



Open Access Repository

[www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

## Massenmedien und Behördenimage - zum Zusammenhang von Mediennutzung und Einstellungen zur Verwaltung in Deutschland

Rölle, Daniel; Brettschneider, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rölle, D., & Brettschneider, F. (2010). Massenmedien und Behördenimage - zum Zusammenhang von Mediennutzung und Einstellungen zur Verwaltung in Deutschland. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3(2), 433-453. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61359-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Daniel Rölle/Frank Brettschneider

# Massenmedien und Behördenimage – Zum Zusammenhang von Mediennutzung und Einstellungen zur Verwaltung in Deutschland

### Zusammenfassung

Am teilweise negativen Image der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sind die Medien schuld! Dies wird zumindest in Teilen der verwaltungswissenschaftlichen Literatur behauptet. Durch ihre negative Berichterstattung über das (Fehl-)Verhalten von Beamten bzw. über die öffentliche Verwaltung insgesamt, bilden sich in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger Stereotypen, die im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerung haften bleiben. Die in diesem Zusammenhang den Medien zugeschriebene Rolle ist zwar plausibel, empirisch aber nicht belegt. Der Beitrag fasst die wissenschaftliche Diskussion über öffentliche Verwaltung und Medienberichterstattung zusammen. Zudem wird der aktuelle Diskussionsstand anhand von Sekundäranalysen ergänzt, in denen Mediennutzung einerseits und Einstellungen zur Verwaltung andererseits miteinander verbunden werden. Der Untersuchungszeitraum umfasst nahezu 30 Jahre.

*Schlagworte:* Massenmedien, Mediennutzung, Behördenimage, öffentliche Verwaltung, Einstellungen

### Abstract

*Mass Media and the Image of Bureaucracy – The nexus between media use and attitudes towards Public Administration in Germany*

The mass media are to blame for the partly negative image of the public administration in Germany! This is maintained at least in parts of the scientific literature on public administration. By their negative reporting about the (mis-)behaviour of civil servants or about the public administration altogether, stereotypes will be formed in the collective mind of the citizens. Though the ascribed role of the mass media is plausible, empirically, however, these effects are not verified yet. The article summarizes the scientific discussion about public administration and mass media. Furthermore, it adds findings from a secondary analysis of data combining media use with attitudes towards the public administration to this discussion. The time period under investigation spans over nearly 30 years.

*Key words:* Mass Media, Media Use, Image of Bureaucracy, Public Administration, Attitudes

## 1. Untersuchungsproblem

Die öffentliche Verwaltung ist seit jeher ein beliebtes Ziel für Kritik. In Deutschland scheint sie es besonders schwer zu haben. Trotz aller Bemühungen schlanker, flacher und effizienter zu werden, haftet ihr immer noch das Stigma von Amtsstuben an, in denen Beamte mit Ärmelschonern mehr oder weniger widerwillig ihren Dienst verrichten.

Die negative Beurteilung der öffentlichen Verwaltung und der Beamten manifestiert sich beispielsweise in den vom *Deutschen Beamtenbund* in Auftrag gegebenen „Bürgerbefragungen öffentlicher Dienst“ aus den Jahren 2007 bis 2009. So kritisieren rund 80 Prozent der Bevölkerung die Verwaltung als „schwerfällig“ und „aufgebläht“, nahezu je-

der zweite Befragte bezeichnet Beamte als „stur“ bzw. „mürrisch“. Andererseits: Von den gleichen Befragten beschreiben 70 Prozent die Beamten als pflichtbewusst, zuverlässig und kompetent.<sup>1</sup> Dieser Umstand deckt sich mit den Ergebnissen verwaltungswissenschaftlicher Forschung, wonach negative allgemeine Einstellungen gegenüber „der“ Verwaltung durchaus mit zufriedenstellenden persönlichen Erfahrungen mit der Verwaltung einhergehen können (vgl. *Grunow* 2003).<sup>2</sup>

Woher kommt diese bereits Ende der 1970er-Jahre konstatierte „Ambivalenz“ in der Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung durch die Bevölkerung, die – wie *Scheuch* (1979, S. 56) es ausdrückt – zu einer „mild-positiven Beurteilung“ führt? Eine der häufigsten Ursachen dafür, so das Credo in den Verwaltungswissenschaften, stellen die Medien und ihre negative Berichterstattung über die Beamten und die öffentliche Verwaltung dar (vgl. *Dehnhard* 1987, *van de Walle/Roosbroek/Bouckaert* 2008 oder *Geisler* 1979). So sei die Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger häufig von „diffusen Eindrücken und Informationsbeständen, von Medienberichterstattung und allgemeinen Klischees (beeinflusst)“ (*Grunow* 2003, S. 165). Dass eine negative Medienberichterstattung politische Einstellungen beeinflussen kann, ist eine Binsenweisheit der Medienwirkungsforschung (vgl. *Capella/Hall Jamieson* 1997, *Wolling* 1999 oder *Brettschneider* 2005). Ob allerdings die Ursachen für das schlechte Image der öffentlichen Verwaltung medialen Ursprungs sind, ist bislang mangels empirischer Belege unklar.

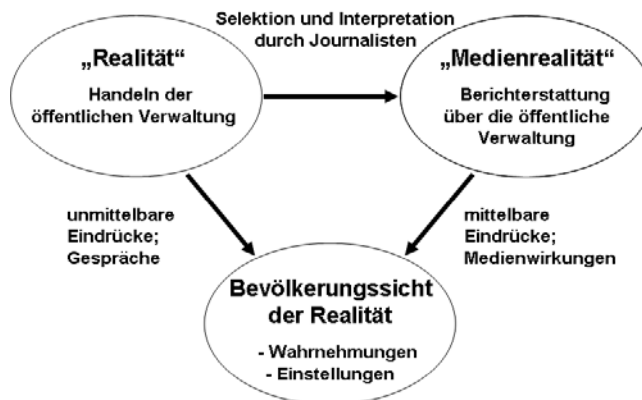
Theoretisch plausibel sind solche Einflüsse jedoch. Zum einen kann die Bevölkerung das Verwaltungshandeln direkt wahrnehmen. Positive Einstellungen gegenüber der Verwaltung beruhen in der Regel auf diesen direkten Erfahrungen. Zum anderen wird das Verwaltungshandeln von der Bevölkerung aber auch indirekt wahrgenommen – vermittelt über die Darstellung des Verwaltungshandelns durch die Massenmedien (vgl. Abbildung 1). Die öffentliche Verwaltung „produziert“ – ob sie will oder nicht – durch ihren Verwaltungsausgang Berichterstattungs-Anlässe. Die Medien nehmen diese Informationen auf, wählen einige aus und interpretieren sie.

Dabei wird gemäß den Nachrichtenfaktoren Negativismus und Personalisierung eine Medienrealität vom Verwaltungshandeln gezeichnet, die mit der „wirklichen“ Wirklichkeit des Verwaltungshandelns nicht übereinstimmen muss. Journalisten berichten in der Regel eher über Probleme als über Problemlösungen und sie stellen Personen häufiger als Opfer staatlichen Handelns dar, denn als Nutznießer (*Kepplinger* 1998, S. 56ff.). Laut *Kepplinger* fördert der Negativismus in der Berichterstattung „eine negative Weltsicht“ und nährt Zweifel an der Problemlösungskompetenz der Verantwortlichen in Staat und Wirtschaft. Die vermeintlich zunehmende Zahl negativer Entwicklungen sei von diesen nicht mehr in den Griff zu bekommen. „Die Darstellung von Politik in den Massenmedien ist daher eine Ursache der Politik- und Parteienverdrossenheit“ (*Kepplinger* 1993, S. 23; ähnlich *Ronneberger* 1983, S. 500f.; *Oberreuter* 1987, S. 25).

Wenn die Medien tatsächlich die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung (negativ) beeinflussen, kann dies also nicht nur Folgen für die öffentliche Wahrnehmung der Verwaltung selbst, sondern auch für das gesamte politische System haben. Legt man die einschlägigen Befunde der Politischen Kultur-Forschung zugrunde, ist ein positives Verhältnis der Bürger zur Bürokratie nämlich kein leicht verzichtbares Luxusgut (vgl. exemplarisch für Deutschland *Gabriel* 1993; 2005). Vielmehr sichert die öffentliche Verwaltung „für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output)Legitimation“ (*Grunow/Strüngmann* 2008, S: 122), weil die Bürger in der – im Vergleich zu anderen Institutionen des politischen Systems relativ häufigen – Interaktion mit

der Verwaltung Demokratie „substantiell“ erfahren (Derlien/Löwenhaupt 1997, S. 418). Dies hat auch praktische Relevanz, z.B. für bürgerorientierte Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Konzepte, die sich auf die Kundenzufriedenheit mit der Verwaltung konzentrieren, können nur dann erfolgreich sein, wenn die Bürger positive Einstellungen gegenüber den Maßnahmen entwickeln und sich diese mit positiven Kontakten mit der Verwaltung vermischen.

Abbildung 1: Untersuchungsmodell zur Beziehung Bürger, Medien und Verwaltung



Im vorliegenden Beitrag wird die Beziehung zwischen dem Dreieck Verwaltung – Medien – Bevölkerung auf der Basis von Sekundärdaten im Zeitraum zwischen 1981 und 2008 längsschnittlich analysiert. Dazu wird zunächst der Forschungsstand zur Bewertung der Verwaltung aus Sicht der Bevölkerung skizziert. Anschließend werden die bisherigen Untersuchungen zum Themenkomplex öffentliche Verwaltung und Medien mit ihren spezifischen Lücken dargestellt. In einem nächsten Schritt werden die verwendeten Sekundärdaten und die jeweiligen Operationalisierungen auf Seiten der Medienitems und der verwaltungsbezogenen Items vorgestellt. Die Ergebnisse und ein Fazit mit Perspektiven für die weitere Forschung zu diesem Thema runden den Beitrag ab.

