FERTIG 2017a:73

- Die an Kernprozessen Beteiligten sehen die Unterweisung, Schulung und Information ebenso wenig als Hindernis wie unklare Inhalte und Anforderungen. Allerdings sehen überwiegend mit Besichtigungen betraute Personen die Kontextbedingungen des unterschiedlichen Rollenverständnisses und der unterschiedlichen Vorgaben durch Politik bzw. Selbstverwaltung als relevante Hindernisse.

Die Freitexte in der Aufsichtspersonalbefragung ergänzen dieses Bild um einige weiterführende Aspekte. Die vielen Freitextangaben, die sie sich auf die gegenseitige Information, Kooperation und Abstimmung beziehen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Am häufigsten wurde das Zeit- und Ressourcenproblem als ein wichtiger Hinderungsgrund angegeben, wobei zu den 61 allgemeinen oder ausgewogenen Nennungen weitere zwanzig Nennungen hinzukommen, die insbesondere auf Länderseite ein Ressourcenproblem beim Personal sehen.
- Die unterschiedliche Organisation der Träger und die intransparente Zuständigkeit bereiten häufig Schwierigkeiten, den/die Ansprechpartner/in beim anderen Träger zu identifizieren (37 Nennungen).
- Die Kontextfaktoren der unterschiedlichen Aufgaben und des differierenden Rollenverständnisses als Hinderungsgrund wird von 30 Befragten angeführt. Weitere sechs Nennungen werfen den UVT konkret vor, dass sie keine „richtige“ Aufsicht durchführen würden.
- Ein weiterer häufiger genannter Punkt war ein allgemein fehlender Wille zur Umsetzung der GDA (24 allgemeine Nennungen), häufig konkret dem (eigenen) Führungspersonal zugeschrieben (weitere 29 Nennungen).

- Eine ganze Reihe von Befragten äußert sich explizit positiv zur praktizierten Kooperation auf der individuellen Ebene mit den zuständigen Personen beim anderen Träger (27 Nennungen), wobei des Öfteren betont wird, dass der persönliche Kontakt für das Zustandekommen von Kooperation und gemeinsamen Besichtigungen ausschlaggebend sei.¹⁴⁶ Allerdings werden von acht Befragten auch Terminabstimmungsprobleme mit den Zuständigen beim anderen Träger angeführt.

Insgesamt zeigen die Freitextantworten, dass gegenseitige Information und Abstimmung im Vorgehen das Aufsichtspersonal sehr bewegt und sehr viele Verbesserungsmöglichkeiten gesehen werden. Zu denken gibt auch die recht hohe Zahl an Befragten, die insbesondere den obersten Leitungen einen mangelnden Willen zu einer erfolgreichen Umsetzung zuschreibt.

Die an die Vertreter/innen der Präventions- und Aufsichtsdienste in den qualitativen Interviews gerichtete Frage nach Rolle und Bedeutung dieser Zielebene und einer abgestimmten Überwachungs- und Beratungsstrategie wird regelmäßig mit Verweis auf das öffentlichkeitswirksame Thema der Doppel- und Mehrfachbesuche beantwortet, welches aber praktisch keine Bedeutung habe.

Viele der Interviewten nehmen eine strategische Bedeutung dieser Zielebene gar nicht wahr und/oder verneinen die Notwendigkeit einer abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie. Als Argumente werden im Wesentlichen genannt:

- Kein Mehrwert gegenüber dem Status Quo.
- Strategie ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, da mit zurückgehendem Personal und zunehmenden anderen Aufgaben gar keine wirkungsvolle Aufsicht mehr möglich sei. Die eigeninitiierte Aufsicht wurde in diesem Kontext auch als „zahnloser Tiger“ bezeichnet.
- Häufig wird noch auf die operative Ebene verwiesen, auf der die Abstimmung gut funktioniere, auch wenn dies stark personenabhängig sei.

Als Hindernisse für eine umfassendere Abstimmung bzw. stärkere Berücksichtigung der Leitlinien – sofern eine solche nicht prinzipiell abgelehnt wurde – werden in den Interviewgesprächen sehr unterschiedliche Aspekte angeführt. Ergänzend zu den bisherigen Ausführungen sind dies:

- Die Reichweite von Veränderungen: Bei den Leitlinien ist eine Integration in die Aufsichts- und Handlungskonzepte erforderlich. Dies bedeute eine langfristige Bindung, weshalb mit einer Integration zurückhaltend umgegangen werde.
- Geringe Bedeutung bis Bedeutungslosigkeit der eigeninitiierten Besichtigung.
- Nachrangige Bedeutung der Leitlinien in der Praxis, was in einem Interview ausgedrückt wurde mit „die Leitlinien laufen halt so mit“.
- Die praktische Handhabbarkeit der Leitlinien für die konkrete Aufsichtstätigkeit ist nur bedingt gegeben. Beklagt wird teilweise, dass sie zu abstrakt seien, teilweise wird angeführt, dass sie ein zu starres Korsett darstellen würden.

¹⁴⁶ Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass drei Personen in ihren Kommentaren die derzeitige praktizierte gegenseitige Information und Austausch als positiv oder zumindest völlig ausreichend betrachten.

Gerade das Argument der rückläufigen Besichtigungszahlen ist nicht von der Hand zu weisen. Bei der staatlichen Aufsicht sind sowohl die Zahl der besichtigten Betriebe als auch die Zahl der Besichtigungen von 2012 bis 2016 um jeweils 25% zurückgegangen. Im Bereich der UVT ist die Zahl der besichtigten Unternehmen von 2012 bis 2016 um rd. 16% zurückgegangen und die Zahl der Besichtigungen um 7%.¹⁴⁷

Mit den Ausführungen zu den Hindernissen eines stärker abgestimmten Vorgehens wird auf die ergänzenden Evaluationsfragen nach Kommunikation und Adaption der Leitlinien bzw. der abgestimmten Grundsätze sowie nach deren Anwendung eingegangen.

5.5.3 Offene Fragen zur Heterogenität der Vorgehensweise und zur Gleichwertigkeit der Ergebnisse

Grundsätzlich sieht der Gesetzgeber vor, dass die Träger mit der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben dazu beitragen, die Ziele der GDA zu erreichen (§ 20a Abs. 1 ArbSchG). Insoweit ist ein eigenständiges operatives Verfahren oder eine abgegrenzte Vorgehensweise nicht vorgesehen und die Präventions- und Aufsichtsdienste können in eigener Zuständigkeit die GDA-Aufgaben mit ihren vorhandenen Leistungen und Produkten kombinieren. Der Leitfaden für die Arbeitsprogramme führt die Instrumente und Methoden für die Umsetzung der Arbeitsprogramme auf.¹⁴⁸

Die Leistungen der Prävention der UVT umfassen: Anreizsysteme; Beratung; betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung; Ermittlung, Forschung, Entwicklung und Modellprojekte; Information und Kommunikation; Prüfung / Zertifizierung; Regelwerk; Qualifizierung; Überwachung einschließlich anlassbezogener Beratung. Die Leistungen der Arbeitsschutzbehörden der Länder beinhalten insb. folgende Aktivitäten: Überwachung (aktiv, risikoorientiert, reaktiv, Überwachung im Einzelfall, Projekte und Programme einschl. GDA), Beratung, Antragsbearbeitung (Anzeigen, Genehmigungen und Erlaubnisse, Stellungnahmen, Anfragen und Beschwerden), Information und Öffentlichkeitsarbeit, Vorschriftenentwicklung und Regelsetzung, Partnerschaften und Netzwerke.

Nach dem Text des Leitfadens beschränken sich die potenziell zur Verfügung stehenden Instrumente zwar auf die Umsetzung der Arbeitsprogramme, doch es ist davon auszugehen, dass dies auch die Methoden und Instrumente für die Umsetzung der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie sind. Im Übrigen stellt sich die Frage der Vorgehensweise bei den Betriebsbesichtigungen im Rahmen der Arbeitsprogramme analog. Diese Grundsatzfrage wird nur am Rande von den charakteristischen Unterschieden von Besichtigungen im Rahmen von Arbeitsprogrammen einerseits und bei Anwendung der Leitlinien andererseits tangiert. So ist der Kontext von Besichtigungen der durchführungsorientierten Arbeitsprogramme ein anderer als derjenige bei den ergebnisorientierten Leitlinien und Grundsätzen. Aber die hier aufgeworfenen Grundsatzfragen sind im Kern identisch und für beide Zielebenen zu beantworten.

¹⁴⁷ Quelle sind die Berichte zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, BMAS 2015:129, 136f, BMAS 2017:133, 140f sowie zum Folgenden BMAS 2017:133,144.

¹⁴⁸ Vgl. NAK (Hrsg.): Leitfaden für Arbeitsprogramme, Stand 28.03.2018, Berlin S. 19f.

Die Liste der Methoden und Instrumente umfasst sehr unterschiedliche Elemente und damit das breite Aufgabenspektrum der Träger. Die Aufzählung besteht im Wesentlichen aus Stichwörtern, wobei bei manchen durch einen Klammerzusatz angedeutet wird, welche unterschiedlichen Aufgabenkonstellationen sich dahinter verbergen. Zudem können die bei den Betriebsbesichtigungen angesprochenen Themen ebenfalls sehr unterschiedlich sein. Offenbar gibt es ein sehr breites Spektrum an unterschiedlichen Methoden und Instrumenten, die potenziell zur Verfügung stehen und damit wohl auch eine große Spannbreite unterschiedlicher Vorgehensweisen. Darauf weisen auch die Ergebnisse der repräsentativen Betriebsbefragung hin, wonach bei den Besichtigungen die Betriebe am häufigsten den Aufsichtsbesuch selbst veranlassen haben. Ein Drittel der Besuche erfolgt zur Klärung der Umstände eines Arbeitsunfalls. Alle weiteren abgefragten Items sind mit Nennungen von unter zwanzig Prozent von nachgeordneter Bedeutung. Die Verteilung der Anlässe ergibt sich aus Tabelle 5.7.

Tab. 5.7: Anlässe der Aufsichtsbesuche (Mehrfachnennungen)

Anlass	Abs. (ungew.)	In % (gew.)*
Klärung eines Arbeitsunfalls	367	33,2
Klärung einer Berufskrankheit	223	11,9
Klärung eines Arbeitszeitproblems	41	4,0
Die Inbetriebnahme einer neuen Anlage	206	17,1
Der Bezug eines neuen Gebäudes	160	13,4
Veranlassung durch unseren Betrieb selbst	482	42,9

* = betriebsproportional gewichtet. Quelle: Betriebsbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:118.

Zu berücksichtigen ist hierbei, dass nach den Ergebnissen der Betriebsbefragung 2015 34% der Betriebe in den letzten beiden Jahren besucht wurden, während es in der 2011er Befragung noch 42% im vergleichbaren Zeitraum vor der Befragung waren. Dieser Rückgang liegt im allgemeinen Trend der rückläufigen Besichtigungszahlen (siehe Abschnitt 5.5.2).

Als Thema des Besuchs wird am häufigsten die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (gerundet 65%) genannt, gefolgt von Handhabung von Lasten (46%) und der ergonomischen Arbeitsplatzgestaltung (48%). Weniger häufig sind Gefährdungsbeurteilung (36%) und Vibrationen (14%) Thema der Besuche (Tabelle 5.8).

Tab. 5.8: Themen von Einmal- und Mehrfachbesuchen der Aufsicht (Mehrfachantworten möglich)

	Zahl (ungew.)	In % der besuchten Betriebe (gewichtet)*
Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes	2.181	64,8
Gefährdungsbeurteilung zu psychischen Belastungen	1.455	35,6
Handhabung von Lasten	1.464	46,3
Vibration	542	13,8
Ergonomische Arbeitsplatzgestaltung	1.772	48,1

* = betriebsproportional gewichtet. Quelle: Betriebsbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:119.

Auch wenn die im Rahmen einer telefonischen Befragung erhobenen Informationen zurückhaltend zu interpretieren sind, da hier leicht Verwechslungen – auch mit anderen Kontrolldiensten – möglich sind, wird deutlich, welche große Spannweite an Anlässen, Themen, Instrumenten und Methoden die „Besichtigungen“ umfassen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Durchführung der Kernprozesse von den einzelnen Präventions- und Aufsichtsdiensten offenbar unterschiedlich organisiert wird (siehe oben Abschnitt 4.5.3).

Weiterhin wird deutlich, dass die betriebliche Arbeitsschutzorganisation zwar am häufigsten thematisiert wird, aber nur bei rd. zwei Dritteln der Besichtigungen. Dieser Befund wird bestätigt durch ein Ergebnis aus der Evaluation des Datenaustauschs, wonach sieben Dienste angegeben haben, dass bei keiner der Besichtigungen, die im Rahmen des Datenaustauschs übermittelt wurden,¹⁴⁹ die Gefährdungsbeurteilung und die Arbeitsschutzorganisation im Sinne der Leitlinien behandelt wurden, drei Dienste haben sie bei (fast) allen übermittelten behandelt, bei den übrigen elf liegt der Anteil zwischen ca. 20% und 95%. Das betrifft UVT und Länder gleichermaßen.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Faktoren, die Unterschiede bei den Besichtigungen von Planung über Durchführung bis zu Nachbereitung bzw. nachfolgendem Verwaltungshandeln bedingen und damit die Heterogenität verstärken:

- Betriebsgröße und Branche sind (natürlich) entscheidende Faktoren für unterschiedliches Vorgehen, wenngleich dies nur ein Aspekt unter mehreren ist.
- Weitere Faktoren sind die Organisation der Durchführung der Kernprozesse (siehe auch Abschnitte 4.6 und 4.7). Auswahl und Verteilung der Arbeitsprogramme auf das Personal sowie dessen Vorbereitung als auch die Kombination mit anderen Aufgaben werden – so die Angaben in den qualitativen Interviews – offensichtlich sehr unterschiedlich vorgenommen.¹⁵⁰
- Offenbar haben Aufsichtspersonen bzw. Aufsichtsbeamten und -beamtinnen einen recht großen individuellen Handlungsspielraum, was konkret Art und Weise des Vorgehens sowie Inhalt und Themen der Besichtigung im Einzelfall angeht.
- Auswahl der Betriebe: Hierzu liegen auch aus den Arbeitsprogrammen keine repräsentativen oder belastbaren Daten vor, nach welchen Kriterien die zu besichtigenden Betriebe ausgewählt werden. Da die Arbeitsprogramme lediglich Empfehlungen ausgesprochen haben, lag die Auswahl letztlich in der Verantwortung der einzelnen Dienste. So entfallen 71% der im Arbeitsprogramm MSE durchgeführten Besichtigungen auf die empfohlenen 31 Branchen, was aber umgekehrt bedeutet, dass etwa drei von zehn Besichtigungen in anderen als den empfohlenen Branchen stattgefunden haben (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:42).

¹⁴⁹ Siehe Arbeitsgruppe: Bericht zur Evaluation des Datenaustauschs bei Betriebsbesichtigungen, Berlin 2017, wobei hier offen bleiben muss, ob diese Dienste Gefährdungsbeurteilung bzw. betriebliche Arbeitsschutzorganisation gar nicht berücksichtigt haben oder einfach nur die Daten von Besichtigungen zu diesen Themen nicht übermittelt haben.

¹⁵⁰ Ein weiteres Indiz für die Heterogenität der Vorgehensweisen liefert das Arbeitsprogramm ORGA, wonach nur bei 55% der besichtigten Betriebe die Erhebungen des Kernprozesses in einem Termin abgeschlossen werden konnten und bei den anderen weitere Termine erforderlich waren (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:13f).

- Nachgehendes Verwaltungshandeln: Im Abschlussbericht des Arbeitsprogramms PSYCHE wird festgestellt, dass das einer Besichtigung nachgehende Verwaltungshandeln sehr unterschiedlich ausfalle, und es wird beispielhaft ausgeführt: „So wird in manchen Institutionen eine Betriebsbesichtigung regelhaft mit einem Revisions schreiben abgeschlossen, während in anderen ein Revisions schreiben bereits als der erste Schritt der Einleitung eines förmlichen Verfahrens gesehen wird und entsprechend nur bei gravierenden Arbeitsschutzverstößen eingesetzt wird.“ (ABSCHLUSSBERICHT PSYCHE 2018:44).

Schließlich lassen die Freitextkommentare in der Aufsichtspersonalbefragung ebenso wie die Ergebnisse der qualitativen Interviews den Schluss zu, dass die GDA ganz unterschiedlich in das Aufgabenportfolio der Präventions- und Aufsichtsdienste integriert ist. Der Grad der Integration reicht offenbar von einem zusätzlichen „Add-on“, das einfach oben auf das bestehende Aufgabenpaket „drauf gepackt“ wird bis hin zu einer weitreichenden integrativen organisatorischen Umsetzung.

Nach den Ergebnissen der Interviews ist es eine gängige Vorgehensweise sowohl bei Ländern als auch UVT, dass die GDA in Form der Kernprozesse¹⁵¹ bei den anstehenden Aufgaben miterledigt wird. D. h. es werden die anstehenden Aufgaben vorbereitet und erledigt und dabei entschieden, ob bei dieser Gelegenheit auch noch ein Kernprozess bearbeitet werden kann. Eine gewisse Ausnahme bilden die eigeninitiierten Besichtigungen, die – wie bereits angesprochen – jedoch zurückgehen. Mithin ist das „Huckepackverfahren“ wohl die gängige Vorgehensweise.

Zwar ist an dem Huckepackverfahren grundsätzlich nichts auszusetzen, da nach dem Gesetz die Träger mit der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben dazu beitragen, die GDA-Ziele zu erreichen. Allerdings stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Konstellationen, wie sie oben aufgezeigt wurden, sich auf die Umsetzung der GDA in den Betrieben durch das Aufsichtspersonal, auf die betriebliche Akzeptanz und Adaption und damit auf die Wirksamkeit auswirken. Diese Grundsatzfrage gilt es nach Ansicht der Evaluatoren gerade vor dem Hintergrund der zurückgehenden Zahlen der eigeninitiierten Besichtigungen zu klären.

Weiterhin stellt sich nach den Interviewergebnissen die Frage, wann von einer Gleichwertigkeit der Ergebnisse gesprochen werden kann. Weitgehend ungeklärt ist, welche Beurteilungskriterien einer entsprechenden Bewertung zugrunde liegen. In den Interviews wurde die Gleichwertigkeit der Ergebnisse regelmäßig als Legimitation dafür herangezogen, dass es bei Aufsicht und Beratung Unterschiede geben müsse. Nicht geklärt werden konnte, wie groß diese Unterschiede nach Auffassung der Gesprächspartner/innen sein dürfen, damit noch von einer Gleichwertigkeit der Ergebnisse gesprochen werden kann.

Mit diesen Ausführungen werden im Besonderen die ergänzenden Evaluationsfragen nach dem „gleichen“ Vorgehen als auch nach dem Umgang mit Interpretations- und Handlungsspielräumen aufgegriffen.

¹⁵¹ Inwieweit dies auch für die Anwendung der abgestimmten Grundsätze und Leitlinien zutrifft, ließ sich nicht abschließend ermitteln, es gibt jedoch einige Hinweise, dass auch Besichtigungen nach den Leitlinien mit anderen Aufgaben kombiniert werden.

5.6 Vereinfachung und erhöhte Transparenz des Vorschriften- und Regelwerks

5.6.1 Evaluationsaufgaben und wesentliche Inhalte des Leitlinienpapiers

Angesichts der hochgradigen Komplexität des deutschen Arbeitsschutzrechts hat sich die GDA zum Ziel gesetzt, auf ein verständliches und überschaubares Vorschriften- und Regelwerk hinzuwirken. Hierzu sind zwei Evaluationsleitfragen und eine Wirkungskette (siehe Abbildung 5.6) formuliert worden.

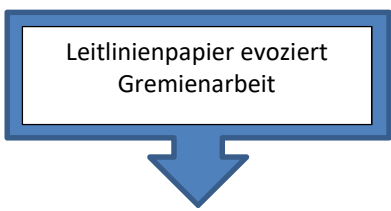
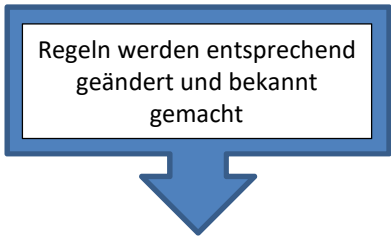
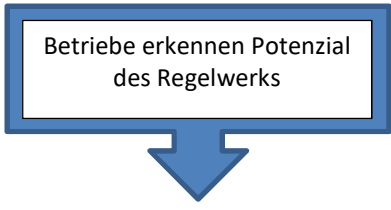
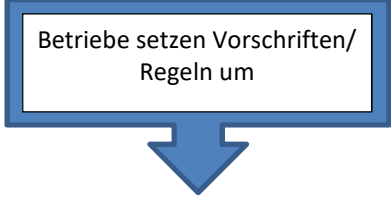
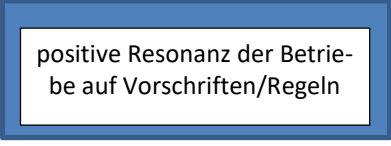
Wirkungskette „Regelwerk“		Ergänzende Evaluationsfragen
INPUT	 <p>Leitlinienpapier evoziert Gremienarbeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden die Vorarbeiten von den Gremien adaptiert (akzeptiert, angenommen, angewandt)?
OUTPUT	 <p>Regeln werden entsprechend geändert und bekannt gemacht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie werden die Neuerungen in den Organisationen kommuniziert? • In welcher Weise finden die Neuerungen Anwendung im Verhältnis zu den Betrieben (Besichtigungen)? Wie werden sie gegenüber den Betrieben kommuniziert?
NUTZUNG	 <p>Betriebe erkennen Potenzial des Regelwerks</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie gelingt eine „erfolgreiche“ Ansprache betrieblicher Arbeitsschutzverantwortlicher und -entscheidungsträger inkl. Sensibilisierung, Motivierung und Überzeugung?
ERGEBNIS	 <p>Betriebe setzen Vorschriften/Regeln um</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Von welchen Faktoren hängt die Folgebereitschaft der Betriebe ab? Welche dieser Faktoren können von den Trägern bzw. dem Aufsichtspersonal beeinflusst werden?
WIRKUNG	 <p>positive Resonanz der Betriebe auf Vorschriften/Regeln</p>	

Abb. 5.6: Wirkungskette zum Vorschriften- und Regelwerk

Die Evaluationsleitfragen beziehen sich auf die Einschätzung der neuen Rollen- und Aufgabenverteilung durch das Leitlinienpapier sowie auf die Verbesserungen in der betrieblichen Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks. Bei der Neuordnung

der Rechtsbereiche stellen sich ergänzend die Fragen nach der Akzeptanz und der tatsächlichen Anwendung der neuen Verfahrensweise unter Berücksichtigung der (ersten) praktischen Erfahrungen. Von Interesse ist, welche Rückmeldungen von den Trägern vorliegen und welche Konsequenzen diese Neuorientierung für die Kernaufgaben der GDA-Träger haben.

Die ergänzenden Fragestellungen aus governanceanalytischer Perspektive beziehen sich zunächst auf den trägerinternen Umgang mit dem neuartigen Ansatz und dessen Adaption in die alltägliche Arbeit bei den Leistungen, insbesondere bei Aufsicht und Beratung. Dazu gehört auch die Akzeptanz und konsequente Anwendung bzw. Vertretung des neu bestimmten Verhältnisses „nach außen“. Diese Fragestellung beginnt bereits beim Prozessschritt „Input“ und bestimmt wesentlich das Kettenglied des Outputs, wo es auch um die Kommunikation der veränderten Regeln geht.

Die wichtigsten Informationsquellen für diesen Aufgabenbereich der Evaluation sind die repräsentativen Betriebsbefragungen und qualitativen Interviews ergänzt um Daten und Informationen aus Unterlagen der NAK-Geschäftsstelle, wobei bei dieser Evaluationsaufgabe den qualitativen Interviews eine im Vergleich zu anderen Bereichen der Dachevaluation relativ hohe Bedeutung für die Befunddarstellung zukommt. Dies gilt es bei den Untersuchungsbefunden, deren Interpretation und der Ableitung von Schlussfolgerungen adäquat zu berücksichtigen.

Im Zentrum dieses Abschnitts steht das im August 2011 verabschiedete GDA-Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks. Es definiert das Verhältnis von staatlichem Recht zu autonomem Recht der Unfallversicherungsträger und beschreibt die Verfahren, mit denen die beiden Rechtsbereiche aufeinander abgestimmt werden. Kernpunkte des Leitlinienpapiers sind (BMAS 2014:29ff):

- *Vorrangprinzip* für staatliche Vorschriften.
- *Bedarfsprüfung für Unfallverhütungsvorschriften (UVVen)*, die nur erlassen werden können, wenn es keine staatlichen Vorschriften gibt, es nicht zweckmäßig ist, eine Regelung in staatlichen Vorschriften oder Regeln zu treffen und eine Bedarfsprüfung ergeben hat, dass eine Unfallverhütungsvorschrift das geeignete Regelungsinstrument ist.
- *Vermutungswirkung der staatlichen Regelungen*, d. h., Arbeitgeber, die ihre Arbeitsschutzmaßnahmen entsprechend den Inhalten staatlicher Regeln gestalten, können davon ausgehen, dass sie die rechtlichen Anforderungen erfüllen.
- *Empfehlungscharakter von DGUV-Regeln*: Die bereichs-, arbeitsverfahrens- oder arbeitsplatzbezogenen Inhalte der DGUV-Regeln erläutern, mit welchen Maßnahmen die Präventionspflichten konkret erfüllt werden können. Sie haben den Charakter von fachlichen Empfehlungen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit.
- *Staatliche und DGUV-Regeln ergänzen sich*, wobei zwischen einem *Kooperations-* und einem *Kombinationsmodell* unterschieden wird. Bei ersterem werden bereits vorhandene Inhalte von DGUV-Regeln ganz oder teilweise in die entsprechende staatliche Regel übernommen und die entsprechende DGUV-Regel wird zurückgezogen. Beim Kombinationsmodell können branchenbezogene DGUV-Regeln erarbeitet werden. „Kernfunktion dieser Branchenregeln ist es, die in staatlichen Regeln getroffenen gefährdungsbezogenen Anforderungen für Betriebe einer bestimmten Branche zusammenzustellen und ggf.

zu ergänzen und in Form eines tätigkeits-, arbeitsplatz- oder arbeitsverfahrensbezogenen Gesamtkompodiums aufzubereiten ...“ (BMAS 2014:30).

5.6.2 Bisher erreichte Vereinfachung und Transparenzerhöhung

Dieser Abschnitt enthält die Antworten zur Evaluationsleitfrage zur Einschätzung der neuen Rollen- und Aufgabenverteilung (Ziff. 12, Abschnitt 5.1). Gleichzeitig werden Angaben zu den PWM-Gliedern Input und Output aus der Wirkungskette zum Leitlinienpapier als auch – soweit möglich – zu den drei hierzu formulierten ergänzenden Evaluationsfragen nach den Vorarbeiten in den Gremien, nach der Kommunikation von Neuerungen in den Diensten und nach der betrieblichen Anwendung gemacht.

Im Mittelpunkt der qualitativen Interviews zu diesem Themenblock stand das im August 2011 verabschiedete und oben zitierte Leitlinienpapier, das das Verhältnis von staatlichen Regeln zur Regelsetzung der selbstverwalteten UVT definiert. Dies wird im Grundsatz von praktisch allen Interviewten, die sich hierzu äußern konnten, begrüßt, da damit einige Dinge, wie z. B. Verfahrensabläufe, klargestellt worden seien, auch wenn sich materiell nichts oder nur wenig geändert habe. Ein Fortschritt sei, dass es nun einen widerspruchsfreien Abstimmungsprozess gebe, der nach Wahrnehmung einer Person inzwischen weniger konfliktgeladen und mehr zielorientiert ablaufe.

Seit Verabschiedung des Leitlinienpapiers sind 15 UVVen weggefallen, und neun befinden sich in der Bedarfsprüfung.¹⁵² Darunter sind auch UVVen, die für die GDA weniger von Relevanz sind, weil sie sich z. B. an die Feuerwehren richten, da das dortige Personal auch zum Kreis der Versicherten zählt, obwohl die Ehrenamtlichen keine Beschäftigten sind. Zu Meinungsverschiedenheiten, die die Einschaltung der NAK erforderlich machten, sei es bislang nicht gekommen. Auch sind nach dem Kombinationsmodell bereits erste Branchenregeln von den UVT erlassen worden.¹⁵³

Nach Aussage der Vertreter/innen der Präventions- und Aufsichtsdienste in den Interviews hat die begonnene Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks noch keine konkreten Auswirkungen auf die Beratungs- und Aufsichtstätigkeit der Dienste gehabt. Fast alle Gesprächspartner/innen sind der Meinung, dass die angefangene Neuordnung noch keine Relevanz in den Betrieben habe, wobei verschiedentlich die Frage aufgeworfen wurde, inwieweit das Regelwerk von den Betrieben überhaupt wahrgenommen und tatsächlich umgesetzt wird. Auf die betriebliche Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Weitgehende Einigkeit bestand bei den Interviewten darin, dass man bei diesem Teil der GDA am wenigsten weit gekommen sei. Als Gründe hierfür werden von den Vertretern/innen der Dienste, der Sozialpartner und der Fachöffentlichkeit, soweit sich die Interviewten dazu äußern konnten oder wollten, im Wesentlichen die folgenden beiden (vermuteten) Faktoren angeführt: zum einen mangelnder politischer Wille bzw. Durchsetzungsfähigkeit und zum anderen massive Partikularinteressen, die zu

¹⁵² Stand November 2017.

¹⁵³ Die einzelnen Vorschriften und Regeln, die sich nach dem Leitlinienpapier in Bearbeitung befinden, werden in den halbjährlichen Berichten, zuletzt NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): GDA Berichtswesen, 13. Bericht, 01.05.2017 – 31.10.2017, Berlin, S. 30ff, aufgeführt.

Blockadesituationen führen würden, da einzelne Akteure oder Akteursgruppen relativ leicht in der Lage seien, Einzelprozesse zu blockieren.¹⁵⁴

Zudem wird in den Interviews immer wieder darauf hingewiesen, dass die Verfahren sehr langwierig und das ganze Feld mit den verschiedenen Ausschüssen und Zuständigkeiten hochkomplex seien. Außerdem wird vereinzelt angemerkt, dass dieser Bereich bei Trägern und Diensten offenbar ein sehr spezifisches Eigenleben führe, personell und organisatorisch öfters abgetrennt sei und daher kaum Berührungspunkte mit der GDA aufweise.¹⁵⁵ Jedenfalls wird bei der Aufgabe, das Regelwerk zu vereinfachen und transparenter zu machen, von praktisch allen Interviewten, die sich zum Thema äußerten, noch die Notwendigkeit erheblicher Anstrengungen gesehen, die nach übereinstimmender Meinung angegangen werden müssen.

5.6.3 Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks seitens der Betriebe

Im folgenden Abschnitt wird auf die Evaluationsleitfrage nach den Verbesserungen in der betrieblichen Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks (Ziff. 13, Abschnitt 5.1) eingegangen. Weiterhin werden Antwortbeiträge zu den Kettengliedern Ergebnis und Wirkung geliefert. Die zu den Gliedern Nutzung und Ergebnis formulierten ergänzenden Fragestellungen können mit den vorliegenden Daten und Informationen nicht hinreichend bedient werden. Gleiches gilt für die dazu formulierten Ergänzungsfragen, wobei die ergänzenden Fragen nach der Anwendung der Neuerungen in den Betrieben, nach der Ansprache der betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen und nach den Faktoren für die Folgebereitschaft der Betriebe mangels Daten und Informationen unberücksichtigt bleiben müssen.

Die betriebliche Wahrnehmung des arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften- und Regelwerks war ein Themenblock in der repräsentativen Betriebsbefragung 2015. Ausgangspunkt bildet die Selbsteinschätzung der Betriebe zum Kenntnisstand in Fragen des Arbeitsschutzes.¹⁵⁶ Dabei bescheinigt sich mehr als die Hälfte der Betriebe (58%) einen „hohen“ oder sogar „sehr hohen“ Kenntnisstand. Allerdings ist dieser in Klein- und Mittelbetrieben deutlich geringer. Er wird aber signifikant höher eingeschätzt, wenn im Betrieb mit Gefahr- oder Biostoffen umgegangen wird.

Bei der in der Befragung anschließend erfolgten Bewertung des arbeitsschutzrechtlichen Vorschriftenwerks fällt direkt auf, dass die Betriebe allen Statements in hohem Maße zustimmen, obwohl positive und negative Aussagen vermischt abgefragt wurden (vgl. Tabelle 5.9 auf der nächsten Seite).

Für die weiteren Auswertungen wurden die Statements kombiniert und zusätzlich das Merkmal „hoher Kenntnisstand“ in die Analyse aufgenommen. Der Kombination der

¹⁵⁴ Da sich hierzu nur einige wenige Gesprächspartner/innen dediziert äußerten, müssen zu Wahrung der Vertraulichkeit die Aussagen zu allgemeineren Aussagen zusammengefasst werden, ohne den Eindruck zu erwecken, dass es sich um repräsentative Befunde handelt. Auch wenn die Zahl der kritischen Stimmen absolut nur wenige Personen umfasst, ist der Umkehrschluss, dass es bei der geringen Zahl kritischer Stimmen kein Problem bzw. keinen Handlungsbedarf gäbe, nicht zulässig.

¹⁵⁵ Dies wird z. B. dadurch illustriert, dass die für das Regelwerk bzw. die Ausschussarbeit zuständigen Mitarbeiter/innen sich nicht als Teil der GDA oder von ihr betroffen verstünden und daher keine bzw. nur wenige Bezugspunkte zur GDA sehen würden.

¹⁵⁶ Siehe hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017b:124ff.

Aussagen von „gut verständlich“ und „zu detailliert“ stimmen mehr als zwei Drittel der Betriebe (68%) zu. Die weiteren Auswertungen der Betriebsbefragung haben ergeben, dass Betriebe mit hohem Kenntnisstand eine signifikant höhere Zustimmungswahrscheinlichkeit zu dieser Kombination von Statements aufweisen. Die Ergebnisse zeigen auch, dass der Kenntnisstand signifikant positiv mit den einzelnen Items „gut verständlich“ und „zu detailliert“ korreliert, während die Kenntnis der GDA durchgehend keine Rolle spielt. Zudem fällt auf, dass es einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen Besuch der Aufsicht und der Einschätzung, das Regelwerk sei „schwer umsetzbar“, gibt.

Im Vergleich mit der 2011 durchgeführten Betriebsbefragung zeigt sich für die Zustimmung, d. h. die Summe der Angaben für „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ auf einer vierstufigen Skala, dass die Einschätzungen zu den negativen Aspekten in den beiden letzten Items 2015 geringfügig besser ausfallen, allerdings nur wenige Prozentpunkte (Tabelle 5.9). Jedoch ist die Zustimmung zur Aussage, dass das Regelwerk gut verständlich sei, etwas geringer als in 2011, während die Aussage zu den Pflichten des Arbeitgebers den identischen Zustimmungswert erhält wie in der Vorgängerbefragung.

Tab. 5.9: Zustimmung zu Aussagen zum Vorschriften- und Regelwerk 2011 und 2015 (Angaben für „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“)

Aussage	2011 Zahl*	2011 Prozent	2015 Zahl*	2015 Prozent
Das Regelwerk ist gut verständlich	4.442	72,7	4.228	71,1
Die Pflichten des Arbeitgebers sind darin klar geregelt	5.299	87,8	5.268	87,8
Das Regelwerk deckt alle relevanten Aspekte ab	4.495	78,9	4.622	82,3
Das Regelwerk ist zu detailliert	3.883	66,2	3.498	62,2
Auf manchen unserer Arbeitsplätze sind die Regeln schwer umsetzbar	3.539	58,8	3.237	55,0

* = betriebsproportional gewichtet. Quelle: Betriebsbefragungen 2011 und 2015, NAK-GS 2017b:19ff.

Lediglich der Aspekt, dass das Regelwerk alle relevanten Aspekte abdecke, erfährt eine geringfügig höhere Zustimmung von drei Prozentpunkten. Allerdings muss auch hier darauf aufmerksam gemacht werden, dass in beiden Befragungen sowohl negative als auch positive Aussagen hohe Zustimmungswerte erhalten, so dass bei der Interpretation der Werte Zurückhaltung geboten ist; mithin ist eine durchgreifende Verbesserung nicht nachzuweisen.

Die relativ hohen Zustimmungswerte zur Verständlichkeit des Regelwerks und der Klarheit der Arbeitgeberpflichten sind sowohl bei positiven als auch bei den negativen Aussagen festzustellen. So wurde in der Befragung nicht geprüft, ob die Interviewpartner/innen das Vorschriften- und Regelwerk hinreichend überblicken, um eine fundierte Meinung äußern zu können. Weiterhin kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die hohe Selbsteinschätzung die Befragten in den nachfolgenden Antworten dazu neigten, die Aussagen zum Vorschriften- und Regelwerk möglichst positiv darzustellen, um den eigenen hohen Kenntnisstand zu belegen bzw. zu untermauern. Außerdem sollten die Angaben zu dieser Frage mit Vorsicht interpretiert werden, da hier sowohl positive als auch negative Statements recht hohe Zustimmungswerte

erhalten haben. Dies gilt zum einen für die angeführte Kombination von „gut verständlich“ und „zu detailliert“ mit einer Zustimmung von 68% und zum anderen für die beiden widersprüchlichen Kombinationen¹⁵⁷ von „Regelwerk ist gut verständlich“ mit „Regelwerk ist schwer umsetzbar“ mit einer Zustimmungsquote von immerhin 36% und „Pflichten des Arbeitgebers sind klar geregelt“ mit „Regelwerk deckt nicht alle relevanten Aspekte ab“ mit 31% an Zustimmung.¹⁵⁸ Das Antwortverhalten ist somit nicht immer konsistent und führt zu Zweifeln an Aussagekraft und Belastbarkeit der Daten. Damit lassen diese Werte aus Autorensicht nicht den Schluss zu, dass es keiner oder nur geringfügiger Vereinfachung oder Erhöhung der Transparenz des Vorschriften- und Regelwerks bedarf.

Zudem hat gut die Hälfte der Betriebe (51%) in der Betriebsbefragung 2015 angegeben, Probleme bei der praktischen Anwendung von Arbeitsschutzvorschriften zu haben. Lediglich 5% benennen fünf oder alle sechs abgefragten Problembereiche. Bei den abgefragten Bereichen werden Probleme bezüglich der praktischen Anwendbarkeit der jeweiligen Vorschriften wie folgt berichtet:

- Die Gestaltung von Arbeitsstätten und Arbeitsplätzen wird von 26% der Betriebe als problematisch bezeichnet.
- Die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen folgt mit 24%.
- Die Gestaltung der Arbeitsplatzumgebung ist für 22% problematisch.
- Die Unterweisungspflichten zum Arbeitsschutz bereiten 19% der Betriebe Probleme.
- Die Regelungen zu Vorsorgeuntersuchungen sind für 18% problematisch.
- Der Einsatz inner- und außerbetrieblicher Arbeitsschutzexperten/innen wird von 16% als Problem bezeichnet.

Die prozentualen Abstände zwischen den abgefragten Problembereichen sind gering und relativ gleichmäßig verteilt. Folglich gibt es nicht *das* eine Problem.

5.7 Allgemeine PR- und Öffentlichkeitsarbeit in der GDA

Wie im vorigen Kapitel im Zusammenhang mit den Arbeitsprogrammen ausgeführt, wurden in den Programmen erhebliche Anstrengungen unternommen, um die GDA, ihre Ziele und Produkte v. a. bei den Betrieben bekanntzumachen.¹⁵⁹ Mit Blick auf die mehrfach gestellte Evaluationsleitfrage nach dem Bekanntheitsgrad der GDA ist an dieser Stelle auf die übergreifenden Aktivitäten zur PR- und Öffentlichkeitsarbeit in der GDA einzugehen, da diese zusammen mit den Aktivitäten der Arbeitsprogramme sowie den Besichtigungen des Aufsichtspersonals einen weiteren Informationsstrang zur Erreichung von Betrieben, Beschäftigten und der Öffentlichkeit darstellen. Und spätestens an dieser Stelle ist auch zu diskutieren, welche Rolle die GDA in der PR-

¹⁵⁷ Zu den Details siehe den ersten Zwischenbericht, HÄGELE, FERTIG 2017b:126.

¹⁵⁸ Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass in den Befragungsdaten ein Bias dergestalt enthalten ist, dass die aufgeschlossenen, am Arbeitsschutz interessierten und motivierten Betriebe deutlich häufiger geantwortet haben, mit der Folge, dass die Befragungsergebnisse in Bezug auf diverse Aspekte zu positiv ausfallen. Siehe ebenda, S. 180f.

¹⁵⁹ Ziele und Ansatz sowie das wechselseitige Verhältnis von Öffentlichkeitsarbeit in den Arbeitsprogrammen und von übergreifenden Maßnahmen regelt grundsätzlich der Leitfaden für die Arbeitsprogramme, S. 20.

und Öffentlichkeitsarbeit einnehmen soll, wie diese definiert werden sollte bezüglich Zielgruppen, Reichweite, Mitteln und Ansätzen.

Wesentliche Bestandteile der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit der GDA sind der Internetauftritt der GDA, Präsenz auf Fachveranstaltungen und Kongressen, Info-Materialien und Veröffentlichungen.¹⁶⁰

- Die Anzahl der Besuche auf der Internetseite bewegte sich in 2016 bei rd. 17.000 monatlich, stieg zum Jahresende auf knapp 20.000 an und ging dann zurück und scheint sich seit Frühjahr 2017 bei 8.000 bis 10.000 einzupendeln.
- Ebenso ist die Zahl der unterschiedlichen Besucher zurückgegangen und bewegt sich seit Frühjahr 2017 zwischen 2.000 und 4.000 pro Monat.
- Den Newsletter beziehen derzeit 2.175 Abonnenten.
- In den letzten beiden Halbjahren zu denen Zahlen veröffentlicht sind, wurden 25 bzw. 39 Artikel mit GDA-Bezug je Halbjahr veröffentlicht.
- Die Teilnahme an Veranstaltungen fällt naturgemäß geringer aus. Im letzten verfügbaren Halbjahreszeitraum wurden drei Veranstaltungen über die NAK bzw. deren GS (mit-)organisiert.

Etwa die Hälfte der in den qualitativen Interviews Befragten aus den Diensten würde in der GDA gerne eine eigene Marke sehen, was von der anderen Hälfte abgelehnt wird. Letztere sehen aber die GDA in der Funktion einer inhaltlichen Klammer, welche die GDA-relevanten Aufgaben und Leistungen zusammenführt.

Die Befürworter einer „Marke GDA“ versprechen sich eine bessere Erreichung und Sensibilisierung von Öffentlichkeit, Politik und auch Betrieben sowie Beschäftigten, wenn die GDA als Marke promotet würde. Die Gegner verweisen darauf, dass es auf die Inhalte ankomme, die auch ohne eigenen Markenkern transportiert werden könnten und ein zusätzliches Label die Zielgruppen eher irritieren und nicht erreichen würde. Die Frage nach einer eigenständigen Marke ist durch Beschluss der NAK auf der Sitzung am 22.05.2017 abschlägig entschieden worden, mit der Begründung, dass es nicht Ziel der Öffentlichkeitsarbeit ist, die GDA als Marke zu etablieren. In dem verabschiedeten Konzept werden die Öffentlichkeitsarbeit auf die Vermarktung der Inhalte der Arbeitsprogramme und der gemeinsamen Grundsätze ausgerichtet und als Zielgruppe die Fachöffentlichkeit als auch das eigene Aufsichtspersonal festgelegt.¹⁶¹ Weiterhin wird eine Obergrenze für die arbeitsprogrammübergreifende Öffentlichkeitsarbeit von € 50.000 jährlich festgelegt.

Während bei der Frage in den Interviews nach einer eigenständigen Marke die Meinungen weit auseinandergehen, ist sich die Mehrheit der Interviewten darin einig, dass die Öffentlichkeitsarbeit auf jeden Fall verstärkt werden müsse, um die Inhalte besser bekannt zu machen und die Zielgruppen mehr aufzuschließen. Ob die Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit eine quantitative Aufstockung entsprechender Ressourcen und/oder eine qualitative Neu- oder Feinjustierung betreffend Inhalte, Zielgruppen etc. bedeutet, wurde jedoch wieder unterschiedlich beurteilt.

¹⁶⁰ GDA-Berichtswesen, 12. Bericht, S. 29, 13. Bericht, S. 37ff.

¹⁶¹ NAK: Konzept GDA-Öffentlichkeitsarbeit, Stand 4.5.2017, Anlage zum Protokoll der NAK-Sitzung.

5.8 Wirkungen des institutionellen Arbeitsschutzes und der GDA

Im folgenden Abschnitt werden Wirkungsaspekte angesprochen, wobei entsprechend den der Dachevaluation vorgegebenen Leitfragen und den PWM-Wirkungsketten die in direktem, aber auch indirektem Zusammenhang stehenden Bereiche aufgegriffen werden. So wird mit dem Kenntnisstand in Fragen von Sicherheit und Gesundheit begonnen, der mit dem Kettenglied „Nutzung“ sowohl bei der Wirkungskette zu den abgestimmten Besichtigungen als auch zu den Leitlinien korrespondiert. Bei beiden Ketten wird jeweils postuliert, dass die besuchten Betriebe die Forderungen, Hinweise etc. der Dienste akzeptieren und darüber hinaus entsprechend reagieren, indem sie den rechtskonformen Zustand herstellen (Wirkungskette zu den abgestimmten Besichtigungen, Glied „Ergebnis“) bzw. erkannte Verbesserungspotenziale umsetzen (Wirkungskette zu den Leitlinien, Glied „Ergebnis“). Dies führt auch zu den beiden Wirkungsgliedern, die zum einen auf die Rechtskonformität (Wirkungskette abgestimmte Besichtigungen) und zum anderen auf das betriebliche Wissen und die Akzeptanz der Erfordernisse einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation (Wirkungskette Leitlinien) abstellen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Unterweisung in Angelegenheiten von Sicherheit und Gesundheit zu berücksichtigen, da der vorgegebene Wirksamkeitsindikator zum Niveau der Umsetzung, der für beide Wirkungsketten formuliert wurde, ohne den Qualifizierungsaspekt (im weiteren Sinne) nicht bedient werden kann. Weitere Wirksamkeitsaspekte, die im Folgenden behandelt werden, betreffen die betriebliche Wahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste, was sicherlich entscheidend für die Akzeptanz der von den Diensten vorgebrachten Hinweise und Forderungen ist, die Kenntnis der GDA und deren Zusammenhang mit der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sowie das Engagement im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz. Schließlich wird auf das überaus wichtige Feld des Nutzens des betrieblichen Arbeitsschutzes eingegangen.

5.8.1 Kenntnisstand in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

Wie bereits in Abschnitt 5.6.2 ausgeführt, sind die befragten Betriebsvertreter/innen der Auffassung, dass ihr Kenntnisstand in Arbeitsschutzfragen hoch sei. In Ergänzung hierzu kann auf die Selbsteinschätzung der Beschäftigten zurückgegriffen werden.¹⁶² In der repräsentativen Beschäftigtenbefragung wurde um Einschätzung gebeten, wie gut sich die Befragten durch ihren Betrieb über die mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen und Gesundheitsrisiken informiert fühlen. Auf einer fünfstufigen Skala von „sehr gut“ bis „mangelhaft“ fühlt sich mit gerundet 73% die Mehrheit der Befragten „gut“ oder sogar „sehr gut“ informiert (Tabelle 5.10 auf der nächsten Seite). Lediglich 12% geben hier „ausreichend“ oder „mangelhaft“ an.

Die Differenzierung nach Belastungsfaktoren ergibt für Personen, die durch soziale Beziehungen belastet sind, ein deutlich schlechteres Bild. Nicht einmal die Hälfte (47%) fühlt sich „gut“ oder „sehr gut“ informiert. Demgegenüber ist der Anteil, der sich „mangelhaft“ oder „ausreichend“ informiert fühlt, mit 28% mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt aller Befragten.

¹⁶² Siehe HÄGELE, FERTIG 2017b:131f.

Tab. 5.10: Subjektiv wahrgenommener Informationsstand der Beschäftigten zu Gefährdungen und Gesundheitsrisiken

	Zahl	Alle Personen	Personen mit Belastungen durch soziale Beziehungen	Personen mit psychischen Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck
Mangelhaft	301	5,3%	14,6%	7,5%
Ausreichend	342	6,9%	13,8%	8,4%
Befriedigend	737	14,5%	24,5%	19,0%
Gut	2.181	43,5%	35,3%	39,7%
Sehr gut	1.399	29,8%	11,8%	25,3%

Quelle: Beschäftigtenbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:131.

Auch die Gruppe, die psychischen Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck ausgesetzt ist, fühlt sich schlechter informiert als der Durchschnitt, wenngleich die Unterschiede nicht so deutlich ausgeprägt sind wie bei den durch soziale Beziehungen belasteten Personen. Hier fühlen sich 66% „gut“ oder „sehr gut“ und 16% „mangelhaft“ oder „ausreichend“ informiert.

Wenn nach dem Thema der Unterweisung an der die Befragten teilgenommen haben, differenziert wird, ergibt sich für den „gefühlten“ Informationsstand das aus Tabelle 5.11 ersichtliche Bild. Demnach fühlen sich Beschäftigte, die an einer Unterweisung teilgenommen haben, besser informiert als der Durchschnitt aller Beschäftigten. Dies gilt für alle abgefragten Unterweisungsthemen.

Tab. 5.11: Subjektiv wahrgenommener Informationsstand der Beschäftigten nach Thema der Unterweisung (Mehrfachnennungen möglich)

Thema der Unterweisung	In Prozent (gewichtet)				
	Sehr gut	Gut	Befriedigend	Ausreich.	Mangelhaft
Kennzeichnung und Beseitigung von Gefahrenstellen	35,4	47,0	11,9	4,6	1,1
Sicherer Umgang mit Gefahr- und Biostoffen	35,2	46,9	10,1	4,8	3,0
Sicherer Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	32,1	45,9	14,5	5,9	1,6
Verhalten bei Unfällen oder Notfällen	33,4	45,7	13,7	5,1	2,2
Methoden der Arbeitsorganisation, die arbeitsbedingte Belastungen vermeiden helfen	39,3	46,0	10,8	3,0	0,9
Gesundheitszuträgliche Körperhaltungen bei der Arbeit	39,0	43,6	11,7	4,5	1,2
Sonstige Arbeitsschutzthemen	37,5	45,0	12,1	3,9	1,5
<i>Zum Vergleich: Alle Beschäftigten</i>	<i>29,8</i>	<i>43,5</i>	<i>14,5</i>	<i>6,9</i>	<i>5,3</i>

Quelle: Beschäftigtenbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:132.

Wenn sich denn der Durchschnitt der Befragten so gut informiert fühlt, stellt sich die Frage nach der strukturellen Zusammensetzung der Personengruppen mit unterschiedlichem Informationsstand. Hierfür wurden in einem Regressionsmodell diejenigen, die sich für „gut“ oder „sehr gut“ informiert halten, den restlichen Antwortenden gegenübergestellt. Die Ergebnisse der hierzu durchgeführten Regressionsanalyse

zeigen, dass sich Arbeiter/innen (Referenzkategorie: Angestellte) und Zeitarbeitnehmer/innen signifikant schlechter informiert fühlen. Gleiches gilt für alle Größenklassen unterhalb der Grenze zu den Großbetrieben mit 250 und mehr Beschäftigten. Führungskräfte hingegen korrelieren signifikant positiv.¹⁶³

Die Betrachtung der Belastungs- und Gefährdungsfaktoren zeigt hingegen sehr deutliche Unterschiede. So ergeben sich teilweise hochgradig signifikant negative Korrelationen für folgende Belastungen:

- durch bewegungsarme Tätigkeiten,
- durch die Arbeitsumgebung,
- durch die Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck,
- durch soziale Beziehungen.

Folglich weisen nach dem Ergebnis der Selbsteinschätzungen genau diejenigen Personen, für die ein hoher Informationsstand aufgrund ihrer Belastungssituation wünschenswert wäre, Defizite auf. Selbst wenn dies auf subjektiven Werturteilen beruht, zeigt sich hier offenbar ein deutliches Informations- und vermutlich auch Wissensdefizit.

5.8.2 Die Durchführung von Unterweisungen

Die Unterweisung der Beschäftigten bildet einen weiteren Grundpfeiler des betrieblichen Arbeitsschutzes und wird zunächst aus der Perspektive der Betriebe dargestellt. Ein erfreuliches Ergebnis aus Autorensicht ist, dass die Unterweisung von Zeitarbeitsbeschäftigten, sofern welche auf dem Betriebsgelände tätig sind, zwischenzeitlich zum Standard zu gehören scheint, da 90% in der repräsentativen Betriebsbefragung angeben, diese Gruppe (ebenfalls) zu unterweisen.

Anders sieht es jedoch mit Beschäftigten von Fremdfirmen außerhalb der Zeitarbeit aus. Hier ist fast die Hälfte (47%) nicht in Unterweisungen einbezogen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Beschäftigte von Fremdfirmen, die auf dem Betriebsgelände ihrer Arbeit nachgehen, in vielfältigen und unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen tätig werden können, so dass die unter diesen Sammelbegriff fallenden Tätigkeiten nicht zwingend eine Unterweisungspflicht begründen. Außerdem ist bei den Mitarbeitern/innen von Fremdfirmen zu berücksichtigen, dass diese zu 44% von der Firma, bei der sie eingestellt sind, eine Unterweisung erhalten, auch wenn dies nur teilweise mit einer Unterweisung durch den Betrieb, in dem gearbeitet wird, verglichen werden kann. Lediglich 3% der Mitarbeiter/innen von Fremdfirmen werden gar nicht unterwiesen.

In 2015 waren in den 82% der Betriebe, die ihre Beschäftigten unterweisen, 93% der Beschäftigten tätig. Allerdings ist für beide Anteilswerte im Vergleich mit 2011 ein, wenn auch nur geringfügiger, Rückgang festzustellen (Tabelle 5.12), welcher mit vier Prozentpunkten bei der betriebsproportionalen Gewichtung kaum noch mit einer statistischen Unschärfe begründet werden kann.

¹⁶³ Detaillierte Ergebnisse im Anhang 10.

Tab. 5.12: Durchführung von Unterweisungen 2011 und 2015

Unterweisung	2015			2011		
	Zahl (ungew.)	In % (betriebsgewichtet)	In % (beschäftigtengewichtet)	Zahl (ungew.)	In % (betriebsgewichtet)	In % (beschäftigtengewichtet)
Ja	5.904	82,3	92,5	6.031	86,3	94,1
Nein	510	17,7	7,5	419	13,7	5,9

Quelle: Betriebsbefragungen 2011 und 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:75.

In der Betriebsbefragung 2015 haben zudem 3.505 Befragte angegeben, dass in ihrem Betrieb die Führungskräfte speziell zu Fragen von Sicherheit und Gesundheit geschult werden, das sind betriebsproportional gewichtet 41% der Betriebe.

Bei den Anlässen für eine Unterweisung für alle Beschäftigte weist die Neueinstellung den höchsten Wert auf (Tabelle 5.13). Mit Anteilswerten (betriebsproportional gewichtet) von über 80% folgen die Regelmäßigkeit der Unterweisungen und der Anlass „Einführung neuer Arbeitsmittel oder Technologien“. Deutlich dahinter rangieren Unterweisungen aus Anlass des innerbetrieblichen Wechsels des Arbeitsplatzes oder der Arbeitsaufgabe. Werden die beschäftigtengewichteten Anteile herangezogen, liegen diese höher, beim Item des innerbetrieblichen Wechsels von Arbeitsplatz oder Arbeitsaufgabe sogar deutlich darüber. Hier scheinen Großunternehmen deutlich aktiver Unterweisungen vorzunehmen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass zu Umfang und Qualität der Unterweisung keine Informationen vorliegen. Daher können auch relativ kurze oder oberflächliche Einführungen in die Arbeitsaufgabe von Betrieben und Beschäftigten als Unterweisung benannt worden sein.

Tab. 5.13: Anlässe für die Durchführung von Unterweisungen (Betriebsbefragung)

	Anteil in % (betriebsgew.)	Anteil in % (beschäftigtengew.)
Im Rahmen der Neueinstellung	87,1	90,2
Regelmäßig in gewissen Abständen	83,6	92,2
Bei Wechsel des Arbeitsplatzes oder der Arbeitsaufgabe innerhalb des Betriebs	48,5	59,7
Bei der Einführung neuer Arbeitsmittel oder Technologien	81,9	86,1

Quelle: Betriebsbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:75.

Betriebe, die keine Unterweisung durchführen, wurden gebeten, die Gründe hierfür zu benennen. Folgende Gründe (Mehrfachantworten) wurden 2015 angeführt:

- Gefährdungspotenzial gering 84%,
- Beschäftigte erkennen und melden oder beseitigen Sicherheitsdefizite selbst 82%,
- Beschäftigte interessieren sich nicht dafür 48%,
- aus Unkenntnis über die genauen Unterweisungspflichten 43%,
- mangels Hilfestellungen 36%,
- aus Zeitmangel 34%.

Auffallend ist, dass aus betrieblicher Sicht die Belastungs- und Gefährdungssituation als nicht oder wenig relevant angesehen wird, so dass es keiner Unterweisung be-

darf bzw. die Beschäftigten die wenigen oder geringfügigen Mängel leicht und von sich aus beseitigen können. Wie bei den Gründen für die Nicht-Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen werden die beiden ausweichenden Kategorien am häufigsten genannt, und dies mit praktisch identischen Anteilswerten (siehe oben Abschnitt 4.8.5).

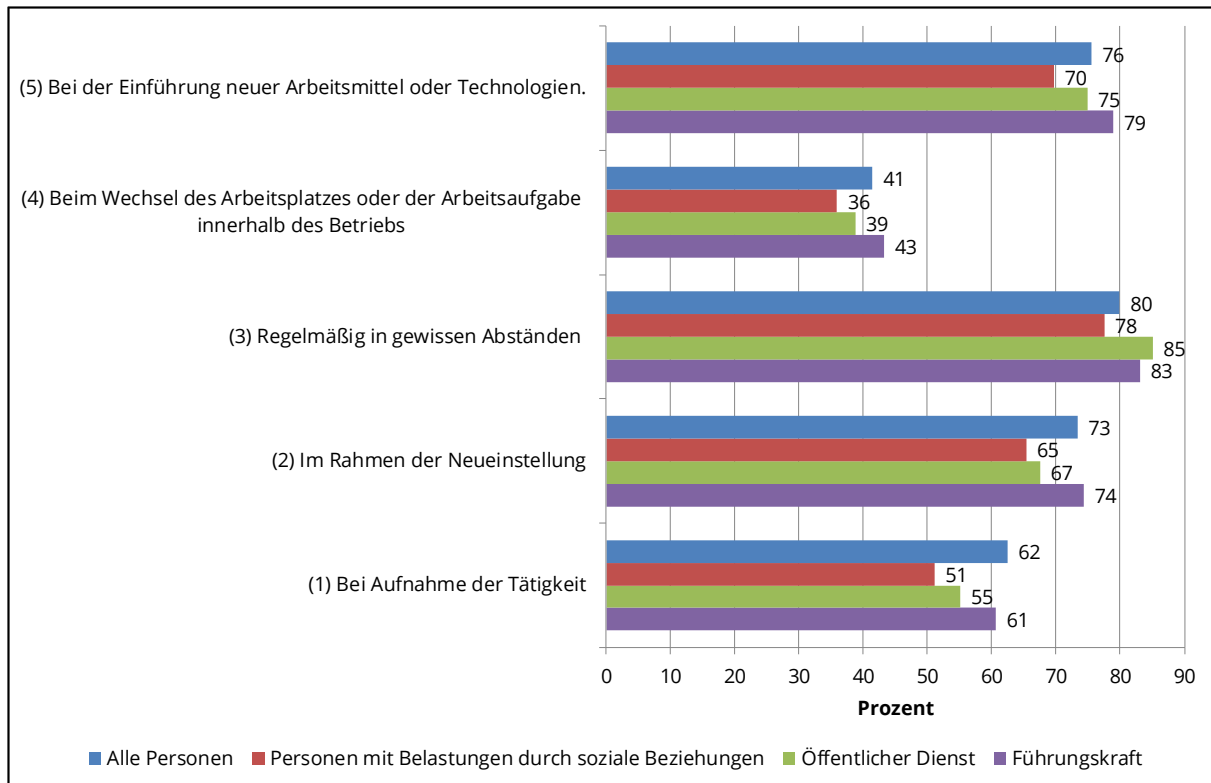
In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, wie sich die Betriebe, die eine Unterweisung durchführen, strukturieren. Die Tabelle in Anhang 11 listet die Ergebnisse einer diesbezüglichen Regressionsanalyse auf. Signifikant negativ assoziiert ist die Durchführung von Unterweisungen in der kleinsten Größenklasse von Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten. Weiterhin ist die Existenz eines Betriebsrats signifikant positiv mit der Durchführung von Unterweisungen assoziiert. Signifikant negativ ist der Zusammenhang mit einer schlechten wirtschaftlichen Lage. Bei den abgefragten Gefährdungs- und Belastungsfaktoren ergibt sich ein negativer Zusammenhang, wenn im Betrieb Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten vorliegen. Ein signifikant positiver Zusammenhang ist bei Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- und Biostoffen festzustellen.

Im Vergleich mit 2011 ergeben sich einige Verschiebungen, die jedoch keine eindeutige Richtung erkennen lassen und die nicht geeignet sind, eine Entwicklung in eine bestimmte Richtung zu begründen (Anhang 11). Die Durchführung von Unterweisungen korreliert jedenfalls 2011 und 2015 signifikant positiv mit den beiden Policy-Variablen „GDA-bekannt“ und „Besuch Aufsicht“. Unverändert sind auch die signifikant positiven Zusammenhänge für den Betriebsrat und die Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen geblieben.

Nachdem die in der Betriebsbefragung festgehaltene Sicht der Betriebe dargestellt wurde, ist auf die Seite der Beschäftigten einzugehen. In der Beschäftigtenbefragung 2015 gaben 94% (absolut: 4.664 Befragte) an, in Fragen von Sicherheit und Gesundheit unterwiesen worden zu sein. Im Vergleich mit den oben genannten beschäftigungsgewichteten Betriebsangaben ist das ein praktisch gleich hoher Anteil.

