



## **Wege zur guten Bürokratie**

**Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit  
öffentlicher Verwaltungen**

**Von Falk Ebinger (2013)**

**(Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 17)**

[www.nomos-shop.de/20727](http://www.nomos-shop.de/20727)

**Elektronischer Anhang 2:**

**Detailergebnisse der deskriptiven Analyse mit Tabellen**

---

# 1 Performanz – Deskriptive Ergebnisse und Varianzanalyse

Zur deskriptiven Darstellung sowie zur Präsentation der Ergebnisse des Ranggruppenvergleichs sowie der *Post-hoc Tests* wird im Folgenden die Tabellenform gewählt.

Wiedergegeben werden (1) die Mittelwerte und Standardabweichungen der Antworten für die einzelnen Indikatoren und zwar sowohl differenziert nach Organisationsmodell, als auch insgesamt (vgl. Spalte Ø, m.F.). Darüber hinaus informiert (2) der *Levene-Test* darüber, ob die Nullhypothese der Varianzhomogenität ablehnt wird<sup>1</sup>, und die Ergebnisse des *Kruskal-Wallis* und *Welch Test* geben Auskunft darüber, ob die innerhalb des Items beobachtete Varianz zwischen den vier realtypischen Organisationsmodellen zufälliger Natur ist oder auf systematische Unterschiede im Antwortverhalten der Gruppen schließen lässt. Der Mehrfachvergleich mittels des *Games-Howell Post-hoc Tests* informiert (3) darüber, welche der einzelnen Gruppen sich signifikant voneinander unterscheiden.<sup>2</sup>

## 1.1 Unbotmäßige Politisierung

Wie in Kapitel 5.4.1.1.1 erläutert, wird das Konstrukt *Rechtsstaatlichkeit* über zwei getrennte Ansätze erfasst – erstens *unbotmäßige Politisierung* des Verwaltungsvollzugs über die *Zahl normbrechender Weisungen* sowie zweitens *unangemessene Prioritätensetzung* im Verwaltungsvollzug über die unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen.

Die *unbotmäßige Politisierung des Verwaltungsvollzugs* wurde über die folgende Frage erfasst:<sup>3</sup> „Wenn Sie an das vergangene Kalenderjahr denken – wie oft erhielten Sie in 2010 formale oder informale "Anweisungen" von Vorgesetzten aus Ihrer Behörde, die außerhalb des Normbereichs lagen?“ Die Antworten wurden über Kategorien erfasst. Der Mittelwert der gewählten Kategorie ging als absolute Zahl in die statistische Auswertung ein. Wie Tabelle 1 zeigt, verhindert keines der Organisationsmodelle derartige zweifelhafte hierarchische Eingriffe. Allerdings zeigt sich eine große, nicht-zufällige Varianz in ihrer Häufigkeit (vgl. die Ergebnisse von *Kruskal-Wallis*- und *Welch Test*). So berichten in Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen und Landesverwaltungsämter) tätige Mitarbeiter mit 1,09 Fällen normabweichende Weisungen deutlich seltener als jene der anderen Behördentypen. Mitarbeiter der kommunalen Ebene beklagen mehr als dreimal so häufig (3,65 Fälle) derartige Weisungen außerhalb des *Normbereichs* und belegen damit den Spitzenplatz hinsichtlich unbotmäßiger Politisierung. Der *Games-Howell Post-hoc Test* bestätigt erwartungsgemäß, dass es die Ergebnisse von Mittelinstanz und kommunalem Vollzug sind, die sich überzufällig unterscheiden.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc Test	
		N	Ø	m.F.		
Häufigkeit von Weisungen außerhalb des Normbereichs	OLB	37	2.41	6.88	KOM	
	MiB	183	1.09	2.19		
	ULB	53	1.75	3.88		
	KOM	129	3.65	7.77		
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000		Gesamt	402	2.12	5.38	MiB

**Tabelle 1: Unbotmäßige Politisierung**

Anmerkung: Absolute Zahl der Weisungen, errechnet aus Kategorien.

<sup>1</sup> Ist das Ergebnis des Levene-Tests *nicht*  $\geq .20$ , so wird von heterogenen Varianzen ausgegangen.

<sup>2</sup> Auf die Wiedergabe der Standardfehler und Konfidenzintervalle wurde hier aus Platzgründen verzichtet.

<sup>3</sup> Der vollständige Fragebogen der internetbasierten Erhebung findet sich in einer Druckversion in Anhang 2.

## 1.2 Unangemessene Prioritätensetzung

Die *unangemessene Prioritätensetzung* im Verwaltungsvollzug wurde über die folgende Frage erfasst: „Welche Priorität wird den [nicht-anlassbezogenen Kontrollen] in Ihrer Verwaltungseinheit eingeräumt?“ Die Beantwortung mit „Wird unangemessen vernachlässigt“ wurde als Ausdruck einer unangemessenen Prioritätensetzung gewertet und entsprechend auf einer Dummy-Variable kodiert. Wie Tabelle 2 zeigt, schneiden hier die Oberen Landesbehörden mit großem Abstand am besten ab – *lediglich* 39% berichten von einer unangemessenen Vernachlässigung dieser Kernaufgabe des vollziehenden Arbeits- und Immissionsschutzes. Während Mittelinstanzen und Untere Landesbehörden mit 67% bzw. 59% im Mittelfeld liegen, berichten Mitarbeiter der kommunalen Ebene mit 78% exakt doppelt so häufig wie jene der Obere Landesbehörden von der schweren Vernachlässigung dieser Aufgabe. Entsprechend der hohen Varianz in den Antworten sind die Unterschiede zwischen den in ihren Antworten weiter voneinander entfernten Einheiten statistisch überzufällig.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc Test
		N	Ø	m.F.	
Unangemessene Vernachlässigung der Aufgabe Nicht-anlassbezogene Kontrollen	OLB	41	0.39	0.49	MiB/KOM
	MiB	208	0.67	0.47	OLB
	ULB	64	0.59	0.50	KOM
	KOM	151	0.78	0.42	OLB/ULB
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000	Gesamt	464	0.67	0.47	

**Tabelle 2: Unangemessene Prioritätensetzung**

Anmerkung: Dummy-Kodierung, 0 = *nicht vernachlässigt*, 1 = *vernachlässigt*.

Zusammenfassend können die in Kapitel 2.3.2.1 hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungsvollzugs getroffenen Annahmen hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Verwaltungsorganisationmodellen teilweise bestätigt werden. Überraschenderweise bieten nicht Sonderbehörden, sondern Mittelinstanzen den besten Schutz vor Weisungen außerhalb des Normbereichs. Den Erwartungen entsprechend berichten jedoch die Mitarbeiter von Sonderbehörden seltener von der unangemessenen Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen. Und schließlich belegt die kommunale Ebene auf den die Rechtsstaatlichkeit betreffenden Performanzaspekten erwartungsgemäß den letzten Platz. Insgesamt bietet sich jedoch über alle Organisationsmodelle ein irritierendes Bild der Vollzugsrealität in den Ländern. Da die zur Operationalisierung des Konstrukts *Rechtsstaatlichkeit* verwendeten Maße aufgrund der Unterschiedlichkeit ihrer Skalen nicht zu einem Index zusammengeführt werden können, entfällt hier die Darstellung eines Index.

## 1.3 Kundenbild

Der Performanzaspekt *Kundenbild* wurde basierend auf den Antworten auf die Frage „Welche Erfahrung haben Sie mit Betrieben?“ anhand von zwei Items erfasst: Erstens der Zustimmung zur Aussage „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“, zweitens der Zustimmung zur Aussage „Es gibt nur wenige schwarze Schafe.“ Wie die Ergebnisse in Tabelle 3 zeigen, weist das erste Item extrem hohe Zustimmungswerte (im Durchschnitt 4,19 von max. 5) über alle realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle auf.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian. (-)	OLB	46	4.11	0.88	
	MiB	215	4.30	0.81	
	ULB	65	4.02	0.89	
	KOM	153	4.14	0.77	
	Gesamt	479	4.19	0.82	
Levene Sig. 0.652; Kruskal-Wallis Sig. 0.36; Welch Sig. 0.71					
Es gibt nur wenige schwarze Schafe.	OLB	45	2.71	0.82	
	MiB	215	2.64	1.07	
	ULB	65	2.97	1.00	
	KOM	153	2.56	1.03	
	Gesamt	478	2.66	1.03	
Levene Sig. .041; Kruskal-Wallis Sig. 0.37; Welch Sig. 0.50					

**Tabelle 3: Kundenbild**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*. Mit (-) gekennzeichnete Items gehen invers in die Indexbildung ein, werden hier jedoch unmodifiziert berichtet.

