

## Erfolg von staatlichem Aufsichtshandeln messbar?

Die Diskussionen über den Bürokratieabbau sind abgeebbt, die Forderungen nach Reduktion staatlicher Kontrollen fast verstummt. Vielleicht haben wir diesen Stimmungswandel - vor allem in der Bevölkerung - den Lebensmittelskandalen der letzten Jahre zu verdanken und der damit einhergehenden Erkenntnis, dass Markt und Wettbewerb allein nicht ausreichen, um die Interessen der Allgemeinheit angemessen zu schützen. Gleichzeitig sind aber die Ansprüche an qualitativ guten Leistungen der staatlichen Einrichtungen gestiegen, alle gesellschaftlichen Gruppen stellen die Frage nach der Wirkung staatlicher Interventionen, äußern Zweifel an der Wirksamkeit behördlicher Maßnahmen und verlangen den Nachweis einer effektiven und effizienten Arbeitsweise. Evaluation soll fester Bestandteil im Werkzeuginventar öffentlicher Verwaltung werden.

Können wir diese Erwartungen erfüllen? Ist bei der Vielzahl von Einflussfaktoren, die die Veränderungen in unserer Gesellschaft bestimmen, eine „Messung“ möglich, die die beobachteten Erfolge auf das Verwaltungshandeln zurückführen lässt? Gibt es für solche Bewertungen - auch als Evaluation bekannt - geeignete Verfahren? Die Antworten auf diese Fragen sind erwartungsgemäß nicht einfach. Im Folgenden werden mit engem Bezug auf die Arbeitswelt Grundüberlegungen angestellt und beispielhaft gezeigt, wie die Überwachungsbehörden ihren Arbeitserfolg überprüfen können.

### Begriffsklärung

Zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses sollen an dieser Stelle einige zentrale Begriffe erläutert werden.

Als Wirkung werden im Folgenden Veränderungen bezeichnet, die ursächlich von Interventionen hervorgerufen werden. Eine Wirkung kann beabsichtigt oder unbeabsichtigt, direkt oder indirekt, vorübergehend oder nachhaltig, erwartet oder unerwartet, positiv oder negativ sein. Die Ergebnisse von Maßnahmen oder die Leistungen von Projekten/Programmen sind nicht zwangsläufig Wirkungen, sondern erst das, was diese Ergebnisse bzw. Leistungen in den Lebens- oder Arbeitsbedingungen der Menschen verändern.

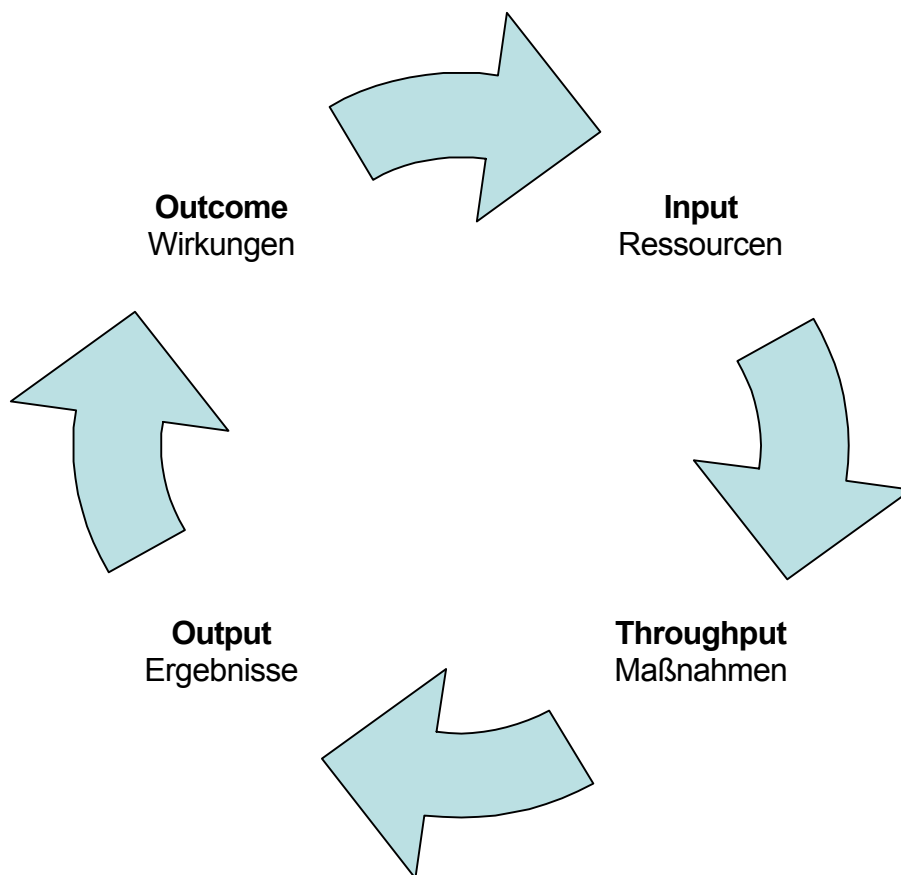
In einem sozialen System, wie dies die Arbeitswelt ist, können mehrere Faktoren gleichzeitig wirksam sein und gemeinsam die Veränderung hervorrufen. Deshalb ist man in der Planungsphase auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen, die einen Zusammenhang zwischen Veränderungen und dafür verantwortlichen Aktionen bzw. Akteuren herstellen (Ursache-Wirkungskette). Weil die Planung mit Annahmen arbeitet, müssen immer wieder die tatsächlichen Veränderungen beobachtet und ggf. eine Anpassung der Planung erfolgen.