Nach dem Anlass für durchgeführte Unterweisungen gefragt, geben vier von fünf Befragten an, dass diese regelmäßig in gewissen Abständen durchgeführt werden (Abbildung 5.7 auf der nächsten Seite). Die Differenzierung nach den Merkmalen „Führungskraft“, „öffentlicher Dienst“ und „Personen mit Belastungen durch soziale Beziehungen“ zeigt relativ geringe Unterschiede. Es handelt sich nicht um eine überschneidungsfreie Einteilung, so dass ein Vergleich im engeren Sinne nicht möglich ist. Die Gruppen können aber dem Durchschnitt aller Beschäftigten gegenübergestellt werden.

Etwa drei Viertel (76%) der Befragten erhalten bei der Einführung neuer Arbeitsmittel oder Technologien eine Unterweisung, wobei die Unterschiede zwischen den drei Gruppen relativ gering sind. Ungefähr in gleich hohem Umfang erhalten die Beschäftigten mit durchschnittlich 73% bei der Neueinstellung eine Unterweisung, wobei auch hier die Unterschiede zwischen den Gruppen recht gering ausfallen. Dahinter liegen der Anlass „Aufnahme einer Tätigkeit“ mit durchschnittlich 62% sowie „Wechsel des Arbeitsplatzes oder der Arbeitsaufgabe innerhalb des Betriebs“ mit 41%.

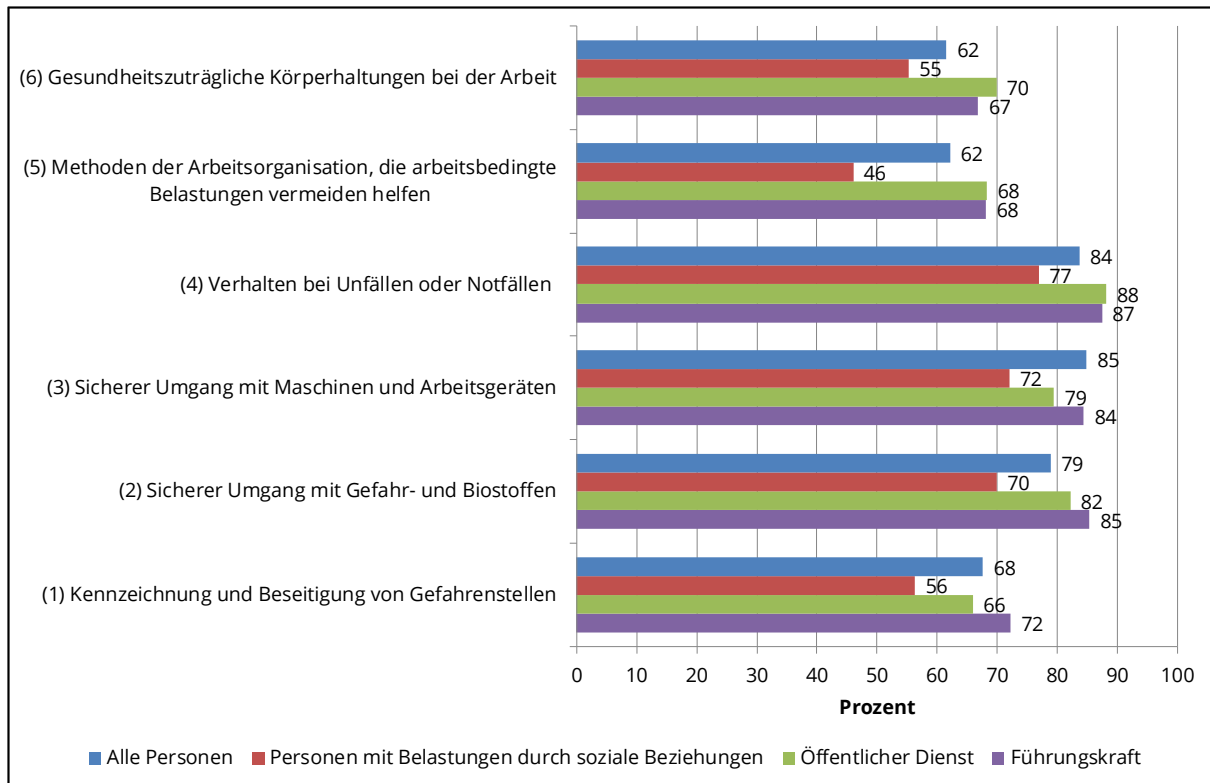


(1) N=4.450/891/1.593/1.072, (2) N=4.335/863/1.522/1.074, (3) N=4.569/915/1.666/1.106, (4) N=3.616/749/1.299/932, (5) N=4.098/820/1.469/1.011.

Abb. 5.7: Anlässe für Unterweisungen nach Beschäftigtenangaben 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:79

Wenngleich auch hier die Unterschiede zwischen den drei ausgewiesenen Personengruppen nicht besonders hoch ausfallen, so ist doch festzustellen, dass Personen mit Belastungen durch soziale Beziehungen bei allen abgefragten Anlässen unterdurchschnittlich häufig eine Unterweisung erhalten. Ist der Beschäftigte im öffentlichen Dienst tätig, so wird er hinsichtlich der Anlässe unterdurchschnittlich häufig unterwiesen, auch wenn die Abstände zum Mittelwert geringer ausfallen als bei Personen mit Belastungen durch soziale Beziehungen. Mit einer Ausnahme: Bei der Regelmäßigkeit der Unterweisungen liegt der öffentliche Dienst über dem Durchschnitt. Außer bei der Aufnahme der Tätigkeit liegen die Führungskräfte über dem Durchschnitt.

Die Differenzierung nach dem Gegenstand der Unterweisung ergibt, dass die meisten Unterweisungen zum sicheren Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten (85% aller Beschäftigten) und zum Verhalten bei Unfällen und Notfällen (84%) durchgeführt werden (Abbildung 5.8 auf der nächsten Seite). Es folgen der sichere Umgang mit Gefahr- und Biostoffen (79%) und die Kennzeichnung und Beseitigung von Gefahrstellen (68%). Hinter diesen klassischen Themen des betrieblichen Arbeitsschutzes liegen die Inhalte „Methoden der Arbeitsorganisation zur Vermeidung arbeitsbedingter Belastungen“ und „gesundheitszuträgliche Körperhaltung“ mit jeweils 62% zurück.



(1) N=4.904/1.018/1.722/1.150, (2) N=1.438/367/462/368, (3) N=1.796/429/511/455, (4) N=4.979/1.028/1.747/1.167, (5) N=4.887/1.016/1.715/1.154, (6) N=4.946/1.026/1.731/1.159.

Abb. 5.8: Inhalte der Unterweisungen nach Beschäftigtenangaben 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:81

5.8.3 Die betriebliche Wahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste

In der repräsentativen Betriebsbefragung 2015 sollten die Betriebe die *Klarheit der Zuständigkeit von Aufsichtsdiensten* und deren *Beratungskompetenz* einschätzen. Im Vergleich zu 2011 fällt auf, dass sich die Einschätzungen zu beiden Merkmalen leicht verschlechtert haben. 2011 waren 81% der Betriebe der Auffassung, dass die Beratung kompetent sei, während es in 2015 nur noch 75% waren. 2011 waren 71% der Meinung, dass die Zuständigkeit klar sei. Dieser Wert ist leicht auf 68% in 2015 zurückgegangen (HÄGELE, FERTIG 2017b:123).

Die empirischen Ergebnisse für die Variable „Besuch durch Aufsicht“¹⁶⁴ ergeben, wie bereits verschiedentlich angemerkt, ein auf den ersten Blick uneinheitliches und teilweise kritisches Bild von Aufsichtsbesuchen wie z. B.

- Das Merkmal „Besuch Aufsicht“ zeigt eine signifikant positive Assoziation mit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilung, aber keinen signifikanten Zusammenhang zur Güte und keinen zur Nutzeneinschätzung der Gefährdungsbeurteilung.
- Betriebe, die von der Aufsicht besucht wurden, stimmen signifikant häufiger der Aussage zu, dass sie keine Gefährdungsbeurteilung durchführen, weil der Nutzen verglichen mit dem Aufwand zu gering sei.

¹⁶⁴ Zusammenfassend im 1. Zwischenbericht bei HÄGELE, FERTIG 2017b:XIX sowie S. 128f.

- Bei Betrieben, die Probleme bei der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen haben, korreliert dies signifikant mit dem Besuch der Aufsicht.
- Aber: Betriebe mit Aufsichtsbesuch verfügen häufiger über eine sicherheitstechnische Betreuung, führen häufiger Unterweisungen der Beschäftigten durch und auch die Führungskräfte werden häufiger in Fragen des Arbeitsschutzes qualifiziert. Zudem bewerten sie die Klarheit der Zuständigkeit und die Beratungskompetenz der Präventions- und Aufsichtsdienste besser als nicht besuchte Betriebe.

Ein weiterer Aspekt zur betrieblichen Wahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste sind Mehrfachbesuche und ob diese als abgestimmt wahrgenommen werden. Gut ein Drittel der befragten Betriebe wurde in den letzten beiden Jahren vor dem Befragungszeitpunkt von einem Präventions- oder Aufsichtsdienst aufgesucht. Von den mehrfachbesuchten Betrieben (32% der besuchten Betriebe) nehmen deutlich weniger diese als abgestimmt wahr. Der Anteilswert ist von 35% in 2011 um 10 Prozentpunkte auf 25% in 2015 gesunken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich dabei um relativ wenige Betriebe handelt (HÄGELE, FERTIG 2017b:122). Mit diesem Abschnitt ist auch die Evaluationsleitfrage nach der Wahrnehmung eines abgestimmten Vorgehens (Ziff. 4, Abschnitt 5.1) beantwortet.

5.8.4 Kenntnis der GDA und der Zusammenhang mit der Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation

Der Bekanntheitsgrad der GDA wird in den Evaluationsleitfragen mehrfach adressiert. So bereits zweimal im Kontext der Zielebene 1 (Abschnitt 4.1) und zusätzlich auf der Zielebene 2 (Ziff. 6, Abschnitt 5.1).

Die repräsentativen Betriebsbefragungen haben ergeben, dass der Anteil an Betrieben, die die GDA kennt, bei 14% liegt (HÄGELE, FERTIG 2017b:110).¹⁶⁵ Der Anteil an Betrieben, die die GDA-Produkte kennen, beträgt 8% an allen Betrieben. Der Kenntnisstand zu den abgefragten drei Produkten zeigt nur geringfügige Unterschiede zwischen den Betrieben, die die Produkte kennen:

- ORGAcheck bekannt 31%,
- Empfehlung Gefährdungsbeurteilung Psyche bekannt 39%,
- Infoportal bekannt 36%.

Die Unterscheidung nach Wirtschaftszweigen zeigt eine erhebliche Spannweite des Bekanntheitsgrads der GDA. Der Sektor mit dem niedrigsten Mittelwert ist die Nahrungsmittelbranche mit 5%, während die öffentliche Verwaltung als Spitzenreiter auf 28% kommt.

Zur Policy-Variable der Kenntnis der GDA sind aus der repräsentativen Betriebsbefragung 2015 an weiterführenden Ergebnissen der durchgeführten Regressionsanalysen zu nennen:¹⁶⁶

¹⁶⁵ Dieser Wert liegt geringfügig unter dem der Befragung aus 2011, bei der ein Bekanntheitsgrad von 16% ermittelt wurde (LIBNER 2014:96). Hiermit wird die Evaluationsleitfrage nach dem Bekanntheitsgrad der GDA (Ziff. 6, Abschnitt 5.1) beantwortet.

¹⁶⁶ Siehe hierzu im Einzelnen HÄGELE, FERTIG 2017b:110ff, 129.

- Bei Betrieben, die die GDA kennen, ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung höher und auch die Wahrscheinlichkeit, dass psychische Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt werden, ist signifikant höher. Außerdem sehen sie in der Gefährdungsbeurteilung häufiger einen hohen bzw. 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 in Fragen des Arbeitsschutzes.
- Betriebe, die die GDA kennen, bewerten die Klarheit der Zuständigkeit ebenso wie die Beratungskompetenz der Präventions- und Aufsichtsdienste 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. Interessanterweise spielt hier die Betriebsgrößenklasse keine Rolle, wohl aber die betriebliche Gefährdungs- und Belastungssituation. Signifikant häufiger wird von Problemen berichtet bei Belastungen durch die Arbeitsumwelt und Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten sowie mit Gefahr- oder Biostoffen.

Allerdings haben sich für das Merkmal „Kenntnis der GDA“ keine signifikant positiven Zusammenhänge ergeben, die theoretisch hätten erwartet werden können.¹⁶⁷ So ist vor dem Hintergrund, dass die Optimierung des Regelwerks im Sinne akzeptierter und praktikabler Vorschriften ein Kernelement der GDA darstellt, von Interesse, dass die Kenntnis der GDA nicht mit einer höheren Akzeptanz des Regelwerks und nicht mit weniger Problemen bei der praktischen Anwendung der Vorschriften einhergeht.

Ergänzend ist an dieser Stelle auf die Ergebnisse der Arbeitsprogramme sowie der repräsentativen Betriebsbefragungen zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation hinzuweisen, die bereits in den Abschnitten 4.8 (Gefährdungsbeurteilung) und 4.9 (betriebliche Arbeitsschutzorganisation) ausführlich dargestellt worden sind. Zentrale Ergebnisse sind, dass sich der Anteil der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, nach den Betriebsbefragungen von 2011 und 2015 nur unwesentlich verändert hat und es nach wie vor in Kleinbetrieben noch deutliche Defizite gibt. Wird im Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, heißt dies noch nicht, dass auch alle Schritte durchlaufen werden. Insbesondere der letzte Schritt der Überprüfung der Wirkung ergriffener Maßnahmen zeigt Schwächen (siehe oben Abbildung 4.4). Aus den Arbeitsprogrammen wird insbesondere durch die Zweitbesichtigungen belegt (siehe Abschnitt 4.8.2), dass eine Verbesserung in der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erreicht werden konnte, wenngleich ein nicht unerheblicher „harter Kern“ an Betrieben auch bei den Zweitrevisionen keine nennenswerte Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation vorweisen konnte.

Mit dieser Ergänzung werden die Evaluationsleitfragen nach den Merkmalen der Betriebe, die keine angemessene Gefährdungsbeurteilung vorweisen sowie die Frage

¹⁶⁷ HÄGELE, FERTIG 2017b:XIX.

nach Verbesserungen bei Gefährdungsbeurteilungen bei Kleinbetrieben (Ziff. 2, 5, Abschnitt 5.1) beantwortet, wobei für die Details auf Kapitel 4 zu verweisen ist.

5.8.5 Betriebliches Engagement in Fragen von Sicherheit und Gesundheit

In diesem und in den folgenden Abschnitten werden Teilantworten zur Evaluationsleitfrage nach Motivation und Akzeptanzsteigerung bei den Betrieben (Ziff. 7, Abschnitt 5.1) geliefert. Indirekt angesprochen werden auch die Evaluationsleitfragen nach dem Niveau des betrieblichen Arbeitsschutzes sowie dem Nutzen des Arbeitsschutzes bzw. den positiven Effekten für die Beschäftigten (Ziff. 8,10, Abschnitt 5.1).

Die Einstellung der Betriebsleitung zum Arbeitsschutz gilt als der Schlüssel für einen wirksamen betrieblichen Arbeitsschutz. Dies macht sich auch im diesbezüglichen Engagement bemerkbar, weshalb die Betriebe in der repräsentativen Betriebsbefragung gebeten wurden, ihr Engagement in Fragen des Arbeitsschutzes einzuschätzen.¹⁶⁸ Aus Abbildung 5.9 auf der folgenden Seite ist ersichtlich, 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“. Zwischen den beiden Befragungswellen sind keinerlei Unterschiede festzustellen.

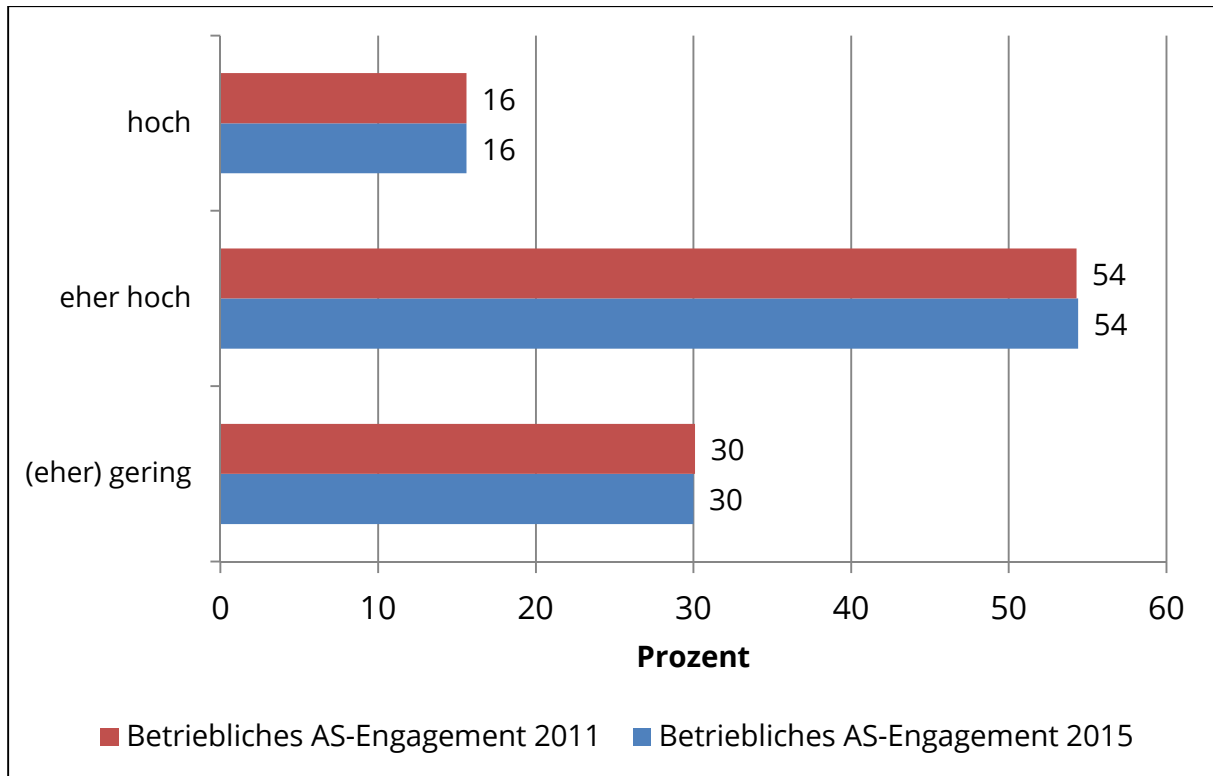
Des Weiteren wurden die Betriebe gebeten, eine Veränderung des Arbeitsschutzengagements zu berichten. Knapp ein Viertel der 2015 befragten Betriebe (24%) gibt an, dass das Engagement zugenommen habe (Abbildung 5.10 auf der nächsten Seite).

Die Nachfrage, worin diese Zunahme bestanden hat, zeigt, dass in vier von fünf Fällen das erhöhte Engagement in einer verstärkten Einbeziehung von Beschäftigten in Arbeitsschutzmaßnahmen bestand. Die nachfolgenden Maßnahmen sind mit Nennungen von mehr als 70% ebenfalls häufig ergriffen worden:

- Investitionen in die sicherheits- und gesundheitsgerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen (75%),
- Durchführung von Informations- und Schulungsmaßnahmen (71%),
- Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen (71%).

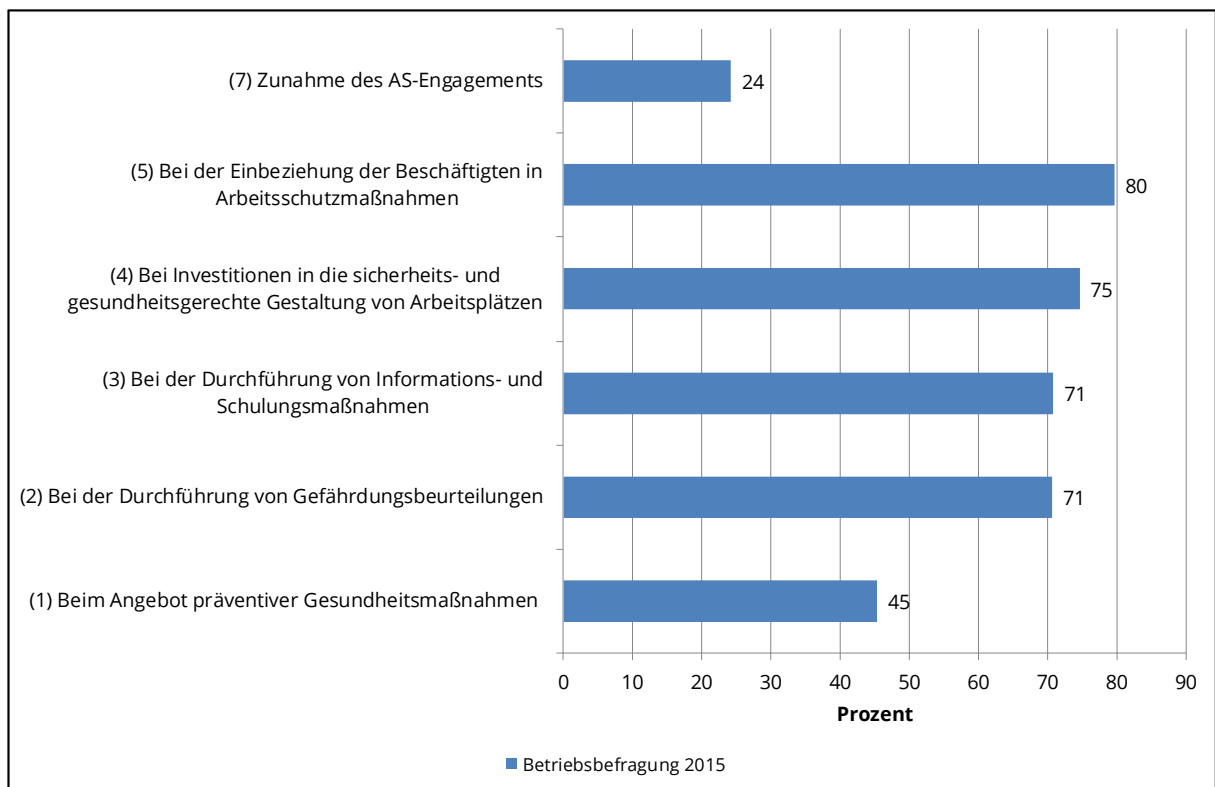
Lediglich beim Angebot an präventiven Gesundheitsmaßnahmen hielten sich die Betriebe mit 45% deutlich zurück.

¹⁶⁸ Hierzu und zum Folgenden siehe HÄGELE, FERTIG 2017b:139ff.



N=6.455/6.387 (2011/2015), betriebsproportional gewichtet; AS = Arbeitsschutz.

Abb. 5.9: Betriebliches Arbeitsschutzengagement 2011 und 2013 - Betriebsbefragung, HÄGELE, FERTIG 2017b:139



(1) N=2.472, (2) N=2.469, (3) N=2.479, (4) N=2.459, (5) N=2.474, (7) N=6.376, betriebsproportional gewichtet.

Abb. 5.10: Bereiche mit höherem Engagement, HÄGELE, FERTIG 2017b: 140

Die weiterführende Frage nach den strukturellen Merkmalen der Betriebe, die sich selbst ein erhöhtes Engagement in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zuschreiben, wurde wieder regressionsanalytisch angegangen. Die Ergebnisse sind in der Tabelle in Anhang 12 aufgelistet. Für beide Policy-Variablen der Kenntnis der GDA und einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch besteht ein signifikant positiver Zusammenhang mit einem erhöhten Arbeitsschutzengagement. Gleiches gilt, wenn es sich bei der befragten Betriebseinheit um die Zentrale handelt und 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 und für Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- und Biostoffen ein schwach signifikant positiver Zusammenhang festzustellen.

Nach den Gründen für ein erhöhtes Arbeitsschutzengagement befragt, antwortete die weit überwiegende Mehrheit (gerundet 86%), dass dies auf der Überzeugung beruhe, die Gesundheitsförderung werde auch dem Betrieb nutzen (Tabelle 5.14). Gut die Hälfte (51%) gibt an, dass dies auf Vorschläge, Beschwerden oder Anfragen der Mitarbeiter/innen bzw. deren Vertretung erfolgte. Initiativen aus der Belegschaft heraus haben mithin eine sehr hohe Bedeutung. Ebenfalls eine hohe Bedeutung haben die Ziele, krankheitsbedingte Fehlzeiten zu vermeiden (47%) und die Empfehlungen oder Auflagen seitens der Aufsichtsbehörden (45%). Praktisch bedeutungslos sind in diesem Zusammenhang vermehrt aufgetretene Arbeitsunfälle (4%).

Tab. 5.14: Gründe für ein verstärktes Engagement in Fragen des Arbeitsschutzes

	Zahl	In % (gew.)*
Die Überzeugung, dass die Förderung der Gesundheit der Mitarbeiter/innen auch dem Betrieb nützt	2.218	86,2
Vorschläge, Beschwerden oder Anfragen von Mitarbeitern/innen oder der Arbeitnehmervertretung	1.283	50,8
Das Ziel, krankheitsbedingte Fehlzeiten der Mitarbeiter/innen zu verringern	1.501	47,2
Empfehlungen oder Auflagen seitens der Aufsichtsbehörden	1.017	45,0
Vermehrte Arbeitsunfälle	207	4,1

* = betriebsproportional gewichtet. Quelle: Betriebsbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:143.

Fragen zum betrieblichen Engagement in Arbeitsschutzfragen waren auch Bestandteil der repräsentativen Beschäftigtenbefragung. Wie Tabelle 5.15 entnommen werden kann, schätzt etwa ein Fünftel (gerundet 21%) das betriebliche Engagement als „gering“ oder „sehr gering“ ein. Das sind mit einer Differenz von rd. 10 Prozentpunkten doch deutlich weniger als bei den Betrieben mit 30% (siehe oben Abbildung 5.9).

Tab. 5.15: Bewertung des Arbeitsschutzengagements seitens der Beschäftigten

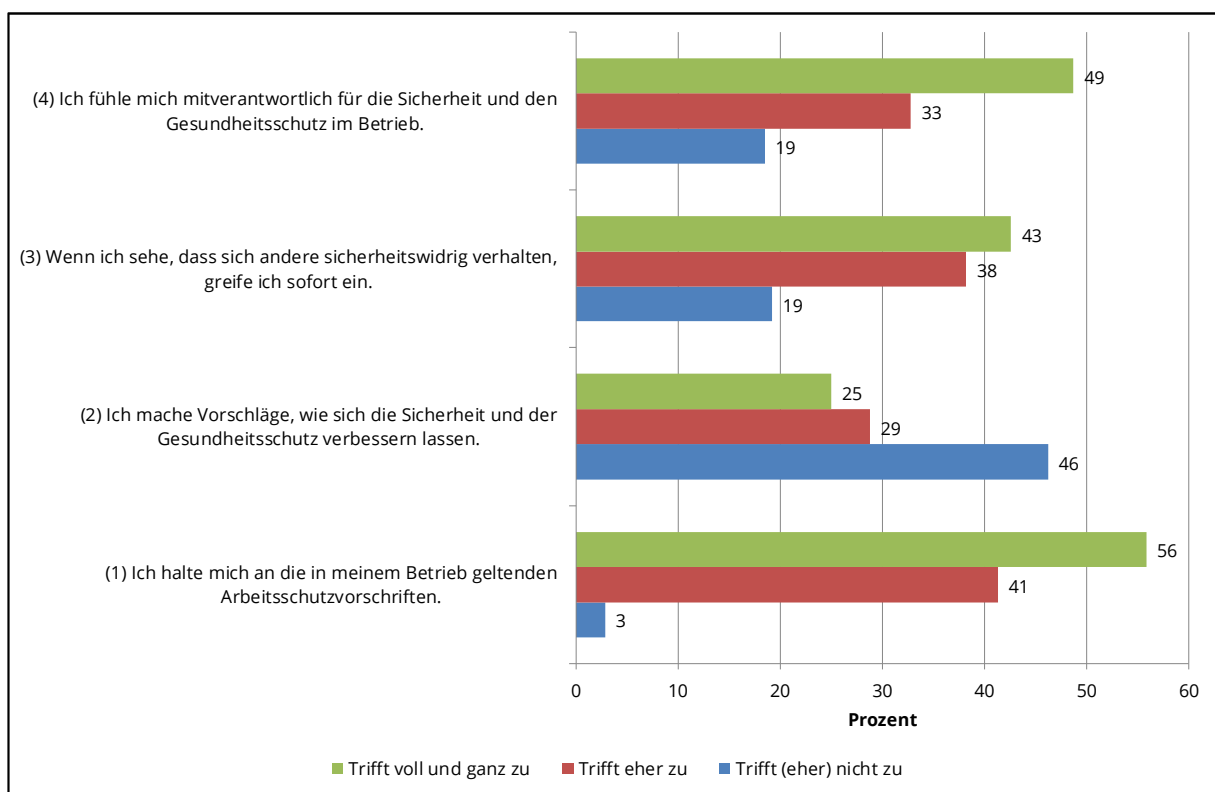
	Zahl	in % (gew.)
Gering oder sehr gering	1.025	20,7
Eher hoch	2.609	52,4
Sehr hoch	1.271	26,9

Quelle: Beschäftigtenbefragung 2015, HÄGELE, FERTIG 2017b:146.

Mit 52% gibt gut die Hälfte der Befragten an, das Engagement sei „eher hoch“, was ziemlich genau der betrieblichen Einschätzung (54%) entspricht. Mehr als ein Viertel (27%) gibt an, das betriebliche Engagement sei „sehr hoch“, was deutlich über dem von den Betrieben berichteten Anteilswert (16%) liegt. Im Durchschnitt schätzen die Beschäftigten das Arbeitsschutzengagement höher ein als die Betriebe selbst.

5.8.6 Verhalten der Beschäftigten in Fragen von Sicherheit und Gesundheit

Die Frage nach den Einstellungen und dem Verhalten der Beschäftigten in Arbeitsschutzbelangen zeigt, dass die Befragten dazu neigen, bei allen Items „eher“ oder „voll und ganz“ zuzustimmen mit Ausnahme der Aussage „ich mache Vorschläge zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit“ (Abbildung 5.11). Dies kann so interpretiert werden, dass zwar Compliance vorhanden ist, die Beschäftigten allerdings nicht besonders pro-aktiv sind.



(1) N=4.898, (2) N=4.905, (3) N=4.800, (4) N=4.939.

Abb. 5.11: Verhalten der Beschäftigten bei Fragen von Sicherheit und Gesundheit, HÄGELE, FERTIG 2017b:136

Die Beschäftigten wurden außerdem nach den Gründen für die Nichteinhaltung von Vorschriften gefragt, wobei lediglich 130 Personen hierzu Angaben gemacht haben, was eine entsprechende Vorsicht bei der Interpretation erfordert. Am häufigsten werden Hektik und Zeitdruck, eine Art Ausweichkategorie, als Grund für die Nichteinhaltung von Vorschriften genannt (78%). Am anderen Ende der Skala mit den wenigsten Nennungen, aber immerhin noch mit 29%, steht die Aussage, dass man die Vorschriften für übertrieben halte. Als kritische Punkte sind mit jeweils etwa der Hälfte der Nennungen die Statements „weil es dem Arbeitgeber oder dem Vorgesetzten

nicht wichtig ist“ und „weil es bei der täglichen Arbeit behindert“ sowie mit 40% das Item „weil ich die Vorschriften nicht genau genug kenne“ hervorzuheben.

5.8.7 Nutzen von Sicherheit und Gesundheit für den Betrieb

Von hoher unternehmerischer und auch arbeitsschutzpolitischer Relevanz ist die Frage, was „bringt“ der Arbeitsschutz für den Betrieb, d. h. welchen Einfluss haben Arbeitsschutzmaßnahmen auf Nutzen und Kosten. In der repräsentativen Betriebsbefragung wurde um eine Einschätzung der Leitungsmeinung gebeten, wie sich Arbeitsschutzmaßnahmen ökonomisch auswirken würden. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass häufig betriebliche Funktionsträger des Arbeitsschutzes antworteten, so dass diese Aussage die vermutete Leitungsmeinung darstellt. Nach den Befragungsergebnissen waren 2015 der Ansicht, dass:

- der Arbeitsschutz die Kosten steigern würde, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenüberstehen würde (gerundet) 11%,
- der Arbeitsschutz weder zum Unternehmenserfolg beitragen würde noch diesem schaden würde (gerundet) 44%,
- der Arbeitsschutz helfe, Kosten zu senken (gerundet) 45%.

Zur Ermittlung der strukturellen Unterschiede zwischen den Betrieben, die eine positive Meinung vertreten, d. h. die den Arbeitsschutzmaßnahmen eine kostensenkende Wirkung zuschreiben, und den restlichen Unternehmen wurde wiederum eine Regressionsanalyse durchgeführt. Ausweislich der in der Tabelle in Anhang 13 zusammengefassten Ergebnisse besteht hier für beide Policy-Variablen kein signifikanter Zusammenhang, d. h. weder die Kenntnis der GDA noch ein Aufsichtsbesuch korrelieren mit der Auffassung, dass der Arbeitsschutz Kostensenkungen unterstütze.

Allerdings geht ein selbstberichteter hoher Kenntnisstand in Arbeitsschutzangelegenheiten signifikant positiv mit einer vorteilhaften ökonomischen Bewertung einher. Dies gilt auch, wenn der Betrieb nicht eigenständig ist. Der Zusammenhang mit der Existenz eines Betriebsrats ist hier schwach signifikant positiv ausgeprägt. Bei den Größenklassen ergeben sich für die Gruppen der Kleinst- und der Kleinbetriebe signifikant negative Korrelationen. Ebenfalls signifikant negativ ist der Zusammenhang, wenn Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen vorkommen.

5.9 Zwischenfazit zur Zielebene 2

5.9.1 Gegenseitige Information, arbeitsteiliges Vorgehen und Rolle der Leitlinien

Zur Umsetzung des abgestimmten Vorgehens sind gegenseitige Information und Austausch über die Besichtigungen unumgänglich. Die Befragung des Aufsichtspersonals ergab, dass die Information zu geplanten ebenso wie zu durchgeführten Besichtigungen einen geringen Stellenwert hat. Ist bei der grundsätzlichen Bedeutung noch etwa die Hälfte der Befragten der Auffassung, dass gegenseitige Information und Austausch wichtig seien, so ist dies in deutlich geringerem Maße tatsächlich umgesetzt: Keiner der abgefragten Teilaspekte erreicht hier die 10%-Marke. Gegenseitige Information und Austausch haben folglich (fast) keine praktische Relevanz.

In der Befragung des Aufsichtspersonals wurde außerdem nach Absprachen bzgl. eines arbeitsteiligen Vorgehens bei Besichtigungen gefragt und zum anderen die Beachtung abgestimmter Grundsätze bzw. der Leitlinien bei Besichtigungen erfasst. Zunächst wurde die grundsätzliche Bedeutung der beiden Aspekte ermittelt, wobei sich zeigte, dass knapp zwei Drittel diesen beiden Aspekten eine hohe Bedeutung beimessen. Führungskräfte halten allerdings die Absprachen für weniger wichtig als das restliche Personal. Bei der praktischen Umsetzung zeigte sich, dass Absprachen praktisch keine Bedeutung in der Arbeitsrealität haben (87% für in geringem Maß umgesetzt), und die praktische Umsetzung der Leitlinien wird von drei Viertel als gering eingeschätzt. Mitarbeiter/innen der UVT sehen beide Aspekte etwas stärker in der Praxis umgesetzt als Ländervertreter/innen.

Die größten Hindernisse für eine umfassende Abstimmung sind laut Aufsichtspersonalbefragung der fehlende bzw. seltene fachliche Austausch und die fehlende gemeinsame Datenbasis. Relevante Hindernisse bilden weiterhin die Rahmenbedingungen wie unterschiedliche Vorgaben von Politik und Selbstverwaltung, unterschiedliche gesetzliche Aufträge und unterschiedliches Rollen- und Aufgabenverständnis.

Ein wichtiges Austauschinstrument sind die Erfahrungsaustausche. Die Ergebnisse der Aufsichtspersonalbefragung deuten darauf hin, dass 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 großer Beliebtheit, sind aber zu großen Teilen Veranstaltungen für das Führungspersonal und die direkt an der Umsetzung der Arbeitsprogramme (Kernprozesse) Beteiligten geworden.¹⁶⁹ Hier ergibt sich ein konzeptioneller Anpassungsbedarf, insbesondere was Teilnehmerkreis und inhaltliche Ausrichtung angeht. Dabei sollten die Inhalte der Zielebene 2 in den Fokus rücken, da diese Zielebene – ohne einer Gesamtbewertung vorzugreifen – insgesamt Defizite auf praktisch allen Ebenen aufweist.

In den Interviews zeigte sich, dass viele Umsetzungsverantwortliche eine strategische Bedeutung der Zielebene 2 gar nicht wahrnehmen, und/oder sie verneinen die Notwendigkeit einer abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie. Als Argumente werden im Wesentlichen 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 gar keine wirkungsvolle Aufsicht mehr möglich sei. Zudem sei angesichts der relativ geringen und zudem rückläufigen Besichtigungszahlen das Thema der Mehrfachbesichtigungen ohne praktische Relevanz.

5.9.2 Heterogenität im Vorgehen und ungeklärte Fragen

Im Zusammenhang mit der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie und unter Berücksichtigung von Befunden zur Umsetzung der Arbeitsprogramme

¹⁶⁹ Zur Vermeidung von Missverständnissen soll ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass dies weder direkt noch indirekt eine negative Bemerkung bezüglich der innerhalb der Arbeitsprogramme durchgeführten Erfahrungsaustausche darstellt.

stellte sich heraus, dass die Vorgehensweise der Dienste eine große Heterogenität aufweist. Es ist nicht geklärt, welche Folgen die Konstellationen für die GDA haben. Zwar sind die Kombination mit anderen Aufgaben und damit auch das häufig praktizierte „Huckepackverfahren“ nicht grundsätzlich negativ zu bewerten, aber es herrscht kein Mindestmaß an Verständnis darüber, welche Konstellationen für die Anwendung der GDA „geeignet“ sind.

Ebenfalls ungeklärt ist, nach welchen Kriterien die Gleichwertigkeit der Ergebnisse beurteilt werden soll, was umso schwerer wiegt, als das abgestimmte Vorgehen ein ergebnisorientiertes Element darstellt.

5.9.3 Vereinfachung beim Vorschriften- und Regelwerk und betriebliche Wahrnehmung der Dienste

Seit Verabschiedung des richtungsweisenden Leitlinienpapiers sind 15 UVVen weggefallen und neun befinden sich in der Bedarfsprüfung (Stand November 2017). Nach einhelliger Auffassung aller Gesprächspartner/innen in den qualitativen Interviews, die sich zu diesem Themenblock äußern konnten, sind bei diesem Thema noch erhebliche Anstrengungen erforderlich.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass in der repräsentativen Betriebsbefragung 49% der Betriebe in 2015 angaben, keinerlei Probleme mit der praktischen Anwendung von Arbeitsschutzvorschriften zu haben, was aber umgekehrt auch bedeutet, dass gut die Hälfte zumindest von einem Problem berichtet.

Werden die Ergebnisse der Betriebsbefragungen aus 2011 und 2015 miteinander verglichen, zeigt sich keine durchgreifende Veränderung bei der Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks betrieblicherseits. Auffällig ist allerdings, dass in beiden Befragungen sowohl negative als auch positive Aussagen zum Vorschriften- und Regelwerk hohe Zustimmungswerte erhielten. Zudem weisen auch widersprüchliche Kombinationen aus positiven und negativen Aussagen hohe Zustimmungswerte auf.¹⁷⁰ Das Antwortverhalten ist somit nicht immer konsistent, und daher sind die Zustimmungswerte mit Zurückhaltung zu interpretieren. Dies bedeutet, dass aus Autorsicht daraus nicht gefolgert werden kann, dass betrieblicherseits kein Handlungsbedarf hinsichtlich Transparenz und Verständlichkeit des Vorschriften- und Regelwerks bestünde.

In der repräsentativen Betriebsbefragung haben zwei Drittel der Betriebe die Zuständigkeit von Aufsichtsbehörden mit „klar“ und drei Viertel deren Beratungskompetenz mit „hoch“ eingeschätzt. Im Vergleich zu 2011 fällt auf, dass sich die Einschätzungen bei beiden Merkmalen leicht verschlechtert haben. Die Regressionsanalysen ergeben für die Variable „Besuch durch Aufsicht“ ein auf den ersten Blick uneinheitliches und teilweise kritisches Bild:¹⁷¹

- Das Merkmal „Besuch Aufsicht“ zeigt eine signifikant positive Assoziation mit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilung, aber keinen signifikanten Zusammenhang zur Güte und keinen zur Nutzeneinschätzung der Gefährdungsbeurteilung.

¹⁷⁰ Siehe ausführlich hierzu oben Abschnitt 5.6.3.

¹⁷¹ Hierzu sind allerdings weiterführende Analysen erforderlich (HÄGELE; FERTIG 2017b).

- Besichtigte Betriebe stimmen signifikant häufiger der Aussage zu, dass sie keine Gefährdungsbeurteilung durchführen, weil der Nutzen verglichen mit dem Aufwand zu gering sei. Bei Betrieben, die Probleme bei der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen haben, korreliert dies signifikant mit dem Aufsichtsbesuch.
- Betriebe mit Aufsichtsbesuch verfügen häufiger über eine sicherheitstechnische Betreuung, führen häufiger Unterweisungen der Beschäftigten durch, und auch die Führungskräfte werden häufiger in Fragen des Arbeitsschutzes qualifiziert. Zudem bewerten sie die Klarheit der Zuständigkeit und die Beratungskompetenz der Aufsichtsbehörden besser als nicht besuchte Betriebe.

Betriebe, die mehrfach besucht worden sind, empfinden in 2015 diese Besuche in deutlich geringerem Maß als abgestimmt als noch in 2011. Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass es sich um relativ wenige Betriebe handelt, die zwei und mehr Mal besucht wurden.

5.9.4 Bekanntheitsgrad der GDA

Die Reichweite mit einem Bekanntheitsgrad von 14% ist angesichts der Anteile von Betrieben, die mit Kernprozessen erreicht werden, sowie der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit, aus Autorensicht recht ordentlich. Ob dies insgesamt als zufriedenstellend bezeichnet werden kann, kann angesichts des NAK-Beschlusses, die GDA nicht als eigenständige Marke zu „branden“, dahingestellt bleiben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine ganze Reihe von Diensten die Kernprozesse nicht unter der Überschrift „GDA“ durchführt oder begleitende Materialien oder Aktivitäten nicht mit dem Label der GDA versieht. Angesichts der geringen Mittel für PR- und Öffentlichkeitsarbeit ist auch das Aufwand-/ Reichweitenverhältnis als günstig einzuschätzen. Zur Variable der Kenntnis der GDA sind an weiterführenden Ergebnissen aus der repräsentativen Betriebsbefragung mittels Regressionsanalysen zu nennen:

- Bei Betrieben, die die GDA kennen, ist die Wahrscheinlichkeit der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung höher, und auch die Wahrscheinlichkeit, dass psychische Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt werden, ist signifikant höher. Außerdem sehen sie in der Gefährdungsbeurteilung häufiger einen hohen bzw. 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.

Allerdings wurden für einige Variablen keine signifikanten Zusammenhänge ermittelt, obwohl sie hätten erwartet werden können. So geht die Kenntnis der GDA nicht mit einer höheren Akzeptanz des Regelwerks einher, und die Betriebe haben nicht weniger Probleme bei der praktischen Anwendung des Vorschriften- und Regelwerks.

5.9.5 Abschließende Bemerkungen

Die bei der Zielebene 2 erreichten Fortschritte beim praktischen Aufsichts- und Beratungshandeln der Präventions- und Aufsichtsdienste müssen als gering und insgesamt als unbefriedigend bezeichnet werden. Sie fallen zudem deutlich hinter die Leistungen bei den Arbeitsschutzziele zurück, was mit ein Grund dafür sein dürfte, dass auch das Aufsichtspersonal die GDA im Wesentlichen mit den Arbeitsprogrammen gleichsetzt.

Nach den Untersuchungsergebnissen liegen hier bei der Zielebene 2 grundlegende Probleme vor, wie bereits die Ausführungen zur Heterogenität der Organisation und Vorgehensweisen in den Diensten und die ungeklärten Grundsatzfragen wie z. B. zur Gleichwertigkeit der Ergebnisse aufzeigen. Zudem liegen die Defizite auf fast allen Ebenen vor. Damit kommt den Defiziten eine grundlegende Bedeutung für das Gesamtstrategieprogramm der GDA zu, und sind wohl nicht durch einfache Kurskorrekturen oder bloße Verstärkung der Anstrengungen zu beseitigen. Diese Schlussfolgerung und die sich daraus ergebenden Empfehlungen werden in der Gesamtschau der drei Zielebenen in Kapitel 7 ausführlich diskutiert.

5.10 Zuordnung der Befunde zu den PWM-Wirkungsketten sowie den Evaluationsleitfragen mit Einschätzung der Zielerreichung

In den vorigen Abschnitten wurden die Evaluationsleitfragen, Kettenglieder und die ergänzenden Fragen benannt, zu denen Antworten oder zumindest Antwortbeiträge aufgrund der empirischen Befunde geliefert werden konnten. Zudem wurden einige Evaluationsleitfragen bereits im vorigen Kapitel im Zusammenhang mit den Arbeitsschutzziele behandelt. In den folgenden Übersichten werden die zentralen Befunde, die erreichten Ziele – soweit auf die von den Evaluationsleitfragen abgedeckten Bereiche bezogen – sowie Folgerungen und Handlungsempfehlungen aufgelistet. Die beiden ersten tabellarischen Übersichten sind den PWM-Kettengliedern gewidmet, die dritte dann den Evaluationsleitfragen.¹⁷² Wie bereits erwähnt, konzentrieren sich die Bewertungen von Zielerreichung und eventuelle Folgerungen und Empfehlungen auf die der Dachevaluation vorgegebenen Evaluationsleitfragen. Eine Gesamtschau und Vervollständigung um die nicht von den Leitfragen adressierten Bereiche sowie eine Einordnung in eine „Reformstrategie“ erfolgt in Kapitel 7.

Wie den Übersichten zu entnehmen ist, sind aufgrund der lückenhaften Datenlage zu einigen Evaluationsleitfragen keine abschließenden Antworten und häufig nur indirekte Antwortbeiträge möglich. Einige Fragen müssen unbeantwortet bleiben. Nicht oder nicht vollständig beantwortet sind nachstehende Evaluationsleitfragen der Zielebene 2:

- Ziff.1: Anwendung der Leitlinie ASO: Vorgehensweise des Aufsichtspersonals, Berücksichtigung der Betriebsgröße bei Anwendung der Prüfkriterien und -elemente, zeitlicher Aufwand.
- Ziff. 3: Gleichartiges Vorgehen der Aufsichtsdienste bei der Bewertung von Gefährdungsbeurteilungen.

¹⁷² Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass durch diese „Überkreuz“-Darstellung gewisse Redundanzen nicht zu vermeiden sind.

- Ziff. 7: Motivations- und Akzeptanzsteigerung bei den Betrieben zum Arbeitsschutz als Folge des abgestimmten Vorgehens.
- Ziff. 8: Einfluss der verbesserten Abstimmung bzw. der systematischen Zusammenarbeit auf das Niveau des betrieblichen Arbeitsschutzes.
- Ziff. 9: Rolle der übergeordneten Kommunikation der GDA für die betriebliche Akzeptanz des Aufsichtshandelns.
- Ziff. 10: Positive Effekte der GDA für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Darstellungen bei den beiden anderen Zielebenen ebenfalls Informationen liefern, die für (Teil-)Antworten auf die Evaluationsleitfragen der Zielebene 2 verwendet werden können. Dies gilt insbesondere für die Fragen nach:

- dem Vorgehen der Dienste bei den Leitlinien (Ziff. 1, Abschnitt 5.1) sowie zum abgestimmten Vorgehen insgesamt. Hierzu finden sich auch Untersuchungsergebnisse beim Datenaustausch (Abschnitt 6.2) und der Kooperation der Träger (6.3).
- den Gefährdungsbeurteilungen (Ziff. 2, 5). Dieses Thema wird ausführlich in Abschnitt 4.7 bei den Ergebnissen zu den Arbeitsschutzzielebenen behandelt.

Zwar können zu einzelnen Aspekten der Leitfragen, wie auch zu den einzelnen Kettengliedern, durchaus empirische Befunde präsentiert und belastbare Aussagen getroffen werden, aber der in vielen Evaluationsleitfragen geforderte und bei PWM vorausgesetzte ursächliche Zusammenhang kann nicht nachgewiesen werden. Dies gilt sowohl für die Regressionsanalysen, die wie bereits ausdrücklich erwähnt keine kausalen Zusammenhänge darstellen können, als auch für die anderen Untersuchungsergebnisse, die darüber hinaus nicht einmal plausible Zusammenhangsargumente liefern. Zudem können die vorab formulierten Indikatoren nur teilweise bedient werden, auch weil sie teilweise zu unbestimmt sind. So kann z. B. der vorgegebene Indikator „Niveau der Umsetzung“, der bei den Wirkungsgliedern der beiden PWM-Ketten zum abgestimmten Vorgehen und zu den Leitlinien fixiert worden ist, sehr unterschiedlich operationalisiert werden.

Angesichts der Untersuchungsbefunde ist sogar fraglich, ob die hypothetisch formulierten Kausalzusammenhänge selbst als „einfache“ Fragestellung aufrechterhalten werden können. Dies gilt z. B. für die Annahme, dass die Betriebe das Potenzial des neuen Regelungsverhältnisses von staatlichen zu sozialversicherungsrechtlichen Regelungen, festgehalten im Leitlinienpapier, erkennen und sich deshalb stärker im Arbeitsschutz engagieren (Wirkungskette zu Leitlinienpapier, Elemente „Nutzung“ und „Ergebnis“). Jedenfalls ist ein kausaler Zusammenhang zwischen den einzelnen Gliedern der PWM-Wirkungskette nicht nachweisbar, auch wenn die vorab für die Dachevaluation formulierten Wirkungsabfolgen des PWM dies suggerieren.

Da nur teilweise auf die Kettenglieder „Ergebnis“ und „Wirkung“ des PWM eingegangen werden kann und immer wieder betont werden muss, dass ein kausaler Zusammenhang aus methodischer Sicht nicht belastbar und valide hergestellt werden kann, sind auch die hierzu formulierten ergänzenden Evaluationsfragen nicht oder nur indirekt zu beantworten. Dies gilt insbesondere für die Fragen, die die betriebliche Ebene miteinbeziehen, wie z. B. die Frage nach der betrieblichen Ansprache oder den erfolgstreibenden Faktoren für einen verbesserten betrieblichen Arbeitsschutz.

Tab. 5.16: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern bei der Wirkungskette „Leitlinien“

PWM-Wirkungskette „Leitlinien“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
INPUT	GDA-Leitlinien liegen vor und evozieren Handlungsausrichtung der Aufsichtsdienste	Grundsätzliche Bedeutung und Realität von gegenseitiger Information und Abstimmung des Vorgehens spielen – wie bei der nächsten Wirkungskette detaillierter gezeigt – nur eine geringe Rolle.
OUTPUT	Anwendung der GDA-Leitlinien (GB, ASO und Psyche) in allen Betriebsbesichtigungen der Aufsichtsdienste	<p>Die Befragung des Aufsichtspersonals zeigte, dass knapp zwei Drittel des Aufsichtspersonals die Anwendung der Leitlinien und das abgestimmte, arbeitsteilige Vorgehen für wichtig erachten. Folglich sind diese beiden Aspekte für immerhin ein Drittel des Aufsichtspersonals von geringer Bedeutung. Die Bedeutung in der praktischen Arbeit des Aufsichtspersonals ist deutlich geringer. Fast neun von zehn Befragten geben an, dass Absprachen zum abgestimmten, arbeitsteiligen Vorgehen nur in geringem Maß umgesetzt seien. Bei den Leitlinien wird die praktische Umsetzung von gut drei Vierteln als gering eingeschätzt.</p> <p>Mitarbeiter/innen der UVT sehen beide Aspekte etwas stärker in der Praxis umgesetzt als Ländervertreter/innen. Festzuhalten ist weiterhin, dass vor allem das Aufsichtspersonal mit geringer Berufserfahrung (bis vier Jahre) eine Diskrepanz zwischen hoher Bedeutung und geringer praktischer Relevanz, und zwar für beide Aspekte, sieht.</p> <p>Nach den Interviews mit Vertretern/innen der Präventions- und Aufsichtsdienste werden die Leitlinien als Orientierungsgrößen durchweg begrüßt, auch wenn sie nach Ansicht einzelner Gesprächspartner/innen zu abstrakt gehalten wären und zu große Interpretationsspielräume böten. Hinsichtlich der praktischen Anwendung ergibt sich ein ambivalentes Bild. Ein Teil der Interviewten sowohl von Seiten der Länder als auch der UVT berichtet von einer weitgehenden Berücksichtigung der Leitlinien im alltäglichen Aufsichtshandeln und bewertet deren Nutzen für Überwachung und Beratung positiv. Während die Leitlinie „Gefährdungsbeurteilung“ inhaltlich eine große Nähe zu den Überwachungs- und Beratungsaufgaben aufweise und daher nur geringfügige Anpassungen der Aufsichtstätigkeit erfordere, sei dies insbesondere bei der Leitlinie zur psychischen Belastung anders. Diese sei komplex und anspruchsvoll und nicht so ohne weiteres in die Aufsichts- und Beratungstätigkeit zu integrieren. Allerdings steht dieser Gruppe eine etwa gleich große Gruppe aus beiden Lagern gegenüber, die von einer geringen bis nicht vorhandenen Relevanz für die Besichtigungen berichtet.</p> <p>Insgesamt haben die Präventions- und Aufsichtsdienste in 2016 fast 850.000 Besichtigungen durchgeführt. In wie vielen davon die Leitlinien zur Anwendung kamen, ist nicht bekannt. Es liegen keine Angaben vor, bei welchen Anlässen, aus denen ein Betrieb aufgesucht wird, die Leitlinien zur Anwendung kommen. Weiterhin ist nicht bekannt, in welchem Umfang es sich bei den Betriebsbesuchen um „Besichtigungen“ handelt, wobei hier offensichtlich unterschiedliche Auffassungen bestehen, was unter diesem Begriff zu fassen ist.</p>

PWM-Wirkungskette „Leitlinien“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
NUTZUNG	Besuchte Betriebe akzeptieren Forderungen, Hinweise der Aufsichtsdienste, legen konkrete Umsetzungsmaßnahmen fest, Vereinbarungen mit der Aufsicht sind getroffen	Siehe Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“.
ERGEBNIS	Betriebe haben erkannte Verbesserungspotenziale in den Bereichen ASO, GB, PSYCHE umgesetzt	Dto.
WIRKUNG	Betriebliches Wissen und Akzeptanz, Erfordernisse betriebliche ASO, GB inklusive PSYCHE	<p>Die Mittel für die allgemeine, arbeitsprogrammübergreifende Öffentlichkeitsarbeit der GDA sind begrenzt und bestehen im Wesentlichen aus dem Internetauftritt der GDA, der Präsenz auf Fachveranstaltungen und Kongressen, der Verteilung von Info-Materialien sowie der Nennung in Veröffentlichungen.</p> <p>Nach der repräsentativen Betriebsbefragung 2015 kennen 14% der Betriebe die GDA, was einen leichten Rückgang gegenüber der Vorgängerbefragung aus 2011 mit 17% darstellt. Der Anteil an allen Betrieben, dem die GDA-Produkte bekannt sind, beträgt 8%. Der Kenntnisstand zu den abgefragten drei Produkten zeigt nur geringfügige Unterschiede: ORGAcheck bekannt 31%, Empfehlung Gefährdungsbeurteilung Psyche bekannt 39%, und Infoportal bekannt 36%.</p> <p>Zur Policy-Variable der Kenntnis der GDA sind aus der Betriebsbefragung 2015 an weiterführenden Ergebnissen der durchgeführten Regressionsanalysen zu nennen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betriebe, die die GDA kennen, führen häufiger eine Gefährdungsbeurteilung durch und berücksichtigen dabei öfters psychische Belastungen. Außerdem sehen sie in der Gefährdungsbeurteilung häufiger einen hohen bzw. sehr hohen Nutzen. • Betriebe, die die GDA kennen, werden häufiger sicherheitstechnisch betreut, unterweisen häufiger ihre Beschäftigten und qualifizieren häufiger ihre Führungskräfte. • Betriebe, die die GDA kennen, bewerten die Klarheit der Zuständigkeit ebenso wie die Beratungskompetenz der Aufsichtsbehörden positiver. <p>Allerdings haben sich für das Merkmal „Kenntnis der GDA“ keine signifikant positiven Zusammenhänge ergeben, die theoretisch hätten erwartet werden können. So ist vor dem Hintergrund, dass die Optimierung des Regelwerks im Sinne akzeptierter und praktikabler Vorschriften ein Kernelement der GDA darstellt, von Interesse, dass die Kenntnis der GDA nicht mit einer höheren Akzeptanz des Regelwerks und auch nicht mit weniger Problemen bei der praktischen Anwendung der Vorschriften einhergeht.</p>

Tab. 5.17: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern bei der Wirkungskette zum abgestimmten Vorgehen

PWM- Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
INPUT	Abstimmung von Betriebsbesichtigungen der Aufsichtsdienste	<p>Fast die Hälfte des Aufsichtspersonals misst nach den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung der gegenseitigen Information und dem Austausch eine (eher) geringe Bedeutung bei. Die tatsächliche Bedeutung ist noch geringer. Keines der fünf abgefragten Items erreicht die 10%-Marke für „eher in hohem Maß“ und für „in hohem Maß“ umgesetzt.</p> <p>Die Abstimmung von Besichtigungen als unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung des gesetzlich fixierten Auftrags des abgestimmten Vorgehens hat bislang nur geringe praktische Bedeutung.</p>
OUTPUT	GDA-Träger gehen abgestimmt bzw. in gleicher Weise bei den Besichtigungen vor	<p>In wie vielen der insgesamt fast 850.000 Besichtigungen (2016) abgestimmt bzw. in gleicher Weise vorgegangen wurde, ist nicht zu ermitteln. Aus den Interviews ist bekannt, dass die Integration der Leitlinien in die Aufsichts- und Beratungskonzepte – wenn überhaupt – sehr unterschiedlich erfolgte. Auch die offenbar relativ wenigen Dienste, die die Leitlinien integriert haben, halten die tatsächliche Anwendung nicht nach, so dass auch hierzu keine belastbaren Informationen vorliegen.</p> <p>Dies führt zu den Fragen nach der <i>Heterogenität der Vorgehensweisen</i>. Die Unterschiede in den Vorgehensweisen bei Besichtigungen beziehen sich nicht nur auf Größe und Branche der Betriebe sondern auch auf folgende Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anlass und Thema der Besichtigung, • Inhalte und Instrumente, • Kombination der Kernprozesse bzw. der Besichtigung nach Leitlinien mit anderen Aufgaben und Produkten der Präventions- und Aufsichtsdienste. • Auswahl der Betriebe und des jeweiligen Personals für die Durchführung der Kernprozesse als auch für Besichtigungen unter Anwendung der Leitlinien. • Handlungs- und Entscheidungsspielräume des Aufsichtspersonal • Verständnis zum Einsatz von Methoden/Aufsichtsinstrumenten beim nachgehenden Verwaltungshandeln. • Unterschiede bei Art und Intensität der Integration der GDA-Aufgaben, d.h. der Kernprozesse einerseits und der (Anwendung der) Leitlinien andererseits in das Aufgabenportfolio der Dienste. <p>Die Besichtigungstätigkeit ist zudem unter der Rahmenbedingung rückläufiger Aufsichtszahlen zu sehen.</p> <p>Nach den Untersuchungsergebnissen ist es eine gängige Vorgehensweise sowohl bei Ländern als auch UVT, dass die GDA in Form der Kernprozesse und wohl auch die Anwendung der Leitlinien bei den anstehenden Aufgaben miterledigt wird. D. h. es werden die anstehenden Aufgaben vorbereitet und erledigt und dabei entschieden, ob bei dieser Gelegenheit auch ein Kernprozess bearbeitet werden kann. Eine gewisse Ausnahme bilden die eigeninitiierten Besichtigungen, die – wie bereits angesprochen – jedoch zurückgehen. Mithin ist das „Huckepackverfahren“ wohl die gängige Vorgehensweise.</p> <p>Zwar ist an dem Huckepackverfahren grundsätzlich nichts auszusetzen, da nach dem Gesetz die Träger mit der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben dazu beitragen, die GDA-Ziele zu erreichen. Allerdings stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Konstellationen, wie sie oben aufgezeigt wurden, sich auf die Umsetzung der</p>

PWM- Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
		<p>GDA in den Betrieben durch das Aufsichtspersonal, auf die betriebliche Akzeptanz und Adaption und damit auf die Wirksamkeit auswirken. Diese Grundsatzfrage gilt es nach Ansicht der Evaluatoren gerade vor dem Hintergrund der zurückgehenden Zahlen der eigeninitiierten Besichtigungen zu klären.</p> <p>Hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Ergebnisse ist festzuhalten, dass es kein einheitliches Verständnis darüber gibt, was dies konkret bedeutet. Dies liegt u.a. daran, dass es an einheitlichen, allgemein gültigen Beurteilungskriterien fehlt.</p>
NUTZUNG	Betriebe akzeptieren Forderungen, Hinweise der Aufsichtsdienste, legen konkrete Umsetzungsmaßnahmen fest, Vereinbarungen mit der Aufsicht sind getroffen	<p>Eine Voraussetzung für die betriebliche Akzeptanz von Hinweisen bzw. Forderungen der Präventions- und Aufsichtsdienste ist, dass die Kompetenz der Dienste anerkannt wird. Damit einhergehend auch die Frage der Klarheit der Zuständigkeit.</p> <p>Im Vergleich zu 2011 haben sich die Einschätzungen der Betriebe zur Beratungskompetenz und zur Klarheit der Zuständigkeit der Dienste leicht verschlechtert. 2011 waren 81% der Betriebe der Auffassung, dass die Beratung kompetent sei, während es in 2015 nur noch 75% waren. 2011 waren 71% der Meinung, dass die Zuständigkeit klar sei. Dieser Wert ist leicht auf 68% in 2015 zurückgegangen</p> <p>Hinsichtlich der Wahrnehmung, ob bei Mehrfachbesuchen diese betrieblicherseits als abgestimmt wahrgenommen werden, ergibt die Betriebsbefragung, dass von den mehrfachbesuchten Betrieben lediglich ein Viertel diese als abgestimmt war. Dies bedeutet ein Rückgang von zehn Prozentpunkten gegenüber der Vorgängerbefragung von 2011. Auch wenn die absoluten Zahlen relativ gering sind und daher Zurückhaltung bei der Interpretation geboten ist, zeigt dies doch, dass bezüglich des abgestimmten Vorgehens aus Sicht der Betriebe keine Verbesserung erreicht werden konnte.</p>
ERGEBNIS	Betrieb haben rechtskonformen Zustand hergestellt oder erhalten ihn aufrecht	Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder in der Häufigkeit, noch in der Qualität der Durchführung (z. B. Bearbeitung aller Schritte) eine durchgreifende Verbesserung festzustellen ist. Dies gilt auch für KMU.
WIRKUNG	Rechtskonformität / zusätzliches Engagement betrieblicher Arbeitsschutz	<p>Die Einschätzung des eigenen Engagements in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zeigt fällt betrieblicherseits überaus hoch aus und hat ist über die Jahre unverändert stabil geblieben. Sowohl in 2011 als auch in 2015 bewerteten 16% der Betriebe in den repräsentativen Betriebsbefragungen ihr Engagement im Arbeitsschutz mit „hoch“ und 54% mit „eher hoch“. Lediglich 30% gaben an, das Engagement sei „gering“ oder „eher gering“. Zwischen den beiden Befragungswellen sind keinerlei Unterschiede festzustellen.</p> <p>Weiterhin hat die Befragung der Betriebe ergeben, dass knapp ein Viertel ihr Engagement erhöht hat. Eine Erhöhung des Arbeitsschutzengagements erfolgte v.a. hinsichtlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • einer verstärkten Einbeziehung der Beschäftigten, • der Investitionen in die sicherheits- und gesundheitsgerechte Ausgestaltung von Arbeitsplätzen, • der Durchführung von Informations- und Schulungsmaßnahmen sowie

PWM- Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
		<ul style="list-style-type: none"> • der Durchführung von Gefährdungsbeurteilung. <p>Für beide Policy-Variablen der Kenntnis der GDA und einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch besteht ein signifikant positiver Zusammenhang mit einem erhöhten Arbeitsschutzengagement.</p> <p>Bei den Motiven für ein erhöhtes Engagement wird die Überzeugung, dass die Gesundheitsförderung auch dem Betrieb nütze, an erster Stelle genannt. Auf dem letzten Platz liegen vermehrt aufgetretene Arbeitsunfälle.</p> <p>Nach den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung wird auch von dieser Seite das betriebliche Engagement in Fragen von Sicherheit und Gesundheit hoch eingeschätzt. Im Durchschnitt schätzen die Beschäftigten das betriebliche Arbeitsschutzengagement höher ein als die Betriebe selbst.</p>

Tab. 5.18: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern bei der Wirkungskette zur „Vereinfachung des Vorschriften- und Regelwerks“

PWM-Wirkungskette „Regelwerk“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
INPUT	Leitlinienpapier zur V+R-Neuordnung evoziert Arbeit der staatlichen Ausschüsse und DGUV-Fachbereiche	Die Verknüpfung dieses Themenfelds mit den sonstigen Themen der GDA ist offenbar nur rudimentär ausgeprägt und auch organisatorisch bei den Trägern abgegrenzt.
OUTPUT	Technische Regeln und UVT-Regeln werden nach Leitlinienpapier verändert und bekannt gemacht	Mit insgesamt 15 zurückgezogenen UVVen sowie neun in der Bedarfsprüfung befindlichen Vorschriften fallen die erreichten Veränderungen im Vorschriften- und Regelwerk eher bescheiden aus.
NTZUNG	Betriebe erkennen das Potenzial des neuen Verhältnisses von staatlichen Vorschriften („Vermutungswirkung“, etc.) zur Rechtsetzung der UVT	Nach den Ergebnissen der Interviews mit Trägervertretern/innen ist es fraglich, ob die Betriebe überhaupt von den Inhalten des Leitlinienpapiers bzw. der veränderten Regelungen Kenntnis erhalten haben.