In keinem Behördentyp wird der Wert von 4,0 unterschritten – und die Unterschiede zwischen den Behördentypen sind nicht signifikant. Dieses Ergebnis zeigt, welche Bedeutung alle Befragten anhand ihrer Erfahrungen der Präsenz vor Ort einräumen. Hier spiegeln sich die von den Berufsverbänden geäußerten Befürchtungen, dass eine einsparungsbedingte Verringerung der Kontrollintensität sich unmittelbar auf die Disziplin der Betreiber hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsschutz- und Umweltschutzvorschriften auswirken könnte (vgl. BTB 2007: 27). Hinsichtlich des zweiten Items zeigt sich ebenfalls ein verhältnismäßig homogenes Antwortverhalten – die maximale Varianz beträgt lediglich 0,38 zwischen den Behördentypen und ist statistisch nicht signifikant unterschiedlich. Allerdings liegen die Antworten im Durchschnitt nahe der Mitte der Skala mit einer leichten Neigung zur Zustimmung. Diese Befunde zeigen, dass sich die Annahme eines besonders freundlichen Kundenbildes auf der kommunalen Ebene (vgl. Kapitel 2.3.2.2.1) nur äußerst eingeschränkt bestätigen lässt. Sie sind ob ihrer Homogenität auch kein besonderes Kompliment für die Kunden der Verwaltungen.

Bei der Bildung des additiven Index für das Konstrukt *Kundenbild* zeigt sich, dass die beiden Items „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“ und „Es gibt nur wenige schwarze Schafe“ nur eine geringe interne Konsistenz aufweisen (Cronbach's  $\alpha$  .512). Dies kann damit erklärt werden, dass ein großer Teil der Antwortenden der Aussage „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“ zustimmten, während die Antworten auf das zweite Item durchaus Varianz aufweisen. So liegt die Inter-Item Korrelation lediglich bei einem Wert von .353. Angesichts dieser Situation soll lediglich das zweite Item „Es gibt nur wenige schwarze Schafe“ zur Operationalisierung des Konstrukts *Kundenbild* verwendet werden. Die Indexentwicklung entfällt damit auch hier.

## 1.4 Professionalität / Responsivität

Wie in Kapitel 5.4.1.2 und Kapitel 5.4.1.1.1 erläutert, wird das Konstrukt *Professionalität/Responsivität* aus zwei Fragenblöcken zusammen. Diese umfassen insgesamt fünf Items (vgl. Tabelle 4). Das erste Item zur *Professionalität* lautet „Meine Kollegen und ich sind selbstbewusst genug, fachfremd motivierte Einflussnahme zurückzuweisen.“ Die berichteten Aussagen zeigen, dass die Mitarbeiter aller Behördentypen dieser Aussage tendenziell zustimmen und sich darin kaum unterscheiden. Auch das zweite Item „Meine Verpflichtung gegenüber Arbeitnehmern und Öffentlichkeit ist wichtiger als jene gegenüber Vorgesetzten“ zeichnet sich durch eine tendenzielle Zustimmung der Befragten bei statistisch nicht signifikanten Unterschieden zwischen den Gruppen aus. Das erste Item zur *Responsivität* „Ich stimme meine Entscheidungen von mir aus auf die Wünsche der Hausspitze ab“ weist hingegen überraschende Gruppenunterschiede aus: Während die Mitarbeiter staatlicher Behörden dieser Aussage eher zustimmen, wird sie von kommunalen Mitarbeitern eher abgelehnt. Dieses Muster wiederholt sich

tendenziell auch beim zweiten Item zur *Responsivität* „Es ist meine Aufgabe, auch fachlich kritische Entscheidungen von Vorgesetzten loyal umzusetzen“, wenn auch mit statistisch nicht signifikanten Unterschieden zwischen den Gruppen. Angesichts dieser Ergebnisse überrascht das letzte Item „Die Berücksichtigung politischer Argumente gehört zum Job“ mit gänzlich konträren Befunden: Die Zustimmung ist hierbei insbesondere bei den staatlichen Sonderbehörden deutlich und statistisch signifikant niedriger als bei den kommunalen Bediensteten.

Damit ergibt sich ein ambivalentes Bild, welches nur im Ansatz den in Kapitel 2.3.3.2 und 2.3.2.2 geäußerten Annahmen stärker professionell orientierter Sonderbehörden und responsiverer kommunaler Mitarbeiter entspricht: Während also die Mitarbeiter staatlicher Behörden Loyalität und die eigenständige Berücksichtigung (angenommener) Wünsche der Hausspitze betonen, scheinen die Mitarbeiter von Städten und Landkreisen eher die Berücksichtigung von direkt an sie gerichteter „politischer Argumente“ für üblich zu halten.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Meine Kollegen und ich sind selbstbewusst genug, fachfremd motivierte Einflussnahme zurückzuweisen.	OLB	46	3.65	0.77	
	MiB	215	3.86	0.99	
	ULB	65	3.77	0.88	
	KOM	153	3.56	1.14	
	Gesamt	479	3.73	1.01	
Levene Sig. .002; Kruskal-Wallis Sig. .084; Welch Sig. .067					
Meine Verpflichtung gegenüber Arbeitnehmern und Öffentlichkeit ist wichtiger als jene gegenüber Vorgesetzten.	OLB	45	3.53	1.06	
	MiB	214	3.30	1.13	
	ULB	65	3.11	1.16	
	KOM	153	3.46	1.14	
	Gesamt	477	3.35	1.13	
Levene Sig. .952; Kruskal-Wallis Sig. .105; Welch Sig. .115					
Ich stimme meine Entscheidungen von mir aus auf die Wünsche der Hausspitze ab. (-)	OLB	46	2.70	1.03	KOM KOM MiB/ULB
	MiB	215	2.68	1.09	
	ULB	65	2.77	1.10	
	KOM	153	2.31	1.07	
	Gesamt	479	2.58	1.09	
Levene Sig. .907; Kruskal-Wallis Sig. .002; Welch Sig. .004					
Es ist meine Aufgabe, auch fachlich kritische Entscheidungen von Vorgesetzten loyal umzusetzen. (-)	OLB	46	3.24	1.02	
	MiB	215	3.23	1.11	
	ULB	65	3.28	1.17	
	KOM	153	3.05	1.13	
	Gesamt	479	3.18	1.12	
Levene Sig. .647; Kruskal-Wallis Sig. .284; Welch Sig. .364					
Die Berücksichtigung politischer Argumente gehört zum Job. (-)	OLB	46	2.33	0.97	KOM KOM OLB/ULB
	MiB	214	2.67	1.13	
	ULB	65	2.43	1.09	
	KOM	153	2.91	1.23	
	Gesamt	478	2.68	1.16	
Levene Sig. .124; Kruskal-Wallis Sig. .005; Welch Sig. .003					

**Tabelle 4: Professionalität/Responsivität**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*. Mit (-) gekennzeichnete Items gehen invers in die Indexbildung ein, werden hier jedoch unmodifiziert berichtet.

