

Simon Fink

Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit

Zusammenfassung

Wie ist das Verhältnis zwischen Spitzenbeamten und den Medien? Lange Jahre galt die Vermutung, dass deutsche Verwaltungseliten nur wenig in den Medien präsent sind; Repräsentation nach außen war Sache der politischen Spitze. Dieser Beitrag argumentiert, dass im Zuge der Politisierung der Verwaltung auch deutsche Spitzenbeamte häufiger in den Medien auftauchen. Anhand einer Analyse der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zeigt der Beitrag, dass über die Zeit hinweg tatsächlich immer personalisierter berichtet wird. Dabei gibt es aber große Unterschiede zwischen den Behörden. Die Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes und des Bundeskriminalamtes erscheinen eher selten in den Medien, die der Bundesnetzagentur und des Verfassungsschutzes relativ häufig. Außerdem bleibt noch ein Rest an zu erklärender Variation, der möglicherweise auf Karriereverläufe der Spitzenbeamten zurückgeführt werden kann.

Schlagnworte: Medien, Personalisierung, Bundesoberbehörden

Abstract

Top civil servants in the spotlight

What is the relation between top civil servants and the media? The assumption is that civil servants do not appear in the media. Representing policies in public is the prerogative of politicians. This article argues, however, that the politicization of administration causes an increasing personalization of media coverage of the bureaucracy. We analyze coverage of seven federal agencies in the "Frankfurter Allgemeine Zeitung". The analysis shows that coverage has become more focused on persons. However, we find differences between agencies: The presidents of the Federal Office for Motor Traffic and the Federal Criminal Police Office only seldom appear in the media, the presidents of the Federal Network Agency and the Federal Office for the Protection of the Constitution are relatively often mentioned by name. Moreover, there is a substantial amount of non-explained variation. Presumably, this variation can be explained using individual career patterns.

Key words: Media, personalization, federal agencies

1 Einleitung

Die Politisierung von Spitzenbeamten¹ ist ein sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft häufig diskutiertes Phänomen. Dabei ist vor allem von Interesse, inwieweit sie parteipolitisch gefärbt sind (Veit & Scholz, 2015; Bach & Veit, 2017), und inwieweit sie im Zuge der funktionalen Politisierung genuin politische Aufgaben erfüllen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009).

Weitgehend unerforscht ist aber, ob diese Politisierung auch mit einer erhöhten Präsenz der Beamten in den Medien einhergeht. Gerade im Vergleich zu internationa-

len Studien (Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Grube, 2019) besteht hier eine Forschungslücke in Deutschland. Die öffentliche Rolle der deutschen Verwaltungsspitze wird nur selten diskutiert, und in den deutschen Elitenstudien kommen keine Items vor, die die Beziehungen zu den Medien abfragen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger, Lux, Kintzinger & Garske, 2018).

Möglicherweise liegt die Forschungslücke daran, dass das herrschende Paradigma annimmt, dass die Verwaltungsspitze keine öffentliche Rolle innehat (Derlien, 2003, p. 419), und es daher quasi keinen Forschungsgegenstand gibt. Auch der Fall Hans-Georg Maaßen ist in dieser Hinsicht zwiespältig. Nach gewalttätigen Ausschreitungen gegen Menschen mit mutmaßlichem Migrationshintergrund in Chemnitz im Jahr 2018 hatte der damalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz der „Bild“-Zeitung ein Interview gegeben. In diesem zweifelte er die Echtheit eines Videos an, das die Ausschreitungen zeigte, spekulierte, dass es sich um gezielte Falschinformationen handeln könnte, und widersprach der Bundeskanzlerin, die von „Hetzjagden“ gesprochen hatte. Einerseits zeigt dieses Beispiel, dass es Spitzenbeamte gibt, die den Kontakt zu den Medien suchen und in den politischen Meinungskampf eingreifen. Andererseits belegt aber gerade die Diskussion über die öffentlichen Auftritte Maaßens, dass er mit seinen Äußerungen gegen weithin geteilte Rollenerwartungen verstoßen hatte.²

Die These dieses Beitrages ist, dass wir – entgegen den Vermutungen über die klassische Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung – über die Zeit eine verstärkte Präsenz von Spitzenbeamten in den Medien beobachten. Dies lässt sich mit zwei Argumenten begründen. *Erstens* argumentiert die Literatur über die *funktionale Politisierung* der Verwaltung, dass Verwaltungseliten zunehmend in politischen Kategorien denken und handeln (Derlien, 2003; Behnke, 2016). Zugleich wandelt sich auch die Politik, sie ist immer stärker mediatisiert und personalisiert (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007). In der Kombination beider Entwicklungen könnten also auch Behördenleiter zunehmend das Erscheinen in den Medien als Teil ihrer politischen Rolle sehen (Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Grube, 2019). *Zweitens* zeigt die Literatur zur *Reputation* von Behörden, dass es für Behörden wichtiger wird, in der Öffentlichkeit eine Reputation aufzubauen, um sich organisationale Autonomie und Ressourcen zu sichern (Gilad, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Als Teil dieser Reputationsstrategie könnten sich Spitzenbeamte in der Pflicht sehen, als „Gesicht ihrer Behörde“ zu fungieren (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1063).

Dieser Beitrag testet diese These anhand der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden: Kraftfahrt-Bundesamt, Bundeskartellamt, Umweltbundesamt, Bundesnetzagentur, Bundeskriminalamt (BKA), Bundesnachrichtendienst (BND) und Bundesamt für den Verfassungsschutz. Wir werten die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) daraufhin aus, a) wie oft die Behörde pro Jahr in Zeitungsartikeln genannt wird und b) wie häufig in diesen Artikeln auch die Behördenleitung namentlich erscheint. Die Relation von b) zu a) ist die abhängige Variable des Interesses: Wie hoch ist der Anteil der Artikel über die Behörde, die auch den Namen des Leiters enthalten?

Das Ergebnis ist, dass *erstens* über die Zeit die Berichterstattung über Bundesoberbehörden zunimmt. Behörden stehen zunehmend im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. *Zweitens* ist auch die Person des Leiters immer mehr in den Medien präsent: Über die Zeit nimmt der Anteil der Artikel, die nicht nur über die Behörde berichten, sondern auch die Leitung namentlich nennen, signifikant zu. *Drittens* finden wir einen Ef-

fekt von Leitungswechseln: Bekommt eine Behörde eine neue Leitung, wird mehr über Personen berichtet. Der Effekt ist besonders stark, wenn der Leitungswechsel mit einem Skandal verbunden ist. *Viertens* gibt es Unterschiede zwischen den Behörden: Über BND und Verfassungsschutz wird personalisierter berichtet als über BKA, Bundeskartellamt oder Umweltbundesamt. Das Kraftfahrt-Bundesamt ist zwar in jüngster Zeit auch in den Medien, aber fast nie namentlich mit der Person seines Leiters. *Fünftens* erklären Regressionsmodelle mit einer Zeitvariablen, einer Variablen, die Leitungswechsel anzeigt, sowie Behördendummies bereits einen Teil der Variation der Medienberichterstattung. Es bleibt aber noch unerklärte Variation. Es besteht also Raum für die Vermutung, dass persönliche Eigenschaften der Behördenleiter – beispielsweise ihre Karrierewege – weitere Erklärungsfaktoren sein könnten.

Dieses Ergebnis ist für verschiedene Diskussionen von Interesse. Für die Diskussion um die Politisierung von Verwaltungseliten (Schwanke & Ebinger, 2006; Veit & Scholz, 2015; Bach & Veit, 2017; Veit, Fromm & Ebinger, 2018) zeigt es, dass die zunehmende Medienlogik, der die Politik unterworfen ist, auch vor der Verwaltung nicht halt macht. Zur Politisierung der Verwaltungselite könnte zunehmend auch eine Art der Außendarstellung gehören, die bisher im Bereich der Politik verortet wurde. Für die Diskussion um die Reputationsstrategien von Behörden zeigt das Ergebnis, dass zunehmend Personen für Behörden in die Öffentlichkeit treten, dass also eine Reputationsstrategie nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine personelle Dimension hat. In der Summe eröffnen sich neue Forschungsfragen zum Spannungsfeld zwischen Verwaltung und politischer Führung. Denn wenn auch die Verwaltungselite als Akteur auf die mediale Bühne tritt, gelten alte Vermutungen über hierarchische Kommunikationsflüsse nicht mehr (Grube, 2015b). Außerdem wird politische Steuerung noch komplexer, wenn die Verwaltung Policies nicht mehr nur vorbereiten und implementieren, sondern auch medial verkaufen muss (Grube, 2015a).

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Teil 2 entfaltet das theoretische Argument. Teil 3 erläutert Forschungsdesign und Methode. Teil 4 präsentiert die empirischen Ergebnisse. Teil 5 fasst zusammen.

2 Das theoretische Argument: Personalisierung der Berichterstattung über Behörden?

Die zentrale Frage dieses Beitrags ist, inwieweit die Medienberichterstattung über deutsche Behördenleiter personalisiert ist, das heißt, nicht nur auf die Behörde, sondern auch auf die Person des Leiters eingeht. Ausgangspunkt zur Bearbeitung dieser Frage ist das Konzept der *Mediatisierung*. Dahinter steht die Idee, dass die Funktionslogik der Medien immer wirkmächtiger wird, und auch andere Organisationen, die nicht Teil der Medien sind – wie eben Verwaltungen – sich dieser Logik anpassen (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1050). Dafür gibt es einige empirische Evidenz. In der internationalen Literatur zeigt Martino Maggetti (2011), dass über unabhängige Regulierungsbehörden immer mehr in den Medien berichtet wird (siehe auch 't Hart & Wille, 2006, p. 142; Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019), und Christel Koop (2011) zeigt ergänzend, dass diese Variation in der Medienberichterstattung mit der Veränderung der Accountability-Strukturen einhergeht (Koop, 2011, p. 212). Die Mediatisierung wirkt sich auch auf die interne Organisation von Verwaltungen aus. Empirische Ergeb-

nisse aus Norwegen und den Niederlanden zeigen, dass Behörden Druck verspüren, sich an den Rhythmus der Medien anzupassen, und ständig bereit stehen, um zu Themen Stellung zu beziehen. Andererseits werden die Medien auch als Verbündeter gesehen. Über das gezielte Lancieren von Nachrichten kann eine Behörde eine positive Reputation aufbauen (Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014). Behörden nutzen zunehmend die Medien als Kommunikationskanal und bedenken bei der Politikformulierung mit, wie sich eine Policy in den Medien verkaufen lässt ('t Hart & Wille, 2006; Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015). Die interne Organisation der Behörde passt sich diesen strategischen Möglichkeiten und Zwängen an, es werden mehr Ressourcen zu den Abteilungen verschoben, die mit den Medien interagieren (Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015).

Diese allgemeine Mediatisierungsthese ist die Basis für alle weiteren Überlegungen. Ihr zufolge sollten Behörden über die Zeit immer mehr in den Medien erscheinen. Belege für diese These gibt es bereits ('t Hart & Wille, 2006; Maggetti, 2011; Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019), dennoch soll sie in diesem Beitrag überprüft werden, da ohne ihre empirische Gültigkeit auch die Frage nach der Personalisierung keinen Sinn ergibt.

