

## **Kommunikationstypen in Veterinärbehörden am Beispiel Nordrhein-Westfalens und Niedersachsen**

Types of communicators in veterinary authorities in North Rhine-Westphalia and Lower Saxony

Ludwig ARENS und Ludwig THEUVSEN

### **Zusammenfassung**

Jüngste Ereignisse in der Agrarwirtschaft wie der deutsche Dioxin-Skandal 2011 oder die EHEC-Todesfälle sind mit immensem volkswirtschaftlichen Schaden verbunden. Als Koordinierungs-, Lenkungs-, Aufsichts- und Vollzugsorgan sind in Deutschland die Veterinärbehörden auf Kreis-, Länder- und Bundesebene tätig. Um ihren Auftrag effektiv ausführen zu können, ist u.a. eine hohe Qualität der Kommunikation bzw. Zusammenarbeit mit verschiedenen Stakeholdern des Agribusiness eine Grundvoraussetzung. Doch trotz klarer Hinweise, die diesen Zusammenhang als neuralgischen Punkt identifizieren, gibt es wenige Arbeiten, die die behördliche Kommunikationsqualität und -intensität thematisieren. In diese Lücke stößt der vorliegende Beitrag, indem er verschiedene Kommunikationstypen in Veterinärbehörden mittels der Kombination aus Faktoranalyse und Clusteranalyse ermittelt. Anhand der vier ermittelten Kommunikationstypen können anwenderorientierte Kommunikationskonzepte zur Verbesserung der Behördenkommunikation entwickelt werden.

**Schlagnworte:** Kommunikation, Veterinärbehörden, Clusteranalyse, Faktoranalyse, Krisenmanagement

### Summary

Recent crisis in the agricultural sector, such as the German dioxin scandal in 2011 or the deaths from EHEC have caused immense economic damage. For these crises German veterinary authorities at district, state and federal level are acting as crisis managers and preventively acting organizations. In order to perform their task effectively, high quality of communication as well as cooperation with stakeholders in agribusiness are basic requirements. However, despite clear evidence that identifies these relationships as crucial, there are few works that directly address communication quality, intensity and its sector specific information and communication systems. This paper fills this gap by analyzing various types of communicators in veterinary authorities via a combination of a factor and cluster analysis. By applying the results, user-oriented communication strategies can then be developed, in order to improve the communication quality of government authorities.

**Keywords:** communication patterns, veterinary authorities, cluster analysis, factor analysis, crisis management

### 1. Einleitung

Der Verbesserung der Kommunikation öffentlicher Verwaltungen wird eine wichtige Rolle beigemessen (THEUVSEN, 1998). So wird Kommunikation u.a. als eine zentrale Determinante der Wahrnehmung der Transparenz staatlichen Handels betrachtet. Auch die technische Entwicklung bewirkt Veränderungen des Kommunikationsverhaltens öffentlicher Verwaltungen (ARNE, 2005). So führt sie zu steigenden Erwartungen an die Qualität und Intensität der Alltags- und der Krisenkommunikation bspw. in Wertschöpfungsketten der Produktion von Lebensmitteln tierischer Herkunft. Dabei geht es überwiegend um die verwaltungsinterne Zusammenarbeit sowie die organisationsinterne und -übergreifende Geschäftsprozessorganisation (CIMANDER und KUBICEK, 2007; KUBICEK, 2007). Aktuell wird die Interaktion speziell mit verwaltungsexternen Rezipienten als Kernelement innovativer Organisations- und Wertschöpfungsmodelle öffentlicher Verwaltungen betrachtet (HILGERS, 2010). Um hier praxisrelevante Verbesserungen einführen zu können ist ein explizites Verständnis der in dem Bereich ansässigen Kommunikatoren notwendig. Gleichwohl sind empirische

Untersuchungen zum Kommunikationsverhalten als Element innovativen Verwaltungshandelns bislang nur selten durchgeführt worden. In diese Lücke stößt der vorliegende Beitrag. Er verfolgt das Ziel, mittels einer Clusteranalyse verschiedene Kommunikationstypen in Veterinärbehörden zu identifizieren. Die Untersuchung erfolgt dabei am Beispiel öffentlicher Verwaltungen, die in Deutschland als Veterinärbehörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen mit Fragen der Lebensmittelsicherheit und Tierseuchenbekämpfung im Bereich der Produktion tierischer Lebensmittel befasst sind.