Der additive Index aus den dargestellten Items der *Professionalität/Responsivität* weist eine kritische interne Konsistenz auf (Cronbach's  $\alpha$  .609). Angesichts dieses Befunds erscheint keine der zwei möglichen Optionen zufriedenstellend – ein Konstrukt mit niedriger innerer Konsistenz oder zwei getrennte Konstrukte mit hoher Kollinearität. Die getroffene Entscheidung der Zusammenfassung unter dem Dach eines Konstrukts erscheint aus theoretischer Perspektive die gebotene Lösung. Die empirischen

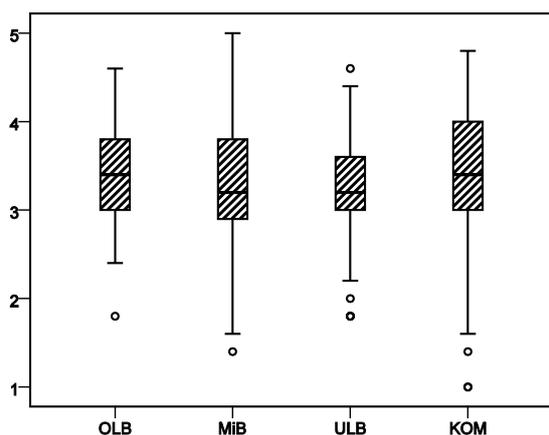
Ergebnisse zeigen – wie schon der überwiegende Teil ihrer Einzelbestandteile – keine statistisch signifikanten Abweichungen (vgl. Tabelle 5).

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc	
		N	Ø	m.F.		
Professionalität/Responsivität	OLB	46	3.38	0.55		
	MiB	215	3.31	0.64		
	ULB	65	3.28	0.61		
	KOM	153	3.35	0.81		
Levene Sig. ,002; Kruskal-Wallis Sig. ,578; Welch Sig. ,784		Gesamt	479	3.33	0.69	

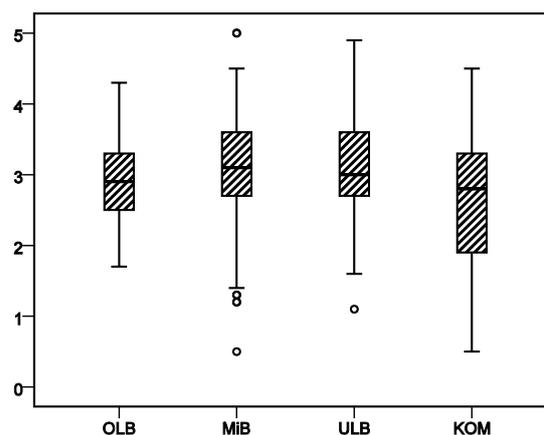
**Tabelle 5: Index Professionalität/Responsivität**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

Wie der Vergleich der Boxplots zeigt (vgl. Abbildung 1), weisen die vier Behördentypen bei verhältnismäßig ähnlichen Medianwerten durchaus voneinander abweichende Interquartilsabstände aufgrund unterschiedlich breiter Streuungen der Daten auf. Während die Bewertungen aus den Unteren Landesbehörden eher homogen sind, streuen jene aus den Mittelbehörden und der kommunalen Ebene deutlich breiter.



**Abbildung 1: Boxplot Index Professionalität/Responsivität**



**Abbildung 2: Boxplot Index Wirtschaftliche Qualität<sup>4</sup>**

## 1.5 Wirtschaftliche Qualität

Das in Kapitel 5.4.1.2.2 erläuterte Konstrukt der *Wirtschaftliche Qualität* wird über fünf Items erfasst. Die befragten Mitarbeiter wurden gebeten, eine Einschätzung der Leistung ihrer Verwaltungseinheit zu den folgenden Aspekten abzugeben (vgl. Tabelle 6): *Fachliche Qualität*, *Dienstleistungsqualität*, *Wirtschaftlichkeit*, *Prozesse und Organisation* sowie der *Gesamtleistung*. Die Ergebnisse sind in ihrer Deutlichkeit überraschend: Über alle Items finden sich signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen. Allerdings zeigen die *Post-hoc Tests*, dass keinerlei überzufällige Unterschiede zwischen den Aussagen der Mitarbeiter der verschiedenen staatlichen Behördentypen bestehen. Dagegen fallen die Bewertungen der Mitarbeiter von Kommunen deutlich und oft signifikant ab – und zwar durchgängig nach unten. Besonders bemerkenswert ist dies beim Item der *Fachlichen Qualität*, bei dem zwischen Kommunen und den staatlichen Behörden ein

<sup>4</sup> Da die Maße zur Einschätzung der Effizienz im Fragebogen auf einer Skala von 1 bis 10 abgefragt wurden, erreichen die standardisierten Minimalwerte hier Werte von 0,5.

Abstand von über einem halben Punkt auf der Skala von eins bis fünf berichtet wird. Ebenso überraschend ist die deutlich negativere Selbsteinschätzung der Mitarbeiter von Kommunen hinsichtlich der *Dienstleistungsqualität* sowie *Prozesse und Organisation* – wobei auf dem letzten Item auch die Mitarbeiter von Oberen Landesbehörden ihren Verwaltungseinheiten ein überraschend schlechtes Zeugnis ausstellen. Zusammenfassend deuten diese Ergebnisse eher in Richtung einer Bestätigung jener in Kapitel 2.3.3.1 formulierten Annahmen, welche die Vorteile von Spezialisierung und Skalenerträgen betonten. Allerdings lässt sich auf der staatlichen Ebene kein klarer Sieger ausmachen, da die Einschätzungen meist sehr dicht beieinander liegen.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Fachliche Qualität	OLB	46	3.48	0.77	KOM
	MiB	215	3.52	0.94	
	ULB	65	3.44	0.93	
	KOM	153	2.92	1.18	
	Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000	Gesamt	479	3.32	1.04
Dienstleistungsqualität	OLB	46	3.20	0.76	KOM
	MiB	215	3.34	0.90	
	ULB	65	3.30	1.02	
	KOM	153	2.99	1.06	
	Levene Sig. .038; Kruskal-Wallis Sig. .006; Welch Sig. .12	Gesamt	479	3.21	0.96
Wirtschaftlichkeit	OLB	45	2.77	0.97	KOM
	MiB	215	2.77	1.01	
	ULB	65	2.60	1.17	
	KOM	153	2.38	1.11	
	Levene Sig. .031; Kruskal-Wallis Sig. .011; Welch Sig. .007	Gesamt	478	2.62	1.08
Prozesse und Organisation	OLB	46	2.34	1.11	KOM
	MiB	215	2.61	1.03	
	ULB	65	2.80	1.09	
	KOM	152	2.22	1.13	
	Levene Sig. .266; Kruskal-Wallis Sig. .001; Welch Sig. .001	Gesamt	478	2.48	1.09
Gesamtleistung	OLB	46	3.07	0.72	KOM
	MiB	215	3.15	0.87	
	ULB	65	3.22	0.85	
	KOM	153	2.73	0.98	
	Levene Sig. .018; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000	Gesamt	479	3.01	0.91

**Tabelle 6: Wirtschaftliche Qualität**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu.

Der additive Index für den Performanzaspekt der *Wirtschaftliche Qualität* weist eine sehr zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's  $\alpha$  .853). Es zeigt sich, dass aus den staatlichen Behörden eine sehr ähnliche Wirtschaftliche Qualität berichtet wird, während die Wahrnehmung in den Kommunen statistisch signifikant niedriger ausfällt.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Wirtschaftliche Qualität	OLB	46	2.98	0.69	KOM
	MiB	215	3.08	0.75	KOM
	ULB	65	3.07	0.79	KOM
	KOM	153	2.65	0.87	OLB/MiB/ULB
Levene Sig. ,015; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000	Gesamt	479	2.93	0.81	

**Tabelle 7: Index Wirtschaftliche Qualität**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

Die Boxplots (vgl. Abbildung 2) zeigen, wie der niedrige Mittelwert der kommunalen Ebene zustande kommt: Während ihr Median nur verhältnismäßig wenig unter jenen der staatlichen Behörden liegt, zeigt die Länge der unteren beiden Quartile die extreme Streuung der Einschätzung der Wirtschaftlichen Qualität gerade in der leistungsschwächeren Hälfte des Feldes. Die Mitarbeiter nennen regelmäßig den (hier aufgrund der Länge der Originalskala von 1 bis 10 erreichbaren) Minimalwert von 0,5. Aufgrund des hohen Interquartilsabstands der Verteilung sind die Werte am unteren Ende der Skala auch nicht als Ausreißer zu werten.