Hypothese 1: Über das Handeln von Behörden wird über die Zeit immer mehr in den Medien berichtet.

Mediatisierung kann viele Logiken betreffen, wie beispielsweise die vereinfachte Darstellung von Sachverhalten oder die Anpassung an die schnellen Zyklen der Nachrichten. Für den vorliegenden Beitrag ist mit der *Personalisierung* aber nur eine Facette der Mediatisierung entscheidend. Viele Definitionen von Personalisierung heben auf spezielle Gegenstandsbereiche wie Wahlkämpfe oder Wahlen ab, eine generelle Definition fasst den Sachverhalt abstrakter: „Mit Personalisierung wird die Eigenschaft von medialen Darstellungen bezeichnet, handelnde Menschen in den Vordergrund der Berichterstattung zu stellen.“ (Scherer, 1998, S. 698). In der Politikwissenschaft wird die Personalisierungsthese vor allem in Bezug auf Wahlkämpfe und das Verhältnis von Spitzenpolitikern zu Parteien diskutiert (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007). Die Grundthese ist, dass aufgrund der Logik des Fernsehens – in dem sich Personen besser darstellen lassen als abstrakte Sachverhalte (McAllister, 2007, pp. 578-9) – Parteien ihre Wahlkampagnen immer mehr auf ihre Spitzenkandidaten fokussieren, Parteien aber auch die Fokussierung auf Personen nutzen, um komplexe Sachverhalte zu vereinfachen, Personen quasi „für die Partei stehen“ (Hoffmann & Raupp, 2006).

Inwieweit die Mediatisierung der Verwaltung auch mit einer Personalisierung der Berichterstattung einhergeht, ist bisher nur wenig erforscht. Für Westminster-Demokratien zeichnet Dennis Grube (2013; 2019) eine starke Personalisierung nach. Galt früher „anonymity was simply a given“ (Grube, 2015a, p. 305), so ist es durch zunehmenden Zwang zu Accountability und die immer schnelleren Zyklen der Nachrichten notwendig geworden, dass auch Spitzenbeamte ein „public face“ (Grube, 2013, p. 4) zeigen, und die Policies ihrer Häuser offensiv vermarkten. Innerhalb des breiten Trends gibt es aber weiterhin Unterschiede zwischen politischen Systemen (Grube, 2015a), aber auch innerhalb des selben Systems Unterschiede zwischen verschiedenen Ministerien (Grube, 2013).

In der deutschen Verwaltungsforschung ist die Frage der Personalisierung der Medienberichterstattung auf die Verwaltungsspitze bisher unterbelichtet. Die bestehenden

Studien über das Rollenverständnis deutscher Spitzenbeamter interessieren sich vor allem für deren *Politisierung*. Hier ist die Frage, ob es eine funktionale Politisierung gibt, also inwieweit Beamte nicht nur implementieren, sondern sich auch als Formulierer von Policies sehen und politische Kalküle in ihre Arbeit mit einbeziehen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009; Ebinger & Schmitt, 2010). Diese These wird überwiegend bejaht, deutsche Spitzenbeamte handeln zunehmend politisch-antizipierend und sehen sich nicht nur als neutrale Umsetzer politischer Vorgaben (Ebinger & Jochheim, 2009, S. 340-1).

Ob zu der Politisierung auch eine stärkere Präsenz in der Öffentlichkeit gehört, ist bisher nicht erforscht. Das Erscheinen in den Medien taucht in der Selbstbeschreibung der Rollen nicht auf. Beamte sehen den Kontakt mit der Öffentlichkeit eher als Aufgabe der gewählten Politiker (Derlien, 2003, p. 419): „Ich bin immer (...) relativ weit oben eingestiegen, immer sehr politiknah. (...) aber ich habe nie Lust verspürt in der ersten Reihe zu stehen, im Schaufenster zu stehen...“ (Interview mit einem deutschen Spitzenbeamten, zitiert nach Veit, Fromm & Ebinger, 2018, S. 423) Eine zu starke Präsenz in den Medien kann sogar ein Karriereproblem sein, wenn sie als Zeichen für Illoyalität und Überquerung klar definierter Rollengrenzen gesehen wird: „Dann stand in irgendwelchen Zeitungen: XXX (redet von sich in der dritten Person) fühlt sich als der bessere Minister usw. Und das war natürlich dann für mich tödlich, weil aus seiner Sicht (des Ministers) ich nicht für ihn gearbeitet habe, sondern nur für mich. [...] Das war aber dann auch der Keim sozusagen des Zerwürfnisses, was zu meiner Entlassung geführt hat.“ (Interview mit einem deutschen Spitzenbeamten, zitiert nach Veit, Fromm & Ebinger, 2018, S. 423)³ Diese Sichtweise entspricht einem der Grundsätze des deutschen Verwaltungsmodells: Die Rollen von Politik und Verwaltung sind klar getrennt. Zwar mag es sein, dass die Verwaltung in der Policy-Dimension von Politik tätig wird, also Pläne formuliert und Entscheidungen trifft, die Politics-Dimension im Sinne der Mobilisierung von Mehrheiten und Repräsentationen ist immer noch Sache der übergeordneten Minister (Döhler, 2007b, S. 16).

Es gibt aber zwei Argumente, die nahelegen, dass die zunehmende Mediatisierung von Politik sich auch auf die Rolle deutscher Behörden auswirkt, und dass Spitzenbeamte zunehmend in den Medien präsent sind.

Erstens ist dieses Argument implizit in der Diskussion um die *funktionale Politisierung* der Verwaltung enthalten. Zunächst einmal ist unbestritten, dass der Verwaltung immer mehr auch politische Rollen zufallen, und wichtige Entscheidungen in der Verwaltung zumindest stark vorstrukturiert werden (Döhler, 2007b; Döhler, 2015). Die Rolle der Verwaltung wird immer wichtiger, und die Medien erkennen dies und berichten mehr über die Aktivität der Verwaltung (’t Hart & Wille, 2006; Maggetti, 2011; Bertelli & Sinclair, 2015; Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019). Weiterhin ist unbestritten, dass es zu einer funktionalen Politisierung der Verwaltungselite kommt, dass sie also – verkürzt formuliert – immer mehr in politischen Kategorien denkt und handelt. Wenn aber zugleich die Rolle der Politik sich wandelt und immer stärker darauf beruht, dass Einzelpersonen für Organisationen und Inhalte stehen (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007), dann kann funktionale Politisierung auch enthalten, dass Verwaltungseliten stärker persönlich den Kontakt mit den Medien suchen und in den Medien erscheinen. Empirische Ergebnisse aus der Befragung norwegischer Spitzenbeamter legen nahe, dass dieses Argument zumindest nicht unplausibel ist: „An expert adviser in a min-

istry complains: „I never thought it would be like this to be a civil servant – I am not a neutral expert – I am promoting the politics of the cabinet minister to the press!““ (norwegischer Beamter, zitiert in Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014, p. 3).

Zweitens lässt sich das Argument aus der Literatur über die *Reputation* von Behörden ableiten (Carpenter & Krause, 2012; Maor, Gilad & Bloom, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Kernargument hier ist, dass Organisationen – wie eben auch Behörden – strategisch versuchen, eine Reputation aufzubauen, beispielsweise eine Reputation dafür, technisch gute Entscheidungen zu treffen, sich ehrlich zu verhalten, oder legitime Verfahren durchzuführen (Carpenter & Krause, 2012). Damit ist nicht gemeint, dass sich Behörden nach der öffentlichen Meinung richten (Gilad, 2012). Stattdessen versuchen sie, strategisch die Botschaften zu kommunizieren, die zu ihrer gewählten Reputation passen, und umgekehrt Angriffe auf ihre Reputation medial abzuwehren (Maor, Gilad & Bloom, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Diese Reputation erlaubt es den Behörden, Autonomie gegenüber übergeordneten Ministerien zu gewinnen, da sie stets auf ihren guten Ruf, beispielsweise für ihre technisch einwandfreien Entscheidungen, rekurrieren können (Fink & Ruffing, 2018). Damit ist noch nicht gesagt, dass diese strategische Kommunikation auch den Behördenleiter involvieren muss. Gegeben die zunehmende Bedeutung des Reputationsaufbaus und die starke Personalisierung der Politik in anderen Bereichen, ist es aber plausibel, dass der Aufbau einer Reputation für eine Behörde damit einhergeht, dass ihr Leiter die Behörde in der Öffentlichkeit vertritt und für den Aufbau der Reputation verantwortlich ist: “It is important for individualized agencies and their managers to construct an external frame or reputation of effective and rational management. In this process, the media is seen as crucial not only with respect to specific coverage of individual agencies; media activities of an individual organization and its managers are per se perceived as signaling proper and legitimizing behaviour.” (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1063) Auch für dieses Phänomen gibt es zumindest anekdotische Evidenz: „We have to appear in the news – if we don’t, we don’t exist, this is the reality. And this reality is here to stay.” (norwegischer Beamter, zitiert in Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen, 2014, p. 3).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die zweite Hypothese. Sie vermutet, dass über die Zeit hinweg nicht nur mehr über Behörden berichtet wird (Mediatisierung), sondern auch über die dort handelnden Personen (Personalisierung):

Hypothese 2: Über das Handeln von Behörden wird über die Zeit hinweg immer mehr personalisiert in den Medien berichtet, d.h. unter Nennung des Behördenleiters.

Hypothesen 1 und 2 enthalten als unabhängige Variable die Zeit. Dies ist theoretisch unbefriedigend – Zeit ist keine theoretisch gehaltvolle Variable. Die Prozesse, die damit erfasst werden sollen, sind die zunehmende Mediatisierung von Politik und Verwaltung (Hypothese 1) und die Personalisierung der Berichterstattung (Hypothese 2). Befriedigender wäre es, diese beiden Phänomene auch im Querschnitt zu erfassen, beispielsweise dergestalt, dass wir ex ante Vermutungen darüber haben, welche Politikfelder – und mithin welche Ressorts und Behörden – stärker der Mediatisierung unterworfen sind. Dann könnte in einem vergleichenden Design getestet werden, ob sich diese Vermutungen bestätigen. Derartige ex ante Vermutungen liefert die Literatur aber nicht. Auch die Tests der Personalisierungsthese in der Wahlforschung verlassen sich

auf Untersuchungen über die Zeit, ohne die hinter der Variable Zeit liegenden Prozesse näher zu spezifizieren (Pappi & Shikano, 2001).

Hypothese 3 schließlich ist eine Ausdifferenzierung von Hypothese 2. Die beiden bisherigen Hypothesen vermuten ein allgemeines Muster über die Zeit. Ergänzend lässt sich vermuten, dass die Personalisierung zu bestimmten Zeitpunkten besonders groß wird, nämlich dann, wenn die Spitze einer Behörde wechselt. Diese Hypothese ergibt sich unmittelbar aus der Diskussion über die Politisierung: Wenn die politische Rolle von Behördenleitern immer wichtiger wird, dann wird es auch immer wichtiger, *wer* einen Leitungsposten übernimmt. Steht also ein Wechsel an, sollten die Medien über die Leistungen und Verfehlungen des alten Behördenleiters berichten und über neue Kandidaten spekulieren.

Hypothese 3: Über die Person des Behördenleiters wird vor allem dann berichtet, wenn Wechsel in der Führungsetage stattfinden.