## 2. Die öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Bevölkerung

Glaubt man Teilen der Literatur, so ist die kritische Haltung der Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung Bestandteil der allgemeinen Staatsverdrossenheit. Es sei der Eindruck entstanden, die Verwaltung habe sich vom Bürger entfernt (vgl. Greiffenhagen/Greiffenhagen 1992, S. 111). Allerdings ist das empirische Fundament dieser Studien nur wenig belastbar, weil die ihnen zugrunde liegenden Daten meistens keine Fragen zu den Einstellungen zur Demokratie o.ä. enthalten, sondern lediglich Bewertungen der Serviceaspekte der Verwaltung (Schnelligkeit, Freundlichkeit, etc.) abfragen. Dies führt letztendlich zu einem Zerrbild der Verwaltung, weil „das Bild, das durch diese Studien – kommunale Bürgerbefragungen – erzeugt wird, unvollständig und einseitig positiv“ ist (Grunow/Strüngmann 2008, S. 123).<sup>3</sup>

Umfassender und systematischer setzten sich Feick/Mayntz (1982) und Derlien/Löwenhaupt (1997) mit den Einstellungen der Bürger zur Verwaltung auseinander. Aus-

gangspunkt waren die Verwaltungskontakte der Bürger und deren Auswirkungen auf die Einstellungen zur Verwaltung. Grundlegende Vermutung war, dass sich Einstellungen gegenüber der Verwaltung überwiegend auf der Basis von Erfahrungen mit ihr bilden. Allerdings erwies sich der Zusammenhang als nicht linear und zudem als höchst fragil. So sind negative Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung einerseits häufig relativ unabhängig von positiven Erfahrungen mit der Verwaltung; andererseits haben negative Erfahrungen mit Verwaltungen einen nachhaltigeren (negativen) Einfluss auf die Einstellungen zur Verwaltung als positive Erfahrungen einen (positiven) Einfluss auf das Vertrauen in die Verwaltung haben (vgl. Klages/Schäfer/Schmittl 1983 bzw. Derlien/Löwenhaupt 1997). Kampen/van de Walle/Bouckaert (2006, S. 387) beschreiben die Vertrauensbeziehung zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung treffend wie folgt: „Trust comes on foot and goes away on horseback“.

Neben direkten Behördenkontakten entsteht diese Basis auch durch berichtete Erfahrungen des individuellen sozialen Umfelds oder über die Wahrnehmung ihres Handelns in der (medialen) Öffentlichkeit. Dabei nehmen die Bürgerinnen und Bürger die meisten Institutionen des politischen Systems, wie den Bundestag oder die Bundesregierung, in der Regel nur über die Medienberichterstattung wahr (vgl. Gabriel/Vetter 1999 oder Brettschneider/Rettich 2008). Ihre Einstellungen zu diesen Institutionen des politischen Systems spiegeln dann meist die mediale Darstellung der Realität wider – freilich gebrochen und verarbeitet durch die individuellen Prädispositionen.

Kontakte mit der öffentlichen Verwaltung sind hingegen häufiger *und* direkter. So haben rund 80 Prozent der Bundesbürger mindestens einmal im Jahr direkten Kontakt mit der (Kommunal-)Verwaltung, rund ein Viertel von ihnen sogar monatlich (vgl. DBB 2007-2009).<sup>4</sup> Die Einstellungen der Bürger zur öffentlichen Verwaltung dürften daher in größerem Umfang von ihren direkten Erfahrungen abhängen (s.o). Diese konkurrieren dann mit den massenmedial vermittelten Eindrücken von „der“ Verwaltung, sofern die Massenmedien über die öffentliche Verwaltung berichten und sofern diese Berichterstattung von der Bevölkerung wahrgenommen und als glaubwürdig erachtet wird.

### 3. Massenmedien und die öffentliche Verwaltung

#### 3.1 Mediennutzung in Deutschland

In der Regel ist die Nutzung der Massenmedien eine Voraussetzung für deren Wirkung. Bevor im Folgenden auf den Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und der Bewertung der öffentlichen Verwaltung eingegangen wird, soll zunächst kurz die Entwicklung der Reichweite der Medien und der allgemeinen Mediennutzung in Deutschland im Untersuchungszeitraum 1980 bis 2008 dargestellt werden (vgl. Tabelle 1).

Die Massenmedien werden in der Bundesrepublik so häufig genutzt wie in kaum einem anderen westlichen Land. Die Zeit, die ein „durchschnittlicher“ Bundesbürger täglich mit der Nutzung der Massenmedien verbringt, hat von 1980 bis zum Jahr 2008 deutlich zugenommen – von fünf auf sieben Stunden täglich. Darin spiegeln sich die Zunahme an Freizeit in den letzten 28 Jahren und das durch die Dualisierung vermehrte Programmangebot im Rundfunk wider. Am wenigsten Zeit wird mit dem Zeitungslesen, die meiste Zeit mit Fernsehen verbracht (vgl. Tabelle 1). Die Spitzenposition des Fernsehens ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass es zunehmend als „Nebenher-Medium“ genutzt wird.

*Tabelle 1:* Nutzung tagesaktueller Medien 1980-2008

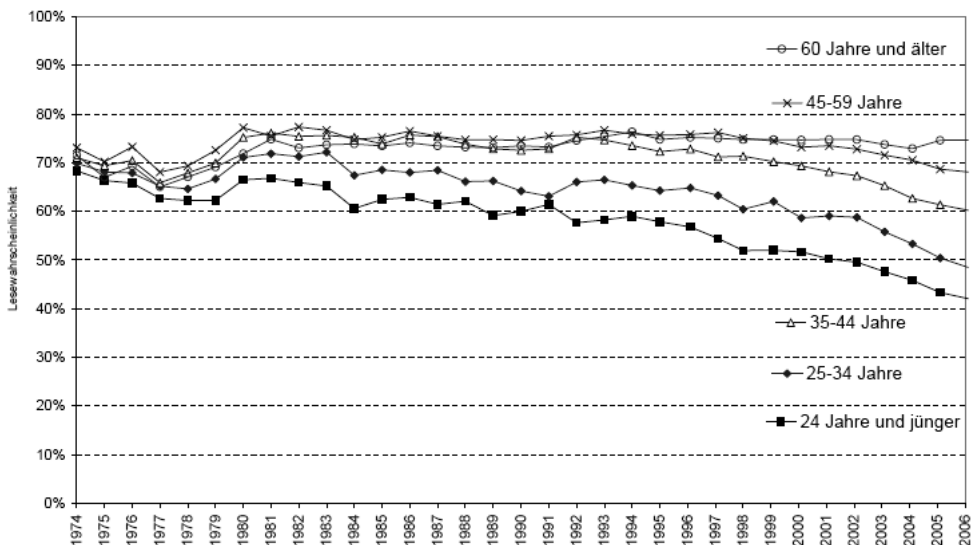
Reichweite in %								
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	
Fernsehen	77	72	81	83	85	89	88	
Hörfunk	69	76	79	75	85	84	85	
Tageszeitung	76	73	71	65	54	51	62	
Nutzungsdauer in Minuten/Tag								
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	
Fernsehen	125	121	135	158	185	220	228	
Hörfunk	135	154	170	162	206	221	183	
Tageszeitung	38	33	28	30	30	28	28	
Gesamt	298	308	333	350	442	469	439	

Bis 1990 nur alte Bundesländer, befragt wurden Personen ab 14 Jahren.

Quellen: Zubayr/Geese (2009, S. 172), ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation (van Eimeren/Ridder 2005, S. 496) und Brettschneider (2005, S. 711).

Die Tageszeitung verliert hingegen deutlich an Reichweite und sie wird auch weniger genutzt als noch 1980. Die Zeitungsnutzung hängt zudem stark vom Alter der Rezipienten ab. Während die Lesewahrscheinlichkeit der unter 45-jährigen seit Anfang der 1990er-Jahre deutlich zurückgeht, blieb sie bei den über 45-jährigen nahezu konstant (vgl. Abbildung 2). Bei den unter 25-jährigen dominiert inzwischen das Internet als Informationsmedium – noch vor dem Fernsehen und deutlich vor der Tageszeitung.

*Abbildung 2:* Lesewahrscheinlichkeit regionaler Abo-Tageszeitungen nach Altersgruppen (1974-2006)



Anmerkungen: Quelle MA Gesamt-MLFZ 1974-2006. Bei zwei Erhebungen je Jahr wurde nur PMI ausgewertet. Ab 1993 wurden auch die neuen Bundesländer in der Printtranche der MA erfasst. Lesewahrscheinlichkeiten liegen im Bereich von 0 bis 100.

Quelle: Ehrenberg/Haake (2008, S. 2).

### 3.2 Medienberichterstattung und die Einstellungen zur öffentlichen Verwaltung

Mit der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung beschäftigten sich wissenschaftliche Untersuchungen erstmals Ende der 1970er Jahre. Dies geschah zunächst meist unter juristischer Perspektive (*Jarass* 1986) oder hinsichtlich der wechselseitigen Beziehung zwischen den Medien und der Verwaltung (*Ahlers et al.* 1979). Nach *Jarass* (1986) erfüllen die Medien zum einen eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung – vergleichbar mit anderen Institutionen des politischen Systems. Zweitens haben sie die Aufgabe, die Bevölkerung über das Verwaltungshandeln zu informieren.<sup>5</sup>

Einzelne Arbeiten beschäftigten sich auch mit der Frage, ob die Medien mit ihrer – vermuteten – überwiegend negativen Berichterstattung über die öffentliche Verwaltung als „Meinungsmacher“ die Einstellungen zur Bürokratie negativ beeinflussen. Während *von Hase* (1979, S. 41) dieser Beeinflussung widersprach, formulierte *Geisler* (1979, S. 18) die These, dass Klischees über die Verwaltung in der Bevölkerung bestehen würden, die sich aus Erfahrungen, Stereotypen und der Berichterstattung der Massenmedien „zu einem komplexen Urteilsraum vermischen“. Stereotypen seien wiederum „relativ erfahrungsunabhängig und weitgehend durch die Kommunikation in den Medien und in Bezugsgruppen geprägt“. In den folgenden Jahren schrieben auch *Feick/Mayntz* (1982) und *Dehnhard* (1987) der Berichterstattung in den Medien eine zentrale Rolle bei der negativen Beurteilung der Verwaltung zu. Inzwischen hat sich diese Ansicht – auch bei den Beamten selbst (vgl. Kapitel 5.1) – weitgehend etabliert.

*Wolling* (1999) ordnet die „schlechte Presse über die Verwaltung“ der von *Robinson* (1976) in die Diskussion zur politischen Kommunikation eingebrachten Videomalaise-Hypothese zu. Demnach berichten die Medien vorwiegend über negative Ereignisse, ohne Hintergründe darzustellen. So bilden neben Korruption, sozialen Auseinandersetzungen auch „Schlampereien in der Verwaltung“ zentrale Themen für die meist einfach strukturierten Kurzgeschichten der (Fernseh-)Nachrichten (*Wolling* 1999, S. 57). Durch den Drang der Medien, sich gegenseitig an „bad news“ zu überbieten, entsteht beim Mediennutzer ein „schlechtes Bild“ von der Politik bzw. deren Institutionen, was schließlich zu einem Vertrauensverlust in einzelne Institutionen und somit z.B. auch in die Verwaltung führen kann.