## 1.6 Arbeitszufriedenheit

Die in Kapitel 5.4.1.3 theoretisch eingeführte, mitarbeiterzentrierte Aspekt der *Arbeitszufriedenheit* wird über die folgenden drei Items erfasst (vgl. Tabelle 8): „Ich bin zufrieden mit...dem Arbeitsklima; ... Abwechslung und Herausforderung der Arbeit; ... dem Teamgeist.“ Dabei zeigen sich auf dem ersten Item des *Arbeitsklimas* deutliche und statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen – so sind die Bewertungen im Durchschnitt mit 3,48 von 5 Punkten zwar insgesamt gut, allerdings schneiden Mittelbehörden und Untere Landesbehörden mit rund einem halben Punkt Vorsprung in der Einschätzung ihrer Mitarbeiter deutlich besser ab als Obere Landesbehörden und Kommunen. Hinsichtlich der beiden weiteren Items finden sich keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Gruppen – die Ergebnisse sind als gut bzw. hinsichtlich der *Abwechslung und Herausforderung der Arbeit* als sehr gut einzuschätzen.

Ich bin zufrieden mit...	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
...dem Arbeitsklima.	OLB	46	3.22	0.92	MiB
	MiB	215	3.77	1.01	OLB/KOM
	ULB	65	3.51	1.08	
	KOM	153	3.14	1.35	MiB
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000	Gesamt	479	3.48	1.16	
...Abwechslung und Herausforderung der Arbeit.	OLB	46	3.80	0.93	
	MiB	215	4.08	0.97	
	ULB	65	4.08	0.89	
	KOM	153	3.80	1.15	
Levene Sig. .005; Kruskal-Wallis Sig. .043; Welch Sig. .038	Gesamt	479	3.96	1.03	
...dem Teamgeist.	OLB	46	3.24	0.97	
	MiB	215	3.52	1.04	
	ULB	65	3.42	1.17	
	KOM	153	3.31	1.33	
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .377; Welch Sig. .228	Gesamt	479	3.41	1.15	

**Tabelle 8: Arbeitszufriedenheit**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

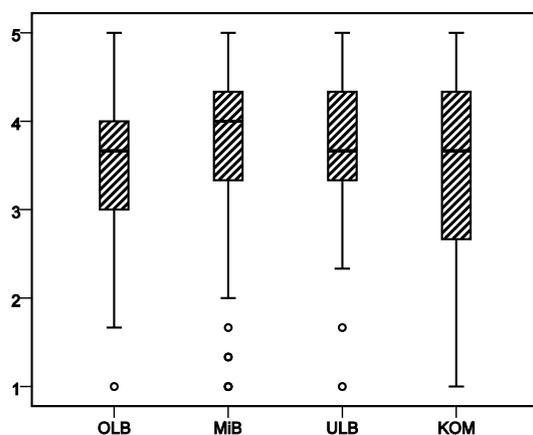
Für den additiven Index der *Arbeitszufriedenheit* wird eine zufriedenstellende interne Konsistenz erreicht (Cronbach's  $\alpha$  .715). Es zeigt sich, dass auch in der Addition der Einzelitems die Mitarbeiter der Mittelbehörden eine signifikant höhere Arbeitszufriedenheit berichten als dies in Oberen Landesbehörden und Kommunen der Fall ist (vgl. Tabelle 9). Allerdings kann die Zufriedenheit mit Werten zwischen 3,42 und 3,79 auf der Skala von 1 bis 5 als insgesamt erfreulich hoch angesehen werden.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	$\bar{X}$	m.F.	
Arbeitszufriedenheit	OLB	46	3.42	0.74	MiB OLB/KOM
	MiB	215	3.79	0.80	
	ULB	65	3.67	0.84	MiB
	KOM	153	3.42	1.02	
Levene Sig. ,000; Kruskal-Wallis Sig. ,001; Welch Sig. ,000	Gesamt	479	3.62	0.89	

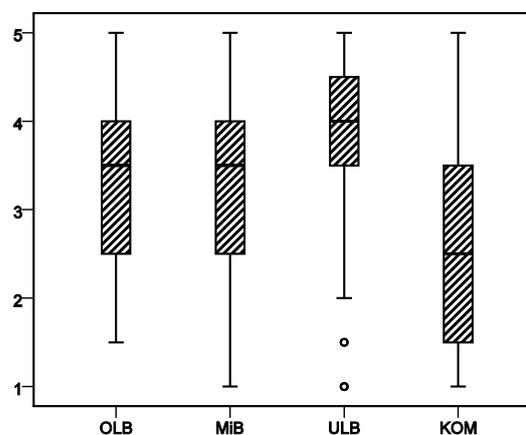
**Tabelle 9: Index Arbeitszufriedenheit**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

Die Boxplots (vgl. Abbildung 3) zeigen die hohe Varianz im Antwortverhalten insbesondere innerhalb der Oberen Landesbehörden und der Kommunen. Bei letzteren ist der Interquartilsabstand extrem hoch und das gesamte Spektrum der Antwortmöglichkeiten wird ausgeschöpft. Im Gegensatz dazu profitiert die durchschnittliche Bewertung für die Unteren Landesbehörden von den nur wenigen Ausreißern nach unten.



**Abbildung 3: Boxplot Index Arbeitszufriedenheit**



**Abbildung 4: Boxplot Index Org. Bindung**

## 1.7 Organisationale Bindung

Der zweite, in Kapitel 5.4.1.3 theoretisch eingeführte, mitarbeiterbezogene Aspekt der *Organisationalen Bindung* wurde mittels zwei Items erfasst (vgl. Tabelle 10): Erstens wurde die Zustimmung zur Frage „Ich empfinde ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit zu meiner Gesamtbehörde“ erfasst, zweitens zur Frage „Ich würde mich (wieder) in dieser Behörde bewerben“. Auf beiden Items finden sich gravierende Unterschiede zwischen den Behördentypen. So betonen auf dem ersten Item insbesondere die Mitarbeiter der Unteren Landesbehörden ihr starkes Zugehörigkeitsgefühl zu ihrer Behörde. Während die Aussagen aus Oberen Landesbehörden und Mittelbehörden schon deutlich und teils statistisch signifikant abfallen, bewerten die in Kommunen beschäftigten Mitarbeiter dieser Aussage auf der fünfstufigen Skala fast 1,2

Punkte niedriger. Auch hinsichtlich des zweiten Items einer erneuten Bewerbung liegen die Unteren Landesbehörden mit einer überwältigenden Zustimmung ihrer Mitarbeiter vorne, jedoch dichter gefolgt von den anderen staatlichen Behörden. Wiederum finden sich die Kommunen hier deutlich abgeschlagen auf dem letzten Platz in der Gunst ihrer Mitarbeiter.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Ich empfinde ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit zu meiner Gesamtbehörde.	OLB	46	3.17	1.14	KOM
	MiB	215	3.15	1.13	ULB/KOM
	ULB	65	3.58	1.07	MiB/KOM
	KOM	153	2.41	1.19	OLB/MiB/ULB
	Gesamt	479	2.97	1.22	
Levene Sig. .175; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Ich würde mich (wieder) in dieser Behörde bewerben.	OLB	46	3.50	1.03	KOM
	MiB	215	3.65	1.27	KOM
	ULB	64	3.86	1.23	KOM
	KOM	153	2.57	1.45	OLB/MiB/ULB
	Gesamt	478	3.32	1.40	
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					

**Tabelle 10: Organisationale Bindung**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu.

Der additive Index für die *Organisationale Bindung* erreicht eine sehr zufriedenstellende interne Konsistenz (Cronbach's  $\alpha$  .787). Inhaltlich zeigt sich in noch viel stärkerem Maße eine (auch statistisch signifikante) Zweiteilung in staatliche und kommunale Ebene (vgl. Tabelle 11) als dies beim Index zur *Arbeitszufriedenheit* der Fall ist (vgl. Tabelle 9): Während die Mitarbeiter staatlicher Behörden eher eine organisationale Bindung zu ihrer Behörde verspüren (3,34-3,73 auf der Skala von 1 bis 5), ist dies bei den Mitarbeitern der Kommunen „eher nicht“ der Fall (2,49). Der Vergleich der Boxplots (vgl. Abbildung 4) zeigt den extremen Unterschied in den Verteilungen insbesondere zwischen Unteren Landesbehörden und der kommunalen Ebene.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Organisationale Bindung	OLB	46	3.34	0.94	KOM
	MiB	215	3.40	1.08	KOM
	ULB	65	3.73	1.08	KOM
	KOM	153	2.49	1.19	OLB/MiB/ULB
	Gesamt	479	3.15	1.19	
Levene Sig. ,013; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000					

**Tabelle 11: Index Organisationale Bindung**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu.

## 2 Aspekte der Führungskultur als unabhängige Variablen

Dieses Unterkapitel setzt den Überblick über die Ergebnisse der deskriptiven und gruppenvergleichenden Analysen für die ebenfalls über die Befragung von Mitarbeitern generierten Daten der Führungskultur – der Ressourcenbereitstellung, der hierarchischen Unterstützung, der Zielklarheit sowie der Autonomie in Rekrutierung, Organisation und Inhalt – fort.