Diese drei Hypothesen sind recht grob. Weiterhin lässt sich vermuten, dass es sowohl Variation über Behörden hinweg gibt – einige Behörden sind möglicherweise stärker politisiert als andere oder haben ein größeres Bedürfnis, Reputation aufzubauen. Auch die Motivation einzelner Behördenleiter, aktiv in die Medien zu gehen, könnte variieren, beispielsweise als Resultat unterschiedlicher Karriereverläufe (Veit & Scholz, 2015). Für eine erste explorative Untersuchung sind die drei Hypothesen aber ausreichend, leitende Frage ist, ob sie Unterstützung finden, und wenn ja, wie viel der vorhandenen Variation sie erklären.

Eine weitere Einschränkung der theoretischen Argumente ist, dass sie Angebots- und Nachfrageargumente nicht klar differenzieren. Das heißt, die kausale Herleitung geschieht sowohl über die mediale Öffentlichkeit, die Behörden als wichtige Orte des Policymaking erkennt und zunehmend Accountability von Behördenleitern verlangt (Nachfrage), als auch über Behördenleiter, die diese mediale Öffentlichkeit strategisch nutzen, um Reputation für ihre Behörde aufzubauen (Angebot). Auch in der Literatur gehen diese beiden Prozesse meist Hand in Hand (Grube, 2013). Theoretisch sind beide Prozesse aber getrennt voneinander denkbar: Als erhöhte mediale Aufmerksamkeit, die aber nicht von den Behördenleitern mit erhöhter Aktivität erwidert wird, oder als der Versuch von Behördenleitern, in die Öffentlichkeit zu kommunizieren, ohne dass die Medien dies wahrnehmen. Ein Forschungsdesign, das beide Prozesse voneinander trennt, ist aber schwer darstellbar (siehe unten).

3 Forschungsdesign und Methode: Analyse von Presseberichten

Um die drei im Theorieteil formulierten Thesen zu testen, untersuchen wir die Medienberichterstattung über sieben Bundesoberbehörden und ihre Leiter in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ).⁴ Die sieben untersuchten Behörden sind das Bundeskriminalamt (BKA), der Bundesnachrichtendienst (BND), das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Bundesnetzagentur, das Umweltbundesamt, das Kraftfahrt-Bundesamt und das Bundeskartellamt. Diese Auswahl begründet sich durch mehrere Erwägungen. Diese sieben Bundesoberbehörden decken *erstens* mehrere Politikfelder ab (innere und äußere Sicherheit, Marktregulierung, Technik, Umwelt). *Zweitens* bietet diese Fallauswahl damit auch eine große Variation an Bundesministerien, denen die Bundesoberbe-

hörden zugeordnet sind: Innenministerium (BKA, Verfassungsschutz), Bundeskanzleramt (BND), Umweltministerium (Umweltbundesamt), Verkehrsministerium (Kraftfahrt-Bundesamt), Wirtschaftsministerium (Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt). *Drittens* ist der Status der Leiter der Behörden unterschiedlich: Die Präsidenten der drei Sicherheitsbehörden sind politische Beamte. Gilt die oben formulierte These, dass funktionale Politisierung die Mediatisierung antreibt, könnten gerade die politischen Beamten besonders in die Öffentlichkeit treten, und ihre öffentliche Rolle von der ministerialen Spitze toleriert oder sogar erwünscht sein. Da die ersten beiden Hypothesen einen Zusammenhang über die Zeit postulieren ist *viertens* eine große zeitliche Bandbreite der Fallauswahl wichtig. Die untersuchten Behörden gehören daher zu drei „Generationen“. Die Sicherheitsbehörden, das Kraftfahrt-Bundesamt und das Bundeskartellamt gibt es bereits seit den 1950er Jahren.⁵ Die Bundesnetzagentur wurde 1998 als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post gegründet, das Umweltbundesamt liegt mit seiner Gründung 1974 genau dazwischen. Auch ist für die Auswahl *fünftens* wichtig, nicht nur „prominente“ Behörden zu wählen, die plausiblerweise mitunter im Licht der Öffentlichkeit stehen, sondern mit dem Kraftfahrt-Bundesamt auch eine eher technische Behörde, über die vermutlich nur wenig berichtet wird.

Die *abhängige Variable* unserer Untersuchung ist die Personalisierung der Berichterstattung über eine Behörde. Für die sieben Behörden haben wir in einem *ersten* Schritt für jedes Jahr von der Gründung bis 2018 die Namen der Leiter ermittelt. In einem *zweiten* Schritt wurde dann im Archiv der FAZ gesucht, in wie vielen Artikeln pro Jahr der Name der Behörde auftaucht. In einem dritten Schritt wurde dann gezählt, in wie vielen Artikeln der Name der Behörde und der Name des Leiters zusammen vorkommen.⁶ Die beiden Zahlen im Verhältnis zueinander ergeben die abhängige Variable: In wieviel Prozent der Artikel über eine Bundesoberbehörde kommt ihr Leiter namentlich vor?⁷

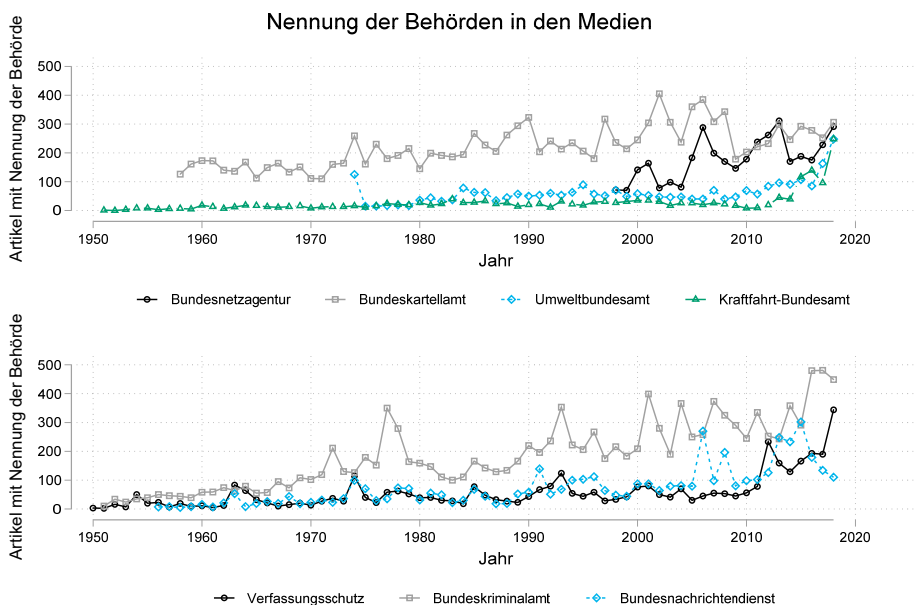
Diese abhängige Variable setzen wir in Relation zu vier *unabhängigen Variablen*. Da wir annehmen, dass über die Zeit eine zunehmende Mediatisierung und Personalisierung stattfindet, ist unsere erste unabhängige Variable die *Zeit*, also das Erhebungsjahr.⁸ Weiterhin können wir erfassen, ob in einem Jahr ein *Wechsel der Leitung des Hauses* stattgefunden hat. Alternativ dafür haben wir auf Basis der Biographien der Leiter kodiert, ob der Wechsel durch einen *Skandal* ausgelöst wurde, ob also der Leitungswechsel im üblichen Rahmen stattfand, oder ein Behördenleiter wegen eines Skandals seinen Hut nehmen musste, entweder in Form eines Rücktritts oder in Form einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.⁹ Um dafür zu kontrollieren, dass verschiedene Behörden unterschiedliche Kulturen haben und daher ihre Leiter in unterschiedlichem Maße an die Öffentlichkeit gehen (Grube, 2013), verwenden wir außerdem *Behördendummies*.¹⁰

Das gewählte Design kann die im Theorieteil problematisierte Trennung von Angebots- und Nachfrageargumenten nicht leisten: Wenn in den Medien über Behörden berichtet wird, drückt dies immer bereits das Aggregat aus Angebot und Nachfrage aus. Ein Forschungsdesign, das nur auf die Angebotsseite abstellt, könnte sich auf die Pressemitteilungen der Behörden konzentrieren – wie oft nennen diese den Leiter mit Namen, wie oft nur die Behörde? Für den hier gewählten Zeitraum wäre die Datenerhebung allerdings sehr aufwändig, da elektronische Pressemitteilungen nur für einen Bruchteil des Untersuchungszeitraumes vorliegen.

4 Empirische Analyse: Mehr Personalisierung über die Zeit, Variation über Behörden

Unsere empirische Analyse beginnt mit Hypothese 1, der Vermutung, dass die mediale Aufmerksamkeit für Behörden zugenommen hat. *Abbildung 1* bestätigt diese Vermutung, zeigt aber zugleich ein sehr uneinheitliches Bild. Der Übersichtlichkeit halber trennt die Abbildung die drei Sicherheits- von den vier anderen Behörden. Der allgemeine Trend ist klar: Während in der Frühzeit der Bundesrepublik die Behörden nur auf wenige Artikel pro Jahr kommen – ca. 50 Artikel pro Jahr ist in den 1950er Jahren das Maximum für die Sicherheitsbehörden, über das Bundeskartellamt wird dagegen in den 1950er Jahren bereits häufiger berichtet –, steigt die Zahl bis in die 2000er Jahre auf fast 500 Artikel pro Jahr (BKA), der Mittelwert liegt bei etwa 250 Artikeln pro Jahr. Diese Entwicklung ist aber sowohl über die Zeit als auch über die Behörden hinweg sehr ungleich. Die Steigerung der Zahl der Berichte geht nicht inkrementell vonstatten, sondern – möglicherweise getrieben durch Skandale und wichtige politische Ereignisse – in Sprüngen. Auch über die Behörden hinweg gibt es eine große Variation. Fast durchgehend am meisten in der Öffentlichkeit stehen das BKA und das Bundeskartellamt, meistens gefolgt von Verfassungsschutz oder BND, aber in den 2000er Jahren oft auch von der medial sehr präsenten Bundesnetzagentur. Das Kraftfahrt-Bundesamt ist lange Jahre nicht Gegenstand der medialen Berichterstattung und wird erst ab 2015 im Zuge des Diesel-Skandals und der möglichen Fahrverbote für die Medien interessant.

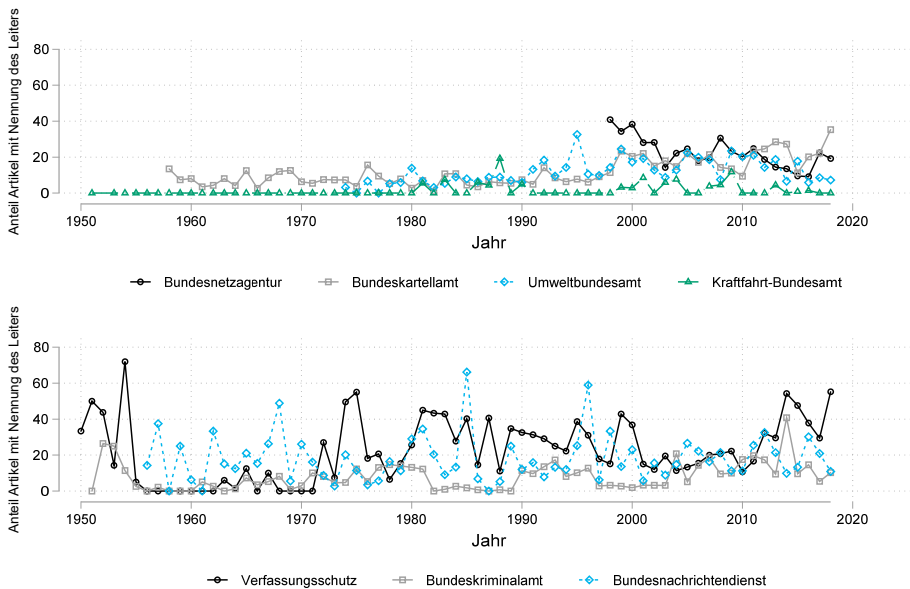
Abbildung 1: Zahl der Nennung von Behörden in der Presse über die Zeit



Quelle: Eigene Recherche im Online-Archiv der FAZ.