Wirkung darf nicht mit den Begriffen Effektivität (oder Wirksamkeit) und Effizienz gleichgesetzt werden. Bei der Effektivität ist Ausgangsfrage: „Sind die gesetzten Ziele erreicht worden?“ Im Fokus steht also der Grad der Zielerreichung, d. h. die nachweisbare Beeinflussung eines Ereignisverlaufs oder eines Zustands durch die Maßnahme bzw. das Projekt/Programm. Erst durch Betrachtung der Situation vor und nach der Beendigung der Maßnahme kann die Wirksamkeit beurteilt werden (Soll-Ist-Vergleich).

Wirksamkeitsmessungen setzen somit die Festlegung von konkreten bzw. quantitativen Zielen und ein planvolles Vorgehen voraus. Die Effizienz misst, wie wirtschaftlich die eingesetzten Ressourcen in Produkte bzw. Leistungen der Maßnahme umgewandelt worden sind. Effektive Maßnahmen müssen nicht zwangsläufig auch effizient sein.

Zu quantitativen oder qualitativen Aussagen über die Wirkung bzw. Wirksamkeit von Interventionen gelangt man erst über die begleitende oder rückblickende Bewertung konkreter Vorhaben. Dafür geeignete Verfahren der Evaluation bzw. das Monitoring setzen sich mit den Fragen „Tun wir das Richtige? Tun wir es richtig?“ auseinander und ermöglichen eine umfassende und systematische Auswertung laufender oder abgeschlossener Vorhaben (Maßnahmen, Projekte bzw. Programme im Rahmen eines Aktionszyklus, siehe Bild 1). Monitoring (Beobachtung, Auswertung Schlussfolgerungen) besorgt im Rahmen des Geplante die zur Steuerung notwendigen Informationen.

### Aktionszyklus



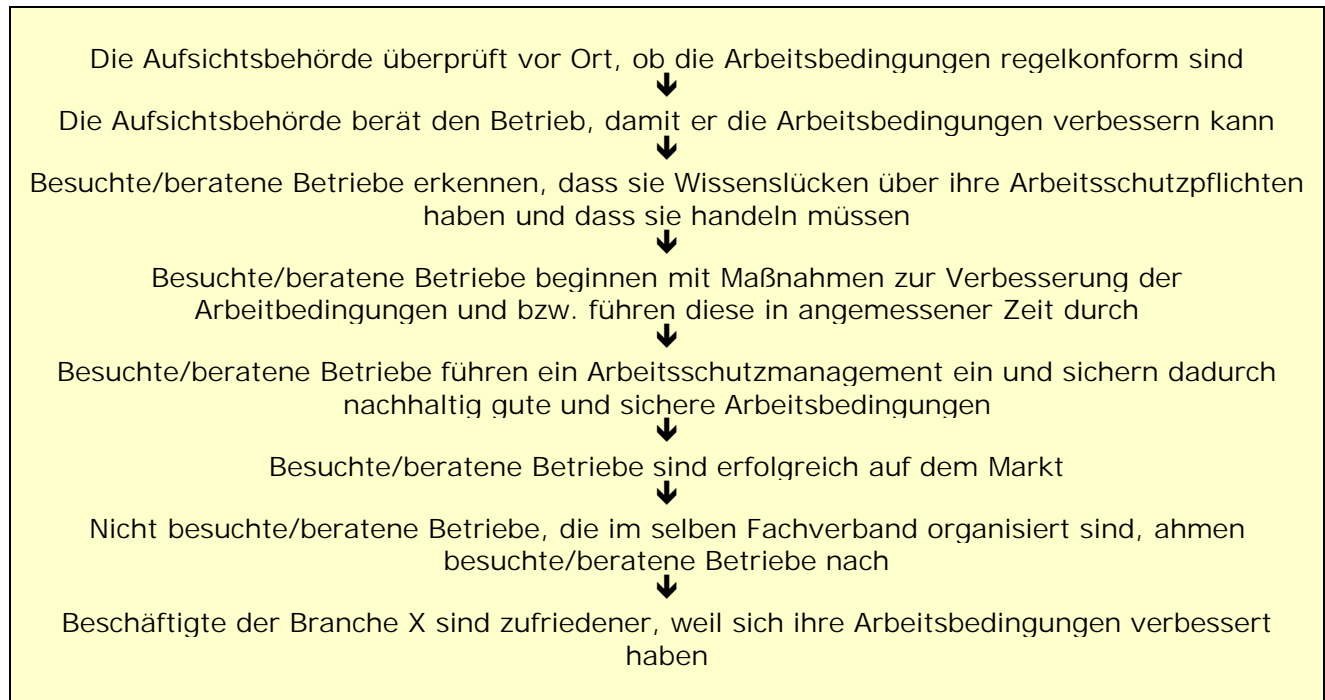
### Staatliche Überwachung als Gegenstand der Evaluation