## 2.1 Ressourcenbereitstellung

Die in Kapitel 5.4.3.1.1 vorgestellte, erklärende Variable der *Ressourcenbereitstellung* durch Vorgesetzte wird über die Antwort auf die Frage „Meine Verwaltungseinheit verfügt über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug“ erfasst. Während die berichtete Zustimmung über alle Behördentypen als sehr niedrig angesehen kann – außer jener aus Unteren Landesbehörden berichteten alle Mitarbeiter, dass die Personalausstattung „eher nicht“ ausreichend ist – zeigt die Ranggruppenanalyse signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen (vgl. Tabelle 12). So unterscheiden sich die den Daten zufolge mit Abstand am schlechtesten ausgestatteten Mittelbehörden (1,67 auf der Skala von 1 bis 5) überzufällig von den Unteren Landesbehörden (2,26). Obere Landesbehörden und kommunale Ebene liegen im Vergleich im Mittelfeld (1,87 bzw. 1,88). Da die Operationalisierung des Konstrukts *Ressourcenbereitstellung* nur über ein Item erfolgt, entfällt hier die Diskussion des Index.

Meine Verwaltungseinheit...	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
...verfügt über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug.	OLB	46	1.87	0.98	ULB MiB
	MiB	215	1.67	0.87	
	ULB	65	2.26	1.05	
	KOM	153	1.88	1.03	
Levene Sig. .110; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .001	Gesamt	479	1.84	0.98	

**Tabelle 12: Ressourcenbereitstellung**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

## 2.2 Hierarchische Unterstützung

Auch hinsichtlich der von den Mitarbeitern wahrgenommenen Unterstützung durch die für sie verantwortlichen Politiker und höheren Vorgesetzten zeigen sich interessante Ergebnisse. Dieses Konstrukt wurde durch die Items „Die verantwortlichen Politiker stehen hinter uns“ als Aspekt der politischen Unterstützung und „Höhere Vorgesetzte unterstützen unsere Arbeit optimal“ sowie „Höhere Vorgesetzte schirmen uns erfolgreich gegen Einflussversuche aus Politik und Wirtschaft ab“ für die Unterstützung der Behördenleitung erfasst (vgl. Kapitel 5.4.3.1.2; Tabelle 13).

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Die verantwortlichen Politiker stehen hinter uns.	OLB	45	2.22	0.77	ULB OLB/KOM ULB
	MiB	215	2.46	1.00	
	ULB	64	2.69	0.96	
	KOM	152	2.20	1.09	
Levene Sig. ,007; Kruskal-Wallis Sig. ,002; Welch Sig. ,005	Gesamt	476	2.38	1.02	
Höhere Vorgesetzte unterstützen unsere Arbeit optimal.	OLB	46	2.54	0.84	KOM KOM MiB/OLB
	MiB	214	2.83	1.02	
	ULB	65	2.85	0.91	
	KOM	153	2.33	1.08	
Levene Sig. ,069; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000	Gesamt	478	2.65	1.03	
Höhere Vorgesetzte schirmen uns erfolgreich gegen Einflussversuche aus Politik und Wirtschaft ab.	OLB	46	2.52	0.98	KOM KOM MiB/OLB
	MiB	214	2.83	1.06	
	ULB	64	2.91	1.11	
	KOM	153	2.27	1.11	
Levene Sig. ,727; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000	Gesamt	477	2.63	1.11	

**Tabelle 13: Hierarchische Unterstützung**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu.

Es zeigt sich, dass für den ersten Aspekt die Oberen Landesbehörden und die kommunale Ebene die niedrigsten Zustimmungswerte erreicht, während die Unteren Landesbehörden sich am besten – und signifikant höher – von den für sie verantwortlichen Politikern unterstützt fühlen. Allerdings liegen die berichteten Werte mit von 2,2 bis 2,69 allesamt unter dem neutralen Mittelwert des semantischen Differenzials. Von ihren Vorgesetzten optimal unterstützt fühlt sich ebenfalls keine der befragten Gruppen. Hier liegen die Unteren Landesbehörden wiederum auf einem Spitzenplatz, dicht gefolgt von den Mittelbehörden. Überzufällig niedriger fällt die Zustimmung zu dieser Aussage von Seiten der kommunalen Bediensteten aus. Diese Rangfolge wiederholt sich mit fast identischen Werten für das dritte Item der erfolgreichen Abschirmung gegenüber Einflussversuchen aus Politik und Wirtschaft durch die höheren Vorgesetzten.

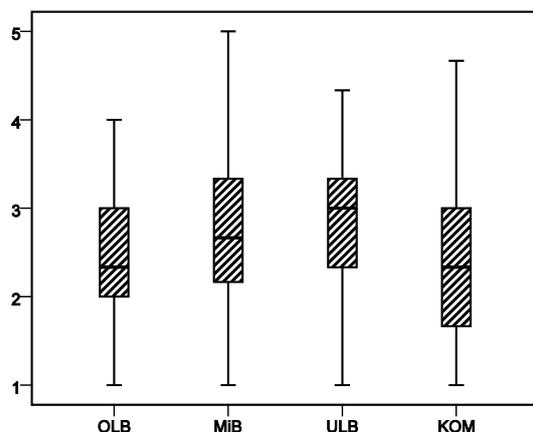
Der additive Index für das Konstrukt *Hierarchische Unterstützung* weist eine zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's  $\alpha$  .744). Es zeigt sich, dass die Mitarbeiter in Unteren Landesbehörden und Mittelbehörden sich deutlich stärker unterstützt fühlen, als jene von Oberen Landesbehörden und Kommunen (vgl. Tabelle 14).

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc*
		N	$\bar{\emptyset}$	m.F.	
Hierarchische Unterstützung	OLB	46	2.44	0.60	ULB KOM OLB/KOM MiB/ULB
	MiB	215	2.71	0.82	
	ULB	65	2.83	0.83	
	KOM	153	2.27	0.90	
Levene Sig. ,007; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000	Gesamt	479	2.56	0.86	

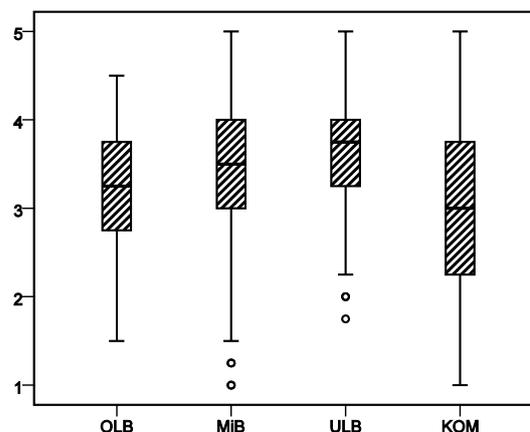
**Tabelle 14: Index Hierarchische Unterstützung**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu.