Geht diese Zunahme an medialer Beachtung für Behörden auch mit einer Personalisierung auf ihre Leiter einher? *Abbildung 2* bietet in dieser Hinsicht ein sehr uneinheitliches Bild. Noch mehr als in *Abbildung 1* dominieren hier Themenkonjunkturen. Einzelne Jahre großer medialer Aufmerksamkeit für die Leitungspersonen wechseln sich mit Perioden ab, in denen die Leitung nur wenig erwähnt wird. Die Sicherheitsbehörden Verfassungsschutz und BND stechen hervor; bei ihnen erreichen die Anteile der Artikel, in denen die Leitung des Hauses genannt wird, teilweise über 50% oder sogar über 70%. Andere Behörden scheinen „stillere“ in dieser Beziehung. Das BKA, obschon auch im Bereich Sicherheit tätig, erreicht nur einmal einen Spitzenwert von 40%. Über die anderen Behörden wird deutlich weniger personalisiert berichtet: Die obere Hälfte von *Abbildung 2* zeigt, dass ganz selten einmal Werte von 40% der Artikel mit Nennung des Leiters erreicht werden. Vor allem das Kraftfahrt-Bundesamt ist kaum unter Nennung der Leitung in den Medien.

Abbildung 2: Anteil der Nennung von Behörden zusammen mit der Person des Leiters



Quelle: Eigene Recherche im Online-Archiv der FAZ.

Um die Zahlen sinnvoll zusammenzufassen und in Relation zu unabhängigen Variablen zu setzen, präsentiert *Tabelle 1* vier Regressionsmodelle. Abhängige Variable ist der Anteil von Artikeln, in denen der Behördenleiter genannt wird, die Personalisierung auf die Leitung. Modell (1) enthält nur das Jahr als unabhängige Variable, modelliert also die These einer zunehmenden Personalisierung über die Zeit. Modell (2) fügt eine Dummy-Variable hinzu, um Jahre zu markieren, in denen es zu einem Wechsel an der Spitze kam. Modell (3) schließlich fügt eine Reihe von Behördendummies hinzu, um für das unterschiedliche Reputationsbedürfnis der verschiedenen Häuser zu kontrollieren. Modell (4) enthält statt dem Leitungswechsel eine Variable „Skandal“, die anzeigt, ob ein Leitungswechsel normal verlief oder durch einen Skandal und Rücktritt des alten Leiters verursacht wurde.

Tabelle 1: Regressionsmodelle: Determinanten der Nennung von Behördenleitern

	(1)	(2)	(3)	(4)
Jahr	0.16*** (0.03)	0.16*** (0.03)	0.14*** (0.03)	0.14*** (0.03)
Leitungswechsel		15.31*** (1.89)	13.07*** (1.57)	
Skandal				22.38*** (3.01)
Bundeskartellamt			9.40*** (1.67)	9.69*** (1.70)
Bundeskriminalamt			5.87*** (1.62)	5.64*** (1.65)
Bundesnachrichtendienst			15.28*** (1.66)	15.80*** (1.68)
Bundesnetzagentur			17.28*** (2.43)	17.76*** (2.47)
Umweltbundesamt			8.96*** (1.84)	8.76*** (1.87)
Verfassungsschutz			19.72*** (1.63)	18.95*** (1.67)
Konstante	-313.71*** (65.49)	-311.86*** (60.67)	-284.76*** (52.56)	-282.66*** (53.39)
Beobachtungen	394	394	394	394
Adjusted R ²	0.06	0.19	0.45	0.43

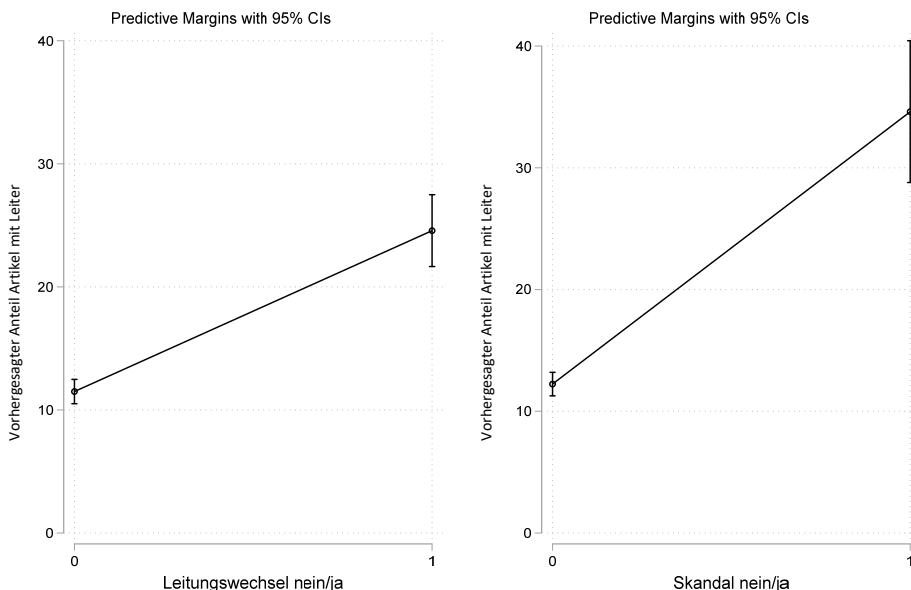
Anmerkung: Standardfehler in Klammern, * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Regressionsmodellen in *Tabelle 1* lassen sich mehrere Folgerungen ziehen. *Ers*ten sehen wir eine zunehmende Personalisierung über die Zeit. Der Koeffizient für die Zeitvariable ist positiv und signifikant, über die Zeit stehen Behördenleiter also immer mehr im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Hypothese 2 bestätigt sich. Wie aber bereits im Theorieteil diskutiert: Welcher theoretische Prozess sich hinter dem Verlauf der Zeit verbirgt, ist offen. *Zweitens* findet auch Hypothese 3 Bestätigung, die Variable Leitungswechsel ist ebenfalls signifikant und positiv. Der Anteil der Variation, den das Regressionsmodell erklärt, steigt durch die Hinzunahme dieser Variable deutlich an.

Abbildung 3 illustriert den Effekt eines Leitungswechsels: In einem Jahr, in dem eine Behörde einen neuen Leiter bekommt, steigt der Anteil an Artikeln, in denen der Name des Leiters genannt wird, von knapp über 10% auf knapp 25%. Der Effekt wird noch stärker, wenn man nur die Leitungswechsel kodiert, die mit einem Skandal einhergehen (vgl. Modell (3) und (4) in *Tabelle 1*). Hier steigt der vorhergesagte Anteil der Artikel mit Nennung der Person auf fast 35% (siehe *Abbildung 3* rechts).

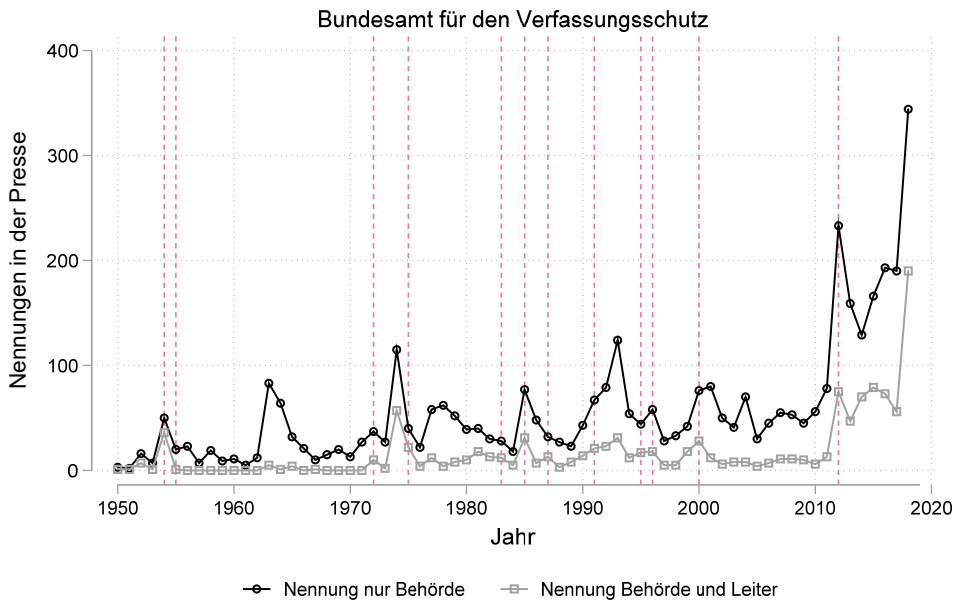
Abbildung 3: Marginaler Effekt eines Leitungswechsels oder Skandals auf die Personalisierung der Berichterstattung



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Modell (3) und (4) in Tabelle 1.

In Tabelle 1 fallen *drittens* auch die signifikanten Behördendummies ins Auge. Bei einigen Behörden scheinen die Leitungspersonen deutlich mehr in der Öffentlichkeit zu stehen als bei anderen. Dies war schon auf der Basis von *Abbildung 1* und *Abbildung 2* zu vermuten, das Regressionsmodell macht noch einmal deutlich, dass die Leiter von BND, Bundesnetzagentur und Verfassungsschutz häufiger in der Presse genannt werden als die Leitung von Umweltbundesamt, Bundeskartellamt und BKA, und die letztgenannten sechs Leiter wiederum deutlich mehr namentlich in der Presse stehen als die „stille“ Leitung des Kraftfahrt-Bundesamtes. Es scheint so etwas zu geben wie eine eigene „Medienkultur des Hauses“, nach der es die Leitung für mehr oder minder ratsam hält, selber in den Medien zu erscheinen.¹¹ Die Koeffizienten der Behördendummies folgen auch keiner Logik des Alters der Behörde: Personalisierung auf den Präsidenten findet sowohl beim relativ „alten“ BND als auch bei der relativ „jungen“ Bundesnetzagentur statt. Auch deuten die Behördendummies nicht darauf hin, dass das übergeordnete Ministerium einen Einfluss hat und den Leitern „seiner“ Bundesoberbehörden generell mehr oder weniger mediale Präsenz erlaubt. Die beiden dem Wirtschaftsministerium zugeordneten Bundesoberbehörden Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur haben deutlich unterschiedliche Koeffizienten. Auf Basis der schmalen Datenlage ist diese These zwar nicht abzulehnen. Dennoch scheint es fruchtbar, für die weitere Analyse auf die Variation zwischen den Behörden zu fokussieren.