PWM-Wirkungskette „Regelwerk“		Zentrale Untersuchungsergebnisse
ERGEBNIS	Betriebe setzen die für sie geltenden Vorschriften und Regeln im Arbeitsschutz um	Die zum vorgeschlagenen Indikator der Schließung der Umsetzungslücke bei Gefährdungsbeurteilungen und betrieblicher Arbeitsschutzorganisation verfügbaren Untersuchungsergebnisse wurden im vorigen Kapitel (s.o. Zielebene 1, Wirkungskette „Kernprozesse“) vorgestellt. Ein positiver Einfluss der vorgenommenen Regelungen der beiden Aspekte kann ausgeschlossen werden.
WIRKUNG	Positive Resonanz der Betriebe auf Vorschriften und Regeln	<p>In den Betriebsbefragungen wurde danach gefragt, wie das Vorschriften- und Regelwerk von den Betrieben wahrgenommen wird. Im Vergleich der Befragungsergebnisse von 2011 und 2015 kann kein eindeutiges Ergebnis festgehalten werden, da es sowohl bessere als auch schlechtere Werte gibt. Allerdings sind die Unterschiede gering. Auch muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass in beiden Befragungen sowohl negative als auch positive Aussagen hohe Zustimmungswerte erhalten, so dass bei der Interpretation der Werte Zurückhaltung geboten ist; mithin ist eine durchgreifende Verbesserung nicht nachzuweisen.</p> <p>Generell wird sowohl von den Betrieben als auch von den Beschäftigten in den Befragungen der eigene Kenntnisstand in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit recht hoch eingeschätzt. Mehr als die Hälfte der Betriebe bescheinigt sich einen „hohen“ oder sogar „sehr hohen“ Kenntnisstand.</p> <p>Seitens der Beschäftigten fühlen sich 73% „gut“ oder „sehr gut“ informiert. Besonders gut informiert fühlen sich Beschäftigte, die eine Unterweisung durchlaufen haben, sowie Führungskräfte.</p>

Tab. 5.19: Zentrale Untersuchungsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen und der Zielerreichung auf Zielebene 2

Evaluationsleitfrage (siehe 5.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
1. Anwendung der Leitlinie ASO: Vorgehensweise des Aufsichtspersonals, Berücksichtigung der Betriebsgröße bei Anwendung der Prüfkriterien und -elemente, zeitlicher Aufwand. (PWM: keine Zuordnung)	Keine Angaben aus den Arbeitsprogrammen hierzu verfügbar. Zu den Einschätzungen der Umsetzungsverantwortlichen bezüglich der Rolle der Leitlinien siehe Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“.
2. Merkmale der Betriebe, die keine angemessene Gefährdungsbeurteilung vorweisen sowie die häufigsten Defizite. (PWM: keine Zuordnung)	Eine Gefährdungsbeurteilung wird signifikant seltener durchgeführt, wenn kein Betriebsrat vorhanden ist, es sich um einen Klein- oder Kleinstbetrieb handelt und weder die GDA bekannt ist noch der Betrieb in jüngerer Zeit von einem Präventions- oder Aufsichtsdienst aufgesucht wurde. In der Differenzierung nach Wirtschaftszweigen bilden Dienstleistungen für Unternehmen und die Kommunikations- Finanz- und sonstigen Dienstleistungen die Schlusslichter. Als wichtigste Defizite wurden identifiziert, dass häufig nicht alle Prozessschritte einer Gefährdungsbeurteilung durchlaufen werden, und dass psychische Belastungsfaktoren zu selten berücksichtigt werden.
3. Gleichartiges Vorgehen der Aufsichtsdienste bei der Bewertung von Gefährdungsbeurteilungen. (PWM: Output)	Zur Frage, inwieweit die Präventions- und Aufsichtsdienste bei ihrer Bewertung der betrieblichen Gefährdungsbeurteilung in gleicher Weise vorgehen, liefern die ursprünglich vorgesehenen Informationsquellen (Aufsichtspersonalbefragung, Betriebsbefragung, arbeitsprogrammübergreifende Basisdaten) keine differenzierteren Informationen. Dies führt zu den Fragen nach der Heterogenität der Vorgehensweisen und nach der Gleichwertigkeit der Ergebnisse, die auf allen drei Zielebenen von Relevanz sind und die im Kontext der Wirkungskette zum abgestimmten Vorgehen im Detail vorgestellt wurden. Dabei wurde auch die gängige Praxis des Huckepackverfahrens erörtert. Weitere Aufschlüsse liefert die Befragung des Aufsichtspersonals. Dabei zeigte sich, dass knapp zwei Drittel des Aufsichtspersonals die Anwendung der Leitlinien und das abgestimmte, arbeitsteilige Vorgehen für wichtig erachten. Die Bedeutung in der praktischen Arbeit des Aufsichtspersonals ist jedoch deutlich geringer. Zur Einschätzung seitens der Umsetzungsverantwortlichen siehe oben Wirkungskette „abgestimmtes Vorgehen“.
4. Als abgestimmt wahrgenommenes Vorgehen der Aufsichtsdienste. (PWM: Nutzung)	Hinsichtlich der Wahrnehmung, ob bei Mehrfachbesuchen diese betrieblicherseits als abgestimmt wahrgenommen werden, ergibt die Betriebsbefragung, dass von den mehrfachbesuchten Betrieben lediglich ein Viertel diese als abgestimmt war. Dies bedeutet ein Rückgang von zehn Prozentpunkten gegenüber der Vorgängerbefragung von 2011. Auch wenn die absoluten Zahlen relativ gering sind und daher Zurückhaltung bei der Interpretation geboten ist, zeigt dies doch, dass bezüglich des abgestimmten Vorgehens aus Sicht der Betriebe keine Verbesserung erreicht werden konnte. Eine Voraussetzung für die betriebliche Akzeptanz von Hinweisen bzw. Forderungen der Präventions- und Aufsichtsdienste ist, dass die Kompetenz der Dienste anerkannt wird. Damit einhergehend auch die Frage der Klar-

Evaluationsleitfrage (siehe 5.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	<p>heit der Zuständigkeit. Im Vergleich zu 2011 haben sich die Einschätzungen der Betriebe zur Beratungskompetenz und zur Klarheit der Zuständigkeit der Dienste leicht verschlechtert. 2011 waren 81% der Betriebe der Auffassung, dass die Beratung kompetent sei, während es in 2015 nur noch 75% waren. 2011 waren 71% der Meinung, dass die Zuständigkeit klar sei. Dieser Wert ist leicht auf 68% in 2015 zurückgegangen</p>
<p>5. Verbesserungen bei Gefährdungsbeurteilungen insb. in Kleinbetrieben. (PWM: Ergebnis)</p>	<p>Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder in der Häufigkeit, noch in der Qualität der Durchführung (z. B. Bearbeitung aller Schritte) eine durchgreifende Verbesserung festzustellen ist. Dies gilt auch für KMU.</p>
<p>6 Entwicklung von Bekanntheitsgrad und Akzeptanz der GDA in den Betrieben. (PWM: Wirkung)</p>	<p>Zur Frage der Öffentlichkeitsarbeit und zum Bekanntheitsgrad siehe oben PWM-Wirkungskette zum abgestimmten Vorgehen.</p> <p>Nach der repräsentativen Betriebsbefragung 2015 kennen 14% der Betriebe die GDA, was einen leichten Rückgang gegenüber der Vorgängerbefragung aus 2011 mit 17% darstellt. Der Anteil an allen Betrieben, dem die GDA-Produkte bekannt sind, beträgt 8%. Der Kenntnisstand zu den abgefragten drei Produkten zeigt nur geringfügige Unterschiede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORGAcheck bekannt 31%, • Empfehlung Gefährdungsbeurteilung Psyche bekannt 39%, • Infoportal bekannt 36%. <p>Zur Policy-Variable der Kenntnis der GDA sind aus der Betriebsbefragung 2015 an weiterführenden Ergebnissen der durchgeführten Regressionsanalysen zu nennen:</p> <p>Betriebe, die die GDA kennen, führen häufiger eine Gefährdungsbeurteilung durch und berücksichtigen dabei öfters psychische Belastungen. Außerdem sehen sie in der Gefährdungsbeurteilung häufiger einen hohen bzw. sehr hohen Nutzen.</p> <p>Betriebe, die die GDA kennen, werden häufiger sicherheitstechnisch betreut, unterweisen häufiger ihre Beschäftigten und qualifizieren häufiger ihre Führungskräfte.</p> <p>Betriebe, die die GDA kennen, bewerten die Klarheit der Zuständigkeit ebenso wie die Beratungskompetenz der Dienste positiver.</p>
<p>7. Motivations- / Akzeptanzsteigerung bei den Betrieben zum Arbeitsschutz als Folge des abgestimmten Vorgehens. (PWM: Wirkung)</p>	<p>Die Einschätzung des eigenen Engagements in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zeigt fällt betrieblicherseits überaus hoch aus und hat ist über die Jahre unverändert stabil geblieben. Sowohl in 2011 als auch in 2015 bewerteten 16% der Betriebe in den repräsentativen Betriebsbefragungen ihr Engagement im Arbeitsschutz mit „hoch“ und 54% mit „eher hoch“. Lediglich 30% gaben an, das Engagement sei „gering“ oder „eher gering“. Zwischen den beiden Befragungswellen sind keinerlei Unterschiede festzustellen.</p> <p>Weiterhin hat die Befragung der Betriebe ergeben, dass knapp ein Viertel ihr Engagement erhöht hat. Eine Erhöhung des Arbeitsschutzengagements erfolgte v.a. hinsichtlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • einer verstärkten Einbeziehung der Beschäftigten,

Evaluationsleitfrage (siehe 5.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	<ul style="list-style-type: none"> • der Investitionen in die sicherheits- und gesundheitsgerechte Ausgestaltung von Arbeitsplätzen, • der Durchführung von Informations- und Schulungsmaßnahmen sowie • der Durchführung von Gefährdungsbeurteilung. <p>Für beide Policy-Variablen der Kenntnis der GDA und einem kürzlich erfolgten Aufsichtsbesuch besteht ein signifikant positiver Zusammenhang mit einem erhöhten Arbeitsschutzengagement.</p> <p>Bei den Motiven für ein erhöhtes Engagement wird die Überzeugung, dass die Gesundheitsförderung auch dem Betrieb nütze, an erster Stelle genannt. Auf dem letzten Platz liegen vermehrt aufgetretene Arbeitsunfälle.</p> <p>Nach den Ergebnissen der Beschäftigtenbefragung wird auch von dieser Seite das betriebliche Engagement in Fragen von Sicherheit und Gesundheit hoch eingeschätzt. Im Durchschnitt schätzen die Beschäftigten das betriebliche Arbeitsschutzengagement höher ein als die Betriebe selbst</p>
<p>8. Einfluss der verbesserten Abstimmung bzw. der systematischen Zusammenarbeit auf das Niveau des betrieblichen Arbeitsschutzes. (PWM: Wirkung)</p>	<p>Wie bereits erwähnt, hat die Aufsichtspersonalbefragung ergeben, dass knapp die Hälfte des Führungspersonals meint, neue Arbeitsschutzanforderungen könnten mit der GDA besser den Betrieben vermittelt werden.</p>
<p>9. Rolle der übergeordneten Kommunikation der GDA für die betriebliche Akzeptanz des Aufsichtshandelns. (PWM: Wirkung)</p>	<p>Keine belastbaren direkten oder indirekten Hinweise.</p>
<p>10. Positive Effekte der GDA für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten. (PWM: Wirkung)</p>	<p>Informationen zu direkten Effekten liegen nicht vor.</p> <p>Die in der repräsentativen Beschäftigtenbefragung gestellten Fragen nach dem eigenen Verhalten in Arbeitsschutzangelegenheiten zeigen eine große Zustimmung zu positiv formulierten Statements mit Zustimmungswerten von über 80%. Eine Ausnahme bildet das Statement zum selbstständigen Vorbringen von Verbesserungsvorschlägen, das nur von gut der Hälfte bestätigt wird. Dies kann so interpretiert werden, dass zwar Compliance vorhanden ist, die Beschäftigten allerdings nicht besonders pro-aktiv sind.</p>
<p>12. Einschätzung der neuen Rollen- und Aufgabenverteilung durch das Leitlinienpapier. (PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Mit dem Leitlinienpapier wurden z. T. bestehende Unterschiede zu den Rollen- und Aufgabenverteilungen beseitigt und ein widerspruchsfreier Abstimmungsprozess eingeführt.</p> <p>Bei diesem Themenfeld der GDA sind allerdings die geringsten Fortschritte erreicht worden.</p>
<p>13. Verbesserungen in der betrieblichen Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks. (PWM: Wirkung)</p>	<p>In den Betriebsbefragungen wurde danach gefragt, wie das Vorschriften- und Regelwerk von den Betrieben wahrgenommen wird. Im Vergleich der Befragungsergebnisse von 2011 und 2015 kann kein eindeutiges Ergebnis festgehalten werden, da es sowohl bessere als auch schlechtere Werte gibt. Allerdings sind die Unterschiede gering. Auch muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass in beiden Befragungen sowohl negative als auch</p>

Evaluationsleitfrage (siehe 5.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Zielerreichung
	<p>positive Aussagen hohe Zustimmungswerte erhalten, so dass bei der Interpretation der Werte Zurückhaltung geboten ist; mithin ist eine durchgreifende Verbesserung nicht nachzuweisen.</p> <p>Generell wird sowohl von den Betrieben als auch von den Beschäftigten in den Befragungen der eigene Kenntnisstand in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit recht hoch eingeschätzt. Mehr als die Hälfte der Betriebe bescheinigt sich einen „hohen“ oder sogar „sehr hohen“ Kenntnisstand.</p> <p>Seitens der Beschäftigten fühlen sich 73% „gut“ oder „sehr gut“ informiert. Besonders gut informiert fühlen sich Beschäftigte, die eine Unterweisung durchlaufen haben, sowie Führungskräfte. Schlechtere Werte sind für folgende Beschäftigtengruppe festzustellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personen, die Belastungen durch soziale Beziehungen ausgesetzt sind oder unter hohen Zeit- oder Leistungsdruck leiden. • Arbeiter/innen (im Vergleich mit Angestellten). • Zeitarbeitsbeschäftigte. • Beschäftigte in KMU. <p>Folglich weisen nach dem Ergebnis der Selbsteinschätzungen genau diejenigen Personen, für die ein hoher Informationsstand aufgrund ihrer Belastungssituation wünschenswert wäre, Defizite auf. Selbst wenn dies auf subjektiven Werturteilen beruht, zeigt sich hier offenbar ein deutliches Informations- und vermutlich auch Wissensdefizit.</p>

6. Kooperation der Träger untereinander und mit Dritten (Zielebene 3)

6.1 Evaluationsleitfragen und Wirkungsketten auf Zielebene 3

Für die Zielebene der Kooperation wurden als Evaluationsleitfragen für die Kooperation der Träger miteinander vorgegeben:

1. Wie bewähren sich die Leitlinien in der praktischen Umsetzung durch die Aufsichtsdienste¹⁷³? Welchen Verbesserungsbedarf gibt es?
2. Ist der systematische Datenaustausch in Art und Umfang zweckmäßig zur besseren fachlichen und terminlichen Abstimmung zwischen den Aufsichtsdiensten? Welches Verbesserungspotenzial besteht?
3. Wie wirkt sich die Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken Länder – UVT auf die Zusammenarbeit aus? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?
4. Welche gemeinsamen Aktivitäten von UVT und Ländern über die GDA-Programme hinaus gibt es? Wie werden sie von den Beteiligten beurteilt?

Die erste Frage nach den Leitlinien wurde bereits im vorigen Kapitel ausführlich behandelt und wird hier nicht noch einmal aufgegriffen.

Für die Kooperation mit Dritten wurden als Evaluationsleitfragen formuliert:

5. In welchem Maße leistete das Arbeitsschutzforum seinen Auftrag, die Träger der GDA zu beraten und die Zusammenarbeit mit Dritten zu fördern? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?
6. Wie wirkten sich die Kooperationspartnergespräche auf die Entwicklung der Zusammenarbeit und die GDA insgesamt aus? Welcher Weiterentwicklungsbedarf besteht?
7. Wie entwickelt sich die Zusammenarbeit zwischen den Trägern der GDA und Dritten in regionalen und bundesweiten Netzwerken?
8. Wie wird die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern in den Arbeitsprogrammen durch die GDA-Träger und durch Dritte bewertet? Wie stark ist die Beteiligung von Kooperationspartnern in den Arbeitsprogrammen?
9. Wie wirkten sich die Konsultationen über die Arbeitsschutzziele auf die Entwicklung der Zusammenarbeit, die GDA insgesamt und die Stärkung einer gemeinsamen Präventionspolitik aus? Welcher Weiterentwicklungsbedarf ist erkennbar?

Die beiden Abbildungen 6.1 und 6.2 auf den folgenden Seiten enthalten die für die beiden Kooperationsbereiche erstellten PWM-Wirkungsketten. Dabei fällt auf, dass die Wirkungskette zur Kooperation der Träger miteinander wiederum auf das abgestimmte Vorgehen fokussiert und somit Überschneidungen mit den Wirkungsketten der Zielebene 2 zu konstatieren sind. Da auch das abgestimmte Vorgehen bereits ausführlich im vorigen Kapitel thematisiert worden ist, werden im Kontext der Zielebene 3 nur Aspekte behandelt, die noch nicht aufgegriffen worden sind. Dies sind

¹⁷³ Wie bereits erwähnt, wird im Text grundsätzlich das Begriffspaar der Präventions- / Aufsichtsdienste verwendet, es sei denn, es werden Originalfassungen zitiert oder auf diese – wie hier und bei der folgenden Leitfrage – direkt und unmittelbar Bezug genommen.

im Wesentlichen der Datenaustausch sowie das Zusammenwirken von Ländern und UVT.

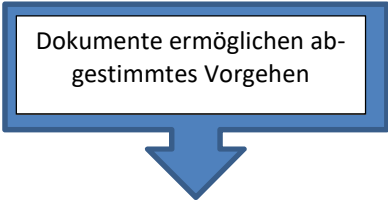
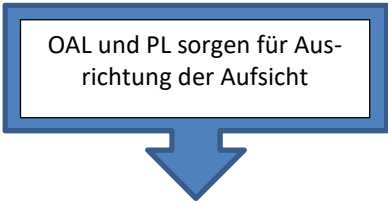
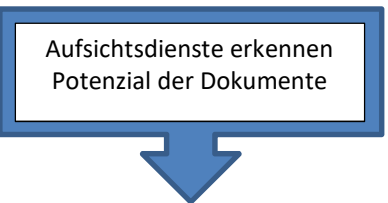
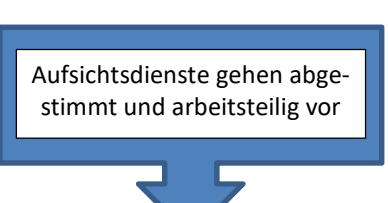
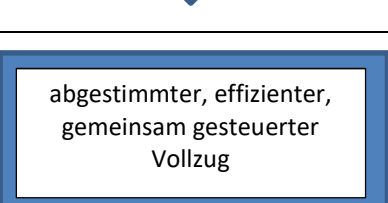
Wirkungskette „Kooperation der Träger untereinander“		Ergänzende Evaluationsfragen
INPUT	 <p>Dokumente ermöglichen abgestimmtes Vorgehen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Faktoren bestimmen die Ressourcenbereitstellung? • Werden Dokumente bei den Trägern angenommen?
OUTPUT	 <p>OAL und PL sorgen für Ausrichtung der Aufsicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie finden die Neuerungen Eingang in Handlungsansätze und wie werden die Prozesse auf Ziele und Grundsätze der GDA ausgerichtet? • Wie werden die Neuerungen intern kommuniziert? • Wie wird Ausrichtung der Aufsicht gewährleistet?
NUTZUNG	 <p>Aufsichtsdienste erkennen Potenzial der Dokumente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Faktoren bestimmen die Adaption seitens der Präventions- und Aufsichtsdienste? Wie können die Faktoren strukturiert und bewertet werden; welche sind einer kurz- oder mittelfristigen Veränderung zugänglich?
ERGEBNIS	 <p>Aufsichtsdienste gehen abgestimmt und arbeitsteilig vor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wie haben sich die Leitlinien bewährt? Welche Rolle spielt hier das Datenmanagementkonzept? • Wurden Daten systematisch unter den Gesichtspunkten von Zeit, Inhalten und Vollständigkeit ausgetauscht und führte dies zur besseren Abstimmung? Gibt es Verbesserungspotenzial? • Wie wirkt sich die Rahmenvereinbarung aus (Verbesserungspotenzial)?
WIRKUNG	 <p>abgestimmter, effizienter, gemeinsam gesteuerter Vollzug</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Was wird von den Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen unter „gutem“ Vollzug subjektiv verstanden? Wo bestehen Unterschiede in Wahrnehmung und Interpretation und womit hängt dies zusammen? • Welche gemeinsamen Aktivitäten über die GDA hinaus sind entwickelt und umgesetzt worden? Wie werden diese von den Beteiligten eingeschätzt?

Abb. 6.1: Wirkungskette der Zielebene 3 „Kooperation der Träger untereinander“

Andere Aspekte, insbesondere der für das Kettenglied „Nutzung“ (Abbildung 6.1) vorab für die Dachevaluation formulierte Indikator „Bewertung Leitlinien und Erfahrungsaustausche“ (siehe Abschnitte 5.4 und 5.5) wurden bereits in den vorigen Kapiteln ausführlich behandelt und werden hier nicht noch einmal wiederholt. Gleiches gilt für die ergänzenden Evaluationsfragen.

Die ergänzenden Fragestellungen greifen bei der Kooperation der Träger untereinander Fragen zur Ressourcenbereitstellung, zur Adaption und Verarbeitung der Neuerungen sowie die angepasste Ausrichtung der Aufsicht auf. Weitere Ergän-

zungsfragen beziehen sich auf die Wahrnehmung und Interpretation von Überwachung und Beratung sowie auf gemeinsame Aktivitäten über die GDA hinaus.

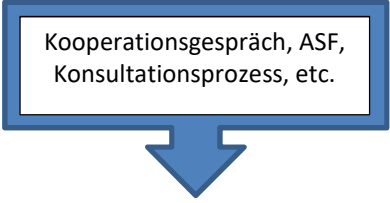
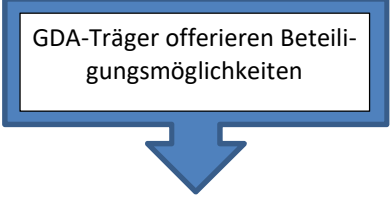
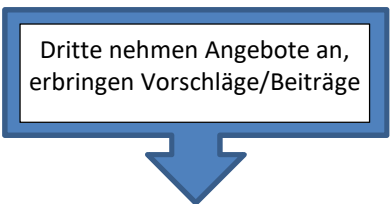
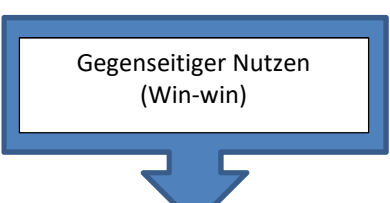
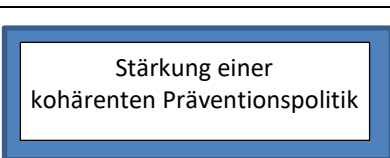
Wirkungskette „Kooperation mit Dritten“		Ergänzende Fragestellungen
INPUT		<ul style="list-style-type: none"> • Wie erfolgt die Umsetzung der Kooperationsaufgabe, wie die Auswahl der Partner? • Welche Unterschiede der Beteiligungsformen und Formate gibt es? Sind diese aufeinander abgestimmt?
OUTPUT		<ul style="list-style-type: none"> • Welche Intentionen verfolgen Partner mit der Kooperation? Wie ist es um die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit potenzieller Partner bestellt?
NUTZUNG		<ul style="list-style-type: none"> • Welche Ressourcen werden von Dritten eingebracht? • Wie gestalten sich Art, Intensität und Umfang der Kooperation? Wie ist das Verhältnis zu den Begleitprozessen?
ERGEBNIS		<ul style="list-style-type: none"> • Welchen Nutzen haben die Zielgruppen der GDA und Dritte? • Wie wird von den Beteiligten das Nutzen-/ Aufwandverhältnis gesehen?
WIRKUNG		<ul style="list-style-type: none"> • Konnte eine Kooperationskultur auf Feldern der GDA entwickelt werden? Wie sind die Nachhaltigkeit der Kooperationen und der erreichten Ergebnisse zu bewerten?

Abb. 6.2: Wirkungskette der Zielebene 3 „Kooperation mit Dritten“

Für die Kooperation mit Dritten gehen die ergänzenden Fragen auf folgende Themen ein: Auswahl und Intentionen der Partner, Art und Formate der Beteiligung, Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit sowie Ressourceneinsatz. Zudem werden Aufwand und Nutzen für die Beteiligten thematisiert sowie die Fragen nach der Nachhaltigkeit und nach dem Beitrag zu einer „Kooperationskultur“ gestellt.

Die wichtigsten Informations- und Datenquellen für die Zielebene 3 sind die Evaluation des Datenaustauschs von Betriebsbesichtigungen, die Befragung des Aufsichtspersonals, die qualitativen Interviews und in großem Umfang auch die Unterlagen

und Auswertungen der NAK-Geschäftsstelle. Weitere Informationen liefern noch die Hintergrundgespräche sowie die Evaluation der ersten GDA-Periode.

6.2 Der Datenaustausch

Mit dem Thema des Datenaustauschs wird eine zentrale Evaluationsleitfrage (Ziff. 2, Abschnitt 6.1) aufgegriffen und auf Basis der Informationen aus der Aufsichtspersonalbefragung, der eigens hierzu erstellten Evaluation des Datenaustauschs und ergänzend mit Angaben aus den qualitativen Interviews beantwortet. Aus der PWM-Wirkungskette werden vorrangig die Glieder „Input“ (Datenaustauschkonzept ermöglicht abgestimmtes Vorgehen), „Output“ (OAL und PL sorgen für Ausrichtung an Datenaustauschkonzept) sowie „Ergebnis“ (Zahl und Art der gegenseitigen Information) adressiert.

In den bereits angesprochenen Rahmenvereinbarungen zwischen Ländern und UVT ist festgelegt, dass sich die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die UVT zum Austausch der wesentlichen Daten und Informationen verpflichten.¹⁷⁴ Zu diesem Zweck soll eine von beiden Seiten zu nutzende Informations- und Datenbasis aufgebaut werden.

Da der Datenaustausch bereits in der ersten Periode ein Problem darstellte und auch in der zweiten Periode offenbar nicht in den Griff zu bekommen war, wurde von der NAK eine gesonderte Evaluation dieses Prozesses beschlossen. Mit der Konzeption und Durchführung der Evaluation wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretungen der EGE, der Beauftragten von Ländern und UVT für den Datenaustausch sowie weiteren Vertretern von UVT, Ländern und der NAK-Geschäftsstelle beauftragt.¹⁷⁵ Die wesentlichen Evaluationsergebnisse sind:

- 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 zeigen den geringen praktischen Nutzen aus Sicht des Aufsichtspersonals deutlich auf. 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“ (Tabelle 6.1 auf der nächsten Seite). Dabei ist die Ablehnung bei den UVT deutlich höher als bei den Ländern. Wie aus Tabelle 6.1 außerdem hervorgeht, sehen 73% aller Befragten in der fehlenden gemeinsamen Datenbasis ein Hindernis für eine umfassendere Abstimmung der Präventions- und Aufsichtsdienste. Das Führungspersonal wurde zusätzlich um Stellungnahme gebeten,

¹⁷⁴ Artikel 3 „Koordinierung und Informationsaustausch“ der Musterrahmenvereinbarung.

¹⁷⁵ Im Einzelnen siehe den Bericht der Arbeitsgruppe zur Evaluation des Datenaustauschs von Betriebsbesichtigungen, Stand Nov. 2017, Berlin.

ob der praktizierte Datenaustausch die Steuerungsmöglichkeiten für Überwachung und Beratung grundsätzlich verbessern würde. Dies wird allerdings von zwei Dritteln (67%) verneint und lediglich jede fünfte Führungskraft sieht hier ein positives Steuerungspotenzial (Tabelle 6.1).

Tab. 6.1: Bewertung von Aussagen zum Datenaustausch

Statements	Ablehnung		Zustimmung		Weiß nicht	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Wirkung des Datenaustauschs auf Beratungs- und Überwachungspraxis						
Der bislang praktizierte GDA-Datenaustausch verbessert die Überwachung und Beratung im Einzelfall.	1.069	65,1	224	13,6	349	21,3
Fehlende Datenbasis als Abstimmungshindernis						
Einer umfassenden Abstimmung steht im Wege, dass es keine gemeinsame Datenbasis gibt, auf die beide GDA-Träger zugreifen können.	301	18,3	1.199	73,0	142	8,6
Wirkung des Datenaustauschs auf Steuerung aus Sicht der Führungskräfte						
Der bislang praktizierte GDA-Datenaustausch verbessert grundsätzlich die Steuerungsmöglichkeiten (z. B. bei den Personalressourcen) für Überwachung und Beratung.	72	66,7	43	19,9	29	13,4

Quelle: ISG-Befragung des Aufsichtspersonals 2017, HÄGELE, FERTIG 2017a:51.

Die bei der Evaluation des Datenaustauschs festgestellte und oben dargestellte Unzufriedenheit mit dem Datenaustausch findet in den Freitextkommentaren der Aufsichtspersonalbefragung Bestätigung. Diese Kommentare geben angesichts der Fallzahl nur die Meinung eines begrenzten Ausschnitts der Befragten wieder, können aber dazu beitragen, die hinter den Einschätzungen stehen Motive zu erhellen. In den Freitexten äußern sich 23 Befragte generell negativ zum Datenaustausch und geben an, dass dieser nicht oder nur schlecht funktioniere, wobei weitere elf Nennungen explizit den aus Sicht der Kommentatoren vorgeschobenen Datenschutz dafür verantwortlich machen und weitere fünf Nennungen auf Details wie technische Schwierigkeiten etc. hinweisen.

Von einigen werden in den Freitextkommentaren sowohl die Sinnhaftigkeit als auch das Nutzen-/ Aufwandverhältnis des derzeitigen Verfahrens angezweifelt bzw. überhaupt vermisst.

Auch die Ergebnisse der qualitativen Interviews mit Umsetzungsverantwortlichen bestätigen die Probleme beim Datenaustausch, wofür in den Gesprächen teilweise sehr deutliche Formulierungen gefunden wurden. Die Kritik wird von praktisch allen Gesprächspartnern/innen aus den Diensten geteilt, wobei sich zwei etwa gleich große Lager bildeten. Die eine Gruppe sah weder Sinn, Zweck noch Notwendigkeit des Datenaustauschs ein und verwies ergänzend auf die technisch-organisatorischen Probleme, die andere Gruppe sah vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Strategie zwar die Notwendigkeit eines Datenaustauschs, sah aber in der derzeitigen Praxis erhebliche Probleme und Defizite. Offenbar ist der Datenaustausch in seiner derzeitigen organisatorisch-technischen Ausgestaltung für die überwiegende Mehrheit der Dienste nichts anderes als ein Ärgernis.

Damit können auch die ergänzenden Evaluationsfragen – soweit sie auf den Datenaustausch bezogen sind – zumindest teilweise beantwortet werden. Die Untersuchungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass bei einer ganzen Reihe von Diensten das Datenschutzkonzept nicht weiter beachtet wird und die darin enthaltene Neuerung zwar zu Mehrarbeit in den Diensten führt, aber praktische keine Auswirkungen auf die konzeptionelle Ausrichtung der Besichtigungs- und Beratungstätigkeit hat. Gerade die Ergebnisse der Evaluation zum Datenaustausch zeigen die Defizite hinsichtlich Pünktlichkeit, Vollständigkeit und inhaltlicher Verwertbarkeit bei Austausch auf ebenso wie die Verbesserungsbedarfe.

6.3 Kooperation der Träger und Aspekte der Zusammenarbeit innerhalb der Präventions- und Aufsichtsdienste

Nachdem das Thema des Datenaustauschs behandelt wurde, kann die Zusammenarbeit der Träger untereinander unter Berücksichtigung der bisherigen Befunde einem weiteren Analyseschritt unterzogen werden. Damit wird ein Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsleitfrage nach dem Zusammenwirken von Ländern und UVT geleistet (Ziff. 3, Abschnitt 6.1), auch wenn hier nicht auf die Rolle der Rahmenvereinbarung eingegangen werden kann.¹⁷⁶ An PWM-Kettengliedern werden – zumindest indirekt – angesprochen der „Input“ (Dokumente ermöglichen abgestimmtes Vorgehen), „Output“ (OAL und PL sorgen für Ausrichtung des Aufsichtshandelns) und auch „Ergebnis“ (Dienste gehen abgestimmt und arbeitsteilig vor) sowie die „Wirkung“ (Niveau der Umsetzung).

Für insgesamt 35 Variablen wurden mit den Daten der Aufsichtspersonalbefragung Regressionen berechnet. Entsprechend der Kombinationen der signifikanten Zusammenhänge sind drei Fragen besonders interessant:¹⁷⁷

1. Welche zentralen Unterschiede gibt es im Antwortverhalten zwischen Vertreter/innen der UVT und der Länder?
2. Welche Unterschiede gibt es bei der Dauer der Berufserfahrung?
3. Wie unterscheiden sich Personen mit überwiegender Besichtigungs- und Inspektionstätigkeit gegenüber solchen, die in Kernprozesse der Arbeitsprogramme involviert sind?

6.3.1 Unterschiede zwischen UVT und Arbeitsschutzverwaltungen der Länder

Zur Frage der zentralen Unterschiede zwischen Mitarbeitern/innen der UVT und der Länder gibt die Tabelle in Anhang 14 Auskunft. Demnach haben die Mitarbeiter/innen der UVT bei 17 von 35 Variablen signifikant anders geantwortet als ihre Kollegen/innen aus den Ländern. Wenn die Hälfte der Variablen deutlich anders gesehen wird, ist dies ein erster Hinweis auf merkliche Auffassungsunterschiede. Des Weiteren ist aus der Tabelle in Anhang 14 ersichtlich, dass es offensichtlich Themenblöcke mit keinen oder nur wenigen signifikanten Unterschieden einerseits und Themen mit deutlichen Unterschieden andererseits gibt. Keine bzw. nur relativ geringe Unterschiede ergeben sich für:

¹⁷⁶ Hinsichtlich der Rahmenvereinbarungen ist auf die Ausführungen in den Abschnitten 4.2 bis 4.4 zu verweisen, wonach sie gerade in der Mengenvorgabe für die Kernprozesse bzw. der Verteilung begleitender Prozesse eine wichtige Funktion einnahmen.

¹⁷⁷ Zu den Details siehe HÄGELE, FERTIG 2017a, insb. S. 97ff.

- Wirkungen der Reduktion der Zahl der Arbeitsprogramme,
- schlechte Umsetzung weiterführender Informationen zu Betriebsbesichtigungen (nicht aber Information zu geplanten und durchgeführten Terminen),
- Einladungen, Teilnahme und behandelte Themen bei Erfahrungsaustauschen,
- Mehrfachbesichtigungen und dabei angesprochene Themen.

Dem stehen allerdings einige Themen mit deutlich unterschiedlichen Auffassungen gegenüber:

- Wirkungen des Wechsels hin zu branchenübergreifenden Arbeitsprogrammen,
- gegenseitige Information zu Terminen geplanter und durchgeführter Besichtigungen,
- abgestimmtes Vorgehen, insbesondere der Einschätzung von Hindernissen für engere Abstimmungen – wobei es allerdings beim Potenzial der Leitlinien für einheitlicheres, abgestimmteres Vorgehen keine signifikanten Unterschiede gibt,
- Weiterverwendung von Instrumenten der ersten GDA-Periode,
- Integration von Kern- und Begleitprozessen.

Die unterschiedlichen Auffassungen zeigen sich insbesondere bei den Variablen, die sich auf gegenseitige Information, Austausch sowie einheitliches und abgestimmtes Vorgehen in der Aufsichts- und Beratungstätigkeit beziehen.

Diese Ergebnisse werden untermauert durch die Angaben in der Aufsichtspersonalbefragung 2017, inwieweit Kern- oder Begleitprozesse integrativer Bestandteil der Alltagsaufgaben geworden seien. Bei den Kernprozessen gibt gut die Hälfte (55%) der insgesamt 1.642 Antwortenden an, dass diese in das Alltagsgeschäft integriert seien, während 39% dies (eher) verneinen, d. h., für vier von zehn Befragten sind GDA-Aspekte praktisch kein integraler Bestandteil ihrer alltäglichen Arbeit. Bei den Begleitprozessen ist der Integrationsanteil erwartungsgemäß geringer. Immerhin gut ein Drittel der Befragten (36%) gibt an, dass Begleitprozesse in die alltägliche Arbeit integriert seien, was angesichts der Aufgabenverteilung zwischen UVT und Ländern, wo v. a. die UVT für die Begleitprozesse zuständig zeichnen, nicht unbedingt erwartet werden kann, auch weil sie oft von Stabs- und Führungsstellen bearbeitet werden.

Für die Differenzierung nach Trägern werden wieder jeweils zwei Kategorien zusammengefasst und die „weiß nicht“-Angaben außen vor gelassen. Auf Basis der gültigen Antworten zeigt Abbildung 6.3 auf der nächsten Seite, dass auf Länderseite die Integration der Kernprozesse mit 62% weiter fortgeschritten ist als bei den UVT (55%), dagegen ist es bei den Begleitprozessen mit 30% zu 49% umgekehrt.

Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass bei den Begleitprozessen ein recht hoher Anteil an Landesbediensteten mit „weiß nicht“ geantwortet hat (19% gegenüber 8% bei den UVT), was angesichts der bereits angesprochenen Aufgabenverteilung zwischen den Trägern nachvollziehbar ist.

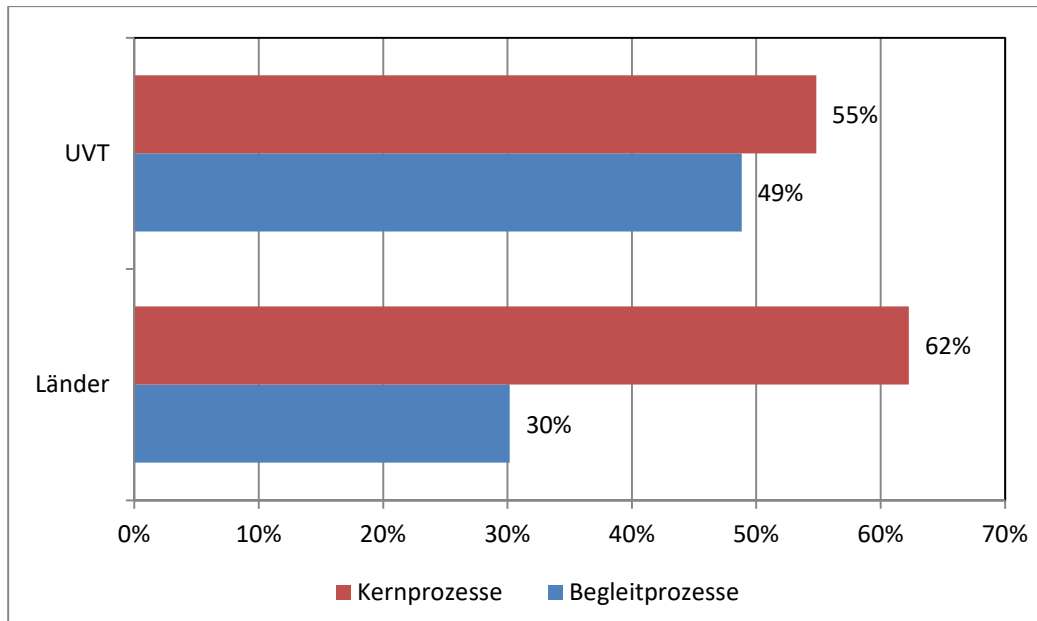


Abb. 6.3: Integration von Kern- und Begleitprozessen nach Trägern.
HÄGELE, FERTIG 2017a:89

6.3.2 Unterschiede in der Bewertung von innerdienstlichen Organisationsaspekten

Nicht unbedingt zu erwarten sind die Unterschiede im Antwortverhalten bei der Unterscheidung nach der Dauer der Berufserfahrung. So weisen die Beschäftigten mit relativ kurzer Berufserfahrung (bis vier Jahre) bei den insgesamt 35 Variablen bei 24 Variablen ein signifikant unterschiedliches Antwortverhalten im Vergleich zur Referenzkategorie der Berufserfahrenen (zehn Jahre und mehr) auf (siehe Tabelle in Anhang 15). Bei Personen mit vier bis zehn Jahren Erfahrung in der aktuellen Tätigkeit sind es lediglich acht signifikante Unterschiede. Allerdings lassen sich kaum thematische Schwerpunkte erkennen.

Die Ergebnisse zu den teilweise sehr deutlichen Unterschieden im Antwortverhalten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Insbesondere Personen mit kurzer Berufserfahrung sehen die Veränderungen in der Vorgehensweise positiver als die anderen Gruppen.
- Hinsichtlich gegenseitiger Information und Abstimmung von Betriebsbesichtigungen sehen diejenigen mit kurzer Berufserfahrung deutliche Diskrepanzen zwischen der Wichtigkeit der Information und des Austauschs einerseits und dem tatsächlichen Informationsverhalten andererseits. Was Information und Austausch bei durchgeführten Betriebsbesuchen angeht, sind diejenigen mit einer Berufserfahrung zwischen vier und zehn Jahren derselben Auffassung.
- Bei Einladungen und Teilnahmen an Erfahrungsaustauschen beklagen die Befragten mit kurzer Berufserfahrung, dass sie selten oder nie eingeladen werden.
- Besonders kritisch werden die Probleme bezüglich eines abgestimmten Vorgehens von denen mit kurzer Berufserfahrung gesehen. Dies gilt besonders für Absprachen zum arbeitsteiligen Vorgehen und zur Beachtung abgestimmter Grundsätze und Leitlinien. Bei den Hindernissen für eine umfassende Ab-

stimmung schieben sie die Verantwortung nicht auf die Rahmenbedingungen ab. Im Gegenteil: sie sehen unterschiedliche gesetzliche Aufträge sowie unterschiedliche Vorgaben durch Politik bzw. Selbstverwaltung eben nicht als relevante Hindernisse. Wie auch ihre Kollegen/innen mit mittlerer Erfahrung (vier bis zehn Jahre) sehen sie in den Leitlinien ein hohes Potenzial für ein einheitlicheres und abgestimmteres Vorgehen bei den Betriebsbesichtigungen.

- Die Integration von Kern- und Begleitprozessen wird von den Personen mit relativ geringer Berufserfahrung deutlich positiver eingeschätzt als von der Referenzgruppe, wobei sich bei den Kernprozessen diejenigen mit mittlerer Berufserfahrung (vier bis zehn Jahre) anschließen.

Gegenseitige Information und Austausch zu geplanten und durchgeführten Besichtigungen sowie die Abstimmung im Vorgehen einschließlich der Hindernisse für eine umfassendere Abstimmung werden von Personen mit relativ kurzer Berufserfahrung (bis vier Jahre) deutlich anders gesehen als von solchen mit langer Erfahrung (zehn und mehr Jahre). Auch wenn die Antworten zum Teil darauf zurückzuführen sein dürften, dass noch keine oder kaum Erfahrungen mit dienste- oder trägerübergreifender Kooperation gemacht wurden, so können die Ergebnisse dahingehend interpretiert werden, dass sich die sehr an der GDA interessierten und offensichtlich motivierten Nachwuchsleute nicht hinreichend in die GDA einbezogen fühlen.

Des Weiteren zeigte sich bei den regressionsanalytischen Auswertungen, dass es häufiger Unterschiede bei den signifikanten Korrelationen zwischen Personen mit überwiegender Besichtigungs- und Inspektionstätigkeit einerseits und an Kernprozessen, d. h. der Überwachung und Beratung von Betrieben unmittelbar Beteiligten andererseits gibt. Dabei ist zu beachten, dass die beiden Gruppen nicht direkt miteinander verglichen werden, sondern die Auskunft, ob eine signifikante Assoziation vorliegt, sich auf die jeweilige Referenzgruppe bezieht. Das sind zum einen die Befragten, die nicht überwiegend mit Besichtigungs- und Inspektionstätigkeiten befasst sind und zum anderen Befragte, die nicht (hauptsächlich) an den Kernprozessen beteiligt sind. Auch wenn sich die Frage der signifikanten Korrelationen auf die jeweilige Referenzgruppe bezieht, so ist doch – wie im Folgenden gezeigt wird – das Antwortverhalten dieser beiden Gruppen sehr unterschiedlich. Wie die Tabelle in Anhang 16 zeigt, haben sie ausweislich der signifikanten Korrelationen 17 Mal unterschiedlich geantwortet. Die Gruppe mit überwiegender Besichtigungstätigkeit antwortet sieben Mal und die an Kernprozessen Beteiligten sogar 13 Mal signifikant anders als ihre jeweilige Referenzgruppe.

Hinsichtlich der Themenblöcke ergeben sich auch hier gewisse Schwerpunkte. So sind bei folgenden Themen die Unterschiede gering bzw. gar nicht vorhanden:

- Wechsel hin zum branchenübergreifenden Ansatz der Arbeitsprogramme,
- schlechte Umsetzung trotz hoher Bedeutung für gegenseitige Information und Austausch zu Betriebsbesichtigungen,
- Behandlung der Themen bei Erfahrungsaustauschen,
- Integration von Kern- und Begleitprozessen in tägliche Arbeit.

Zum Teil deutliche Unterschiede im Antwortverhalten sind festzuhalten für:

- Wirkungen der Reduktion der Zahl der Arbeitsprogramme sowie bei der veränderten Informationspraxis (z. B. Einsetzung Koordinator/in), die von den an Kernprozessen Beteiligten signifikant besser beurteilt wird, während bei Per-

sonen mit überwiegender Besichtigungs- und Inspektionstätigkeit keine Korrelation festzustellen ist.

- Einladung und Teilnahme zu / an Erfahrungsaustauschen, wo die an Kernprozessen Beteiligten jeweils eine signifikant positive Assoziation vorweisen, wohingegen bei Personen, die überwiegend mit Besichtigungs- und Inspektionstätigkeiten befasst sind, bei den Einladungen und bei der Zahl der erhaltenen Einladungen eine signifikant negative Korrelation vorhanden ist und bei der Teilnahme kein signifikanter Zusammenhang besteht.
- Die an Kernprozessen Beteiligten sind signifikant seltener als ihre Referenzgruppe der Auffassung, dass die Beachtung von Grundsätzen und Leitlinien bei Besichtigungen zwar wichtig, aber in der Praxis schlecht umgesetzt sei. Bei Personen mit überwiegender Inspektionstätigkeit ist kein signifikanter Zusammenhang festzustellen.
- Das Potenzial der Leitlinien, ein abgestimmtes Vorgehen zu befördern, wird von an Kernprozessen Beteiligten signifikant häufiger positiv gesehen als von ihrer Referenzgruppe der Nicht-Beteiligten. Bei überwiegend mit Besichtigungs- und Inspektionstätigkeiten beauftragten Personen besteht keine signifikante Korrelation.
- Bei den Hindernissen für abgestimmtes Vorgehen ist festzuhalten, dass überwiegend mit Besichtigungen betrautes Personal bei folgenden Aspekten signifikant häufiger ein Hindernis sieht als ihre Referenzgruppe: unterschiedliches Rollenverständnis der Dienste und unterschiedliche Vorgaben von Politik bzw. Selbstverwaltung. Bei den an Kernprozessen Beteiligten sind hingegen signifikant negative Korrelationen vorherrschend, d. h. sie sind seltener als ihre Referenzgruppe der Meinung, dass folgende Aspekte einen Hinderungsgrund für ein stärker abgestimmtes Vorgehen darstellen: fachlicher Austausch, defizitäre Unterweisung, Schulung und Information sowie unklare Inhalte.
- Die Weiterverwendung der Instrumente aus der ersten Periode wird von Personen, die hauptsächlich Inspektionen durchführen, signifikant häufiger bestätigt als von ihrer Referenzgruppe. Demgegenüber ist der Zusammenhang bei den an Kernprozessen Beteiligten insignifikant.

Insbesondere die Aspekte des abgestimmten, einheitlichen Vorgehens sowie die Hindernisse für eine umfassende Abstimmung werden von den beiden Personengruppen unterschiedlich gesehen.

Abschließend ist festzuhalten, dass es offenbar auch innerhalb der Präventions- und Aufsichtsdienste deutliche Trennlinien auf der operativen Ebene gibt, die die Umsetzung und damit die Wirksamkeit der GDA tangieren. Trennlinien bestehen nicht nur zwischen den Trägern, sondern auch innerhalb der Dienste, wo Aufsichtspersonal mit relativ geringer Berufserfahrung sich deutlich „abgehängt“ sieht und zudem sich eine Trennung zwischen Insidern, d. h. an Kernprozessen Beteiligten und anderen, nichtbeteiligten Aufsichtspersonen bzw. Aufsichtsbeamten und -beamtinnen, abzeichnet.

Hinsichtlich der ergänzenden Evaluationsfragen ist zu konstatieren, dass diese zwar nicht vollständig und umfassend beantwortet werden können, die Untersuchungsergebnisse aber auch unter Berücksichtigung der in den vorigen Kapiteln vorgestellten

Teilbefunde,¹⁷⁸ aufzeigen, dass Adaption, Ressourcenbereitstellung und Übernahme in Handlungskonzepte sowie deren Anwendung sehr unterschiedlich ausfallen. Mit Blick auf das in der Wirkungskette formulierte Endziel des abgestimmten, effizienten, gemeinsam gesteuerten Vollzugs werden noch deutliche Verbesserungspotenziale erkennbar.

6.4 Beteiligung Dritter in der GDA

In diesem Abschnitt werden die Evaluationsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen nach den Kooperationspartnergesprächen und den Konsultationen zu den Arbeitsschutzzielen (Ziff. 6 und 9, Abschnitt 6.1) vorgestellt. Damit werden vornehmlich die beiden PWM-Glieder „Input“ und „Output“ angesprochen und in indirekter Hinsicht teilweise auch die für das Kettenglied „Wirkung“ aufgestellten Indikatoren.

Die Sozialpartner sind kraft Gesetz Mitglieder der NAK, wenngleich nur mit beratender Stimme, und somit auch in den NAK-Gremien vertreten. Darüber hinaus werden Sozialpartner, Sozialversicherungsträger, Verbände und sonstige Fachstellen über verschiedene Formate einbezogen. Neben den Konsultationen über die Arbeitsschutzziele zu Beginn der zweiten Strategieperiode sind die strategischen Kooperationspartnergespräche sowie das im nächsten Abschnitt näher vorgestellte Arbeitsschutzforum zu nennen.

Bei der Konsultation zu den Arbeitsschutzzielen konnten über 100 Vertreter/innen von Sozialpartnern, Arbeitsschutzexperten/innen (Universitäten, Beratung, Verbände), Industrie- und Handwerkskammern und der Sozialversicherung (gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung) zu möglichen Arbeitsschutzzielen Stellung nehmen und angeben, ob sie ggf. operativ zu deren Umsetzung beitragen könnten. Die Ergebnisse flossen dann in die Ausgestaltung der Arbeitsprogramme ein (LIBNER 2014:63).

Die von der NAK initiierte Gesprächsrunde „strategische Kooperationspartnerschaft“ dient dem Informations- und Meinungsaustausch zu Entwicklungen und Vorhaben im Rahmen der GDA mit einem kleineren und für die GDA strategisch besonders wichtigem Kreis von Kooperationspartnern.¹⁷⁹ Der letzte Austausch in diesem Rahmen fand am 02. September 2015 statt. Diskutiert wurden Aspekte der sich wandelnden Arbeitswelt, die für den Arbeitsschutz der Zukunft relevant sind und das Verhältnis der GDA zum Präventionsgesetz.¹⁸⁰

Das Format der Kooperationspartnergespräche, mit dem nach Einschätzung der Dachevaluation der ersten Periode (LIBNER 2014:63f) relevante Akteure eingebunden werden konnten, wurde bis 2015 regelmäßig durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt waren die Konsultationen zu den Arbeitsschutzzielen bereits abgeschlossen. Darüber hinaus wurden über das Präventionsgesetz von 2015 verbindliche Kooperati-

¹⁷⁸ Siehe hierzu insbesondere die Abschnitte 5.3 und 5.4 zu gegenseitigen Information und zu den Erfahrungsaustauschen, 5.5 zum abgestimmten Vorgehen sowie den dort aufgeworfenen Fragen und auch 4.5 zur arbeitsprogrammübergreifenden Programmsteuerung.

¹⁷⁹ So z. B. NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): GDA-Berichtswesen, 13. Bericht, Berlin 2017, S. 36.

¹⁸⁰ NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): GDA-Berichtswesen, 9. Bericht, Berlin 2015, S. 32.

onsstrukturen von Krankenkassen, Rentenversicherung und Arbeitsschutz eingeführt.¹⁸¹

Dies sind entscheidende Fakten, wenn es darum geht, die hierzu formulierten Evaluationsleitfragen zu beantworten und dabei auf das Instrument der qualitativen Befragung zurückzugreifen. Hier sind eine ganze Reihe von Faktoren zu bedenken, die es schwierig machen, mit der vorgesehenen Erhebungsmethode einer Jahre später stattfindenden telefonischen oder face-to-face-Befragung belastbare Informationen zu gewinnen.¹⁸²

Aus diesen Gründen war es in den qualitativen Interviews kaum möglich, trennscharfe und belastbare Informationen zu den beiden Beteiligungsformen zu erhalten. Die allgemeinen Auskünfte, die nach Ansicht der Gesprächspartner/innen hierzu gemacht werden können, sind im Grundsatz aber positiv. Generell wird in solchen Gesprächs- und Beteiligungsformen die begrüßenswerte Öffnung der traditionell als „abgeschlossen“ wahrgenommenen Arbeitsschutzwelt für Erfahrungen, Expertise, Ideen und Anregungen für außerhalb gesehen. Insgesamt wird von den Interviewten von außerhalb der Träger und Dienste der GDA ein Beitrag zu einer offeneren und deutlich konstruktiveren Diskussion im Feld Sicherheit und Gesundheit zugeschrieben, auch wenn die Gesprächspartner/innen nicht immer eindeutig bezeichnen konnten, ob sich das auf Formate innerhalb oder außerhalb der GDA bezogen hat.

6.5 Beteiligung am Arbeitsschutzforum

Nachstehende Ausführungen geben Antwort auf die Evaluationsleitfrage nach den Wirkungen und Verbesserungspotenzialen des Arbeitsschutzforums (ASF). Dies betrifft in erster Linie die Kettenglieder „Input“, „Output“ und „Nutzung“. Ein Beitrag wird auch für das Glied „Ergebnis“ geliefert, da der gegenseitige Nutzen (für GDA und für Dritte) ebenfalls thematisiert wird.

Das ASF ist eine gesetzlich fixierte Plattform zur Unterstützung der NAK, an der sachverständige Vertreter der Spitzenorganisationen der Sozialpartner, der Berufs- und Wirtschaftsverbände, der Wissenschaft, der Kranken- und Rentenversicherungsträger, von Einrichtungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie von Einrichtungen, die der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit dienen, teilnehmen sollen. Das einmal jährlich stattfindende ASF hat die Aufgabe, eine frühzeitige und aktive Teilhabe der Fachöffentlichkeit an der Entwicklung und Fortschreibung der GDA sicherzustellen und die NAK entsprechend zu beraten (§ 20b Abs. 3 ArbSchG). Vor diesem Hintergrund ist das ASF in die Evaluation einzubeziehen, wobei die qualitativen Interviews sowie Unterlagen der NAK-Geschäftsstelle ausgewertet wurden.

¹⁸¹ Mit den im Kontext des Präventionsgesetzes vorgesehenen Kooperationsstrukturen stellte sich die Frage nach dem Erfordernis regelmäßiger Kooperationspartnergespräche im Bereich von Sicherheit und Gesundheit sowie die Frage, ob hier nicht Doppelstrukturen vermieden und vorhandene Ressourcen effizienter eingesetzt werden sollten.

¹⁸² Neben dem zeitlichen Abstand zum Zeitpunkt der Befragung, die frühestens zwei Jahre nach den Kooperationsgesprächen bzw. den Konsultationen stattfand ist darauf hinzuweisen, dass die einschlägigen Akteure in einer ganzen Reihe von Gesprächsrunden vertreten sind, die darüber hinaus noch recht ähnliche Bezeichnungen tragen. Hinzu kommt, dass mancher der Interviewten nur vertretungsweise einbezogen war oder erst später in das Arbeitsfeld „Arbeitsschutz“ eingestiegen ist.

Teilgenommen haben in der zweiten Periode jeweils zwischen rd. 160 und 200 Teilnehmer/innen. Im Anschluss an die erste Periode entwickelten sich die Teilnehmerzahlen insgesamt und die der Vertreter/innen der Fachöffentlichkeit¹⁸³ wie in Tabelle 6.2 dargestellt. Die Zahl der Vertreter/innen der Fachöffentlichkeit hat relativ betrachtet nach 2014 wieder zugenommen, was aber daran liegt, dass die Gesamtteilnehmerzahlen rückläufig sind. Absolut gesehen hat sich ihre Zahl stabilisiert. Allerdings ist deren bloße Teilnahme noch kein Indiz für eine vorgenommene Beratungs- oder Unterstützungsfunktion und auch nicht für deren Qualität.

Tab. 6.2: Struktur der Teilnehmenden am Arbeitsschutzforum

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Teilnehmende (Zahl)	117	222	228	172	201	174	188	161	158
Fachöffentlichkeit (Zahl)	54	54	83	65	58	43	49	48	49
Fachöffentlichkeit (Anteil)	31%	24%	36%	38%	29%	25%	27%	30%	31%

Quellen: LIBNER 2014:62, Auswertungen der NAK-Geschäftsstelle.