## 2. Konzeption und Methodik

Konzeptionell orientiert sich die Studie an Arbeiten aus dem Bereich der Kommunikationsforschung, in denen Determinanten der Kommunikationsqualität herausgearbeitet werden (u.a. FROMMEYER, 2005; WATZLAWICK et al., 2003).

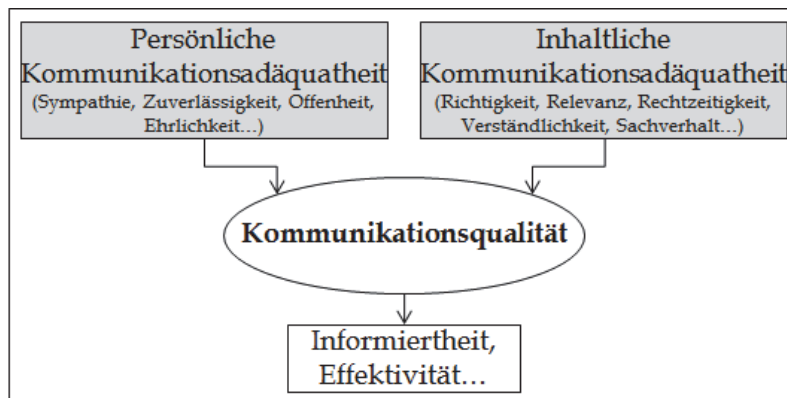


Abb. 1: Dimensionen der Kommunikationsqualität

Quelle: Eigene Darstellung

Unter Rückgriff auf die einschlägige Literatur wurden verschiedene Einflussgrößen auf die Kommunikationsqualität öffentlicher Verwaltungen formuliert (vgl. Abbildung 1). Dieses lag einer empirischen Untersuchung des Kommunikationsverhaltens von MitarbeiterInnen von Veterinärbehörden in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zugrunde. Mit Hilfe eines Fragebogens wurden insgesamt 81 Behörden-

vertreterInnen zu ihrem Kommunikationsverhalten in Alltags- und Krisensituationen sowie inhaltlichen und persönlichen Aspekten der Kommunikationsadäquatheit befragt. Inhaltlich ist Kommunikation adäquat, wenn die Erwartungen des Rezipienten in Bezug auf die Richtigkeit, Relevanz, Rechtzeitigkeit, Verständlichkeit usw. erfüllt werden. Persönliche Adäquatheit bezieht sich dagegen auf die zwischenmenschlichen Aspekte eines Kommunikationsvorgangs. Hier sind es vor allem Eigenschaften wie Sympathie, Zuverlässigkeit, Offenheit und Ehrlichkeit, die das Verhältnis der Kommunikationspartner bestimmen. Zur Differenzierung der Alltags- zur Krisensituationen wurden den Befragten Beispiele für Krisen aufgezählt (z.B. Tierseuchen: KSP, MKS ..., Lebensmittelkrisen: Salmonellen ...). Alle Aspekte wurden hinsichtlich unterschiedlicher GesprächspartnerInnen aus anderen inländischen Veterinärbehörden (Kreis- und übergeordnete Veterinärbehörden), niederländischen Veterinärbehörden, Unternehmen, Branchenverbänden und Verbraucherorganisationen untersucht. Die empirischen Daten wurden uni- und multivariat ausgewertet. Als Auswertungssoftware kam PASW 18 zum Einsatz.

In der Stichprobe befinden sich 57 BefragungsteilnehmerInnen aus deutschen Gemeinde- beziehungsweise Kreisveterinärbehörden und 24 Befragte aus übergeordneten Veterinärbehörden (Landesbehörden, Ministerien). 63% der BefragungsteilnehmerInnen sind männlich; das mittlere Lebensalter aller Befragten liegt bei 48 Jahren. Die durchschnittliche Berufserfahrung im betrachteten Arbeitsbereich beträgt 15 Jahre. Eine hohe Standardabweichung lässt auf eine sehr unterschiedliche Arbeitserfahrung schließen. Ähnlich heterogen sind die von den befragten MitarbeiterInnen bekleideten Positionen in den jeweiligen Organisationen. So ordnen sich 38,3% der Befragten auf eine höhere Leitungsebene, 25,9% auf eine mittlere Leitungsebene und 32,1% auf Ebene einer Fachposition ein.