Gemeinsam ist diesen Arbeiten, dass sie meist weder die Mediennutzung der Befragten berücksichtigen, noch die Medienberichterstattung inhaltsanalytisch untersucht haben. Jedoch geben sie zumindest erste Hinweise darauf, dass neben persönlichen Erfahrungen und Gesprächen im sozialen Umfeld potenziell auch die Massenmedien die Einstellungen zur Verwaltung beeinflussen können.

Die einzigen Arbeiten, welche die Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung in Deutschland inhaltsanalytisch untersucht haben, veröffentlichten *Röber/Boeker-Woehlert* (1990) und *Grunow/Strüingmann* (2008). *Röber/Boeker-Woehlert* untersuchten über einen Zeitraum von zwei Monaten zu Beginn des Jahres 1988 die Berichterstattung von sieben Berliner Zeitungen. Sie konnten die These, wonach die kritische Haltung der Berliner Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung auf eine kritische Medienberichterstattung zurückzuführen sei, *nicht* bestätigen. Stattdessen vermuten sie „prä-publizistische Faktoren“ (1990, S. 111), welche die Einstellungen gegenüber der Verwaltung bereits im Vorfeld negativ beeinflussen. Die Medienberichterstattung verstärkte bzw. verfestigte diese Effekte lediglich.

Ein umfangreicheres Untersuchungsdesign verwendeten *Grunow/Strüingmann* (2008). Darin untersuchten sie für die Jahre 2001 und 2006 die Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung in fünf Tageszeitungen<sup>6</sup> und führten zudem eine Bevölkerungsbefragung in Nordrhein-Westfalen zu den Einstellungen gegenüber der Verwaltung durch.<sup>7</sup> In beiden Untersuchungsjahren thematisierten rund neun Prozent der Zeitungsartikel die öffentliche Verwaltung. Nahezu jeder zweite der Artikel stand im Lokalteil der Zeitung, 38 Prozent der Beiträge thematisierten die lokale Verwaltungsebene.<sup>8</sup> Dabei enthielten rund 70 Prozent der Artikel explizit negative Bewertungen der Verwaltung. Jeder dritte Beitrag enthielt zudem negative Stereotypen über die öffentliche Verwaltung; bei den Boulevardzeitungen traf dies sogar auf bis zu zwei Drittel der Beiträge über die öffentliche Verwaltung zu.

In der Interpretation ihrer Ergebnisse nutzen *Grunow/Strüingmann* (2008) das sozialpsychologische Konstrukt des „Stereotyps“. Korrespondierend zu *Smith/Mackie* (1995, S. 211) schreiben sie den Medien die Hauptrolle beim Entstehen bzw. Verfestigen von Stereotypen zu. Demnach fungieren die Medien als „Motor der Bürokratiekritik“, indem sie sich „Stereotypen“ vom „faulen Beamten“ und vom „Behördenmonster“ bedienen und so nachhaltig die „gesellschaftliche Behördenkritik“ fördern (vgl. auch *Geisler* 1979). Die überwiegend negative Berichterstattung der Medien würde ferner ein „Potential“ für die negativen Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Bürokratie darstellen bzw. „zur Persistenz der beschriebenen Widersprüche im Urteil der BürgerInnen bzw. zur gesellschaftlichen Bürokratie beitragen“ (*Grunow/Strüingmann* 2008, S. 133). Ähnliche Zusammenhänge findet man auf der Ebene der Europäischen Union. Deren Handeln ist selten Gegenstand von Berichterstattung. Wenn berichtet wird, dann überwiegend negativ. Die Europäische Union wird als „bürokratisches Monster“ geschildert, das sich mit kuriosen Fragen wie der Normierung von Traktorensitzen beschäftigt. Diese Art der Darstellung schlägt sich negativ in der Bewertung der Europäischen Union durch die Bürger nieder (vgl. *Brettschneider/Rettich* 2006).

Die Beiträge von *Geisler* (1979), *Röber/Boeker-Woehlert* (1990) und besonders *Grunow/Strüingmann* (2008) bringen zwar etwas Licht in das Dunkel des vermuteten Einflusses der Medienberichterstattung auf die Einstellungen zur Bürokratie. Allerdings konnten sie die häufig formulierte These, dass die Medienberichterstattung über die Verwaltung die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung (negativ) beeinflusst, empirisch nicht belegen. So sucht man auch im Beitrag von *Grunow/Strüingmann* (2008) entsprechende empirische Wirkungszusammenhänge zwischen der Mediennutzung und den Einstellungen gegenüber der Verwaltung vergeblich. Dies hätte beispielsweise Fragen in der Bevölkerungsbefragung vorausgesetzt, *welche* Medien die Befragten *wie oft* bzw. *wie intensiv* nutzen und *wie glaubwürdig* sie diese Medien einstufen. Kritisch zur Untersuchung von *Grunow/Strüingmann* ist ferner anzumerken, dass sich die Auswahl der untersuchten Zeitungen besser am tatsächlichen Leseverhalten der befragten Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen hätte orientieren sollen. „FAZ“, „Süddeutsche“ und „taz“ als überregionale Zeitungen erfüllen dieses Kriterium potenziell, „Berliner Zeitung“ und „Hamburger Abendblatt“ wohl eher nicht.

Zudem konzentrierten sich die bisherigen Untersuchungen meist nur auf ein oder zwei Untersuchungszeitpunkte. Ob die dabei gefundenen Zusammenhänge Trends oder eher Momentaufnahmen der Verwaltungsbewertung in der Bevölkerung widerspiegeln, kann somit nicht geklärt werden. Die folgende Untersuchung soll daher für mehrere Zeitpunkte im Längsschnitt klären, ob ein Zusammenhang zwischen der Mediennutzung von Menschen einerseits und deren Einstellungen gegenüber der öffentlichen Verwaltung andererseits besteht.



#### 4. Operationalisierung und verwendete Daten

Wie eingangs erwähnt, werden in der vorliegenden Untersuchung Sekundärdaten ausgewertet. So können auf Seiten der Einstellungen zur Verwaltung verschiedene Formen der Operationalisierung genutzt werden. Am häufigsten wird in den verwendeten Daten nach dem „Vertrauen in die Stadt-/Gemeindevverwaltung“ gefragt, in einem Fall explizit nach dem Vertrauen in Beamte. Somit kann überprüft werden, ob die Befragten die Akteure innerhalb der Verwaltung anders beurteilen als die Institution Verwaltung. In einem weiteren Datensatz wurde sich nach den Assoziationen erkundigt, die die Bürger mit dem Begriff „Verwaltung“ haben. Eine Befragung in Ostdeutschland fokussierte darüber hinaus die „Zufriedenheit mit der Verwaltung“ (auch retrospektiv in der ehemaligen DDR).

Zudem kann mit den verwendeten Daten der Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und der „bürokratischen Kompetenz“ untersucht werden. Mit der „bürokratischen Kompetenz“ ist das Gefühl einer „gerechten bzw. fairen Behandlung der Bürger durch die Behörden“ gemeint. Diese Kompetenz umfasst die Items „Der Bürger hat viele Möglichkeiten sich gegen die Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren“, „Mit einer Behörde sollte man sich besser nicht anlegen, selbst wenn man im Recht ist“ und „In Behörden und Ämtern wird man wie eine Nummer behandelt“. Eine Stärkung der bürokratischen Kompetenz habe eine Verringerung der „Schalterdistanz“, also die „Wahrnehmung der eigenen Rolle beim Behördenkontakt“ (*Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 428), zur Folge. So erwiesen sich die Items des mehrdimensionalen Konstrukts „subjektive bürokratische Kompetenz“ als diejenigen, die am stärksten mit der pauschalen Zufriedenheit mit den Verwaltungskontakten zusammenhängen.

Wie bereits erwähnt, müsste ein „vollständiges“ Design zur Untersuchung der Frage, ob die Mediennutzung die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung beeinflusst, sowohl eine Medieninhaltsanalyse als auch eine umfassende Bevölkerungsbefragung beinhalten. Dabei sollten außer nach der Mediennutzung auch nach der Glaubwürdigkeit und der Wahrnehmung der Berichterstattung über die Verwaltung gefragt werden. Da entsprechende Befragungen bislang nicht vorliegen, müssen sich die Analysen auf die Sekundärdaten beschränken, die sowohl Einstellungen gegenüber der Verwaltung als auch Fragen zur Mediennutzung enthalten (vgl. Tabelle 2).

*Grunow/Strüingmann* (2008) konnten zeigen, dass die öffentliche Verwaltung in ihren verschiedenen Ausprägungen durchaus in den Medien präsent ist. Nahezu jeder zehnte Beitrag in Tageszeitungen thematisierte die Verwaltung. Überträgt man ihre Erkenntnisse auf Hörfunk und Fernsehen, dann können die folgenden Analysen zumindest Aufschlüsse über den Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und den Einstellungen zur Verwaltung geben.<sup>9</sup>

Im Mittelpunkt der hier untersuchten genutzten Medieninhalte stehen die Nachrichten in Tageszeitungen und im Fernsehen. Fernsehnachrichten stellen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die wichtigste TV-Programmsparte dar (vgl. *Frey-Vor/Gebhard/Mohr* 2002, S. 71), werden entsprechend regelmäßig von den meisten Bürgern gesehen und daher in die Untersuchung einbezogen. Die Nachrichten in Tageszeitungen müssen berücksichtigt werden, weil Meldungen über die Kommunalverwaltung vor allem im lokalen Nachrichtenteil der Tageszeitungen erscheinen.