Wie der Vergleich der Boxplots verdeutlicht (vgl. Abbildung 5), ist die wahrgenommene Unterstützung in allen Behördentypen bestenfalls mittelmäßig. Während die Mittelbehörden die breiteste Streuung aufweisen, zeigen die Berichte aus den Kommunen erneut den größten Interquartilsabstand und den niedrigsten Median.



**Abbildung 5: Boxplot Index Hierarchische Unterstützung**



**Abbildung 6: Boxplot Index Zielklarheit**

## 2.3 Zielklarheit

Das Konstrukt der von den Mitarbeitern wahrgenommenen *Zielklarheit* (vgl. Kapitel 4.6.2) wird über vier Items erfasst (vgl. Tabelle 15). Für das erste Item „Höhere Vorgesetzte tragen regelmäßig fachfremde Argumente in fachliche Abwägungsprozesse“ zeigt sich eine sehr deutliche und statistisch signifikante Varianz zwischen den Gruppen: Während die Mitarbeiter von Unteren Landesbehörden dieser Aussage eher selten zustimmen (2,37 von 5) und jene von Mittelbehörden und Oberen Landesbehörden im Mittelfeld liegen, überschreiten die Aussagen der Mitarbeiter von Kommunen mit dem Spitzenwert von 3,2 die neutrale Mitte der Skala. Hier lancieren die Vorgesetzten also „eher“ regelmäßig fachfremde Argumente in den professionellen Kontext der Abwägung. Dieses Bild spiegelt sich in leicht abgeschwächter Form im zweiten und dritten Item „Die Leitlinien der Behördenleitung und die gute fachliche Praxis widersprechen sich regelmäßig“ und „Die Behördenleitung verfolgt keine klare Linie, sondern richtet sich nach politischen Stimmungen.“ Hier unterscheiden sich entsprechend der *Post-hoc Analyse* zumindest Mittelbehörden und Untere Landesbehörden signifikant von der kommunalen Ebene. Auf dem letzten Item „Ich muss häufig Entscheidungen mittragen, die meinen professionellen Überzeugungen widersprechen“ nähern sich die staatlichen Verwaltungseinheiten stark um einen Wert knapp unterhalb der 2,5 an, während die Kommunen mit einem gut 0,3 Punkte höheren Wert sich lediglich von den Mittelbehörden statistisch signifikant im negativen Sinne absetzen.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Höhere Vorgesetzte tragen regelmäßig fachfremde Argumente in fachliche Abwägungsprozesse. (-)	OLB	46	2.83	0.93	ULB KOM OLB/KOM MiB/ULB
	MiB	215	2.64	0.98	
	ULB	65	2.37	0.86	
	KOM	153	3.22	1.18	
	Gesamt	479	2.80	1.07	
Levene Sig. .001; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Die Leitlinien der Behördenleitung und die gute fachliche Praxis widersprechen sich regelmäßig. (-)	OLB	46	2.76	0.97	KOM KOM MiB/ULB
	MiB	213	2.62	1.08	
	ULB	65	2.49	1.05	
	KOM	153	3.08	1.22	
	Gesamt	477	2.77	1.13	
Levene Sig. .149; Kruskal-Wallis Sig. .001; Welch Sig. .001					
Die Behördenleitung verfolgt keine klare Linie, sondern richtet sich nach politischen Stimmungen. (-)	OLB	46	3.02	1.04	KOM KOM MiB/ULB
	MiB	214	2.90	1.13	
	ULB	65	2.55	1.15	
	KOM	153	3.35	1.22	
	Gesamt	478	3.01	1.18	
Levene Sig. .174; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Ich muss häufig Entscheidungen mittragen, die meinen professionellen Überzeugungen widersprechen. (-)	OLB	45	2.49	0.73	KOM MiB
	MiB	215	2.38	0.92	
	ULB	65	2.43	0.88	
	KOM	153	2.80	1.19	
	Gesamt	478	2.53	1.01	
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .010; Welch Sig. .004					

**Tabelle 15: Zielklarheit**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*. Mit (-) gekennzeichnete Items gehen invers in die Indexbildung ein, werden hier jedoch unmodifiziert berichtet.

Zusammenfassend zeigt sich also fast durchgängig über alle Items eine klare Hierarchie über alle Gruppen: Während sich die Unteren Landesbehörden im Vergleich am besten schlagen, fallen Mittelbehörden und noch stärker Obere Landesbehörden deutlich ab. Die kommunale Ebene nimmt stets und durchgängig mit einem überzufälligen Unterschied zur Spitzengruppe die schlechteste Positionierung hinsichtlich der wahrgenommenen Zielklarheit der Mitarbeiter ein.

Der additive Index für das Konstrukt *Zielklarheit* weist eine sehr zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's  $\alpha$  .796). Über alle Behördentypen werden verhältnismäßig hohe Werte berichtet, lediglich die kommunale Ebene fällt im Ranggruppenvergleich statistisch signifikant ab. Der Vergleich der Boxplots zeigt für die Kommunen den mit weitem Abstand größten Interquartilsabstand, die breiteste Streuung der Bewertungen insgesamt und erneut den niedrigsten Median (vgl. Abbildung 6).

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc	
		N	$\bar{O}$	m.F.		
Zielklarheit	OLB	46	3.23	0.62	KOM	
	MiB	215	3.37	0.79	KOM	
	ULB	65	3.54	0.71	KOM	
	KOM	153	2.89	0.98	OLB/MiB/ULB	
Levene Sig. ,000; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000		Gesamt	479	3.22	0.87	

**Tabelle 16: Index Zielklarheit**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

## 2.4 Rekrutierungsautonomie

Das erste der drei die Autonomie der Verwaltungseinheit erfassenden erklärenden Konstrukte ist die Rekrutierungsautonomie (vgl. Kapitel 5.4.3.3.1). Dieses wird über das Item „Die Verwaltungseinheit sucht neue Kollegen selbst aus“ erfasst (vgl. Tabelle 17). Hier zeigen sich spannende und hoch signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen. So stimmen die Mitarbeiter der Oberen Landesbehörden diesen Aussagen mit einem durchschnittlichen Wert von 2,55 überraschenderweise im geringsten Maße zu – die Vollzugsebene kann über ihre neuen Kollegen „eher nicht“ eigenständig entscheiden. Auf der kommunalen Ebene und in Mittelbehörden ist dies schon signifikant häufiger der Fall (3,07 bzw. 3,13). Einen Spitzenplatz mit einem gut 1,1 Punkte höheren Ergebnis nehmen die Unteren Landesbehörden ein, deren Mitarbeiter „eher eigenständig“ die Personalauswahl für ihre Verwaltungseinheit treffen können.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc	
		N	$\bar{O}$	m.F.		
Die Verwaltungseinheit sucht neue Kollegen selbst aus.	OLB	44	2.55	1.07	MiB/ULB/KOM	
	MiB	214	3.13	1.28	OLB/ULB	
	ULB	65	3.68	1.20	OLB/MiB/KOM	
	KOM	152	3.07	1.40	OLB/ULB	
Levene Sig. .031; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000		Gesamt	475	3.13	1.32	

**Tabelle 17: Rekrutierungsautonomie**

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

## 2.5 Organisationale Autonomie

Zur Erfassung des Konstrukts der *Organisationalen Autonomie* (vgl. Kapitel 5.4.3.3.2) werden die beiden Items „Organisation und Arbeitsabläufe werden im Team permanent überdacht und weiterentwickelt“ und „Es werden sinnvolle Wege gesucht, Kosten zu senken“ verwendet (vgl. Tabelle 18). Insbesondere das zweite Item ist erklärungsbedürftig, da es nicht unmittelbar Autonomie oder Beteiligung thematisiert. Es wird vor dem Hintergrund der fallstudienbasierten Erfahrungen davon ausgegangen, dass aus Perspektive der Mitarbeiter *sinnvolle* interne Reformen und insbesondere Einsparungen nur im engen Zusammenspiel und unter Berücksichtigung der Vorschläge der Fachebene erfolgen können. Für beide