### **3. Status quo der Kommunikation in Veterinärbehörden**

Als Ausgangspunkt zur Verbesserung der Kommunikation zwischen deutschen Veterinärbehörden und ihren HauptinteraktionspartnerInnen wird in Abbildung 2 der Stand der durch die Befragten wahrgenommenen Kommunikationsqualität und Informiertheit während Alltags- und Krisensituationen wiedergegeben. Dabei bezieht sich die

Kommunikationsqualität auf inhaltliche und persönliche Aspekte der Kommunikation (s. Abbildung 1) und die Informiertheit auf den Grad der gefühlten Informationsversorgung. Es kann festgestellt werden, dass die Befragten in den Behörden die zwischenbehördliche Kommunikation als gut bewerten, während die Kommunikationsqualität zwischen der eigenen Behörde und anderen Organisationen (außer Deutsche Behörden), vor allem Verbraucherorganisationen und niederländischen Behörden, eher als mittelmäßig eingestuft wird. Gefestigt wird dieser Eindruck durch einen näheren Blick auf die wahrgenommene Informiertheit während Alltags- und Krisensituationen. Auffällig ist dabei, dass das gefühlte Niveau der Informationsversorgung durch niederländische Veterinärbehörden kaum zwischen Alltags- und Krisensituationen variiert.

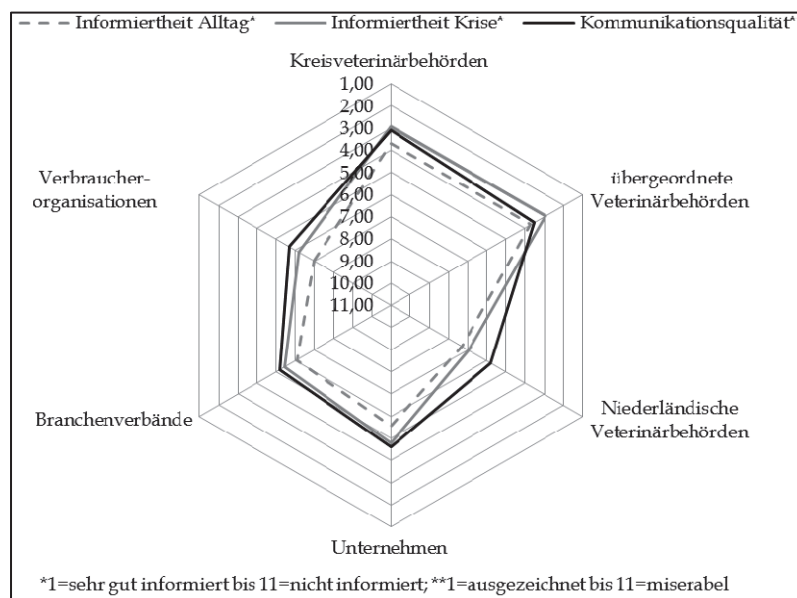


Abb. 2: Wahrgenommene Kommunikationsqualität und Informiertheit  
Quelle: Eigene Darstellung

#### 4. Identifizierung von Kommunikationstypen

In einer der Clusteranalyse vorgeschalteten Faktoranalyse (Hauptkomponenten, Varimax-Rotation) konnten 12 Aspekte der Kommunikationsqualität bzw. -intensität zu drei reliablen Faktoren (Cronbachs Alpha  $>0,6$ ), welche zur Beschreibung von Kommunikationstypen in Verwaltungen geeignet erscheinen, verdichtet werden (Abbildung 3). Sie unterteilen sich in die Faktoren „persönliche Kommunikationsadäquatheit“, „inhaltliche Kommunikationsadäquatheit“ und „Freundschaftlichkeit/Aufrichtigkeit“. Die den Faktoren zugrunde liegenden Statements drücken die individuellen Meinungen zu Aspekten der Kommunikationsqualität (bspw. Sympathie, Ehrlichkeit, Offenheit, Rechtzeitigkeit, Vollständigkeit von Informationen) der Befragten aus. Die Berechnungen der Faktoranalyse führten zu einem guten Ergebnis mit einer erklärten Gesamtvarianz von 64,46%.