Tabelle 2: Verwendete Daten (in chronologischer Reihenfolge)\*

Name der Erhebung	Einstellungen zur Verwaltung	Mediennutzung	Jahr	N
<i>Bewertung der Verwaltung, Assoziation und Zufriedenheit mit Verwaltung</i>				
„Politische Resonanz“ (KSPW)	Bürokratische Kompetenz	Häufigkeit TV-Nachrichten, Häufigkeit politische Berichte in der Zeitung gelesen	1995	2.036
Leben in Ostdeutschland	Zufriedenheit mit Verwaltung, Vergleich Verwaltung heute/ früher	Tageszeitung lesen Häufigkeit TV-Nutzung	1995	1.506
Eurobarometer EB 65.2	Assoziation mit dem Begriff „Verwaltung“	Häufigkeit Nachrichten-nutzung in TV, Radio und Tageszeitung	2006	1.526
<i>Vertrauen in die Verwaltung</i>				
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Tageszeitung lesen Häufigkeit TV-Nutzung	1981	1.305
Polit. Einstellungen, polit. Partizipation u. Wählerverhalten in Deutschland (DFG)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit TV-Nachrichten sehen, Häufigkeit Lektüre politischer Teil in Tageszeitung	1994	4.114
„Politische Resonanz“ (KSPW)	Vertrauen in Verwaltung, Bürokratische Kompetenz	Häufigkeit TV-Nachrichten sehen, Häufigkeit politische Berichte in der Zeitung gelesen	1996	2.094
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit TV-Nutzung	1997	2.028
Politische Einstellungen... (s.o.) (DFG)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit TV-Nachrichten sehen (private u. öffentl.-rechtliche), Häufigkeit politische Berichte in Lokal-, überreg. und BILD-Zeitung	1998	3.337
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit der Verfolgung von Politik in Nachrichten, Häufigkeit TV-Nutzung	1999	1.953
Citizenship, Involvement, Democracy (CID)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit Lektüre politischer Teil in Zeitung, Häufigkeit Politik in TV-Nachrichten sehen	1999	2.968
Politische Einstellungen... (s.o.) (DFG)	Vertrauen in Verwaltung	Häufigkeit der Verfolgung von Politik in Nachrichten, Häufigkeit TV-Nachrichten sehen (private u. öffentl.-rechtliche), Häufigkeit politische Berichte in Lokal-, überreg. und BILD-Zeitung	2002	3.263
European Social Survey (ESS)	Vertrauen in Behördenmitarbeiter/Beamte	Häufigkeit Mediennutzung allgemein, Häufigkeit Nachrichten über Politik in TV, Radio u. Zeitung	2004	2.870
World Values Survey	Vertrauen in Verwaltung	Nutzung von Tages- und Wochenzeitung, Nachrichten in Radio u. TV	2006	1.992
ALLBUS	Vertrauen in Stadt-/ Gemeindeverwaltung	Tageszeitung lesen, Häufigkeit Fernsichtnutzung, Nachrichtenkonsum öffentl. rechtl. & Privat-TV, Häufigkeit Nachrichten im Nachrichtenkonsum öffentl.- rechtl. & Privat-TV	2008	3.404

\* Hier sind nur diejenigen Daten aufgeführt, die den Autoren zur Verfügung standen und somit auch analysiert werden konnten.

Die Mediennutzung wurde relativ differenziert abgefragt (vgl. Tabelle 2), auf Seiten der TV-Nutzung ist z.B. eine Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Sendern möglich. Wie verschiedene Untersuchungen belegen, berichten die Nachrichtensendungen der Privaten deutlich weniger über Politik als die öffentlich-rechtlichen Sender (vgl. Krüger 2009 und Daschmann 2009). Auch gehen die Privatsender in ih-

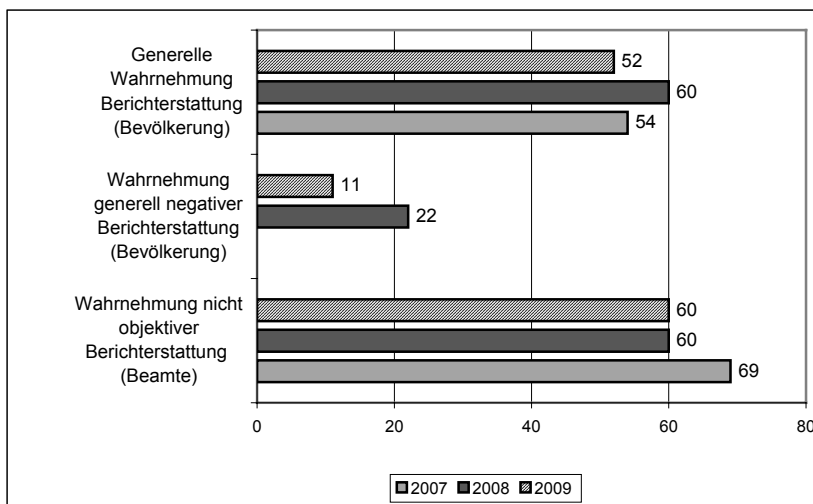
ren politischen Beiträgen deutlich seltener auf die Institutionen des politisch-administrativen Systems ein als ARD und ZDF. Zudem skandalisieren sie das politische Geschehen stärker als die öffentlich-rechtlichen Sender (vgl. *Brettschneider* 2005, S. 703). Es ist daher zu erwarten, dass die Boulevardmedien eher über Skandale in der Verwaltung berichten und dass ihre Nutzung potenziell die Einstellungen zur Verwaltung negativer beeinflusst.<sup>10</sup>

## 5. Ergebnisse

### 5.1 Allgemeine Wahrnehmung der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung in der Bevölkerung

Dass die Medien über die öffentliche Verwaltung berichten, ist die eine, *ob und wie* die Bevölkerung diese Berichterstattung auch wirklich wahrnimmt, eine andere Seite (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Wahrnehmung der Berichterstattung über die Verwaltung



Stichprobengröße der telefonisch befragten Bevölkerung: N = 2.008 (2007); N = 3.112 (2008); N = 3.004 (2009); Beamte: N = 1.045 (2007); N = 1.031 (2008); N = 1.001 (2009).

Anmerkung: Die hier befragten „Beschäftigten des öffentlichen Dienstes“ umfassen Beamte und Angestellte bzw. Tarifangehörige. Die Verteilung war wie folgt: 2007: 497 Beamte, 548 Tarifangehörige; 2008: 488 Beamte, 543 Tarifangehörige; 2009: 466 Beamte, 535 Tarifangehörige.

Quelle: DBB-Befragungen 2007-2009; Fragewortlaut und Kodierung: „Ich habe in der letzten Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen“ (Zustimmung oder Ablehnung). „Die Medien berichten über den öffentlichen Dienst alles in allem ... (1 „objektiv und neutral“ bis 2 „nicht objektiv und unfreundlich“).

Laut den Befragungen des Deutschen Beamtenbundes geben zwischen 2007 und 2009 50 bis 60 Prozent der Bundesbürger an, dass sie „in letzter Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen haben“. Zwischen elf Prozent (2009) und 22 Prozent (2008) derjenigen aus der Bevölkerung, die etwas über den öffentlichen Dienst gehört oder gelesen haben, nehmen generell negative Berichte über den öffentli-

chen Dienst wahr. Anders die Beschäftigten im öffentlichen Dienst: Rund zwei Drittel von ihnen nehmen die Berichterstattung über den öffentlichen Dienst als „nicht objektiv und unfreundlich“ wahr.<sup>11</sup> Offensichtlich empfinden die Beamten die Berichterstattung über ihr eigenes Berufsfeld deutlich negativer als der Rest der Bevölkerung. Dies ist nicht nur mit der persönlichen Betroffenheit der Beamten zu erklären, sondern auch mit ihrem anderen Erfahrungshintergrund; im Vergleich zur Bevölkerung verfügen sie über ein größeres Maß an unmittelbaren Erfahrungen mit dem Verwaltungshandeln.

Wie bereits erwähnt, können mit den im vorliegenden Beitrag verwendeten Daten keine Kausalzusammenhänge zwischen Mediennutzung und Einstellungen gegenüber der Verwaltung untersucht werden. Wegen der unterschiedlichen Kodierungen sowohl der Medienitems als auch der Items zu den Einstellungen gegenüber der Verwaltung, basieren die folgenden Analysen stattdessen auf bivariate Analysen in Form von Zusammenhängen (Korrelationen) im Zeitverlauf.

## 5.2 Mediennutzung und Bewertung der öffentlichen Verwaltung

### 5.2.1 Mediennutzung und die Assoziationen mit der öffentlichen Verwaltung

In den seit Beginn der 1970er-Jahre von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Eurobarometer-Daten wurden 2006 die Bürger nach ihren Assoziationen zu verschiedenen Begriffen befragt. Neben Begriffen wie „Globalisierung“, „Reformen“ oder „Unternehmen“ wurden die Bürger auch mit dem Begriff „Verwaltung“ konfrontiert. Zudem wurde nach dem Nachrichtenkonsum gefragt (vgl. Tabelle 3).

*Tabelle 3:* Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und der Tendenz der Assoziationen mit Verwaltung in Deutschland

	TV-Nachrichten	Nachrichten in Tageszeitung	Nachrichten im Radio
Assoziationen mit dem Begriff „Verwaltung“	.05n.s.	.10**	.01n.s.

Daten: Eurobarometer 65.2 (2006); N = 1.526; Fragewortlaut und Kodierung: *Assoziationen mit Verwaltung*: „Bitte teilen Sie uns mit, welche Assoziationen Sie haben, wenn Sie an die öffentliche Verwaltung denken?“ (1 „sehr positiv“ bis 4 „sehr negativ“). *Mediennutzung*: „Wie oft schauen Sie Fernschnachrichten?“; „Wie oft lesen Sie den Nachrichtenteil in der Tageszeitung?“; „Wie oft hören Sie Nachrichten im Radio?“ (1 „jeden Tag“ bis 5 „nie“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson (zweiseitig). Signifikanzniveau: \* = p<.05; \*\* = p<.01; n.s.: nicht signifikant.

Einzig das Lesen von Nachrichten in der Tageszeitung weist einen signifikanten Zusammenhang mit der Tendenz der Assoziationen zur „Verwaltung“ auf: Je häufiger die Befragten Nachrichten in der Tageszeitung lesen, desto positiver sind ihre Assoziationen mit dem Begriff „Verwaltung“. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Tageszeitungen häufiger als das Fernsehen oder der Hörfunk auch einmal positiv über das (lokale) Verwaltungshandeln berichten, zudem steigt die Zeitungsnutzung mit dem Alter, der formalen Bildung und dem politischen Interesse der Rezipienten. Formal Gebildete und politisch Interessierte sind jedoch für die Stereotypen der Medienberichterstattung weniger anfällig.