Items sind die Zustimmungswerte eher durchwachsen ( $\bar{X}$  2,65 resp. 2,72). Allerdings zeigt sich, dass die Einschätzungen für das erste Item keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Gruppen aufweisen. Hinsichtlich der Sinnhaftigkeit von Kosteneinsparungen fällt überraschenderweise wie schon mehrmals zuvor die Ebene der Oberen Landesbehörden stark (und wie der *Post-hoc Test* zeigt auch statistisch signifikant) im Vergleich zu den anderen drei Gruppen ab, welche sich nicht überzufällig unterscheiden.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	$\bar{X}$	m.F.	
Organisation und Arbeitsabläufe werden im Team permanent überdacht und weiterentwickelt.	OLB	46	2.41	1.05	
	MiB	215	2.81	1.11	
	ULB	65	2.66	1.03	
	KOM	153	2.50	1.20	
Levene Sig. .030; Kruskal-Wallis Sig. .028; Welch Sig. .030	Gesamt	479	2.65	1.13	
Es werden sinnvolle Wege gesucht, Kosten zu senken.	OLB	45	2.36	0.77	MiB/ULB/KOM
	MiB	215	2.72	1.08	
	ULB	65	2.92	0.89	
	KOM	153	2.73	1.01	
Levene Sig. .006; Kruskal-Wallis Sig. .032; Welch Sig. .006	Gesamt	478	2.72	1.02	

**Tabelle 18:** Organisationale Autonomie

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

Für den additiven Index *Organisationale Autonomie* wird eine kritisch niedrige interne Konsistenz erreicht (Cronbach's  $\alpha$  .616). Da der Index lediglich aus zwei Items besteht – und insofern nicht von einer Erhöhung dieser Maßzahl allein durch eine höhere Zahl von Items profitiert –, wird diese kritische Zahl als vertretbar erachtet. Die inhaltliche Betrachtung der Mittelwerte des Index zeigt, dass sich die Behördengruppen in der Einschätzung der Mitarbeiter nur geringfügig voneinander unterscheiden. Überraschenderweise zeigt sich ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Oberen Landesbehörden mit der niedrigsten Bewertung und den Mittelbehörden mit der *zweithöchsten*.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	$\bar{X}$	m.F.	
Organisationale Autonomie	OLB	46	2.40	0.79	MiB OLB
	MiB	215	2.76	0.91	
	ULB	65	2.79	0.83	
	KOM	153	2.61	0.97	
Levene Sig. ,190; Kruskal-Wallis Sig. ,065; Welch Sig. ,028	Gesamt	479	2.68	0.91	

**Tabelle 19:** Index Organisationale Autonomie

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

Auch die Betrachtung der Boxplots zum Index kann dieses Ergebnis nicht erklären – Mittelbehörden, Untere Landesbehörden und Kommunen weisen bei variierenden Medianen fast identische Interquartilsabstände auf, während aus den Oberen Landesbehörden mit deutlich geringerer Streuung berichtet wird (vgl. Abbildung 7).

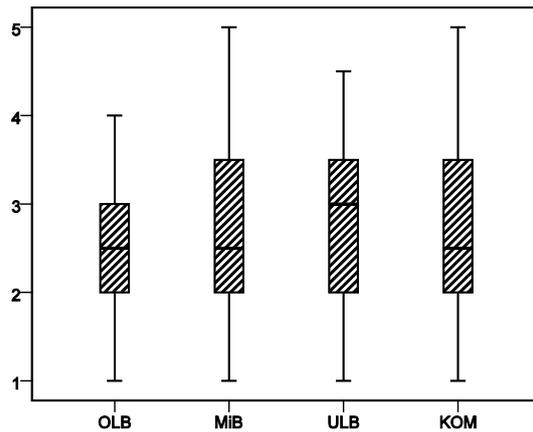


Abbildung 7: Boxplot Index Org. Autonomie

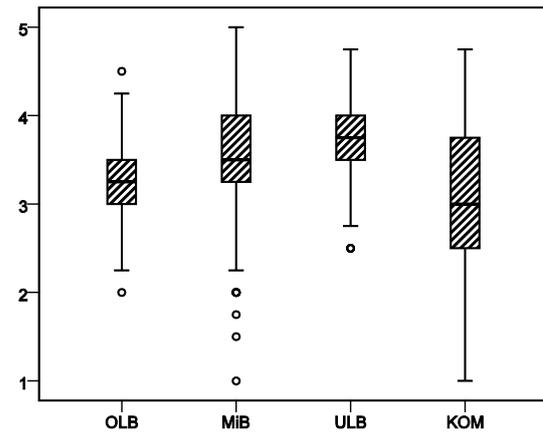


Abbildung 8: Boxplot Index Inh. Autonomie

## 2.6 Inhaltliche Autonomie

Das in Kapitel 5.4.3.3.3 diskutierte Konstrukt der *Inhaltlichen Autonomie* wird über vier Items operationalisiert (vgl. Tabelle 20). Dabei erfasst das erste Item „Die zweiten Führungsebene meiner Behörde ist in der Lage, fachliche Entscheidungen nachzuvollziehen“ die prinzipielle Möglichkeit der fachbezogenen Kommunikation zwischen Vollzugs- und Leitungsebene, da diese als Voraussetzung einer argumentativen Vertretung professioneller Entscheidungen angesehen wird.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Die zweite Führungsebene meiner Behörde ist in der Lage, fachliche Entscheidungen nachzuvollziehen.	OLB	46	3.39	0.88	ULB ULB/KOM OLB/MiB/KOM MiB/ULB
	MiB	215	3.49	0.95	
	ULB	65	3.94	0.77	
	KOM	152	2.97	1.24	
	Gesamt	478	3.38	1.07	
Bei inhaltlichen Konflikten mit anderen Verwaltungseinheiten ist unser Einfluss eher klein. (-)	OLB	45	3.49	0.97	MiB/ULB OLB/KOM OLB/KOM MiB/ULB
	MiB	215	3.06	1.03	
	ULB	64	2.78	1.08	
	KOM	153	3.60	1.01	
	Gesamt	477	3.23	1.06	
Ich kann Ermessensspielräume selbst auslegen.	OLB	46	3.78	0.63	KOM KOM KOM OLB/MiB/ULB
	MiB	215	3.85	0.73	
	ULB	65	3.89	0.77	
	KOM	153	3.40	1.05	
	Gesamt	479	3.70	0.87	
Eigeninitiative wird in dieser Verwaltung bestraft. (-)	OLB	46	2.30	0.89	
	MiB	215	2.26	1.16	
	ULB	65	2.23	0.96	
	KOM	153	2.54	1.25	
	Gesamt	479	2.35	1.15	

Tabelle 20: Inhaltliche Autonomie

Anmerkung: Fünfstufige Likert-Skala mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*. Mit (-) gekennzeichnete Items gehen invers in die Indexbildung ein, werden hier jedoch unmodifiziert berichtet.

Hier zeigt sich eine große Differenz in der Einschätzung von Mitarbeitern der kommunalen Ebene – die immerhin noch einen Durchschnittswert von 2,97 berichtet – und den Unteren Landesbehörden mit einem Wert von 3,94. Damit heben sich die Unteren Landesbehörden signifikant von allen anderen Behördentypen ab – auch den Oberen Landesbehörden, die prinzipiell in vergleichbarer Weise als Fachbehörden aufgestellt sein sollten. Ebenso überraschend sind die Ergebnisse für das zweite Item „Bei inhaltlichen Konflikten mit anderen Verwaltungseinheiten ist unser Einfluss eher klein“: Auch hier schneiden bei insgesamt durchwachsenen Werten die Oberen Landesbehörden in den Augen ihrer Mitarbeiter schlecht und eher vergleichbar mit den Einschätzungen auf der kommunalen Ebene ab (3,49 resp. 3,60). Untere Landesbehörden und die multifunktional aufgestellten Mittelbehörden schneiden hingegen statistisch signifikant besser ab. Hinsichtlich des dritten Items, der Autonomie in der Auslegung von Ermessensspielräumen, zeigt sich ein insgesamt eher positives Bild: Alle befragten Mitarbeiter berichten, dass sie diesen Freiraum „eher“ besitzen. Während sich die staatlichen Behörden hier zu gleichen scheinen, fällt die kommunale Ebene allerdings deutlich um ca. 0,4 Punkte und damit statistisch signifikant ab. Im Vergleich am positivsten fallen die Antworten auf das vierte Item „Eigeninitiative wird in dieser Verwaltung bestraft“ aus. Alle Befragten weisen diese Aussage überwiegend zurück, überzufällige Unterschiede zwischen den Gruppen gibt es nicht.