Die Teilnehmenden an den ASF werden regelmäßig noch auf dem Forum gebeten, einen Evaluationsfragebogen auszufüllen, der von der NAK-Geschäftsstelle ausgewertet wird. Bereits in der ersten Periode erhielten Einladungsmanagement und Organisation des ASF teilweise überragende Werte (LIBNER 2014:63). Die hohe Qualität der Tagungsorganisation findet ihre Fortsetzung in der zweiten Periode und liegt aktuell bei über 90% an positiven Stimmen.¹⁸⁴ Diese Einschätzung wird durch die Angaben in den qualitativen Interviews des ISG-Instituts bestätigt, in denen die Organisation der ASF durchgehend gelobt wird.

Differenzierter sind die Einschätzungen zu den Inhalten der Foren zu betrachten. Die in der zweiten GDA-Periode bis zur Berichtslegung durchgeführten Foren waren folgenden Themen gewidmet:

- 2013: Umsetzung der drei GDA-Arbeitsprogramme 2013 - 2018.
- 2014: Herausforderungen bei der Umsetzung eines nachhaltigen Arbeitsschutzes, Motivationen und Zugangswege zum Thema Arbeitsschutz und die Gestaltung des Arbeitsschutzes der Zukunft.
- 2015: Im Dialog mit der digitalisierten Arbeitswelt.
- 2016: Aufsicht und Beratung in der digitalen Arbeitswelt – Was braucht der Arbeitsschützer/die Arbeitsschützerin der Zukunft?
- 2017: Zukunft ist jetzt – wir gestalten sichere und gesunde Arbeit.

In den Fragebögen zur Veranstaltungsevaluation der NAK-Geschäftsstelle wird die inhaltliche Seite regelmäßig über vier Variablen erfasst, die von den Teilnehmenden mit Schulnoten bewertet werden:

1. Auswahl der Themen,
2. Informationen zum Umsetzungsstand der GDA,
3. Möglichkeit zur Reflexion der GDA durch Beiträge der Fachöffentlichkeit,

¹⁸³ Mit Fachöffentlichkeit sind hier alle im ArbSchG genannten Personengruppen und Organisationen gemeint, die nicht zu den Trägern oder den Präventions- und Aufsichtsdiensten zählen.

¹⁸⁴ Nach den Angaben in den Veranstaltungsbewertungsbögen wurde die Organisation des ASF 2017 zu 92% mit „gut“ oder „sehr gut“ bewertet. Siehe auch NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): GDA-Berichtswesen, 13. Bericht, Berlin 2017, S. 14.

4. Austausch und Kontakte.

Für die 2013 bis 2017 durchgeführten ASF erhalten Austausch und Kontakte die höchsten Noten. Laut den Auswertungen der NAK-Geschäftsstelle¹⁸⁵ folgt dem Aspekt des Netzwerkens die Themenauswahl an zweiter Stelle, während dahinter die beiden anderen Aspekte in etwa gleichauf liegend folgen. Für die beiden letzten Veranstaltungen stellen sich die Beurteilungen der Teilnehmenden wie folgt dar:

- Auf Austausch und Kontakte entfallen in den beiden letzten Jahren jeweils über 90% der Stimmen auf die Noten 1 und 2.
- Deutlich dahinter, aber immer noch mit recht hohen Anteilswerten, folgt die Themenauswahl mit 77% für 1 und 2 für das 11. Arbeitsschutzforum (2016) und 62% für das 12. ASF in 2017.
- Die Möglichkeit zur Reflexion durch Beiträge der Fachöffentlichkeit erhielt für die letzten beiden Foren 26% bzw. 30% an guten und sehr guten Noten.
- Die Einschätzung zur Reflexion entspricht im Wesentlichen auch der Benotung für die Informationen zum Umsetzungsstand der GDA.

In engem Zusammenhang mit den inhaltlichen Aspekten stehen die verwendeten Methoden und Formate. Aufgrund der Erfahrungen mit den ersten Veranstaltungen in der laufenden Periode wurden 2016 und 2017 die klassischen Workshop-Formate durch Großgruppenformate¹⁸⁶ ersetzt. Die Auswertung durch die NAK-Geschäftsstelle kommt zu dem Ergebnis, dass die Auswahl der Großgruppenformate auf eine sehr positive Resonanz gestoßen sei.¹⁸⁷

Die Ergebnisse der von der NAK-Geschäftsstelle durchgeführten Veranstaltungsevaluation finden in den qualitativen Interviews des ISG-Instituts Bestätigung sowohl in Bezug auf die Inhalte als auch auf die Methoden und Formate. Gleiches gilt für die von den Interviewten praktisch durchgängig hoch eingeschätzte Möglichkeit des gegenseitigen Kennenlernens und des Austauschs zu Fragen, die andere Teilnehmende ebenfalls bewegen.

In den Bewertungsbögen der Geschäftsstelle sind immer wieder einzelne kritische Stimmen zu finden, während in den qualitativen Interviews aufgrund der zeitlichen und räumlichen Distanz und durch die Interviewmethode die Kritik prononcierter und z. T. differenzierter geäußert wird. Dahinter verbergen sich zumeist auch Interessenpositionen, was bei der Interpretation ebenso zu berücksichtigen ist wie die Tatsache, dass einige Interviewte nicht regelmäßig am ASF teilnehmen und somit die letzte Teilnahme einige Zeit zurück liegen kann. Die in den Interviews neben den positiven Bewertungen auch geäußerten Kritikpunkte bezüglich Inhalt und Methoden bzw. Formate der ASF lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Praktisch durchgehende Übereinstimmung besteht in der Auffassung, dass die betriebliche Ebene zu kurz komme. Dies gelte sowohl für die Seite der Präventions- und Aufsichtsdienste mit ihren betrieblichen Besichtigungs- und

¹⁸⁵ Hierzu und zum Folgenden siehe NAK-Geschäftsstelle: Auswertung Bewertungsbogen 11. Arbeitsschutzforum, Präsentation, Berlin 2016 und NAK-Geschäftsstelle: Auswertung Bewertungsbogen 12. Arbeitsschutzforum, Präsentation, Berlin 2017.

¹⁸⁶ Walk and Talk, Fishbowl, Think-outside-the-box.

¹⁸⁷ NAK-Geschäftsstelle: Auswertung Bewertungsbogen 12. Arbeitsschutzforum, Präsentation, Berlin 2017.

Beratungstätigkeiten als auch für die Seite der Betriebe und der dort Beschäftigten.

- Die Beteiligungsmöglichkeiten, d. h. eigene Ideen oder Expertise einzubringen, werden unterschiedlich gesehen. Zumeist wird die Möglichkeit der Einbringung als gegeben bewertet, einzelne Teilnehmende haben aber den Eindruck, dass Beiträge von Personen außerhalb des engeren Arbeitsschutzkreises von Trägern und Diensten nicht so sehr erwünscht wären.
- Gerade von Teilnehmenden aus dem Kreis der Kooperations- und Sozialpartner sowie der sonstigen Fachöffentlichkeit wird bemängelt, dass das gemeinsame Erarbeiten von Lösungen bzw. die Problematisierung von Wegen und Vorgehensweisen zu kurz käme. Es würden vorab in kleinen Kreisen gefundene Lösungen präsentiert und ggf. zur Diskussion gestellt. Interessanterweise wird diese Auffassung von Vertretern/innen der Träger und der Dienste praktisch nicht geteilt, sondern kommt fast ausschließlich von außerhalb.
- Die Inhalte werden teilweise negativ beurteilt. Einzelne Interviewte qualifizieren sie als zu wenig substantiell ab, während andere Stimmen meinen, dass die Themen zu abstrakt und zu wissenschaftlich seien. Das Urteil zu methodischen Durchführung fällt ebenfalls teilweise negativ aus wie z. B. die Kritik, dass Personen in methodischer Hinsicht z. T. nicht hinreichend qualifiziert wären.

In den Interviewgesprächen wurde auch des Öfteren darauf hingewiesen, dass nicht erkennbar sei bzw. nicht kommuniziert würde, was mit den Ergebnissen des ASF geschehe, was vereinzelt auch auf den Bewertungsbögen der NAK-Geschäftsstelle angemerkt wird.

Bei der Frage, ob und inwieweit der gesetzliche Auftrag erfüllt werde, waren die Interviewten sehr unterschiedlicher Auffassung. Das Meinungsbild in den Leitfadenterviews kann wie folgt umrissen werden:

- 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 andere Formate gedacht werden sollte, die z. B. bei kleineren Teilnehmerzahlen eingesetzt werden können.
- Ebenfalls wird verschiedentlich vorgebracht, dass vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags das ASF überfrachtet sei. Um allen Anforderungen und Interessenlagen gerecht zu werden, sei „nichts Halbes und nichts Ganzes“ herausgekommen.
- Mehr als die Hälfte der Interviewten ist der Auffassung, dass das ASF den Beratungs- und Unterstützungsauftrag nicht oder nur sehr bedingt erfülle. Als Gründe hierfür werden im Wesentlichen eine vermeintliche „Beratungsresistenz“ in den Führungsebenen als auch eine gewisse Neigung der Teilnehmenden am ASF zur Selbstzufriedenheit angeführt. Des Weiteren werden die Geschlossenheit des Teilnehmerkreises und das Fehlen neuer, externer Ideen, Sichtweisen und Impulse als Hindernis genannt.

Aus dem Kreis der ergänzenden Evaluationsfragen wurden in diesem Abschnitt auf die Beteiligungsformen und -formate, soweit sie das ASF betreffen, ebenso eingegangen wie auf die Intentionen der Partner/innen bzw. die Möglichkeit, sich einzubringen (Art und Umfang der Kooperation).

6.6 Kooperation mit Dritten bei der Umsetzung der Arbeitsschutzziele

Im Folgenden steht die Evaluationsleitfrage nach der Zusammenarbeit in den Arbeitsprogrammen im Vordergrund (Ziff. 8, Abschnitt 6.1). Außerdem werden die Fragen nach gemeinsamen Aktivitäten über die GDA hinaus, die in einer Leitfrage für UVT und Länder festgehalten ist (Ziff. 4), sowie die Frage nach regionaler und bundesweiter Vernetzung (Ziff. 8) angesprochen. Von den Kettengliedern des PWM werden praktisch alle Einzelelemente angesprochen, wenngleich die Untersuchungsbefunde nur teilweise Antworten bzw. lediglich Hinweise zu den Gliedern „Ergebnis“ und insbesondere „Wirkung“ erlauben.

6.6.1 Deskription der Zusammenarbeit mit Dritten

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 Dritten abgeschlossen. Die Vereinbarungen werden regelmäßig mit einer Organisation für die Mitarbeit in einem Arbeitsprogramm abgeschlossen.¹⁸⁸ Ausnahmen bilden eine Vereinbarung mit den Spitzen der Krankenkassen (fünf Verbände plus Knappschaft) zu allen drei Arbeitsprogrammen sowie eine Vereinbarung mit zwei Organisationen im Programm PSYCHE. Abgeschlossen wurden Kooperationsvereinbarungen (inkl. Mehrfachnennungen) mit Fach- und Berufsverbänden elf, mit Organisationen zur Betreuung (nach ASiG) und Beratung vier, mit Sozialpartnern¹⁸⁹ und Krankenkassen jeweils eine und mit sonstigen Organisationen fünf Vereinbarungen (Tabelle 6.3 auf der folgenden Seite).

In Tabelle 6.3 ist die Zahl realisierter Kooperationen größer als die Zahl der Kooperationsvereinbarungen. Das liegt daran, dass ein Teil der Kooperationen lediglich eine punktuelle Zuarbeit darstellte und hierzu z. B. ein Auftrag vergeben, aber keine Kooperationsvereinbarung geschlossen wurde.¹⁹⁰

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.

Damit sind die ergänzenden Fragen nach der Vorbereitung (Ressourcenbereitstellung und Adaption der Neuerungen) und nach der Abstimmung (teilweise) beantwortet.

¹⁸⁸ Siehe hierzu ausführlich die Darstellung für die Arbeitsprogramme in den Abschnitten 4.2 bis 4.4.

¹⁸⁹ Mit Sozialpartnern wurden nur ausnahmsweise Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

¹⁹⁰ Zur Mitarbeit in den Arbeitsprogrammen siehe die Ausführungen zur Umsetzung der Arbeitsprogramme in den Abschnitten 4.2 bis 4.4 sowie die zusammenfassende Darstellung in Abschnitt 4.5.1.

Tab. 6.3: Zusammenarbeit in Arbeitsprogrammen – beteiligte Organisationen

	Sozial-partner	Kranken-kassen	Fachver-bände	Wirtschafts-verbände	Wissen-schaft	Sonstige
ORGA	BDA/KAN Südwestmetall Ifaa DGB IG BCE IG Metall	GKV-Spitzen- verband	BFSI DVR Ergo-online ILAG VDGAB VDRI VDSI	RKW Kompe- tenzzentrum		INQA VDGAB AMD TÜV Arbeitneh- merkammer econoMED MEDITÜV uve
MSE	BDA Gesamtmetall Südwestmetall ver.di (2x)	GKV-Spitzen- verband Barmer GEK	VDSI Basi VDBW		Institut für Ge- sundheits- ökonomie ¹⁹¹ DGAUM	
PSYCHE	BDA (3x) IG Metall GEW GdP	GKV-Spitzen- verband KKH AOK-Bundes- verband BKK Dachver- band IKK Knappschaft VdEK	VDSI Basi VDBW DVR			INQA BIT ILAG BGF-Institut

Quelle: NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): GDA-Berichtswesen, 13. Bericht, Berlin 2017, S. 32.

6.6.2 Bewertung der Zusammenarbeit seitens der Beteiligten

Nach dieser deskriptiven Darstellung der Kooperation mit Dritten, die im Wesentlichen auf Unterlagen der NAK-Geschäftsstelle beruht, sollen die Ergebnisse der qualitativen Interviews dargestellt werden. Als erstes ist festzuhalten, dass die Arbeitsprogramme ganz unterschiedlich strukturiert und organisiert sind. Auch erfolgte die Einbeziehung der Interviewten in die Arbeitsprogrammarbeit in unterschiedlicher Art und Weise. Während im Arbeitsprogramm ORGA die Kooperationspartner v. a. multiplikatorische und informationsverbreitende Funktionen wahrgenommen haben, wurden im Arbeitsprogramm PSYCHE ganze Arbeitspakete aus den Begleitprozessen den Kooperationspartnern überantwortet.¹⁹² Im Arbeitsprogramm MSE brachten sich die Kooperationspartner insbesondere bei der Entwicklung neuer Begleitprozesse sowie bei der Kommunikation gemeinsamer Anliegen ein und trugen wesentlich zur Bekanntheit des Arbeitsprogramms bei (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:21).

Die Kooperation in den Arbeitsprogrammgruppen wird in Interviews und Hintergrundgesprächen überwiegend positiv eingeschätzt, wenngleich von verschiedenen Seiten berichtet wird, dass es gerade zu Beginn „geruckelt“ habe, bis man sich kennengelernt, Positionen geklärt und sich verständigt habe. Bei dieser Anfangsproblematik sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Zum einen die Arbeitsebene zwischen den einzelnen Arbeitsprogrammgruppenmitgliedern und zum anderen Konflikte bzw. Faktoren, die von außen in die Arbeitsprogramme einwirkten, wie z. B. beim Arbeitsprogramm PSYCHE, das zu einem Zeitpunkt die Arbeit aufnahm, als die Aufnahme psychischer Belastungen als Bestandteil von Gefährdungsbeurteilung in das ArbSchG¹⁹³

¹⁹¹ Institut für Gesundheitsökonomie und Klinische Epidemiologie der Universität zu Köln (IGKE).

¹⁹² Siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.5.1 zur Zielebene 1.

¹⁹³ § 5 Abs. 3 Ziff. 6 ArbSchG.

anstand, wogegen sich Widerstand in Teilen der Fachwelt und der Sozialpartner und auch in der Öffentlichkeit formierte.

Positiv gesehen wird von Sozial- und anderen Kooperationspartnern, dass die Arbeitsprogrammleitungen die Beteiligungen gut organisiert hätten, man über die Umsetzungen auf dem Laufenden gehalten worden sei und auch immer die Möglichkeit der Nachfrage bzw. des Einbringens der eigenen Erfahrungen und Expertise gehabt habe.

Bei Nachfragen in den Interviews stellte sich jedoch heraus, dass die Rückmeldungen über die betriebliche Umsetzung in den Kernprozessen, d. h. wie das Aufsichtspersonal in den Betrieben vorgeht und die entwickelten Produkte einsetzt, sehr dünn waren und als inhaltlich unbefriedigend empfunden wurden. Die Informationen stützten sich qualitativ im Wesentlichen auf Eindrücke von Erfahrungsaustauschen oder vereinzelt berichteten Gegebenheiten. Gerne hätten die Befragten mehr darüber erfahren, wie das Aufsichtspersonal die von den Arbeitsprogrammgruppen erarbeiteten Instrumente und Hilfen nutzt, wie diese in den Betrieben angewendet werden und was sie dort bewirken. Nichtsdestotrotz wird die Einbeziehung der Sozial- und Kooperationspartner in die Arbeitsprogramme von diesen im Grundsatz positiv gewertet.

Seitens der Arbeitsprogrammgruppen und -leitungen wird die Kooperation mit Dritten ebenfalls sehr positiv bewertet. Ausweislich der Berichte aus den Arbeitsprogrammen, ergänzt durch Informationen aus Hintergrundgesprächen, werden in allen drei Arbeitsprogrammen die Kooperationen als sehr fruchtbar eingeschätzt, insbesondere weil zusätzliche Perspektiven oder weiterführende Ideen eingebracht worden seien und die Kooperationspartner maßgeblich bei der Verbreitung der Produkte und Ideen sowie bei der Erhöhung des Bekanntheitsgrades der Arbeitsprogramme beteiligt gewesen seien. So wird beispielsweise aus dem Arbeitsprogramm MSE berichtet, dass die Zusammensetzung im Arbeitsprogramm bestehend aus GDA-Trägern, Kooperations- und Sozialpartnern eine erfolgreiche fachliche Arbeit und eine angemessene Interessenvertretung beteiligter Institutionen ermöglicht habe (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:90).

Als kritische bzw. suboptimale Aspekte werden insb. von Seiten der Sozial- und Kooperationspartner in den qualitativen Interviews genannt:

1. Das unterschiedliche fachliche Niveau der Beteiligten erschwerte manchmal die Kommunikation und die Diskussion im Arbeitsprogramm (oder seinen Arbeitsgruppen).
2. Die Verknüpfung der Arbeitsergebnisse und Produkte aus den Arbeitsprogrammen mit den Tätigkeiten der Aufsichtspersonen und -beamten/innen war unzureichend. Zumindest gab es praktisch keine oder nur wenige Informationen darüber, wie das Aufsichtspersonal die Produkte angenommen, adaptiert und eingesetzt habe und welche Erfahrungen damit gemacht wurden.
3. Die Kooperation habe nur auf der Ebene der Spitzenverbände stattgefunden, die betriebliche Ebene sei nicht einbezogen worden.
4. Die erarbeiteten Instrumente, Tools etc. erreichen auch in den Kernprozessen v. a. solche Betriebe, die schon in gewisser Weise an Sicherheit und Gesundheit interessiert und dem Arbeitsschutz gegenüber aufgeschlossen sind.

Zudem wurde in den Hintergrundgesprächen mit Vertretern/innen aus den Arbeitsprogrammen darauf aufmerksam gemacht, dass für die Kooperation mit Dritten entsprechende Personalressourcen zur Verfügung stehen sollten, da eine intensive Kooperation mit mehreren Partnern nicht so einfach „nur nebenbei“ gemacht werden könne.

Seitens der Kooperationspartner wird als Motivation für das Engagement in der GDA bzw. den Arbeitsprogrammen in den Interviewgesprächen immer wieder darauf verwiesen, dass die Ziele des Arbeitsprogramms sich (weitgehend) mit den Zielen der eigenen Organisation decken würden. Dies gilt sowohl für interviewte Vertreter/innen aus den Verbänden und Fachorganisationen als auch für solche aus dem Bereich der Krankenversicherung. Insoweit würde auch ein Beitrag zur Zielerreichung der eigenen Institution geleistet. Zudem wurde in den Interviews auch mehrfach der Aspekt des Bekanntheitsgrads der eigenen Organisation erwähnt ebenso wie die Erleichterung der eigenen Organisations- oder Verbandsarbeit. Mehrfach als Beispiel hierfür wurde der ORGAcheck genannt, der sowohl bei der PR-Arbeit, bei Veranstaltungen, bei Fortbildungen und auch bei der eigenen Arbeit (z. B. als externer Berater oder Betreuer von Unternehmen) eingesetzt werde. Verbandsvertreter/innen machten aber des Öfteren darauf aufmerksam, dass sie als ehrenamtliche Funktionsträger nur begrenzte Ressourcen, insbesondere Arbeitszeit, einbringen könnten, die eine Mitarbeit limitieren. Aber im Rahmen des jeweils Möglichen wird die Kooperation alles in allem gesehen als positiv für die eigene Organisation eingeschätzt.

Kooperationen mit Dritten auf der Ebene der GDA, die über den im vorigen Abschnitt dargestellten Einbezug der Sozial- und Kooperationspartner in den Arbeitsprogrammen hinausgehen und wie sie in einer der Evaluationsleitfragen implizit (Ziff. 7, Abschnitt 6.1) sowie in den ergänzenden Fragestellungen angesprochen werden, sind selten. Eine der wichtigsten darüber hinausgehenden Kooperationen besteht laut den Interviews mit der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA). Ein Kooperationsvertrag mit dem Arbeitsprogramm PSYCHE regelt die Zusammenarbeit.

In diesem Zusammenhang ist auch ein Ergebnis aus dem Arbeitsprogramm ORGA zu nennen, wonach die Ergebnisse der Kooperation mit der Offensive Mittelstand einen Weg für den Transfer des GDA-ORGAcheck aufzeigen würden, wie KMU wirkungsvoller erreicht werden können. Es wird empfohlen, für den Arbeitsschutz verstärkt auch derartige Kooperationsstrategien zu verfolgen (ABSCHLUSSBERICHT ORGA 2018:89).

Es ist zu erwähnen, dass nach den qualitativen Interviewergebnissen einige Fachverbände zwar an allgemeinen Veranstaltungen der GDA wie ASF teilnehmen und ggf. auch punktuell mitarbeiten, aber bewusst keinen engeren Kontakt mit der GDA pflegen, da sie die aufgegriffenen Themen und die gemeinsame Bearbeitung zwar sehr positiv einschätzen, jedoch einige grundlegende Webfehler in der GDA sehen. Bemängelt werden in diesem Kontext v. a. die „von oben nach unten“ vorgegebene Problembearbeitung sowie die mangelnde Einbeziehung von Präventionsakteuren gerade auch der betrieblichen Ebene.

Arbeitsprogrammübergreifende Ergebnisse der Kooperationen bei den Arbeitsschutzziele und insb. im Kontext der Arbeitsprogramme 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.

Mit den Ausführungen in diesem Abschnitt werden die ergänzenden Fragestellungen bezüglich der Umsetzung der Kooperationsaufgabe, der Form der Beteiligung der Kooperationspartner und deren Intentionen sowie der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit beantwortet. Des Weiteren wurde auf Art und Umfang der Kooperationen ebenso eingegangen wie auf das Verhältnis zu den Begleitprozessen. Schließlich wurden Nutzenaspekte thematisiert und das Thema der Kooperationskultur angesprochen.

6.7 Exkurs: Die Rolle der betrieblichen Interessenvertretung

Bereits an verschiedenen Stellen wurde darauf hingewiesen, dass die betriebliche Ebene bislang nur unzureichend in die GDA eingebunden ist. Bei der Zusammenarbeit mit weiteren strategischen Kooperationspartnern ist es im Kontext der Kooperation mit strategisch wichtigen Akteuren auf der betrieblichen Ebene damit angezeigt, die Rolle der betrieblichen Interessenvertretung gesondert zu beleuchten, was hier im Rahmen der Zielebene 3 als Exkurs geschehen soll.¹⁹⁴

Die Ausführungen zu den Zielebenen zeigen, dass der Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung offenbar eine wichtige Rolle sowohl im Kontext von durchgeführten und qualitativ ansprechenden Gefährdungsbeurteilungen als auch bei Elementen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation als auch deren Güte zukommt. Daher soll die Rolle der betrieblichen Interessenvertretung noch einmal gesondert betrachtet werden.

Nach den Gesamtdaten aus den Arbeitsprogrammen wurde bei 27% der Besichtigungen eine Mitarbeitervertretung (Betriebs- oder Personalrat, kirchliche Mitarbeitervertretung) angetroffen, wobei hier für fast alle Besichtigungen Angaben vorliegen (N = 52.234). Dieser Wert ist auf den hohen Anteil von kleinen und mittleren Betrieben im Rahmen aller Besichtigungen zurückzuführen, da bekanntlich die Existenz einer Mitarbeitervertretung mit fallender Beschäftigtenzahl abnimmt.

Von den Berichten der Arbeitsprogrammgruppen geht im Kontext der Kernprozessdurchführung lediglich ein Bericht etwas ausführlicher auf die Interessenvertretung im Betrieb ein. Der Abschlussbericht MSE kommt zu dem Schluss (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:54), dass Betriebe, bei denen die betriebliche Interessenvertretung an der Gefährdungsbeurteilung beteiligt wird, zu 80% über eine angemessene Gefährdungsbeurteilung verfügen. Bei Betrieben, in denen zwar eine Mitarbeiterver-

¹⁹⁴ Die Rolle des Betriebsrats als wichtiger Akteur auf der betrieblichen Ebene könnte auch den Zielebenen 1 oder 2 zugeordnet werden.

vertretung existiert, diese aber nicht einbezogen wird, trifft dies nur für 55% zu. Dabei ist zu beachten, dass eine Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretung insbesondere in großen Betrieben stattfindet, in denen die Gefährdungsbeurteilung generell häufiger angemessen ist.

In den aufgesuchten Betrieben waren insbesondere Arbeitgeber/in bzw. verantwortliche Führungskräfte, die Fachkraft für Arbeitssicherheit und die betriebliche Interessenvertretung (sofern vorhanden) an der Gefährdungsbeurteilung beteiligt, seltener jedoch Betriebsärztinnen und -ärzte, Sicherheitsbeauftragte und Beschäftigte. Weiterhin wird festgehalten, dass in Betrieben, die im Bereich der Prävention von MSE schlechter aufgestellt waren, Beschäftigte, Sicherheitsbeauftragte und Betriebsärztinnen bzw. -ärzte sowie die betriebliche Interessenvertretung seltener an der Gefährdungsbeurteilung beteiligt wurden (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:56f). Bei der Zweitbesichtigung konnten insgesamt Beteiligungsraten annähernd der Gesamtstichprobe festgestellt werden, womit auch in diesem Handlungsfeld hat das Aufsichtshandeln zu nachweisbaren Verbesserungen in den Betrieben geführt habe.

Diese etwas stiefmütterliche Behandlung der Funktion von Interessenvertretungen im Kontext der Kernprozesse wird der Bedeutung der Betriebs- und Personalräte nicht gerecht.¹⁹⁵ Die repräsentative Betriebsbefragung zeigte die hohe Bedeutung der Interessenvertretung in praktischen Fragen des betrieblichen Arbeitsschutzes. So wurden die Betriebe gefragt, ob sie in Fragen von Sicherheit und Gesundheit mit der Beschäftigtenvertretung zusammenarbeiten, sofern eine solche vorhanden ist (HÄGELE, FERTIG 2017b:85). Dies wurde von der überwiegenden Mehrheit der Betriebe mit Betriebs- bzw. Personalrat bestätigt (92%). Lediglich 193 Betriebe (8%) gaben an, nicht zu kooperieren.

Darüber hinaus zeigen die – zumeist bereits zitierten – Ergebnisse der Regressionsanalysen, dass die Existenz eines Betriebsrats häufig und offenbar systematisch positiv mit der Bereitstellung und Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes einhergeht.¹⁹⁶ Dabei sind es vor allen Dingen die Häufigkeit und die Stabilität im Zeitablauf für die positiv zu wertenden Zusammenhänge mit den Merkmalen des Arbeitsschutzes, wie z. B.:

- hohe Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und zwar stabil im Zeitablauf, d. h. sowohl in den Befragungen 2011 und 2015 nachweisbar;
- höherer Grad an Organisation von sicherheitstechnischer Betreuung, ebenfalls stabil im Zeitablauf;
- Unterweisung der Beschäftigten zu beiden Befragungszeitpunkten sowie die Qualifizierung von Führungskräften;
- Existenz eines Arbeitsschutzausschusses und eines Arbeitsschutzmanagementsystems;¹⁹⁷

¹⁹⁵ Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass im Arbeitsprogramm PSYCHE die Interessenvertretungen im Rahmen der dort im Vordergrund stehenden Begleitprozesse eine wichtige Zielgruppe darstellen.

¹⁹⁶ Ausführlich hierzu und zum Folgenden HÄGELE, FERTIG 2017b:162ff.

¹⁹⁷ Auf den begrenzten Informationsgehalt die Existenz eines AMS betreffend wurde bereits hingewiesen.

- Erfüllung der Anforderungen bei beiden Indizes zur Güte der betrieblichen ASO und der Präventionskultur;
- positive Einschätzungen zur Klarheit der Zuständigkeit und der Beratungskompetenz von Präventions- und Aufsichtsdiensten.

Allerdings sind auch keine signifikanten Zusammenhänge zu beobachten, die als Ansatzpunkt für Weiterentwicklungen gesehen werden könnten, wie z. B.:

- kein systematischer Zusammenhang mit der Güte der Gefährdungsbeurteilung und auch nicht mit einer positiven Nutzeneinschätzung von Gefährdungsbeurteilung;
- insignifikant bezüglich der Kenntnis der GDA und deren Produkte;
- insignifikant hinsichtlich praktischer Anwendungsprobleme.

Dies macht den Betriebs- bzw. Personalrat zu einem besonders interessanten Akteur in der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation. Dabei ist seit längerem bekannt, dass Sicherheit und Gesundheit einen der Arbeitsschwerpunkte von Betriebsräten in der gewerblichen Wirtschaft bilden. Waren Sicherheit und Gesundheitsschutz schon immer wichtige Themen der Betriebsratsarbeit, sind sie nach den Ergebnissen der WSI-Betriebsrätebefragung mittlerweile das am häufigsten behandelte Thema. In 82% der befragten Betriebe mit Betriebsrat haben sich die Interessenvertreter/innen im Jahr 2014 mit Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes befasst.¹⁹⁸ Erst danach folgen Überstunden (76%), Mitarbeitergespräche (76%) und Personalstärke (73%). Weiterhin hat die aktuelle Betriebsrätebefragung ergeben, dass nur die Hälfte der befragten Betriebe über eine betriebliche Gesundheitsförderung verfügt, und dass nur in 31% der durchgeführten Gefährdungsbeurteilungen psychische Belastungen berücksichtigt werden. Als eine Ursache wird ausgemacht, dass den Betriebsräten einerseits das Know-how dafür fehle und zum anderen, dass das Thema Gesundheit immer wieder hinter andere betriebliche Erfordernisse zurückfalle.

Die formalen, umfassenden Mitbestimmungsrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)¹⁹⁹ sowie dem Arbeitsschutzgesetz und sonstigen arbeitsschutzrechtlichen Regelungen wie der DGUV Vorschrift 2 sehen einen Katalog von Informations-, Beratungs- und Mitbestimmungsrechten vor.²⁰⁰ Allerdings wird auf Basis der Ergebnisse der oben zitierten und regelmäßig durchgeführten Betriebsrätebefragung beklagt, dass es Betriebsräten aus verschiedenen Gründen nicht gelinge, Umsetzungsdefizite im Arbeitsschutz beseitigen zu lassen. Neben mangelnder Expertise, Überlastung mit betrieblichen Alltagsfragen und fehlender Sensibilisierung werden auch mangelhafte innerbetriebliche Strukturen dafür verantwortlich gemacht.²⁰¹

6.8 Potenziale künftiger Kooperationen aus Sicht der Beteiligten

Wenngleich hierzu keine explizite Evaluationsleitfrage vorliegt und dieses prospektive Thema über retrospektiv angelegte Wirkungsfragen dessen „was erreicht wurde“

¹⁹⁸ Quelle: AHLERS, E.: Arbeits- und Gesundheitsschutz hat Konjunktur. http://www.boeckler.de/wsi_61379.htm.

¹⁹⁹ Neben dem Betriebsverfassungsgesetz sind auch die bundes- und landesrechtlichen Personalvertretungsgesetze sowie die Regelungen zur Mitarbeitervertretung von Bedeutung.

²⁰⁰ Siehe auch KOHTE, W.: Arbeitsschutz als Aufgabe der Betriebsräte, Vortrag 22.01.2015, Frankfurt.

²⁰¹ Vergl. z. B. AHLERS 2003.

hinausgeht, ist es vor dem Hintergrund allgemeiner Aufgaben einer Evaluation und der aktuellen Diskussion um das Präventionsgesetz angezeigt, auf die Potenziale einzugehen. Gleichzeitig wird auch ein ausschnittweiser Blick auf eine mögliche Kooperationskultur geworfen, die in einer ergänzenden Evaluationsfrage thematisiert wurde.

Sowohl Interviewpartner aus den Diensten als auch von anderen Organisationen sahen Ausbaumöglichkeiten für die Kooperation im Rahmen von Arbeitsprogrammen,²⁰² aber darüber hinaus auch auf anderen Feldern. Im Schlussbericht des Arbeitsprogramms MSE wird dringend empfohlen, für die künftige MSE-Prävention und weitere GDA-Perioden eine breit aufgestellte Kooperationspartnerschaft zu etablieren (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:8).

Ein weiterer Ausbau der Zusammenarbeit ist nach den durchgeführten Interviewergebnissen möglich bzgl.:

1. der verstärkten verantwortlichen Übernahme von Teilaufgaben in den Arbeitsprogrammen,
2. der Entwicklung und Durchführung eng auf die Kernprozesse abzielender bzw. mit diesen verzahnten Begleitprozessen,
3. der Durchführung von mit Zielvereinbarungen qualitativ abgesicherten Begleitprozessen und mit stärkerem Einbezug der betrieblichen Ebene,
4. der Entwicklung und Durchführung regional begrenzter Modellvorhaben auch mit „neuen“ Akteursgruppen wie z. B. Kammern, Innungen, Wirtschaftsförderungen, Personalberatungen,
5. der Gewährleistung der Schnittstellen und gegenseitiger Information zu (ggf. auch Abstimmung mit) den Aktivitäten im Kontext des Präventionsgesetzes.

Allerdings wurde in den Interviews gerade von Seiten der Präventions- und Aufsichtsdienste auf potenziell limitierende Faktoren bezogen auf einen Ausbau von Kooperationen hingewiesen. Am häufigsten wurden zwei Aspekte eingeworfen: Zum einen dürfe es keine Aufgaben- und Zuständigkeitsvermischung, was den ureigenen Kompetenzbereich der Präventions- und Aufsichtsdienste angehe, geben. Zum anderen herrsche im Bereich der Krankenversicherung ein intensiver Wettbewerb, der es bereits jetzt praktisch unmöglich mache, ein betriebsbezogenes Projekt mit (nur) einer Krankenkasse aufzusetzen. Schließlich gaben mehrere Gesprächspartner/innen, zumeist von GDA-Trägern und Diensten, zu bedenken, dass im Bereich des Präventionsgesetzes noch vieles unklar sei, weshalb eine gewisse Zurückhaltung geboten sei.

Alles in allem gesehen, sieht die Mehrheit der Gesprächspartner/innen aus allen Gruppen ebenso wie die Vertreter/innen der Arbeitsprogramme in den Hintergrundgesprächen, wie schon zu Ende der ersten Periode (LIBNER 2014:57), noch umfänglich weiteres Potenzial in den Kooperationen.²⁰³

²⁰² Ergänzend ist auf die positive Einschätzung aus dem Arbeitsprogramm ORGA bezüglich einer Ausweitung von Kooperationen hinzuweisen, die im vorigen Abschnitt dargestellt wurde.

²⁰³ Dies wird außerdem bestätigt durch Informationen aus den Hintergrundgesprächen sowie Wortbeiträgen beim Schlussworkshop.

6.9 Zwischenfazit zur Zielebene 3

6.9.1 Datenaustausch und Kooperation der Dienste untereinander

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 aus Sicht des Aufsichtspersonals. So ist lediglich ein Siebtel der Befragten der Meinung, dass der bislang praktizierte Datenaustausch die Überwachung und Beratung im betrieblichen Einzelfall verbessern würde. Dabei ist die Ablehnung bei den UVT deutlich höher als bei den Ländern. Außerdem sehen drei Viertel der Befragten in der fehlenden gemeinsamen Datenbasis ein Hindernis für eine umfassendere Abstimmung der Dienste.

Die Ergebnisse der qualitativen Interviews mit Umsetzungsverantwortlichen bestätigen die Probleme. Die Kritik wird von praktisch allen Gesprächspartnern/innen aus den Diensten geteilt, wobei sich zwei etwa gleich große Lager bildeten. Die eine Gruppe sah weder Sinn, Zweck noch Notwendigkeit des Datenaustauschs ein und verwies zusätzlich auf die technischen Probleme, die andere Gruppe anerkannte vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Strategie zwar die Notwendigkeit eines Datenaustauschs, sah aber in der derzeitigen Praxis erhebliche Probleme und Defizite.

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/-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 insbesondere 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.

Nicht nur zwischen den Trägern, sondern auch innerhalb der Dienste sind nach den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung Unterschiede festzustellen. Auffällig sind zunächst 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 Informa-

tionsverhalten 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.

Festzuhalten ist, 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. Wie auch ihre Kollegen/innen mit mittlerer Erfahrung (vier bis zehn Jahre) sehen sie in den Leitlinien ein hohes Potenzial für ein einheitlicheres und abgestimmteres Vorgehen bei den Betriebsbesichtigungen.

Weiterhin gibt es Unterschiede im Antwortverhalten bei der Aufsichtspersonalbefragung zwischen den an Kernprozessen Beteiligten einerseits und dem überwiegend mit Besichtigungsaufgaben betrauten Aufsichtspersonal andererseits. Hier sind es insbesondere die Aspekte des abgestimmten, einheitlichen Vorgehens sowie die Hindernisse für eine umfassende Abstimmung, die von diesen beiden Personengruppen unterschiedlich gesehen werden.

6.9.2 Kooperation mit Dritten

Bei der Konsultation zu den Arbeitsschutzzielen konnten Vertreter/innen von Sozialpartnern und weiteren Stakeholdern zu möglichen Arbeitsschutzzielen Stellung nehmen und angeben, ob sie ggf. operativ zu deren Umsetzung etwas beitragen könnten. Die Ergebnisse flossen 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.

Angesichts des länger zurückliegenden Zeitraums war es in den qualitativen Interviews kaum möglich, trennscharfe und belastbare Informationen zu den beiden Beteiligungsformen zu erhalten. Die allgemeinen Auskünfte, die hierzu gemacht werden können, sind im Grundsatz positiv. Generell wird in solchen Gesprächs- und Beteiligungsformen die begrüßenswerte Öffnung der Arbeitsschutzwelt für Erfahrungen, Expertise, Ideen und Anregungen seitens externer Akteure gesehen. Insgesamt wird von den Interviewten der GDA ein Beitrag zu einer offeneren und deutlich konstruktiveren Diskussion im Feld Sicherheit und Gesundheit zugeschrieben.

Die Arbeitsschutzforen erhalten nach den Angaben in den Bewertungsbögen für Einladungsmanagement und Organisation teilweise überragende Werte und in inhaltlicher Hinsicht ebenfalls gute bis sehr gute Noten, was in den qualitativen Interviews des ISG-Instituts weitgehend bestätigt wird. Als zentraler Kritikpunkt kristallisierte sich in den Interviews der mangelnde Einbezug der betrieblichen Ebene heraus. Dies erscheint umso schwerwiegender als dass die Untersuchungsergebnisse belegen, dass den Mitarbeitervertretungen eine Schlüsselrolle im betrieblichen Arbeitsschutz

zukommt. In den Interviewgesprächen wurde auch des Öfteren darauf hingewiesen, dass nicht erkennbar sei, was mit den Ergebnissen des ASF geschehe.

Bei der Frage, ob und inwieweit der gesetzliche Auftrag erfüllt werde, waren die Interviewten unterschiedlicher Auffassung. Das Meinungsbild weist folgendes Spektrum auf:

- 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.
- Ebenfalls wird verschiedentlich vorgebracht, dass das ASF überfrachtet sei. Um allen Anforderungen und Interessenlagen gerecht zu werden, sei „nichts Halbes und nichts Ganzes“ herausgekommen.
- Mehr als die Hälfte der Interviewten ist der Auffassung, dass das ASF den Beratungs- und Unterstützungsauftrag nicht oder nur sehr bedingt erfülle.
- Eine nicht unerhebliche Minderheit ist jedoch der Meinung, dass der Beratungsauftrag gut oder hinreichend wahrgenommen werde und mehr nicht erwartet werden könne.

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. Die Vereinbarungen werden regelmäßig mit einer Organisation für die Mitarbeit in einem Arbeitsprogramm abgeschlossen. Neben den Vereinbarungen ist auch punktuelle Mitarbeit z. B. über einen Einzelauftrag möglich.

Die Kooperation in den Arbeitsprogrammgruppen wird in Interviews und Hintergrundgesprächen durchweg 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 in den Interviews 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.

Arbeitsprogrammübergreifende Ergebnisse der Kooperationen bei den Arbeitsschutzziele 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.

Sowohl Interviewpartner aus den Diensten als auch von anderen Organisationen sahen Ausbaumöglichkeiten, was die Kooperation im Rahmen von Arbeitsprogrammen als auch darüber hinaus auf anderen Feldern angeht. Ein weiterer Ausbau der Zusammenarbeit ist nach den Interviewergebnissen möglich bezüglich:

1. der verstärkten verantwortlichen Übernahme von Teilaufgaben in den Arbeitsprogrammen,
2. der Entwicklung und Durchführung eng auf die Kernprozesse abzielender bzw. mit diesen verzahnten begleitende Prozesse,
3. der Durchführung von mit Zielvereinbarungen qualitativ abgesicherten Begleitprozessen und mit stärkerem Einbezug der betrieblichen Ebene,
4. der Entwicklung und Durchführung regional begrenzter Modellvorhaben auch mit „neuen“ Akteursgruppen wie z. B. Kammern, Innungen, Wirtschaftsförderungen, Personalberatungen, etc.
5. der Gewährleistung der Schnittstellen und gegenseitiger Information zu (ggf. auch Abstimmung mit) den Aktivitäten im Kontext des Präventionsgesetzes.

Allerdings wurde in den Interviews auf potenziell limitierende Faktoren hingewiesen. Am häufigsten wurden zwei Gedanken eingeworfen: Zum einen dürfe es keine Aufgaben- und Zuständigkeitsvermischung, was den ureigensten Kompetenzbereich der Präventions- und Aufsichtsdienste angehe, geben. Zum anderen herrsche im Bereich der Krankenversicherung ein extremer Wettbewerb. Schließlich gaben mehrere Gesprächspartner/innen zu bedenken, dass im Bereich des Präventionsgesetzes noch vieles unklar wäre, weshalb eine gewisse Zurückhaltung geboten sei. Alles in allem gesehen, sieht die Mehrheit der Gesprächspartner/innen aus allen Gruppen ebenso wie die Vertreter/innen der Arbeitsprogramme in den Hintergrundgesprächen jedoch noch weiteres Potenzial in den Kooperationen.

6.9.3 Zusammenfassende Bemerkungen

In der Gesamtschau ergibt sich für die Zielebene 3 ein ambivalentes Bild. Während einige Bereiche sich positiv und teilweise sogar überaus positiv darstellen, sind anderen Teile eher unterentwickelt und müssen im Einzelfall sogar als defizitär bezeichnet werden. Als defizitär ist in erster Linie der Datenaustausch zu nennen, der in praktisch jeglicher Hinsicht verbesserungswürdig ist. Dabei geht es, wie die Untersuchungsbefunde zeigen, nicht nur um Weiterentwicklungen auf der technisch-administrativen Ebene, sondern auch um Verbesserungen auf der konzeptionell-strategischen Ebene, indem dem Aufsichtspersonal und dort insbesondere der Leitungs- und Führungsebene Erfordernis und Nutzen des Datenaustausches näher gebracht werden müssen.

Im Rahmen der Dachevaluation offenbarten sich auf der Ebene des Aufsichtspersonals diverse Trennlinien - zum Ersten zwischen Ländern und UVT und zum Zweiten zwischen Aufsichtspersonen mit relativ geringer Berufserfahrung (bis vier Jahre) und Berufserfahrenen (mehr als zehn Jahre). Zum Dritten gibt es Unterschiede zwischen den an Kernprozessen direkt Beteiligten einerseits und überwiegend mit Besichti-

gungs- und Inspektionstätigkeiten Betrauten andererseits. Diese Trennlinien beeinträchtigen die Umsetzung der GDA und bergen diverse Gefahren für den Erfolg der GDA als Programmstrategie, weshalb hier deutlicher Handlungsbedarf gesehen wird, der aufgrund seiner grundsätzlichen Bedeutung zusammen mit anderen grundlegenden Untersuchungsergebnissen zusammen im nächsten Kapitel im Detail behandelt wird.

Zu den positiven Aspekten sind neben den Arbeitsschutzforen – ungeachtet der bereits skizzierten Weiterentwicklungserfordernisse in Richtung auf eine stärkere Fokussierung auf die Beratungsfunktion mit Einbezug der betrieblichen Ebene – die Kooperationen mit den Sozial- und Kooperationspartnern im Rahmen der Arbeitsschutzziele zu nennen. Davon haben alle Beteiligten profitiert, wobei die GDA auf mehreren Ebenen Vorteile ziehen konnten. Auf der Ebene der Arbeitsprogramme sind zunächst die zusätzlichen Perspektiven und die ergänzenden Expertise, die in die Arbeit der Arbeitsprogrammgruppen eingeflossen ist, zu nennen. Daneben haben die Kooperationen einen wesentlichen Anteil an der Verbreitung der GDA-Produkte, da die Sozial- und Kooperationspartner diese in ihre Außendarstellung (z. B. auf Messen) oder in die Weiterbildung ihrer Mitglieder oder der betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen eingebunden haben. Darüber hinaus eröffneten die Kooperationen eine strategisch-konzeptionelle Dimension. Zum einen ist hier die Bündelung der Kräfte in Fragen von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu nennen, wenn beispielsweise Arbeitsschutz und Krankenversicherung bei der betrieblichen Prävention und Gesundheitsförderung eng kooperieren. Zum anderen sind hier mit Blick auf das Präventionsgesetz Grundlagen für weiterführende Kooperationen geschaffen und (erste) Erfahrungen damit gesammelt worden, wie die Zusammenarbeit künftig (noch) effektiver und zielführender gestaltet werden kann.

Abschließend ist auf die Rolle der Mitarbeitervertretungen hinzuweisen, da im Rahmen der Dachevaluation deren Bedeutung für einen funktionierenden betrieblichen Arbeitsschutz immer wieder in Erscheinung getreten ist. Diese (bislang) weitgehend im Kontext der GDA nicht weiter beachtete Personengruppe nimmt offensichtlich eine Schlüsselstellung auf der betrieblichen Ebene ein, die künftig (stärker) beachtet und einbezogen werden sollte.

6.10 Zuordnung der zentralen Befunde zu den PWM-Wirkungsketten sowie den Evaluationsleitfragen

Die der Dachevaluation vorgegebenen Evaluationsleitfragen sowie PWM-Wirkungsketten wurden einleitend jedem Abschnitt vorangestellt, soweit hierzu auf Basis der Untersuchungsergebnisse Antworten oder zumindest Antwortbeiträge geliefert werden können und hierzu empirisches Material vorliegt. Somit konnten fast alle Evaluationsleitfragen und die überwiegende Mehrzahl der PWM-Kettenglieder zumindest indirekt angesprochen werden.

In den folgenden Übersichten werden die zentralen Befunde, die erreichten Ziele – soweit auf die von den Evaluationsleitfragen abgedeckten Bereiche bezogen – sowie Folgerungen und Handlungsempfehlungen aufgelistet. Die beiden ersten tabellarischen Übersichten sind den PWM-Kettengliedern gewidmet, die dritte dann den Eva-

uationsleitfragen.²⁰⁴ Wie bereits erwähnt, konzentrieren sich die Folgerungen und Empfehlungen auf die der Dachevaluation vorgegebenen Evaluationsleitfragen. Eine Gesamtschau und Vervollständigung um die nicht von den Leitfragen adressierten Bereiche sowie eine Gesamtschau erfolgt in Kapitel 7.

In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass zu einigen Evaluationsleitfragen der Zielebene 3 bereits Untersuchungsergebnisse und damit Antwortbeiträge bei den Ausführungen zu den beiden anderen Zielebenen vorgestellt wurden. Dies gilt im Besonderen für die Fragen nach

- der Zusammenarbeit der Dienste im Allgemeinen, die zumindest indirekt von den Evaluationsleitfragen nach der praktischen Umsetzung der Leitlinien (Ziff. 1, Abschnitt 6.1), nach dem Zusammenwirken der Träger (Ziff. 3) und teilweise auch von der Frage nach dem Datenaustausch (Ziff. 2) angesprochen werden. Letztere wurde bereits im Zusammenhang mit der Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen (Abschnitt 4.5.2) aufgegriffen. Für die Zusammenarbeit sei zudem auf die Abschnitte 5.3 (gegenseitige Information und Austausch) und 5.5 (abgestimmtes Vorgehen) verwiesen.
- der Zusammenarbeit in den Arbeitsprogrammen (Ziff. 8), die in den Abschnitt 4.2 bis 4.4 bei der Darstellung der operativen Durchführung und in Abschnitt 4.5 bei den Ausführungen zur Organisation der Arbeitsprogrammgruppenarbeit und zur Steuerung der Arbeitsprogrammgruppen bereits behandelt wurden.

Die Einschränkungen bei den Evaluationsleitfragen wirkten sich auch hinderlich auf die Darstellung der Ergebnisse im Kontext der PWM-Kettenglieder aus. Hinzu kommt, dass eine Analyse der tatsächlichen Aufsichts- und Beratungstätigkeit im Kontext der GDA nur ansatzweise über die qualitativen Interviews und indirekt über die Antworten der Aufsichtspersonalbefragung (Freitextkommentare) vorgenommen werden konnte. Damit fehlen bereits wichtige Informationen, um Fragen zu In- und Output komplett beantworten zu können. Weiterhin liegen für die Glieder „Ergebnis“ und „Wirkung“ nur wenige bis gar keine belastbaren Informationen vor, insbesondere keine, mit denen der den PWM-Wirkungsketten innewohnende Kausalzusammenhang begründet oder zumindest plausibel gemacht werden könnte.

Im Prinzip treffen die dargestellten Einschränkungen auch für die ergänzenden Evaluationsfragen zu. Sie können für die ersten vier Kettenglieder nur teilweise vollständig, häufig aber nur indirekt adressiert werden. Mangels valider und belastbarer Informationen mussten die Ergänzungsfragen zur Kooperationskultur, der Nachhaltigkeit von Kooperationen und Ergebnissen sowie zum abgestimmten, „guten“ Vollzug weitgehend unbeantwortet bleiben.

²⁰⁴ Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass durch diese „Überkreuz“-Darstellung gewisse Redundanzen nicht zu vermeiden sind.

Tab. 6.4: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern (Kooperation der Träger untereinander)

PWM-Wirkungskette		Zentrale Untersuchungsergebnisse
INPUT	Leitlinien, Rahmenvereinbarungen, arbeitsteilige Planungen und Datenaustausch-Konzept ermöglichen abgestimmtes Vorgehen der Aufsichtsdienste	<p>Die Leitlinien haben nur geringe praktische Relevanz, wenngleich ihnen seitens des Aufsichtspersonals ein gewisses Potenzial zur Ausrichtung des Aufsichts- und Beratungshandelns zugesprochen wird. Allerdings ist die Rezeption der Leitlinien sehr unterschiedlich und alles in allem gesehen als nicht befriedigend zu bezeichnen, und es ist deutlicher Handlungsbedarf festzustellen.</p> <p>Zu den zentralen Befunden siehe Zielebene 2, Wirkungsketten „abgestimmtes Vorgehen“ und „Leitlinien“. Einzelne Aspekte sind auch bereits bei den beiden Wirkungsketten zu Zielebene 1 (z. B. Kommunikation zwischen und innerhalb der Dienste) dargestellt.</p>
OUTPUT	OAL und PL sorgen für Ausrichtung der Aufsichtsdienste an Leitlinien, Rahmenvereinbarungen, arbeitsteiligen Planungen und an Datenaustausch-Konzept	<p>Einzelne Dienste haben die Leitlinien übernommen und in die Aufsichts- und Handlungskonzepte integriert, wobei es allerdings Unterschiede zwischen den Leitlinien gibt. Die Leitlinien zur Gefährdungsbeurteilung wird demnach am häufigsten und umfänglichsten berücksichtigt, während sich bei der Leitlinie zu den psychischen Belastungen die Dienste noch schwer tun.</p> <p>Zu den zentralen Befunden siehe Zielebene 2, Wirkungsketten „abgestimmtes Vorgehen“ und „Leitlinien“. Einzelne Aspekte sind auch bereits bei den beiden Wirkungsketten zu Zielebene 1 (z. B. Kommunikation zwischen und innerhalb der Dienste) dargestellt.</p>
NUTZUNG	Aufsichtsdienste erkennen Potenzial der Leitlinien, haben sich zu abgestimmter und arbeitsteiliger Planung und Durchführung von Betriebsbesichtigungen verpflichtet	<p>Fast die Hälfte des Aufsichtspersonals ist nach den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung noch nie zu einem der rd. 70 Erfahrungsaustausche eingeladen worden. Rund ein Viertel hat eine Einladung erhalten und etwa gleich viele mehr als eine. Führungskräfte werden deutlich häufiger eingeladen. Bedienstete mit geringer Berufserfahrung (bis vier Jahre) erhalten signifikant seltener eine Einladung, was aber gar nicht ihrer Erwartung entspricht. Interessanterweise trifft dieser Befund auch für Personen zu, die überwiegend Besichtigungen ausüben.</p> <p>Aus Sicht des Aufsichtspersonals sind der „allgemeine „Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln“ und die „gegenseitige Information über durchgeführte Schwerpunktaktivitäten, Aktionen oder GDA-Arbeitsprogramme“ die wichtigsten Themen, die auf den Austauschen behandelt werden sollten.</p> <p>Die Frage nach der Häufigkeit, mit der diese tatsächlich auf den Erfahrungsaustauschen behandelt wurden, ergibt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Am seltensten erfolgt auf den Erfahrungsaustauschen eine Abstimmung über gemeinsame GDA-Aktivitäten. • Ebenso selten kommt es zu einem Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln, obwohl diesem Thema die höchste Priorität zugesprochen wird. • Bei den anderen drei Themen sind die Werte für „selten“ und „nie“ einerseits in etwa ebenso hoch wie die Werte für „häufig“ und „fast immer“. <p>Weitere Quellen wie das GDA-Dokumentationswesen sowie die Evaluationen der Arbeitsprogramme bestätigen das große Interesse an den Austauschen. Zudem wird vom Arbeitsprogramm PSYCHE bestätigt, dass durch die Austausche die Beurteilungsmaßstäbe angeglichen und Lösungen für schwierige Beratungs- und Aufsichtskonstellationen gefunden werden konnten.</p>

PWM-Wirkungskette		Zentrale Untersuchungsergebnisse
		<p>Zusammenfassend zeigen die Untersuchungsergebnisse, 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 insbesondere an dem (neu in die Befragung aufgenommenen) Thema zum Austausch zur Besichtigungspraxis und zum Aufsichtshandeln festmachen. Damit geht einher, dass Erfahrungsaustausche offenbar zu großen Teilen Veranstaltungen für das Führungspersonal und auch die direkt an der Umsetzung der Arbeitsprogramme (Kernprozesse) Beteiligten geworden sind.</p> <p>Folglich sollte das bewährte Format der Erfahrungsaustausche fortgeführt und soweit möglich ausgebaut werden. Allerdings erscheint eine stärkere inhaltlich-konzeptionelle Anpassung an die praxisrelevanten Themen ebenso erforderlich wie eine Öffnung der Teilnehmerkreise.</p>
ERGEBNIS	Aufsichtsdienste gehen entsprechend der Leitlinien sowie abgestimmt und arbeitsteilig vor	Die empirischen Befunde zur gegenseitigen Information über geplante und erfolgte Betriebsbesuche wurden oben bei Zielebene 2, Wirkungskette zum abgestimmten Vorgehen, ausführlich dargestellt.
WIRKUNG	Abgestimmter, effizienter, gemeinsam gesteuerter Vollzug	<p>Die Gesamtschau der Untersuchungsergebnisse insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zum Austausch von Informationen zu geplanten und durchgeführten Besichtigungen, • zum abgestimmten Vorgehen und zur Heterogenität der Vorgehensweisen • zur Rolle und praktischen Bedeutung der Leitlinien sowie der Absprachen zum abgestimmten, arbeitsteiligen Vorgehen, • zu den Erfahrungsaustauschen und • zur arbeitsprogramm- und diensteübergreifenden Steuerung bei den Arbeitsprogrammen, <p>zeigt, dass Adaption, Ressourcenbereitstellung und Übernahme in Handlungskonzepte sowie deren Anwendung sehr unterschiedlich ausfallen.</p> <p>Somit ist festzuhalten, dass mit Blick auf das in der Wirkungskette formulierte Endziel des abgestimmten, effizienten, gemeinsam gesteuerten Vollzugs noch deutliche Verbesserungspotenziale erkennbar sind und die Zielerreichung mit eher gering bewertet werden muss.</p>

Tab. 6.5: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern (Kooperation der Träger mit Dritten)

PWM-Wirkungskette		Zentrale Untersuchungsergebnisse
INPUT	Kooperationsgespräch, ASF, Konsultationsprozess zu den AS-Zielen und Abfrage der AP-Leitungen als Instrumente zur Beteiligung Dritter festgelegt	<p>Die Auswahl der potenziellen Kooperationspartner konzentrierte sich auf die Angaben der Sozial- und (potenziellen) Kooperationspartner im Rahmen der Konsultationen zu den Arbeitsschutzzielen.</p> <p>Für längerfristige Kooperationen wurden zwischen NAK und Kooperationspartnern die gegenseitigen Leistungen, Rechte und Pflichten in Kooperationsvereinbarungen festgehalten. Mit Sozialpartnern wurden zur Mitarbeit in den Arbeitsprogrammen nur ausnahmsweise Kooperationsvereinbarungen geschlossen, da ihr Einbezug in die GDA bereits gesetzlich fixiert ist. Für kleinere, punktuelle Aufgaben wurden ebenfalls keine Kooperationsvereinbarungen geschlossen, sondern Aufträge vergeben.</p> <p>Die insgesamt für die verschiedenen Beteiligungsformen zur Verfügung gestellten Ressourcen sind nicht festgehalten und können (auch nicht ungefähr) angegeben werden.</p>
OUTPUT	GDA-Träger offerieren Kooperationspartnern (lt. Gesetz) Beteiligungsmöglichkeiten	<p>Die Interessenlage der Kooperationspartner weist eine recht große Spannbreite aus und reicht von einem Beitrag zu den eigenen gesellschaftspolitischen Zielen (z.B. bei gemeinnützigen Organisationen) bis hin zur Verbesserung des eigenen Dienstleistungsangebots und Erschließen neuer Interessen- und Kundengruppen z. B. bei gewerblichen Anbietern von Präventionsleistungen.</p> <p>Aus den Arbeitsprogrammen wird durchweg von einem hohen Engagement der Partner berichtet und die Kooperationen insgesamt als wertvoll und bereichernd bezeichnend. Allerdings musste zunächst ein gemeinsames Niveau erreicht und ein gemeinsames Begriffsverständnis hergestellt werden.</p> <p>Zu den realisierten Beteiligungsformen siehe nächstes Kettenglied.</p>
NUTZUNG	Dritte nehmen Kooperationsangebote an, bringen Vorschläge ein, beraten und leisten Beiträge	<p>Bei der Konsultation zu den Arbeitsschutzzielen konnten über 100 Vertreter/innen unterschiedlichster Institutionen zu möglichen Arbeitsschutzzielen Stellung nehmen und angeben, ob sie ggf. einen Beitrag zu deren Umsetzung leisten können. Die von der NAK initiierte Gesprächsrunde „strategische Kooperationspartnerschaft“ diente dem Informations- und Meinungsaustausch mit einem kleineren und strategisch wichtigen Kreis von Kooperationspartnern. Sowohl Konsultationen als auch Kooperationspartnergespräche fanden zuletzt 2015 statt.</p> <p>Auf Ebene der Arbeitsprogramme wurden insgesamt zwanzig Kooperationsvereinbarungen zwischen NAK und Dritten abgeschlossen. Kooperationsvereinbarungen liegen vor mit Fach- und Berufsverbänden, mit Organisationen zur Betreuung (nach ASiG) und Beratung, mit Sozialpartnern – mit denen nur ausnahmsweise eine formale Vereinbarung getroffen wurde (s.o.) – und Krankenkassen und mit sonstigen Organisationen.</p> <p>Die Arbeitsschutzforen werden in den Expertengesprächen zwar überwiegend positiv gesehen, insbesondere als gut organisierte Plattformen des Austauschs, der Vernetzung und des Bezugs aktueller Informationen, die Frage nach der Erfüllung des gesetzlichen Beratungsauftrags zeigt jedoch ein ambivalentes Bild. Kritisch gesehen wird teilweise das Format, das als zu groß (zu viele Teilnehmende) bzw. als inhaltlich überladen kritisiert wird. Zudem wird durchgehend bemängelt, dass die operative und betriebliche Ebene zu kurz käme. Schließlich wird kritisiert, dass nicht transparent sei, was mit den Ergebnissen des Arbeitsschutzforums geschehen würde. Hinsichtlich des Beratungsauftrags ist mehr als die Hälfte der Interviewten der Auffassung, dass das Arbeitsschutzforum den Beratungsauftrag nicht oder nur sehr bedingt erfüllen würde. Als Gründe hierfür werden im Wesentlichen eine vermeintliche „Bera-</p>