### 5.2.2 Mediennutzung, Zufriedenheit und bürokratische Kompetenz

Eine mit dem Vertrauen in die Verwaltung zusammenhängende Größe stellt die Zufriedenheit mit der Verwaltung dar (vgl. auch Glück 2007, S. 201ff.). Unklar ist in der Forschung aber bislang, ob die Zufriedenheit dem Vertrauen vorgelagert ist, oder ob das Vertrauen die Zufriedenheit beeinflusst.<sup>12</sup> Zusätzlich zur Zufriedenheit mit der Verwaltung wurde in der Befragung „Leben in Ostdeutschland“ (1995) auch eine Frage zur retrospektiven Bewertung der DDR-Verwaltung gestellt (vgl. Tabelle 4).

*Tabelle 4: Zufriedenheit mit der Ost-Verwaltung (aktuell und retrospektiv)*

	Zeitungen lesen	Fernsehen, Radio hören	Zusammenhang der Zufriedenheitsitems
Zufriedenheit mit Verwaltung	.11*	.11*	
Zufriedenheit mit Verwaltung (früher besser als heute)	.09**	.06*	.29**
N	1.506		

Daten: Leben in Ostdeutschland (1995). Fragewortlaut und Kodierung: *Zufriedenheit mit Verwaltung*: „Wie zufrieden sind Sie mit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung?“ (1 „sehr zufrieden“ bis 5 „sehr unzufrieden“). *Zufriedenheit mit Verwaltung früher*: „Und wenn Sie nun bitte einmal fünf Jahre zurückdenken, wie meinten die Zeit zu Beginn des Jahres 1990, waren Sie mit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung damals zufriedener als heute, hat sich nichts geändert oder sind Sie heute zufriedener als damals?“ (1 „heute zufriedener als damals“ bis 3 „damals war ich zufriedener als heute“). *Mediennutzung*: „Wann haben Sie die folgenden Freizeittätigkeiten das letzte Mal ausgeübt?“ (1 „heute/gestern“ bis 5 „im vergangenen Jahr/oder länger zurückliegend“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson (zweiseitig). Signifikanzniveau: \* =  $p < .05$ ; \*\* =  $p < .01$ ; n.s.: nicht signifikant.

Offensichtlich hing Mitte der 1990er-Jahre die Zufriedenheit mit der Verwaltung in Ostdeutschland, sowohl aktuell als auch retrospektiv, mit der Mediennutzung zusammen. Hinsichtlich der genutzten Medien ist jedoch kein wesentlicher Unterschied festzustellen: Menschen, die häufiger Tageszeitungen gelesen oder Rundfunk rezipiert haben, waren auch mit der Verwaltung zufriedener. Erneut lässt sich daraus jedoch kein Kausalzusammenhang ableiten. Wahrscheinlicher ist, dass Bildung als eigentliche Steuergröße zu betrachten ist: Mit wachsender Bildung steigt die Nutzung von Nachrichten. Und mit wachsender Bildung steigt auch die Zufriedenheit mit der Verwaltung. Zudem ist zu vermuten, dass die Bewertung der früheren DDR-Verwaltung durch die aktuelle Bewertung der Verwaltung überlagert wird, worauf zumindest der relativ starke hochsignifikante Zusammenhang zwischen den beiden Zufriedenheitsitems ( $r = .29$ ) hindeutet.

Die Rolle der bürokratischen Kompetenz für die Gesamtbeurteilung der Verwaltung wurde bereits bei *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 426ff.) analysiert. Mit den von ihnen genutzten Daten wird im Folgenden der Zusammenhang mit der Mediennutzung in Deutschland untersucht (vgl. Tabelle 5).

Die Ergebnisse zeigen durchweg, dass Mitte der 1990er-Jahre neben der allgemeinen Bewertung der Verwaltung („Beamte sind freundlich“) auch die bürokratische Kompetenz bzw. das Selbstbewusstsein gegenüber Behörden mit der Mediennutzung zusammenhängt. Dabei ist der Zusammenhang zwischen der Zeitungslektüre und den Einstellungen gegenüber der Verwaltung meist stärker als der Zusammenhang zwischen der Nutzung der Fernsehnachrichten und den Einstellungen gegenüber der Verwaltung. So steigt die individuelle Wahrnehmung, sich gegen die Verwaltung wehren zu können, mit der Häufigkeit der Zeitungslektüre, die Wahrnehmung, als „Nummer“

behandelt zu werden, und die Vorstellung, sich besser nicht mit Behörden anzulegen, sinkt dagegen.

*Tabelle 5: Mediennutzung, bürokratische Kompetenz und Bewertung der Verwaltung in Deutschland, 1995 und 1996*

	1995		1996	
	Berichte gesehen in ... Zeitung	TV-Nachrichten	Berichte gesehen in ... Zeitung	TV-Nachrichten
<i>Bürokratische Kompetenz</i>				
Bürger kann sich wehren	<b>.07**</b>	.02n.s.	<b>.07**</b>	.02n.s.
Nicht mit Behörden anlegen (auch wenn man im Recht ist)	<b>-.08**</b>	-.02n.s.	<b>-.07**</b>	-.01n.s.
Behandlung als „Nummer“	<b>-.06**</b>	-.03n.s.	<b>-.09**</b>	<b>-.07**</b>
<i>Bewertung Serviceaspekte</i>				
Beamte sind freundlich	<b>.09**</b>	<b>.09**</b>	<b>.07**</b>	<b>.11**</b>
zu lange Bearbeitung von Anträgen	-.01n.s.	-.03n.s.	<b>-.06**</b>	-.04n.s.
Insgesamt zufrieden stellende Arbeit der Verwaltung	.03n.s.	<b>.06**</b>	<b>.05*</b>	.04n.s.
N	2.036		2.097	

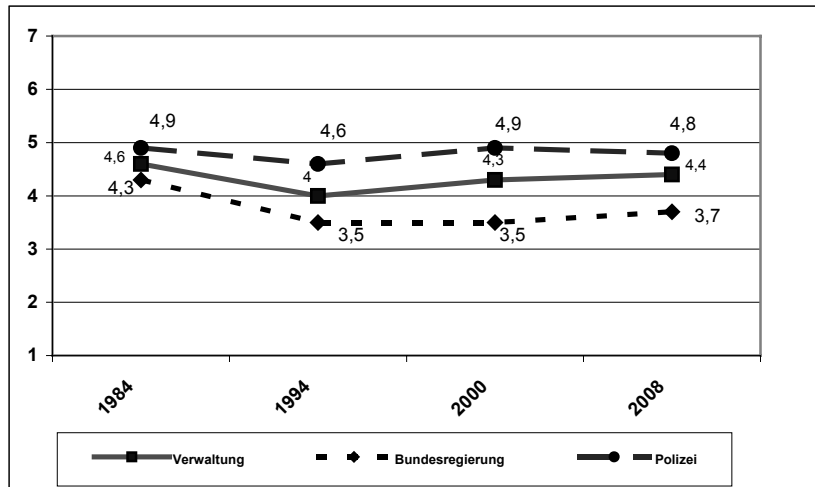
Daten: KSPW 1995 und 1996. Fragewortlaut und Kodierung: Kompetenz- bzw. Bewertungsitems: „Ich habe hier eine Reihe von Aussagen über das Verhalten von Beamten bei Behörden und Ämtern. Wenn Sie nun einmal an Ihre persönlichen Erfahrungen im Umgang mit Behörden und Ämtern denken: Sagen Sie mir bitte zu jeder Aussage, inwiefern Sie dieser Meinung zustimmen.“ (1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 „stimme voll und ganz zu“). *Mediennutzung*: „An wie vielen Tagen in der Woche lesen Sie die Berichte über das politische Geschehen in Deutschland und in anderen Ländern in der Zeitung?“ bzw. „An wie vielen Tagen in der Woche sehen Sie Nachrichtensendungen im Fernsehen?“ („an ... Tagen in der Woche“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: \* =  $p < .05$ ; \*\* =  $p < .01$ ; n.s. = nicht signifikant. Fettdruck: signifikante Werte.

Diese Ergebnisse decken sich mit Erkenntnissen zum Zusammenhang zwischen der Mediennutzung einerseits und dem politischen Kompetenzgefühl von Bürgern („Internal Political Efficacy“) andererseits. Personen mit einem großen politischen Selbstvertrauen meinen, wichtige politische Fragen gut zu verstehen und einschätzen zu können, und sie trauen sich zu, in einer Gruppe, die sich mit politischen Fragen befasst, eine aktive Rolle zu übernehmen. Wer viele politische Informationen aus der Zeitung aufnimmt, hat ein stärkeres politisches Selbstvertrauen als jene, für die die Tageszeitung nur eine unbedeutende politische Informationsquelle darstellt. Die intensivere Art der Auseinandersetzung mit Politik spiegelt sich hier in den Einstellungen zur eigenen Rolle im politischen Prozess wider. Das politische Selbstbewusstsein ist besonders hoch, wenn die Zeitung zu Informationszwecken genutzt wird, es ist dagegen eher gering, wenn Zeitungen primär zur Unterhaltung gelesen werden (vgl. *Vetter/Brettschneider* 1998).

### 5.2.3 Mediennutzung und Vertrauen in die Verwaltung

Vertrauen in die Verwaltung ist ein in der internationalen Forschung bislang verhältnismäßig wenig bearbeitetes Forschungsfeld. Nur wenige Arbeiten beschäftigten sich mit den das Vertrauen beeinflussenden Faktoren (*van de Walle* 2007) oder mit dem langfristigen Vergleich (*van de Walle/van Roosbroek/Bouckaert* 2008). In Deutschland liegen bislang nur zu einzelnen Zeitpunkten detailliertere Erkenntnisse vor (*Rölle* 2009 und *Gabriel* 2009). In Abbildung 4 wird das Vertrauen in die Verwaltung im Vergleich zum Vertrauen in zwei andere Institutionen der Exekutive dargestellt, nämlich der parteienstaatlichen Institution „Bundesregierung“ und der rechtsstaatlichen Institution „Polizei“.

