

gebnisse von der Zahl der einbezogenen Items (vgl. Peterson 1994; Schendera 2007: 157) wird teilweise eine gestufte Bewertung vorgeschlagen: Werte ab  $\alpha \geq .5$  bei zwei Items, ab  $\alpha \geq .6$  bei drei Items und  $\alpha \geq .7$  ab vier Items werden noch als akzeptabel angesehen (Bagozzi 1980). Diese Werte werden bei allen hier gebildeten Items erreicht.

### 6.3 Performanz – Deskriptive Ergebnisse und Varianzanalyse

Die deskriptiven Ergebnisse und Ranggruppenanalyse werden hier cursorisch für die Einzelitems und die Konstruktebene dargestellt. Wo es sinnvoll erscheint werden die Verteilungen in den vier realtypischen Organisationsmodellen auch graphisch in Boxplots dargestellt.<sup>153</sup>

#### 6.3.1. Rechtsstaatlichkeit

Wie in Kapitel 5.4.1.1.1 erläutert, wird das Konstrukt *Rechtsstaatlichkeit* über zwei getrennte Ansätze erfasst – erstens *unbotmäßige Politisierung* des Verwaltungsvollzugs sowie zweitens *unangemessene Prioritätensetzung* im Verwaltungsvollzug.

##### 6.3.1.1 Unbotmäßige Politisierung

Die *unbotmäßige Politisierung des Verwaltungsvollzugs* wird über die *Zahl normbrechender Weisungen* gemessen, welche über die folgende Frage erfasst wurde:<sup>154</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 Antwortenden konnten zwischen Häufigkeitskategorien von 0 bis >50 wählen, deren Mittelwert als absolute Zahl in die statistische Auswertung einging. Die Auswertung zeigt, dass keines der Organisationsmodelle derartige zweifelhafte hierarchische Eingriffe verhindert. Allerdings zeigen *Kruskal-Wallis-* und *Welch Test* eine große, nicht-zufällige Varianz in ihrer Häufigkeit. So berichten in Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen und Landesverwaltungsämter) tätige Mitar-

153 Auf eine alle Ergebnisse der oben genannten Analysen beinhaltende Darstellung des Ranggruppenvergleichs sowie der Post-hoc Tests wird hier aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet. Diese finden sich im elektronischen Anhang 2 auf der Homepage des Autors.

154 Für eine Druckversion des internetbasierten Fragebogens s. den elektronischen Anhang 1.

beiter 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. Untere Landesbehörden und Obere Landesbehörden liegen mit 1,75 bzw. 2,41 Fällen im Mittelfeld. Der *Games-Howell Post-hoc Test* bestätigt, dass sich die Ergebnisse von Mittelinstanz und kommunaler Ebene überzufällig unterscheiden.

### 6.3.1.2 Unangemessene Prioritätensetzung

Die *unangemessene Prioritätensetzung* im Verwaltungsvollzug wird über die Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen gemessen, welche über die folgende Frage erfasst wurde: „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-Variablen kodiert. Im Ergebnis 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 OLB und MiB/KOM sowie ULB und KOM statistisch überzufällig.

Zusammenfassend können die in Kapitel 2.3.3.1 hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit<sup>155</sup> des Verwaltungsvollzugs getroffenen Annahmen betreffend der Unterschiede zwischen den Verwaltungsorganisationen 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.

155 Die zur Operationalisierung der *Rechtsstaatlichkeit* verwendeten Maße können aufgrund der Unterschiedlichkeit ihrer Skalen nicht zu einem Index zusammengeführt werden.

### 6.3.2. Kundenbild

Der Performanzaspekt *Kundenbild* (Kapitel 5.4.1.1.2) wurde mittels der Frage „Welche Erfahrung haben Sie mit Betrieben?“ anhand von zwei Items erfasst:<sup>156</sup> Erstens der Zustimmung zur Aussage „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“, zweitens der Zustimmung zur Aussage „Es gibt nur wenige schwarze Schafe.“ Die Ergebnisse zeigen, dass das erste Item extrem hohe Zustimmungswerte ( $\bar{M}$  4,19 von max. 5) über alle realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle erhält. 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 der Präsenz vor Ort einräumen. Hier spiegeln sich die von den Berufsverbänden geäußerten Befürchtungen, dass sich eine einsparungsbedingte Verringerung der Kontrollintensität 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 nicht statistisch signifikant. 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. 2.3.3.2.1) nur äußerst eingeschränkt bestätigen lässt. Diese Bewertung ist ob ihrer Homogenität über alle Behördentypen auch kein 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.

156 Sofern nicht explizit anders erwähnt, wurden alle Items über fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu, erfasst.