Abbildung 4: Verlauf der Medienberichterstattung über das Bundesamt für den Verfassungsschutz über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Beim *Bundesamt für den Verfassungsschutz* ist sehr markant die Amtszeit von Hans Georg Maaßen zu erkennen (Abbildung 4). Ab 2012 steigt sowohl die Zahl der Artikel über den Verfassungsschutz als auch die Zahl der Artikel mit Nennung des Leiters sprunghaft an, das Jahr 2018 markiert den Höhepunkt (und durch die Entlassung von Maaßen auch das vorläufige Ende) dieser Entwicklung. Weiterhin interessant ist der Leitungswechsel 1954, über den auf sehr personalisierte Weise berichtet wurde: Der damalige Leiter des Verfassungsschutzes Otto John tauchte unter bis heute nicht restlos geklärten Umständen in Ost-Berlin auf (o. N., 1954b; o. N., 1954c; o. N., 1954a). Die DDR-Presse erklärte, er sei freiwillig übergelaufen, er selber gab nach seiner Flucht zurück in den Westen an, entführt worden zu sein. Dennoch wurde er wegen „landesverräterischer Fälschung und Konspiration in besonders schwerem Fall“ zu vier Jahren Haft verurteilt (Bechner, 2014). Alles in allem gab es also gute Gründe für eine personalisierte Berichterstattung über den Verfassungsschutz. Im Gegensatz dazu wurde die Abhör-Affäre im Jahr 1963 zwar auch medial viel beachtet; wie *Abbildung 4* zeigt, wurde sie aber kaum mit der Person des damaligen Präsidenten Hubert Schrübbers in Verbindung gebracht. Im Herbst 1963 kam an die Öffentlichkeit, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz deutsche Bürger im großen Umfang überwacht haben soll (Johst, 2013). In der öffentlichen Debatte wurde dies aber vor allem an der Person des Innenministers Hermann Höcherl festgemacht (o. N., 1963), der Präsident des Verfassungsschutzes wurde kaum erwähnt. Etwa zehn Jahre später wurde über die Guillaume-Affäre aber wieder stark personalisiert berichtet, das Versagen des Verfassungsschutzes, den Spion Guillaume rechtzeitig zu enttarnen, wurde dem damaligen Präsi-

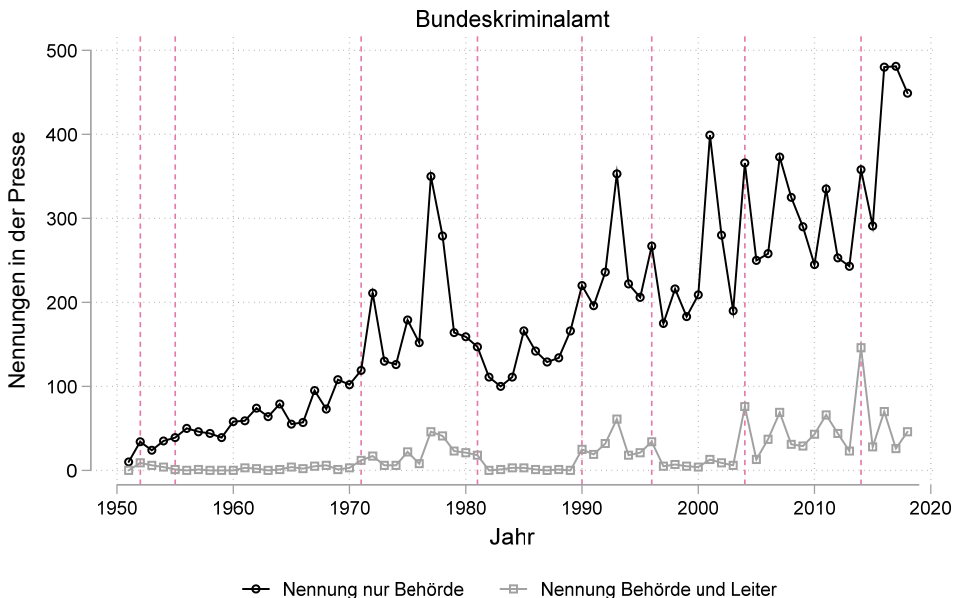
denten Günther Nollau angelastet, die Medien vermuteten damals – zu Unrecht – Nollau sei der „Hintermann“ Guillaumes (o. N., 1974a). Umgekehrt spekulierte Günther Nollau in einem Interview, es gebe weitere noch nicht enttarnte DDR-Spione; die Presse stürzte sich damals einerseits auf diese Spekulation, andererseits kommentierte sie im Sinne des klassischen Bildes von deutschen Behördenleitern: „Dem Präsidenten des Verfassungsschutzes aber kann Popularität jedweder Art nur schaden.“ (o. N., 1974b).

In der Summe zeigt der Verlauf der Medienberichterstattung über das Bundesamt für den Verfassungsschutz eine steigende Präsenz dieser Behörde in den Medien, einige Leitungswechsel und Skandale, über die stark personalisiert berichtet wurde, aber auch eher „stille“ Leitungswechsel und Perioden, in denen zwar das Amt im Mittelpunkt des Interesses stand, aber nicht dessen Leiter (z. B. die vom Terror der Roten Armee Fraktion (RAF) geprägten 1970er Jahre).

Das *Bundeskriminalamt* bietet einen interessanten Kontrast zum Verfassungsschutz. Einerseits steigt hier das Medieninteresse *an der Behörde* ebenfalls über die Zeit deutlich an. Andererseits geht dieses gestiegene Interesse an der Behörde nicht mit einer Personalisierung der Berichterstattung einher.

Abbildung 5 zeigt eine aufgehende Schere zwischen den beiden Linien: Über die Behörde wird mehr berichtet, die Zahl der Artikel mit Nennung der Leitung verharrt aber auf niedrigem Niveau. Auch die Leitungswchsel des BKA scheinen deutlich stärker unterhalb des medialen Radars zu verlaufen als die Leitungswchsel beim Verfassungsschutz.

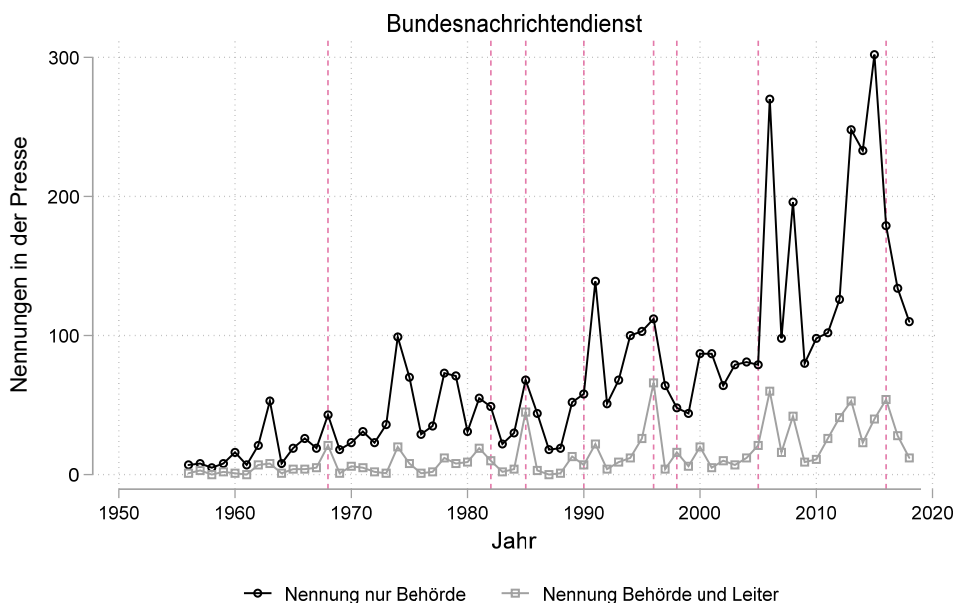
Abbildung 5: Verlauf der Medienberichterstattung über Bundeskriminalamt über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswchsel.

Der *Bundesnachrichtendienst* liegt in der Personalisierung der Berichterstattung zwischen dem Bundeskriminalamt, über dessen Präsidenten wenig berichtet wird, und dem sehr präsenten Verfassungsschutz, über dessen Präsidenten viel berichtet wird. Ähnlich wie bei den beiden anderen Behörden sehen wir eine Zunahme der Medienberichterstattung über die Zeit (*Abbildung 6*). Die Abhör-Affäre von 1963, die beim Verfassungsschutz schon auffiel, ist auch hier als Höhepunkt der Berichterstattung in den 1960er Jahren zu erkennen. Sehr markant ist auch die Panzer-Affäre 1991. Zwischen 1990 und 1991 wurden Rüstungsgüter aus Beständen der Nationalen Volksarmee nach Israel geliefert; diese Lieferungen wurden zufällig durch einen Fund im Hamburger Hafen aufgedeckt. Federführend bei diesem Geschäft war der BND, und es wurde diskutiert, inwieweit das Amt autonom gehandelt habe, ob Kanzleramt und Verteidigungsministerium eingeweiht waren, und ob die Exporte gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz verstoßen hätten (Feldmeyer, 1991; o. N., 1991a; o. N., 1991b). Gemessen an der Tragweite dieses Skandals wurde der Name des damaligen Präsidenten des BND, Konrad Porzner, selten erwähnt (siehe die Diskrepanz zwischen Artikeln allgemein und Artikeln mit Namensnennung in *Abbildung 6*). In den 2000er Jahren sind zwei Spitzen markant: Der BND-Untersuchungsausschuss 2006, der die Rolle des Bundesnachrichtendienstes während des Irak-Krieges und in der Bekämpfung des internationalen Terrors untersuchen sollte (o. N., 2006b; o. N., 2006a), sowie 2014 die NSA-Affäre über die Spionage der US-amerikanischen National Security Agency in Deutschland (Niehsen, 2017). In beiden Jahren blieben die Präsidenten des BND, Ernst Uhlrau (2006) und Gerhard Schindler (2014), aber aus der Presse heraus.¹²

Abbildung 6: Verlauf der Medienberichterstattung über den Bundesnachrichtendienst über die Zeit

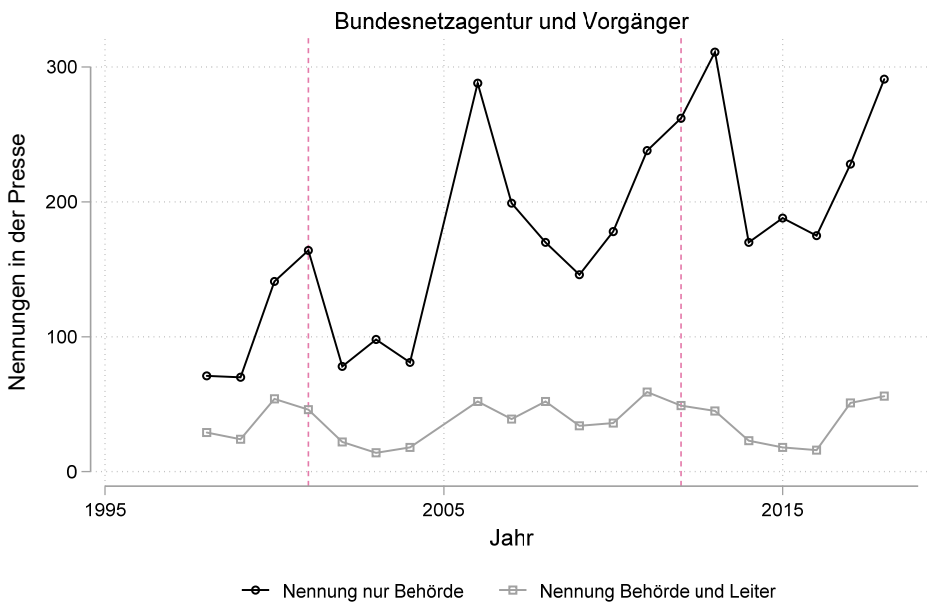


Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Nach Betrachtung der drei Sicherheitsbehörden ist in der Summe fraglich, ob die im Methodenteil angerissene These gilt, dass politische Beamte eine stärkere Rolle in der Öffentlichkeit haben. Für die Präsidenten von Verfassungsschutz und BND scheint dies zu gelten, es ist aber kein universell gültiges Muster, wie die verhältnismäßig „stillen“ Präsidenten des BKA zeigen.