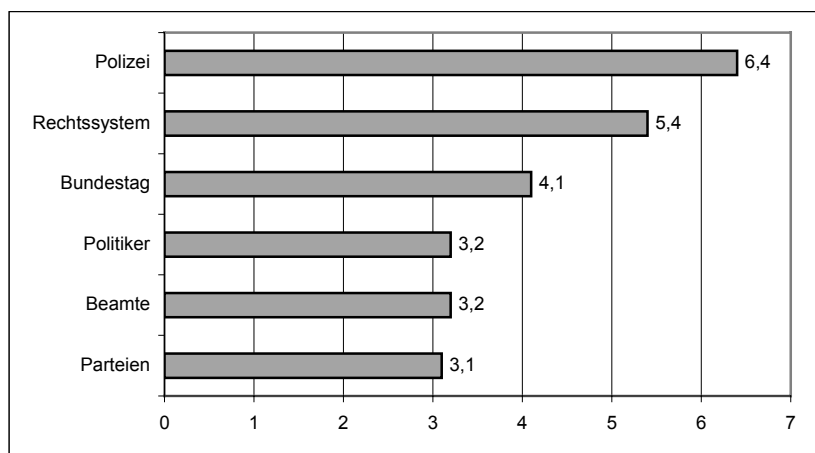
Abbildung 4: Vertrauen in Verwaltung, Polizei und Regierung



Quellen: ALLBUS 1984, 1994, 1996, 2000 und 2008; Mittelwerte. Fragewortlaut und Kodierung: „Sagen Sie mir bitte bei jeder Einrichtung oder Organisation, wie groß das Vertrauen ist, das Sie ihr entgegenbringen“ (1 „überhaupt kein Vertrauen“ bis 7 „sehr großes Vertrauen“).

Das Vertrauen in die Verwaltung erweist sich über die 24 Jahre hinweg als relativ stabile Größe. Dabei liegt das Vertrauen in die Verwaltung geringfügig unter dem Vertrauen in die Polizei, aber deutlich über dem Vertrauen in die Bundesregierung (vgl. auch gegenüber anderen Institutionen des politischen Systems *Rölle* 2009). Allerdings ist das Vertrauen in Beamte ähnlich schwach ausgeprägt, wie das in Politiker oder in die politischen Parteien (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Vertrauen in Institutionen und Personen, 2004



Quelle: European Social Survey (ESS) 2004; (N=2.608 bis 2.857); Mittelwerte. Fragewortlaut und Kodierung: „Bitte sagen Sie zu mir jeder öffentlichen Einrichtung oder Personengruppe, die ich Ihnen vorlese, wie sehr Sie persönlich jeder einzelnen von ihr vertrauen“ (0 „vertraue überhaupt nicht“ bis 10 „vertraue voll und ganz“).

Inwiefern hängt das Vertrauen in die Beamten mit der Mediennutzung zusammen? Nach *Grunow/Strüingmann* (2008, S. 129) konzentriert sich eine Vielzahl der medialen Kritik auf die Beamten. Wie bereits bei der Untersuchung der bürokratischen Kompetenz, zeigt sich auch bei der Frage nach dem Vertrauen in Beamte der stärkste Zusammenhang mit der Lektüre der Tageszeitung. Je häufiger Zeitung gelesen und der Politikteil der Zeitung genutzt wird, desto größer ist das Vertrauen in Beamte (vgl. Tabelle 6). Ein Zusammenhang zwischen der Nutzung des Radios oder des Fernsehens und dem Vertrauen in die Staatsdiener besteht hingegen nicht.

*Tabelle 6:* Zusammenhang zwischen Mediennutzung und Vertrauen in Beamte in Deutschland, 2004

	r
Durchschnittliche Fernsehdauer	-.02n.s.
Regelmäßig Nachrichten im TV sehen	-.03n.s.
Durchschnittliches Radiohören	-.01n.s.
Regelmäßig Nachrichten im Radio hören	-.03n.s.
Durchschnittliches Lesen der Tageszeitung	<b>.06**</b>
Regelmäßiges Lesen des Politikteils der Tageszeitung	<b>.04*</b>
N	2.866

Daten: 2004: ESS (N=2.870). Fragewortlaut und Kodierung: *Mediennutzung* „Wie viel Zeit verbringen Sie an einem gewöhnlichen Werktag insgesamt damit, Fernsehen zu schauen (bzw. Radio zu hören / Zeitung zu lesen“)? (1 „weniger als ½-Stunde am Tag“ bis 7 „mehr als 3 Stunden am Tag“) „Und wie viel dieser Zeit bringen Sie damit, sich Sendungen über Politik und aktuelle politische Ereignisse anzusehen?“ *Vertrauen in Beamte*: „Bitte sagen Sie zu mir jeder öffentlichen Einrichtung oder Personengruppe, die ich Ihnen vorlesen, wie sehr Sie persönlich jeder einzelnen von ihr vertrauen“ (Beamte: 0 „vertraue überhaupt nicht“ bis 10 „vertraue voll und ganz“). Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: \* = p<.05; \*\* = p<.01; n.s.: nicht signifikant. Fettdruck: signifikante Werte

Abschließend soll nun der Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und dem Vertrauen in die Verwaltung auf der Basis von elf zwischen 1981 und 2008 durchgeführten Umfragen im Längsschnitt betrachtet werden. Wie Tabelle 7 zeigt, wurden im Untersuchungszeitraum nur wenige Fragen mit einem über die Zeit gleichbleibenden Wortlaut gestellt. Zudem finden sich zahlreiche nicht-signifikante Zusammenhänge. Trotz der schmalen Datenlage zeigen die Ergebnisse, dass eine häufige Mediennutzung in der Regel mit einem höheren Verwaltungsvertrauen einhergeht (Ausnahmen: 1981 und 1999/1). Dies betrifft sowohl die allgemeine Nutzung von Zeitung und Fernsehen, das allgemeine Verfolgen der politischen Nachrichten und die Häufigkeit des allgemeinen Nachrichtenkonsums im Fernsehen, als auch die spezifische Nutzung von Lokalzeitungen.



*Tabelle 7: Zusammenhang zwischen Mediennutzung und Vertrauen in die Verwaltung in Deutschland, 1981-2008*

	1981	1994	1995	1996	1997	1998	1999/1	1999/2	2002	2006	2008
Nachrichten über Politik verfolgen	-	-	-	-	-	-	-	-	.13**	-	-
<i>Zeitung</i>											
Regelmäßige Zeitungslektüre	<b>-.07**</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	.03n.s.	.03n.s.
Häufigkeit Lektüre polit. Teil in Zeitung	-	<b>.05**</b>	<b>.08**</b>	.04n.s.	-	-	<b>-.13**</b>	-	-	-	-
Häufigkeit Lektüre polit. Teil in Lokalzeitung	-	-	-	-	-	-	.02n.s.	-	<b>.06**</b>	-	-
Häufigkeit Lektüre polit. Teil in überregionaler Zeitung	-	-	-	-	-	-	.02n.s.	-	.03n.s.	-	-
Häufigkeit Lektüre BILD-Zeitung	-	-	-	-	-	-	.03n.s.	-	.02n.s.	-	-
<i>Fernsehen</i>											
Häufigkeit Fernsehnutzung allgemein	<b>-.08**</b>	-	-	-	-.02n.s.	-	-	-	-	-	<b>.04*</b>
Häufigkeit Nachrichtenkonsum TV *	-	<b>.05**</b>	<b>.11**</b>	<b>.10**</b>	-	-	<b>-.05**</b>	-	-	-	-
Nachrichtenkonsum öffentl. rechtl. TV	-	-	-	-	-	.02n.s.	-	-	.03n.s.	-	<b>-.05*</b>
Nachrichtenkonsum Privat-TV	-	-	-	-	-	.01n.s.	-	-	-.01n.s.	-	.01n.s.
N	1.297	4.114	2.036	2.085	2.026	3.337	2.695	1.947	3.263	937	2.335

Daten: VVS: 1981, 1997, 1999/2 und 2006; DFG: 1994, 1998 und 2002; KSPW: 1995, 1996; CID: 1999/1; ALLBUS: 2008; Eingeklammerte Werte (1998) beruhen auf Panelbefragung. \* 1994: Häufigkeit politische Sendungen im TV, 1995: Vertrauen ins Arbeitsamt. Kodierung „Vertrauen in die Verwaltung“: 1 „vertraue überhaupt nicht“ bis 5, 7 oder 11 „vertraue voll und ganz“; *Ausnahmen*: 1981 und 1997: 1 „vertraue voll und ganz“ bis 4 „vertraue überhaupt nicht“; Kodierung „Mediennutzung“: „Zeitungslektüre regelmäßig“ (1981) und „Nachrichtenkonsum öffentl.-rechtl. TV (2008) 1 „ja“ und 2 „nein“; „Nachrichten über Politik verfolgen“, „Häufigkeit Tageszeitung lesen“, „Nachrichtenkonsum TV allgemein“, (in Tagen pro Woche bzw. Stunden pro Tag; 1 „weniger als 1 h“ bis 5 „mehr als 4 h täglich; *Ausnahmen*: 1999(1): 1 „täglich“ bis 5 „nie“, und 2008: TV-Nutzung allgemein 1 „an 7 Tagen die Woche“ bis 7 „an 1 Tag der Woche“. Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach *Pearson* (zweiseitig). Signifikanzniveau: \* =  $p < .05$ ; \*\* =  $p < .01$ ; n.s. = nicht signifikant. Fettdruck: signifikante Werte; – Item wurde nicht abgefragt.

## 6. Fazit und Ausblick

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland scheint in Teilen der Bevölkerung ein negatives Image zu haben, woher diese schlechte Beurteilung kommt, ist eher unklar. Manche Beobachter sprechen von Stereotypen, wie dem „faulen Beamten“, der im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerung haften bleibt, andere schreiben den Beamten selbst eine Mitschuld zu und wiederum andere haben die Medien und ihre negative Berichterstattung als Hauptschuldige für die Behördenkritik identifiziert.<sup>13</sup>

Die in diesem Zusammenhang den Medien zugeschriebene Rolle ist zwar plausibel, empirisch aber nicht belegt. Sie wurde in der (verwaltungs-)wissenschaftlichen Literatur bislang nahezu völlig ausgeblendet. Die wenigen Ausnahmen basieren meist auf Bevölkerungsumfragen, haben aber weder die Mediennutzung noch die Medienberichterstattung untersucht.