PWM-Wirkungskette		Zentrale Untersuchungsergebnisse
		<p>tungsresistenz“ in den Führungsebenen als auch eine gewisse Neigung der Teilnehmenden zur Selbstzufriedenheit angeführt. Des Weiteren werden die Geschlossenheit des Teilnehmerkreises und das Fehlen neuer, externer Ideen, Sichtweisen und Impulse als Hindernis genannt.</p> <p>Die Art der Beteiligung bei den Arbeitsschutzzielen besteht im Wesentlichen aus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Verbreitung von Produkten, multiplikatoren Aufgaben, Öffentlichkeitsarbeit, • Beitragen und Unterstützung bei Fachtagungen, • Unterstützung bei Instrumentenentwicklung (z. B. Tools, Handlungshilfen), • Analyse- und Evaluationstätigkeiten, • sonstiges wie z.B. organisatorische Unterstützung. <p>Einige Verbände engagieren sich nur zurückhaltend und führen dabei grundsätzliche Bedenken, wie z. B. der aus ihrer Sicht unzureichenden Einbindung der betrieblichen Ebene, an.</p>
ERGEBNIS	Gegenseitiger Nutzen der Kooperation für GDA und für Dritte (Win-win)	<p>Soweit eine Bewertung der Interviewten möglich ist, werden die Kooperationspartnergespräche positiv bewertet, wobei keine weiterführenden Differenzierungen mehr erhoben werden können. Gleiches gilt für die Konsultationen zu den Arbeitsschutzzielen.</p> <p>Ein Einfluss der GDA auf Kooperationen außerhalb der GDA ist nicht festzustellen.</p> <p>Weit überwiegend positiv und zwar von allen Seiten (Arbeitsprogrammleitungen, Vertreter/innen der Dienste, Sozial- und Kooperationspartner) wird die Zusammenarbeit in den Arbeitsprogrammen bewertet. Durch den Einbezug von Sozial- und Kooperationspartnern seien neue Ideen und Sichtweisen in die Arbeitsprogrammgruppenarbeit eingeflossen, die Expertise wurde erweitert und nicht zuletzt neue und zusätzliche Wege der Verbreitung der Produkte (Tools, Handlungshilfen, Materialien, Broschüren etc.) erschlossen. Kritisch gesehen wird, dass sich die Kooperation im Wesentlichen auf Spitzenverbandsebene abgespielt habe. Zudem sei zu wenig bekannt geworden, was letztlich aus den Produkten geworden sei, wie diese vom Aufsichtspersonal verwendet bzw. diese in den Betrieben eingesetzt worden seien.</p> <p>Das Nutzen-/Aufwandverhältnis wird positiv gesehen. Auch die Sozial- und Kooperationspartner berichten überwiegend von positiven Erfahrungen und Ergebnissen, die sie wiederum in die Arbeit ihres Verbandes bzw. ihrer Organisation einbringen könnten.</p>
WIRKUNG	Stärkung einer kohärenten Präventionspolitik	<p>Generell wird in den Gesprächs- und Beteiligungsformen von den sog. Dritten eine begrüßenswerte Öffnung der traditionell als „abgeschlossen“ wahrgenommenen Arbeitsschutzwelt für Erfahrungen, Expertise, Ideen und Anregungen von außerhalb gesehen. Insgesamt wird von den Interviewten von außerhalb der Träger und Dienste ein Beitrag zu einer offeneren und deutlich konstruktiveren Diskussion im Feld Sicherheit und Gesundheit zugeschrieben, wenn gleich eine ausgeprägte Kooperationskultur erst in Ansätzen vorhanden ist und eine kohärente Präventionspolitik noch in weiter Ferne scheint.</p>

Tab. 6.6: Übersicht zu den Evaluationsleitfragen, zur Zielerreichung, den dazugehörigen Folgerungen sowie Handlungsempfehlungen bei Zielebene 3

Evaluationsleitfragen (siehe 6.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Grad der Zielerreichung
Kooperation der Träger untereinander	
<p>1. Wie bewähren sich die Leitlinien in der praktischen Umsetzung durch die Aufsichtsdienste? Welchen Verbesserungsbedarf gibt es? (PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Aus den Arbeitsprogrammen liegen keine Informationen zu den Leitlinien vor (siehe Kapitel 5). Die aus den Interviews und Hintergrundgesprächen gewonnenen Informationen zeigen, dass die Leitlinien sehr unterschiedlich wahrgenommen und adaptiert worden sind. Insgesamt gesehen haben sie aber nur eine untergeordnete Bedeutung für die praktische Aufsichts- und Inspektionstätigkeit. Bereits hingewiesen wurde sowohl auf das strategische Defizit in der Wahrnehmung und Anwendung als auch auf die mangelnde Nachhaltung der Anwendung sowie deren Kontrolle. Die mit den Leitlinien verbundenen Ziele bezüglich eines abgestimmten Vorgehens bei der Besichtigungs- und Beratungstätigkeit sind bei weitem (noch) nicht erreicht worden.</p> <p>Es ergibt sich hier eindeutiger Handlungsbedarf. Da die Ursachen für die geringe Rezeption und Verwendung vielfältig sind, sollte auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden. So ist die strategische Relevanz und Bedeutung zu verdeutlichen und insbesondere dem Führungs- und Leitungspersonal zu vermitteln. Weiterhin sollte die praktische Anwendbarkeit auf Basis repräsentativer Daten zum tatsächlichen Praxiseinsatz weiterentwickelt werden. Schließlich sollte die Anwendung der Leitlinien nachgehalten und in das Controlling der Aufsichts- und Beratungstätigkeit integriert werden.</p>
<p>2. Ist der systematische Datenaustausch in Art und Umfang zweckmäßig zur besseren fachlichen und terminlichen Abstimmung zwischen den Aufsichtsdiensten? Welches Verbesserungspotenzial besteht? (PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Die Evaluation des Datenaustauschs, die Aufsichtspersonalbefragung sowie die Interviews führen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass der Datenaustausch in der derzeit praktizierten Form praktisch wirkungslos ist und vielmehr von den Diensten überwiegend als sinnloser Zusatzaufwand gesehen wird. Daten werden so gut wie nicht ausgewertet, der Datenaustausch wird in Aufsichtskonzepten nicht berücksichtigt, und er trägt damit weder zur Vermeidung von Mehrfachbesichtigungen bei noch wird die Besichtigungstätigkeit unterstützt. Für große Teile des Aufsichtspersonals auf allen Ebenen ist der Datenaustausch in der derzeitig praktizierten Form im Wesentlichen ein Quell der Unzufriedenheit.</p> <p>Hier ergibt sich dringender Handlungsbedarf zum einen auf der technisch-operativen Seite, damit der Datenaustausch schneller, fehlerfreier und reibungsloser klappt. Zum anderen ergibt sich Handlungsbedarf auf der konzeptionell-strategischen Ebene, da der Nutzen und häufig auch die Notwendigkeit eines Datenaustauschs weder von großen Teilen des (operativen) Aufsichtspersonals noch von deren Leitung und Führung gesehen werden.</p>
<p>3. Wie wirkt sich die Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken Länder – UVT auf die Zusammenarbeit aus? Welcher Verbesserungsbedarf besteht? (PWM: keine Zuordnung)</p>	<p>Es ergaben sich auf dem Workshop „Implementation“ und auch aus den qualitativen Interviews eine ganze Reihe von Befunden, die zur Bewertung der Zusammenarbeit der Träger untereinander als auch zur Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen unverzichtbar sind (siehe oben Abschnitte 3.4 und 3.5). Allerdings war der in der Evaluationsleitfrage geforderte Bezug zur Rahmenvereinbarung nicht immer vorhanden bzw. eindeutig erkennbar.</p> <p>Verbesserungs- oder Weiterentwicklungsbedarf in der Zusammenarbeit der Träger auf der Ebene der Rahmen- und Umsetzungsvereinbarungen, wobei letztere hier ebenfalls berücksichtigt werden müssten, besteht an der Schnittstelle zwischen konzeptioneller Arbeit, die auf der Zielebene 1 durch die Arbeitsprogrammgruppen geleistet wird, und der</p>

Evaluationsleitfragen (siehe 6.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Grad der Zielerreichung
	Übergabe der weiteren Ausführung in die Verantwortung der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste. Hier fallen nach der derzeitigen Konstruktion Programmverantwortung einerseits und Ressourcen- und Durchführungsverantwortung andererseits auseinander. Weiterhin sollten im Zusammenhang mit der „Aushandlung“ der Umsetzungsvereinbarungen Vorkehrungen getroffen werden, wie mit eventuellen Interessenkonflikten zwischen Ländern und UVT umzugehen ist, da sich das Konstrukt über die GLS als wenig konfliktfähig erwiesen hat.
4. Welche gemeinsamen Aktivitäten von UVT und Ländern über die GDA-Programme hinaus gibt es? Wie werden sie von den Beteiligten beurteilt? (PWM: keine Zuordnung)	Im Rahmen der Evaluation wurden keine weiteren Aktivitäten, die unmittelbar oder mittelbar durch GDA angestoßen wurden, festgestellt.
Kooperation mit Dritten	
5. In welchem Maße leistete das Arbeitsschutzforum seinen Auftrag, die Träger der GDA zu beraten und die Zusammenarbeit mit Dritten zu fördern? Welcher Verbesserungsbedarf besteht? (PWM: Nutzung)	Die Bewertung der Arbeitsschutzforen fällt ambivalent aus, da sowohl positive (z. B. Organisation und Plattform für Information und Austausch) als auch negative Einschätzungen (z. B. Berücksichtigung betrieblicher Ebene) existieren. Hinsichtlich des Beratungsauftrags ist davon auszugehen, dass das Arbeitsschutzforum den Beratungsauftrag nicht oder nur sehr bedingt erfüllt. Als Gründe hierfür sind im Wesentlichen eine vermeintliche „Beratungsresistenz“ in den Führungsebenen als auch eine gewisse Neigung der Teilnehmenden zur Selbstzufriedenheit auszumachen. Des Weiteren werden die Abgeschlossenheit des Teilnehmerkreises und das Fehlen neuer, externer Ideen, Sichtweisen und Impulse als Hindernis genannt. Folglich besteht diesbezüglich ein Weiterentwicklungsbedarf. Der Handlungsbedarf beim Arbeitsschutzforum besteht mithin in einer stärkeren Fokussierung auf die gesetzlich fixierte Beratungsfunktion. Erforderlich erscheint eine stärkere Berücksichtigung der Ebene der betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen einerseits und der operativen Ebene der Präventions- und Aufsichtsdienste andererseits. Dazu zählt auch eine stärkere Berücksichtigung und Einbeziehung von Expertise außerhalb der engeren Arbeitsschutzcommunity. Schließlich sollte dem (potenziellen) Teilnehmerkreis kommuniziert werden, was mit den Ergebnissen geschieht.
6. Wie wirkten sich die Kooperationspartnergespräche auf die Entwicklung der Zusammenarbeit und die GDA insgesamt aus? Welcher Weiterentwicklungsbedarf besteht? (PWM: Ergebnis)	Aufgrund des langen Zeitraums zwischen diesen Gesprächen und dem Befragungszeitpunkt war es kaum möglich, tiefergehende und belastbare Informationen in den Interviews zu erhalten. Die empirische Erhebung wird weiterhin dadurch erschwert, dass viele Gesprächspartner/innen diversen Runden angehören, was eine nach Jahren abgefragte differenzierte Zuordnung der jeweiligen Gesprächsinhalte und deren Einschätzung erschwert. Folglich sind empirische Befunde zu solchen Gesprächen zeitnah zu erheben.
7. Wie entwickelt sich die Zusammenarbeit zwischen den Trägern der GDA und Dritten in regionalen	Es wurden keine weiteren Aktivitäten, die unmittelbar oder mittelbar durch GDA angestoßen wurden, festgestellt.

Evaluationsleitfragen (siehe 6.1) und PWM-Zuordnung	Zentrale Untersuchungsergebnisse und Grad der Zielerreichung
und bundesweiten Netzwerken? (PWM: Ergebnis)	
8. Wie wird die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern in den Arbeitsprogrammen durch die GDA-Träger und durch Dritte bewertet? Wie stark ist die Beteiligung von Kooperationspartnern in den AP? (PWM: Ergebnis)	<p>Die Beteiligung von Sozial- und Kooperationspartner bei den Arbeitsschutzzielen wird ungeachtet einiger Anfangsprobleme und punktueller Verbesserungsmöglichkeiten durchweg positiv gesehen.</p> <p>Die Beteiligung erfolgte sehr unterschiedlich sowohl was die übernommenen Aufgaben anbelangt, die von der Entwicklung von Instrumenten über die Organisation von Veranstaltungen bis zur Verbreitung der Produkte reicht, als auch hinsichtlich der Intensität der Beteiligung. Eine Restriktion für den Umfang der Beteiligung war zumeist die Ressourcenfrage, die v.a. bei ehrenamtlich organisierten Verbänden recht schnell auftrat. Die Sozial- und Kooperationspartner profitierten ebenfalls von den Beteiligungen, sowie wie z. B. durch die Verknüpfung von entwickelten Produkten mit den eigenen Instrumenten beispielsweise bei der betrieblichen Gesundheitsförderung.</p> <p>Folglich sollten die Kooperations- und Beteiligungsmöglichkeiten ausgebaut werden.</p> <p>Handlungsbedarf ergibt sich zum einen auf der operativ-organisatorischen Ebene, wie z. B. die engere Anbindung an die Aufsichts- und Beratungstätigkeit durch eine Rückmeldung von Ergebnissen und Erfahrungen mit dem Einsatz der (theoretisch) entwickelten Instrumente und Unterstützungsangebote. Die strategisch-konzeptionelle Ebene erfordert einen Ausbau der Kooperationen auf neuen Feldern (z. B. regionale Ansätze) und mit neuen Partnern/innen (z. B. Organisationen des Wirtschaftslebens wie Kammern) sowie mit Blick auf die Präventionsgesetz.</p>
9. Wie wirkten sich die Konsultationen über die Arbeitsschutzziele auf die Entwicklung der Zusammenarbeit, die GDA insgesamt und die Stärkung einer gemeinsamen Präventionspolitik aus? Welcher Weiterentwicklungsbedarf ist erkennbar? (PWM: Wirkung)	Die Ausführungen zu den Kooperationspartnergesprächen (Nr. 6) gelten analog.

7. Zielerreichung und Folgerungen für die Zielebenen und die Gesamtprogrammebene

7.1 Zielebenenübergreifende Ergebnisse der GDA

Bevor auf die Bewertungen auf der Ebene der GDA als Gesamtprogramm eingegangen wird, sollen in Ergänzung zu den bisher dargestellten Detailergebnissen einige ausgewählte generelle und die einzelnen Zielebenen übergreifende Ergebnisse, die auf den qualitativen Interviews basieren, vorgestellt werden. Sie dienen quasi als Einleitung für die nachfolgenden Gesamtbeurteilungen.

7.1.1 Allgemeine Ergebnisse für die Träger der GDA

Ein wichtiges Ergebnis in der Dachevaluation der ersten Periode war die durch die GDA deutlich verbesserte Kooperation der Träger und Dienste miteinander (LIBNER 2014:141). Daher wurden in die Interviews mit den Umsetzungsverantwortlichen aus den Diensten auch generelle Fragen zum Nutzen der GDA für die Dienste aufgenommen. Die allgemeinen Einschätzungen der Befragten aus den Präventions- und Aufsichtsdiensten können wie folgt zusammengefasst werden:

- Eine Annäherung der Präventions- und Aufsichtsdienste im Sinne des sich gegenseitig Kennenlernens und der Entwicklung eines Verständnisses füreinander zu entwickeln war wichtig, und zwar sowohl von Führungskräften als auch auf der operativen Ebene. In diesem Kontext werden von den Interviewpartnern/innen aus den Diensten häufig die Erfahrungsaustausche angeführt.
- Die gemeinsame Erarbeitung und Verbreitung von Instrumenten, Tools und Handlungshilfen ist ebenfalls für eine Reihe von Vertretern/innen der Dienste und der Sozial- und Kooperationspartner ein positives Ergebnis.
- Die Kooperation der Dienste nicht nur untereinander, sondern über die engere Arbeitsschutzcommunity hinaus mit Kassen, Verbänden etc. wird praktisch durchgehend gelobt, insbesondere von Sozial- und Kooperationspartnern und der weiteren Fachöffentlichkeit.

Einzelne Interviewte machen zusätzlich auf folgende, von ihnen positiv bewertete Aspekte aufmerksam:

- Leitlinien, die dem Aufsichtshandeln einen einheitlichen Rahmen geben.
- Klärung offener Fragen im Aufsichtshandeln, wie bei Gefährdungsbeurteilungen, wo einige Fragen der Handhabung und der Bewertung nun klarer seien.

Als kritisch werden in den qualitativen Interviews, im Wesentlichen aus den Reihen der Präventions- und Aufsichtsdienste, gesehen:

- Die realisierten Veränderungen im Sinne eines Vorwärtkommens und einer Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes blieben deutlich hinter den Erwartungen zurück.
- Das Eigeninteresse der Akteure, v. a. in den Führungsebenen, sei noch zu stark ausgeprägt und wirke sich hinderlich aus.
- Die operative Ebene in den Diensten fühlt sich in weiten Teilen ausgeschlossen und nicht mitgenommen.

- Wenig Verständnis der Außendienstmitarbeiter/innen für die mit der GDA verbundenen zusätzlichen Aufgaben, insb. der als sinn- und nutzlos empfundenen Datenerfassung.

Die Einbindung der operativen Ebene in den Diensten ist demnach eine trägerübergreifende Problematik.

7.1.2 Ergebnisse für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Allgemeinen

Hinsichtlich der Wirkungen auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Allgemeinen wurden in den Interviews mit Umsetzungsverantwortlichen und weiteren Stakeholdern folgende Argumente für positive Wirkungen mehrfach genannt:

- Die wichtigsten Akteure sind an einen Tisch gebracht worden und arbeiten jetzt wirklich zusammen, zumindest sei eine tragfähige Vereinbarungsbasis geschaffen worden.
- Themen, die für alle wichtig sind, werden aufgegriffen, gemeinsam bearbeitet und damit auch verstetigt. Teilweise wird ergänzt, dass bei MSE und PSYCHE die Anfangsprobleme jetzt überwunden seien, so dass es ganz gut sei, dass diese in der nächsten Periode weiterlaufen würden.
- Durchführung bundesweit abgestimmter Schwerpunktaktivitäten, wobei einige Stimmen in diesem Kontext die branchenübergreifende Ausrichtung der Arbeitsprogramme hervorheben.
- Klare Benennung und Bezeichnung gemeinsamer Arbeitsschutzziele ist als positiver Aspekt aus allen interviewten Gruppen zu hören. Dazu gehört auch ein vereinzelt geäußerter Stolz bei Trägern, so etwas wie die GDA überhaupt geschafft zu haben.
- Bündelung von Kräften und Wissen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung des Arbeitsschutzhandelns wird mehrfach und von allen Seiten gesehen.

Weitere Gesichtspunkte, die allerdings seltener angeführt werden, sind:

- Eine erhöhte und bessere Wahrnehmung von Sicherheit und Gesundheit in der Gesellschaft und im politischen Raum.
- Förderung der Prävention auf allen Ebenen.
- Widerspruchsfreier Ablauf bei der Regelsetzung.

Hinsichtlich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Generellen werden aber auch kritische bzw. suboptimale Ergebnisse aus Sicht der Interviewten angeführt:

- Begrenzte Reichweite²⁰⁵ sowie Vernachlässigung der betrieblichen Ebene.
- Fehlende Konsequenzen auf der rechtlichen bzw. gesetzgeberischen Ebene wie z. B. bei der Gefährdungsbeurteilung, deren Durchsetzung einer rechtlichen Grundlage bedürfe, wobei als Beispiel nicht nur einmal die Verpflichtung zur TÜV-Abnahme bei Autos genannt wurde.

²⁰⁵ Damit war in der Regel gemeint, dass im Wesentlichen Betriebe erreicht werden, bei denen ein gewisses Mindestmaß an Interesse an Arbeitsschutzfragen vorhanden ist, während die große Masse der „Gleichgültigen“ kaum und v. a. die Gruppe der „Schlechten“ praktisch gar nicht erreicht werde.

Die Mehrheit der Interviewten schrieb der GDA positive allgemeine Wirkungen zu. Allerdings ist ebenso festzuhalten, dass eine Minderheit, zu der auch Vertreter/innen der Dienste gehören, in der GDA keinen zusätzlichen Nutzen sieht.

7.2 Folgerungen, Einschätzungen und Handlungsbedarfe

7.2.1 Vorbereitung der Arbeitsprogramme (Zielebene 1)

Die Veränderungen in der Vorgehensweise gegenüber der ersten Periode, d. h. die Reduktion der Zahl der Arbeitsprogramme, der Wechsel zu branchenübergreifenden Programmen sowie organisatorische Vorkehrungen haben sich ungeachtet bestehender Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Grundsatz bewährt.

Allerdings ist die Weiternutzung von Produkten aus der ersten Periode relativ gering, was als Hinweis gewertet werden kann, künftig darauf zu achten, dass erprobte und bewährte Instrumente und Produkte sich längerfristig etablieren.

Das für die Vorbereitung der Arbeitsprogramme im einschlägigen Leitfaden festgelegte Verfahren mit den Phasen der Zielfindung und -bestimmung, Grob- und Feinkonzepterstellung strukturiert das Vorgehen, ist aber aufgrund der Vorlage- und Genehmigungspflichten langwierig und könnte „geschmeidiger“ gestaltet werden.

Der Aufwand für Feinkonzepterstellung ist erheblich und sollte eingeplant werden, d. h. entsprechende Ressourcen sollten zur Verfügung gestellt werden. Verzögerungen bei den Vorbereitungsarbeiten sollten allerdings möglichst vermieden werden, da Verschiebungen der Starttermine die einzelnen Dienste vor erhebliche Planungs- und Umsetzungsprobleme stellen können.

Das Konstrukt der Arbeitsprogrammgruppen hat sich ungeachtet punktueller Verbesserungsmöglichkeiten bewährt und sollte beibehalten werden, insbesondere der Einbezug von Sozial- und Kooperationspartnern während der gesamten Programmlaufzeit ist als gewinnbringend anzusehen.

Die Konstruktion mit GLSen für den nachfolgenden Abschluss der Umsetzungsvereinbarungen ist nur bedingt verhandlungsfähig, deshalb sollte möglichst viel vorab auf Spitzenebene vereinbart, sozusagen vor die Klammer gezogen werden.

7.2.2 Durchführung der Arbeitsprogramme

Mit „Übergabe“ der Feinkonzepte an die einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste geht die weitere Umsetzungsverantwortung einschließlich der Ressourcenverantwortung auf die einzelnen Dienste über und wird damit von der Arbeitsprogrammverantwortung gelöst, was sich z. B. darin äußerte, dass die Arbeitsprogrammleitung zu meist nicht über den aktuellen Umsetzungsstand informiert war. Die Möglichkeiten der Einflussnahme der Arbeitsprogrammleitungen auf die weitere Umsetzung sind relativ gering und im Wesentlichen auf „weiche“ Instrumente wie Diskussion, Information und Beratung beschränkt. Trotz dieser Einschränkung ist der zeitliche Aufwand für Leitung, Evaluation und Öffentlichkeitsarbeit in den Arbeitsprogrammen nicht zu unterschätzen. Handlungsbedarf wird somit auf einer grundsätzlich-strategischen Ebene zur Wahrnehmung der Arbeitsprogrammverantwortung gesehen.

Auch wenn sich die Konstruktion der Arbeitsprogrammgruppen im Grundsatz bewährt hat, gibt es verschiedene Ansatzpunkte, vornehmlich auf der operativen Ebene, bezüglich der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit von Arbeitsprogrammgruppe und deren Leitung als auch zur Verbesserung der Arbeit. Neben der vordringlichen Ressourcenfrage sind zu nennen:

- Die Kommunikation und Kooperation zwischen den Arbeitsprogrammen wie auch zwischen Arbeitsprogrammen und NAK/Steuerungskreis waren, nicht zuletzt wegen der knappen Personalressourcen, suboptimal und bieten Raum für Verbesserungsansätze.
- Höhere Transparenz und Klarheit über die Gremienstruktur, die Aufgaben von Gremien und Funktionsträgern sowie die einzelnen Aufgabenpakete.
- Rückmeldungen aus den Diensten über die praktische Anwendung der erarbeiteten Instrumente, Tools etc.
- Motivation bei den Diensten inkl. der Führungsetagen als eher grundsätzliche Problemlage.

Die weitere Umsetzung und das Vorgehen der Dienste sind nicht im Detail bekannt und mit repräsentativen Daten unterlegt. Die vorliegenden Informationen zeigen aber sehr unterschiedliche Vorgehensweisen. Dies betrifft die Auswahlverfahren der zu besichtigenden Betriebe, Auswahl und Vorbereitung des Personals für die im Rahmen der Kernprozesse durchzuführenden Besichtigungen, Verknüpfung mit anderen Aufgaben, institutionelle Verortung,²⁰⁶ Vorgehensweisen in den Betrieben sowie nachgehendes Verwaltungshandeln. Zudem sind Akzeptanz und Motivation für GDA nicht durchgehend gegeben, sowohl bei dem operativen Personal aber auch auf den Leitungs- und Führungsebenen.

Hinsichtlich des Vorgehens in den Betrieben im Rahmen der Kernprozesse sowie der betrieblichen Ansprache und Adaption liegen keine repräsentativen Informationen vor. Erforderlich sind zum einen weiterführende, belastbare Informationen zu den Vorgängen bei Besichtigungen und ihren Resultaten sowie zum zweiten darauf basierend Vorkehrungen, dass qualitativ Mindeststandards eingehalten werden.

Dies verweist auch darauf, dass keine diensteübergreifende Steuerung der Programmumsetzung vorgesehen war. Ohne entsprechende zeitnahe und vollständige Informationen zu Controlling und Monitoring sowie ohne Interventions- oder Einflussmöglichkeiten ist eine Programmsteuerung kaum möglich. Dieses grundlegende Defizit ist nach Ansicht der Evaluatoren dringlich anzugehen.

Schließlich sollen die externen, von den Diensten durchgeführten Begleitprozesse, die Maßnahmen und Aktivitäten mit mehr oder weniger direktem Bezug zu den Arbeitsprogrammen umfassen, angesprochen werden. Hier ist eine Konkretisierung und Neubestimmung des Verhältnisses angezeigt, die auch sprachlich getrennt z. B. als flankierende Aktivitäten ausgewiesen werden sollten.

²⁰⁶ Z. B. Organisation des Second Level bei PSYCHE.

7.2.3 Erreichung der Arbeitsschutzziele

Bei den von den Arbeitsprogrammen adressierten Elementen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ist im Zeitraum von 2011 bis 2015 keine nennenswerte Verbesserung eingetreten:

- Der Anteil der Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, ist praktisch unverändert geblieben. Der Anteil der Betriebe, die alle Prozessschritte einer vollständigen Gefährdungsbeurteilung durchführen ist leicht geringfügig zurückgegangen. Zudem sehen weniger Befragte in der Gefährdungsbeurteilung einen Nutzen für den Betrieb.
- Bei der sicherheitstechnischen und v. a. bei der betriebsärztlichen Betreuung bestehen nach wie vor deutliche Lücken. Der Anteil der betreuten Betriebe hat sich bei beiden Betreuungsformen praktisch nicht verändert, die Betreuungsanteile liegen um drei bzw. zwei Prozentpunkte unter den Ergebnissen der Vorgängeruntersuchung.
- Der Anteil der Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten, die über einen Arbeitsschutzausschuss verfügen, ist immer noch recht niedrig.
- Ein Arbeitsschutzmanagement wird allgemein als ein wichtiges Element für einen qualitativ hochwertigen betrieblichen Arbeitsschutz angesehen, ist aber nur in einem Viertel der Betriebe vorzufinden.
- Die Unterweisung der Beschäftigten stagniert, allerdings auf einem hohen Niveau, so dass hier kein prioritärer Handlungsbedarf besteht²⁰⁷.
- Bei der arbeitsmedizinischen Vorsorge bestehen Lücken vor allem bei der vom Arbeitgeber vorzuhaltenden Angebotsvorsorge, aber auch hinsichtlich der Inanspruchnahme von Vorsorgemöglichkeiten seitens der Beschäftigten.

Insgesamt gesehen, muss von einer weitgehenden Stagnation im betrieblichen Arbeitsschutz gesehen werden, mit einigen rückläufigen Entwicklungstendenzen. Allein dies stellt einen Grund für die (verstärkte) Fortführung der Bemühungen in diesen Bereichen dar. Insbesondere die Defizite bei der Gefährdungsbeurteilung sind (weiterhin) anzugehen, weshalb die entsprechende Festlegung als übergeordnetes „Generalziel“ der dritten GDA-Periode gerechtfertigt ist.

Bei der betrieblichen Gesundheitsförderung, bei der eine Ausweitung des betrieblichen Angebotes festzustellen ist, und bei der Präventionskultur zeigten die entwickelten Indizes, dass diese sich positiv auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit auswirken, weshalb diese Felder weiter im Auge behalten werden sollten.

Anknüpfungspunkte für weiteres Vorgehen zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sind zunächst die betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen. Hier hat die zweite Periode gezeigt, dass verstärkt auch die Führungskräfte (v. a. Ergebnis aus den Arbeitsprogrammen) und die Betriebsräte (v. a. Ergebnis der Dachevaluation) miteinbezogen werden sollten.

Durch die Zweitbesichtigungen konnte nachgewiesen werden, dass ein erheblicher Teil (etwa die Hälfte) der Betriebe Maßnahmen zur spürbaren Verbesserung der Situation hinsichtlich der Gefährdungsbeurteilung als auch der betrieblichen Arbeits-

²⁰⁷ Dies bedeutet natürlich nicht, dass dieser Aspekt vernachlässigt werden kann.

schutzorganisation ergriffen hat. Allerdings bedeutet dies auch, dass es offensichtlich einen nicht unerheblichen Kern von Betrieben gibt, die sich hartnäckig dem betrieblichen Arbeitsschutz verweigern. Dieses Problem sollte stärker beachtet werden.

Neben den Zweitbesichtigungen ist die Reichweite der Kernprozesse und der hohe Anteil von erreichten KMU im Sinne einer Bewertung der Zielerreichung positiv hervorzuheben. Allerdings stellen KMU weiterhin einen hartnäckigen Problembereich dar, der offensichtlich (weiterhin) verstärkter Aufmerksamkeit bedarf.

Gerade die Ergebnisse der „komplexen“ Arbeitsprogramme von MSE und PSYCHE weisen auf einen erheblichen Aufklärungsbedarf bezüglich der gesundheitlichen Belastungen und Beanspruchungen auf diesen Feldern sowie erforderlicher und geeigneter Maßnahmen hin. Diese Sensibilisierungs- und Motivierungsaufgabe besteht weiterhin und zwar sowohl im Kontext von Betriebsbesichtigungen (Kernprozesse) als auch bezüglich der allgemeinen Information und Aufklärung (Begleitprozesse). Die positiv zu wertenden Ergebnisse der vielfältigen Aktivitäten im Rahmen der Begleitprozesse zeigen auf, welche Möglichkeiten und Potenziale in den Arbeitsprogrammen über die Kernprozesse hinaus bestehen und sollten daher eine Fortführung in der dritten Periode finden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das Arbeitsunfähigkeitsgeschehen bei MSE und PSYCHE trotz der unbestrittenen Erfolge, wie z. B. der Versachlichung der Diskussion im Bereich der psychischen Belastungen, nach wie vor einen entsprechenden Handlungsbedarf begründet, weshalb die Fortführung der beiden Themen in der dritten Periode zu begrüßen ist.

7.2.4 Abgestimmtes Vorgehen und Rolle der Leitlinien (Zielebene 2)

Die gegenseitige Information und der Austausch zu geplanten und zu durchgeführten Besichtigungen stellt eine unabdingbare Voraussetzung für ein arbeitsteiliges Vorgehen im Rahmen einer abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie dar. Die empirischen Ergebnisse hierzu sind ernüchternd, sowohl was die Bedeutung angeht, die von den Diensten diesem Thema zugemessen wird, und noch mehr, was die praktisch nicht existente Umsetzung im Aufsichts- und Beratungsalltag angeht. Hier besteht dringlicher Handlungsbedarf sowohl in grundsätzlich-strategischer als auch in organisatorisch-operativer Hinsicht.

Etwas besser, aber längst nicht zufriedenstellend aus Sicht des Autors, stellen sich das arbeitsteilige Vorgehen zum einen und die Beachtung der Leitlinien bzw. abgestimmter Grundsätze zum anderen dar. Zwar halten dies etwa zwei Drittel des Aufsichtspersonals für wichtig, was aber andererseits auch bedeutet, dass immerhin ein Drittel diese beiden Aspekte als unwichtig ansieht. Die praktische Bedeutung fällt gering aus, auch wenn die Werte höher liegen als bei gegenseitiger Information und Austausch. Auch hier besteht deutlicher und v. a. grundsätzlicher Handlungsbedarf.

Hinzu kommt, dass eine nicht unerhebliche Zahl an Umsetzungsverantwortlichen die strategische Ebene, wie sie bereits im Terminus „abgestimmte Beratungs- und Überwachungsstrategie“ enthalten ist, nicht erkennen kann oder will. So wird mit Verweis auf die relativ geringen und zudem rückläufigen Besichtigungszahlen das Problem unabgestimmter Mehrfachbesichtigungen negiert. Dies verweist auf Hand-

lungsbedarf in zumindest doppelter Hinsicht. Zum einen geht es darum zu klären, was genau die abgestimmte Beratungs- und Überwachungsstrategie strategisch bedeutet und bezweckt. Zum anderen ist dies der Führungsebene der Dienste zu vermitteln, die für eine Teilnahme inhaltlich zu überzeugen sind.

Erfahrungsaustausche als Instrument von Information und Austausch erfreuen sich großer Beliebtheit, sind aber zunehmend zu einer Veranstaltung für Führungskräfte geworden und treffen inhaltlich nicht genau die Bedürfnisse der Teilnehmenden. Hinsichtlich des Teilnehmerkreises sowie der inhaltlichen Konzeption besteht demnach Anpassungsbedarf.

Wie bei der Umsetzung der Arbeitsprogramme angesprochen, ist auch die Vorgehensweise der Dienste im Rahmen des abgestimmten Vorgehens und der Anwendung der Leitlinien von großer Heterogenität geprägt, wobei auch hier das Problem besteht, dass keine belastbaren, repräsentativen Daten vorliegen, da selbst die Dienste, die die Leitlinien (teilweise) in die Aufsichtskonzeption integriert haben, die Anwendung nicht nachhalten bzw. dokumentieren. Es besteht kein gemeinsames Verständnis darüber, was im Sinne der Zielebene als Mindestvoraussetzung zu erfüllen ist. Hinzu kommt, dass grundlegende Fragen ungeklärt sind, wie die Frage, was konkret unter Gleichwertigkeit der Ergebnisse zu verstehen ist und wie dies gemessen werden kann. Dies wiegt umso schwerer, als das abgestimmte Aufsichts- und Beratungshandeln ein ergebnisorientiertes Element darstellt. Somit ergibt sich auch hier dringlicher Handlungs- und Klärungsbedarf auf der strategisch-grundsätzlichen, aber auch auf der organisatorisch-operativen Ebene.

7.2.5 Vereinfachung des Vorschriftenwerks

Mit den im Beobachtungszeitraum weggefallenen 15 UVVen kann angesichts der geringen Zahl an eingesparten Vorschriften nicht davon gesprochen werden, dass das Ziel einer spürbaren Transparenzerhöhung erreicht worden wäre.

Die Evaluation steht hier vor dem Problem, dass hier im Wesentlichen lediglich zwei und dazu noch sehr unterschiedliche Datenquellen zur Verfügung stehen. Zum einen die Ergebnisse aus der repräsentativen Betriebsbefragung und zum anderen die Ergebnisse der qualitativen Experteninterviews.²⁰⁸ Wie in Abschnitt 5.6 im Einzelnen dargestellt, sind die Untersuchungsergebnisse aus beiden Quellen mit Sorgfalt und teilweise mit Zurückhaltung zu interpretieren. Zudem geben sie kein vollständiges und kein geschlossenes Bild des Interventionsbereichs „Vorschriften- und Regelwerk“ ab, so dass eine abschließende Gesamtbewertung und weiterführende Detailempfehlungen bereits aus diesem Grunde nicht vorgenommen werden können.

7.2.6 Bekanntheitsgrad der GDA

Der Beschluss der NAK, die GDA nicht als eigene Marke zu „branden“, setzt gerade der allgemeinen, d. h. arbeitsprogrammübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit Grenzen. Da jedoch ein positiver Zusammenhang zwischen Kenntnis der GDA und der betrieb-

²⁰⁸ Zu den eingesetzten empirischen Methoden siehe ausführlich Abschnitt 1.3.

lichen Arbeitsschutzorganisation besteht, sollte die Öffentlichkeitsarbeit in den Arbeitsprogrammen und im Allgemeinen neu überdacht und konzipiert werden.

7.2.7 Kooperation der Dienste untereinander (Zielebene 3)

Der Datenaustausch ist, wie im Detail von der eigens hierzu durchgeführten Evaluation ermittelt, ein massiver Problembereich und wird von den Diensten überwiegend als Ärgernis wahrgenommen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, wobei zu den Details auf den erwähnten Evaluationsbericht verwiesen wird.

Eine stärkere und intensiviertere Zusammenarbeit der GDA-Träger wird durch anhaltend unterschiedliche Auffassungen und Wahrnehmungen seitens des Aufsichtspersonals behindert. Zwar gibt es einige Themenbereiche mit keinen oder nur geringen Auffassungsunterschieden, dafür sind gerade was die GDA-Umsetzung anbelangt, in anderen Bereichen viele signifikante Unterschiede festzustellen. Diesbezüglich wird Handlungsbedarf gesehen, der sich aber auch auf Gruppenbildungen innerhalb der Dienste bezieht. So sind Aufsichtspersonen und Aufsichtsbeamte/innen mit relativ geringerer Berufserfahrung (bis zu vier Jahre) häufig anderer Meinung als ihre berufserfahrenen Kollegen mit zehn und mehr Jahren Berufstätigkeit. Dazu kommen auch noch unterschiedliche Bewertungen zwischen überwiegend mit Aufsichts- und Inspektionstätigkeit befassten Personen und an Kernprozessen Beteiligten.

7.2.8 Kooperation der Dienste mit Dritten

Die Bewertung der Arbeitsschutzforen als eine Beteiligungsplattform fällt ambivalent aus. Von daher scheint es erforderlich, die Stärken weiter auszubauen und die Schwachstellen, wie z. B. die mangelnde Einbeziehung von betrieblicher Ebene und der operativen Aufsicht oder die mangelnde Transparenz der weiteren Ergebnisverwertung, zu reduzieren oder zu beseitigen.

Konsultationen zu den Arbeitsschutzzielen sowie Kooperationspartnergespräche sind, ohne dass im Detail Informationen hierzu eingeholt werden konnten, grundsätzlich als geeignete Instrumente zu sehen, um den Zielfindungs- und Umsetzungsprozess einerseits auf eine breite Basis zu stellen (Akzeptanzerhöhung) und andererseits zusätzliche Perspektiven und Erfahrungen einzubeziehen.

Die Einbeziehung der Sozial- und Kooperationspartner in die Arbeitsschutzziele erfolgte auf verschiedene Art und Weise. Die Kooperation wird allenthalben gelobt, insbesondere was ergänzende, horizonterweiternde und neue Perspektiven anbelangt. Das Gesamturteil wird trotz punktueller Anlaufschwierigkeiten und diverser Verbesserungsansätze, denen bei den Empfehlungen nachzugehen ist, nicht getrübt. Dabei besteht Handlungsbedarf mit Blick auf das Präventionsgesetz nicht nur auf der konkreten und operativen Ebene, sondern hat auch eine strategische Dimension.

7.2.9 Strukturierende Bemerkungen und SWOT im Überblick

Die Handlungsbedarfe und Weiterentwicklungsmöglichkeiten bewegen sich auf zumindest drei Ebenen:

- Organisatorisch-operative Weiterentwicklung und Verbesserungen v. a. in den Arbeitsprogrammen,

- Konzeptionelle Weiterentwicklungen einzelner Elemente, wie z. B. Erfahrungsaustausch und Arbeitsschutzforum,
- Grundsatzfragen auf der strategisch-programmatischen Ebene, wie die Frage nach der Heterogenität der Vorgehensweisen sowie die Einhaltung von Mindeststandards, das Fehlen einer diensteübergreifenden Steuerung bei den Arbeitsprogrammen oder die strategischen Defizite beim abgestimmten Vorgehen und die offene Grundsatzfrage der Gleichwertigkeit der Ergebnisse.

Die Fülle und hohe Bedeutung der grundsätzlichen Fragestellungen führt zur Notwendigkeit, zentrale Elemente der GDA einer grundsätzlichen Diskussion und Betrachtung zu unterziehen, die im nächsten Abschnitt vorgenommen wird. Zuvor sollen im Sinne einer SWOT-Analyse die zentralen Untersuchungsergebnisse zusammengefasst werden. Dabei bezeichnen:

- **Strengths** die Stärken des Strategieprogramms, wie sie sich zum Untersuchungszeitpunkt der Dachevaluation darstellen,
- **Weaknesses** demgegenüber die Schwächen zum diesem Zeitpunkt, die ebenso wie die Stärken in diesem Abschnitt teilweise direkt, teilweise nur indirekt angesprochen wurden,²⁰⁹
- **Opportunities**, die Chancen, die sich aus der aktuellen Situation als positive Entwicklungsmöglichkeiten ergeben sowie
- **Threats**, die Risiken die aktuell absehbar sind und bewertet werden können. Zugleich untermauern die Risiken die Handlungsbedarfe zur Weiterentwicklung des Strategieprogramms.

Abbildung 7.1 auf der nächsten Seite fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

7.3 Governance, Steuerung und Management der GDA

7.3.1 Notwendigkeit einer governanceanalytischen Betrachtung sowie Begriffsbestimmung und -abgrenzung

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse zu den drei Zielebenen enthält an vielen Stellen Befunde, die auf Controlling, Monitoring und politische wie auch operative Steuerung der GDA und damit auf Aspekte der Governance der GDA als Gesamtprogramm hinweisen. Auch die im vorigen Abschnitt dargestellten positiven und weniger positiv zu wertenden, generellen Teilergebnisse fordern eine Gesamtbetrachtung von Governance und Management der GDA. Das sind z. B. die suboptimalen innerdienstlichen Faktoren mit ihren Interessenblockaden und der mangelnden Einbindung der operativen Ebene der Dienste ebenso wie der betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen.

Die Teilbefunde stammen aus unterschiedlichen Bereichen und Feldern sowie verschiedenen Ebenen. Sie sind in einer Gesamtschau zusammenzuführen, damit governanceanalytisch die Politikgestaltungsfähigkeit des Programmsettings und der Umsetzungsstrukturen sowie der dazugehörigen Prozesse und Abläufe geprüft werden kann.

²⁰⁹ Die zur Vermeidung von Redundanzen hier nicht wiederholt werden. Siehe zusammenfassend die Abschnitte 4.10, 4.11 und 5.9, 5.10 sowie 6.9, 6.10.

Strenghts (Stärken)	Weaknesses (Schwächen)
<ul style="list-style-type: none"> • Problemangemessenheit der Ziele und Feinkonzepte bei den Arbeitsschutzzielen. • Konsequente Ableitung von strategischen 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 praxishilfen, Tools und Schulungsmaterialien. • Aufschluss und Sensibilisierung betrieblicher und überbetrieblicher Akteure sowie Versachlichung der Diskussion, insb. bei PSYCHE. • Einbezug Sozial- und Kooperationspartner. • Gemeinsame Problembearbeitung durch die Präventions- und Aufsichtsdienste. 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkrete – quantitative und qualitative – Zielsetzungen. • 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 (Chancen)	Threats (Risiken)
<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.

Abb. 7.1: SWOT zur GDA als Strategieprogramm in der Übersicht

Dazu gehört auch die Frage, inwieweit die Anforderungen an eine umfassende Programmsteuerung erfüllt sind. Bevor auf die Programmsteuerung als ein Teilelement von Governance eingegangen wird, soll der governanceanalytische Zugriff kurz skizziert werden, um die Vorgehensweise nachvollziehen zu können und ein einheitliches Begriffsverständnis zu schaffen.²¹⁰

Das Konzept der Governanceanalyse²¹¹ folgt einem umfassenden Ansatz, der sämtliche relevanten Aspekte eines Regulierungssystems, d. h. der Modi der Interessenausgleiche, der Typen der Koordinationsstrukturen, der Interaktionsmuster sowie der Prozesse von Steuern und Koordinieren in den Blick nimmt. Es handelt sich nach dem der Dachevaluation zugrunde gelegten Begriffsverständnis nicht um eine Theorie, sondern um einen analytischen Referenzrahmen zur Deskription und Bewertung komplexer Konstellationen staatlichen Handelns. Aus diesem umfassenden Verständnis heraus sind Akteursperspektiven und Verhandlungssysteme, Regulierungsflechte und Steuerungsmodi sowie Kontextbedingungen explizit Teil des Governanceansatzes und daher von der Befunderhebung bis hin zu den Bewertungen zu berücksichtigen. Diese umfassende Sichtweise hat außerdem den Vorteil, dass die Nachteile rein auf Managementaspekte ausgerichteter Ansätze überwunden werden. So wird dem New Public Management eine Binnenorientierung sowie eine gewisse Politikblindheit nachgesagt, womit die Gefahr besteht, dass Faktoren, die z. B. für die Erklärung interessengeleiteter Blockaden von Relevanz sind, gar nicht erst berücksichtigt werden.

Ausgangspunkt der folgenden Governanceanalyse bildet das historisch gewachsene, allerdings hochgradig fragmentierte deutsche Arbeitsschutzsystem, dessen Komplexität zusätzlich erhöht wird, da die Träger der GDA nicht als monolithische Blöcke auftreten, sondern teilweise Partikularinteressen verfolgen. Zudem haben sich in den Jahren der Koexistenz verwaltungskulturelle Eigenheiten herausgebildet, die es gleichfalls zu berücksichtigen gilt.

Der gesetzliche Auftrag zur Zusammenarbeit der GDA-Träger untereinander und mit Dritten weist vor dem Hintergrund des fragmentierten Arbeitsschutzsystems in Bezug auf die Fragen nach der Wirksamkeit und Effizienz der GDA darauf hin, dass monokausale Erklärungen angesichts der Vielfältigkeit und Unterschiedlichkeit der Wechselbeziehungen zu kurz greifen. Das theoretische Analysemodell muss einerseits der Komplexität und Heterogenität des Untersuchungsfeldes gerecht zu werden; andererseits darf es sich aber nicht in Details verlieren und „zerfasern“, damit eine Einordnung in den Bezugsrahmen gewährleistet bleibt.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich der governanceanalytische Zugriff der Dachevaluation durch folgende Charakteristika aus:

- umfassende Berücksichtigung von Interessen und Akteuren in ihrer Einflussnahme auf Strategie, Konzept und operative Umsetzung der GDA;
- differenzierte Betrachtung nach Ebenen und dazwischenliegenden Schnittstellen;

²¹⁰ Dies ist erforderlich, da es kein einheitliches Verständnis von Governance gibt, BENZ 2004.

²¹¹ Hierzu und zum Folgenden siehe insbesondere die Beiträge in BENZ 2004 und derselbe 2007 sowie MAYNTZ 2004.

- weitgehender Einbezug kontextueller Faktoren wie sozioökonomischer, institutioneller oder regulativer Art und deren Einfluss (Regulierungsgeflecht);
- umfassende Berücksichtigung aller Modi des Interessenausgleichs und der Koordination/ Kooperation in sich dynamisch verändernden Umwelten bei gleichzeitiger Offenheit gegenüber anderen Ansätzen und Herangehensweisen.

Ein umfassendes Governanceverständnis schließt mithin die Aufgaben einer Programmsteuerung sowie eines Programmmanagements (siehe Abbildung 7.2) mit ein, die mithin ein Bestandteil des analytischen Bezugsrahmens sind.²¹²

Das der Dachevaluation zugrunde liegende Programmverständnis umfasst alle Ebenen und Phasen der Programmgestaltung und -umsetzung. Dies beginnt bei der NAK als oberstem Gremium und reicht über die bei der NAK angesiedelten Gremien und Arbeitsgruppen bis hin zu den OAL und PL (bzw. GLS) als den oberen Ebenen, denen die Leitungen der Präventions- und Aufsichtsdienste als Leitungsebene sowie die operative Ebene des Aufsichtspersonals, welches auf der betrieblichen Ebene sich mit den betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen auseinandersetzt, nachfolgen. Ein teilweise anzutreffendes Programmverständnis, das die GDA strukturell auf die obere Ebene der Gremien- und Entscheidungsstrukturen begrenzt, muss als verkürzt und für eine umfassende Evaluation ungeeignet zurückgewiesen werden. Gleiches gilt für eine Ansicht, dass mit dem Ende der strategischen und konzeptionellen Planung, d. h. mit der Fertigstellung der Feinkonzepte der Arbeitsprogramme, die „Zuständigkeit“ der GDA ende. Auch diese Auffassung greift zu kurz.

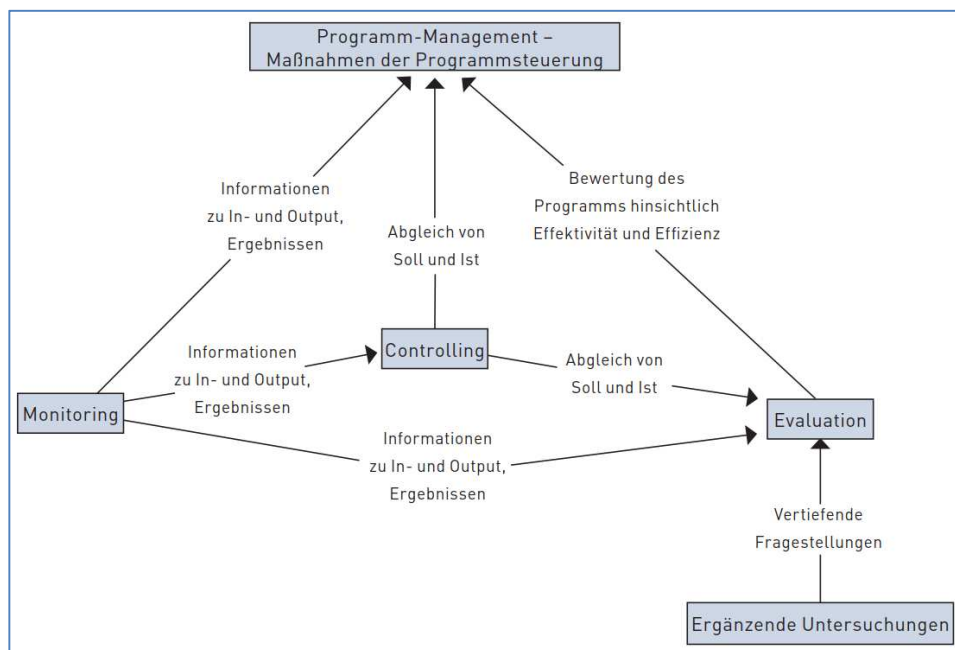


Abb. 7.2: Bereiche eines umfassenden Programmmanagements²¹³

²¹² Von daher müsste streng genommen auch die Abschnittsüberschrift geändert und Governance als der allumfassende Oberbegriff kenntlich gemacht werden.

²¹³ Quelle: ICKING 2008:39.

Zu einem vollständigen Konzept der Programmsteuerung zählt auch ein umfassendes Qualitätsmanagement, das u. a. auf die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit zielt.²¹⁴ Ein derartiges Managementkonzept umfasst sämtliche beteiligte Organisationseinheiten und Umsetzungsakteure einschließlich der verschiedenen Ebenen der Umsetzung, es ist adressaten- und mitarbeiterorientiert und schließt sämtliche relevanten Bereiche, wie z. B. Führung und Controlling, mit ein.

Grundlage einer Programmsteuerung ist die systematische Überprüfung der einzelnen Aktivitäten in den Teilschritten Planen, Ausführen, Überprüfen und Anpassen,²¹⁵ die ständig wiederholt, die Grundlage für kontinuierliche Verbesserungen sowie für lernende Organisationen bilden. Dabei steht die Sicherstellung von Qualität im Vordergrund. Wird diese nachweislich im Verhältnis zu den letztendlichen Adressaten (Betriebe und dort Beschäftigte) erbracht, bedarf es keines zusätzlichen Kontroll- und Begleitsystems, sondern „lediglich“ der Integration in vorhandene Systeme und Strukturen.²¹⁶

7.3.2 Unterschiede in den Vorgehensweisen und der Organisation bei den Präventions- und Aufsichtsdiensten

Die empirischen Befunde weisen auf sehr unterschiedliche Vorgehensweisen der Präventions- und Aufsichtsdienste hin. Dies gilt sowohl für die operative Umsetzung der Kernprozesse in den Arbeitsprogrammen als auch für das abgestimmte Vorgehen.²¹⁷ Von den Untersuchungsergebnissen können hierzu aus Zielebene 1 angeführt werden:

- Die Auswahl der Betriebe für die Kernprozesse oblag den einzelnen Aufsichts- und Präventionsdiensten, während die Arbeitsprogrammgruppen lediglich Empfehlungen abgeben konnten. Wie die Dienste genau die Auswahl vorgenommen haben ist nicht bekannt. Vor diesem Hintergrund wird es seitens des Arbeitsprogramms MSE auch als Erfolg gewertet, dass gut 70% der Besichtigungen in den vorab ausgewählten und empfohlenen 31 (Teil-)Branchen erfolgten.
- Obgleich der Kernprozess im Arbeitsprogramm ORGA als transparent und „aufsichtsnah“ geschildert wird, konnten nur 55% der Besichtigungen in einem Termin vollständig durchgeführt werden, was auf ein strukturelles Problem bei Planung und Vorbereitung hindeutet.
- Aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE wird berichtet, dass der Kernprozess teilweise vom gesamten Aufsichtspersonal eines Dienstes, teilweise von nur einem Teil und teilweise nur vom Second Level des Dienstes ausgeführt wurde.
- Nach den Interviewgesprächen haben die Leitungen der Präventions- und Aufsichtsdienste die Auswahl des Personals für die Kernprozesse weitgehend ihren regionalen oder nachgeordneten Einheiten überlassen, die zumeist auch für die inhaltliche Vorbereitung des Aufsichtspersonals zuständig waren.

²¹⁴ Hierzu und zum Folgenden siehe zusammenfassend SAATWEBER 2014 und STOCKMANN 2006.

²¹⁵ Plan, Do, Check, Act (PDCA-Zyklus) sind substanzielle Grundlagen des Qualitätswesens.

²¹⁶ Es bedarf hier aussagekräftiger Wirkungsindikatoren, die systematisch erhoben und nachgehalten werden.

²¹⁷ Zu den empirischen Belegen siehe im Wesentlichen die Abschnitte 4.5 und 5.5.

- Die innerdienstliche Organisation und Kommunikation im Kontext der Kernprozesse ist ganz unterschiedlich ausgestaltet. Gleiches gilt für Funktion und Aufgabenwahrnehmung der in der zweiten Periode eigens eingesetzten Koordinatoren/innen.
- Die innerdienstliche Kommunikation war sehr unterschiedlich organisiert mit der Folge, dass einzelne Informationen – wie aus MSE berichtet wird – das Aufsichtspersonal nur eingeschränkt erreichten.
- Motivation und Sensibilisierung des Aufsichtspersonals für die GDA haben sich nicht nur bezüglich der drei Arbeitsprogramme unterschieden, sondern auch innerhalb der Dienste, wobei verschiedene Quellen (Arbeitsprogrammberichte, Freitextkommentare in der Aufsichtspersonalbefragung, Ergebnisse der qualitativen Interviews) darauf hinweisen, dass dies nicht nur ein Problem der operativen Ebene, sondern v. a. auch der Leitung und Führung gewesen ist.
- Das nachgehende Verwaltungshandeln nach einer Besichtigung wird unterschiedlich gehandhabt, wie insb. aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE berichtet wird.

Für die Zielebene 2 können hinsichtlich des abgestimmten Vorgehens und der Zusammenarbeit der Dienste im Rahmen einer gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie – ergänzend zu den bisherigen Ausführungen – folgende Untersuchungsbefunde angeführt werden:

- Nicht einmal zwei Drittel des Aufsichtspersonals erachten sowohl Abstimmung des Vorgehens als auch die Anwendung der Leitlinien für wichtig. Noch kritischer ist die praktische Umsetzung zu sehen, wenn lediglich 24% für die Beachtung abgestimmter Grundsätze bzw. der GDA-Leitlinien und 13% für Absprachen bzw. arbeitsteiliges Vorgehen von einer Umsetzung in hohem oder sehr hohem Maß berichten. (Abschnitt 5.5.1).
- Nur etwa die Hälfte des Aufsichtspersonals hält die im Kontext der gegenseitigen Information und Mitteilung über geplante und durchgeführte Besichtigungen abgefragten fünf Einzelaspekte für wichtig.
- Bei der Frage nach der tatsächlichen Umsetzung der einzelnen Items zur gegenseitigen Information und Mitteilung zu den Besichtigungen erreicht kein einziges Item die 10%-Marke für die beiden Ausprägungen „in eher hohem Maße“ und „in hohem Maße“ umgesetzt.
- In den Freitextkommentaren der Aufsichtspersonalbefragung wird das Öffnen von Problemen berichtet, den/die Ansprechpartner/in auf der anderen Seite ausfindig zu machen.
- Die Erfahrungsaustausche stoßen auf großes Interesse beim Aufsichtspersonal. Allerdings wird auch beklagt, dass der Austausch zu allgemeinen Themen der Aufsicht und der Besichtigungspraxis zu kurz komme.²¹⁸

Ergänzend ist von der Zielebene 3 der Daten- und Informationsaustausch anzuführen, der die in ihn gesetzten Erwartungen bei weitem nicht erfüllt.²¹⁹ Er wird in der derzeitigen Form von den Akteuren in den Präventions- und Aufsichtsdiensten weitgehend als sinnlos angesehen und hat zwischenzeitlich – wie die Freitextkommenta-

²¹⁸ Siehe Abschnitt 5.4.

²¹⁹ Abschnitt 6.2.

re in der Aufsichtspersonalbefragung, Interviewergebnisse als auch die gesonderte Datenevaluation belegen – wohl auch zu Demotivierung und Ablehnung beim Aufsichtspersonal geführt.

Alles in allem zeigt dies große Unterschiede in Art und Organisation der Aufgabewahrnehmung sowie der Vorgehensweisen, was die GDA betrifft.

7.3.3 Offene Grundsatzfragen und Schiefelage in der GDA-Wahrnehmung

Die Untersuchungsergebnisse zeigen außerdem, dass regelmäßig die Wahrnehmung von GDA-Aufgaben – hier in Gestalt der Kernprozesse – mit anderen Aufgaben der Präventions- und Aufsichtsdienste kombiniert wird. An diesem „Huckepackverfahren“ ist grundsätzlich nichts auszusetzen, gerade wenn es gilt, im Rahmen zurückgehender Besichtigungszahlen die Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Allerdings stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Konstellationen, die sich aus der Heterogenität der Vorgehensweisen ergeben, sich auf die Umsetzung der GDA in den Betrieben durch das Aufsichtspersonal, auf die betriebliche Akzeptanz und Adaption und damit auf die Wirksamkeit auswirken. Diese Grundsatzfrage, die sich sowohl bei Zielebene 1 als auch der Zielebene 2 stellt, ist nicht geklärt.

Die Evaluation hat zudem ergeben, dass beim abgestimmten Vorgehen es an repräsentativen und belastbaren Informationen und Bewertungskriterien fehlt, um die geforderte „Gleichwertigkeit der Ergebnisse“ beurteilen und nachvollziehen zu können. Auch diese Grundsatzfrage ist ungeklärt, wobei hier noch hinzukommt, dass einigen Dienstevertretern/innen gar nicht bewusst ist, dass diese wichtige Frage offen ist.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es auf der Ebene der Dienste ist kein gemeinsames Basisverständnis zum abgestimmten Vorgehen im Rahmen einer gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie gibt, weil eine solche teilweise gar nicht erkannt oder (grundsätzlich) abgelehnt wird. Sinn und Zielstellung einer abgestimmten Strategie werden nicht oder nur unzulänglich wahrgenommen, was im Besonderen auf die Führungsetagen der Präventions- und Aufsichtsdienste zutrifft.

Die Untersuchungsergebnisse weisen darauf hin, dass es an einem Grundverständnis fehlt, was die GDA für die Präventions- und Aufsichtsdienste bedeutet und wie die damit zusammenhängenden Aufgaben, insbesondere die Durchführung der Kernprozesse sowie die Umsetzung des abgestimmten Vorgehens, in das vorhandene Aufgabenportfolio einzuordnen sind. Angesichts der oben geschilderten Heterogenität bei den Vorgehensweisen und der innerdienstlichen Organisation besteht offensichtlich kein einheitliches Basisverständnis darüber, was die GDA für die Arbeitsschutzpolitik im Allgemeinen und für die Aufgaben der Präventions- und Aufsichtsdienste im Speziellen bedeutet. Ist sie nur ein Add-on, das oben auf das vorhandene Aufgabenportfolio aufgepfropft wird? Ist sie eine zusätzliche Aufgabe, die parallel zu den Anderen zu erledigen ist? Ist sie „nur“ eine inhaltliche Klammer, die bei einigen oder allen Aufgaben mitzudenken und zu berücksichtigen ist? Diese und

ähnliche Fragen sind nicht beantwortet und zeigen, dass die Grundsatzfrage nach Bedeutung und Rolle der GDA nicht geklärt ist.²²⁰

Sowohl bei der Umsetzung der Arbeitsprogramme und noch deutlich stärker ausgeprägt bei der Anwendung der Leitlinien besteht ein Informations- und Wissensdefizit dahingehend, dass nur wenig darüber bekannt ist, wie die einzelnen Dienste die operative Umsetzung vornehmen. Dies gilt beispielsweise für die Fragen, wie die Aufsichtskonzepte adaptiert und Ressourcen bereitgestellt werden, wie informiert und qualifiziert wird, wie Aufgaben und Verantwortung verteilt werden, wie gesteuert und die Qualität gesichert wird, etc. Bei diesen Wissensdefiziten zur Durchführung geht es nicht darum, dass alle Beteiligten (Dienste und Aufsichtspersonal) ein uniformes und komplett identisches Aufgaben- und Verantwortungsverständnis haben sollen. Vielmehr geht es um die Informationsgrundlagen als Basis für ein hinreichendes, minimales Qualitätsverständnis über die dienste- und personenspezifische Aufgabenwahrnehmung hinweg. Dieses Grundverständnis an Qualität ist angesichts der zitierten Befunde zu Vorgehensweisen und Organisation der Aufgabenwahrnehmung sowie zu den Ergebnissen des Handelns der Präventions- und Aufsichtsdienste – wie z. B. die Zahlen zur Praxisrelevanz der gegenseitigen Information eindrücklich belegen – offenbar nur in geringem Maße erkennbar.