Die *Bundesnetzagentur* ist eine relativ junge Behörde, daher ist die Zeitreihe ihres Auftauchens in der Presse nur wenig ergiebig. Zwar gibt es 2006 und 2013 Höhepunkte der Berichterstattung (*Abbildung 7*), diese lassen sich aber nicht auf ein Thema festmachen, stattdessen ist es in beiden Jahren eine Mischung aus Themen, von denen keines die Berichterstattung dominiert.¹³ Der Präsident der BNetzA steht dabei namentlich auch bisweilen in der Presse; vor allem in den ersten Jahren der Existenz ist er in fast jedem zweiten Artikel genannt. Dieses Ergebnis legt nahe, dass auch persönliche Faktoren dafür verantwortlich sind, ob Leiter von Bundesoberbehörden in die Öffentlichkeit treten.

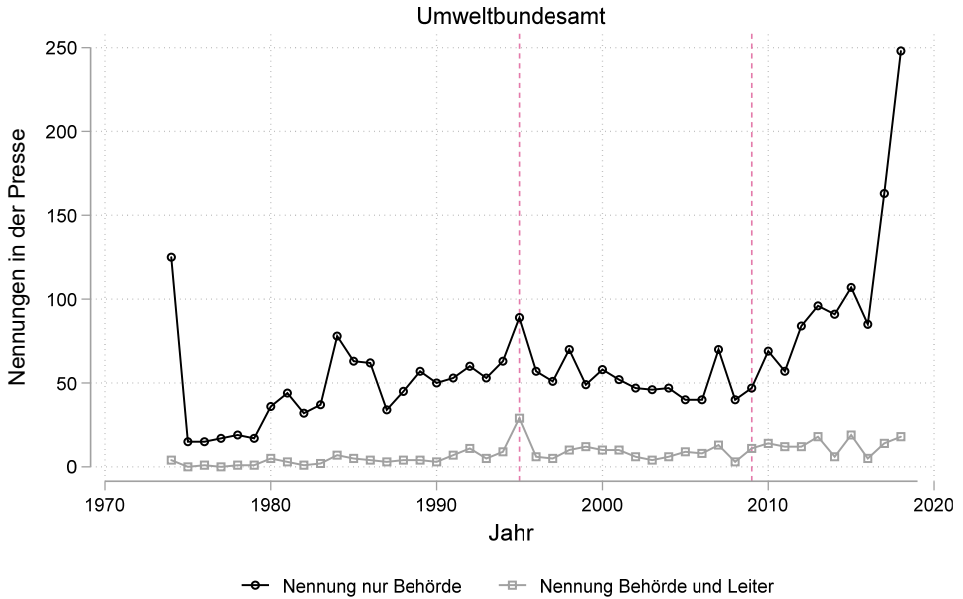
Abbildung 7: Verlauf der Medienberichterstattung über die Bundesnetzagentur über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

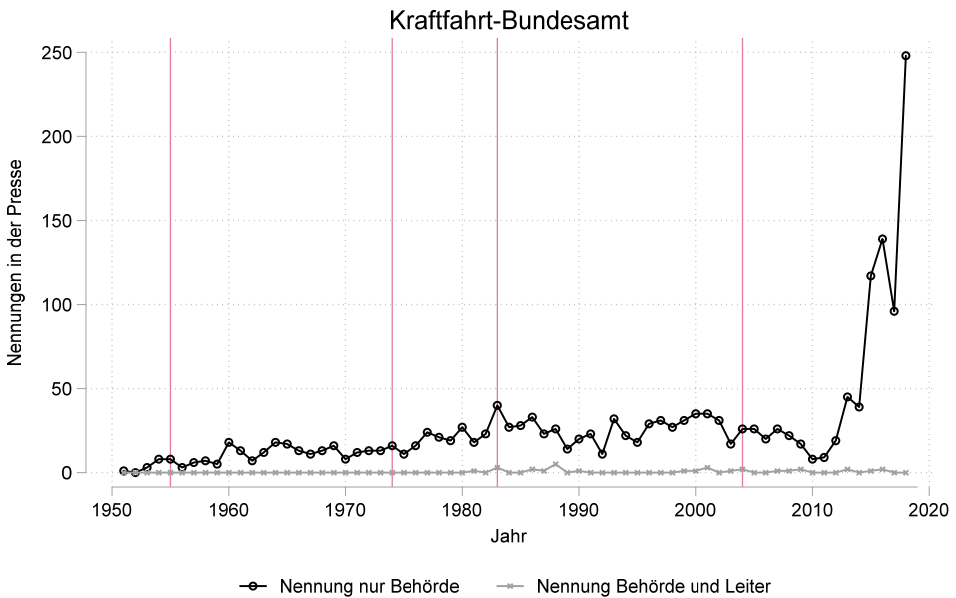
Das *Umweltbundesamt* war vor allem im Jahr seiner Gründung stark in den Medien vertreten (*Abbildung 8*). Dann passierte viele Jahre lang eher wenig, was die FAZ für berichtenswert hielt, bis 2017 die Debatte über Stickoxid, Feinstaub und Fahrverbote aufkam. Diese ist in der Abbildung deutlich zu erkennen; deutlich ist aber auch, dass in dieser Debatte das Umweltbundesamt „als Amt“ auftritt und nur sehr selten seine Präsidentin Maria Krautzberger genannt wird. Dies ist ein interessanter Befund, gilt das Umweltbundesamt doch als Behörde, die stark in der Öffentlichkeit wirkt und auch gerne sein Mutter-Ministerium offensiv in Sachen Umweltschutz überholt (Pehle, 1998; Döhler, 2007a).

Abbildung 8: Verlauf der Medienberichterstattung über das Umweltbundesamt über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Abbildung 9: Verlauf der Medienberichterstattung über das Kraftfahrt-Bundesamt über die Zeit

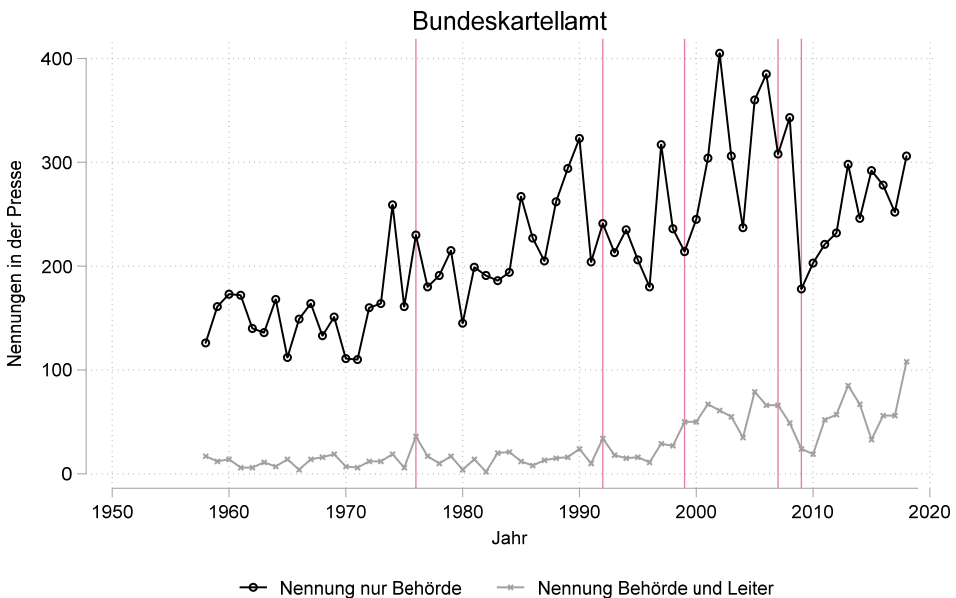


Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Das *Kraftfahrt-Bundesamt* ist in unserer Auswahl die Bundesoberbehörde, über die deutlich am wenigsten berichtet wird, sowohl was die absolute Anzahl der Artikel angeht, als auch was die Personalisierung der Berichterstattung angeht (*Abbildung 9*). Ab 2015 findet sich eine interessante Parallele zum Umweltbundesamt. Einerseits steigt die Zahl der Berichte über die Behörde wegen des Dieselskandals deutlich an, andererseits geschieht dies, ohne dass auch der Präsident Eckhard Zinke namentlich genannt wird.

Das *Bundeskartellamt* schließlich ist schon seit seiner Gründung häufig in der Medienberichterstattung vertreten (siehe *Abbildung 10*). Im Vergleich zu den ähnlich alten Sicherheitsbehörden und dem Kraftfahrt-Bundesamt ist das Bundeskartellamt bereits in den 1960er Jahren stark in den Medien vertreten, nicht zuletzt wegen der zentralen Rolle, die es in der Ludwig Erhardschen Konzeption der sozialen Marktwirtschaft spielte (Schulze Heuling, 2017).¹⁴ Die starken Ausschläge zu Beginn der 2000er Jahre sind auf die langwierige Übernahme von Ruhrgas durch Eon zurückzuführen, bei der der damalige Wirtschaftsminister Müller nach einem negativen Votum des Kartellamtes eine Ministererlaubnis erteilte (Sturbeck, 2002). Gemessen am großen Interesse am Kartellamt steht die Person des Leiters aber selten im Blickpunkt der Presse. Dies ändert sich erst mit der Amtszeit von Andreas Mundt ab 2009, der den Kampf gegen Monopole der Internetkonzerne zu einem Schwerpunkt erklärt hat und häufig selber in Interviews für mehr Kompetenzen für seine Behörde wirbt (Bünder & Steltzner, 2010; Bünder, 2018).

Abbildung 10: Verlauf der Medienberichterstattung über das Bundeskartellamt über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

5 Schlussfolgerungen und Diskussion: Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit?

In der Summe ergibt die Untersuchung der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden einige klare Botschaften. *Erstens* ist der Trend über die Zeit hinweg deutlich: Seit den 1950er Jahren hat sich die Berichterstattung über die Behörden personalisiert, es wird immer mehr auch über die Person des Leiters der Behörden berichtet. Dies geschieht vor allem in Jahren, in denen ein Leitungswechsel stattfindet und dieser Leitungswechsel in Folge eines Skandals stattfindet (beide Folgerungen ergeben sich aus den Regressionsmodellen in *Tabelle 1*). Ob dieser Trend durch die mediale Nachfrage oder das verstärkte Kommunikationsangebot der Behördenleiter – oder durch eine Ko-Evolution beider Prozesse – getrieben ist, kann das vorliegende Design nicht beantworten.