Auch im vorliegenden Beitrag konnte aufgrund der verwendeten Sekundärdaten nur ein sehr eingeschränktes Untersuchungsdesign verwendet werden. Zentrale Untersuchungsfrage war, welcher Zusammenhang zwischen der Mediennutzung und den Einstellungen gegenüber der öffentlichen Verwaltung besteht. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Vor allem die häufige Lektüre der Tageszeitung geht mit Vertrauen in die Verwaltung einher. Dass sich die Medienberichterstattung negativ auf die Bevölkerungswahrnehmungen auswirkt, wie es in der Literatur vielfach behauptet wird, lässt sich anhand der hier durchgeführten Analysen nicht belegen. Die bei *Grunow/Strüingmann* (2008; vgl. Kapitel 3.2) überwiegend negative Berichterstattung über die öffentliche Verwaltung wird von den Befragten entweder nicht wahrgenommen oder beeinflusst die Einstellungen gegenüber der Verwaltung nicht oder nur wenig. Möglicherweise sind hier die direkten, unmittelbaren Erfahrungen der Bürger mit der Verwaltung ausschlaggebender als die medienvermittelten Wahrnehmungen.
2. Außer beim Vertrauen bestehen auch bei anderen verwaltungsbezogenen Einstellungen Zusammenhänge mit der Mediennutzung. Dazu gehören neben der Zufriedenheit mit bzw. der allgemeinen Bewertung der Verwaltung auch die bürokratische Kompetenz bzw. das Selbstbewusstsein gegenüber der Verwaltung. Auch hier geht die regelmäßige Nutzung der Tageszeitung mit positiveren Einstellungen gegenüber der Verwaltung einher. Dabei ist es wahrscheinlich, dass die Bildung der Rezipienten eine entscheidende Rolle spielt: Je höher die formale Bildung, desto eher wird der Nachrichtenteil der Tageszeitung gelesen. Und gleichzeitig finden sich bei höherer Bildung auch positivere Einstellungen gegenüber der Verwaltung.

Die inhaltlich nach wie vor offene Frage nach dem Einfluss der Medienberichterstattung auf die Einstellungen der Bürger gegenüber der Verwaltung wird nur dann beantwortet werden können, wenn künftig einige methodische und konzeptionelle Probleme gelöst werden:

1. Es werden systematische Inhaltsanalysen der Medienberichterstattung über verschiedene Ebenen und verschiedene Akteure der Verwaltung benötigt. Nur durch eine möglichst breite Erfassung des Medienimages „der“ Verwaltung über die Zeit hinweg lässt sich der Ausgangspunkt der Wirkungsvermutungen – die Medienberichterstattung – valide abbilden. Bisherige Studien liefern in der Regel nur punktuelle Eindrücke.
2. Repräsentative Bevölkerungsumfragen, die sich mit dem Bevölkerungsimagen „der“ Verwaltung beschäftigen, müssen differenzierte Fragen zu Art und Umfang der Mediennutzung enthalten. Dabei ist auch nach der wahrgenommenen Glaubwürdigkeit der Medienberichterstattung über die Verwaltung zu fragen. Solche Untersuchungen fehlen im Kontext der öffentlichen Verwaltung jedoch ebenso, wie in anderen Kontexten der Vertrauensforschung (zum Problem der Messung des Medieneinflusses in der Vertrauensforschung vgl. *Gabriel/Schöllhammer* 2009, S. 425). Die präzise Erfassung der Mediennutzung ist jedoch nötig, weil sie das Bindeglied zwischen der Medienberichterstattung einerseits und den Bevölkerungswahrnehmungen und -einstellungen andererseits darstellt.
3. Auch die Operationalisierung der Einstellungen gegenüber der Verwaltung ist verbesserungsbedürftig. Wie gezeigt wurde, fehlen weitgehend Standardfragen zur Wahrnehmung der sowie zum Vertrauen in die Verwaltung. Darauf beruhende Daten im Zeitverlauf wären jedoch nötig, um auch konzeptionell den Zusammenhang zwischen verschiedenen Einstellungen gegenüber der Verwaltung besser klären zu können. Bezogen auf Wirtschaftsunternehmen wird beispielweise unter Reputation das Image eines Unternehmens plus das ihm von den relevanten Anspruchsgruppen entgegengebrachte Unterstützungspotenzial (Vertrauen) verstanden. Zu den Anspruchsgruppen

zählen u.a. die Kunden, die Mitarbeiter, die Lieferanten, die Anteilseigner, die Journalisten, die Anwohner sowie die Politiker. Dabei setzt sich die Gesamtreputation aus verschiedenen Reputationsdimensionen zusammen, die von unterschiedlichen Anspruchsgruppen als unterschiedlich wichtig eingestuft werden: die Finanz- und Ertragskraft des Unternehmens, seine Produkte und Services, sein Management, seine Strategie, seine Arbeitgeberattraktivität und sein ethisches Verhalten (vgl. *Brettschneider/Bihler* 2009). Es ist sehr wahrscheinlich, dass auch die Einstellungen gegenüber der Verwaltung ähnlich vielschichtig sind. Von der Erfassung dieser Vielschichtigkeit sind wir jedoch noch weit entfernt.

Erst die Kombinationen entsprechender Erhebungen wird uns in die Lage versetzen, die vielen offenen Fragen zum „natürlichen Spannungsverhältnis“ (*von Hase* 1979, S. 44) zwischen den Medien und der öffentlichen Verwaltung zu beantworten. Dabei ist sicher auch die von *Scheuch* (1979, S. 66) beschriebene – zwar plausible, aber empirisch ebenfalls nicht bestätigte – Differenzierung für die weitere Forschung hilfreich: Demnach hängt die Zufriedenheit mit der Verwaltung von den persönlichen Erfahrungen der Bürger mit ihr ab, während die Vorstellungen über Redlichkeit und Objektivität der Behörde von der Medienberichterstattung abhängt. Welche Wahrnehmung sich dann jeweils im Antwortverhalten der Bürger durchsetzt – die direkte oder die massenmedial vermittelte Wahrnehmung –, dürfte vom konkreten Fragewortlaut in den Umfragen und von den aktuellen Zeitumständen abhängen.

Als Fazit bleibt vorerst nur festzuhalten: Auch wenn die Wahrnehmung der Medienberichterstattung durch die Bevölkerung vermutlich eher diffus ist, der Einfluss auf die Einstellungen gegenüber der Verwaltung nicht direkt verläuft und im Ergebnis die Wahrnehmung des „verwaltungsbezogenen Bildes“ bei der Bevölkerung objektiv „falsch“ ist: „Es kann handlungsleitend werden und ist deshalb beachtenswert“ (*Grunow* 2003, S. 165). Vergleichbar zu anderen Institutionen muss es daher im Interesse der öffentlichen Verwaltung liegen, zu erfahren, wie die Medien über sie berichten und wie die Öffentlichkeit über sie denkt. Nur auf der Basis einer solchen Analyse lässt sich die Kommunikation von Verwaltungseinheiten planen, umsetzen und evaluieren. Und ein solches Kommunikations-Management ist wichtig, um die eigene Reputation auszubauen und zu sichern.

## Anmerkungen

- 1 Dass diese Bewertungen keine „Eintagsfliegen“ sind, zeigen entsprechende Zahlen bereits 30 Jahre zuvor bei *Geisler* (1979) bzw. *Scheuch* (1979).
- 2 Nach *Grunow/Strümgmann* (2008) beruht die Kritik an der Bürokratie auf Stereotypen, also starren Sichtweisen, die von vorneherein festgelegt sind und in der Regel nicht verändert werden. Die Stereotypen erfüllen dabei eine Art Filterfunktion, welche den Individuen dabei hilft, diejenigen Informationen „auszusieben“, die den Stereotypen widersprechen.
- 3 Wohl wissend, dass die Begriffe „(öffentliche) Verwaltung“, „Bürokratie“ und „Behörde“ nicht das Gleiche meinen, werden sie im vorliegenden Beitrag dennoch synonym verwendet. Grund dafür ist, dass es um die Beziehung der Bürger zur Verwaltung geht. Da die Bevölkerung zwischen den Begriffen nicht unterscheidet (vgl. *Grunow/Strümgmann* 2008, S. 124), wird hier ebenfalls nicht entsprechend differenziert (vgl. die gleiche Problematik in der angelsächsischen Literatur bei der Unterscheidung der Begriffe „public services“, „civil service“ und „public administration“).
- 4 Zur Häufigkeit bzw. zur Intensität von Gesprächen über die öffentliche Verwaltung im sozialen Umfeld der Bürger liegen bislang leider keine Daten vor.

- 5 Allerdings sind die Verwaltungen an verschiedenen Stellen auch zur Verschwiegenheit verpflichtet, was eine Zusammenarbeit mit den lokalen Medien vor Ort manchmal erschwert (vgl. *Machura* 2005, S. 123ff.)
- 6 Dabei wurden die drei überregionalen Zeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), die Süddeutsche Zeitung (SZ) und die taz, sowie das Hamburger Abendblatt und die Berliner Zeitung (BZ) inhaltsanalytisch ausgewertet. Von den 1.740 Artikeln, welche die öffentliche Verwaltung thematisierten, wurde eine Stichprobe von 174 Artikeln zur weiteren Untersuchung gezogen.
- 7 Bei der in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Vorstudie „Bürger und Verwaltung“ wurden 150 Personen mündlich und 1.493 Personen online befragt (näheres dazu siehe *Grunow/Strüngmann* 2008, S. 125 ff.)
- 8 Da Artikel im Lokalteil der Zeitung überdurchschnittlich häufiger gelesen werden als Artikel anderer Ressorts, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass *die* Verwaltung vor allem als die Kommunalverwaltung wahrgenommen wird. – Die Länderebene ist in 31% der Artikel, Bund- und EU-Ebene waren in 12% bzw. 9% Thema der Berichterstattung. Hauptgegenstand der Berichterstattung waren die Modernisierungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung (40%).
- 9 Die Auswahl der untersuchten Medien beschränkt sich auf die Medien Fernsehen, Hörfunk und Zeitungen. Auch wenn die Nutzung des Internets – auch beim Nachrichtenkonsum – eine immer wichtigere Rolle spielt, wurde die Internetnutzung aufgrund des langfristigen Vergleichs ausgeschlossen. Mit den drei untersuchten Medien sind rund 85% der durchschnittlichen Mediennutzung abgedeckt (vgl. *van Eimeren/Ridder* 2001, S. 547).
- 10 Zur Beeinflussung der politischen Einstellungen aufgrund von Skandalen in der Medienberichterstattung vgl. *Wolling* (2001).
- 11 Außerdem zeigt sich, dass sowohl die Befragten des öffentlichen Dienstes im Osten gegenüber denen im Westen als auch die befragten Beamten gegenüber den Angestellten die Berichterstattung negativer wahrnehmen. Über die Signifikanz der forsa-Daten kann wegen der nicht vorhandenen Datenverfügbarkeit keine Aussage getroffen werden.
- 12 *Bouckaert/van de Walle* (2001) schlagen eine Zweiteilung des Vertrauens vor. Das a-priori-Vertrauen beeinflusst die individuelle Wahrnehmung der Verwaltungsleistung, während das a-posteriori-Vertrauen eine Konsequenz der individuellen Leistungsbeurteilung darstellt.
- 13 *Grunow/Strüngmann* (2008, S. 126) weisen darauf hin, dass möglicherweise die Beamten bzw. die Behördenstruktur selbst zum ambivalenten Bild der Verwaltung in der Öffentlichkeit beitragen. So sagten in einer Befragung von Verwaltungspersonal in Nordrhein-Westfalen die Mehrheit der Befragten, dass sie ihre Behörde – auch nach 10 Jahren Neuen Steuerungsmodells – noch immer als hierarchisch wahrnehmen, die sich zudem nicht ausreichend in eine Dienstleistungsverwaltung verwandelt hat.