Beim Verhältnis der Zielebenen zueinander ist festzustellen, dass auch in der internen Wahrnehmung der Arbeitsschutzcommunity die GDA im Wesentlichen aus den Arbeitsprogrammen besteht. In den qualitativen Interviews wurde nach den Ursachen für diese Schieflage zwischen den Zielebenen gefragt. Nach Ansicht der Interviewpartner/innen sind dies im Wesentlichen:

- Die Arbeitsprogramme sind mit konkreten Sollzahlen, die es zu erreichen gelte, untersetzt, die Leitlinien demgegenüber nicht. Arbeitsprogramme seien somit konkreter und greifbarer sowie einer Steuerung bzw. einem Controlling leichter zugänglich.
- Teilweise wird auf die Wahrnehmung des Aufsichtspersonals hingewiesen, das nur die zusätzliche Aufgaben und Belastungen durch die GDA sehe und dies auch artikuliere. Und diese ergäben sich nun mal aus den Arbeitsprogrammen.
- Einzelstimmen machen zusätzlich auf den unterschiedlichen Charakter der Zielebenen aufmerksam. Die Zielebene der Arbeitsschutzziele bestehe ausschließlich aus den drei Programmen, die terminiert, d. h. endlich seien. Nicht so die Leitlinien, die grundsätzlich für unbestimmte Zeit gelten würden. Damit gingen die Leitlinien ans „Eingemachte“, d. h. es müssten Ansatz, Philosophie und Strategie der Dienste angepasst werden.

Diese Stimmen zeigen, wie unterschiedlich die Zielebenen wahrgenommen werden, was auch als Ausfluss einer mangelnden bzw. weitgehend nicht vorhandenen Programmsteuerung interpretiert werden kann. Daher gilt es im nächsten Schritt, sich den Umsetzungsstrukturen zuzuwenden.

²²⁰ Zur Vermeidung von Missverständnissen ist darauf hinzuweisen, dass mit Klärung der Grundsatzfragen nicht zwingend eine bestimmte Organisationsform für Kernprozesse bzw. Anwendung der Leitlinien verknüpft ist.

7.3.4 Trenn- und Bruchlinien in den Umsetzungsstrukturen

Ausgehend von dem im vorigen Abschnitt dargestellten umfassenden Programmverständnis ist danach zu fragen, wie die einzelnen Bestandteile der Umsetzungsstrukturen aneinander anschließen.

Auf Basis der Erfahrungen aus der ersten Periode sowie der beschlossenen Neuausrichtung der GDA wurden für die Zielebene 1 der Arbeitsschutzziele entsprechend der ausgewählten drei Bereiche Arbeitsprogrammgruppen eingerichtet, die den Auftrag hatten, das als Ergebnis von Arbeitsgruppen verabschiedete Grobkonzept in ein Feinkonzept zu überführen (siehe im Detail hierzu Abschnitt 3.3). Parallel zu Zielbestimmung und Konzepterarbeitung wurde eine Gremienstruktur erarbeitet, die aus mehreren Ebenen bestand. Für die GDA-Arbeitsprogramme wurden schließlich die bereits in der ersten Periode abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen mit gemeinsamen Umsetzungsvereinbarungen untersetzt, die das konkrete Vorgehen von UVT und Ländern festlegten.

Die Erarbeitung der Feinkonzepte in den Arbeitsprogrammgruppen (siehe Abschnitt 3.4) erwies sich als zeitaufwändig, insbesondere weil erst eine Verständigung über Begrifflichkeiten und den Arbeitsauftrag herbeigeführt werden musste. Ein weiterer Faktor, der relativ viel Zeit in Anspruch nahm, waren die Vorlage- und Genehmigungspflichten. Zudem litt diese Vorbereitungsphase unter mangelnden Ressourcen. Dank des hohen persönlichen Engagements von Arbeitsgruppenleitungen und -mitgliedern konnte die arbeitsintensive Phase der Feinkonzepterstellung erfolgreich bewältigt und abgeschlossen werden.

Mit der „Übergabe“ der von der NAK abgenommenen Feinkonzepte in die Verantwortung der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste einschließlich der vorbereiteten und unterstützenden Mittel und Dokumente war diese Vorbereitungsphase abgeschlossen. Die Arbeitsprogrammgruppen übernahmen nun die Aufgaben der Begleitung der Umsetzung und Evaluation des Arbeitsprogramms.

Die Konstruktion mit den Umsetzungsvereinbarungen, welche auf Seiten der UVT die in ihrer Aufgabenstruktur neuartigen Stellen der GLS einbezieht, weist jedoch dann Schwächen auf, wenn einer der Partner in relevantem Maße von den Rahmenvorgaben abweicht oder diese ergänzt bzw. differenziert dargestellt sehen will. Offenbar verfügen die Vertreter/innen aus den GLS i.d.R. nicht über ein Verhandlungsmandat und sind zudem offensichtlich zu wenig fachlich in die GDA eingebunden, um die vom Gesetzgeber zugedachten Aufgaben wahrzunehmen. Abgesehen von relativen Marginalien, kann diese Konstruktion offenbar nicht „richtig“ verhandeln, d. h. auch nicht gestalterisch wirken oder gar Meinungsverschiedenheiten bzw. Konflikte lösen. Diese potenzielle Schnitt- und Bruchstelle kann die Umsetzung der Arbeitsprogramme behindern und hat in einigen Fällen dazu geführt, dass Umsetzungsvereinbarungen erst mit deutlicher Verzögerung abgeschlossen werden konnten.

Die eigentliche Umsetzungsphase der Arbeitsprogramme mit den Kern- und begleitenden Prozessen beginnt mit der angesprochenen Übergabe an die Präventions- und Aufsichtsdienste, die die weitere Umsetzung im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen (siehe auch Abschnitt 3.5). Damit fallen an dieser Stelle Programm- und Ressourcenverantwortung auseinander, womit die

Möglichkeiten einer übergreifenden und einheitlich ausgerichteten Programmsteuerung deutlich limitiert werden.²²¹ Diese Lücke wird weder von Ländern und GLS, die laut den Rahmenvereinbarungen zusammen die Umsetzung der Arbeitsprogramme steuern sollen, noch von den Koordinatoren/innen in den Diensten geschlossen.

Demnach sind die Möglichkeiten der Arbeitsprogrammleitungen²²² auf die operative Umsetzung Einfluss zu nehmen im Wesentlichen auf Information, Erfahrungsaustausch, Vernetzung und Kommunikation mit Koordinatoren/innen sowie Bereitstellung von begleitenden und unterstützenden Methoden und Instrumenten begrenzt. Außerdem ist festzuhalten, dass die Koordinatoren/innen ihre Aufgaben sehr unterschiedlich und teilweise offenbar gar nicht wahrnehmen, obgleich sie eine zentrale Schnittstelle für die Umsetzung eines Arbeitsprogramms sind.

Somit ist empirisch belegt,²²³ dass zwischen der Vorbereitungsphase in den Arbeitsprogrammgruppen, so wie dargestellt, einerseits und der operativen Umsetzung durch die Präventions- und Aufsichtsdienste andererseits, eine deutliche Bruchlinie besteht, die bei der derzeitigen Umsetzungsstruktur kaum oder nur ansatzweise überwunden wird. Zudem war eine dienste- oder arbeitsprogrammübergreifende Programmsteuerung von vornherein nicht vorgesehen. In Folge dieses strukturellen Bruches waren u. a. Kommunikation und Informationsfluss zwischen den Diensten und den Arbeitsprogrammgruppen suboptimal.

Abschließend ist in diesem Zusammenhang noch auf Transparenzprobleme in der GDA-Struktur hinzuweisen, welche die Prozessevaluationen von MSE und insbesondere von PSYCHE thematisieren. Es ist offensichtlich ein strukturelles Informationsdefizit, wenn in die Arbeitsprogrammarbeit involvierte Personen teilweise keine hinreichend präzise Vorstellung haben, was die NAK ist, was sie macht und wer in ihr vertreten ist.²²⁴

Eine weitere (potenzielle) Bruchlinie ist für die Zielebenen 2 und 3 hinsichtlich des abgestimmten Vorgehens im Rahmen der gesetzlich geforderten gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie festzustellen. Hier haben offenbar noch nicht alle Dienste die Leitlinien und abgestimmten Grundsätze vollständig in ihre Handlungs- und Aufsichtskonzepte übernommen. Und selbst bei den Diensten, die ihre Konzepte adaptiert haben, mangelt es praktisch durchgehend an der Nachhaltung, d. h. an einem Controlling und darauf basierenden Korrekturmaßnahmen mit Wirksamkeitsprüfung.

Während bei den Arbeitsprogrammen, wie oben dargestellt, die Programmleitungen und -gruppen weiterhin tätig sind und – wenn auch mit stark limitierten Möglichkeiten – die weitere Umsetzung begleiten und beeinflussen (können), ist beim abgestimmten Vorgehen und der Anwendung von Grundsätzen und Leitlinien praktisch keine

²²¹ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die Konstruktion der GLS eine Schnittstelle darstellt.

²²² Wie die Arbeitsprogrammgruppen und -leitungen tatsächlich Einfluss nehmen konnten, kann Kapitel 4, insbesondere dem Abschnitt zur Umsetzung 4.5, entnommen werden.

²²³ Die ausführlichen empirischen Befunde und deren zusammenfassende Strukturierung sowie die detaillierten Quellennachweise finden sich in den aufgeführten Abschnitten sowie in den Zwischenfazit der Kapitel.

²²⁴ Abschnitt 4.5.3.

Umsetzungsstruktur erkennbar. Eines der wenigen Verfahren und Instrumente sind die Erfahrungsaustausche, die auch auf große Resonanz beim Aufsichtspersonal stoßen, aber zunehmend von den Arbeitsprogrammen vereinnahmt worden sind (siehe Abschnitt 5.4). Ein weiterer Aspekt ist, dass sich die NAK immer wieder mit den Leitlinien befasst, sich informiert und die Leitlinien im Bedarfsfall überarbeitet. Allerdings reichen diese Aktivitäten nicht aus, um von einer systematischen, zielorientierten Begleitung und Steuerung im Sinne eines Implementations- und Wirkungsmonitorings sprechen zu können. Außerdem mangelt es an repräsentativen und belastbaren empirischen Informationen zur praktischen Anwendung mit Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Leitlinien sowie den Ergebnissen und Wirkungen betrieblicherseits.

Hierzu könnte eingewendet werden, dass die Beachtung gemeinsamer Grundsätze und abgestimmter Leitlinien gar kein „Programm“ darstelle, weshalb auch keine Umsetzungs- und Begleitstruktur erforderliche wäre. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass einschlägige wissenschaftliche Disziplinen auch Gesetze, Vorschriften, Regeln etc. als Programm begreifen.²²⁵ Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber beginnend mit den sog. Hartz-Gesetzen zunehmend die Exekutive zur Evaluation von Gesetzen und Vorschriften verpflichtet, so auch bei der GDA. Aus dem Gesetzestext kann jedenfalls nicht abgeleitet werden, dass sich der Evaluationsauftrag nur auf die Arbeitsprogramme der Zielebene 1 bezieht. Wenn aber Ergebnisse und Wirkungen evaluiert werden, rücken automatisch Implementationsfragen in das Evaluationsinteresse. Dies ist eine völlig logische Abfolge, da ansonsten eine Regelung oder Vorschrift erlassen bzw. verabschiedet wird und später dann die Wirkung gemessen und alles was dazwischen liegt außen vor gelassen wird. In der Folge würden die ganzen Umsetzungsstrukturen und -bedingungen, die Akteure mit ihren Interessen, die angewandten Vorgehensweisen und Prozesse, die Leistungserbringung, schlicht das ganze Regulierungsgeflecht und die weiteren governanceanalytischen Fragestellungen unberücksichtigt bleiben, obwohl sie Richtung und Wirkung der Umsetzung maßgeblich beeinflussen. Zwischen Regelungserlass und Wirkung bliebe damit nur eine Blackbox und die Fragen nach dem „wie“ und „warum“ für bestimmte Ergebnisse blieben unbeantwortet. Von daher muss zwingend die Implementation auch beim abgestimmten Vorgehen in den Blick einer Evaluation genommen werden. Dies gilt auch dann, wenn – wie oben gezeigt – keine oder nur ansatzweise Umsetzungs- oder Begleitstrukturen vorgesehen sind, denn eine Evaluation kann sich nicht darauf beschränken, das was geplant war zu untersuchen und das nicht Geplante schlicht auszublenden.

7.3.5 Governance der GDA: Wahrnehmung der Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten

Auf der Ebene oberhalb der Dienste, d. h. von NAK und dem in der zweiten Periode neu eingerichteten Lenkungskreis, denen grundsätzlich die Umsetzungsverantwortung obliegt, können Steuerung und Management der Programmteile nur rudimentär wahrgenommen werden. So sind dem Lenkungskreis als flexiblerem Gremium, das die Durchführung der NAK-Beschlüsse überwachen und steuern soll,²²⁶ zwar Koordinierungs-, Controlling- und Steuerungsaufgaben übertragen worden, doch sind diese

²²⁵ Vgl. z. B. die Beiträge in BENZ 2004 und 2007.

²²⁶ Vgl. den 2012er Leitfaden für GDA-Arbeitsprogramme, NAK 2012:13.

zum einen von den fachlichen Inhalten getrennt²²⁷ und zum anderen enden sie dort, wo die Zuständigkeit der einzelnen Dienste beginnt. Zudem ist der Lenkungskreis (wie auch die NAK) in großem Maße von Güte und Aktualität der von den Diensten zur Verfügung gestellten Informationen abhängig.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Für die Zielebene 1 wurde konstatiert, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsprogrammverantwortlichen limitiert sind und es praktisch keine dienste- und arbeitsprogrammübergreifende Umsetzungssteuerung gibt. Für die Zielebene 2 (und teilweise für die Zielebene 3) wurde herausgearbeitet, dass es gleichfalls an einer Umsetzungssteuerung mangelt, wobei erschwerend hinzukommt, dass die strategische Ebene in weiten Teilen nicht wahrgenommen bzw. anerkannt wird. Schließlich ist festzuhalten, dass auf beiden Zielebenen eine dienste- und zielebenenübergreifende Gesamtsteuerung nur in Ansätzen vorhanden ist. Für diese Folgerung ist es völlig unerheblich, ob übergreifende Steuerungsansätze vorgesehen waren oder nicht: Programmsteuerung und Führungsverantwortung werden unzureichend wahrgenommen.

Zu einem übereinstimmenden Ergebnis kommt auch der wissenschaftliche und sozialpolitische Beirat der Dachevaluation, der in seiner Empfehlung vom 15.11.2017²²⁸ u. a. eine eindeutige Klärung und Stärkung der Führungsverantwortung auf allen Ebenen fordert. Weiterhin wird die Förderung eines einheitlichen Verständnisses inhaltlicher Handlungsprioritäten und eines abgestimmten Handelns gefordert. Weiterhin steht auf dem Forderungskatalog die Stärkung bzw. Erweiterung der Zuständigkeiten und Befugnisse von GDA-Strukturen wie z. B. einer hinreichenden Steuerungskompetenz und -verantwortung bei der NAK bzw. dem Lenkungskreis.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass vieles unbekannt, aber auch ungeklärt ist, was die operative Umsetzung und Aufgabenwahrnehmung im Kontakt mit den betrieblichen Verantwortlichen angeht. Dennoch ist die Informations- und Quellenlage hinreichend, um auf die offenen Fragen, Defizite in der Programmsteuerung und die Bruchstellen in der Umsetzungsstruktur hinzuweisen, die zugleich Ansatzpunkte für die Handlungsempfehlungen im nächsten Kapitel darstellen.

7.4 Bewertung der GDA als Strategieprogramm: Konsistenz und Kohärenz

7.4.1 Innere Konsistenz

Die Bewertung der inneren Konsistenz stellt auf den inneren Zusammenhang der Programmelemente und deren innere Stimmigkeit ab. Bewertungskriterien sind die logische und schlüssige Gestaltung und Anordnung der Programmelemente und des Ablaufs, die klare, eindeutige und zielorientierte Definition von Prozessen mit den nach Prozessschritten definierten Verantwortlichkeiten, die Widerspruchsfreiheit der

²²⁷ Diese sind Expertengruppen bzw. einer in besonderen Fällen vom Lenkungskreis einzuberufenden „Arbeitsgruppe Koordinierung“ vorbehalten.

²²⁸ Wissenschaftlicher und sozialpolitischer Beirat der GDA-Dachevaluation: Empfehlung des wissenschaftlichen und sozialpolitischen Beirates der GDA-Dachevaluation zu Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung und der Evaluation „Datenaustausch“ vom 15.11.2017, o.O.

Maßnahmen und die zielorientierte und dabei aufeinander bezogene Ausrichtung der Aktivitäten.

Die zentralen Befunde für die Bewertung von innerer Konsistenz und Kohärenz sind in der Zusammenfassung:

- Die Differenzierung in drei zusammenhängende Zielebenen erhöht Transparenz und Übersichtlichkeit der Programmstrategie GDA.
- Die drei Zielebenen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Zielebenen werden auch von den involvierten Akteuren ganz verschieden in ihrer Bedeutung gewichtet.
- Die Arbeitsprogramme der Zielebene 1 sind sorgfältig vorbereitet und mit einem stringenten Auftrag zur Umsetzung in den einzelnen Diensten ausgestattet. Dieser Aufwand beim Input findet allerdings bei der Zielebene 2 des institutionellen Arbeitsschutzes keine Entsprechung.

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

- Die Abstimmung und Kooperation sowohl zwischen den Arbeitsprogrammen der Zielebene 1 als auch zwischen den Zielebenen ist nur ansatzweise ausgeprägt.
- 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 (Bsp. Erfahrungsaustausche) sind immer noch blockierende Partikularinteressen, Akzeptanz- und Adaptionprobleme 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 des Programms 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 kann nach kritischer Diskussion der Ergebnisse der Betriebsbefragungen und sorgfältiger Auswertung der Interviewergebnisse in der Umsetzung nur geringe Fortschritte vorweisen. Ein Problem hierbei scheint nach den qualitativen Interviews auch zu sein, dass dieser Bereich nur wenige Anbindungen an das GDA-Programm erkennen lässt.

Vor diesem Hintergrund fällt die Bewertung der inneren Konsistenz ambivalent aus. Ausgefeilten Handlungskonzepten bei den Arbeitsprogrammen stehen strategische Defizite bei der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie gegenüber, und insgesamt mangelt es an einer stringenten übergreifenden Programmsteuerung.

7.4.2 Bewertung der GDA als Strategieprogramm

Für die Bewertung der strategischen Kohärenz der GDA werden vier Bewertungsdimensionen herangezogen und jede Zielebene einer gesonderten Bewertung unterzogen:

1. *Problemangemessenheit*: Mit den Arbeitsprogrammen der Zielebene 1 werden relevante und dringende Problemlagen aufgegriffen. Dies zeigen bereits die

Kontextdaten zur Prävalenz der Erkrankungen als auch die Ergebnisse der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen. Ebenso gab es in den qualitativen Interviews keine Stimmen, die dies in Frage stellten. Die mit den Zielebenen 2 und 3 adressierten Ziele verweisen ebenfalls auf Probleme des deutschen Arbeitsschutzsystems. Dies gilt sowohl hinsichtlich des arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften- und Regelwerks, einer übergreifenden und abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie als auch hinsichtlich der dafür notwendigen Zusammenarbeit der Präventions- und Aufsichtsdienste und ebenso für die Kooperation mit Dritten. Ungeachtet der bereits angesprochenen Defizite in der Strategieumsetzung kann aber festgehalten werden, dass die wichtigsten Problemlagen aufgegriffen und angegangen werden.

2. *Nutzen:* Die Frage nach dem Nutzen beginnt bei der Zielebene 1 mit der Frage nach der Akzeptanz bei den Zielgruppen (Betriebe und Beschäftigte), dem Ergreifen von Maßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation und damit von Sicherheit und Gesundheit bei den Beschäftigten. Nach den Ergebnissen der Evaluationen der Arbeitsprogramme konnten in den Kernprozessen die GDA-Ziele in die Betriebe transportiert und die dortigen Arbeitsschutzverantwortlichen für das jeweilige Handlungsfeld sensibilisiert werden. Die Evaluationen aus den Arbeitsprogrammen zeigen insbesondere, dass die Betriebe ihre Arbeitsschutzorganisation verbessern. Auch konnte in allen drei Programmen eine Steigerung der Sensibilität für das von den Arbeitsprogrammen jeweils adressierte Thema, sowohl durch die Kernprozesse, aber auch durch die begleitenden Prozesse festgestellt werden. Bei den Zielebenen 2 und 3 fällt die Nutzenbewertung ambivalent aus. Eher gering ist hier der Nutzen für die Zielgruppen der Betriebe und der dort Beschäftigten hinsichtlich Vereinfachung und Transparenzerhöhung des Vorschriften- und Regelwerks. Bezüglich der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie kann mangels valider und repräsentativer Informationen keine abschließende Bewertung vorgenommen werden. Angesichts der geringen praktischen Relevanz der Leitlinien für die Aufsicht, der Abstimmungen zum arbeitsteiligen Vorgehen sowie des Informations- und Datenaustauschs, muss davon ausgegangen werden, dass der Nutzen für die Zielgruppen sehr begrenzt ist. Positiver fällt das Urteil hinsichtlich der Kooperationen aus – ungeachtet der Datenproblematik. Die gemeinsame Bearbeitung von Problemen mit Konzeptentwicklung, Umsetzung und Austausch hat die Träger weiter aneinander angenähert, und das gegenseitige Verständnis wurde weiter befördert. Wie robust diese Annäherung ist, wird sich in der Vorbereitung der dritten Periode zeigen, wenn – wie bereits mehrfach angedeutet – zu einigen grundsätzlichen Fragen eine Verständigung erzielt werden muss. Praktisch ohne Einschränkungen kann der Kooperation mit Dritten ein positiver Nutzen bescheinigt werden, da damit eine Öffnung der Arbeitsschutzwelt eingeleitet wurde, die Trägerwelten sich angenähert haben und nun auch besser die Voraussetzungen und die Leistungsfähigkeit von Kooperationen einschätzen können.
3. *Effektivität und Nachhaltigkeit:* Auf der Zielebene 1 wurden die quantitativen Vorgaben zu den Kernprozessen nicht nur eingehalten, sondern sogar (teilweise) übertroffen. Nach den Ergebnissen der Arbeitsprogrammevaluationen konnte bei den besichtigten Betrieben eine Verbesserung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erreicht werden, was sich insbesondere in den Zweitbesichtigungen, die bei rd. 10% der besichtigten Betriebe durchgeführt

wurden, bestätigte. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit liefern die Berichte aus den Arbeitsprogrammen nur wenige Hinweise. So wird aus ORGA berichtet, dass ein Kooperationspartner beabsichtigt, die Aktivitäten (Seminare) über die Laufzeit der zweiten Periode hinaus fortzuführen, um eine nachhaltige Verbesserung des Arbeitsschutzes zu erreichen. Der Bericht aus MSE verweist auf die nachhaltigen Instrumente, die im Arbeitsprogramm erarbeitet wurden, und PSYCHE berichtet von einer nachhaltigen Vernetzung des Aufsichtspersonals durch die Erfahrungsaustausche.²²⁹ Mangels einer belastbaren Datengrundlage muss mithin die Frage nach der Nachhaltigkeit bei den Arbeitsschutzzielebenen der Zielebene 1 offen bleiben.

Für die Zielebenen 2 und 3 fällt die Bewertung ähnlich aus wie bei der Nutzeinschätzung. Die Zielerreichung kann für wichtige Teilbereiche nicht abschließend bewertet werden und wenn, dann stellt sie sich recht unterschiedlich dar. So ist hinsichtlich der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie mit dem abgestimmten und arbeitsteiligen Vorgehen festzustellen, dass diese nur in Ansätzen realisiert worden ist. Als ein limitierender Faktor stellt sich heraus, dass die Bedeutung und die Notwendigkeit einer abgestimmten Strategie von der Hälfte des Aufsichtspersonals gesehen wird. Hinzu kommen deutliche Akzeptanzprobleme in Teilen des Führungspersonals.

Noch zurückhaltender ist die Nachhaltigkeit der Wirkungen einzuschätzen, wobei in diesem Zusammenhang zumindest die begründete Hoffnung besteht, dass durch die Kooperationen mit Dritten eine tragfähige Basis für den Ausbau von Kooperationen geschaffen wurde sowie wichtige Erfahrungen im Hinblick auf die Kooperation im Rahmen des Präventionsgesetzes gesammelt werden konnten.

4. *Effizienz*: Die Bewertung des Nutzen-Aufwand-Verhältnisses ist bereits für die Zielebene 1 praktisch nicht möglich, da eine realistische Schätzung des bei den einzelnen Diensten angefallenen Aufwandes nicht durchführbar ist. Abgesehen von den vereinzelt geschilderten Ressourcenproblemen und dem teilweise nicht unerheblichen Planungs- und Koordinierungsaufwand bei einzelnen Diensten scheinen aber nur geringe zusätzliche Aufwendungen angefallen zu sein.²³⁰ Bei dem in den Arbeitsprogrammen ORGA und PSYCHE festgelegten Personalaufwand von 2,5 bzw. 2,6 Personentagen je Besichtigung im Kernprozess handelt es sich einmal um das Ergebnis der Pilotierung (ORGA) bzw. um eine grobe Schätzung (PSYCHE), die empirisch nicht belegt ist und für eine Kosten- oder Aufwandsrechnung nicht herangezogen werden kann.²³¹

Auch die Kosten für einzelne Maßnahmen, Aufträge und PR-/ Öffentlichkeitsarbeit halten sich nach den von der NAK-Geschäftsstelle zur Verfügung gestellten Unterlagen in Grenzen. Allerdings fiel bei den Arbeitsprogrammgruppen und insbesondere den Leitungen ein nicht unerheblicher Arbeitsaufwand an, der nicht vergessen werden sollte. Alles in allem sind aber die Kosten – soweit sie grob überblickt werden können – überschaubar, so dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwar nicht näher beziffert oder umschrie-

²²⁹ Siehe die Abschlussberichte aus ORGA S. 92, MSE S. 18, 81, PSYCHE S. 19.

²³⁰ Das Problem der Verdrängung bzw. Zurückstellung anderer Aufgaben außen vor gelassen.

²³¹ So macht der Bericht aus ORGA darauf aufmerksam, dass der personelle Aufwand im Rahmen der Pilotierung festgestellt werden sollte, was aber nicht durchgeführt werden konnte.

ben werden kann, aber sich vor diesem Hintergrund recht günstig darstellt.²³² Für die Zielebenen 2 und 3 gelten diese Ausführungen analog, wobei allerdings zu beachten ist, dass, wie oben ausgeführt, für einige Teilbereiche die Wirkungen eher gering sind, so dass sich – soweit beurteilbar – die Effizienz wiederum eher ungünstig darstellt.

7.5 Kontextualisierung im nationalen und internationalen Zusammenhang

7.5.1 Einordnung in das nationale Institutionen- und Politikgefüge

Die Kontextualisierung bezieht sich zunächst auf das nationale System von Sicherheit und Gesundheitsschutz. Für die Einordnung in das nationale Institutionensystem sind zunächst folgende Untersuchungsergebnisse von Bedeutung:

- Durch die gemeinsame Problembearbeitung wurde die bereits in der ersten Periode begonnene Annäherung der Träger und der einzelnen Dienste weiter fortgeführt und unterstützt.
- Die Öffnung der Arbeitsschutzwelt und die systematische Kooperation mit Dritten auf Programmebene stellen Verbindungen mit den anderen Feldern von Sicherheit und Gesundheit her.
- Die gemeinsame Bestimmung und Bearbeitung von Problemen einschließlich der hierzu notwendigen Verständigung auf zentrale Begriffe und Vorgehensweisen sowohl der Dienste untereinander als auch der Träger und Dienste mit Dritten bündeln Kräfte im Arbeitsschutz.
- Kooperationen in der GDA können als Probelauf für weiterführende gemeinsame Aktivitäten im Rahmen des Präventionsgesetzes genutzt werden.

Auf der anderen Seite sind jedoch einige einschränkende und teilweise kritisch zu wertende Faktoren zu berücksichtigen:

- Die lediglich teilweise erfolgte Integration der GDA in die Strukturen und Konzepte der Dienste behindert den Ausbau von Kooperationen, da die damit einhergehende additive Sichtweise weder Kooperationsbereitschaft noch -fähigkeit befördert.
- Die nicht einvernehmlich geklärte Rolle und Bedeutung der GDA führt immer wieder zu Reibungspunkten und Auseinandersetzungen.
- Reibungsflächen, Schnittstellenprobleme sowie ungeklärte Grundsatzfragen wirken sich hemmend auf die Umsetzung des Strategieprogramms aus und führen zudem zu einer Binnenorientierung der Akteure.
- Potenziale für den weiteren Ausbau von Kooperationen auch im strategischen Sinne der Verknüpfung mit weiteren Handlungsfeldern und neuen Akteursgruppen können angesichts der hohen Binnenorientierung der GDA nur teilweise genutzt werden.

Dabei wird ein Ausbau von Kooperationen als erfolgversprechender strategischer Pfad nicht nur von den interviewten Sozial- und Kooperationspartnern bestätigt, sondern auch aus den Arbeitsprogrammen gefordert. So wird auch im Schlussbericht

²³² Zur Vermeidung von Missverständnissen ist darauf hinzuweisen, dass damit die Feststellung, dass die Arbeit in den Arbeitsprogrammgruppen unter Ressourcenmangel gelitten hat, nicht widerlegt ist.

von MSE für die Zukunft eine breit aufgestellte Kooperationspartnerschaft gefordert.²³³ Mithin erreicht der Aspekt des Kooperationsausbaus eine strategische Dimension, die entsprechender Aufmerksamkeit bei der künftigen Programmgestaltung bedarf.

In rechtlicher Hinsicht ist auf die eher überschaubaren Ergebnisse bei Transparenzerhöhung und Vereinfachung des Vorschriften- und Regelwerks hinzuweisen, das sicherlich noch Ausbaupotenziale bietet.

Die aktuellen Diskussionen innerhalb der GDA-Gremien greifen zudem aktuelle (fach-)politische Entwicklungen auf.²³⁴ Aktuell zum einen die Frage, ob Bedarf für eine GDA-Leitlinie beim Einsatz von Fremdpersonal besteht. Damit wird auf die Forderung im 18. Koalitionsvertrag nach Sicherstellung des Arbeitsschutzes für Werkvertragsarbeitnehmer/innen eingegangen. Zum anderen die Frage, ob Bedarf für eine Leitlinie zur Staubminimierung beim Bauen vorhanden ist. Damit wird direkt an die Gemeinsame Erklärung zur Minimierung der Staubbelastung vom Oktober 2016 angeschlossen. Mit den Aktivitäten auf diesen beiden Feldern, die oben in Abschnitt 2.2 vorgestellt wurden, wird somit ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Deutschland geleistet.

Dabei ist es ein Anliegen der GDA, Problemstellungen und Bedarfe nachhaltig zu lösen. Daher wurde im Rahmen der GDA auch ein Ausbildungsmodul entwickelt, das in die Ausbildung des Aufsichtspersonals eingebunden wurde. Damit wird sichergestellt, dass die im Rahmen der GDA gewonnenen Erkenntnisse dem Nachwuchs vermittelt werden und dieser über die Kompetenzen verfügt, um den arbeitsschutzpolitischen Herausforderungen (besser) begegnen zu können.

Schließlich sind die Querverbindungen zum Metathema Arbeit 4.0 zu erwähnen. Das Thema der Arbeitswelt 4.0 und damit auch des Arbeitsschutzes 4.0 wird in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Formen und Formaten seitens der GDA aufgegriffen und diskutiert. Generell werden in den sich abzeichnenden Entwicklungen sowohl Herausforderungen, aber auch Chancen für den Arbeitsschutz gesehen. Das Thema Arbeit 4.0 und die sich daraus ergebenden Implikationen für den Arbeitsschutz haben bereits Eingang in die GDA gefunden und bildeten z. B. das Schwerpunktthema des 10. Arbeitsschutzforums im September 2015 (SOMMER 2015). Dabei wurden vier Themen bearbeitet:

- Herausforderungen durch die Zusammenarbeit von Mensch und Roboter,
- Flexibilisierung von Arbeitszeit und -ort,
- Kooperationen und Vernetzung,
- Ambivalenz der Technikunterstützung in Pflege und Gesundheitswesen.

Bei der Befassung mit den Zukunftsthemen geht es zum einen darum, für die Anforderungen der Zukunft gerüstet zu sein. Zum anderen verspricht man sich, über die intensive Befassung mit Zukunftsfragen auch mehr Gestaltungs- und Problemlösungswissen für die aktuellen Herausforderungen bei Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu generieren.

²³³ ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:8.

²³⁴ Zum Folgenden siehe das Protokoll der NAK-Sitzung vom 22.05.2017.

7.5.2 Einordnung in den europäischen Kontext

Die Einordnung in den internationalen Kontext befasst sich im Wesentlichen mit Sicherheit und Gesundheit auf der europäischen Ebene. Dies ist angebracht, da die erste SLIC-Evaluation²³⁵ als Auslöser für die GDA als Programmstrategie gilt.

Dabei spielte bei den empirischen Erhebungen die europäische Ebene eine sehr nachrangige Rolle, und nur vereinzelt wurden Bezüge zur europäischen Ebene festgestellt. Dies lässt sich im Besonderen an den qualitativen Interviews festmachen, bei denen nur im Ausnahmefall die Interviewpartner/innen spontan auf die europäische Ebene zu sprechen kamen. Zumeist wurde die europäische Ebene gar nicht erwähnt, und wenn, gibt es praktisch keinen Bezug zur konkreten Arbeitsebene der Befragten. Hinweise auf die Anbindung an die europäische Ebene mit gegenseitiger Befruchtung,²³⁶ die Zusammenarbeit mit der Politik der Europäischen Union oder Verweise auf laufende Diskussionen im Rahmen der schlanken Gesetzgebung oder der Bürokratiediskussion blieben die Ausnahme. In dieser Hinsicht muss die Verknüpfung mit der europäischen Ebene als rudimentär bezeichnet werden.

Unabhängig davon, wie die (weitgehende) Nichtbeachtung der europäischen Ebene seitens der operativ orientierten deutschen Arbeitsschutzakteure bzw. der deutschen Stakeholder zu bewerten sein mag, kann die GDA innerhalb des von der Europäischen Strategie aufgespannten Rahmens verortet werden. Hierbei ist zu erwähnen, dass nationale Arbeits- und Gesundheitsschutzstrategien sowohl in Europa als auch weltweit zunehmend Verbreitung finden (LIBNER et al. 2010:5). Hinsichtlich der von der Europäischen Kommission identifizierten drei Herausforderungen²³⁷ (1) der Verbesserung der Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften, (2) der Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen und (3) der Berücksichtigung des Alters der Erwerbsbevölkerung in der EU, kann festgehalten werden, dass die GDA alle drei Herausforderungen adressiert, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. So haben die ersten beiden Herausforderungen nach den ausführlich in den vorherigen Kapiteln 4 bis 6 dargelegten Untersuchungsbefunden einen höheren Stellenwert – wie hinsichtlich der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen in diesem Bericht hervorgehoben – als die dritte Herausforderung, wenngleich diese dennoch Berücksichtigung findet, wie z. B. im Arbeitsprogramm MSE beim Teilziel „Ergonomie“ beim Aspekt der „alternsgerechten Arbeitsplätze“ (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:57). Hinsichtlich der in Abschnitt 2.1 aufgeführten sieben europäischen strategischen Ziele zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer gibt Tabelle 7.1 darüber Auskunft, inwieweit diese von der GDA adressiert werden.

²³⁵ SLIC = Senior Labour Inspectors Committee, der Ausschuss der höheren Arbeitsaufsichtsbeamten aus den staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen der Europäischen Union.

²³⁶ Z. B. mit den Aktivitäten der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

²³⁷ Siehe Abschnitt 2.1.

Tab. 7.1: Anknüpfungspunkte der GDA mit der Europäischen Rahmenstrategie

Strategisches Ziel der EU ²³⁸	Beitrag bzw. Anknüpfung seitens der GDA
Kräftigung der nationalen Strategien für Sicherheit und Gesundheitsschutz	Die übergeordnete Zielstellung der GDA ist auf die Stärkung von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit ausgerichtet und damit eindeutig unter dieses Ziel zu subsumieren.
Praktische Unterstützung von Klein- und Kleinstunternehmen bei der Umsetzung von Arbeitsschutzvorkehrungen	Die Gruppe der Klein- und Kleinstunternehmen hat bei den betrieblichen Aktivitäten sowohl bei den Kern- und Begleitprozessen der Zielebene 1 als auch dem abgestimmten Vorgehen der Präventions- und Aufsichtsdienste einen hohen Stellenwert, der sich u. a. durch die Besichtigungszahlen in den Kernprozessen nachweisen lässt.
Verbesserung der Vorschriftendurchsetzung durch die Mitgliedstaaten	Eine Verbesserung in der Aufgabenwahrnehmung der Präventions- und Aufsichtsdienste sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht ist explizit Teil der GDA-Zielsetzungen und wird insbesondere durch die Aktivitäten in der Zielebene 1 und auch derjenigen der Zielebene 2 – auch wenn letztere nicht quantifiziert werden können – praktisch umgesetzt.
Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften bzw. Ausräumung unnötigen Verwaltungsaufwands	Eine erhöhte Transparenz und eine Vereinfachung des arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften- und Regelwerks ist explizites Teilziel auf der Zielebene 2, auch wenn die bisher erreichten tatsächlichen Vereinfachungen eher gering ausfallen.
Berücksichtigung der Alterung der Erwerbsbevölkerung (demografischer Wandel) und Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen	Die Berücksichtigung alternder Erwerbstätiger ist zum Teil explizit Bestandteil von Arbeitsprogrammen. So hat – wie erwähnt - das Arbeitsprogramm MSE den Alterungsaspekt ausdrücklich in seinem Teilziel „Ergonomie“ verankert. Das zweite Teilziel der Präventionsverbesserung arbeitsbedingter Erkrankungen ist eine übergreifende, alle Zielebenen und Aktivitäten umfassende Leitschnur der GDA. Sie ist ausdrücklich in den Arbeitsschutzzielen der Zielebene 1 enthalten, aber auch die beiden anderen Zielebenen sind auf dieses strategische Teilziel ausgerichtet.
Verbesserung der statistischen Datenerhebung	Der Datenaustausch und die Schaffung einer gemeinsamen Daten- und Informationsbasis ist ein gesetzlich fixierter Bestandteil der GDA. Damit sollen, der Informationsstand und die abgestimmten Planungen und Vorgehensweisen spürbar und nachhaltig verbessern werden. Trotz der Probleme beim Datenaustausch ist zu konstatieren, dass die GDA dieses strategische Ziel aufgreift und (allerdings noch nicht optimal) umsetzt.
Koordinierung mit internationalen Organisationen	Mit Ausnahme eines Arbeitskontaktes zur österreichischen Arbeitsschutzverwaltung sowie der internationalen Besetzung des Beirats der Dachevaluation gibt es keine internationalen Bezüge. Es sind keine koordinierenden Anknüpfungspunkte zu internationalen Organisationen bekannt.

²³⁸ Formulierungen sind der deutschen Ausgabe entnommen, EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014.

Für die Zuordnung in der Tabelle ist zu berücksichtigen, dass die Adressierung auf Basis der in diesem Bericht erhobenen Befunde sowie des Evaluations- und Governanceverständnisses des Auftragnehmers der Dachevaluation erfolgt und nicht nach den – nur oberflächlich dargestellten und indirekt ersichtlichen – Kriterien in der Zusammenstellung der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.²³⁹

Weiterhin kann eine Einordnung GDA-Befunden in die Ergebnisse der zweiten Europäischen Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken (ESENER) vorgenommen werden.²⁴⁰ Dies kann z. B. für die (regelmäßige) Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen erfolgen. Hier liegen die Werte der repräsentativen Betriebsbefragungen der GDA von 2011 und 2015 mit 51% bzw. 52% deutlich unter dem in ESENER in der Befragung 2014 für Deutschland ermittelten Wert von 66%. Der Unterschied ist insbesondere in Gruppe der Kleinunternehmen deutlich, wo die GDA-Befragung 2015 auf 42%, ESENER 2014 jedoch auf 54% kommt. Mit zunehmender Größenordnung gleichen sich die Werte an. Die Frage nach den Ursachen gestaltet sich schwierig und könnte mit den unterschiedlichen Untersuchungsansätzen sowie der unterschiedlichen Größe und Zusammensetzung der Stichproben²⁴¹ zusammenhängen. Auch bei der sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Betreuung weist ESENER höhere Betreuungsanteile für die Betreuung durch eine Fachkraft für Arbeitssicherheit ebenso wie für die betriebsärztliche Betreuung aus.

Abschließend soll mit Blick auf die dritte GDA-Periode darauf hingewiesen werden, dass durch die Aufnahme des Ziels der Reduzierung von Erkrankungen durch krebserregende Gefahrstoffe in den Zielekanon der GDA auch eine direkte Verknüpfung mit den europäischen Aktivitäten auf diesem Feld, wie der Initiative zur Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vom Jahresbeginn 2017, die u. a. die Festlegung von Grenzwerten für weitere krebserregende chemische Stoffe darstellt (siehe oben Abschnitt 2.1) vorgenommen wurde. Eine weitere direkte Anbindung existiert damit auch zum Aktionsprogramm zur Bekämpfung arbeitsbedingter Krebserkrankungen.

7.6 Bewertung von PWM und Evaluationsansatz sowie Entwicklung eines Modells zur Ermittlung der Wirkungen auf betrieblicher Ebene

7.6.1 Das Modell des „Prozessorientierten Wirkungsmonitorings“

Das PWM-Modell wurde zu Beginn der zweiten GDA-Periode und damit überwiegend auf hypothetischer Basis dazu genutzt, die Prozesse und Zusammenhänge zu strukturieren und zu priorisieren. Darauf aufbauend wurden die Wirkungsketten sowie die Evaluationsleitfragen formuliert und in der Ausschreibung der Dachevaluation

²³⁹ Vgl. EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH 2018:6ff.

²⁴⁰ Siehe EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH 2015.

²⁴¹ Die Stichprobe der repräsentativen Betriebsbefragung der GDA ist mit 6.000 Fällen deutlich größer als die Zahl der deutschen Antworten bei ESENER II (2.261 Fälle). Zudem werden bei der GDA-Befragung Betriebe mit wenigstens einem Beschäftigten erfasst, bei ESENER jedoch Betriebe mit fünf und mehr Beschäftigten.

als Basis für das Evaluationskonzept vorgegeben, wobei das PWM auch als Evaluationsmethode verstanden werden kann, der ein stärker lineares Wirkungsmodell im Sinne einer strukturellen Abfolge von Schritten anhand einer oder mehrerer parallel ablaufender Wirkungsketten zugrunde liegt.

Evaluationsaufgabe ist nunmehr, auf Basis der in der zweiten GDA-Periode gemachten Erfahrungen herauszuarbeiten, inwieweit sich der Ansatz des PWM als für die Evaluation der GDA umsetzbar und geeignet erwiesen hat. Damit ist die heuristische und nach den Angaben aus EGE und Beirat retrospektiv positiv einzuschätzende Funktion des PWM, die Durchdringung, Aufbereitung und Strukturierung der von der GDA adressierten Themenfelder einschließlich der Erstellung der Wirkungsketten sowie die Erarbeitung der Evaluationsleitfragen zu ermöglichen und zu unterstützen, nicht Gegenstand der Dachevaluation und dieses Berichts.

Zur Bearbeitung der Evaluationsaufgabe ist zunächst auf die einschlägigen Evaluationsleitfragen der Zielebene 1, die sich an die Evaluationen der Arbeitsprogramme richteten, zu verweisen (Kapitel 4). Dort zeigte sich, dass die Ergebnisse aus den Arbeitsprogrammevaluationen im Wesentlichen den Kettengliedern des PWM-Modells zugeordnet werden können und damit eine Strukturierung der Ergebnisse ermöglichen. Gleichwohl können auch die Arbeitsprogramme die dem PWM-Modell zugrundeliegenden Wirkungsannahmen nicht klar und eindeutig bestätigen, nicht zuletzt weil zu den beiden letzten Kettengliedern von „Ergebnis“ und „Wirkung“ keine repräsentativen und belastbaren Daten zur Kausalität vorliegen.

Hinsichtlich der beiden Evaluationsleitfragen nach dem Wirkungsmodell und der Festlegung, wann mit dem Eintreten von Nutzung, Ergebnis und Wirkung gerechnet werden kann (Ziff. 1a, 1b, Abschnitt 4.1), halten sich die Evaluationsberichte aus den Arbeitsprogrammen zurück. Während auf die Frage nach dem Wirkungsmodell zumindest bei MSE²⁴² und PSYCHE²⁴³ teil- bzw. ansatzweise eingegangen wird, fehlen nachvollziehbare Festlegungen zum Eintritt von Nutzung, Ergebnis und Wirkung. Diese können nur indirekt und nur oberflächlich über die Wirkungsausführungen erschlossen werden.

Im Folgenden geht es nun darum, Angemessenheit und Leistungsfähigkeit des PWM-Modells auf der übergreifenden Ebene der Dachevaluation zu bewerten. Hierzu werden verschiedene Beurteilungskriterien an die formulierten PWM-Wirkungsketten angelegt, um prüfen zu können, ob das Modell geeignet ist, ein mehrstufiges, ebenenübergreifendes, multiakteursbezogenes und hochgradig komplexes Strategieprogramm wie die GDA hinreichend abzubilden.

Ausgewogenheit von Komplexitätsreduzierung und Ausdifferenzierung

Das Modell hat zweifelsohne den Vorteil, dass durch die Bestimmung der PWM-Wirkungsketten und ihrer Teiglieder hypothetische Wirkungszusammenhänge auf Basis eines linearen Modells erarbeitet und definiert werden mussten, wodurch eine

²⁴² Im Arbeitsprogramm MSE wird zwischen „Ergebnisevaluation“ (Ergebnis - Wirkung) und „Prozessevaluation“ (Input – Output – Nutzung) unterschieden (ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:16).

²⁴³ Bei PSYCHE werden einzelne Aktivitäten den ersten beiden Kettengliedern zugeordnet, während Aussagen zu Ergebnis und Wirkung fehlen.

deutliche Reduzierung von Komplexität erreicht wurde. Allerdings mussten für die drei Zielebenen dann insgesamt sieben Wirkungsketten formuliert werden, um die relevanten Programmbereiche abzudecken, womit der Vorteil der Komplexitätsreduzierung sich deutlich reduziert, wenn nicht gar faktisch wieder aufgehoben wird.

Relevanz (vollständige, belastbare und wirklichkeitsgetreue Abbildung)

Das Modell geht von einer eindimensionalen Ursache-Wirkungs-Beziehung aus. Dabei werden dem Modell „vorgelagerte“ Faktoren, die wesentlich die Programm- und Umsetzungsqualität bestimmen können, nicht erfasst. Dazu gehören der Einbezug der arbeitsschutzpolitischen Ausgangslage und der Handlungsnotwendigkeiten in dem Sinne, dass diese auf die politische Agenda gesetzt werden. Ohne diesen Einbezug ist die laufend zu berücksichtigende Fragestellung, ob die relevanten Problemlagen tatsächlich durchgehend in der Umsetzung bearbeitet werden, nicht mit dem Modell zu beantworten. Außerdem werden Vorarbeiten für die eigentliche Umsetzung wie z. B. die in den Abschnitten 3.2 und 3.3 dargestellte NAK-Struktur oder die Erarbeitung der Feinkonzepte, nicht oder nur unzureichend erfasst. Das ganze Geschehen vor Programmstart von (fach-)politischer Diskussion, Zielbestimmung und Planung ist der Wirkungskette vorgelagert. Dieser Bereich bleicht außen vor, es sei denn, diese Phasen werden zum Kettenglied des Input hinzugepackt, wo sie aber nach der Ablauflogik eines Strategieprogramms eigentlich nicht hingehören.²⁴⁴

Zu bemängeln ist in diesem Kontext außerdem, dass für die Programmdurchführung kein eigenes Element definiert wird. Die ganzen Vorbereitungsarbeiten von Grob- und Feinplanung über Vereinbarungen und Absprachen zur Umsetzung, die Bereitstellung personeller und materieller Ressourcen, die Vorbereitung der Organisation und des Personals, die Planung der Besichtigungen und die Anpassung der Konzepte, die Durchführung und die Auswertung der Besichtigungen inkl. der Datenerfassung und -weitergabe und nicht zuletzt verwaltungskulturelle Faktoren etc. - all dies muss fast ausschließlich dem Glied „Input“ zugeordnet werden. Damit ist eine trennscharfe Erfassung und Bewertung von Vorbereitung und Durchführung, die sich auf verschiedene Ebenen verteilen, kaum noch möglich.

Dass das Modell unterkomplex ist, zeigt sich auch daran, dass wichtige Evaluationsfragen, wie z. B. die Leitfrage nach der Bewährung der Leitlinien, nicht dem PWM-Modell zugeordnet werden konnten. Diese Einschätzung gilt ungeachtet der Tatsache, dass zur Praxisanwendung der abgestimmten Grundsätze und der verabschiedeten Leitlinien zu wenige empirisch abgesicherte Informationen vorliegen. Die Nichtzuordenbarkeit ist keine empirische, sondern eine konzeptionelle Frage.

Transparenz

Mit den fünf in einfacher Abfolge angeordneten Kettengliedern wird eine Transparenz nur suggeriert. Wenn es sieben, sich teilweise berührender und überlagernder Wirkungsketten bedarf, beeinträchtigt das nicht nur die Transparenz, sondern es kommt zu Überlappungen und zu Abgrenzungsproblemen. Abbildung 7.3 verdeutlicht für vier der sieben Wirkungsketten diese Überlappungs- und Abgrenzungsproblematik.

²⁴⁴ Vgl. z. B. MAYNTZ 2004.

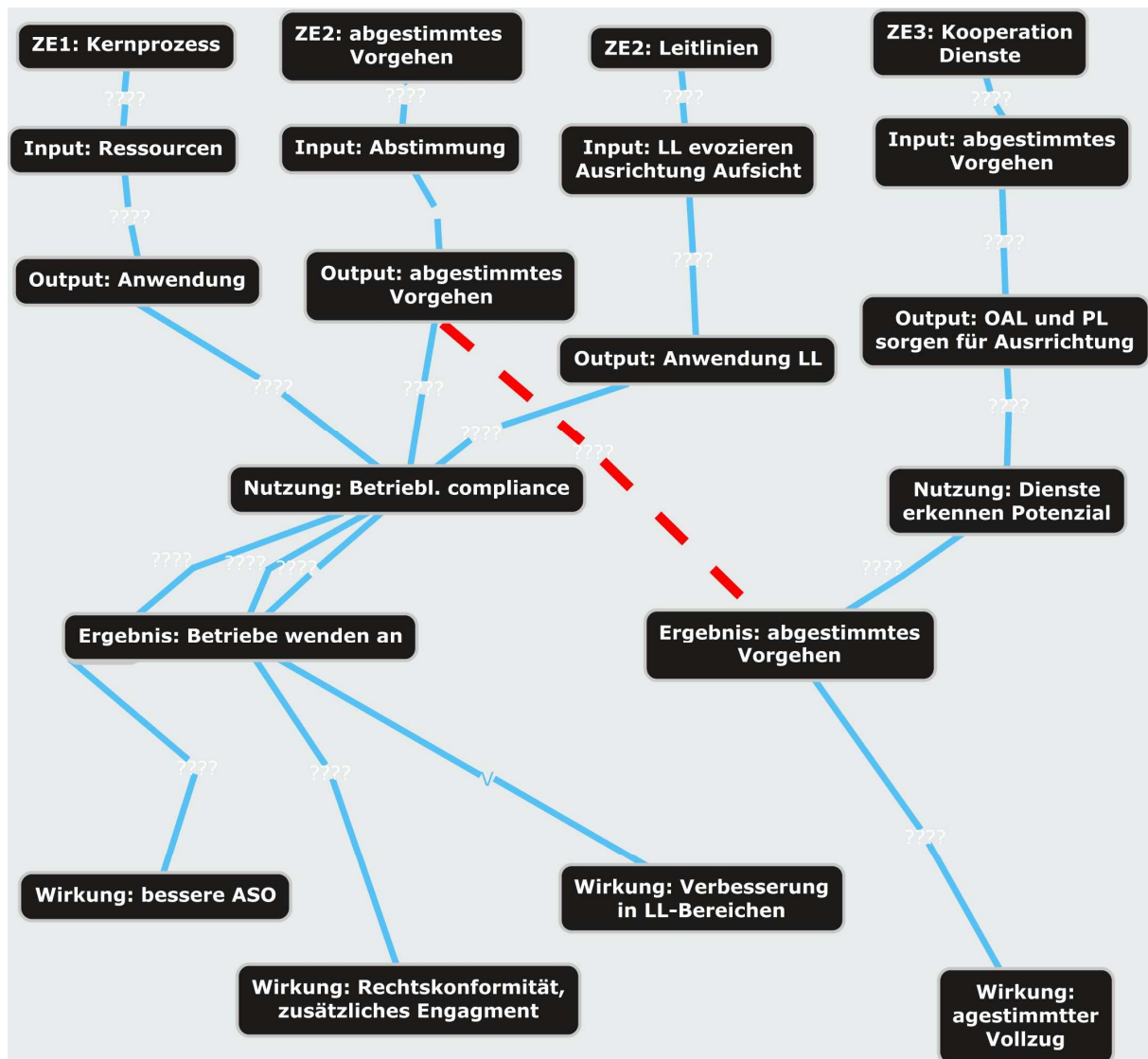


Abb. 7.3: Überschneidungen und Verknüpfungen bei vier PWM-Wirkungsketten, eigene Darstellung

So werden beispielsweise die Glieder „Nutzung“ und „Ergebnis“ für gleich drei Kettenglieder de facto identisch formuliert. Zudem wird das abgestimmte Vorgehen der Präventions- und Aufsichtsdienste bei einer Wirkungskette als „Output“ und bei einer anderen Wirkungskette unter „Ergebnis“ gefasst.

Weitere Bestätigung erfährt dieses Argument durch die Zuordnung der empirischen Untersuchungsergebnisse zu den Kettengliedern und zu den Evaluationsleitfragen, die in den Abschnitten 4.11, 5.10 und 6.10 in tabellarischen Übersichten vorgenommen wurde. Häufig konnte bzw. musste auf andere Kettenglieder verwiesen bzw. Befunde wiederholt dargestellt werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die governanceanalytischen Fragen nach Programmgestaltung in der Umsetzung, Wahrnehmung von Programm- und Führungsverantwortung etc. durch verschiedene Akteure und auf verschiedenen Ebenen – wenn überhaupt – nur indirekt einer Wirkungskette zu entnehmen oder zuzuordnen sind.

Kohärenz und Konsistenz

Mit der verlorenen Transparenz und einer Überlastung des „Inputs“ (bei Zuordnung aller vorgelagerten Aktivitäten) verliert auch das Modell seine „innere“ Stimmigkeit. Beispielsweise wird bei der Zielebene 2, Wirkungskette zum abgestimmten Vorgehen, das Glied „Output“ definiert als „Träger gehen abgestimmt und in gleicher Weise“ vor. Bei der Zielebene 3, Wirkungskette zur Kooperation der Träger ist es das Kettenglied „Ergebnis“, wonach die Präventions- und Aufsichtsdienste abgestimmt und arbeitsteilig vorgehen. Als weiteres Beispiel kann angeführt werden, dass der Datenaustausch der Zielebene 3 zugeordnet wurde, obgleich dieser neben Rahmenvereinbarung und Leitlinien das dritte zentrale Element der abgestimmten Überwachungs- und Beratungsstrategie in Zielebene 2 darstellt. Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass das Glied „Nutzung“ bei drei Ketten ebenso wie das Glied „Ergebnis“ identisch formuliert sind, so dass eine Differenzierung nach Einflussgrößen doppelt blockiert oder behindert wird, insbesondere wenn anschließend nach dem kausalen Zusammenhang mit den drei nachfolgenden, unterschiedlich definierten „Wirkungen“ gefragt wird (Abbildung 7.3).

Des Weiteren wird nicht deutlich, wie das Modell mit unerwünschten und mit nicht intendierten Wirkungen umgeht, die bei einem komplexen Programm nahezu unvermeidlich sind. Wenn diese außerhalb eines Wirkmodells erfasst und bewertet werden müssen, stellt sich die Frage nach dem Nutzen des Modells umso dringlicher.

Alles in allem gesehen ist festzuhalten, dass das PWM aus Sicht des Autors mit der Evaluation eines komplexen, mehrstufigen und multiple Akteure umfassenden Strategieprogramms überfordert ist und lediglich zu Teilfragen der Evaluation einen Beitrag leisten kann.

Die Mindestanforderungen an ein Basismodell ergeben sich auf den gerade diskutierten hauptsächlichen Schwachpunkten des PWM. Diese Anforderungen erfüllt das auf den Feldern der Arbeits-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik weit verbreitete Basismodell. Abbildung 7.4 auf der nächsten Seite veranschaulicht die grundlegenden Bestandteile und Zusammenhänge dieses Modells.

Dieses Modell berücksichtigt zum einen die vorgelagerten Aktivitäten wie das Aufgreifen einer Problemlage und die Formulierung von Zielen einschließlich der Planung eines Interventionsprogramms. Zum anderen werden Bewertungsmaßstäbe verlangt, wie z. B. bei der Frage der Wirksamkeit, die einen Abgleich zwischen Zielgröße und erreichten Resultaten im Sinne eines Zielerreichungsgrades fordert. Ein Vorteil des Modells ist außerdem, dass die Elemente des PWM komplett integriert werden können.

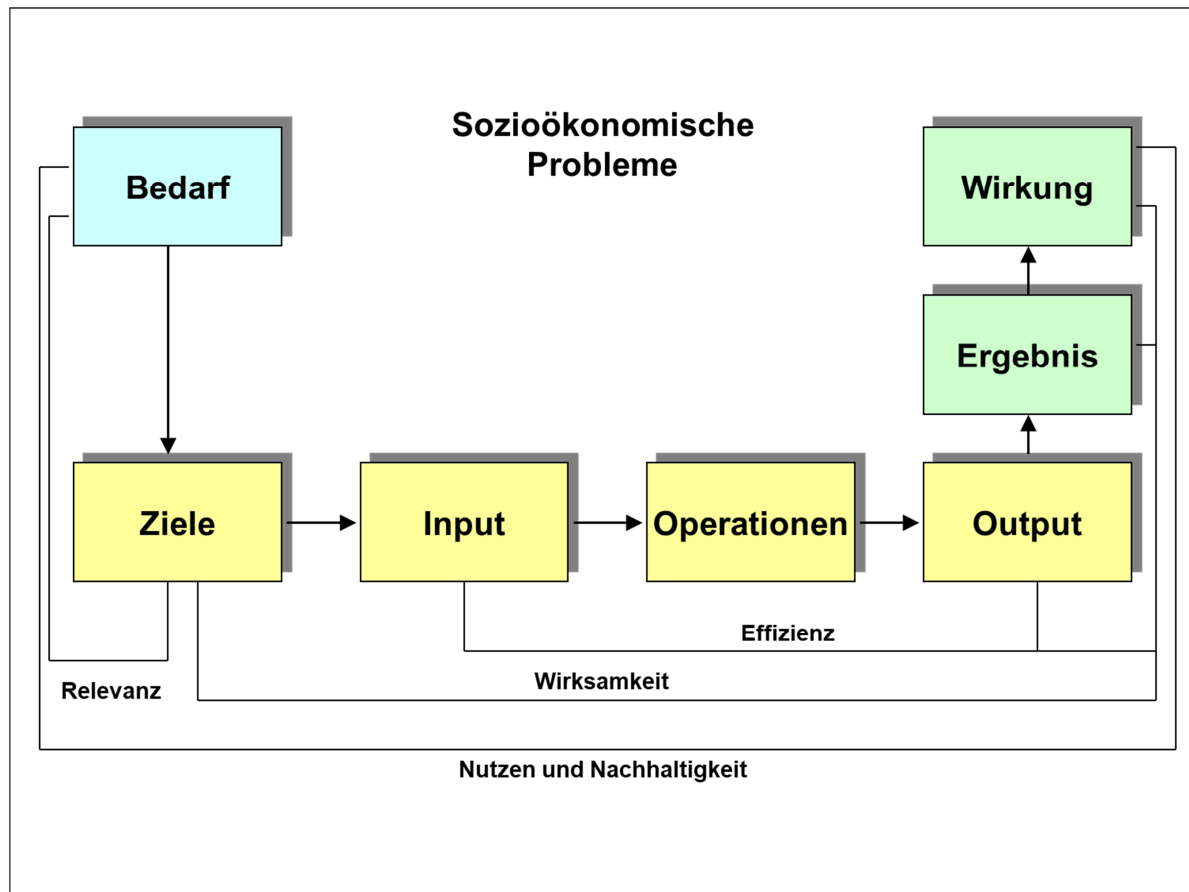


Abb. 7.4: Module der Begleitung und Bewertung im Basismodell für Evaluationen²⁴⁵

7.6.2 Entwicklung eines Analysemodells zur Wirksamkeitsbestimmung von Aufsicht

Die Berichte aus den Arbeitsprogrammen kommen zu dem Ergebnis, dass Aufsicht „wirke“,²⁴⁶ wobei der Kausalzusammenhang mit dem Ergebnis von Zweitbesichtigungen begründet wird. Soweit den Berichten entnommen werden kann, erfolgt keine Kontrolle weiterer Faktoren, und es wird auch nicht über eine Schwelle oder einen Mindestwert zur Festlegung der „Wirkung“, d. h. ab welchem Wert tatsächlich von einer Wirkung gesprochen werden kann, diskutiert. Außerdem bleiben die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation, die für das Verstehen von „Wirkung“ erforderlich sind, unberücksichtigt. Vor dem Hintergrund der deutlich limitierten Leistungsfähigkeit des PWM-Modells ist daher ein Untersuchungsmodell zur Analyse der Wirkungszusammenhänge erforderlich, das vom Auftragnehmer der Dachevaluation auf Basis der Ergebnisse der repräsentativen Betriebsbefragung entwickelt wurde und das im Folgenden vorgestellt wird.²⁴⁷ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch viele Befunde aus den Berichten der Arbeitsprogramme darauf hinweisen, dass die betrieblichen Zusammenhänge und die sich gegenseitig beeinflussenden, erfolgskritischen Faktoren auf der betrieblichen Ebene wenig bekannt sind.