Um Segmente bzw. Kommunikationstypen zu extrahieren, wurde anhand der drei identifizierten Faktoren eine Clusteranalyse durchgeführt. Hierdurch ist es möglich, UntersuchungsteilnehmerInnen mit einer homogenen Merkmalsstruktur Gruppen zuzuordnen. Die Mitglieder einer Gruppe sollen dabei untereinander möglichst homogene und gruppenübergreifend möglichst heterogene Merkmalsausprägungen aufweisen (BACKHAUS et al., 2008). In einem dreistufigen Vorgehen wurden erst mittels der Single-Linkage-Methode die Ausreißer eliminiert, dann durch die Ward-Methode die Startpartitionen festgelegt und schließlich mit Hilfe des K-Means-Verfahrens die optimalen Endpartitionen bestimmt. Das Ergebnis zeigt, dass ca. 66,1% der Varianz der Faktoren durch die Unterschiede zwischen den Clustern erklärt werden (JANSSEN und LAATZ, 2007). Abbildung 3 veranschaulicht die Unterschiede zwischen den Clustern bezüglich der oben ermittelten Faktoren. Aufgrund der Skala der faktorbildenden Variablen (1 = trifft voll und ganz zu, 2 = trifft eher zu, 3 = teils, teils, 4 = trifft eher nicht zu, 5 = trifft überhaupt nicht zu) sind niedrige Faktorwerte als positiv zu interpretieren.

Cluster 1 umfasst 23 Personen (57% Männer). Sie lassen sich als die „Sorgfältigen“ beschreiben. Diese Gruppe besteht zu ca. 74% aus MitarbeiterInnen von Kreisveterinärbehörden. Sie haben im Mittel vergleichsweise wenig einschlägige Berufserfahrung und bekleiden eher

mittlere Leitungspositionen. Vor dem Hintergrund der Kommunikationsqualität erwarten die Sorgfältigen von Kommunikatoren wenig Freundschaftlichkeit und die geringste soziale Kompetenz aller Gruppen. Bei der Erledigung des inhaltlichen Teils der Kommunikation erwarten sie eine große Sorgfalt. Während Krisen kommunizieren sie signifikant häufiger als im Alltag mit deutschen Veterinärbehörden aller föderalen Stufen und mit Branchenverbänden. Die Kommunikationsintensität mit niederländischen Behörden, Unternehmen und Verbraucherschutzorganisationen hingegen nimmt während Krisenzeiten nicht signifikant zu.

Die Gruppe der „Sozial Kompetenten“ in Cluster 2 (N=22) weist mit 46% den höchsten Anteil an MitarbeiterInnen aus Landes- und Bundesveterinärbehörden auf (68% Männer). Sie haben durchschnittlich 15 Jahre Erfahrung im relevanten Berufsfeld und sind zu drei Vierteln in höheren Leitungspositionen tätig. Die Mitglieder dieses Clusters legen Wert auf inhaltliche Aspekte der Kommunikation und fordern mit Abstand das höchste Niveau an sozialer Kompetenz. Sie kommunizieren während Krisenzeiten nur mit inländischen Veterinärbehörden signifikant häufiger. Dies liegt möglicherweise an der insgesamt nur als mittelmäßig bewerteten Erreichbarkeit (telefonisch, email) der KommunikationspartnerInnen und der ebenfalls nur als in mittlerer Qualität wahrgenommenen Zuweisung des richtigen Ansprechpartners. Dieses Problem wird vor allem in Bezug auf niederländische Behörden und Branchenverbände geäußert.

Die Gruppe der „Beziehungsorientierten“ (N=23) besteht zu fast 90% aus MitarbeiterInnen von Kreisveterinärbehörden (70% Männer). Sie haben im Mittel die meiste Erfahrung; zu 65% haben sie eine mittlere Führungsposition oder eine Fachposition inne. Die GruppenmitgliederInnen erwarten von ihnen persönlich nicht bekannten Kommunikatoren wenig Sympathie. Von bekannten KommunikationspartnerInnen hingegen wird Freundschaftlichkeit erwartet. Die inhaltliche Kommunikationsadäquatheit ist für sie weniger relevant. Auch die Beziehungsorientierten haben während Krisenzeiten nur mit inländischen Veterinärbehörden signifikant häufiger Kontakt. Mit niederländischen Behörden haben 70% der Mitglieder nie Kontakt. Von den 30% der Befragten, die Kontakte zu Behörden im Nachbarland haben, sehen 57% die sprachlichen Unterschiede als Barriere an.