Das Handeln der staatlichen Arbeitsschutzbehörden kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Behörden überprüfen die betriebliche Situation und wirken auf die Betriebe ein, so dass nachhaltig regelkonforme Arbeitsbedingungen bestehen. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass betriebliches Handeln von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird und sich Effekte schwer auf einzelne Maßnahmen zurückführen lassen. Dies gilt insbesondere, wenn die Überwachungsbehörde reaktiv handelt, d. h. aufgrund einzelner Vorkommnisse den Betrieb aufsucht und den Anstoß zu punktuellen Veränderungen gibt.

Dem gegenüber steht vorausschauendes und systematisches Planen der Überwachungsarbeit: die Behörde kann, z. B. im Rahmen eines Programms oder einer Kampagne, gezielt auf die Betriebe mit der Absicht einwirken, Veränderungen herbeizuführen.

Die Überwachungsvorhaben können sich in diesem Fall auf die plausible Annahme stützen, dass Betriebe den vor Ort getroffenen Feststellungen, den mündlich oder schriftlich gegebenen Empfehlungen oder Forderungen staatlicher Aufsichtsbehörden folgen und entsprechende Maßnahmen im Sinne der Behörden einleiten. Im Bild 2 ist beispielhaft dargestellt, wie dann eine Wirkungskette aussehen kann.

### Beispiel einer Wirkungskette



Zu beachten ist dabei, dass die ersten 4 Ebenen noch zum Bereich der Maßnahmen gehören, die vom Vorhaben (Programm oder Kampagne) beeinflussbar sind. Durch eine umfassende Planung können die Ziele konkretisiert und die angestrebten Ergebnisse bzw. Produkte oder Leistungen beschrieben werden. Auch kann ohne großen Aufwand für die ersten 4 Ebenen der Prozess der Evaluierung in die Planung einbezogen werden, damit die Wirksamkeit des Vorhabens überprüft wird (Soll-Ist-Vergleich). Dabei sollten

- die Vorbereitung und Durchführung der Besuche durch die Aufsichtsbehörde betrachtet werden,
- den Betrieben für die Durchführung der Maßnahme eine angemessene Zeit zugestanden werden,
- die Aufsichtsbehörde zu einem späteren Zeitpunkt geeignete Informationen erheben, die die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen im Betrieb bestätigen.

Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten, wie sich Behörden die im dritten Spiegelstrich genannten Informationen beschaffen können, z. B. schriftliche Befragung oder eigene Beobachtung vor Ort. Das gewählte Vorgehen bestimmt Aufwand und Sicherheit der Aussage über die gemessene Wirksamkeit. Fragt die Überwachungsbehörde zum zweiten Messzeitpunkt den Umsetzungsstand der Maßnahmen, z. B. telefonisch ab, so ist zwar der Aufwand verhältnismäßig gering, die Richtigkeit der Aussagen aber nur begrenzt überprüfbar.

Der Nachweis, dass Wirkungen der Ebenen 5 bis 8 stattfinden bzw. stattgefunden haben und ursächlich mit den Interventionen der Aufsichtsbehörde zusammenhängen, ist weder trivial noch einfach. Der Evaluierungsprozess muss die für diese Ebenen relevanten Einflussfaktoren berücksichtigen, geeignete Wege der Informationsbeschaffung erschließen und andere Akteure mit einbeziehen. Der damit verbundene hohe Aufwand ist eine mögliche Erklärung dafür, warum solche Evaluationen selten in Angriff genommen werden.