²⁴⁵ Basismodell entwickelt als Modifikation des Modells in EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010:10.

²⁴⁶ Z. B. ABSCHLUSSBERICHT MSE 2018:97f.

²⁴⁷ Siehe hierzu ausführlich HÄGELE, FERTIG 2017b:155ff.

Ausgangspunkt bilden die im Kontext der Policy-Variable „Besuch durch Aufsicht“ bei der Auswertung der repräsentativen Beschäftigtenbefragung auf den ersten Blick uneinheitlichen und teilweise irritierenden Befunde wie:

1. Das Merkmal „Besuch Aufsicht“ zeigt eine signifikant positive Assoziation mit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilung, aber keinen signifikanten Zusammenhang zur Güte der Gefährdungsbeurteilung, wie mit der Indexbildung ermittelt wurde, und auch keinen zur Nutzeneinschätzung der Gefährdungsbeurteilung.
2. Betriebe, die von der Aufsicht besucht wurden, stimmen signifikant häufiger der Aussage zu, dass sie keine Gefährdungsbeurteilung durchführen, weil der Nutzen verglichen mit dem Aufwand zu gering sei.
3. Betriebe, die von der Aufsicht besucht wurden, führen signifikant häufiger Unterweisungen der Mitarbeiter/innen durch, allerdings gibt es keine Unterschiede beim Einbezug von Beschäftigten aus Fremdfirmen.
4. Das Niveau der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation insgesamt ist höher bei von der Aufsicht besuchten Betrieben.

Neben diesen charakteristischen Merkmalen des betrieblichen Arbeitsschutzes liegen auch zu den Besuchen der Aufsicht und deren Wahrnehmung Befunde vor, die zu berücksichtigen sind:

5. Zwischen 2011 und 2015 ist die Besuchswahrscheinlichkeit im Zeitablauf zurückgegangen.²⁴⁸
6. Mehrfachbesuche werden von den Betrieben seltener als abgestimmt wahrgenommen.
7. Betriebe, die von der Aufsicht besucht wurden, stimmen signifikant häufiger der Aussage zu, dass das Regelwerk schwer umsetzbar ist.
8. Betriebe, die besichtigt wurden, berichten (schwach) signifikant häufiger davon, dass sie praktische Probleme bei der Anwendung des Regelwerks bezüglich (i) der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, (ii) der Regeln zu Vorsorgeuntersuchungen und (iii) dem Einsatz von Arbeitsschutzexperten/innen haben.

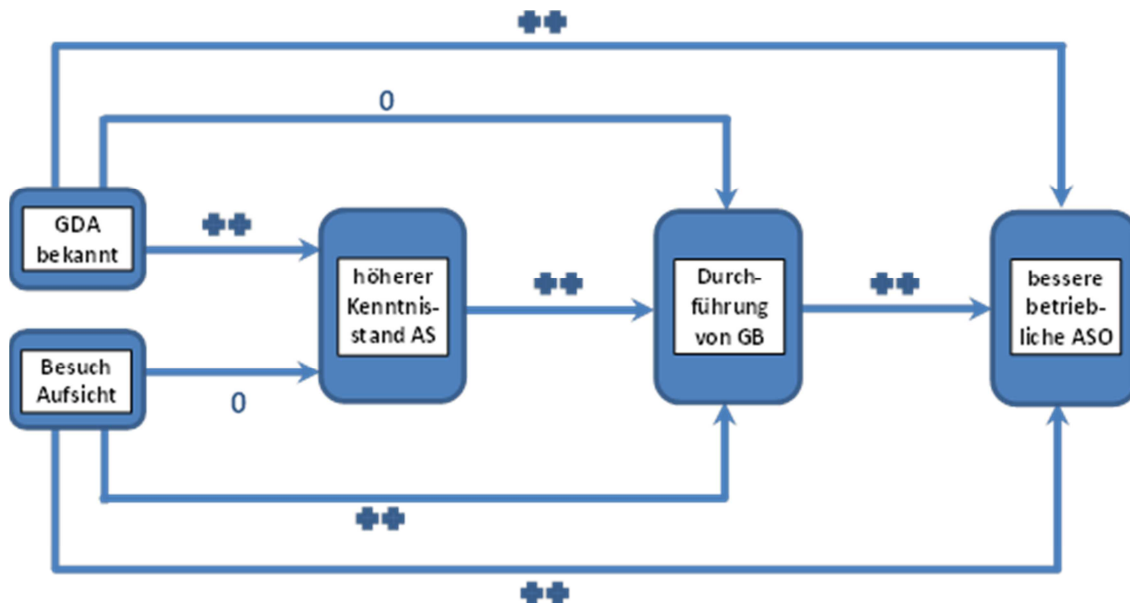
Da es sich nicht um einen Einzelbefund handelt, muss es im Folgenden um die Entwicklung eines Untersuchungsmodells gehen, mit dem hypothetisch geprüft wird, ob positive Wirkungen von Aufsichtsbesuchen direkter oder indirekter Art als Grundlage weiterführender Untersuchungen und Hypothesen plausibel dargestellt werden können.

Mit pfadanalytischen Ansätzen wurden Wirkungsketten formuliert und die Assoziationen zwischen den einzelnen Kettengliedern untersucht. Methodisch werden Regressionsmodelle gebildet, bei denen jeweils um die restlichen Betriebsmerkmale kontrolliert wird. Hierbei kommen auch die in Kapitel 4 vorgestellten Indizes zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation und zur Präventionskultur zum Einsatz.

Ausgangspunkt in beiden dargestellten Modellen bilden jeweils die beiden Policy-Variablen. Damit besteht jedes Modell aus zwei Teilmodellen.

²⁴⁸ Wie bereits ausgeführt, sind die Besichtigungszahlen generell zurückgegangen, so dass dies offenbar Teil einer Gesamtentwicklung ist.

Das erste Modell geht davon aus, dass ein Besuch der Aufsicht und/oder die Bekanntheit der GDA dazu führen, dass sich der Kenntnisstand zum Arbeitsschutz im Betrieb erhöht. Der höhere Kenntnisstand wiederum führt dazu, dass Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden, was wiederum die betriebliche Arbeitsschutzorganisation verbessert. In Abbildung 7.5 sind die empirischen Assoziationen für diese theoretischen Wirkungszusammenhänge erkennbar, wobei für jeden Einzelschritt und jedes Teilmodell sowie für die übergreifenden Zusammenhänge die Richtung und Signifikanz der Assoziationen ausgewiesen ist. Dabei ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Richtung der Pfeile die angenommene, hypothetische Wirkungsrichtung anzeigt, auf der die durchgeführten Regressionsanalysen beruhen.



Hinweis: die mit den Pfeilen veranschaulichte Wirkungsrichtung gilt ausschließlich unter den im Text für das Modell erläuterten Annahmen

Abb. 7.5: Pfadmodell 1,²⁴⁹ HÄGELE, FERTIG 2017b:157

Die Ergebnisse für das erste Modell bestätigen die Güte der gebildeten Indizes auch mit Blick auf die Entwicklung von Wirkungsmodellen. So sind alle Assoziationen entweder signifikant positiv oder insignifikant. Es gibt keinen signifikant negativen Zusammenhang, auch keinen schwach signifikanten. Es existiert ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen der Kenntnis der GDA und einem höheren Kenntnisstand in Sachen Arbeitsschutz, während der Zusammenhang zwischen Aufsichtsbesuch und höherem Kenntnisstand insignifikant ist.²⁵⁰

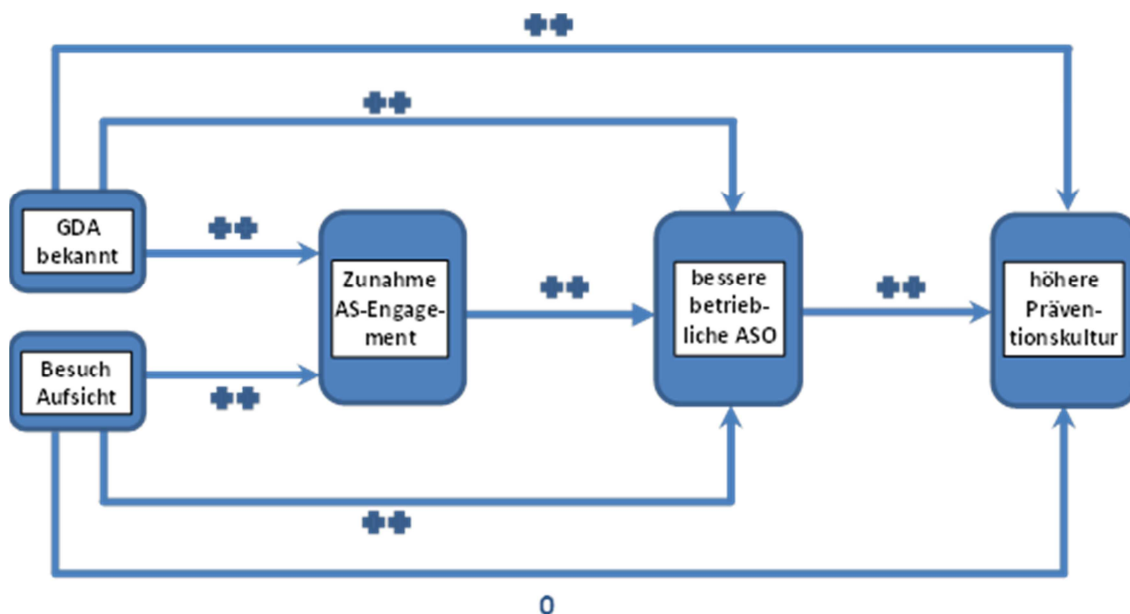
Signifikant positive Zusammenhänge bestehen weiterhin zwischen höherem Kenntnisstand zum Arbeitsschutz und der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung sowie der Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung und einer verbesserten betrieb-

²⁴⁹ Die in der Abbildung verwendeten Abkürzungen sind: AS = Arbeitsschutz, GB = Gefährdungsbeurteilung, ASO = Arbeitsschutzorganisation.

²⁵⁰ Dies widerspricht auf den ersten Blick den Ergebnissen in Abschnitt 5.8.1, wo diesbezüglich ein signifikanter Zusammenhang ausgewiesen ist. Die unterschiedlichen Assoziationen sind allerdings auf eine leichte Anpassung in der Methodik zurückzuführen. Ausführlich hierzu HÄGELE, FERTIG 2017b.

lichen Arbeitsschutzorganisation. Bei den über die einzelnen Kettenglieder hinausgehenden, übergreifenden Konstellationen ist für das Merkmal „Besuch der Aufsicht“ festzuhalten, dass eine signifikant positive Assoziation mit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, aber auch mit der Variable „bessere betriebliche Arbeitsschutzorganisation“ besteht. Ist die GDA bekannt, kann in diesem Modell kein signifikanter Zusammenhang mit der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen festgestellt werden, wohl aber mit einer besseren betrieblichen Arbeitsschutzorganisation.

Das zweite Modell (Abbildung 7.6) geht davon aus, dass ein Besuch der Aufsicht und/oder die Bekanntheit der GDA dazu führen, dass sich das betriebliche Engagement in Angelegenheiten des Arbeitsschutzes erhöht, was wiederum in eine bessere betriebliche Arbeitsschutzorganisation mündet. Damit verbessert sich die Präventionskultur im Betrieb. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Pfeile diese hypothetische Wirkungsrichtung abbilden. Wie aus Abbildung 7.6 ersichtlich ist, lassen sich für alle einzelnen Schritte signifikant positive Zusammenhänge zwischen den einzelnen Kettengliedern feststellen.



Hinweis: die mit den Pfeilen veranschaulichte Wirkungsrichtung gilt ausschließlich unter den im Text für das Modell erläuterten Annahmen

Abb. 7.6: Pfadmodell 2,²⁵¹ HÄGELE, FERTIG 2017b:159

Die Ergebnisse bestätigen nochmals die Güte der gebildeten Indizes, auch mit Blick auf die Entwicklung und Prüfung von Wirkungsmodellen. So sind alle Assoziationen entweder signifikant positiv oder insignifikant. Auch bei diesem Modell gibt es keinen signifikant negativen Zusammenhang, auch keinen schwach signifikanten.

Bei den übergreifenden Zusammenhängen ergeben sich signifikant positive Korrelationen sowohl zwischen Kenntnis der GDA und der besseren betrieblichen Arbeitsschutzorganisation als auch mit einer höheren Präventionskultur.

²⁵¹ Zu den Abkürzungen siehe Fußnote zu Abbildung 7.3.

Eine signifikant positive Korrelation ergibt sich bei den übergreifenden Konstellationen für Aufsichtsbesuch und verbesserter betrieblicher Arbeitsschutzorganisation, während die Zusammenhänge mit höherer Präventionskultur und mit dem Rückgang der Arbeitsunfälle insignifikant sind.

Die Ergebnisse der beiden Modelle können für das Merkmal „Besuch der Aufsicht“ wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Ergebnisse von „Pfadmodell 1“ deuten darauf hin, dass ein Aufsichtsbesuch zwar keinen signifikanten „Einfluss“ auf den Kenntnisstand der Betriebe hat, aber direkt die Wahrscheinlichkeit, eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen, erhöht und somit auch zu einer besseren betrieblichen Arbeitsschutzorganisation beiträgt.
2. „Pfadmodell 2“ lässt die Interpretation zu, dass ein Aufsichtsbesuch zu einer Zunahme des Arbeitsschutzengagements „führt“, was dann wiederum zu einer besseren betrieblichen Arbeitsschutzorganisation und einer höheren Präventionskultur beiträgt.

Zusätzlich wurde für beide Modelle überprüft, ob diese Ergebnisse auch Gültigkeit haben, wenn das Modell um ein weiteres Kettenglied „Rückgang der Unfälle“ ergänzt wird. Das Ergebnis ist für beide Pfadmodelle identisch und besagt, dass sich hierdurch keine negativen Assoziationen, sondern entweder insignifikante oder signifikant positive Zusammenhänge ergeben. Damit werden obige Aussagen zusätzlich gestützt.²⁵²

Die obigen Interpretationen basieren auf der Annahme, dass die Kausalrichtung so verläuft wie in der Beschreibung dargestellt. Dies kann jedoch mit den vorhandenen Daten nicht nachgewiesen werden, und Regressionsmodelle lassen grundsätzlich die Kausalrichtung offen. Dass die Kausalrichtung wie beschrieben verläuft, erscheint zwar plausibel, ist allerdings nicht zwingend der Fall. So ist es z. B. ebenso plausibel, dass die Betriebe die GDA kennen, weil sie einen höheren Kenntnisstand in Arbeitsschutzfragen haben, oder dass Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden, weil der Betrieb eine überdurchschnittlich entwickelte Arbeitsschutzorganisation besitzt. Andererseits ist es für den Aufsichtsbesuch plausibel, dass er nur in eine Richtung wirkt, d. h. zu einem höheren Kenntnisstand bei den betrieblichen Akteuren führt.

Mangels vorhandener empirischer Evidenz wurden somit unter Annahme von Kausalrichtungen Wirkungsketten formuliert und mit den vorhandenen Daten überprüft. Da ein Aufsichtsbesuch ebenso wie der Bekanntheitsgrad der GDA direkt und indirekt den betrieblichen Arbeitsschutz sowie eine vorteilhafte Arbeitsschutzorganisation und Präventionskultur positiv beeinflussen können, sollten diese Analyseergebnisse zu den Aufsichtsbesuchen Anlass für weiterführende Untersuchungen sein. Bei diesen Untersuchungen sollten auf jeden Fall die Ergebnisse des von EGE und Beirat parallel begleiteten Projekts zur Wirkungsuntersuchung, die bei Berichtslegung noch nicht vorlagen, berücksichtigt werden.

²⁵² Die statistische Anpassungsgüte beider Modelle ist ausreichend hoch, d. h., die Modelle erfüllen einschlägige Gütekriterien, so dass die Pfadmodelle auch vor diesem Hintergrund als Ausgangspunkt weiterführender Untersuchungen verwendet werden können (HÄGELE, FERTIG 2017b:159f).

7.6.3 Ansatz der Dachevaluation

Die Evaluation der GDA ist zweigeteilt. Während die Arbeitsprogramme die Evaluation selbst und weitestgehend unabhängig durchführen (siehe Kapitel 4), wird die Dachevaluation durch die EGE gesteuert. Hinsichtlich Evaluationsansatz und -durchführung ist festzuhalten, dass sich Multiperspektiven- und Mehrebenenansatz der Evaluation bewährt haben. Damit war es möglich, die auf unterschiedlichen Stufen ablaufenden Prozesse ebenso zu erfassen, wie die verschiedenen Akteursinteressen sowie die Schnittstellen und Bruchlinien zwischen Ebenen und Beteiligten. Ebenfalls bewährt hat sich die Ergänzung um die governanceanalytische Perspektive, mit der es möglich war, Bedeutung und Tragweite der Probleme bei der Programmsteuerung zu ermitteln und zu bewerten. Diese Ansätze profitierten von den multidisziplinären Erhebungsinstrumenten und Evaluationsmethoden, die in der Gesamtschau (zumeist) eine geschlossene Betrachtung des Ganzen ermöglichten, womit die Bewertung einzelner Ausschnitte und Schlaglichter weitgehend vermieden werden konnte.

Die gerade vorgenommenen Einschränkungen bei der Bewertung sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Prozess der eigentlichen Leistungserstellung, nämlich die Arbeit in den Diensten und die Besichtigungen der Betriebe, nur sehr eingeschränkt einbezogen werden konnte. Hier entscheidet sich jedoch die Qualität der Leistung und damit des Programms.

Ein weiterer schwächerer Punkt ist die nur rudimentäre Verknüpfung zwischen Dachevaluation und Evaluation der Arbeitsprogramme, wo ein regelmäßiger Austausch nur sehr begrenzt möglich war und die die Ergebnisberichte erst spät zur Verfügung standen. In dieses Bild passt auch die Fokussierung der Arbeit der EGE auf die Dachevaluation. Die jährlichen Treffen der EGE mit den für die Evaluation der Arbeitsprogramme verantwortlichen Personen zu Abstimmung der Evaluationsarbeiten sind hinsichtlich einer wirkungsvollen Steuerung der Gesamtevaluation nur bedingt ausreichend. Hinzu kommt, dass für einen sinnvollen Datenaustausch ein engerer Kontakt erforderlich ist, als er hier in der zweiten Periode möglich war.²⁵³

Des Weiteren ist rückblickend darauf hinzuweisen, dass eine Zwischenbewertung und für EGE und Auftragnehmer verbindliche Anpassung der bereits 2013 verabschiedeten Evaluationsleitfragen und Definitionen zu den PWM-Wirkungsketten sowie der ergänzenden Fragestellungen (aus 2015) für den weiteren Ablauf der Evaluation hilfreich gewesen und die konstruktive Auseinandersetzung mit den Evaluationsthemen unterstützt worden wäre.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass es auch in der zweiten GDA-Periode nicht möglich war, kausale Wirkungszusammenhänge, z. B. durch eine Vergleichsgruppenanalyse, zu ermitteln.

²⁵³ So war es z. B. nicht mehr möglich, die deutlich höhere Anzahl von Besichtigungsdatensätzen als in den Berichten der Arbeitsprogramme ausgewiesen, zeitlich, inhaltliche und verfahrensmäßig eindeutig zuzuordnen und auf einheitlichen Beobachtungszeitraum zu reduzieren.

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.1 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung auf der strategisch-grundsätzlichen Ebene

8.1.1 Ausgangspunkt: Einschränkungen und Defizite in der Umsetzung

Bereits an mehreren Stellen in diesem Bericht wurden Defizite an verschiedenen Stellen in der Umsetzung erwähnt, die mitursächlich für einige kritische Beurteilungen in den vorangegangenen Abschnitten waren. Damit deren Tragweite für das Strategieprogramm GDA einschätzt werden kann, sind sie in einer Gesamtschau zu bewerten. Die zentralen Einschränkungen und Probleme können auf der konzeptionell-programmstrategischen Ebene wie folgt zusammengefasst werden:

- Zu *zentralen Begriffen* besteht kein einheitliches Verständnis, weshalb grundlegende Fragen nicht für alle Träger und Dienste im Sinne eines gemeinsamen Basisverständnisses geklärt sind. Dies zeigen die Ergebnisse der qualitativen Interviews, der Workshops, der Aufsichtspersonalbefragung und der Hintergrundgespräche. In der Folge hängt es von den einzelnen Diensten ab, ob und wie die strategischen Elemente der GDA in das operative Beratungs- und Aufsichtsgeschäft übersetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist der Begriff der Besichtigung, hinter dem – wie im Zusammenhang mit der Heterogenität der Vorgehensweisen gezeigt – ganz unterschiedliche Sachverhalte, Faktoren und Begleitumstände stecken können. Folglich sind die Fragen nach der Definition und Abgrenzung, was im Detail eine „geeignete“ Besichtigung für die Kernprozesse der Arbeitsprogramme bzw. die Anwendung der Leitlinien ist, von essentieller Bedeutung. Diese Frage erhält vor dem Hintergrund zurückgehender Besichtigungszahlen eine noch größere Bedeutung.²⁵⁴ Des Weiteren ist nicht geklärt, was Gleichwertigkeit der Ergebnisse konkret bedeutet.
- Bei der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie ist bereits die *strategische Ebene* problembehaftet. Es gibt keine allgemein anerkannte „Strategie“, wie gerade in den qualitativen Interviews sehr deutlich wurde. Eine solche wird von Teilen der Dienste nicht (an)erkannt. Folglich weisen Umsetzung und Anwendung der Strategie eine erhebliche Varianz auf. Auch wird die Umsetzung der Strategie weder diensteübergreifend noch von den Diensten selbst nachgehalten. Unabhängig davon, was genau unter einer Strategie in diesem Kontext verstanden werden soll, ist festzuhalten, dass hier auf der strategischen Ebene eine Lücke besteht.
- Es gibt *kein gemeinsames Basisverständnis zur Rolle und Funktion der GDA*, wie im Besonderen die Ausführungen zur Heterogenität der Vorgehensweisen (Abschnitt 5.5.3) und zur Integration der Prozesse zeigen. 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

²⁵⁴ Wie bereits dargestellt, sind bei der staatlichen Aufsicht die Zahl der besichtigten Betriebe als auch die Zahl der Besichtigungen von 2012 bis 2016 um jeweils 25% zurückgegangen. Bei den UVT ist die Zahl der besichtigten Unternehmen von 2012 bis 2016 um rd. 16% und die Zahl der Besichtigungen um 7% zurückgegangen.

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. Dies zeigt die Gesamtschau der Ergebnisse von Aufsichtspersonalbefragung, Interviews und Hintergrundgesprächen und kam auch bei den Workshops verschiedentlich zum Ausdruck.
Große Einigkeit besteht nach der Aufsichtspersonalbefragung allerdings darin, dass gegenseitige Information und Austausch in der Praxis nur schlecht funktionieren. Signifikante Unterschiede bestehen bei den Wirkungen des Wechsels hin zu branchenübergreifenden AP, der gegenseitigen Information zu Terminen geplanter und durchgeführter Besichtigungen sowie beim abgestimmten Vorgehen, insbesondere der Einschätzung von Hindernissen für engere Abstimmungen, allerdings nicht beim Potenzial der Leitlinien, der Weiterverwendung von Instrumenten der ersten GDA-Periode und der Integration von Kern- und Begleitprozessen in den Arbeitsalltag.
- *Die Differenzierung zwischen an Kernprozessen Beteiligten und Nicht-Beteiligten*, wobei erstere das Potenzial der GDA und ihre Umsetzung in der Regel positiver sehen. Nach den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung sind auch relevante Unterschiede zwischen der Gruppe der direkt Beteiligten und der überwiegend Besichtigungsaufgaben Nachgehenden²⁵⁵ zu beachten. Die sich im Antwortverhalten deutlich unterscheiden wie bei den Wirkungen der Reduktion der Zahl der Arbeitsprogramme sowie bei der veränderten Informationspraxis (z. B. Einsetzung von Koordinatoren), der Einladung und der Teilnahme an Erfahrungsaustauschen, beim abgestimmten Vorgehen, insbesondere der Einschätzung von Hindernissen für engere Abstimmungen wie z. B. beim fachlichen Austausch, und auch beim Potenzial der Leitlinien für einheitlicheres, stärker abgestimmtes Vorgehen sowie bei der Weiterverwendung der Instrumente aus der ersten Periode.
- 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 aufgeschlossen gegenüber, wie Aufsichtspersonalbefragung, Interviews, Workshops und Hintergrundgespräche ergeben haben. Insbesondere im Bereich der gegenseitigen Kooperation, Information und Abstimmung zeigen sie sich zurückhaltend, was im Übrigen auch in mehreren Freitextkommentaren bei der Aufsichtspersonalbefragung zum Ausdruck kommt, wenn bei der Leitung des Öfteren fehlende Motivation vermutet wird.
- *Datenaustausch* und Existenz einer *gemeinsamen Datenbasis* sind nach wie vor defizitär. Dies belegen die Evaluation des Datenaustauschs, die Ergebnis-

²⁵⁵ Wobei zu beachten ist, dass es sich hierbei nicht um die Referenzkategorie handelt.

se von Aufsichtspersonalbefragung, der Workshops, der Interviews und der Hintergrundgespräche.

- Das Antwortverhalten bei der Aufsichtspersonalbefragung in der Gesamtschau, wie die sehr niedrigen Werte für die praktische Umsetzung der gegenseitigen Information und der wechselseitigen Abstimmung des Aufsichtshandelns, einschließlich der Freitextkommentare, lässt den Schluss zu, dass für das Aufsichtspersonal die GDA im Wesentlichen aus der Umsetzung der AP besteht. Dies wird insbesondere durch die Interviews bestätigt, ebenso wie die Schlussfolgerung aus der Aufsichtspersonalbefragung, dass die GDA nur bei gut der Hälfte des Aufsichtspersonals angekommen ist.

8.1.2 Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Programmsteuerung

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. Damit wäre der Grundgedanke einer gemeinsamen Programmstrategie, die nach einheitlichen Prinzipien umgesetzt wird, nicht mehr zu erreichen.²⁵⁶ Die festgestellte Heterogenität der Vorgehensweisen kann als Ausdruck dieses Defizits gesehen werden und muss bezüglich einer einheitlichen Programmumsetzung zum derzeitigen Stand als gefährdender Faktor gesehen werden.
- 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 Niveau stagniert, das vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele der GDA²⁵⁷ als unbefriedigend bezeichnet werden muss. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Kooperation zurückgeht.
- Die Aufteilung innerhalb der Dienste in Beteiligte und Nicht-Beteiligte, also in GDA-In- und GDA-Outsider, verstärkt die Wahrnehmung des Aufsichtspersonals, dass die GDA im Wesentlichen aus der Umsetzung der Arbeitsprogramme besteht. Dies würde zusätzlich die Gefahr erhöhen, dass die Ziele der Zielebene 2 zum abgestimmten Vorgehen der Aufsichts- und Präventionsdienste verfehlt werden. Dies gilt auch für Personen, die sowohl an Kernprozessen beteiligt sind als auch andere Überwachungs- und Beratungsaufgaben wahrnehmen. Auch hier besteht die Gefahr, dass die Aufgaben außerhalb der Kernprozesse vernachlässigt werden.

Folglich ist die Integration der GDA, sowohl der Arbeitsprogramme, aber vor allen Dingen der Leitlinien, in die Präventions- und Aufsichtsdienste sehr unterschiedlich. Dies gilt sowohl auf der konzeptionellen Ebene der Handlungs- und Aufsichtskonzept-

²⁵⁶ Wie bereits klargestellt, kann hinter dieser Feststellung nicht zwangsläufig die Forderung nach einer zentralistischen und bis ins kleinste Detail vorgebenden Steuerung vermutet werden.

²⁵⁷ Siehe hierzu die Begründung des Gesetzgebers im Gesetzentwurf des Unfallversicherungsmodernisierungsgesetzes (DEUTSCHER BUNDESRAT 2008).

te als auch auf der operativen Ebene des Aufsichtspersonals und der Betriebsbesichtigungen.

Die große Bandbreite an Integrationsmodellen führt zur Frage, welcher Integrationsgrad im rechtlich-institutionellen Rahmen vorgegeben und vorgesehen ist. Das Arbeitsschutzgesetz tastet Autonomie und Eigenständigkeit der Dienste nicht an, da die Träger durch die Wahrnehmung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben dazu beitragen, die GDA-Ziele zu erreichen.²⁵⁸ Allerdings sind die Träger auf eine gemeinsame bundesweit geltende Arbeitsschutzstrategie verpflichtet und haben für die gemeinsame Überwachungs- und Beratungsstrategie ihren jeweiligen Wirkungskreis verfahrensmäßig und fachlich entsprechend auszurichten und abzustimmen. Ohne hier eine abschließende juristische Bewertung vorzunehmen, ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber unter Wahrung der Trägerautonomie von einer eher integrierten Umsetzung ausgeht.²⁵⁹

Die aufgezeigten strukturellen Brüche, Schnittstellen- und Qualitätsprobleme sowie die zuletzt thematisierte Integrationsproblematik verweisen auf Verbesserungs- und Entwicklungsbedarf, womit die Frage aufgeworfen wird, inwieweit mit den vorhandenen Mitteln innerhalb der bestehenden komplexen Strukturen durchgreifende Verbesserungen erreicht werden könnten:

- Die *Inputsteuerung* über Dokumente und Hilfsmittel wie Arbeitspläne, Handlungshilfen, Checklisten, Erklärfilme, Begriffserläuterungen, Bewertungsbeschreibungen und Prozessgestaltungsbeispiele, wie sie vor allem bei den Arbeitsprogrammen, aber auch bei den Leitlinien²⁶⁰ Anwendung finden, ist – ungeachtet vorhandener, allerdings punktueller Verbesserungsmöglichkeiten – im Wesentlichen an ihre Grenzen gelangt. Grundsätzlich kann mit diesen Mitteln wohl kaum das Defizit eines einheitlichen Basisverständnisses zu Begriffen und Strategie beseitigt werden. Außerdem erscheint ein weiterer Ausbau dieser Instrumente nicht zielführend, da die Dokumente leicht überladen, unübersichtlich und schwer verständlich werden und außerdem zu viele Unterschiede vorab berücksichtigt oder ausgeblendet werden müssten, worunter wieder die Praxisnähe erheblich leiden würde. Es ist schlicht unmöglich, alle Praxiskonstellationen in Dokumenten zu erfassen und so zu behandeln, dass notwendige Handlungsspielräume nicht von vornherein ausgeschlossen werden.
- Auch die *Beauftragung von Personen*, wie Koordinatoren und Multiplikatoren, ist – ungeachtet vorhandener Verbesserungspotenziale im Einzelfall – als Hilfsfunktion nicht in der Lage, die Defizite auszuräumen und Programmverantwortung zu übernehmen.²⁶¹
- Gleiches gilt für *Erfahrungsaustausche* als ein wichtiges Hilfsinstrument für die Programmsteuerung. Sie können jedoch nicht im Ansatz die Funktion einer

²⁵⁸ § 20a Abs. 1 ArbSchG.

²⁵⁹ Vgl. den Gesetzentwurf für das Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz DEUTSCHER BUNDES-RAT 2008:109ff und PIEPER 2017:324.

²⁶⁰ So enthalten die Leitlinien teilweise detaillierte Vorgehensbeschreibungen und (meist in der Anlage) Begriffsklärungen, Anleitungen und Grundlagen für Bewertungen, etc.

²⁶¹ Hier geht es nicht darum, ob eine Verantwortlichkeit dieser Personen überhaupt vorgesehen war, sondern darum, ob mit dem Instrument der Beauftragung grundsätzlich eine strukturelle Verbesserung erreicht werden kann.

„richtigen“, qualitätssichernden Steuerung und eines Managements der Programmteile übernehmen, trotz der auch hier vorhandenen Verbesserungspotenziale.

- Ebenso sind *Schulungen und sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen* Grenzen gesetzt,²⁶² auch wenn geplant ist, GDA-Aspekte verstärkt in der Aus- und Weiterbildung zu behandeln. Mit diesen Instrumenten können die Grundprobleme weder behoben noch reduziert werden.
- *Umsetzungsgestaltende Vereinbarungen* wie die Rahmen- und Umsetzungsvereinbarungen sind gleichfalls kein geeigneter Weg, eine durchgreifende Änderung herbeizuführen. Zum einen bauen diese Vereinbarungen auf einem gemeinsamen Basisverständnis, an dem es aber gerade fehlt, auf. Zum anderen, weil zumindest die GLS als ein Vertragspartner in der derzeitigen Konstruktion de facto nicht über die Möglichkeiten verfügen, die Umsetzung nachzuhalten, zu bewerten und im Bedarfsfalle zu intervenieren. Eine Weiterentwicklung z. B. der Umsetzungsvereinbarungen zu Zielvereinbarungen erscheint nicht zielführend, da bei den derzeitigen Strukturen und Zuständigkeiten eine effektive Zielnachhaltung mit einer aussagekräftigen Zielerreichungskontrolle und damit ein genuines Element von Zielvereinbarungen praktisch nicht realisiert werden kann.
- *Compliance*²⁶³ oder Vereinbarungstreue als Gestaltungs- und Steuerungsresource erweist sich – wie die Untersuchungsergebnisse allenthalben bestätigen – als nicht ausreichend. Das bisherige Vertrauen in die handlungsfeld- und zielkonforme operative Umsetzung der GDA durch die einzelnen Dienste muss als zu optimistisch oder als überfordert, unter Qualitätsgesichtspunkten jedenfalls als nicht hinreichend, bezeichnet werden.

Verbesserungspotenzial bieten gleichwohl alle hier betrachteten Aspekte, allerdings nur im Einzelfall mit lediglich punktuell wirksamer Verbesserung. Ungeachtet der Frage, dass diese möglichst umfassend genutzt werden sollten, 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. Es mangelt schlicht bei der weiteren Umsetzung, d. h. in der Phase nach Erlass der Leitlinien bzw. Verabschiedung der Arbeitspläne der Arbeitsprogramme, an der transparenten Wahrnehmung von Programm- und Steuerungsverantwortung außerhalb der GDA-/NAK-Struktur. Die Schwierigkeiten kumulieren bei der Verantwortungswahrnehmung ab dem Zeitpunkt der Übergabe in die Verantwortung der einzelnen Dienste.

²⁶² Für Erfahrungsaustausche und Qualifizierungen gilt die vorige Fußnote entsprechend.

²⁶³ In diesem umfassenden Sinne auch Regelstreue oder Regelkonformität genannt, bei der alle Seiten darauf vertrauen, dass die Beteiligten mit ihren Aktivitäten sich entsprechend der Inhalte und Zielstellungen von Regulierungen aller Art, d. h., auch der von Organisationen selbst gesetzten, verhalten.

8.2 Handlungsempfehlungen zur Klärung der grundsätzlich-strategischen Fragestellungen

8.2.1 Klärung von Grundlagen

Vor dem Hintergrund der dargestellten Brüche und Problembereiche würde der Verzicht auf grundlegende Veränderungen bedeuten, dass die Umsetzungsqualität im besten Falle stagniert oder gar zurückgeht und damit auch die Qualität von Ergebnissen und Wirkungen. Soll dies vermieden und die GDA (wieder) auf die Erfolgsspur gebracht werden, erscheint die Klärung grundsätzlicher Fragestellungen dringend erforderlich. Hier sind drei miteinander zusammenhängende Basisaufgaben zu erledigen:

1. Klärung der Funktion bzw. der Rolle der GDA innerhalb des vorhandenen gesetzlichen Aufgabenspektrums,
2. Schaffung eines Basisverständnisses zu zentralen Begriffen,
3. Schließung der Strategielücke beim abgestimmten Vorgehen.

Ad 1) Die hier zu klärende Frage lautet: Welche Rolle spielt die GDA hinsichtlich der sonstigen gesetzlichen Aufgaben der Dienste einerseits und im Verhältnis zum Portfolio bereits vorhandener Überwachungs- und Beratungstätigkeiten andererseits (bzw. soll sie spielen)?

Auf Seiten der UVT wäre dies eine Verortung im Verhältnis der bereits existierenden Präventionsdienstleistungen,²⁶⁴ bei den Ländern eine Einordnung in die Arbeitsschutz- und Vollzugsaufgaben.²⁶⁵ Die Klärung dieser Fragen ist von grundlegender Bedeutung für die weitere Umsetzung der GDA.²⁶⁶ Erforderlich erscheint zum derzeitigen Stand auch eine neuerliche Austarierung der GDA-Ziele, insbesondere eine präzise Bestimmung des Verhältnisses von Arbeitsprogrammen zum abgestimmten Vorgehen im Rahmen einer gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie.

Ad 2) Die zu klärenden Begriffe beziehen sich zum einen auf die Organisation der Aufsichts- und Beratungstätigkeit und zum anderen auf die Ergebnisse. Hinsichtlich der Organisation sollte ein allgemein anerkanntes Basisverständnis darüber erzielt werden, welche Kriterien für einen Außentermin vorliegen müssen, damit dieser für die GDA „geeignet“ ist in dem Sinne, dass entweder ein Kernprozess umgesetzt oder die Leitlinien angewendet werden können. Voraussetzung hierfür ist, dass zunächst Klarheit über die Vielfalt existierender Vorgehensweise geschaffen wird einschließlich der Frage, welche Konsequenzen die unterschiedlichen Formen mit Blick auf die GDA haben.

Des Weiteren sollte ein Mindestmaß an gemeinsamem Verständnis darüber erreicht werden, was unter Gleichwertigkeit der Ergebnisse verstanden wird. Bei einem er-

²⁶⁴ Siehe z. B. EICHENDORF 2009:297.

²⁶⁵ Vergl. z B. LASI 2014:19ff.

²⁶⁶ Wie bei der Durchführung der Arbeitsprogramme dargestellt, hatte MSE Probleme in der internen und externen Kommunikation solange das Programm der UVT „Denk an mich. Dein Rücken.“ parallel lief. Solche (potenziellen) Konfliktsituationen sind möglichst vorab zu klären oder zu bereinigen, da es sonst zu Blockaden etc. kommen kann, die im schlimmsten Fall beide Programme unwirksam werden lassen bzw. sogar negative Effekte bei den Zielpopulationen bewirken können.

gebnisorientierten Programmelement wie das abgestimmte Vorgehen und die Anwendung der Leitlinien ist es geradezu kontraproduktiv, wenn das Ergebnis unklar ist. Wenn für den Begriff der Gleichwertigkeit keine eindeutige Definition erarbeitet werden kann, so sollte doch eine möglichst genaue Umschreibung, z. B. mit Hilfe von Beispielen, erfolgen.

Ad 3) Für die Schließung der Strategielücke bedarf es einer ausformulierten, von allen Diensten anerkannten Strategie, welche mit konkreten Handlungsstrategien untersetzt ist. Letztere kann auf die beiden ersten Fragestellungen aufbauen und eine allgemein gehaltene, aber dennoch stringente Beschreibung enthalten, was zur Umsetzung der Strategie erforderlich ist und welche Vorgehensweisen bei bestimmten Fallkonstellationen angezeigt sind. Weiterhin muss diese Handlungsstrategie die Grundlagen für ein Monitoring bzw. Controlling legen, damit die Umsetzung nachgehalten werden (und berichtet) werden kann. So sollten z. B. Schlüsselindikatoren zur Feststellung der erfolgsorientierten Anwendung (key performance indicators) definiert, vereinbart und der Nachweis verlangt werden.

8.2.2 Weiterentwicklung der Programmstrategie

Hauptziele des im vorigen Abschnitt entwickelten Klärungsprozesses ist zum einen die Beseitigung der strategisch-konzeptionellen Defizite und zum anderen die Gewährleistung einer Umsetzung nach bundesweit einheitlichen Standards und eines Mindestmaßes an Qualität bei Überwachung und Beratung. Diese Qualitätsfrage stellt sich jedoch nicht nur beim abgestimmten Vorgehen, sondern trifft ebenso auf die Umsetzung der Arbeitsprogramme sowie die Kooperation der Träger miteinander zu. Zudem handelt es sich um eine ebenenübergreifende Aufgabe, die sowohl die Ebene der NAK und ihrer Gremien, als auch die Ebene der OAL und PL und schließlich auch die operative Ebene betrifft.

Daraus ergibt sich die Folgerung, dass die Probleme nicht einzeln angegangen und gelöst werden sollten. Ohne gemeinsame Klärung der konzeptionellen Grundlagen und Vereinbarung der strategischen Eckpfeiler führen Einzelmaßnahmen zu einem Flickwerk. Daher wird empfohlen, die GDA als Strategieprogramm einer grundlegenden Revision zu unterziehen, die tatsächlich bewährten Grundlagen beizubehalten und auf Basis der bisherigen Erfahrungen und Resultate eine strategische Weiterentwicklung „aus einem Guss“ vorzunehmen, quasi einen Relaunch zur „GDA 2.0“ zu erarbeiten.

Empfohlen wird darüber hinaus zur Vermeidung der Mängel in der Programmumsetzung und -steuerung, im Rahmen des strategischen Relaunch qualitative Mindestanforderungen einzuziehen und ein strukturiertes Kommunikationskonzept aufzusetzen. Letzteres sollte auch die Prinzipien der PR- und Öffentlichkeitsarbeit umfassen.

In den folgenden drei Abschnitten (8.2.3 bis 8.2.5) werden zentrale Elemente der Programmrevision vorgestellt. Dabei folgen die Vorschläge dem Grundsatz eines einheitlichen Basiskonzepts für eine qualitätsbezogene Umsetzung sowohl der Arbeitsprogramme als auch für das abgestimmte Vorgehen. Dabei können (und müssen) auf der Ebene der konkreten Prozessgestaltung durchaus unterschiedliche Maßnahmen, Methoden und Instrumente zum Einsatz kommen, da sich die Problemlagen bei den Arbeitsprogrammen und dem abgestimmten Vorgehen unterschiedlich

darstellen. Dennoch wird ein gemeinsam erarbeitetes und verabschiedetes, einheitliches, ebenenübergreifend ansetzendes, geschlossenes und stringentes Basiskonzept für alle Zielebenen aus folgenden Gründen für unumgänglich gehalten:

- Getrennte Konzepte würden die Trennlinie zwischen In- und Outsiders eher verstärken denn verringern mit der Gefahr, dass sich die Linie zu einem Bruch entwickelt.
- Beim mehrfach angesprochenen Basisverständnis kann es keine zwei unterschiedlichen Auffassungen geben, da die übergeordnete Zielsetzung identisch ist. Unterschiedliche Ausprägungen würden sowohl die Gefahr der Zielverfehlung als auch der Auseinanderentwicklung der beiden Bereiche erhöhen. Zudem kann die oben angesprochene Austarierung der Zielebenen 1 und 2 innerhalb eines geschlossenen Konzepts wesentlich konsistenter, kohärenter und friktionsärmer realisiert werden.
- Bei unterschiedlichen Grundlagenkonzepten würden sich zwangsläufig Schnittstellen und Reibungsflächen bereits auf der konzeptionellen Ebene ergeben, womit nicht nur Reibungsverluste, sondern auch Konkurrenzverhältnisse entstehen würden. Daraus ergäbe sich die Gefahr, dass keiner der beiden Bereiche seine Teilziele erreicht.
- Ein einheitliches Konzept gewährleistet, dass die übergeordneten Zielsetzungen zusammen im Auge behalten werden und sich die nachfolgenden Umsetzungsschritte wie Prozessgestaltung, Zielnachhaltung, intervenierende Maßnahmen und Überprüfung ihrer Wirksamkeit etc. an diesen Zielen ausrichten.

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 auf der Ebene der NAK unter Einbezug von OAL und PL (Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik - LASI und Präventionsleiterkonferenz - PLK) einer Klärung zugeführt werden. Damit wären alle drei Träger der GDA aktiv in den Prozess einbezogen.

8.2.3 Einführung von Qualitätsstandards in der Umsetzung

Da die Umsetzung innerhalb der Dienste sehr heterogen ist, sollte übereinstimmend und einheitlich geklärt werden, wie auf Basis der geklärten Grundsatzfragen, qualitative Mindeststandards in der Umsetzung eingezogen werden können. Die derzeitige Heterogenität ist eine Folge der autonomen Umsetzung der GDA durch die einzelnen Dienste und für sich allein genommen noch 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 als auch für das Aufsichtspersonal.

In der Konsequenz stellt das Fehlen von allgemein bekannten und anerkannten Mindeststandards in der Qualität der Umsetzung ein Problem für eine „erfolgreiche“ Umsetzung sowohl der Arbeitsprogramme als auch des abgestimmten Vorgehens dar, das, wie bereits erläutert, nicht mit dem vorhandenen Instrumentarium und den vorhandenen Vorgehensweisen durchgreifend verbessert werden kann.

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)?

Diese Festlegungen basieren auf einer gemeinsam erarbeitete Konzeption von für die GDA „geeigneten“ Besichtigungen: Anlass des Besuchs, Besichtigungsthemen, Zeitbedarf und Einbindung in Schwerpunktaktionen, aber auch Fragen der angemessenen Qualifikation, der Einführung und Vorbereitung sowie der Nachbereitung, wie bereits oben in Abschnitt 8.2.1 gefordert wird.

Es ist damit zu rechnen, dass die Beantwortung der offenen Fragen auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten stoßen wird. Dennoch wird die Klärung dieser Fragen ebenfalls auf Ebene der NAK in Abstimmung mit LASI und PLK als unumgänglich angesehen, will nicht die GDA mit entsprechenden Qualitätseinbußen zerfasern oder gar zersplittern, was sich zu einem ernsthaften Legitimationsproblem entwickeln könnte. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Bedeutung sollten alle drei Träger und damit auch der Bund in Gestalt des Bundesarbeitsministeriums (BMAS) aktiv in diesen Klärungs- und Abstimmungsprozess eingebunden werden. Dies ist allein schon deshalb erforderlich, da der Gesetzesvollzug (ArbSchG) direkt tangiert ist und außerdem die Ergebnisse dieses Prozesses auf Veränderungen im Vorschriftenwerk hinauslaufen können. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Verständigung bezüglich der Rolle der GDA und qualitativer Mindeststandards bereits ein erster Schritt und ein erster Beitrag zur Reduzierung der Auffassungsunterschiede zwischen den Trägern und Diensten darstellen würde.

8.2.4 Dienstübergreifende Steuerung des Gesamtprogramms

Auf Basis der geklärten Begriffe, Handlungsstrategien und des Funktionsverständnisses sowie eines möglichst einheitlichen Verständnisses für die Umsetzungsqualität können bei einem eher integrativen und den Großteil des Aufsichtspersonals umfassenden Ansatz nachstehende Bereiche angegangen werden,²⁶⁷ wobei 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, unabhängig davon, ob ein direkter Bezug zur GDA-Umsetzung vorhanden ist oder nicht. 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. Der bislang verfolgte Ansatz ist offensichtlich nur suboptimal umgesetzt worden.²⁶⁸ Es sollten die Informations- und Kommunikationsbemühungen intensiviert werden. Wichtig erscheint, dass

²⁶⁷ Entsprechend dem Governanceansatz, der die Organisationsgrenzen, d. h. die Unterscheidung zwischen intern und extern überwindet, wird bei der Aufzählung zunächst auf die Inhalte fokussiert. Zuständigkeiten werden anschließend angesprochen.

²⁶⁸ Siehe NAK (Hrsg.): Leitfaden für GDA-Arbeitsprogramme, Berlin 2012, S. 22f.

nicht nur die Arbeitsprogramme abgehandelt werden, sondern die anderen GDA-Ziele wie das abgestimmte Vorgehen im Aufsichtshandeln wie auch die Kooperation der Dienste untereinander und mit Dritten thematisiert werden.

- Verständigung auf *dienstebezogene Qualitätsstandards*, die – ganz wichtig – unter Einbezug aller Ebenen des Aufsichtspersonals zu entwickeln und zu testen wären. Hier werden nicht elaborierte Qualitätskriterien gefordert, sondern einfache, robuste und aussagekräftige Standards, die auch vom Controlling und Monitoring der einzelnen Dienste ohne allzu großen Zusatzaufwand verfolgt werden können. Begrüßenswert wäre, wenn sich mehrere Dienste hier zusammentun und diese Qualitätskriterien austauscht würden.
- Mit diesen *qualitativen Kriterien*, die auch die Nachhaltigkeit einschließen sollten, würde auch das wohl noch verbreitete „Tonnagedenken“, bei dem es v. a. um die Abarbeitung und Erledigung von Zahlen geht, zurückgedrängt.
- Im Kontext der Entwicklung qualitativer Standards ist auch an die Entwicklung und den Austausch von Kriterien zu *Good Practice* in Aufsicht und Beratung zu denken, wobei allerdings die Sammlung und Pflege dieser Beispiele einen nicht zu unterschätzenden Aufwand darstellt.
- 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 werden. Hier ist zunächst an die Überarbeitung des Konzepts der Erfahrungsaustausche zu denken, bei denen die Teilnehmerstruktur überdacht werden sollte und mehr Raum den Bedürfnissen und Interessen derjenigen gewidmet wird, die die GDA in den Betrieben zu vertreten haben.²⁶⁹
- Je komplexer und anspruchsvoller sich ein Arbeitsprogramm für das Aufsichtspersonal darstellt,²⁷⁰ desto wichtiger sind zum einen eine adäquate Vorbereitung und Qualifizierung des Aufsichtspersonals und zum anderen eine leistungsfähige Support-Struktur (z. B. interne „Hotline“ oder Ansprechpartner für schwierige Fragen), die den Einzelnen unterstützt und ggf. im Sinne des Konzepts der zweiten Reihe, schwierige Problemlagen selbst übernimmt. Des Weiteren sollte das Konzept der Multiplikatoren, die offensichtlich leicht überfordert sind, überdacht werden. Wenn an diesem Konzept festgehalten wird, sollten sie möglichst in die Support-Struktur (wie z. B. das Second Level) eingebaut, damit abgestimmt und die Funktionsträger hinreichend qualifiziert werden.

Kern dieser Vorschläge ist somit eine Verpflichtung der einzelnen Aufsichts- und Präventionsdienste, ein stringentes Umsetzungskonzept zum Einsatz zu bringen. Dieses Konzept sollte mindestens Regelungen zu Qualitätsstandards, zu den für die GDA geeigneten Besichtigungen, zur internen Kommunikation, zu Qualifizierung, Unterweisung und Information, zu den institutionellen Vorkehrungen wie der Second Level im Bereich der psychischen Belastungen sowie laufende Unterstützung (Sup-

²⁶⁹ Zudem sollte die Zusammenarbeit auf der individuellen Ebene, die in den Freitextkommentaren der Aufsichtspersonalbefragung positiv bewertet wird, unterstützt werden, z. B. durch Erleichterung der Zugänge und des Auffindens der zuständigen Person beim anderen Träger.

²⁷⁰ Dies haben viele Freitextkommentare in der Aufsichtspersonalbefragung insbesondere zum AP PSYCHE thematisiert.

port) für das Aufsichtspersonal sowie zu Organisation der Umsetzung im Allgemeinen enthalten.

8.2.5 Organisation und Ausgestaltung einer Programmsteuerung

Nach der Frage des „was“ bleiben noch die Fragen nach dem „wie“ und „von wem“. Diese Fragen können an dieser Stelle nur aufgeworfen und skizziert werden. Die konkrete Ausgestaltung, was unter welchen Bedingungen möglich ist und welche Konstruktion erforderlich ist, bedarf einer weitergehenden juristischen und rechtspolitischen Prüfung. Vor dem Hintergrund der aufgestellten Grundsätze sind aus Sicht der Evaluation die folgenden Möglichkeiten zu diskutieren:

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 werden, wobei Kooperationen unter den Diensten durchaus wünschenswert wären und externe Unterstützung möglich wäre. Die Rolle der NAK oder eines von ihr eingesetzten Gremiums bestünde in der Initiierung und Begleitung dieses Prozesses sowie in der Prüfung und ggf. Abnahme der Konzepte. Weiterhin könnten von dieser Stelle die Good-Practice-Beispiele gesammelt und unter interessierten Diensten verbreitet werden. Die Dienste sollten in gewissen zeitlichen Abständen über die tatsächliche Umsetzung der Konzepte sowie ggf. durchgeführte Anpassungs- und Korrekturmaßnahmen berichten.
2. *Selbstbewertung der Aufsichts- und Präventionsdienste* auf Basis abgestimmter, für die Performanz der GDA-Umsetzung relevanter Kriterien, die sich am Exzellenzmodell orientieren, d. h. einen „Goldstandard“ vorgeben. In einem einheitlichen und transparenten Bewertungsvorgang prüft jeder Dienst für sich, inwieweit er die einzelnen Kriterien erreicht. Ein Ergebnis ist dann ein Stärken-Schwächen-Profil als Basis für Verbesserungsmaßnahmen. Wichtig ist, dass alle hierarchischen Ebenen in die Bewertung einbezogen sind und sowohl Performanzkriterien als auch der Bewertungsvorgang selbst übergreifend auf Ebene der NAK abgestimmt sind. Eine derartige diensteinterne Selbstbewertung mit Vertretern/innen aller hierarchischen Ebenen ist, wie die Erfahrung zeigt,²⁷¹ bereits ein Wert an sich, der sich positiv auf die Leistung der Mitarbeiter/innen und damit der Organisation auswirkt. In einem weiteren Schritt sollten die Selbstbewertungen von externen, unabhängigen und zur Vertraulichkeit verpflichteten Assessoren geprüft und bewertet werden, wobei sich die Prüfung sowohl auf die Anwendung der Methodik als auch auf die Inhalte bezieht. Positiv- wie Negativpunkte werden mit den einzelnen Diensten besprochen und ggf. Beispiele guter Praxis identifiziert. Es obliegt dann den Diensten, wie mit Prüfergebnissen, Hinweisen und Praxisbeispielen konkret umgegangen wird. Allerdings sind die verallgemeinerten Ergebnisse der überprüften Selbstbewertung sowie die daraus abgeleiteten Maßnahmen der NAK zu berichten.

²⁷¹ Vom ISG-Institut ist unter Mitarbeit des Autors ein solches Bewertungskonzept für die europäischen Arbeitsverwaltungen entwickelt und von den nationalen Verwaltungen angewendet worden. Inzwischen werden in einer Wiederholungsrunde die europäischen Arbeitsverwaltungen zur Prüfung der gegenüber der ersten Bewertung umgesetzten Veränderungen und deren Wirkungen von einem Assessorenteam, dem der Autor angehört, besucht. Ein weiteres Beispiel sind einige Jobcenter in Deutschland im Rahmen des SGB II, siehe FERTIG 2013.

3. *Stärkung bzw. Erweiterung der Befugnisse vorhandener GDA-Strukturen*, i. e. die Ansiedlung einer hinreichenden Steuerungskompetenz und -verantwortlichkeit bei der NAK bzw. dem Lenkungskreis. Eventuell wäre hierzu eine klarstellende Ergänzung auf gesetzlicher Ebene erforderlich. Dabei sollten NAK bzw. Lenkungskreis mit der Kompetenz ausgestattet sein, von den Diensten die Vorlage stringenter und vollständiger Umsetzungskonzeptionen nach den oben skizzierten Vorgaben verlangen zu können. Ihre Aufgabe wäre es weiterhin, die Konzepte zu prüfen, die Umsetzung zu begleiten im Sinne eines qualitativen und quantitativen Monitorings sowie Verbesserungsmaßnahmen vorzuschlagen und ggf. einfordern zu können. Eine diesbezügliche Kompetenz und Verantwortung sollte sich ausdrücklich auf beide hier diskutierten Programmteile, d. h. Umsetzung der AP *und* der gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie beziehen.²⁷²
4. Falls einer der ersten beiden Punkte nicht in absehbarer Zeit erreicht werden kann, sind Maßnahmen erforderlich, die wohl über die Zuständigkeit der NAK hinausgehen und insbesondere Initiativen des BMAS erfordern würden. Eine Möglichkeit wäre, die Aufsichts- und Präventionsdienste über eine *Allgemeine Verwaltungsvereinbarung (AVV)*²⁷³ im Rahmen der GDA-Aktivitäten zur Entwicklung und Umsetzung eines Qualitätskonzepts zu verpflichten, welches den auf Ebene der NAK 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. Weiterhin bieten diese Ansätze die Möglichkeit des weiteren Ausbaus. So könnte z. B. aufbauend auf die hier kurz skizzierte Selbstbewertung ein Benchlearning-Prozess (nicht Benchmarking!) initiiert werden, bei dem die Dienste auf einer gemeinsamen, am besten bei der NAK angesiedelten Plattform ihre Erfahrungen, insbesondere zu guten Praktiken, systematisch austauschen und voneinander lernen könnten.

Die konkrete Modellgestaltung sollte – soweit wie möglich – auf Zielvereinbarungen als dem zentralen Instrument im Verhältnis zwischen NAK und Lenkungskreis einerseits und den einzelnen Diensten andererseits aufbauen.²⁷⁴ Bei der Ausgestaltung des konkreten Modells und der Zielvereinbarungen sollten die Pflichten, Rechte und Befugnisse beider Seiten klar definiert werden, einen tatsächlichen Anreiz zu Einhaltung der Vorgaben enthalten und – sofern und soweit rechtlich zulässig – Sanktionierungen ermöglichen. Weiterhin soll darauf hingewiesen werden, dass die Wahrnehmung der übergreifenden Steuerungsverantwortung einschließlich des dazuge-

²⁷² Dieser Ansatz zielt auf die Etablierung der Steuerungsverantwortung und -kompetenzen auf Ebene der NAK und nicht auf die Nutzung und den Ausbau vorhandener Arbeitsprogrammstrukturen, da diese jeweils nur ein Arbeitsprogramm abdecken, womit die Frage der übergreifenden Steuerungsverantwortung noch nicht geklärt wäre und zudem die Zielebene der abgestimmten Beratungs- und Überwachungsstrategie weitgehend außen vor bleiben würde mit der Folge, dass diese noch stärker vernachlässigt wird. Inwieweit bei den Strukturen in den Arbeitsprogrammen eine Anpassung erforderlich ist, hängt von der Klärung der grundlegenden Fragen ab und ist insoweit von nachrangig.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Wie bereits erwähnt, reicht nach derzeitigem Stand der Untersuchung eine „einfache“ Ergänzung der Umsetzungsvereinbarungen ohne Beseitigung der aufgezeigten strukturellen Defizite nicht aus.

hörenden Kontraktmanagements entsprechender personeller und fachlicher Ressourcen bedarf.

8.3 Empfehlungen für die weitere Organisation und Gestaltung der GDA-Umsetzung

Von den grundsätzlichen und strategischen Empfehlungen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten hängen diverse Verbesserungsmöglichkeiten auf der konzeptionellen und der operativen Ebene ab, die aber erst nach Klärung der Grundsatzfragen in Angriff genommen werden sollten und daher hier außen vor bleiben. Dagegen sind eine Reihe von Weiterentwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten erkennbar, die zu meist auf der operativ-organisatorischen Ebene anzusiedeln sind und die weitgehend unabhängig von den grundsätzlichen Entscheidungen in Angriff genommen werden können.

8.3.1 Weiterentwicklungen bei Arbeitsschutzziele und Arbeitsprogrammen

Auf der Ebene der Arbeitsprogramme bei der Zielebene 1 ergeben sich zur Verbesserung der Arbeitsprogrammarbeit, der Organisation der Umsetzung und der Steigerung von Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit²⁷⁵ verschiedene Ansatzpunkte, die für Empfehlungen aufgegriffen werden können.²⁷⁶

Hinsichtlich der Ziele und Inhalte von Arbeitsprogrammen²⁷⁷ wurde bereits im Zusammenhang mit der Bewertung der in der zweiten Periode erreichten Ziele in Abschnitt 7.2.3 festgestellt, dass die Fortführung von MSE und PSYCHE ebenso angezeigt ist, wie die Betonung der Rolle von Gefährdungsbeurteilungen als übergreifende Zielstellung. Bezogen auf die Ausgestaltung der Arbeitsprogramme wird zudem empfohlen:

- Entwicklung von spezifischen Ansätzen und Instrumenten für KMU zusammen mit der Erprobung und Nutzung alternativer Vorgehensweisen über z. B. regionale Gremien oder Organisationen zur Ansprache von kleineren Betrieben sowie der dort Beschäftigten.
- Verstärkte Einbeziehung in den betrieblichen Arbeitsschutz und Unterstützung durch spezifische Angebote von betrieblichen Schlüsselakteuren wie Führungskräfte und Mitarbeitervertretungen.
- Frühzeitiger Einbezug von Diensten sowie Sozial- und Kooperationspartnern bei der Entwicklung neuer Präventionsangebote.
- Verstärkte Berücksichtigung von Angeboten und Inanspruchnahme arbeitsmedizinischer Vorsorge als Teilelement der Arbeitsprogramme.
- Weiterentwicklung des Verhältnisses zur betrieblichen Gesundheitsförderung unter Beachtung der Schnittstellen mit dem Ziel, Synergien zu generieren,

²⁷⁵ Näheres zu diesen Bewertungskriterien siehe 7.4.1.

²⁷⁶ Im Folgenden werden auch Empfehlungen aus den Arbeitsprogrammen berücksichtigt, soweit sie auf der Ebene der Dachevaluation von Relevanz und begründet sind. Zu den Empfehlungen aus den Arbeitsprogrammen siehe die Auflistung in Abschnitt 4.11.

²⁷⁷ Zu den arbeitsprogrammsspezifischen Empfehlungen wird auf die Abschlussberichte der Arbeitsprogramme verwiesen.

aber ohne einzelne Positionen oder Instrumente wie z. B. die Gefährdungsbeurteilung zu überlasten.²⁷⁸

In der Vorbereitungsphase der Arbeitsprogramme ist den Umsetzungsvereinbarungen größere Aufmerksamkeit zu schenken. Zum einen sollten – wie bereits in Abschnitt 7.2.1 angesprochen – möglichst viele von potenziell kritischen Fragen bereits vorab geklärt werden. Zum anderen sollten die Arbeitsprogrammleitungen und ggf. auch die einzelnen Dienste einbezogen werden, um bereits im Vorfeld kritische Fragen zu diskutieren und zu beseitigen.