Das vergleichsweise kleine Cluster der „Sympathischen“ (N=9) umfasst jeweils etwa zur Hälfte MitarbeiterInnen aus Kreisveterinärämtern und übergeordneten Veterinärbehörden (55% Frauen). Sie haben durchschnittlich die geringste Erfahrung im jeweiligen Berufsfeld und gehören entweder zum höheren Leitungspersonal (44%) oder zum Fachpersonal (56%). Vor dem Hintergrund einer hohen Kommunikationsqualität erwarten die Clustermitglieder sympathische Kommunikatoren, jedoch keine freundschaftlichen Beziehungen. Dem inhaltlichen Teil der Kommunikation wird die niedrigste Relevanz aller Cluster beigemessen. Die Kommunikationsintensität während Krisen- und Alltagssituationen weist keinen signifikanten Mittelwertunterschied auf.

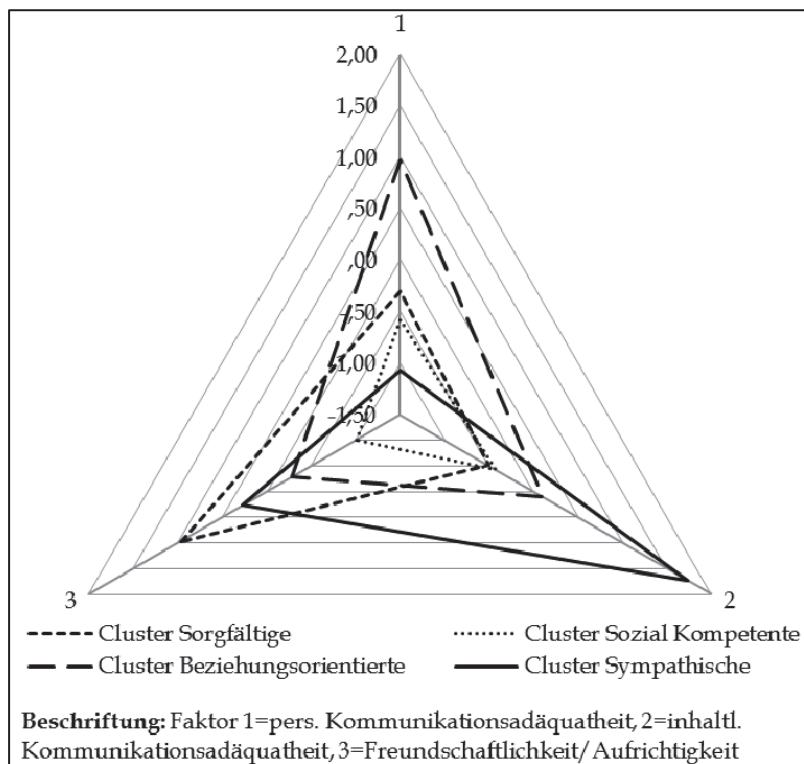


Abb. 3: Faktorenbasierte Beschreibung der Cluster

Quelle: Eigene Darstellung



Im Fragebogen wurde den befragten MitarbeiterInnen die Möglichkeit gegeben, Probleme und mögliche Lösungen bezüglich der Kommunikation mit den verschiedenen KommunikationspartnerInnen frei zu formulieren. Besonders das erste Cluster erwies sich hierbei als auskunftsbereit; fast 90% äußerte sich zu den offenen Fragen. In allen anderen Clustern betrug dieser Wert etwa 60%. Als Hauptkritikpunkt kristallisierte sich die fehlende Möglichkeit, persönliche Kontakte zu anderen Behörden aufbauen zu können, heraus. In diesem Zusammenhang wurde empfohlen, Gelegenheiten für die Durchführung von Fachtagungen, gemeinsame Übungen, Hospitationen und gemeinsame Kommunikationsportale zu schaffen bzw. zuzulassen. Vor allem von Befragten, die den Clustern 3 und 4 zugeordnet wurden, wurde die Informationsüberflutung durch E-Mails als sehr zeitraubend beschrieben. Die schlechte Erreichbarkeit und mangelnde Kommunikation der relevanten AnsprechpartnerInnen beklagt überwiegend Cluster 1.