## Literatur

- Ahlers, Conrad/Braun, Gerhart R./Elias, Dietrich/von Hase, Karl-Günther/Krause, Alfred/Scheuch, Erwin K.*, 1979: Der öffentliche Dienst und die Medien, Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag.
- Brettschneider, Frank*, 2005: Massenmedien und politische Kommunikation, in: *Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien: Oldenbourg-Verlag, S. 687-725.
- Brettschneider, Frank/Bihler, Ulrich*, 2009: Führungskräftekommunikation, Reputation und Themen-Management, in: *Dörfel, Lars* (Hrsg.), Führungskommunikation: Dialoge. Kommunikation im Wandel – Wandel in der Kommunikation, Berlin: scm, S. 57-77.
- Brettschneider, Frank/Rettich, Markus*, 2006: Europe: A Lack of Democracy or a Lack of Information? in: *Marcinkowski, Frank/Meier, Werner A./Trappel, Josef* (Hrsg.), Medien und Demokratie. Europäische Erfahrungen/Media and Democracy. Experiences from Europe, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag, S. 141-159.
- Brettschneider, Frank/Rettich, Markus*, 2008: „100 Tage Medien-Schonfrist“? Regierungen in der Medienberichterstattung nach Bundestagswahlen, in: *Tenscher, Jens/Batt, Helge* (Hrsg.), 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-89.
- Cappella, Joseph N./Hall Jamieson, Kathleen*, 1997: Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good, Oxford: Oxford University Press.

- Daschmann, Gregor*, 2009: Qualität der Fernsehnachrichten: Dimensionen und Befunde, in: *Media Perspektiven* 5/2009, S. 257-266.
- DBB (Deutscher Beamtenbund)*, 2007: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Forsa Umfrage.
- DBB (Deutscher Beamtenbund)*, 2008: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Forsa Umfrage.
- DBB (Deutscher Beamtenbund)*, 2009: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Forsa Umfrage.
- Dehnhard, Albrecht*, 1987: Spott, Angst und Vertrauen. Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag der politischen Bildung zu ihrer Überwindung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B15/1987, S. 3-14.
- Derlien, Hans-Ulrich/Löwenhaupt, Stefan*, 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: *Wollmann, Helmut* u.a. (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 417-472.
- Ehrenberg, Maria/Hake, Sabine*, 2008: Die Alten bleiben der Lokalzeitung treu, in: *Medientrend* 45/2008. [http://www.mlfs.uni-koeln.de/assets/files/Medientrends/Medientrend\\_45\\_2008%281%29.pdf](http://www.mlfs.uni-koeln.de/assets/files/Medientrends/Medientrend_45_2008%281%29.pdf)
- Feick, Jürgen/Mayntz, Renate*, 1982: Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, in: *Die Verwaltung* 4/82, S. 409-434.
- Frey-Vor, Gerlinde/Gerhard, Heinz/Mohr, Inge*, 2002: Mehr Unterschiede als Annäherung? Informationsnutzung von Ost- und Westdeutschen: Erwartungen und Einstellungen, in: *Media-Perspektiven* 2/2002, S. 70-76.
- Gabriel, Oscar W.*, 1993: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/93, S. 3-12.
- Gabriel, Oscar W.*, 2005: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: *ders./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), *Politisches System der der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 457-522.
- Gabriel, Oscar W.*, 2009: Verwaltungsvertrauen und Demokratie, in: *König, Klaus/Kropp, Sabine* (Hrsg.), *Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur*. Speyerer Forschungsberichte 263. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Gabriel, Oscar W./Schöllhammer, Lisa*, 2009: Warum die Deutschen ihren Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/2009, S. 414-430.
- Gabriel, Oscar W./Vetter, Angelika*, 1999: Politische Involvierung und politische Unterstützung im vereinigten Deutschland – Eine Zwischenbilanz, in: *Plasser, Fritz* u.a. (Hrsg.), *Wahlen und politische Einstellungen in Deutschland und Österreich*, Frankfurt/New York: Peter Lang Verlag, S. 191-239.
- Geisler, Jürgen*, 1979: Folgen des Bürokratismus. Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Planungsgruppe beim Oberbürgermeister.
- Glück, Michael*, 2007: *Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit*. Diss. Universität St. Gallen, Bern: Haupt Verlag.
- Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia*, 1992: Angst, Entfremdung, Aggression: Formen und Quellen politischer Anomie, in: *Fritsch, Alexander* (Hrsg.), *Warum versagt unsere Politik? Leistungsgrenzen politischer Institutionen in Deutschland*, München: Olzog, S. 111-122.
- Grunow, Dieter*, 2003: Die Verwaltung im Spiegel von Bürgerumfragen: die Bedeutung unterschiedlicher Rollen und Erfahrungen, in: *Grunow, Dieter* (Hrsg.), *Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschonern und E-Government*, Münster: Aschendorff, S. 143-166.
- Grunow, Dieter/Strümgmann, Daniela*, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen, in: *der moderne staat* 1, S. 121-140.
- Jarass, Hans D.*, 1986: Öffentliche Verwaltung und Presse, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 15, S. 721-727.
- Kampen, Jarl K./van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert*, 2006: Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government, in: *Public Performance & Management Review* 29, S. 387-404.
- Kepplinger, Hans Mathias*, 1993: Medien und Politik. Fünf Thesen zu einer konflikthaltigen Symbiose, in: *Bertelsmann Briefe* 129, S. 20-23.

- Kepplinger, Hans Mathias*, 1998: Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg/München: Alber.
- Klages, Helmut/Schäfer, Peter/Schmittel, Wolfram*, 1983: Kontakt zum Bürger als Verwaltungsleistung. Bericht über die Publikumsbefragung Philippsburg 1982. Speyerer Arbeitsheft 48, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Krüger, Udo Michael*, 2009: InfoMonitor 2008: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1. Themen, Ereignisse und Akteure in der Nachrichtenberichterstattung, in: *Media Perspektiven* 2/2009, S. 201-222.
- Machura, Stefan*, 2005: Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Oberreuter, Heinrich*, 1987: Wirklichkeitskonstruktion und Wertwandel. Zum Einfluß der Massenmedien auf die politische Kultur, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B27, S. 17-29.
- Robinson, Michael J.*, 1976: Public affairs television and the growth of political malaise: The case of „The Selling of the Pentagon“, in: *American Political Science Review* 70, S. 409-432.
- Röber, Manfred/Boeker-Woehlert, Antja*, 1990: Die öffentliche Verwaltung im Spiegel der Presse. FH für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege Berlin.
- Rölle, Daniel*, 2009: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck, in: *der moderne Staat* 1, S. 219-242.
- Ronneberger, Franz*, 1983: Das Syndrom der Unregierbarkeit und die Macht der Medien, in: *Publizistik* 28, S. 487-511.
- Scheuch, Erwin K.*, 1979: Sich Gehör verschaffen – ein dringendes Interesse für den öffentlichen Dienst, in: *Ahlers, Conrad/Braun, Gerhart R./Elias, Dietrich/von Hase, Karl-Günther/Krause, Alfred/Scheuch, Erwin K.*: Der öffentliche Dienst und die Medien, Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, S. 49-70.
- Smith, Eliot R./Mackie, Diane M.*, 1995: *Social Psychology*, New York: Worth Publications.
- van de Walle, Steven/Roosbroek, Steven van/Bouckaert, Geert*, 2008: Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline, in: *International Review of Administrative Sciences* 74, S. 45-62.
- van de Walle, Steven*, 2007: Determinants of confidence in the civil service: An international comparison, in: *Schedler, Kuno/Proeller, Isabella* (Hrsg.), *Cultural aspects of public management reforms*, Amsterdam: Elsevier, S. 171-201.
- van Eimeren, Birgit/Ridder, Christa-Maria*, 2001: Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2000, in: *Media-Perspektiven* 11/2001, S. 538-553.
- Vetter, Angelika/Brettschneider, Frank*, 1998: Mediennutzung, politisches Selbstbewußtsein und politische Entfremdung, in: *Rundfunk und Fernsehen* 46, S. 463-479.
- von Hase, Karl-Günter*, 1979: Der öffentliche Dienst und die Medien – wo liegt das Problem?, in: *Ahlers, Conrad/Braun, Gerhart R./Elias, Dietrich/von Hase, Karl-Günther/Krause, Alfred/Scheuch, Erwin K.*: Der öffentliche Dienst und die Medien, Bonn: Godesberger Taschenbuch Verlag, S. 29-48.
- Wolling, Jens*, 1999: Politikverdrossenheit durch Massenmedien? Der Einfluss der Medien auf die Einstellungen der Bürger zur Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wolling, Jens*, 2001: Skandalberichterstattung in den Medien und die Folgen für die Demokratie. Die Bedeutung von Wahrnehmung und Bewertung der Berichterstattung für die Einstellung zur Legitimität des politischen Systems, in: *Publizistik* 46, S. 20-36.
- Zubayr, Camille/Geese, Stefan*, 2009: Die Informationsqualität der Fernsehnachrichten aus Zuschauer-sicht, in: *Media Perspektiven* 4/2009, S. 158-173.

#### *Anschriften der Autoren*

Dr. Daniel Rölle, M.A., Lehrstuhl für Soziologie der Organisation, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2,  
E-Mail: roelle@dhw-speyer.de

Prof. Dr. Frank Brettschneider, Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, insb. Kommunikationstheorie, Universität Hohenheim, Fruwirthstraße 46, 70599 Stuttgart  
E-Mail: frank.brettschneider@uni-hohenheim.de