## **Präventionskampagne Haut in Nordrhein-Westfalen – Aufsichtsbehörden evaluieren ihre Wirksamkeit**

Die Erfassung der Wirkung wird sicherlich aus Ressourcengründen ein seltenes Vorhaben bleiben. Wie das folgende Beispiel zeigt, kann jedoch die Evaluierung der Wirksamkeit regelmäßig erfolgen und dadurch den Aufsichtsbehörden das kontinuierliche Lernen und die Verbesserung der eigenen Arbeitsweise ermöglicht werden.

Die Beteiligung der Bundesländer an der Präventionskampagne Haut rückte das Thema Feuchtarbeit in den Mittelpunkt. Die Arbeitsschutzverwaltung in Nordrhein-Westfalen hat ausschließlich Arbeitsplätze in der stationären Pflege in 41 Krankenhäusern sowie in 132 Alten- und Pflegeheimen mit dem Ziel aufgesucht,

- die Gefährdungsbeurteilungen für Haut belastende Tätigkeiten zu verbessern,
- eine adäquate arbeitsplatzbezogene Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung zu erreichen.

Im Zeitplan des Landesprogramms wurden zwei Messzeitpunkte vorgesehen, die im Abstand von ca. einem Jahr auseinander lagen (Prä- und Postmessung). An beiden Terminen folgten Datenerhebung, -analyse und -bewertung durch die Aufsichtsbehörde nach einem verabredeten Standardverfahren. Insgesamt wurden mit dem Programm die Arbeitsplätze von ca. 17.000 Beschäftigten erfasst.

Im Vorfeld des Besuchs wurden die Gefährdungsbeurteilungen angefordert, überprüft und bewertet. Bei den ersten Terminen vor Ort fand zunächst ein gemeinsames Gespräch zur Beurteilung der Situation an den Arbeitsplätzen mit Feuchtarbeit statt und anschließend stichprobenartig Arbeitsplätze besichtigt und überprüft. Der anschließende Ist-Soll-Vergleich war Basis für Beratungsgespräche über notwendige Verbesserungen. Die Ergebnisse des ersten Termins wurden in Form von Zielvereinbarungen festgehalten.

Aus der Vielzahl der einzelnen Ergebnisse lassen sich die folgenden zentralen Aussagen treffen:

Erster Besuchstermin:

- In zwei Drittel aller Einrichtungen mussten die Gefährdungsermittlungen bzw. -beurteilungen ergänzt bzw. korrigiert werden.
- In jeder dritten Einrichtung war eine umfassende Beratung erforderlich und wurde von den Aufsichtsbehörden auch durchgeführt.

Zweiter Besuchstermin:

- Acht von zehn Einrichtungen hatten die notwendigen Maßnahmen umgesetzt.
- In über 90 % der beratenen Einrichtungen war die Beratung erfolgreich.
- Fast alle Einrichtungen (98 %) waren mit dem Vorgehen der Aufsichtsbehörden zufrieden.

Darüber hinaus sollten am Ende des zweiten Termins die Aufsichtsbeamtinnen/-beamten rückblickend ein Gesamturteil darüber geben, ob verglichen mit der ersten Besichtigung Veränderungen erkennbar waren. Drei Fragen standen im Mittelpunkt:

- Hat sich die Gesamtsituation wesentlich verbessert?
- Ist die Gesamtsituation unverändert geblieben?
- Hat sich die Gesamtsituation verschlechtert?

Das Gesamturteil „wesentliche Verbesserung“ wurde in 87 % der Einrichtungen gefällt. In den restlichen Fällen lautete das Gesamturteil: „unverändert geblieben“.

## Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durch die Arbeit der Aufsichtsbehörden der Arbeitsschutz und in der Folge die Arbeitsbedingungen in Betrieben im Sinne einer Verbesserung positiv beeinflusst werden können. Messbare Erfolge lassen sich erzielen, wenn die Aktivitäten der Aufsichtsbehörde zielgerichtet, z. B. im Rahmen von Programmen oder Kampagnen, stattfinden. Sie bitten die Möglichkeit, zum einen bei geeigneter Wahl des Überwachungsplans mit verhältnismäßig niedrigem Aufwand die Arbeitserfolge staatlichen Aufsichtshandelns zu quantifizieren und zum anderen die eigene Arbeitsweise kontinuierlich zu verbessern.

*Dr. E. Lehmann, Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit NRW, Düsseldorf*