Zweitens gibt es aber große Unterschiede zwischen den Behörden. Dies zeigt sich an den Grafiken über die Zeit, aber auch an den signifikanten Behördendummies in den Regressionsmodellen. Die Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes tauchen so gut wie nie namentlich in der Öffentlichkeit auf, die von Bundeskartellamt, Umweltbundesamt und BKA eher selten; die Präsidenten von Bundesnetzagentur, BND und Verfassungsschutz dagegen umso mehr. Nach unseren Hypothesen könnten diese Behördenunterschiede an der unterschiedlichen Politisierung der verschiedenen Ämter oder den unterschiedlichen Reputationsbedürfnissen liegen (siehe auch Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015).

Drittens bleibt aber auch mit Behördendummies eine große Variation übrig, die vermutlich nur durch persönliche Faktoren der Behördenleiter zu erklären ist (Deacon & Monk, 2001, p. 39; Grube, 2013). Magnus Fredriksson, Thomas Schillemans und Josef Pallas vermuten beispielsweise, dass Behördenleiter, die sich eher als Manager sehen, mehr an die Öffentlichkeit gehen als Leiter, die sich eher als Fachbeamte sehen: „The clearest distinction is assumed to exist between agencies governed by career managers and agencies governed by field-professionals. It is likely that the former will be more concerned with external relations, reputation, and media activities while the latter will have a stronger focus on internal operational issues and professional standards.“ (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1054). Eine ähnliche Hypothese ist auch für Deutschland plausibel; unterschiedliche Karrierewege könnten zu einer unterschiedlichen Einstellung zur Medienarbeit führen. Beispielsweise kann für die Karrierewege von Spitzenbeamten zwischen „ability signaling“ und „intention signaling“ unterschieden werden (Veit & Scholz, 2015). Durch die strategische Auswahl verschiedener Aufgaben und Ämter kann fachliche Kompetenz oder Kompatibilität mit der politischen Leitung signalisiert werden. Sylvia Veit und Simon Scholz (2015) zeigen, dass *intention signaling* – also die Auswahl politiknaher Aufgaben - mit schnelleren Beförderungen korreliert. Für die vorliegende Forschungsfrage lässt sich die Vermutung formulieren, dass Behördenleiter, deren Karrierewege durch *intention signaling* geprägt sind, später auch stärker in die Öffentlichkeit gehen, da sie die Interaktion mit den Medien bereits als Teil ihres Karriereweges gewohnt sind.¹⁵

Alternativ dazu und *viertens* könnte die noch vorhandene Variation – vor allem die Variation über die Zeit – auch über die unterschiedliche Toleranz der ministerialen Spitze für die mediale Rolle der Behördenleiter erklärbar sein. Hier ist denkbar, dass manche Ministerinnen und Minister eine offensive Medienpräsenz ihrer Spitzenbeam-

ten tolerieren oder sogar ermutigen (Grube, 2013), andere dagegen diese eher einhegen, oder dass sich diese Beziehung über die Zeit ändert, und Behördenleiter beispielsweise mit einem wachsenden Vertrauensverhältnis eine „längere Leine“ für mediale Auftritte bekommen. Weitergehend kann allerdings auch die Frage gestellt werden, inwieweit eine hierarchische Steuerung der medialen Aktivitäten von Behördenleitern überhaupt möglich ist, gerade in Zeiten der lateralen Kommunikation über *social media* (Grube, 2015b).

Anmerkungen

- 1 Wird in diesem Beitrag die männliche Form verwendet, sind selbstverständlich auch immer Beamtinnen gemeint. Empirisch geht es in diesem Beitrag aber tatsächlich und leider größtenteils um Spitzenbeamte in der männlichen Form. In den gesamten verwendeten Daten tauchen nur zwei Spitzenbeamtinnen auf, die Präsidentin des Umweltbundesamtes, Maria Krautzberger, und die Präsidentin des Kraftfahrt-Bundesamtes, Erika Emmerich.
- 2 In den meisten Medienkommentaren wird betont, dass er die einem Spitzenbeamten zustehende Loyalität vermissen lasse und ihm offensive Medienauftritte nicht zuständen: „So drücken sich Politiker aus. So dürfen sich Beamte nicht ausdrücken...“, siehe die Sammlung an Kommentaren unter <https://web.archive.org/web/20181110113902/https://www.tagesschau.de/inland/presseschau-maassen-103.html>.
- 3 Dieselben Ergebnisse lassen sich aus Interviews mit niederländischen Spitzenbeamten ziehen: Je höher und zentraler ein Beamter ist, desto weniger Freiheit hat er, in den Medien zu erscheinen. Je näher eine Policy im Zyklus der politischen Entscheidung rückt, desto weniger Freiheit haben die Beamten, sich in den Medien zu äußern. Letztlich sollten Beamte ihre politischen Prinzipale niemals mit öffentlichen Äußerungen überraschen: „Officials who offend these unwritten rules tend to send their ministers into a state of frenzy, and risk gravely compromising their own position.“ (’t Hart & Wille, 2006, p. 133) Auch aus der Befragung von Spitzenbeamten in Australien lassen sich fast gleichlautende Folgerungen ziehen: „there’s no way that I’m in the political domain in that sense. The actor on that stage is very much the minister.“ (Interview mit australischen Spitzenbeamten, zitiert in Alford, Hartley, Yates & Hughes, 2016, p. 756)
- 4 Wir haben getestet, ob unsere Ergebnisse von der Auswahl der Zeitung abhängen und eine Gegenprobe mit der eher linken taz – die tageszeitung gemacht. Die Daten unserer Stichprobe legen nahe, dass die FAZ zwar möglicherweise mehr über Sicherheitsbehörden berichtet als die taz, die Daten über die uns interessierende Personalisierung der Berichterstattung aber hoch korrelieren.
- 5 Verfassungsschutz seit 1950, BKA und Kraftfahrt-Bundesamt seit 1951, BND seit 1956, Bundeskartellamt seit 1958.
- 6 Also eine Suche „Bundesamt für Verfassungsschutz“ und eine Suche „Bundesamt für Verfassungsschutz UND Maaßen“. Im Falle eines Jahres mit Leitungswechsel (z. B. Jahr 2012: Wechsel an der Spitze des Verfassungsschutzes von Fromm zu Maaßen) wurden die Werte für beide Namen zusammengezählt und in Relation zur Zahl der Gesamtartikel gesetzt.
- 7 Damit ist unsere Messung ähnlich wie die Messung der Personalisierung von Spitzenpolitikern, in dieser Forschung wird häufig das Verhältnis der Nennungen der Spitzenkandidaten zu den Nennungen der Partei verwendet (McAllister, 2007, p. 573).
- 8 Annahme ist, dass der Einfluss dieser Variable linear ist, alternative Spezifikationen mit einer quadrierten Zeitvariablen deuten nicht darauf hin, dass der Effekt nicht-linear ist.
- 9 Siehe den Anhang für die Liste der als Skandal kodierten Leitungswechsel.
- 10 Baseline-Kategorie ist immer das Kraftfahrt-Bundesamt.
- 11 Eine Alternativerklärung dazu könnte es sein, dass die Medien bestimmte Behörden (und deren Leiter) oder bestimmte Politikfelder interessanter finden als andere. Aber gerade der Unterschied zwischen BKA, BND und Verfassungsschutz macht dies unwahrscheinlich. Alle drei arbeiten im Bereich Sicherheit, der für die Medien von großem Interesse ist und immer wieder Schlagzeilen produziert. Dennoch wird bei BND und Verfassungsschutz deutlich mehr über die Person des Leiters berichtet als beim BKA.

- 12 Im Fall Gerhard Schindler ist dies etwas verwunderlich, gilt er doch als der BND-Präsident, der oft mit der Presse kommunizierte und auf Transparenz setzte (siehe auch Müller-Neuhof, 2016).
- 13 2006 ging es um zu viel kassierende Telefon-Hotlines, Strom- und Gaspreise, die Eisenbahninfrastruktur und die Telekom; 2013 ging es um Themen wie Energieversorger, die Kunden den Strom abstellen, den Stromnetzausbau, die Erhöhung des Briefportos und die Versorgungssicherheit.
- 14 Die Berichte aus jener Zeit sind daher auch nicht einem Fall zuzuordnen, sondern bilden ein buntes Gemenge der Genehmigung oder Zerschlagung von Kartellen in den verschiedensten Wirtschaftsbe-reichen, wie Sanitärkeramik, Röhren, Bücher, Schleifmittel, Buschmesser, Tuche oder Kredite.
- 15 Eine der Aufgaben, die in der Operationalisierung als „intention signaling“ gewertet wird, ist die Tä-tigkeit als Pressesprecherin (Veit & Scholz, 2015, S. 523).

Literatur

- Alford, John, Hartley, Jean, Yates, Sophie & Hughes, Owen (2016). Into the Purple Zone: Decon-structing the Politics/Administration Distinction. *The American Review of Public Administration*, 47, 752-763.
- Bach, Tobias & Veit, Sylvia (2017). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28, 254-269.
- Bechner, Frank (2014). Die Affäre Otto John. Geheimdienst-Skandal 1954. *Der Tagesspiegel online* vom 14.07.2014. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/heimdienst-skandal-1954-die-affaere-otto-john/10187814-all.html> [04.04.2020].
- Behnke, Nathalie (2016). Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die bundesdeutsche Ministerialbürokratie – Weitere Zentralisierung und funktionale Politisierung. *Zeitschrift für Politikwis-senschaft*, 26, 179-194.
- Bertelli, Anthony M. & Sinclair, J. Andrew (2015). Mass Administrative Reorganization, Media Attention, and the Paradox of Information. *Public Administration Review*, 75, 855-866.
- Boon, Jan, Salomonsen, Heidi Houlberg & Verhoest, Koen (2019). The Effects of Organisational Features on Media Attention for Public Organisations. *Policy & Politics*, 47, 245-264.
- Bünder, Helmut (2018). Das Kartellamt geht gegen Amazon vor. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 30.11.2018.
- Bünder, Helmut & Steltzner, Holger (2010). „Der Wettbewerbsgedanke muss wieder in die Köpfe“ – Im Gespräch: Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.02.2010.
- Carpenter, Daniel P. & Krause, George A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72, 26-32.
- Deacon, David & Monk, Wendy (2001). Quangos and the ‘Communications Dependent Society’: Part of the Process or Exceptions to the Rule? *European Journal of Communication*, 16, 25-49.
- Derlien, Hans-Ulrich (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance*, 16, 401-428.
- Döhler, Marian (2007a). *Die politische Steuerung der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian (2007b). Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In Marian Döhler & Werner Jann (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa* (S. 12-47). Wiesbaden: VS Verlag.
- Döhler, Marian (2015). Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel – über das Ende alter Gewissheiten. In Marian Döhler, Jochen Franzke & Kai Wegrich (Hrsg.). *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag* (S. 91-108). Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk & Jochheim, Linda (2009). Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2009, 335-353.