Ganz oben auf der Prioritätenliste steht bei der eigentlichen Arbeitsprogrammarbeit neben der bereits im Kontext mit den Grundsatzfragen erwähnten Datenaustauschproblematik das Thema der Ressourcenausstattung für die Tätigkeiten in den Arbeitsprogrammgruppen. Insbesondere für die Leitung der Arbeitsprogramme, die Evaluation und die Öffentlichkeitsarbeit sind hinreichende personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen.

Der Austausch und die Kommunikation der Arbeitsprogramme sind weiter zu entwickeln und zu intensivieren.²⁷⁹ Dies gilt im Verhältnis zu den Diensten vornehmlich über die Funktion der Koordinatoren und das Instrument der Erfahrungsaustausche. Dabei geht es um eine effektive Kommunikation in beide Richtungen. So ist sicher zu stellen, dass Informationen aus der Arbeitsprogrammgruppe zeitnah und vollständig das Aufsichtspersonal erreichen. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass die Arbeitsprogrammleitung im Kontext der Programmverantwortung und der damit verbundenen Steuerungsaufgabe (siehe vorige Abschnitte) auch über Erfahrungen, Ergebnisse und Verbesserungsmöglichkeiten bei den entwickelten Instrumenten, Tools etc. informiert wird.

Im Verhältnis zur NAK ergeben sich ebenfalls Verbesserungsmöglichkeiten, die eine gegenseitige zeitnahe und vollständige Information gewährleisten.²⁸⁰ Damit einhergehend sollten die Transparenz der Strukturen und die Aufgaben der einzelnen Gremien und Funktionsträger erhöht werden. Schließlich sollte der Austausch zwischen den Arbeitsprogrammen intensiviert werden, um synergetische Effekte zu generieren. Letzteres bezieht sich beispielsweise auf Ansprache der Betriebe und „erfolgreichen“ Transport der GDA-Ansätze in die betriebliche Arbeitsschutzorganisation, Austausch von Erfahrungen zur Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit von Besichtigungen, Abgleich von Instrumenten, etc.

Weiterhin ist vor dem Hintergrund der NAK-Entscheidung zum „Branding“ der GDA die Öffentlichkeitsarbeit neu aufzustellen und deren Funktion und Möglichkeiten im Kontext der Arbeitsprogramme und im Verhältnis zu den anderen Zielebenen neu zu bestimmen.

Zum Schluss soll noch ein Aspekt aufgegriffen werden, der zwar in der GDA weiter bearbeitet werden kann und auch sollte, aber vermutlich am Ende durch den Gesetz-

²⁷⁸ Vgl. z. B. die diesbezüglichen Hinweise aus dem Arbeitsprogramm PSYCHE.

²⁷⁹ Die Kommunikation ist in die übergeordneten Grundsätze der Kommunikation im Kontext der GDA-Gesamtsteuerung, wie in den vorigen Abschnitten diskutiert, einzupassen.

²⁸⁰ Auch hier sind die oben angesprochenen grundsätzlichen Klärungen zu berücksichtigen.

oder Verordnungsgeber zu regeln ist. Wie die Zweitbesichtigungen zeigen, gibt es einen nicht unerheblichen Teil von Betrieben, die sich hartnäckig dem betrieblichen Arbeitsschutz verweigern. Hier sollten Maßnahmen oder Instrumente diskutiert und erprobt werden, um die renitenten Betriebe dazu zu bringen, ihr Verhalten zu ändern und den betrieblichen Arbeitsschutz zu verbessern. Ein mögliches Ergebnis könnte auch sein, dem Gesetz- oder Verordnungsgeber zielführende Vorschläge zu unterbreiten.

8.3.2 Weiterentwicklungen bei den anderen Zielebenen

Bei den Erfahrungsaustauschen ist eine konzeptionelle Neuausrichtung erforderlich. In inhaltlicher Hinsicht geht es um eine stärkere Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse des Aufsichtspersonals wie z. B. dem Austausch zu allgemeine Fragen der Inspektion. Hinsichtlich des Teilnehmerkreises sollten die Veranstaltung offener sein für das Besichtigungen ausführende Aufsichtspersonal auch wenn diese Personen nicht oder nur teilweise in Kernprozesse einbezogen sind.

Eine konzeptionelle Neuausrichtung ist auch beim ASF geboten. Eine stärkere Berücksichtigung der betrieblichen Ebene durch betriebliche Arbeitsschutzverantwortliche und des Aufsichtspersonals, das Besichtigungen durchführt, ist an erster Stelle zu nennen. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Berücksichtigung von Expertise und Ideen von außerhalb der „Arbeitsschutzcommunity“, was eine entsprechende Offenheit der Arbeitsschützer voraussetzt. Anschließend ist zu prüfen, inwieweit Format und Teilnehmerkreis (Größe, Zusammensetzung) anzupassen sind. Schließlich sollte regelmäßig und offen darüber berichtet werden, ob und wie die erarbeiteten Ergebnisse adaptiert wurden und in die GDA eingeflossen sind. Im Rahmen dieser Prüfung sollten auch alternative Ansätze, wie z. B. die Durchführung mehrerer, aber kleinerer Veranstaltungen auf regionaler Ebene geprüft werden, womit es auch leichter sein dürfte, die betriebliche Ebene und insb. KMU einzubeziehen.

Die Kooperation mit Dritten sollte aufgrund der positiven Erfahrungen in der zweiten Runde weiter ausgebaut und intensiviert werden. Empfohlen wird insbesondere folgende Ansatzpunkte für die Intensivierung von Kooperationen zu nutzen:

- frühzeitige Einbeziehung von Sozial- und Kooperationspartnern mit Übernahme verantwortlicher Teilaufgaben bei Vorbereitung (Feinkonzepterstellung) und Umsetzung im Kontext der Arbeitsschutzziele,
- intensive Verknüpfung mit der operativen Ebene durch gegenseitigen und zeitnahen Austausch zu Expertise, Erfahrungen und Bedarfen seitens des Besichtigungen ausführenden Aufsichtspersonals und den Ideen und Möglichkeiten der Kooperationspartner,
- transparente und zeitnahe Information über die Anwendung (Nutzen, Erfahrungen, Verbesserungsmöglichkeiten) der zusammen mit den Kooperationspartnern entwickelten Instrumenten, Tools etc.
- Erprobung neuer Wege der Ansprache und Information von Betrieben, insbesondere KMU über z. B. regionalisierte Ansätze,
- Erschließung zusätzlicher Kooperationsmöglichkeiten und -partner wie z. B. auf der regionalen Ebene aktiver Organisationen und Organisationen des Wirtschaftslebens (Kammern, Innungen, Wirtschaftsförderung, Unternehmensberatungen etc.),

- breite Kooperationspartnerschaften mit eindeutiger Strategie zur Erhöhung der Breitenwirkung und zur besseren Erreichung bestimmter Unternehmensgruppen wie z. B. KMU,²⁸¹
- Intensivierung der Verknüpfungs- und Kooperationsmöglichkeiten mit (Akteuren) der Nationalen Präventionsstrategie.

Die Empfehlungen zum Ausbau der Kooperation mit Dritten umfassen ein weites Spektrum an Inhalten, Vorgehensweisen und Strategien. Damit Kooperationen zielgerichtet ausgebaut werden, wird die gemeinsame Erarbeitung einer „Kooperationsstrategie“ oder zumindest von Grundlagen und Eckpunkten durch die GDA-Träger empfohlen. Damit könnte u. a. geklärt werden, welche Ziele mit Kooperationen auf welchen Ebenen (Ebene der einzelnen Arbeitsprogramme, Ebene der NAK etc.) verfolgt werden, welche Grundsätze und Vorgehensweisen zu beachten sind und wie die Verantwortlichkeiten für Durchführung und Zielerreichung gestaltet und verteilt sind. Damit könnte die GDA auch im Verhältnis zur Nationalen Präventionskonferenz eine von den GDA-Trägern gemeinsam getragene (Grund-)Position einnehmen. Selbstverständlich sollte eine solche Grundlagenverständigung die Kooperationsmöglichkeiten der einzelnen Präventions- und Aufsichtsdienste nicht (wesentlich) beschränken.

Die Bemühungen zur Vereinfachung und Transparenzerhöhung des Vorschriften- und Regelwerks sollten im Lichte des Leitlinienpapiers konsequent fortgesetzt und möglichst intensiviert werden. Dabei sollten auch die Grundlagen für eine abschließende Evaluation gelegt werden, indem u. a. operationalisierbare Ziele vereinbart werden.

8.4 Empfehlungen für die Evaluation

Die Empfehlungen für die Evaluation der GDA schließen an den im vorigen Kapitel aufgezeigten Stärken und Schwächen der zweiten Periode an. Dabei sollten insbesondere die Stärken beibehalten und systematisch ausgebaut werden. Dies gilt insbesondere für Multiakteursperspektive, Mehrebenenansatz und multidisziplinären Methoden- und Instrumentenmix.

Den Programmphasen des Input und des Throughput sollte größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dazu ist ein entsprechend elaboriertes Wirkmodell erforderlich, das nicht vorgegeben werden sollte, sondern von den Evaluationsverantwortlichen (z. B. Auftragnehmer/in) im Rahmen eines Durchführungskonzepts auf der Grundlage eines verbindlich vorgegebenen Basismodells (siehe Abschnitt 7.6.1) zu entwickeln wäre. Bei einer Ausschreibung könnte gefordert werden, dass im Angebot die Grundzüge eines Wirkmodells dargestellt werden, womit die Anbietenden hinreichende Kenntnis des Untersuchungsfeldes „GDA“ nachweisen könnten.

Erforderlich erscheint auch eine engere Verknüpfung der Teilevaluationen einschließlich der auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Arbeitsprogramm- und Dachevaluation, damit Evaluationen möglichst im Rahmen eines übergreifenden Konzepts umgesetzt werden. Dazu sind entsprechende Ressourcen und Evalua-

²⁸¹ Z. B. vom Arbeitsprogramm MSE vorgeschlagen.

tionsexpertise bei den Evaluationsverantwortlichen als auch bei einer Steuerungsgruppe notwendig.

Weiterhin erscheint es erforderlich, die vorab entwickelten Fragenkataloge der Evaluationsleitfragen und auch die weiteren methodischen Vorgaben spätestens zur Halbzeit einer kritischen und ergebnisoffenen Bewertung zu unterziehen und entsprechende Anpassungen verbindlich vorzunehmen.

Schließlich wird dringend geraten, zumindest den (erneuten) Versuch einer kausalen Wirkungsanalyse zu unternehmen. Nach Ansicht der Evaluatoren dürften dem keine Datenschutz- oder sonstige Bedenken begegnen, wenn ein entsprechendes Konzept und eine schlüssige Vorgehensweise gewählt werden. So könnte z. B. über die Betriebsnummer der Bundesagentur für Arbeit, die ja in den Datenbögen der Arbeitsprogramme erfasst werden, und über eine Pseudo-ID eine Zuordnung erfolgen, ob ein CATI-befragter Betrieb in der repräsentativen Betriebsbefragung in der jüngeren Vergangenheit im Kontext der GDA aufgesucht wurde. Die Beschreibung der genauen Vorgehensweise kann in einer Ausschreibung gefordert werden, wobei den potenziellen Anbietern genügend Zeit zur Abklärung der Möglichkeiten für eine solche kontrafaktische Wirksamkeitsanalyse gegeben werden sollte.

Literaturverzeichnis

AHLERS, E.: Arbeitsbedingungen - Leistungsdruck - Gesundheit am Arbeitsplatz, WSI-Diskussionspapier Nr. 112, Düsseldorf 2003.

AHLERS, E.: Arbeits- und Gesundheitsschutz hat Konjunktur. http://www.boeckler.de/wsi_61379.htm

ALLESCHER, W.: 40 Jahre Arbeitsstättenverordnung Arbeitsschutz am Puls der Zeit, Vortrag vom 09.06.2015.

ALLI, B.O.: Fundamental Principles of Occupational Health and Safety, ILO Genf 2001.

ARBEITSGRUPPE: Bericht der zur Evaluation des Datenaustauschs von Betriebsbesichtigungen, Stand Nov. 2017, Berlin.

BANAFSCHE, M.: Die Teilhabedimension der Prävention im Sozialrecht. In: MÜHLEIMS, L. et al. (Hrsg.): Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, Wiesbaden 2015.

BARTH, Ch., HAMACHER, W.; EICKHOLT, C.: Arbeitsmedizinischer Betreuungsbedarf in Deutschland, Projekt F2326 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund u. a. 2014.

BECKER, K.; ENGEL, T.: Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit, in: WSI-Mitteilungen 3/2015, Schwerpunktheft: „Schwächen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in veränderten Arbeitswelten“, S. 178 – 186.

BENZ, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004.

BENZ, A. et al. (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007.

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN; BUNDESVERWALTUNGSSAMT (Hrsg.): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Berlin/Köln, Dezember 2013.

DECKER, R.: Steuerung von Verwaltungen über Ziele. Konzeptionelle Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells, Dissertation, Hamburg 2006.

BMAS: Grundsatzpapier zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz. Bekanntmachung des BMAS vom 24.11.2014 im GMBI 2015.

BMAS (Hrsg.): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2013 - Unfallverhütungsbericht Arbeit, Berlin u. a., 2014.

BMAS (Hrsg.): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014 - Unfallverhütungsbericht Arbeit, Berlin u. a., 2. korrigierte Auflage 2016a.

BMAS (Hrsg.): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015 - Unfallverhütungsbericht Arbeit, Berlin u. a., 2016b.

BMAS (Hrsg.): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2016 - Unfallverhütungsbericht Arbeit, Berlin u. a., 2017.

BMAS (Hrsg.): Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin 2017.

DAK Forschung (Hrsg.): DAK-Gesundheitsreport, Hamburg, verschiedene Jahrgänge.

DEUTSCHER BUNDESRAT (Hrsg.): Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung (Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz - UVMG), Drucksache 113/08, Berlin 2008.

DEUTSCHER BUNDESRAT (Hrsg.): Verordnungsantrag der Länder Hamburg, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein: Entwurf einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit, Bundesrat Drucksache 315/13 vom 24.04.13, Berlin.

DGUV (Hrsg.): Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2014, St. Augustin 2015.

DGUV (Hrsg.): Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand 2016, St. Augustin 2017.

DGUV (Hrsg.): Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Präventionsdienstleistungen der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Dresden 2009.

EBINGER, F.: Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 2013.

EICHENDORF, W.: Kommentar zu § 14 SGB VII. In: Brandenburg, S. (Hrsg.): SGB VII Gesetzliche Unfallversicherung, juris PraxisKommentar, Saarbrücken 2009.

ELKE, G.; J. GURT, H. MÖLTNER, K. EXTERNBRINK: Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung - vergleichende Analyse der Prädiktoren und Moderatoren guter Praxis. Dortmund u. a. 2015.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.): Methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3, Brüssel 2000.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Mitteilung der Kommission über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020, COM (2014) 332 final, Brüssel 2014.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Kommission startet neue Initiative zur Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Pressemitteilung vom 10. Januar 2017, Brüssel.

EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH (Hrsg.): European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks – Managing safety and health at work, Bilbao 2010.

EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH (Hrsg.): Zweite Europäische Unternehmensbefragung über neue und aufkommende Risiken – ESENER-2, Bilbao 2015.

EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH (Hrsg.): National Strategies in the field of Occupational Safety and Health in the EU, Bilbao 2018.

FERTIG, M.; FELDER, B.; HÄGELE, H. et al.: Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management, Forschungsbericht des BMAS 437, Köln 2013.

HÄGELE, H.; FERTIG, M.: 2. Zwischenbericht der Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie – Auswertung der Befragung des Aufsichtspersonals, Köln 2017a, nicht veröffentlichter Bericht.

HÄGELE, H.; FERTIG, M.: 1. Zwischenbericht der Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie – Auswertung der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen, Köln 2017b, hrsg. von der Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz.

HAMACHER W. et al.: Indikatoren und Parameter zur Bewertung der Qualität des Arbeitsschutzes im Hinblick auf Arbeitsschutzmanagementsysteme. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag, 2002. (Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Forschung, Fb 959).

HENSCHKE, M.: Arbeitsstättenverordnung sorgt für Streit, Arbeitsrecht aktuell 2015/056, online verfügbar unter: http://www.hensche.de/Arbeitsstaettenverordnung_sorgt_fuer_Streit_27.02.2015_10.25.html.

HOLTKAMP, L.: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2008, S. 423 – 446.

HUMMELBRUNNER, R.: Process Monitoring of Impacts. Towards a new approach to monitor the implementation of Structural Fund Programmes, o.O. 2005.

HUSSING, M.; BELL, F.: DGUV-Vorschrift 1 – Grundsätze der Prävention neu geregelt. In: DGUV-Forum 1-2/14.

ICKING, M.; MUTH, J.: Monitoring in der Landesarbeitsmarktpolitik, G.I.B.-info Nr. 3, Bottrop 2008, S. 38ff.

KNIEPS, F.; PFAFF, H.: (Hrsg.): BKK-Gesundheitsreport, Berlin, verschiedene Jahrgänge.

KOHN, W.: Arbeitsschutz als Aufgabe der Betriebsräte, Vortrag 22.01.2015, Frankfurt.

LASI (Hrsg.): Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards - LASI-Veröffentlichung – LV 1, o. O. 2014.

LIBNER, L et al.: Vergleichende Analyse nationaler Strategien für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Dortmund u. a. 2010.

LIBNER, L. et al.: Erster Zwischenbericht zur Dachevaluation der GDA , Hamburg und München 2011.

LIBNER, L.; BRÜCK, C.: Auswertung der Befragung des Aufsichtspersonals, Hamburg 2013.

LIBNER L. et al.: Abschlussbericht der Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie. Hrsg. Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz Berlin 2014.

MAYNTZ, R.: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1, Köln 2004.

MORSCHHÄUSER, M.; LOHMANN-HAISLAH, A.: Psychische Belastungen im Wandel der Arbeit. In: KNIEPS, F.; PFAFF, H. (Hrsg.): Gesundheit und Arbeit, BKK-Gesundheitsreport 2016, Berlin 2016, S. 191 – 195.

NAK: Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008 – 2012, Stand: 12. Dezember 2007, o.O.

NAK (Hrsg.): Leitfaden für GDA-Arbeitsprogramme, Berlin 2012.

NAK (Hrsg.): Leitfaden für GDA-Arbeitsprogramme, überarbeitete Fassung, Berlin 2018.

NAK (Hrsg.): Aktivitäten und Ergebnisse im Jahr 2015, Berlin 2016.

NAK-Geschäftsstelle: Auswertung Bewertungsbogen 11. Arbeitsschutzforum, Präsentation, Berlin 2016.

NAK-Geschäftsstelle: Auswertung Bewertungsbogen 12. Arbeitsschutzforum, Präsentation, Berlin 2017a.

NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): Grundauswertung der Betriebsbefragung 2015 und 2011 - betriebsproportional gewichtet, Berlin 2017b.

NAK-Geschäftsstelle (Hrsg.): GDA-Berichtswesen, Berlin verschiedene Jahre.

PARIDON, H.: Psychische Belastung in der Arbeitswelt. Eine Literaturanalyse zu Zusammenhängen mit Gesundheit und Leistung, iga.Report 32, Berlin 2016.

PIEPER, R.: Arbeitsschutzgesetz, Basiskommentar zum ArbSchG, 7. Auflage, Frankfurt 2017.

ROBERTSON, H.: A new ISO standard for occupational health and safety management systems: is this the right approach? ETUI Policy Brief, No. 3/2016.

SAATWEBER, V.S. et al.: Qualitätsmanagement in der Verwaltung, Zentrum für Qualitätssicherung in Studium und Weiterbildung der Universität Rostock, 2014.

SCHEDLER, K.; PROELLER, I.: New Public Management, 2. Aufl., Bern u. a. 2003.

SCZESNY, C. et al.: Kenntnisstand von Unternehmen auf dem Gebiet des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in KMU. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Inhaber/innen/Geschäftsführer/innen in Klein- und Kleinstunternehmen. Forschungsprojekt F 1913 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Dortmund u. a. 2011.

SOMMER, S.: Im Dialog mit der digitalisierten Arbeitswelt. In: BAuA-Aktuell, 4/2015, S. 4.

STOCKMANN, R.: Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für ein wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement, Münster u. a. 2006.

TECHNIKER KRANKENKASSE (Hrsg.): Gesundheitsreport, Hamburg, verschiedene Jahrgänge.

TRIMPOP, R. et al.: Sifa-Langzeitstudie: Tätigkeiten und Wirksamkeit von Fachkräften für Arbeitssicherheit (Abschlussbericht); Dresden 2012.

WIENHOLD, L.: Qualität des Handelns der Fachkräfte für Arbeitssicherheit. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Fb 1046, Dortmund u. a. 2005.

WISSENSCHAFTLICHER UND SOZIALPOLITISCHER BEIRAT DER GDA-DACHEVALUATION: Empfehlung des wissenschaftlichen und sozialpolitischen Beirates der GDA-Dachevaluation zu Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Aufsichtspersonalbefragung und der Evaluation „Datenaustausch“ vom 15.11.2017, o.O.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1: Struktur der GDA	10
Abb. 1.2: Das PWM-Wirkungsmodell	11
Abb. 2.1: Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter von 2003 bis 2016 (nur gewerbliche Berufsgenossenschaften)	30
Abb. 2.2: Entwicklung der Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Erkrankungen der Diagnosegruppe F (Psychische und Verhaltensstörungen) bei der DAK	34
Abb. 3.1 Arbeitsschutzziele und Arbeitsprogramme der ersten GDA-Periode	38
Abb. 3.2 Gremien- und Entscheidungsstrukturen in der zweiten GDA-Periode	44
Abb. 3.3: Erstellung und Start der Arbeitsprogramme (eigene Darstellung)	45
Abb. 4.1: PWM-Wirkungskette für die Zielebene 1 - Kernprozess	49
Abb. 4.2: PWM-Wirkungskette für die Zielebene 1 - Begleitprozess	50
Abb. 4.3: Wichtigkeit der Instrumente nach Trägern (Angaben für „sehr wichtig“ und „wichtig“), Befragung des Aufsichtspersonals 2017	76
Abb. 4.4: Umsetzungsquoten der Schritte einer Gefährdungsbeurteilung 2011 und 2015	86
Abb. 4.5: Berücksichtigung von Belastungen und Gefährdungen in Betrieben mit „angemessener“ Gefährdungsbeurteilung gegenüber allen Betrieben mit Gefährdungsbeurteilung	93
Abb. 4.6: Gründe für die Nicht-Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen (Betriebsbefragung 2015 - Mehrfachnennungen)	96
Abb. 4.7: Veränderung in der Betreuungssituation zwischen 2011 und 2015	97
Abb. 4.8: Unterschiede zwischen Betrieben mit „ausreichender“ und „nicht-ausreichender“ Arbeitsschutzorganisation	103
Abb. 5.1: PWM-Wirkungskette zu den „Leitlinien“	128
Abb. 5.2: PWM-Wirkungskette zum „abgestimmten Vorgehen“	129
Abb. 5.3: Unterschied zwischen Bedeutung und Umsetzungspraxis bei gegenseitiger Information und Austausch – in Prozent	131
Abb. 5.4: Bedeutung und tatsächliche Umsetzung von Leitlinien und Absprachen	138
Abb. 5.5: Abstimmungshindernisse nach Trägern (Zustimmung zu den Statements in Prozent)	141
Abb. 5.6: Wirkungskette zum Vorschriften- und Regelwerk	147
Abb. 5.7: Anlässe für Unterweisungen nach Beschäftigtenangaben 2015	159
Abb. 5.8: Inhalte der Unterweisungen nach Beschäftigtenangaben 2015	160
Abb. 5.9: Betriebliches Arbeitsschutzengagement 2011 und 2013 - Betriebsbefragung	164
Abb. 5.10: Bereiche mit höherem Engagement	164
Abb. 5.11: Verhalten der Beschäftigten bei Fragen von Sicherheit und Gesundheit	166
Abb. 6.1: Wirkungskette der Zielebene 3 „Kooperation der Träger untereinander“	184
Abb. 6.2: Wirkungskette der Zielebene 3 „Kooperation mit Dritten“	185
Abb. 6.3: Integration von Kern- und Begleitprozessen nach Trägern	190

Abb. 7.1: SWOT zur GDA als Strategieprogramm in der Übersicht	228
Abb. 7.2: Bereiche eines umfassenden Programmmanagements	230
Abb. 7.3: Überschneidungen und Verknüpfungen bei vier PWM-Wirkungsketten	249
Abb. 7.4: Module der Begleitung und Bewertung im Basismodell für Evaluationen	251
Abb. 7.5: Pfadmodell 1	253
Abb. 7.6: Pfadmodell 2	254

Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1: Zahl der (Roh-)Datensätze	20
Tab. 2.1: Meldepflichtige Arbeitsunfälle von 2003 bis 2017 (absolute Zahlen)	30
Tab. 2.2: Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund von Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes (in Mio. Tagen)	32
Tab. 2.3: Arbeitsunfähigkeitstage in der Diagnosegruppe M (Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems und des Bindegewebes) bei BKK, DAK und TK	32
Tab. 2.4: Berufskrankheiten der Gruppe 5 „Hautkrankheiten“ 2008 – 2016	35
Tab. 2.5: Untersuchungsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen zum Follow-up der ersten Periode	36
Tab. 3.1: Einschätzungen des Aufsichtspersonals zur geänderten Vorgehensweise	40
Tab. 3.2: Beschreibende Merkmale in den Regressionsanalysen (Aufsichtspersonalbefragung)	41
Tab. 3.3: Weiterverwendung von Produkten der ersten GDA-Periode	42
Tab. 4.1: Praxisnutzen der Instrumente aus Sicht des Aufsichtspersonals	77
Tab. 4.2: Verteilung der Besichtigungen nach Betriebsgrößenklassen (Zahl der Beschäftigten)	82
Tab. 4.3: Verteilung der Besichtigungen nach Wirtschaftszweigen	83
Tab. 4.4: Durchführung Gefährdungsbeurteilungen nach Wirtschaftszweigen 2015	84
Tab. 4.5: Nutzeneinschätzungen zur Gefährdungsbeurteilung 2011 und 2015	94
Tab. 4.6: Angebote der betrieblichen Gesundheitsförderung (in Prozent)	104
Tab. 4.7: Einschätzungen der Beschäftigten zum allgemeinen Verhalten	108
Tab. 4.8: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern zur Wirkungskette „Kernprozesse“	116
Tab. 4.9: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern zur Wirkungskette „Begleitprozesse“	118
Tab. 4.10: Zentrale Untersuchungsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen sowie Einschätzung der Zielerreichung bei Zielebene 1	120
Tab. 5.1: Bedeutung und praktische Umsetzung von Information und Mitteilungen	131
Tab. 5.2: Grundsätzliche Bedeutung einzelner Themen für Erfahrungsaustausche	133
Tab. 5.3: Bedeutung der Themen für Erfahrungsaustausche 2012 und 2017	134
Tab. 5.4: Tatsächliche Behandlung von Themen auf Erfahrungsaustauschen	134
Tab. 5.5: Struktur des Personenkreises, der den Teilaspekten eine hohe Bedeutung zumisst, aber von einer geringen Umsetzung berichtet	139
Tab. 5.6: Hindernisse für eine umfassende Abstimmung	140
Tab. 5.7: Anlässe der Aufsichtsbesuche (Mehrfachnennungen)	144
Tab. 5.8: Themen von Einmal- und Mehrfachbesuchen der Aufsicht (Mehrfachantworten möglich)	144
Tab. 5.9: Zustimmung zu Aussagen zum Vorschriften- und Regelwerk 2011 und 2015 (Angaben für „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“)	151
Tab. 5.10: Subjektiv wahrgenommener Informationsstand der Beschäftigten zu Gefährdungen und Gesundheitsrisiken	155

Tab. 5.11: Subjektiv wahrgenommener Informationsstand der Beschäftigten nach Thema der Unterweisung (Mehrfachnennungen möglich)	155
Tab. 5.12: Durchführung von Unterweisungen 2011 und 2015	157
Tab. 5.13: Anlässe für die Durchführung von Unterweisungen (Betriebsbefragung)	157
Tab. 5.14: Gründe für ein verstärktes Engagement in Fragen des Arbeitsschutzes	165
Tab. 5.15: Bewertung des Arbeitsschutzengagements seitens der Beschäftigten	165
Tab. 5.16: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern bei der Wirkungskette „Leitlinien“	173
Tab. 5.17: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern bei der Wirkungskette zum abgestimmten Vorgehen	175
Tab. 5.18: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern bei der Wirkungskette zur „Vereinfachung des Vorschriften- und Regelwerks“	177
Tab. 5.19: Zentrale Untersuchungsergebnisse zu den Evaluationsleitfragen und der Zielerreichung auf Zielebene 2	179
Tab. 6.1: Bewertung von Aussagen zum Datenaustausch	187
Tab. 6.2: Struktur der Teilnehmenden am Arbeitsschutzforum	195
Tab. 6.3: Zusammenarbeit in Arbeitsprogrammen – beteiligte Organisationen	199
Tab. 6.4: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern (Kooperation der Träger untereinander)	212
Tab. 6.5: Zentrale Ergebnisse zu den PWM-Kettengliedern (Kooperation der Träger mit Dritten)	214
Tab. 6.6: Übersicht zu den Evaluationsleitfragen, zur Zielerreichung, den dazugehörigen Folgerungen sowie Handlungsempfehlungen bei Zielebene 3	216
Tab. 7.1: Anknüpfungspunkte der GDA mit der Europäischen Rahmenstrategie	245

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
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
BKK	Betriebskrankenkasse/n
BKV	Berufskrankheiten-Verordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
DAK	Deutsche Angestellten Krankenkasse
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
DIN	Deutsche Industrienorm
EaSi	Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (der EU)
EGE	Expertengruppe Evaluation
EN	Europäische Norm
ESENER	European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETUI	European Trade Union Institute for Research
EU	Europäische Union
GDA	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
G.I.B.	Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung
GLS	Gemeinsame landesbezogene Stelle
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
INQA	Initiative Neue Qualität der Arbeit
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
ISO	International Organization for Standardization
LASI	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
MSE	Arbeitsprogramm „Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich“
NAK	Nationale Arbeitsschutzkonferenz

OAL	Oberste Arbeitsschutzbehörde der Länder
ORGA	Arbeitsprogramm „Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“
o.O.	ohne Ortsangabe
PL	Präventionsleiter/in (UVT)
PLK	Präventionsleiterkonferenz
PSYCHE	Arbeitsprogramm „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung“
PWM	Prozessorientiertes Wirkungsmonitoring
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
SGB	Sozialgesetzbuch
Sifa	Fachkraft für Arbeitssicherheit
TK	Technikerkrankenkasse
UVMG	Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz
UVT	Unfallversicherungsträger
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung

Anhänge

Anhang 1: Regressionsergebnisse zur Durchführung Gefährdungsbeurteilung

Anhang 2: Struktur der Betriebe, die psychische Belastungen in Gefährdungsbeurteilungen berücksichtigen

Anhang 3: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Güte von Gefährdungsbeurteilungen

Anhang 4: Struktur der Betriebe mit positiver Nutzeneinschätzung zu GB

Anhang 5: Keine Gefährdungsbeurteilung wegen eines angenommenen ungünstigen Nutzen-/ Aufwandverhältnisses (Betriebsbefragung 2015)

Anhang 6: Merkmale der Betriebe mit Arbeitsschutzausschuss und Arbeitsschutzmanagementsystem

Anhang 7: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Qualität der betrieblichen ASO

Anhang 8: Merkmale der Betriebe mit „hoher“ Präventionskultur (weite Definition)

Anhang 9: Index zur Präventionskultur aus der Perspektive der Beschäftigten

Anhang 10: Struktur der Beschäftigten mit subjektiv wahrgenommenem hohem Informationsstand zu Gefährdungen und Gesundheitsrisiken

Anhang 11: Ergebnisse der Regressionsanalysen zur Unterweisung von Beschäftigten

Anhang 12: Struktur der Betriebe mit erhöhtem Arbeitsschutzengagement

Anhang 13 Zusammenhang zwischen Leitungsmeinung zu ökonomischen Auswirkungen des Arbeitsschutzes und betrieblichen Merkmalen

Anhang 14: Signifikante Assoziationen im Antwortverhalten der Mitarbeiter/innen der UVT gegenüber der Referenzgruppe der Vertreter/innen aus den Ländern

Anhang 15: Signifikante Zusammenhänge nach Dauer der Berufserfahrung

Anhang 16: Signifikante Zusammenhänge nach Tätigkeiten

Anhang 1: Regressionsergebnisse zur Durchführung Gefährdungsbeurteilung

Merkmal	Marg. Effekt	t-Wert
Befragung 2011	-	-
GDA bekannt	0,112	2,43
Besuch Aufsicht	0,198	5,93
Antwortender: Betriebs- oder Filialleiter	0,070	1,30
Antwortender: Leitender Angestellter	-0,044	-0,93
Antwortender: Für Arbeitsschutz verantwortlicher	0,102	1,36
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssicherheit	-0,079	-0,42
Antwortender: Leitender Angestellter und Fachkraft für Arbeitssich.	0,092	0,94
Antwortender: Leitender Angestellter und für den Arbeitssch. Verantw.	-0,017	-0,14
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssich. und für den Arbeitssch. Verantw.	0,195	1,18
Antwortender: Für den Arbeitssch. Verantw. und AN-Vertreter für AS-Fragen	0,310	2,84
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssich. und AN-Vertreter für AS-Fragen	0,207	2,42
Betrieb nicht eigenständig	0,015	0,24
Zentrale	0,037	0,44
Größenklasse: bis 9	-0,541	-6,43
Größenklasse: 10 bis 49	-0,402	-4,39
Größenklasse: 50 bis 249	-0,143	-1,57
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0,022	0,37
Beschäftigung von Fremdfirmen	-0,002	-0,04
Betriebsrat existiert	0,177	3,12
Wirtschaftliche Lage gut	-0,040	-1,21
Wirtschaftliche Lage schlecht	-0,120	-1,40
Schleswig-Holstein	-0,003	-0,04
Hamburg	0,032	0,49
Niedersachsen	-0,021	-0,34
Bremen	-0,048	-0,77
Nordrhein-Westfalen	-0,062	-0,93
Hessen	-0,081	-1,23
Rheinland-Pfalz	-0,053	-0,82
Baden-Württemberg	0,012	0,18
Bayern	-0,070	-1,04
Saarland	-0,055	-0,87
Berlin	-0,076	-1,10
Brandenburg	0,048	0,70
Mecklenburg-Vorpommern	0,064	0,94
Sachsen	0,021	0,30
Sachsen-Anhalt	0,117	1,72

Merkmal	Marg. Effekt	t-Wert
Bau, Energie und Abfall	0,173	<i>1,74</i>
Produktionsgüter	0,137	<i>1,04</i>
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,220	2,16
Verbrauchsgüterprod., Kfz-Reparatur und Großhandel	0,082	<i>0,83</i>
Verkehr und Lagerei	0,222	<i>1,83</i>
Einzelhandel und Gastgewerbe	0,055	<i>0,55</i>
Kommunikations-, Finanz- und sonst. Dienstleistungen	0,022	<i>0,21</i>
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	0,027	<i>0,27</i>
Erziehung und Unterricht	0,148	<i>1,15</i>
Gesundheits- und Sozialwesen	0,072	<i>0,69</i>
Öffentliche Verwaltung	0,230	2,02
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	-0,093	-2,55
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0,026	<i>0,57</i>
Schwere körperliche Belastungen	0,019	<i>0,41</i>
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0,082	<i>1,65</i>
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	0,267	4,89
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	-0,013	<i>-0,30</i>
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	-0,030	<i>-0,75</i>
Belastungen durch soziale Beziehungen	-0,098	<i>-1,23</i>
Anz. Beobachtungen	5.204	
Pseudo-R2	0,19	

t-Wert fett gedruckt = signifikanter Zusammenhang (95%-Niveau), kursiv = schwach signifikant (90%-Niveau), kein Vorzeichen = positive Assoziation.

Anhang 2: Struktur der Betriebe, die psychische Belastungen in Gefährdungsbeurteilungen berücksichtigen

	Marg. Effekt	t-Wert
GDA bekannt	0,141	3,06
Besuch Aufsicht	-0,008	-0,22
Antwortender: Betriebs- oder Filialleiter	0,018	0,35
Antwortender: Leitender Angestellter	0,065	1,10
Antwortender: Für Arbeitsschutz Verantwortlicher	-0,031	-0,46
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssicherheit	0,259	2,82
Antwortender: Leitender Angestellter und Fachkraft für Arbeitssich.	0,165	2,41
Antwortender: Leitender Angestellter und für den Arbeitssch. Verantw.	0,026	0,22
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssich. und für den Arbeitssch. Verantw.	0,190	1,65
Antwortender: Für den Arbeitssch. Verantw. und AN-Vertreter für AS-Fragen	0,103	0,86
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssich. und AN-Vertreter für AS-Fragen	0,076	0,73
Betrieb nicht eigenständig	0,080	1,50
Zentrale	0,052	0,68
Größenklasse: bis 9	-0,191	-2,92
Größenklasse: 10 bis 49	-0,098	-1,76
Größenklasse: 50 bis 249	-0,019	-0,43
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0,008	0,10
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	-0,017	-0,33
Beschäftigung von Fremdfirmen	-0,025	-0,62
Betriebsrat existiert	-0,052	-1,09
Wirtschaftliche Lage gut	0,034	0,91
Wirtschaftliche Lage schlecht	-0,017	-0,22
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	-0,007	-0,16
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	-0,171	-3,81
Schwere körperliche Belastungen	-0,044	-1,00
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	-0,080	-1,68
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	-0,022	-0,45
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0,206	4,25
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0,143	3,55
Belastungen durch soziale Beziehungen	-0,040	-0,52
Anz. Beobachtungen	3.866	
Pseudo-R2	0,15	

t-Wert fett gedruckt = signifikanter Zusammenhang (95%-Niveau), kursiv = schwach signifikant (90%-Niveau), kein Vorzeichen = positive Assoziation.

Anhang 3: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Güte von Gefährdungsbeurteilungen

Merkmal		
	Marg. Effekt	t-Wert
GDA bekannt	0,118	4,96
Besuch Aufsicht	-0,005	-0,28
Antwortender: Betriebs- oder Filialleiter	0,005	0,17
Antwortender: Leitender Angestellter	0,034	1,13
Antwortender: Für Arbeitsschutz verantwortlicher	0,025	0,72
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssicherheit	0,143	1,87
Antwortender: Leitender Angestellter und Fachkraft für Arbeitssich.	0,083	2,21
Antwortender: Leitender Angestellter und für den Arbeitssch. Verantw.	-0,038	-1,23
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssich. und für den Arbeitssch. Verantw.	0,047	1,09
Antwortender: Für den Arbeitssch. Verantw. und AN-Vertreter für AS-Fragen	-0,020	-0,47
Antwortender: Fachkraft für Arbeitssich. und AN-Vertreter für AS-Fragen	0,104	1,74
Betrieb nicht eigenständig	0,017	0,70
Zentrale	-0,034	-1,28
Größenklasse: bis 9	-0,106	-3,18
Größenklasse: 10 bis 49	-0,077	-3,18
Größenklasse: 50 bis 249	-0,022	-1,20
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	-0,044	-1,39
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	-0,020	-1,01
Beschäftigung von Fremdfirmen	-0,011	-0,55
Betriebsrat existiert	-0,003	-0,15
Wirtschaftliche Lage gut	0,042	2,41
Wirtschaftliche Lage schlecht	0,019	0,46
Schleswig-Holstein	0,000	-0,01
Hamburg	0,046	0,96
Niedersachsen	0,014	0,36
Bremen	0,044	0,97
Nordrhein-Westfalen	-0,035	-1,06
Hessen	-0,017	-0,45
Rheinland-Pfalz	0,031	0,64
Baden-Württemberg	0,012	0,29
Bayern	-0,041	-1,16
Saarland	0,014	0,32
Berlin	-0,040	-0,90
Brandenburg	-0,004	-0,09
Mecklenburg-Vorpommern	-0,018	-0,45
Sachsen	0,018	0,35
Sachsen-Anhalt	0,012	0,27
Bau, Energie und Abfall	0,006	0,12

Merkmal		
	Marg. Effekt	t-Wert
Produktionsgüter	0,024	0,39
Investitions- und Gebrauchsgüter	-0,024	-0,58
Verbrauchsgüterprod., Kfz-Reparatur und Großhandel	0,007	0,12
Verkehr und Lagerei	-0,030	-0,61
Einzelhandel und Gastgewerbe	-0,038	-0,83
Kommunikations-, Finanz- und sonst. Dienstleistungen	-0,001	-0,01
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	-0,015	-0,31
Erziehung und Unterricht	0,055	0,76
Gesundheits- und Sozialwesen	0,062	0,94
Öffentliche Verwaltung	-0,061	-1,57
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	-0,003	-0,13
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	-0,034	-1,67
Schwere körperliche Belastungen	-0,036	-1,79
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0,012	0,48
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	-0,026	-1,14
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	-0,002	-0,11
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdr.	0,041	2,01
Belastungen durch soziale Beziehungen	-0,011	-0,25
Anz. Beobachtungen	3.644	
Pseudo-R ²	0,12	

t-Wert fett gedruckt = signifikanter Zusammenhang (95%-Niveau), kursiv = schwach signifikant (90%-Niveau), kein Vorzeichen = positive Assoziation.

Anhang 4: Struktur der Betriebe mit positiver Nutzeneinschätzung zu GB

	Spez. 1	Spez. 2
„angemessene“ Gefährdungsbeurteilung durchgeführt	./.	++
GDA bekannt	++	0
Besuch Aufsicht	0	0
Betrieb nicht eigenständig	++	++
Zentrale	0	0
Größenklasse: bis 9	0	0
Größenklasse: 10 bis 49	0	0
Größenklasse: 50 bis 249	0	0
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0	0
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	++	++
Beschäftigung von Fremdfirmen	0	0
Betriebsrat existiert	0	0
Wirtschaftliche Lage gut	++	++
Wirtschaftliche Lage schlecht	0	0
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	0	0
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0	0
Schwere körperliche Belastungen	0	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	0	0
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	++	++
Belastungen durch soziale Beziehungen	0	0

Zahl der Beobachtungen: 3.958 und 3.650; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 5: Keine Gefährdungsbeurteilung wegen eines angenommenen ungünstigen Nutzen-/ Aufwandverhältnisses (Betriebsbefragung 2015)

	2015
GDA bekannt	0
Besuch Aufsicht	++
Betrieb nicht eigenständig	0
Zentrale	0
Größenklasse: bis 9	0
Größenklasse: 10 bis 49	0
Größenklasse: 50 bis 249	0
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	0
Betriebsrat existiert	0
Wirtschaftliche Lage gut	0
Wirtschaftliche Lage schlecht	++
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	-
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0
Schwere körperliche Belastungen	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	0
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	0

Zahl der Beobachtungen: 1.147; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 6: Merkmale der Betriebe mit Arbeitsschutzausschuss und Arbeitsschutzmanagementsystem

	ASA	AMS
GDA bekannt	++	++
Besuch Aufsicht	++	+
Betrieb nicht eigenständig	++	++
Zentrale	0	0
Größenklasse: bis 9	./.	0
Größenklasse: 10 bis 49	--	++
Größenklasse: 50 bis 249	--	++
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0	--
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	0	0
Betriebsrat existiert	++	++
Wirtschaftliche Lage gut	0	0
Wirtschaftliche Lage schlecht	-	0
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	0	0
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0	0
Schwere körperliche Belastungen	0	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	0	++
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	0	++
Zahl der Beobachtungen	3.129	5.165

++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 7: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Qualität der betrieblichen ASO

	„ausreichende“ ASO
GDA bekannt	++
Besuch Aufsicht	++
Hoher Kenntnisstand AS	++
Betrieb nicht eigenständig	++
Zentrale	0
Größenklasse: bis 9	0
Größenklasse: 10 bis 49	0
Größenklasse: 50 bis 249	0
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	--
Betriebsrat existiert	++
Wirtschaftliche Lage gut	++
Wirtschaftliche Lage schlecht	0
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	--
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0
Schwere körperliche Belastungen	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	++
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	0

Anzahl Beobachtungen: 3.489; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 8: Merkmale der Betriebe mit „hoher“ Präventionskultur (weite Definition)

	weite Definition
GDA bekannt	++
Besuch Aufsicht	++
Betrieb nicht eigenständig	++
Zentrale	0
Größenklasse: bis 9	--
Größenklasse: 10 bis 49	--
Größenklasse: 50 bis 249	-
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	0
Betriebsrat existiert	++
Wirtschaftliche Lage gut	0
Wirtschaftliche Lage schlecht	-
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	--
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0
Schwere körperliche Belastungen	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	0
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	0

Zahl der Beobachtungen: 5.275; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 9: Index zur Präventionskultur aus der Perspektive der Beschäftigten

Anzahl Belastungen	Index Präventionskultur	
	Marg. Effekt	t-Wert
Arbeitsort: Schleswig-Holstein	-0,127	-1,60
Arbeitsort: Hamburg	-0,093	-1,41
Arbeitsort: Niedersachsen	-0,116	-2,01
Arbeitsort: Bremen	-0,057	-0,81
Arbeitsort: Nordrhein-Westfalen	-0,123	-2,27
Arbeitsort: Hessen	-0,048	-0,80
Arbeitsort: Rheinland-Pfalz	-0,075	-1,12
Arbeitsort: Baden-Württemberg	-0,183	-3,05
Arbeitsort: Bayern	-0,029	-0,55
Arbeitsort: Saarland	-0,080	-0,67
Arbeitsort: Berlin	-0,075	-1,03
Arbeitsort: Brandenburg	0,064	1,05
Arbeitsort: Mecklenburg-Vorpommern	0,114	2,75
Arbeitsort: Sachsen	-0,098	-1,41
Arbeitsort: Sachsen-Anhalt	0,045	0,78
Frau	0,010	0,39
Alter in Jahren	-0,001	-1,27
Beamter/in	0,023	0,43
Arbeiter/in	-0,065	-1,96
Teilzeitbeschäftigung	-0,037	-1,27
Realschule	0,012	0,40
Abitur	0,002	0,07
Zeitarbeitnehmer/in	-0,057	-0,81
Befristet beschäftigt	-0,091	-2,08
Fester Arbeitsort	0,016	0,47
Bürotätigkeit	-0,023	-0,68
Führungskraft	0,002	0,09
Größenklasse: bis 9	-0,146	-3,36
Größenklasse: 10 bis 49	-0,107	-3,22
Größenklasse: 50 bis 249	-0,075	-2,27
Größenklasse: unbekannt	-0,248	-2,29
Öffentlicher Dienst	0,016	0,51
Im Betrieb seit 2014	0,032	0,90
Im Betrieb seit 1999 oder länger	-0,015	-0,53
Bau, Energie und Abfall	0,107	1,70
Produktionsgüter	0,099	1,38
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,137	2,33
Verbrauchsgüterprod., KFZ-Reparatur und Großhandel	0,116	1,93
Verkehr und Lagerei	0,096	1,42
Einzelhandel und Gastgewerbe	0,031	0,43

Anzahl Belastungen	Index Präventionskultur	
	Marg. Effekt	t-Wert
Kommunikations-, Finanz- und sonst. Dienstleistungen	0,017	0,23
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	0,042	0,58
Erziehung und Unterricht	-0,010	-0,11
Gesundheits- und Sozialwesen	0,074	1,08
Öffentliche Verwaltung	-0,043	-0,46
Wirtschaftszweig unbekannt	0,064	0,81
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	-0,122	-4,51
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	-0,093	-3,24
Schwere körperliche Belastungen	-0,010	-0,35
Gefährdungen durch Umgang mit Maschinen / Arbeitsgeräten	0,101	3,29
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	-0,024	-0,67
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0,000	-0,01
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	-0,036	-1,46
Belastungen durch soziale Beziehungen	-0,259	-7,91
Konstante	-	-
Anz. Beobachtungen	4040	
Pseudo-R2	0,17	

t-Wert fett gedruckt = signifikanter Zusammenhang (95%-Niveau), kursiv = schwach signifikant (90%-Niveau), kein Vorzeichen = positive Assoziation.

Anhang 10: Struktur der Beschäftigten mit subjektiv wahrgenommenem hohem Informationsstand zu Gefährdungen und Gesundheitsrisiken

Merkmal	Infostand "sehr gut" oder "gut" (=1) versus restliche Angaben	
	Marg. Effekt	t-Wert
Arbeitsort: Schleswig-Holstein	-0,187	-1,87
Arbeitsort: Hamburg	-0,051	-0,59
Arbeitsort: Niedersachsen	-0,057	-0,75
Arbeitsort: Bremen	-0,122	-1,26
Arbeitsort: Nordrhein-Westfalen	-0,113	-1,57
Arbeitsort: Hessen	-0,121	-1,51
Arbeitsort: Rheinland-Pfalz	-0,027	-0,32
Arbeitsort: Baden-Württemberg	-0,099	-1,31
Arbeitsort: Bayern	0,017	0,25
Arbeitsort: Saarland	0,022	0,25
Arbeitsort: Berlin	-0,064	-0,74
Arbeitsort: Brandenburg	0,017	0,21
Arbeitsort: Mecklenburg-Vorpommern	0,036	0,46
Arbeitsort: Sachsen	0,113	1,74
Arbeitsort: Sachsen-Anhalt	0,062	0,75
Frau	-0,020	-0,68
Alter in Jahren	-0,002	-1,74
Beamter/in	0,038	0,66
Arbeiter/in	-0,074	-2,01
Teilzeitbeschäftigung	-0,022	-0,72
Realschule	0,000	0,00
Abitur	-0,053	-1,44
Zeitarbeitnehmer/in	-0,203	-2,59
Befristet beschäftigt	0,007	0,17
Fester Arbeitsort	0,008	0,22
Bürotätigkeit	-0,016	-0,45
Führungskraft	0,066	2,35
Größenklasse: bis 9	-0,152	-3,30
Größenklasse: 10 bis 49	-0,159	-4,35
Größenklasse: 50 bis 249	-0,126	-3,48
Größenklasse: unbekannt	-0,230	-2,58
Öffentlicher Dienst	-0,008	-0,22
Im Betrieb seit 2014	-0,007	-0,17
Im Betrieb seit 1999 oder länger	0,002	0,07
Bau, Energie und Abfall	0,003	0,03
Produktionsgüter	-0,089	-0,83
Investitions- und Gebrauchsgüter	0,027	0,34
Verbrauchsgüterprod., Kfz-Reparatur und Großhandel	-0,025	-0,28

	Infostand "sehr gut" oder "gut" (=1) versus restliche Angaben	
Verkehr und Lagerei	0,076	0,88
Einzelhandel und Gastgewerbe	-0,086	-0,98
Kommunikations-, Finanz- und sonst. Dienstleistungen	-0,075	-0,85
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	-0,152	-1,69
Erziehung und Unterricht	-0,124	-1,15
Gesundheits- und Sozialwesen	-0,056	-0,64
Öffentliche Verwaltung	-0,148	-1,40
Wirtschaftszweig unbekannt	-0,043	-0,40
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	-0,057	-2,08
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	-0,099	-3,12
Schwere körperliche Belastungen	0,012	0,38
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0,061	1,62
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	0,022	0,56
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	-0,023	-0,81
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	-0,107	-4,00
Belastungen durch soziale Beziehungen	-0,276	-7,90
Anz. Beobachtungen	2.735	
Pseudo-R2	0,13	

t-Wert fett gedruckt = signifikanter Zusammenhang (95%-Niveau), kursiv = schwach signifikant (90%-Niveau), kein Vorzeichen = positive Assoziation.

Anhang 11: Ergebnisse der Regressionsanalysen zur Unterweisung von Beschäftigten

	Unterweisung Beschäftigte 2015	Unterweisung Beschäftigte 2011
GDA bekannt	++	++
Besuch Aufsicht	++	++
Betrieb nicht eigenständig	0	0
Zentrale	0	0
Größenklasse: bis 9	--	0
Größenklasse: 10 bis 49	0	0
Größenklasse: 50 bis 249	0	++
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0	./.
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	0	0
Betriebsrat existiert	++	++
Wirtschaftliche Lage gut	0	0
Wirtschaftliche Lage schlecht	--	0
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	--	0
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0	0
Schwere körperliche Belastungen	0	++
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	+	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	++	++
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	+	0

* = Richtung des Vorzeichens beachten, da negative Aussage. Zahl der Beobachtungen: 5.226, 5.614 bzw. 2.125; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 12: Struktur der Betriebe mit erhöhtem Arbeitsschutzengagement

Betriebsbefragung	2015
GDA bekannt	++
Besuch Aufsicht	++
Betrieb nicht eigenständig	0
Zentrale	++
Größenklasse: bis 9	--
Größenklasse: 10 bis 49	0
Größenklasse: 50 bis 249	0
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0
Beschäftigung von Zeitarbeitnehmern/innen	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	0
Betriebsrat existiert	++
Wirtschaftliche Lage gut	0
Wirtschaftliche Lage schlecht	0
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	0
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	++
Schwere körperliche Belastungen	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	+
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	0

Zahl der Beobachtungen: 5.232; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 13 Zusammenhang zwischen Leitungsmeinung zu ökonomischen Auswirkungen des Arbeitsschutzes und betrieblichen Merkmalen

	2015
GDA bekannt	0
Besuch Aufsicht	0
Hoher Kenntnisstand AS	++
Betrieb nicht eigenständig	++
Zentrale	0
Größenklasse: bis 9	--
Größenklasse: 10 bis 49	--
Größenklasse: 50 bis 249	0
Überwiegend im Büro und im kaufmännisch-verwaltenden Bereich tätig	0
Beschäftigung von Zeitarbeiter/innen	0
Beschäftigung von Fremdfirmen	0
Betriebsrat existiert	+
Wirtschaftliche Lage gut	0
Wirtschaftliche Lage schlecht	0
Belastungen durch bewegungsarme Tätigkeiten	0
Belastungen durch die Arbeitsumgebung	0
Schwere körperliche Belastungen	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Maschinen und Arbeitsgeräten	0
Gefährdungen durch den Umgang mit Gefahr- oder Biostoffen	--
Psychische Belastungen durch Umgang mit schwierigen Personengruppen	0
Psychische Belastungen durch Arbeit unter hohem Zeit- oder Leistungsdruck	0
Belastungen durch soziale Beziehungen	0

Zahl der Beobachtungen: 5.048; ++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 14: Signifikante Assoziationen im Antwortverhalten der Mitarbeiter/innen der UVT gegenüber der Referenzgruppe der Vertreter/innen aus den Ländern

	Variable	UVT
1	Reduktion AP: unterstützt Integration	0
2	Reduktion AP: erhöht Akzeptanz	0
3	Wechsel zu branchenübergreifend: unterstützt Integration	--
4	Wechsel zu ...: erhöht Akzeptanz	--
5	Wechsel zu: unterstützt Abstimmung der Träger	++
6	Änderung Info-praxis unterstützt Umsetzung	0
7	Schlecht umgesetzt: Geplante Besuche - Info zu Planung	--
8	Schlecht umgesetzt: Geplante Besuche - Info zu Inhalten	0
9	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche - Info zu Durchführung	--
10	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche - Info Ergebnisse	0
11	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche - weitere Info	0
12	Mindestens eine Einladung Erfahrungsaustausch	0
13	Passgenaue Zahl an Einladungen	0
14	Teilnahme Erfahrungsaustausch	0
15	Wichtig, aber kaum behandelt: gegenseitige Info	-
16	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch Leitlinien	0
17	Wichtig, aber kaum behandelt: Abstimmung GDA	0
18	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch GDA allg.	0
19	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch Aufsicht	0
20	Wichtig, aber schlecht umgesetzt: Absprache arbeitsteiliges Vorgehen	0
21	Wichtig, aber schlecht umgesetzt: Beachtung Grundsätze und Leitlinien	--
22	Hindernis: fachlicher Austausch	--
23	Hindernis: fehlende gemeinsame Datenbasis	--
24	Hindernis: fehlende Leitlinien	--
25	Hindernis: defizitäre Unterweisung, Schulung, Information	--
26	Hindernis: unklare Inhalte	0
27	Hindernis: unterschiedliche gesetzl. Aufträge	--
28	Hindernis: unterschiedliches Rollenverständnis	--
29	Hindernis: unterschiedliche Vorgaben Politik / Selbstverwaltung	--
30	Eignung Leitlinien abgestimmtes Vorgehen	0
31	Weiterverwendung Instrumente erste Periode	--
32	Integration Kernprozesse	--
33	Integration Begleitprozesse	++
34	Mehrfachbesichtigungen	0
35	Gleiche Themen bei Mehrfachbesuchen	0

++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog.

Anhang 15: Signifikante Zusammenhänge nach Dauer der Berufserfahrung

	Variable	Bis vier Jahre	Vier bis zehn Jahre
1	Reduktion AP: unterstützt Integration	++	0
2	Reduktion AP: erhöht Akzeptanz	++	0
3	Wechsel zu branchenübergreifend: unterstützt Integration	++	++
4	Wechsel zu ...: erhöht Akzeptanz	++	0
5	Wechsel zu ...: unterstützt Abstimmung der Träger	0	0
6	Änderung Info-praxis unterstützt Umsetzung	++	0
7	Schlecht umgesetzt: Geplante Besuche: Info zu Planung	++	0
8	Schlecht umgesetzt: Geplante Besuche: Info zu Inhalten	++	0
9	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche: Info zu Durchführung	++	++
10	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche: Info Ergebnisse	++	++
11	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche: weitere Info	++	++
12	Mindestens eine Einladung Erfahrungsaustausch	--	0
13	Passgenaue Zahl an Einladungen	--	0
14	Teilnahme Erfahrungsaustausch	--	0
15	Wichtig, aber kaum behandelt: gegenseitige Info	0	0
16	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch Leitlinien	0	0
17	Wichtig, aber kaum behandelt: Abstimmung GDA	0	0
18	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch GDA allg.	0	0
19	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch Aufsicht	--	0
20	Wichtig für Abstimmung, aber schlecht umgesetzt: Absprache arbeitsteiliges Vorgehen	++	++
21	Wichtig für Abstimmung, aber schlecht umgesetzt: Beachtung Grundsätze und Leitlinien	++	0
22	Hindernis: fachlicher Austausch	++	++
23	Hindernis: fehlende gemeinsame Datenbasis	++	0
24	Hindernis: fehlende Leitlinien	0	0
25	Hindernis: defizitäre Unterweisung, Schulung, Information	++	0

	Variable	Bis vier Jahre	Vier bis zehn Jahre
26	Hindernis: unklare Inhalte	0	0
27	Hindernis: unterschiedliche gesetzl. Aufträge	--	0
28	Hindernis: unterschiedliches Rollenverständnis	0	0
29	Hindernis: unterschiedliche Vorgaben Politik / Selbstverwaltung	--	0
30	Eignung Leitlinien abgestimmtes Vorgehen	++	++
31	Weiterverwendung Instrumente erste Periode	0	0
32	Integration Kernprozesse	++	++
33	Integration Begleitprozesse	++	0
34	Mehrfachbesichtigungen	+	0
35	Gleiche Themen bei Mehrfachbesuchen	0	0
		24	8

++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog. Referenzgruppe ist jeweils die Gruppe der Berufserfahrenen (mehr als zehn Jahre in der aktuellen Position).

Anhang 16: Signifikante Zusammenhänge nach Tätigkeiten

	Variable	Überwiegend Besichtigungen	Beteiligung Kernprozess
1	Reduktion AP: unterstützt Integration	0	+
2	Reduktion AP: erhöht Akzeptanz	0	++
3	Wechsel zu branchenübergreifend: unterstützt Integration	0	0
4	Wechsel zu ...: erhöht Akzeptanz	0	0
5	Wechsel zu ...: unterstützt Abstimmung der Träger	0	0
6	Änderung Info-praxis unterstützt Umsetzung	0	++
7	Schlecht umgesetzt: Geplante Besuche: Info zu Planung	0	0
8	Schlecht umgesetzt: Geplante Besuche: Info zu Inhalten	0	0
9	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche: Info zu Durchführung	0	0
10	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche: Info Ergebnisse	0	0
11	Schlecht umgesetzt: Durchgeführte Besuche: weitere Info	0	0
12	Mindestens eine Einladung Erfahrungsaustausch	--	++
13	Passgenaue Zahl an Einladungen	--	++

	Variable	Überwiegend Besichtigungen	Beteiligung Kernprozess
14	Teilnahme Erfahrungsaustausch	0	++
15	Wichtig, aber kaum behandelt: gegenseitige Info	0	0
16	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch Leitlinien	0	0
17	Wichtig, aber kaum behandelt: Abstimmung GDA	0	0
18	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch GDA allg.	0	0
19	Wichtig, aber kaum behandelt: Austausch Aufsicht	0	0
20	Wichtig für Abstimmung, aber schlecht umgesetzt: Absprache arbeitsteiliges Vorgehen	0	0
21	Wichtig für Abstimmung, aber schlecht umgesetzt: Beachtung Grundsätze und Leitlinien	0	--
22	Hindernis: fachlicher Austausch	+	--
23	Hindernis: fehlende gemeinsame Datenbasis	0	0
24	Hindernis: fehlende Leitlinien	+	0
25	Hindernis: defizitäre Unterweisung, Schulung, Information	0	--
26	Hindernis: unklare Inhalte	0	--
27	Hindernis: unterschiedliche gesetzl. Aufträge	0	0
28	Hindernis: unterschiedliches Rollenverständnis	++	0
29	Hindernis: unterschiedliche Vorgaben Politik / Selbstverwaltung	++	0
30	Eignung Leitlinien abgestimmtes Vorgehen	0	++
31	Weiterverwendung Instrumente erste Periode	++	0
32	Integration Kernprozesse	0	0
33	Integration Begleitprozesse	0	0
34	Mehrfachbesichtigungen	0	-
35	Gleiche Themen bei Mehrfachbesuchen	0	-
		7	13

++ = signifikant positive Assoziation (95%-Niveau), + = schwach signifikante positive Assoziation (90%-Niveau), 0 = insignifikant, negative Vorzeichen analog. Referenzgruppe sind zum einen Personen, die angeben, überwiegend andere Tätigkeiten als Besichtigungen auszuüben und zum anderen Personen, die angeben, nicht an Kernprozessen beteiligt gewesen zu sein.



Mensch und Arbeit. Im Einklang.