Der additive Index für das Konstrukt *Inhaltliche Autonomie* weist eine knapp zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's  $\alpha$  .674). Über alle Behördentypen werden verhältnismäßig hohe Werte berichtet, allerdings nimmt die kommunale Ebene eine abgeschlagene Position ein, die sich von allen staatlichen Gruppen überzufällig unterscheidet (vgl. Tabelle 21).

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	$\bar{X}$	m.F.	
Inhaltliche Autonomie	OLB	46	3.35	0.50	ULB/KOM
	MiB	215	3.51	0.65	KOM
	ULB	65	3.71	0.55	OLB/KOM
	KOM	153	3.06	0.87	OLB/MiB/ULB
Levene Sig. ,000; Kruskal-Wallis Sig. ,000; Welch Sig. ,000	Gesamt	479	3.38	0.74	

**Tabelle 21: Index Inhaltliche Autonomie**

Anmerkung: Additiver, standardisierter Index aus fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = *trifft nicht zu* und 5 = *trifft völlig zu*.

Dies erklärt sich aus der im Vergleich der Boxplots ersichtlichen sehr viel breiteren Streuung der Bewertungen unterhalb des Medians für die Kommunen (vgl. Abbildung 8). Sämtliche staatliche Behörden weisen hingegen verhältnismäßig geringe Interquartilsabstände mit nur verhältnismäßig wenigen Ausreißern auf.

## 2.7 Kontrollvariablen

Auf den in Kapitel 5.4.4 eingeführten *Kontrollvariablen* lassen sich erwartungsgemäß starke Unterschiede zwischen den Behördentypen beobachten. So unterscheidet sich der Anteil der einzelnen bearbeiteten Politikfelder über die Behördentypen deutlich (vgl. Tabelle 22). Ebenso variiert der Anteil derer, die seit Anfang 2005 versetzt oder in eine andere Behörde integriert wurden zwischen 23% in den Unteren Landesbehörden und 77% auf der kommunalen Ebene. Überraschenderweise schwankt auch der berufsständische und/oder gewerkschaftliche Organisationsgrad zwischen den Behördentypen stark – von lediglich 33% in den Oberen Landesbehörden bis zu 64% in den Mittelbehörden. Lediglich die Geschlechterverteilung zwischen den vier Gruppen ist weitestgehend identisch – in allen Behördentypen sind zwischen 20% und 25% weibliche Mitarbeiter beschäftigt.

	I	Deskriptive Analyse			Games-Howell Post-hoc
		N	Ø	m.F.	
Arbeitsbereich - Gewerbeaufsicht 0 = Nicht Gewerbeaufsicht (AS + IS) 1 = Gewerbeaufsicht (AS + IS)	OLB	46	0.20	0.40	MiB/ULB/KOM
	MiB	215	0.54	0.50	OLB/MiB/ULB
	ULB	65	0.72	0.45	OLB/MiB
	KOM	153	0.69	0.47	OLB/MiB
	Gesamt	479	0.58	0.49	
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Arbeitsbereich - Arbeitsschutz 0 = Nicht Arbeitsschutz 1 = Arbeitsschutz	OLB	46	0.85	0.36	MiB/ULB/KOM
	MiB	215	0.62	0.49	OLB/ULB/KOM
	ULB	65	0.11	0.31	OLB/MiB/KOM
	KOM	153	0.05	0.22	OLB/MiB/ULB
	Gesamt	479	0.39	0.49	
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Reformopfer 0 = Keine Versetzung/Verschmelzung 1 = Versetzung/Integration in letzten 5 Jahren	OLB	46	0.46	0.50	KOM
	MiB	215	0.54	0.50	ULB/KOM
	ULB	65	0.23	0.42	MiB/KOM
	KOM	153	0.77	0.42	OLB/MiB/ULB
	Gesamt	479	0.56	0.50	
Levene Sig. .000; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Mitglied des BTB/VDGAB 0 = kein Mitglied 1 = Mitglied	OLB	45	0.33	0.48	MiB
	MiB	213	0.64	0.48	OLB/KOM
	ULB	63	0.51	0.50	
	KOM	153	0.36	0.48	MiB
	Gesamt	474	0.50	0.50	
Levene Sig. .101; Kruskal-Wallis Sig. .000; Welch Sig. .000					
Geschlecht 0 = männlich 1 = weiblich	OLB	46	0.24	0.43	
	MiB	215	0.20	0.40	
	ULB	65	0.25	0.43	
	KOM	153	0.24	0.43	
	Gesamt	479	0.22	0.42	
Levene Sig. .351; Kruskal-Wallis Sig. .845; Welch Sig. .847					

**Tabelle 22: Kontrollvariablen**

Anmerkung: Dummy-Kodierung: 0 = trifft nicht zu, 1 = trifft zu.

### 3 Zusammenfassung Analyse I

Anhand der bei diesem ersten, deskriptiven Analyseschritt gewonnenen Daten lässt sich die Forschungsfrage, ob sich die verschiedenen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle tatsächlich voneinander unterscheiden, mit einem klaren *Ja* beantworten. Sowohl die Bewertungen der Performanz, als auch jene der Führungskultur unterscheiden sich im Ranggruppenvergleich auf den meisten gemessenen Aspekten. Unter den Performanzaspekten scheinen die Unterschiede besonders groß auf den beiden die Rechtsstaatlichkeit des Vollzugs erfassenden Variablen Unbotmäßige Politisierung und Unangemessene Prioritätensetzung. Im ersten Fall berichten die Mitarbeiter der Kommunen eine mehr als dreimal höhere Zahl an normabweichenden Weisungen, als ihre Kollegen in den Mittelbehörden. Im zweiten Fall schwankt der Anteil der Mitarbeiter, der eine unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen beklagt, zwischen 39% in den Oberen Landesbehörden und 78% auf der kommunalen Ebene. Den gegenteiligen Extremfall stellen die Angaben zu *Kundenbild* und *Professionalität* dar, hier wird keine statistisch signifikante Varianz sichtbar. Bei der Abfrage der Führungskultur zeigen sich auf allen Aspekten signifikante Unterschiede.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die vier realtypischen behördlichen Organisationsformen unterscheiden sich tatsächlich, wie in Literatur und fallstudiengestützter Empirie behauptet, stark voneinander – und zwar sowohl auf den verschiedenen Performanzaspekten, als auch hinsichtlich der in den Behörden gepflegten Führungskultur. Dabei nehmen die Kommunen in der Bewertung ihrer Mitarbeiter eine Sonderrolle ein – sie werden auffallend oft deutlich (und statistisch signifikant) weniger positiv bewertet, als die anderen Behördentypen.

Diese deskriptive Bewertung ist jedoch nur eine Momentaufnahme des gegenwärtigen Zustandes. Auskunft über die Ursachen der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit gibt sie nicht. Zur Öffnung dieser vielzitierten *black box* ist der multivariate Test des theoretischen Modells notwendig. Nur so kann geklärt werden, welche der strukturellen und akteursbezogenen Variablen tatsächlich einen Einfluss auf die einzelnen Performanzaspekte haben. Wie die Sichtung der Kontrollvariablen zeigt, könnten diese Unterschiede jenseits des theoretischen Erklärungsmodells auch durch variierende Rahmenbedingungen – insbesondere durch die deutlich unterschiedliche Verteilung der verschiedenen Aufgabenfelder – Gewerbeaufsicht als Ganzes, Arbeitsschutz oder Immissionsschutz erklärt werden, oder durch die stark variierenden Zahlen an in jüngerer Zeit von Verwaltungsreformen persönlich betroffenen Mitarbeitern. Dies zu kontrollieren und den Einfluss der einzelnen Erklärungsfaktoren kausalanalytisch zu testen, wird Gegenstand des folgenden Kapitels sein.