- Ebinger, Falk, Lux, Nicolas, Kintzinger, Christoph & Garske, Benjamin (2018). Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *dms - der moderne staat*, 11, 1-23.
- Ebinger, Falk & Schmitt, Carina (2010). Alles eine Frage des Managements? *Politische Vierteljahresschrift*, 51, 69-93.
- Feldmeyer, Karl (1991). Eigentümliche Aufregung um ein „Alltagsgeschäft“ mit Israel. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.10.1991.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018). Why do bureaucrats consider public consultation statements (or not)? Information processing in public organizations. In Tobias Bach & Kai Wegrich (Eds.), *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination* (pp. 217-238). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fredriksson, Magnus, Schillemans, Thomas & Pallas, Josef (2015). Determinants of Organizational Mediatization: An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media. *Public Administration*, 93, 1049-1067.
- Gilad, Sharon (2012). Attention and Reputation: Linking Regulators' Internal and External Worlds. In Martin Lodge & Kai Wegrich (Eds.), *Executive Politics in Times of Crisis* (pp. 157-175). London: Palgrave Macmillan.
- Gilad, Sharon, Maor, Moshe & Bloom, Pazit Ben-Nun (2013). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 451-478.
- Grube, Dennis (2013). Public voices from anonymous corridors: The public face of the public service in a Westminster system. *Canadian Public Administration*, 56, 3-25.
- Grube, Dennis (2015a). Responsibility to be enthusiastic? Public servants and the public face of "Promiscuous Partisanship". *Governance*, 28, 305-320.
- Grube, Dennis C. (2015b). Rules, Prudence and Public Value: Public Servants and Social Media in Comparative Perspective. *Government and Opposition*, 52, 75-99.
- Grube, Dennis C. (2019). *Megaphone bureaucracy : speaking truth to power in the age of the new normal*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Hoffmann, Jochen & Raupp, Juliana (2006). Politische Personalisierung. *Publizistik*, 51, 456-478.
- Johnst, David (2013). Der Edward Snowden der Sechziger. Whistleblower Werner Pätsch. *Zeit online* vom 07.11.2013. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/2013/46/abhoer-affaere-werner-paetsch-1963> [04.04.2020].
- Koop, Christel (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy*, 31, 209-234.
- Maggetti, Martino (2011). The media accountability of independent regulatory agencies. *European Political Science Review*, 4, 385-408.
- Maor, Moshe, Gilad, Sharon & Bloom, Pazit Ben-Nun (2012). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, 581-608.
- McAllister, Ian (2007). The Personalization of Politics. In J. Dalton Russell & Klingemann Hans-Dieter (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Behaviour* (pp. 571-588). Oxford: Oxford University Press.
- Müller-Neuhof, Jost (2016). Wie der scheidende BND-Chef Nachrichten machte. Der Tagesspiegel online vom 29.04.2016. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/geheimdienste-wieder-scheidende-bnd-chef-nachrichten-machte/13517872.html> [04.04.2020].
- Nielsen, Claudia (2017). Alles Wichtige zur NSA-Affäre. Abhörskandal. *Spiegel online* vom 16.02.2017. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-affaere-worum-geht-es-a-1134779.html> [04.04.2020].
- o. N. (1954a). Dr. John entführt oder geflohen? *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.07.1954.
- o. N. (1954b). Erregte Bundestagsdebatte über den Fall John. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.9.1954.
- o. N. (1954c). John spricht im Rundfunk der Sowjetzone. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.07.1954.

- o. N. (1963). Der Innenausschuß mit Höcherls Gericht nicht zufrieden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.09.1963.
- o. N. (1974a). 100 000 Mark Schmerzensgeld für Nollau? *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.05.1974.
- o. N. (1974b). Ins Gerede gekommen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.05.1974.
- o. N. (1991a). Deutsche Lieferungen an Israel aus Beständen der Nationalen Volksarmee. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3.12.1991.
- o. N. (1991b). Lieferung von NVA-Panzern an Israel geplant. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29.10.1991.
- o. N. (2006a). BND-Ausschuß erweitert Auftrag. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.10.2006.
- o. N. (2006b). BND, Masri, Guantánamo – Einigung über Untersuchungsausschuß. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.03.2006.
- Pappi, Franz Urban & Shikano, Susumu (2001). Personalisierung der Politik in Mehrparteiensystemen am Beispiel deutscher Bundestagswahlen seit 1980. *Politische Vierteljahresschrift*, 42, 355-387.
- Pehle, Heinrich (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik*, Wiesbaden: Springer.
- Scherer, Helmut (1998). Personalisierung. In Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli & Ulrich Saxer (Hrsg.). *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. (S. 698-699). Opladen: Leske+Budrich.
- Schulze Heuling, Dagmar (2017). Die Soziale Marktwirtschaft – ein Bonner Produkt? In Tilman Mayer & Dagmar Schulze Heuling (Hrsg.). *Über Bonn hinaus: Die ehemalige Bundeshauptstadt und ihre Rolle in der deutschen Geschichte* (S. 137-150). Baden-Baden: Nomos.
- Schwanke, Katja & Ebinger, Falk (2006). Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 37: Politik und Verwaltung, 228-249.
- Sturbeck, Werner (2002). Heikle Post von Eon. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.02.2002.
- 't Hart, Paul & Wille, Anchrit (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? *Public Administration*, 84, 121-146.
- Thorbjornsrud, Kjersti, Figenschou, Tine Ustad & Ihlen, Øyvind (2014). Mediatization in public bureaucracies: A typology. *Communications*, 39, 3-22.
- Veit, Sylvia, Fromm, Nadin & Ebinger, Falk (2018). „NEIN“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. *dms - der moderne staat*, 2018, 413-436.
- Veit, Sylvia & Scholz, Simon (2015). Linking administrative career patterns and politicization: signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 82, 516-535.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Simon Fink, Professor für das politische System der BRD, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: simon.fink@sowi.uni-goettingen.de,
Website: <http://simonfink.wordpress.com>.

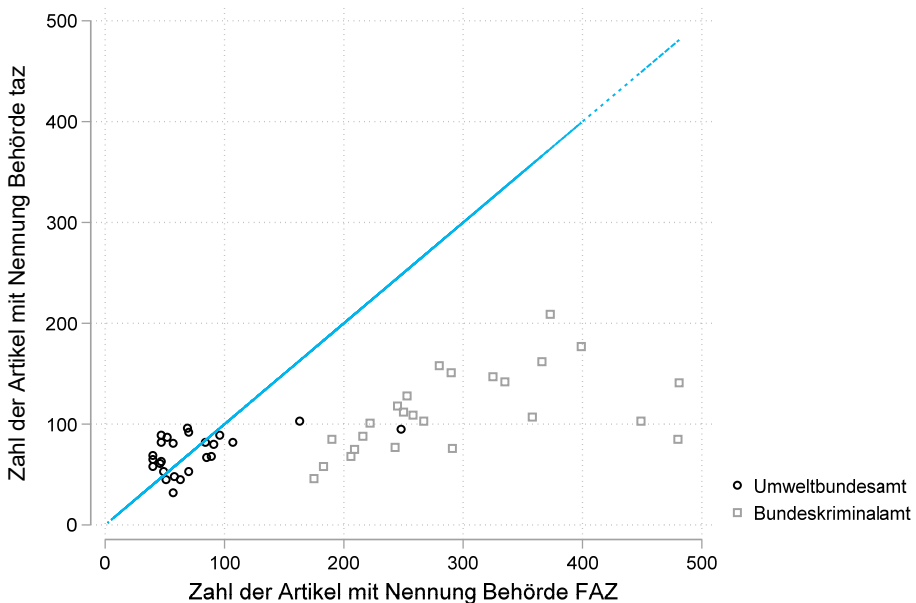
Appendix

Um zu ermitteln, ob die Ergebnisse von der Auswahl der Zeitung abhängen, haben wir für zwei Behörden – das Bundeskriminalamt und das Umweltbundesamt – die Analysen mit der Zeitung „taz – die tageszeitung“ repliziert. Wegen des beschränkten Zugangs zum Online-Archiv war das leider nur für die Jahre 1994 bis 2018 möglich.

Vermutung: Wenn die Berichterstattung über BehördenleiterInnen systematisch divergiert, dann bei diesen beiden Zeitungen und diesen beiden Behörden (die taz berichtet mehr über Umweltthemen und daher vielleicht auch über relevante Personen, die FAZ mehr über innere Sicherheit und daher vielleicht auch über relevante Personen).

Erstes Ergebnis: Die FAZ berichtet in der Summe mehr über das Bundeskriminalamt als die taz (45° Linie: fiktive gleiche Zahl der Artikel pro Jahr)

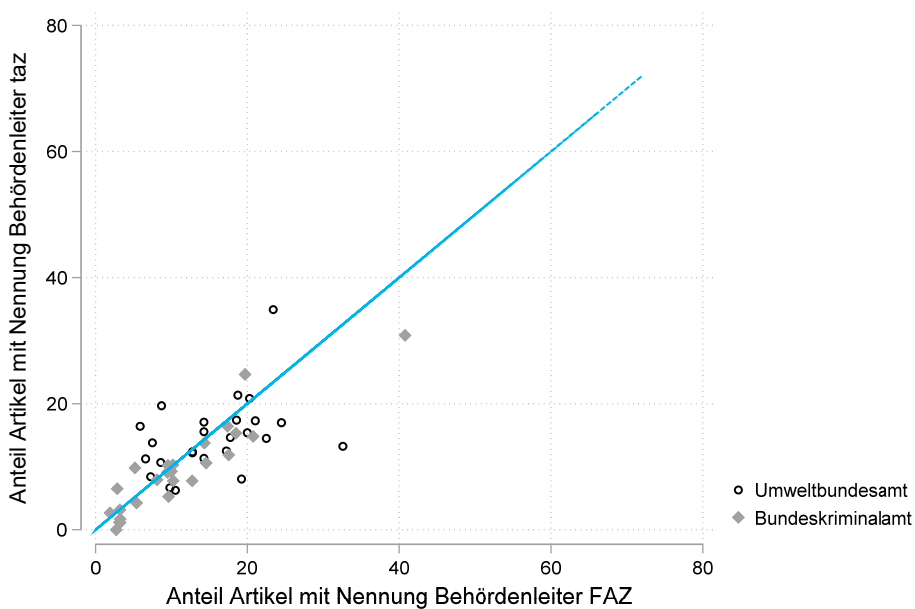
Abbildung 11: Zusammenhang zwischen Nennung Behörden in der taz und der FAZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Zweites Ergebnis: Die Personalisierung der Berichte (Anteil der Artikel mit Nennung Behördenleiter) korreliert aber stark zwischen FAZ und taz ($r = .74$)

Abbildung 12: Korrelation zwischen der Personalisierung der Berichte über Behörden in der taz und der FAZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Daher sind wir uns relativ sicher, dass die abhängige Variable des Interesses (Anteil der Artikel mit Nennung der Behördenleiter) nicht stark von der Auswahl der Zeitung beeinflusst ist.

Als „Skandal“ gewertete Leitungswechsel:

Verfassungsschutz 1954, 1872, 1975, 1983, 1995, 2012, 2018

BND 1985

BKA 1971, 1996, 2005