6. Analyse I: Deskription und Vergleich der Behördentypen

Im Folgenden wird der gewonnene Datensatz charakterisiert. Dann soll in einem ersten Analyseschritt die deskriptive Forschungsfrage beantwortet werden, ob sich unterschiedliche Organisationsmodelle tatsächlich empirisch voneinander unterscheiden. Zugleich soll mit diesem Schritt der Datensatz näher beschrieben und die Grundlagen für den darauffolgenden kausalanalytischen Schritt gelegt werden. Konkret wird mittels eines deskriptiv-vergleichenden Analyseansatzes hinterfragt, ob sich die in Theorie und auf Basis der Fallstudien zu erwartenden Unterschiede zwischen den Verwaltungsorganisationsmodellen durch einem quantitativ-komparativen Forschungsansatz belegen lassen. Hierzu wird der erhobene Datensatz in aufeinander aufbauenden Schritten analysiert, wobei die Antwortmuster aus den vier realtypischen Organisationsmodellen (Obere Landesbehörde, Mittelbehörde, Untere Landesbehörde, Kommunalverwaltung) präsentiert und mittels Ranggruppenvergleichen einander gegenübergestellt werden. Dies geschieht in einem ersten Schritt auf Ebene der einzelnen Items, über welche die erklärenden und erklärten Variablen operationalisiert werden. Dieser Abschnitt dient auch der Erläuterung der Operationalisierung der theoretischen Konstrukte. In einem zweiten Schritt werden diese Ranggruppenvergleiche auf Ebene der mittels additiver Indizes aus den einzelnen Items zusammengesetzten theoretischen Konstrukte wiederholt, wobei auch deren Reliabilität und Konstruktvalidität getestet wird. Hierbei wird sich zeigen, ob und in welcher Form sich die in der Literatur angenommenen und teilweise auch in den Fallstudien beschriebenen Unterschiede zwischen den vier Behördentypen in der Empirie wiederfinden und ob die theoretischen Annahmen der Verwaltungsforschung über die Wirkung der einzelnen Organisationsmodelle für das untersuchte Sample Gültigkeit haben.

6.1 Charakterisierung des Datensatzes

Bevor das in Kapitel 5.4 präzisierte Modell empirisch getestet werden kann, wird der im Zuge der Datenerhebung zusammengestellte Datensatz als Ganzes, und die Ausprägungen der einzelnen Bestandteile des Modells im Detail vorgestellt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137-191, am 09.10.2024, 01:44:32
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

6.1.1. Rücklauf

Mittels des in Kapitel 5.3.2 dargestellten Erhebungsansatzes konnten über Vermittlung bzw. mit Einverständnis des vorgesetzten Ministeriums sowie durch die Mobilisierung des BTB und des VDGAB eine Teilnahme von Mitarbeitern in zehn der dreizehn Flächenländer erreicht werden. Insgesamt erfolgten im Erhebungszeitraum 1.119 Zugriffe auf die Befragungsplattform, von denen 794 die Anforderungen hinsichtlich der Zuständigkeit im Bereich des Technischen Arbeitsschutzes sowie des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes erfüllten. In die statistische Auswertung gingen jedoch nur Datensätze ein, die ganz überwiegend vollständig sind und nur in geringem Umfang fehlende Werte (*item-nonresponse*) aufwiesen. Antwortende, die auf wichtigen Filtervariablen fehlende Werte aufwiesen, widersprüchliche Angaben machten oder die Beantwortung des Fragebogens vorzeitig abbrachen bzw. ganze Fragenblöcke nicht beantworteten, wurden nicht berücksichtigt. Nach einer Bereinigung des Datensatzes um offensichtliche Falschzuordnungen[139] standen auf dieser konsolidierten Basis 479 vollständig verwertbare Datensätze zur Verfügung, was einem Rücklauf von 12,1 % entspricht. Wie Tabelle 8 zeigt, ist die Teilnahme sowohl in absoluten wie relativen Zahlen ungleich über die befragten Länder verteilt.

Insgesamt kann zwar von einer deutlichen Überschätzung der Größe der Grundgesamtheit ausgegangen werden (vgl. Kapitel 5.3.2.1). Dennoch ist zu konstatieren, dass die Vollerhebung in erwartbar hohem Maße unter der Nichtteilnahme eines Teils der Zielgruppe leidet (*unit non-response*). Der zu diesen fehlenden Fällen führende Ausfallmechanismus muss dabei als nicht-zufällig angenommen werden, da die *non-response* vermutlich durch mehrere aufeinander aufbauende Faktoren verursacht wurde. So war die Unterstützung der Erhebung durch die zuständigen Obersten Landesbehörden nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Länder (bei dem meist für den Arbeitsschutz zuständigen Sozialministerium und dem für den Immissionsschutz zuständigen Umweltministerium) sehr unterschiedlich ausgeprägt und reichte von vorbehaltloser Unterstützung bis hin zu offener Ablehnung. Ähnliche Muster zeigten sich bei den Leitungen der nachgeordneten Behörden, Außenstellen und hierarchischen Ebenen innerhalb