## 5. Fazit

In den durchgeführten Analysen konnten vier verschiedene Kommunikationstypen in den Veterinärbehörden der befragten Länder identifiziert werden. Daher sollten typgerechte Kommunikationskonzepte zur Verbesserung der inner- und zwischenbehördlichen Kommunikation sowie zur Optimierung des Informationsaustauschs mit weiteren Organisationen entwickelt werden. Deren Aufgabe wird vor allem in der verbesserten Berücksichtigung inhaltlicher und persönlicher Aspekte, nicht aber der technischen Ausgestaltung der Kommunikation bestehen (THEUVSEN und ARENS, 2011). Die alleinige Fokussierung auf eine funktionierende Kommunikation kann die Effektivität der Krisenvermeidung und -bekämpfung nicht garantieren. Jedoch scheinen gerade während Krisen, so BREUER et al. (2008), persönliche Aspekte der Kommunikation von besonderem Interesse zu sein. Weiterer Forschungsbedarf wird hinsichtlich der vertieften Analyse der Kommunikationstypen sowie einer Zusammenführung dieser Ergebnisse mit Ursache-Wirkungs-Modellen mit Blick auf das Kommunikationsverhalten gesehen. Dafür wird es nötig sein, die aufgrund der geringen Zahl der Befragten beschränkte Aussagekraft der vorliegenden Studie durch eine größere Stichprobe zu verbessern.

### Literatur

- ARNE, F. (2005): Mobile Kommunikation - Anwendungsbereiche und Implikationen für die öffentliche Verwaltung. *Verwaltung und Management* 11, 3, 123-128.
- BACKHAUS, K., ERICHSON, B., PLINKE, W. und WEIBER, R. (2008): *Multivariate Analysemethoden: Eine anwendungsorientierte Einführung*. 12. Aufl. Berlin: Springer.
- BREUER, O., SAATKAMP, H., SCHUTZ, V., BRINKMANN, D. und PETERSEN, B. (2008): Cross Border Classical Swine Fever Control: Improving Dutch and German Crisis Management Systems by an Integrated Public-Private Approach. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, 3, 4, 455-465.
- CIMANDER, R. und KUBICEK, H. (2007): Good Practice Case in Interoperability at Local and Regional Level: HamburgGateway - The Digital Gate to the City. Arbeitsbericht. URL: [http://www.ifib.de/publikationsdateien/Interoperability\\_in\\_HamburgGateway.pdf](http://www.ifib.de/publikationsdateien/Interoperability_in_HamburgGateway.pdf) (19.11.2010).
- FROMMEYER, A. (2005): *Kommunikationsqualität in persönlichen Kundenbeziehungen: Konzeptualisierung und empirische Prüfung*. Wiesbaden: Gabler.
- HILGERS, D. (2010): Stakeholder Innovation - Interaktive Werstschöpfung mit Beitragenden jenseits der organisationalen Grenze. In: Theuvsen, L., Schauer, R. und Gmür, M. (Hrsg.): *Stakeholder-Management in Nonprofit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und praktische Ausgestaltungen*. Linz: Trauner, 311-328
- JANSSEN, J. und LAATZ, W. (2007): *Statistische Datenanalyse mit SPSS für Windows: Eine anwendungsorientierte Einführung in das Basissystem und das Modul Exakte Tests*. 6. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer.
- KUBICEK, H. (2007): *Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects*, vol. Arbeitsbericht, Universität Bremen.
- THEUVSEN, L. (1998): Organisatorischer Wandel in öffentlichen Nonprofit-Organisationen. In: *Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Das Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende?* Frankfurt am Main, 199-221
- THEUVSEN, L. und ARENS, L. (2011): Kommunikation und innovatives Verwaltungsmanagement. In: Schauer, R., Thom, N. und Hilgers, D. (Hrsg.): *Innovative Verwaltungen: Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen*. 151-164. Linz: Trauner.
- WATZLAWICK, P., BEAVIN, J. H. und JACKSON, D. D. (2003): *Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien*. 10. Aufl. Bern: Huber.

### Anschrift der Verfasser

*Dipl. Kfm. Ludwig Arens und Prof. Dr. Ludwig Theuvsen  
 Department f. Agrarökonomie u. Rurale Entwicklung, Georg-August-Universität Göttingen  
 Platz der Göttinger Sieben 5, D - 37073 Göttingen  
 Tel.: 0551/ 39-4851  
 eMail: [larens@uni-goettingen.de](mailto:larens@uni-goettingen.de) und [theuvsen@uni-goettingen.de](mailto:theuvsen@uni-goettingen.de)*