139 Falschzuordnungen waren insb. hinsichtlich des Verwaltungsorganisationsmodells zu beobachten. Diese Beobachtung erklärt sich aus der jüngeren Reformgeschichte und der damit einhergehenden doppelten – einerseits aufgabenbezogenen, andererseits strukturbezogenen – Verwendung stehender Begriffe. So fanden sich bspw. Mitarbeiter ehemals selbständiger *Unterer Landesbehörden* in zahlreichen Ländern entweder auf der kommunalen Ebene oder in Bündelungsbehörden wieder. Diese Mitarbeiter und ihre Verwaltungseinheiten nehmen formal weiterhin die Aufgabe einer *Unteren Landesbehörde* wahr, arbeiten jedoch aus struktureller Perspektive auf der kommunalen Ebene bzw. in Mittelbehörden. Diese Falschzuordnungen konnten meist problemlos korrigiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137-191, am 09.10.2024, 01:44:32
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Behörden, so dass sich die Möglichkeit zur Teilnahme über diesen Pfad für die einzelnen Mitglieder der Zielgruppe sehr unterschiedlich darstellte. Der parallele Zugang über den BTB sowie den VDGAB eröffnete über entsprechende Weiterleitungen zwar einer weit größeren Gruppe als nur den Mitgliedern der beiden Organisationen Zugangsmöglichkeiten, blieb jedoch nichtsdestoweniger stark selektiv. Schließlich ist auch davon auszugehen, dass die Bereitschaft der Mitarbeiter zur Beantwortung des Fragebogens zwar eine individuelle Entscheidung, jedoch deutlich von Drittvariablen (wie bspw. der Angst vor Repressionen) beeinflusst war. Entsprechend ist davon auszugehen, dass durch die individuelle Entscheidung zur Nicht-Teilnahme dieser (nicht zu quantifizierenden) Gruppe zu einer tendenziellen Unterschätzung gewisser negativer Aspekte der Arbeitswelt und damit zu einer Überschätzung der ermittelten Performanz kam. Wie bereits erwähnt verbieten sich unter diesen Einschränkungen wie bei jeder Vollerhebung Verallgemeinerungen über die tatsächlich antwortende Teilgruppe hinaus.

	MA*	Rücklauf nach Behördentyp					Rücklauf	
		OLB	MiB	ULB	Kommunal		total	%
					LK	SK		
Baden-Württemberg	579	0	20	0	92	24	136	23.5
Bayern	700	0	32	0	7	3	42	6.0
Brandenburg	[250]	4	0	0	0	0	4	-
Hessen	400	0	58	0	0	0	58	14.5
Mecklenburg-Vorp.	150	14	0	13	0	0	27	18.0
Niedersachsen	600	0	0	52	0	0	52	8.7
Nordrhein-Westfalen	750	0	71	0	19	6	96	12.8
Rheinland-Pfalz	450	0	34	0	0	0	34	7.5
Saarland	45	10	0	0	0	0	10	22.2
Thüringen	300	18	0	0	2	0	20	6.7
Gesamt	3974[140]	46	215	65	120	33	479	12.1

Tabelle 8: Rücklauf mit Arbeitsschwerpunkt im Technischen Arbeitsschutz und Anlagenbezogenen Immissionsschutz

Anmerkungen: Eigene Daten; *MA: Nach Aussage von Experten faktisch im Vollzug von Arbeitsschutz und Immissionsschutz beschäftigte Mitarbeiter; ohne Oberste Landesbehörden und ähnliche Einrichtungen, Mitarbeiter in Ausbildung und Gewerbeärzte.

140 Die Zielgruppe in Brandenburg konnte weder über die Ministerien noch die berufsständischen Organisationen erreicht werden, weshalb das Land nicht zur Grundgesamtheit hinzugerechnet wird. Dennoch nahmen (vermutlich über berufliche Kontakte) vier Personen aus Brandenburg an der Befragung teil. Da keine landesspezifische, sondern eine organisationstypenspezifische Auswertung erfolgte, wurden diese im Sample belassen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137-191, am 09.10.2024, 01:44:32
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

6.1.2. Struktur des Rücklaufs

Eine erste Betrachtung der Zusammensetzung des Datensatzes zeigt, dass im technischen Arbeitsschutz und im anlagenbezogenen Immissionsschutz die drei strukturellen Variablen *Legitimation*, *Politiknähe* und *funktionale Binnendifferenzierung* von einer Vielzahl an Behörden der Länder abgedeckt werden. Einzig die unmittelbare *Legitimation* im Bereich der Arbeitsschutzverwaltung wird lediglich durch die Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg besetzt.

	Legitimation		Politiknähe		Fkt. Binnen-Differenzierung		Kritische Größe	
	unmittelbar	mittelbar	hoch	niedrig	hoch	niedrig	ja	nein
Baden-Württemberg	116	20	116	20	136	-	49	69
Bayern	10	32	10	32	42	-	9	29
Brandenburg	-	4	4	-	-	4	-	1
Hessen	-	58	-	58	58	-	-	47
Mecklenburg-Vorpomm.	-	27	14	13	0	27	-	26
Niedersachsen	-	52	-	52	0	52	-	48
Nordrhein-Westfalen	25	71	25	71	96	-	21	54
Rheinland-Pfalz	-	34	-	34	-	34	2	29
Saarland	-	10	10	-	-	10	-	5
Thüringen	2	18	20	-	2	18	1	15
Gesamt	153	326	199	280	334	145	82	323

Tabelle 9: Rücklauf gegliedert nach strukturellen Erklärungsfaktoren und Bundesland

Anmerkungen: Eigene Daten.

Welche Verteilung der Datensatz hinsichtlich der Herkunft der antwortenden Spezialisten aufweist, wird in Tabelle 9 dargestellt. Es zeigt sich, dass die meisten Länder spezifische Verteilungsmuster über die vier Variablen aufweisen. Es gibt wenige Muster, die sich über eine größere Zahl von Ländern wiederholen, ohne zumindest auf einer Variablen unterbrochen zu werden. Auch zeigt sich, dass die einzelnen Ausprägungen der strukturellen Erklärungsfaktoren zwar eine erwartungsgemäß deutlich unterschiedliche Zusammensetzung hinsichtlich der Länder aufweisen, dass aber jede Ausprägung sich aus den Werten von mindes-

https://doi.org/10.5771/9783845247137-191, am 09.10.2024, 01:44:32
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb