

THOMAS DARNSTÄDT

Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und Verantwortung der Medien in Krisenzeiten

Vortrag im Rahmen der 65 Bitburger Gespräche

Mainz, 13. / 14. 01. 2022

I. Einführung

Jeder Bürger hat „die unabweisbare moralische Pflicht, die Polizei bei ihrer Fahndung nach den Mördern und Entführern aktiv zu unterstützen!“¹ Bürger meines Alters erinnern sich noch an das Machtwort, das Bundeskanzler *Helmut Schmidt* am 5. September 1977 in seiner Fernsehansprache nach der Entführung von Hanns Martin Schleyer sprach. In der Krise, so zeigte sich schon damals, wächst die Neigung der Regierung, direkten Kontakt mit den Bürgern aufzunehmen, um sie in ihrer Meinung – Helmut Schmidt hätte gesagt: Haltung – zu beeinflussen.

Ein Machtwort, die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung von hoher Hand, scheint vielen auch in der Krise, die uns nun alle beschäftigt, das letzte Mittel des Staates. Wo Verbote, Kontaktsperren, vielleicht sogar Impfpflicht ihre Wirkung verfehlen, weil sie Widerstand oder wenigstens Unverständnis auslösen, ist das sanfte Mittel des harten Wortes zunehmend gefragt als effektives Instrument des Regierens in der Krise.²

Die gezielte Einflussnahme auf die öffentliche Meinung – herkömmlich als „Öffentlichkeitsarbeit“ ausgewiesen³ – ist für den Staat und seine Regierung umso effektiver, da, anders als zu Helmut Schmidts Zeiten, dafür eine bald unübersehbare Vielzahl von Möglichkeiten, Plattformen, Informationskanälen zur Verfügung steht. Regieren per Twitter, Facebook, Podcast: Der Staat ist ganz dicht am Bürger.

¹ Ansprache bei www.zdf.de/nachrichten/heute-sendungen/videos/schmidt-ansprache-in-voller-laenge-100.html (zuletzt abgerufen am 10.03.2022).

² Vgl. z. B. *Häntzschel*, SZ, 18. 11. 2021, S. 9.

³ *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, 1966; *Kempfen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992; Öffentlichkeitsarbeit für Öffentlichkeitsarbeit: *Bundeszentrale für politische Bildung*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit, www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202110/staatliche-oeffentlichkeitsarbeit-presse-und-informationsamt-der-bundesregierung (zuletzt abgerufen am 10.03.2022); speziell zu Regierungs-Chats: *Ladeur*, DÖV 2002, 1 ff.; z. d. verf.rechtlichen Grundl.: BVerfGE 44, 125, 147; *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2018, 343 ff.; *Mandelartz/Grotelüschen*, NVwZ 2004, 647 ff.; *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2. Aufl. 2012, § 23.

Die massive Inanspruchnahme der Öffentlichkeit durch den Staat wirft Fragen auf. Zum einen ist das die Frage nach den Grenzen, die der Regierung gesetzt sind in einem Bereich, der doch zugleich das Forum staatsfreier Willensbildung ist. Verschieben sich diese Grenzen in der Krise? Zum anderen erhebt sich die Frage nach der Rolle jener Institution, die nach der Kommunikationsverfassung der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes eigentlich die Bildung der öffentlichen Meinung in der Hand hat: der Medien. Dabei geht es um die „klassischen Medien“, die – elektronisch, digital oder gedruckt vertrieben – in Staatsferne die Offenheit und Vielfalt des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung erzeugen, Treiber und Prozessoren des politischen Diskurses, der über die Meinungsbildung zur Willensbildung, über Wahlen zur Regierungsbildung führt.⁴

In der Krise wird es in der Öffentlichkeit sozusagen eng: Da droht der Anspruch des Staates, besonders effektiv und schnell die öffentliche Meinung in eine bestimmte Richtung zu drängen, mit der Aufgabe der Medien zu kollidieren, die normalerweise darin besteht, als Moderator und Filter den Diskurs vor einseitiger Beschlagnahme, vor Machtworten, zu bewahren.

„Normalerweise“ ist auch hier das Zauberwort. Was ist die Verantwortung der Medien im besonderen Fall der Krise? Ist die Krise ein Ausnahmezustand, ein Kommunikations-Ausnahmezustand, in dem jeder, der das Informationshandeln der Regierung aufhält, infrage stellt, als Störer zu betrachten ist? Soll sich in der Krise die Presse mit der Sache der Regierung gemein machen, weil es eine unstrittig gute Sache ist? Bedeutet eine solche Inpflichtnahme der Medien, dass im Ausnahmezustand der Krise auch die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts nur noch eingeschränkt Gültigkeit hat, das von außen ungestörte Funktionieren der Medien sei „schlechthin konstituierend“⁵ für die demokratische Meinungs- und Willensbildung?

Lassen Sie mich an dieser Stelle klarstellen, dass ich hier von der Rolle der Medien spreche, nicht von einzelnen Erscheinungsformen des Journalismus, die unter Umständen zu Recht als Brandbeschleuniger der Krise bezeichnet werden.⁶ Unbestreitbar gibt es schlechten Journalismus, wie es schlechte Politik und schlechte Öffentlichkeitsarbeit gibt. Und ersteres sogar noch viel häufiger, weil sich mit schlechtem Journalismus noch immer viel Geld verdienen lässt. Doch voreilige Verallgemeinerungen helfen nicht, unser Problem zu lösen: Gibt es eine veränderte Verantwortung der Medien in der Krise?

II. Krisenkommunikation

„Krisenkommunikation“ ist das Stichwort, unter dem die Bemühungen des Staates firmieren, mittels Öffentlichkeitsarbeit einen Zustand zu beheben, der unter Polizeirechtlern grob als „konkrete Gefahr“ bezeichnet werden kann: „Vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Ablauf- und Aufbauorganisation nicht mehr bewältigt werden, so dass eine besondere Aufbauorganisation erforderlich ist.“ So steht es

⁴ Zur Rolle der Medien im demokratischen Prozess: BVerfGE 7, 198, 208; E 10, 118, 121; E 20, 162, 174; E 35, 202, 221 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier-GG, 3. Aufl. 2013, I, II, Rn. 43 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 7, Rn. 19; speziell zur Rolle der Neuen Medien: *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, 2013, S. 283 ff.; zur aktuellen Entwicklung der Rolle der Medien zur *Habermas*, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit, Leviathan Sonderband 37, 2021, S. 470 (485); speziell z. demokratischen Diskurs: BVerfGE 97, 350, 369; *Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, S. 533 ff.

⁵ Für die Meinungsfreiheit generell: BVerfGE 7, 198, 208; auf die Medien bezogen: BVerfGE 35, 202, 221; E 74, 297, 338; E 77, 65, 74; E 117, 244, 258; „für die moderne Demokratie unentbehrlich“: BVerfGE 20, 162, 174.

⁶ *Möllers*, Freiheitsgrade, 2020, Ziff. 184, weist zurecht darauf hin, dass Medien nicht schon als „Struktur“ der Demokratie förderlich sind. Ähnliche Vorbehalte haben das BVerfG dazu gebracht, seit E 12, 205 ff. genaue Vorgaben für die Funktionssicherung des Fernsehens zu machen.

am Anfang eines 40-seitigen „Leitfadens“ des Bundesministeriums des Inneren für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Behörden, der „Krisenkommunikation“ als wichtiges Instrument des „Krisenmanagements“ einführt.⁷

Dass dem Staat das Instrument der Öffentlichkeitsarbeit so umfassend zur Verfügung steht, kann im Staat des Grundgesetzes keineswegs als selbstverständlich gelten. Der Umgang des Staates mit der öffentlichen Meinung wurde vom Bundesverfassungsgericht auch zu Zeiten Helmut Schmidts noch sehr zurückhaltend beurteilt. „Regierung und Parlament dürfen der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen, ihre Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen erläutern“, hieß es in ständiger Rechtsprechung seit den 60er Jahren.⁸ Diese Erlaubnis leitet sich in der Sicht des Gerichts direkt aus dem Demokratie-Konzept des Grundgesetzes ab, denn es sei „ein wesentlicher Beitrag“ zum Informationsstand der Bürger über „entscheidende Sachfragen“, der sie in den Stand setze, die Qualität der Regierungsentscheidungen zu beurteilen.⁹

Das war eine Welt, in der die Regierung geradezu die Pflicht hatte, die Bürger zu informieren, damit die Menschen sich ungehindert und vollständig ein Bild über eben jene Regierung machen – um sie gegebenenfalls abzuwählen. In dieser Welt entsprach der Öffentlichkeitsarbeit als Pflicht der Regierung gegenüber den Bürgern ein Bürgerrecht¹⁰, das später seine Verdichtung im Informationsfreiheitsgesetz¹¹ fand. Diese Sicht der Dinge entsprach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass in der Demokratie des Grundgesetzes die Fließrichtung im Prozess der politischen Willensbildung von unten nach oben, vom Volk zum Staat einzuhalten sei.¹² Wenn der Staat sich da einmische, dann bitte nur zur Unterstützung der Fließgeschwindigkeit und so, dass die Fließrichtung nicht gestört werde.

Doch erstmals im März 1977, ein halbes Jahr vor Helmut Schmidts Fernsehauftritt, bald nach den konjunkturellen Verwerfungen der sozialliberalen Ära, findet sich in den regelmäßig wortreichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu Zweck und Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit ohne äußerlich erkennbaren Anlass in einem Streitfall um Staatsgelder für den Parteienwettbewerb ein unauffälliger Hinweis: Der Regierung sei es neben staatsbürgerlicher Bildung usw. auch erlaubt, „um ein konjunkturgerechtes Verhalten“ der Bürger „zu werben“.13 Regierungspolitik war damals ganz heftig Konjunkturpolitik¹⁴, und das kurze Obiter Dictum aus Karlsruhe kann als erste vorsichtige Einsicht bei den Richtern gewertet werden, dass in politisch schwierigen Situationen manchmal ein Umkehren der Fließrichtung, ein willensbildender Hinweis auf das Richtige, was nun zu tun sei, unvermeidbar sein könnte.

Als zur Jahrtausendwende mit Glykol gepanschter Wein in Umlauf kam und die Unruhe über mögliche Vergiftungen in der Bevölkerung sich breitmachte¹⁵, gab es in Karlsruhe so etwas wie einen Dammbreach. Der Bundesgesundheitsminister habe eine Liste mit den Namen der betroffenen Weinkellereien veröffentlichen dürfen, urteilte das Bundesverfassungsgericht, um so die Bevölkerung

⁷ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Leitfaden Krisenkommunikation, 2015.

⁸ BVerfGE 20, 56, 100; zuletzt BVerfGE 154, 320, 337.

⁹ BVerfGE 44, 125, 148; ähnlich BVerfGE 105, 252, 269; E 105, 279, 302; E 154, 320, 336 f.

¹⁰ Vgl. etwa die Verlautbarung der Bundesregierung im Netz-Auftritt des BPA: „Jede Bundesbürgerin und jeder Bundesbürger hat ein Recht auf Information!“, www.bundesregierung.de/bregde/bundesregierung/bundeskanzleramt/bundespresseamt/recht-auf-information-460940.

¹¹ Informationsfreiheitsgesetz v. 05.09.2005, BGBl. I S. 2722.

¹² BVerfGE 2, 1, 12; E 44, 125, 140 ff.; zum „demokratischen Fluss der Meinungs- und Willensbildung“ unter dem Grundgesetz jetzt *Habermas*, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit, Leviathan Sonderband 37, 2021, S. 470 (477).

¹³ BVerfGE 44, 125, 148.

¹⁴ Vgl. z. B. aufgrund d. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums v. 08.06.1967, BGBl. I S. 582.

¹⁵ Zum Sachverhalt vgl. BVerfGE 105, 252, 253 ff.

aufzuklären: Das sei ein Akt der „Krisenbewältigung“ durch „Informationshandeln“.¹⁶ Das Gegenargument, der Bundesgesundheitsminister sei für die Bekämpfung konkreter Gefahren gar nicht zuständig, das sei Sache der Länder, wischten die Richter vom Tisch: „Auf Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren“, den „Bürgern zur Orientierung zu verhelfen“, sei „eine Aufgabe der Staatsleitung“, die kraft Grundgesetz der Bundesregierung zustehe.¹⁷ Wo Öffentlichkeitsarbeit „die Effektivität der Problembewältigung fördert“, ergänzte das Gericht in einem ähnlichen Urteil¹⁸, kann die Bundesregierung einen Vorgang „darstellen und bewerten“ und auch „Empfehlungen oder Warnungen“ aussprechen.

Statt einer Begründung für diese in der verfassungsrechtlichen Literatur mit Verblüffung zur Kenntnis genommene Wende¹⁹ gab es vom Gericht einen knappen Hinweis: Der rasante Ausbau der Kommunikationstechniken habe zu einem Wandel der „staatlichen Teilhabe an öffentlicher Kommunikation“ geführt.²⁰ In seltener Entschlossenheit erkannte das Gericht die Tatsache an, dass das Grundgesetz soeben im 21. Jahrhundert angekommen war: Die neuen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung hatten den Staat als neuen Player im Prozess der Meinungsbildung und damit ebenso der politischen Willensbildung etabliert. Und zumindest dieser Player agiert nicht von unten nach oben, sondern von oben herab.

In diesem Modus verändert Öffentlichkeitsarbeit ihre grundlegende Legitimation: Das Informationshandeln des Staates wandelt sich von der Erfüllung einer Pflicht den Bürgern gegenüber zu einer Maßnahme des Staates zur Einwirkung auf die Bürger aus eigener, staatlicher Macht. Ein Machtwort eben.

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist zusammengefasst im schon erwähnten Leitfaden des BMI für die Krisenkommunikation²¹. Zur Bewältigung von Krisen mittels Öffentlichkeitsarbeit, so heißt es dort, sei „Meinungshoheit“ anzustreben, Informationen seien zu „kanalisieren“, Diskussionen in der Öffentlichkeit müssten „geleitet“ werden.²² Zu erreichen sei das durch „offensive Kommunikation“ den Bürgern gegenüber.²³ Für diese Öffentlichkeitsarbeit müsse der Staat sich eigene Instrumente schaffen. Als Beispiel wird die Einrichtung einer sogenannten „Darksite“ genannt.²⁴ Das ist ein Netzauftritt der krisenbefassten Behörde, der im Ernstfall sofort freigeschaltet werden kann, um Infos an die Öffentlichkeit zu geben. Der Staat als Betreuer der Öffentlichkeit?

Es geht nicht nur um staatliches Informationshandeln *der Öffentlichkeit* gegenüber, die Regierung kann sich dank der modernen Kommunikationsmittel an jeden Bürger einzeln wenden. Dies ermöglicht informative „Betreuung“ von einer Intensität, die gelegentlich an das von der Verhaltensökonomie neuerdings häufig thematisierte „Nudging“ heranreicht, das Schubsen einzelner Bürger in eine bestimmte Richtung.²⁵

Gerade in der Covid-Krise bekommt diese Schuberei besonderes Gewicht. Zur Erklärung etwa, warum in Bremen die Impfquote so besonders hoch war, wird die Methode des Senats der Hansestadt

¹⁶ BVerfGE 105, 252, 268 f.

¹⁷ Ebenda; ebenso BVerfGE 105, 279, LS 2.

¹⁸ BVerfGE 105, 279, 306.

¹⁹ Vgl. *Schoch*, NVwZ 2011, 193 (194): „bis zur Unkenntlichkeit verzerrter Begriff der Öffentlichkeitsarbeit“.

²⁰ BVerfGE 105, 252, 268; E 105, 279, 301.

²¹ Vgl. Fn. 7.

²² Ebenda S. 13.

²³ Ebenda S. 15.

²⁴ Ebenda S. 40.

²⁵ Zum Nudging speziell in der Pandemie vgl. z. B. *Witzeck*, *FAZ-net*, 7.1.1922, www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/wie-nudging-die-entscheidungsfindung-verbessern-kann-17718637.html (zuletzt abgerufen am 10.03.2022); *Kaiser*, in: Frevel/Heinicke (Hrsg.), *Managing Corona*, 2021, S. 193.

gerühmt, jeden einzelnen Bürger schriftlich mit einem Impftermin zu konfrontieren.²⁶ Und wenn er den nicht wahrnimmt, nochmal, und so weiter. Dass so etwas auch im ganz großen Rahmen funktioniert, zeigt das Beispiel Spanien, wo jeder einen Termin ungefragt per SMS auf sein Handy geschickt bekam.²⁷ Ergebnis: Eine Impfquote von mehr als 90 Prozent.

III. In der Krise ist die Kommunikation in der Krise

Es soll hier nicht die Legitimität der Krisenbewältigung durch Information infrage gestellt werden. Gleichwohl verdient es eine genauere Betrachtung, wie sich diese bemerkenswerte Erweiterung staatlicher Handlungsmöglichkeiten in die Sphäre der Öffentlichkeit hinein zur Kommunikation *in* der Gesellschaft verhält. Kann der Staat tatsächlich, wie das Bundesverfassungsgericht es ausdrückt²⁸, „Teilhaber“ dieser Kommunikation sein?

In der Sphäre der Öffentlichkeit ist der Begriff der Kommunikation zentral. Und hier zeigt sich in der regierungsamtlichen Zuspitzung auf den Begriff der „Krisenkommunikation“²⁹ ein beachtlicher Bedeutungsunterschied zwischen der Verwendung durch staatliche Stellen und der Verwendung im allgemeinen sozialwissenschaftlichen, aber auch umgangssprachlichen Gebrauch innerhalb der Gesellschaft.

„Krisenkommunikation“ in Form von Regierungs-Öffentlichkeitsarbeit, so habe ich anhand des BMI-Papiers³⁰ gezeigt, ist im Kern Einbahn-Kommunikationsverkehr. „Das müssen wir kommunizieren“ ist Manager-Sprech in den Vorstandsetagen nicht nur von IT-Unternehmen und meint: Das werden wir bekanntgeben, damit die Leute, die Kundschaft, die Belegschaft, es zur Kenntnis nehmen. „Kommunikation“ ist sprachlogisch einseitig definiert: x kommuniziert. Punkt.

In der Gesellschaft, außerhalb der Chefetagen, verstehen wir unter Kommunikation etwas (zumindest) Zweistelliges: x kommuniziert mit y. Und zur Definition gehört auch, dass sie umkehrbar ist: y kommuniziert mit x bedeutet dasselbe.

Dieser zweistellige Begriff der Kommunikation ist in der Demokratie zentral. Die friedliche Selbstregulierung des Zusammenlebens in einer freiheitlichen Gesellschaft wird von Sozialwissenschaftlern modellhaft als fairer Diskurs beschrieben, als gleichberechtigte Kommunikation prinzipiell jeder mit jedem, der zur Bildung einer öffentlichen Meinung führt.³¹ Für den Philosophen *Jürgen Habermas* ist dies der Prozess der „intersubjektiven Verständigung“.³² Zentral für die Fairness und die Brauchbarkeit des Ergebnisses ist dabei die Anerkennung und der Respekt jedes Einzelnen gegenüber dem jeweils „Anderen“ – dem y. Nur in offenem Abgleich mit den jeweils anderen Argumenten des jeweils Anderen entsteht für jeden Einzelnen die Möglichkeit der autonomen Orientierung über wahr und falsch, über gut und böse. Im Austausch mit anderen konstituiert sich nicht nur das Individuum als Wert des Grundgesetzes, sondern auch ein allgemeiner politischer Wille, der seinen Ausdruck in Wahlen, seine Repräsentation im Parlament findet.³³

Dies ist die Bedeutung des Prozesses der Kommunikation. Wenn er gestört wird, gerät nicht nur die Demokratie in die Krise, sondern ihr zentraler Agent: das Individuum, das zwischen gut und böse,

²⁶ *Behbehani*, SZ, 06.12.2021, S. 4.

²⁷ *Janker*, SZ, 18.11.2021, S. 3.

²⁸ Vgl. Fn. 20.

²⁹ Leitfaden des BMI, vgl. Fn. 7.

³⁰ Fn. 7.

³¹ Zur Bedeutung des Diskurses für die Demokratie: *Denninger*, ARSP 107 (2021/1), 114 (118); *Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, S. 532 ff.; neuerdings *Habermas*, Fn. 12, S. 476.

³² *Habermas*, Erläuterungen zur Diskursethik, 1991, S. 154, 207.

³³ Zur Doppel-Bedeutung des freien Meinungs-austausches für Individuum und demokratische Gesellschaft schon BVerfGE 7, 198, 205, 208; E 42, 163, 169; *Steinbach*, JZ 2017, 653 (657).

wahr und falsch keine Orientierung mehr findet. Dass diese Krise in allen westlichen Staaten schon da sei, verursacht durch kommunikationszerstörende Wirkung der sozialen Medien, sagt beispielsweise schon lange der Berliner Sozialwissenschaftler *Byung-Chul Han*³⁴, und er sieht sich mittlerweile einig mit dem Vordenker des Diskursmodells der demokratischen Gesellschaft *Habermas*, der neuerdings die gesellschaftliche Kommunikation von „wüsten Geräuschen“ aus dem Netz übertönt sieht, in der x nicht mehr mit y kommuniziert, sondern nur noch mit seinesgleichen, mit x sozusagen.³⁵

Von dieser Krise zu sprechen, fehlt hier die Zeit. Doch es ist gar nicht zu übersehen, welcher unheilvolle Wirkungszusammenhang zwischen einer Krise der innergesellschaftlichen Kommunikation und einer durch äußere Umstände an Staat und Gesellschaft herangetragen Krise wie der gegenwärtigen Pandemie besteht. Störungen in der Kommunikation, Ungleichgewichte bei der innergesellschaftlichen Selbstverständigung führen zu Orientierungsproblemen bei jedem einzelnen Bürger: Was ist wahr/falsch? Gut/böse? Und solche Verunsicherungen sind Brandbeschleuniger einer jeden Krise.³⁶

Die Pandemie ist ja das beste Beispiel: Viel spricht dafür, dass die Krise längst vorbei wäre, gäbe es nicht so viele Bürger mit – sagen wir – Orientierungsschwierigkeiten.³⁷ Nicht anders ist es bei der Klimakrise, die sich auch deshalb immer weiter zuspitzt, weil allzu viele Diskursteilnehmer allzu lange auf die falsche Information vertraut haben, dass es den Klimawandel gar nicht gebe.³⁸ Manche Krisen wären ohne unausgegorene Vorurteile aus abgeschlossenen Kommunikationsblasen vielleicht gar keine geworden: Die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015, in der die ungeplante und überstürzte humanitäre Aufnahme von Zuwanderern zu Ausbrüchen von Fremdenhass und Fremdenangst führte.³⁹

Was war zuerst da – die Krise oder die Kommunikationskrise? In den Sozialwissenschaften wird *jede* Krise als Krise gesellschaftlicher Kommunikation gesehen.⁴⁰ Sozialwissenschaftler definieren „Krise“ nicht, wie das BMI, als Makro-Gefahr, der es mit polizeilichen Mitteln zu begegnen gilt, sondern als „ereignisbezogene gesellschaftliche Verunsicherung“.⁴¹ So gilt jedenfalls der Satz: In der Krise ist die Kommunikation in der Krise.

³⁴ *Han*, Infokratie, 2021, S. 39 ff., 45.

³⁵ *Habermas*, Fn. 12, S. 489 ff.

³⁶ Zur Diskurskrise in der Coronakrise *Di Fabio*, Coronabilanz, 2021, S. 116 ff.

³⁷ Vgl. zuletzt Stellungnahme des Expertenrates zu Covid 19 vom 30.01.2022, www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/2002168/ea5301f932dafa791129440858746e0a/2022-01-30-fuenfte-stellungnahme-expertenrat-data.pdf (zuletzt abgerufen am 10.03.2022); über den statistischen Zusammenhang von „Corona-Leugnern“ und Infektionsdichte: z. B. *Hähnig*, Zeit, 02.12.2021, S. 10; ZDF-heute-online vom 29.11.2021, www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-verschwoerung-weniger-leugner-100.html; über den statistischen Zusammenhang von Inzidenzen und Impfbereitschaft z. B. *Janson*, Statista, 24.11.2021, www.statista.com/infografik/26164/quote-der-vollstaendig-geimpften-und-7-tage-inzidenz-nach-bundeslaendern/ (zuletzt abgerufen am 10.03.2022).

³⁸ Überblick über die Debatte bei skeptical science, www.skepticalscience.com/translation.php?lang=6 (zuletzt abgerufen am 10.03.2022); zur deutschen Leugner-Szene *Götze/Joeres*, Spiegel-Online, 25.01.2020, www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/koalition-der-klimawandelleugner-a-c1a03be4-8921-4898-a4f3-a11a1c814008 (zuletzt abgerufen am 10.03.2022).

³⁹ Zu Flüchtlingskrise und Fremdenangst vgl. z. B. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfalt statt Abgrenzung, 2016.

⁴⁰ *Graf*, in: Bösch/Deitelhoff/Kroll (Hrsg.), Handbuch Krisenforschung, 2020, S. 17 (19).

⁴¹ *Broer/Hasebrink/Lampert/Schröder/Wagner*, Kommunikation in Krisen, Hans-Bredow-Institut 2021, S. 5.

IV. Die Verantwortung der Medien

Und dies ist der Aspekt, der uns nun von der Verantwortung der Medien in der Krise sprechen lässt. Denn hier, vor diesem Wirkungszusammenhang, konkretisiert sich die Verantwortung der Medien als Institute des gesellschaftlichen Diskurses. Deren „schlechthin konstituierende Bedeutung“ – um nochmal das Bundesverfassungsgericht⁴² zu zitieren – besteht normalerweise darin, die Kommunikation zwischen x und y am Laufen zu halten, indem sie, um im Bild zu bleiben, x wie y auf dem Laufenden halten.

Die Medien haben Verantwortung für die Offenheit des Kommunikationsprozesses, indem sie die Vielfalt der Meinungen und die Vielfalt und Veränderlichkeit der Informationen über die Wirklichkeit deutlich werden lassen. Sie sind dafür verantwortlich, die Software, die News zu verbreiten, an denen x und y sich abarbeiten können, und auch: den Prozess in Schwung zu bringen, Themen zu setzen, zu provozieren, mit Mitgefühl, Empörung, aber stets so, dass es den Diskurs nicht verzerrt, gar entgleisen lässt, sondern ins Offene befördert. In der Krise sind die Medien verantwortlich als Prozessor des Kommunikationsprozesses in der Gesellschaft, der nun auf Hochtouren laufen muss, um die allgemeine Verunsicherung in der Gesellschaft zu beheben.⁴³

Das ist ein subtiler Reparaturprozess, der nicht einfach darin bestehen kann, den Lesern oder Fernsehzuschauern die notwendige Orientierung zu geben, ihnen zu erklären, was die Wahrheit ist und was das Gute, das es jetzt zu tun gilt. Das wäre Propaganda und schon deshalb, wie alle Propaganda, anrüchig, weil ihr Autor für sich in Anspruch nehmen würde, zu wissen, was das ist: die Wahrheit und das Gute. Solche Versuche, den Prozess der kommunikativen Selbstverständigung im Diskurs durch Festsetzung des Diskursergebnisses vorwegzunehmen, erweisen sich gerade in Situationen allgemeiner Verunsicherung als kontraproduktiv: „Lügenpresse!“ ist die kurze Antwort der Öffentlichkeit.

Das Vorgehen der Medien muss gerade in der Kommunikationskrise darin bestehen, die Kommunikation zu verbessern, nicht deren Ergebnisse. Sie muss jedem Einzelnen Orientierung ermöglichen, nicht Orientierung geben. Diese Verantwortung des Journalisten hat als journalistische Maxime mein großer Ex-Chef *Rudolf Augstein* auf den Punkt gebracht: „Aufklärung“.⁴⁴ Befähigt die Menschen, ihren eigenen Kopf zu gebrauchen! Zeigt ihnen den Ausweg aus der selbstverschuldeten Verbohrtheit und ermöglicht ihnen Respekt vor der Position des Anderen!⁴⁵

Gerade die Verbohrtheit in relevanten Teilen der Gesellschaft ist Merkmal der Pandemie-Krise. Was können Medien tun, Impfverweigerer, Querdenker kommunikativ so zu erreichen, dass sie die richtige Orientierung wiederfinden? Eine „Impflotterie“, wie in Österreich?⁴⁶ Fröhliches Impfen als Live-

⁴² Vgl. Fn. 5.

⁴³ Zur Verantwortung der Medien speziell in der Corona-Krise: *W. Schulz*, Media Research Blog 2020, www.hans-bredow-institut.de/de/blog/die-positionierung-der-medien-in-zeiten-von-krisen (zuletzt abgerufen am 10.03.2022); zur Qualität der Berichterstattung über die Corona-Pandemie: *Maurer/Reinemann/Kruschinski*, in: Rudolf-Augstein-Stiftung (Hrsg.), Einseitig, unkritisch, regierungsnah?, 2021; zur „Flüchtlingskrise“: *Maurer/Jost/Haßler/Kruschinski*, Publizistik 64 (1/2019), 15 ff; generell: *Görke*, in: Löffelholz (Hrsg.), Krieg als Medienereignis, 1993, S. 127 ff.

⁴⁴ „Sagen, was ist“ ist als Ausspruch des Spiegel-Herausgebers in metallenen Lettern verewigt an der Wand des Hamburger Verlagshauses.

⁴⁵ Zu dieser „Bürgertugend“ vgl. *Denninger*, ARSP 107 (2021), 114 (118); zur Aufklärung in der digitalen Wissensgesellschaft: *Hampe*, Die dritte Aufklärung, 2018, S. 16 ff.

⁴⁶ *Krutzler/Fidler*, Der Standard-online, 20.1.2022, www.derstandard.de/story/2000132679761/bundesregierung-schuettet-ueber-impflotterie-bis-zu-eine-milliarde-euro-aus (zuletzt abgerufen am 10.03.2022).

Veranstaltung, wie das der deutsche Fernsehsender *Pro 7* plante?⁴⁷ „Propaganda“, sei das, keine verantwortliche Medienarbeit, ist die Kritik der Öffentlichrechtlichen.⁴⁸

Orientierungsverlust ist ein typisches Problem in Krisen, so wie Verschwörungstheorien, Gerüchte, Legenden, Sündenbockerzählungen sich pandemisch verbreiten.⁴⁹ Die Empfänglichkeit für „pandemic populism“ ist eine Reaktion des verunsicherten Bürgers auf Abläufe, Ereignisketten, für die es keine erreichbare Erklärung gibt, kein Schuldiger zur Verfügung steht.⁵⁰ Je unübersichtlicher eine Situation, desto mehr empfinden sich die Bürger als Objekte fremder Entscheidungen, die sie nicht mehr zu ihren eigenen machen können. Die Gegenreaktion: Erfindung eigener Entscheidungsgrundlagen, Erklärungsmuster, Wahrheiten. Der verunsicherte Bürger erlangt eine fingierte Autonomie durch Erfindung einer Welt, in der er als einer, der durchblickt, eine Rolle spielen kann. In dieser Welt igelt er sich mit Gleichgesinnten ein.⁵¹

Der als Autonomieverlust empfundenen Orientierungslosigkeit begegnen viele Menschen mit enervierender Besserwisseri, die ein Akt der Selbstermächtigung ist. Die Attitüde des Besserwisserischen ist ein Kennzeichen der selbsternannten „Querdenker“, wobei diese Begriffswahl, einst Prädikat intellektueller Autonomer, ja selbst von der Sehnsucht zeugt, sich als autonomes Individuum, als „Anderer“ eines Diskurses betrachten zu können. Dieser Prozess der Selbststabilisierung in der Krise führt zu einer Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts, schließlich zum Zusammenbruch des gesellschaftlichen Diskurses.⁵² Er beschleunigt sich in der digitalen Informationsgesellschaft, die als „postfaktisch“ gilt, weil in der maßgeblichen Kommunikation in sozialen Netzwerken Geltungsansprüche einer Information nicht mehr durch deren Wahrheit, sondern durch die Haltung von Sender und Rezipient entstehen.⁵³

Wer diesen Selbstzerstörungsmechanismus durchbrechen will, wer die Verunsicherten erreichen will, muss ganz von vorn beginnen. Medien – und nur die Medien – können solche Bürger erreichen, wenn sie ihnen Angebote zur Rückgewinnung ihrer Autonomie und damit zur selbstverantwortlichen Problemlösungsfähigkeit in der Krisengesellschaft machen können.⁵⁴ Um selbstbewusst – das heißt auch konfliktfähig – am Mehrheitsdiskurs in der Gesellschaft teilnehmen zu können, müssen Menschen über Argumente verfügen, die ernst zu nehmen sind, die sich eignen, im Diskurs auf ihre Brauchbarkeit, auf ihre Validität, überprüft zu werden. Nur dann kann ja der Diskursteilnehmer die Rolle des „Anderen“ im *Habermasschen* Sinne spielen.

Konkrete Diskursunterstützung können da die Medien liefern, wenn sie diesen alternativen Argumentebedarf befriedigen; Handlungsalternativen aufzeigen, wo der Mainstream Alternativlosigkeit behauptet; Fragen stellen, wo alle schon Antworten zu wissen meinen. Die Verantwortung der Medien in der Krise lässt sich in der Aktualisierung ihrer drei wichtigsten

⁴⁷ Rheinische Post-online, 23.11.2021, www.rp-online.de/panorama/deutschland/zervakis-und-opdenhoevel-prosieben-organisiert-live-impfen-im-fernsehen_aid-64222149.

⁴⁸ Baetz, DLF, 24.11.2021, www.deutschlandfunk.de/kommentar-zu-impfaktionen-von-medien-zu-corona-100.html.

⁴⁹ Boberg/Frischlich/Quandt/Schatto-Eckrodt, Muenster-online-research, Working Paper /2020, www.arxiv.org/abs/2004.02566.

⁵⁰ Bezogen auf die aktuelle und vorangegangene Pandemien: Bredow-Studie, Fn. 41, S. 34.

⁵¹ Zur psychologischen Lage der Desorientierten: *Leuzinger-Bohleber*, FAZ-online, 10.11.2021, www.faz.net/-gyl-ahtlx; zu den Mechanismen: Bredow-Studie, Fn. 41, S. 33 ff.; *Han*, Infokratie, 2021, S. 78 f.

⁵² *Han*, ebenda S. 64 ff.; *Habermas*, Fn. 12, S. 481 f.

⁵³ *Han*, ebenda; *Gess*, Halbwahrheiten, 2021, S. 25 f., 30 unter Bezugnahme auf Adorno; *Di Fabio*, Fn. 36, S. 122.

⁵⁴ Aus psychologischer Sicht: *Leuzinger-Bohleber*, Fn. 51; allg.: *Habermas*, Fn. 12, S. 489; *Hampe*, Die dritte Aufklärung, 2019, S. 17; ähnlich schon: BVerfGE 5, 85, 197.

Funktionen charakterisieren. Ich würde sie als *Pluralismus-Funktion*, als *Filter-Funktion* und als *Draufsicht-Funktion* bezeichnen.

Zur *Pluralismus-Funktion* gehört es

- Erklärungen für die Krise zu liefern und zugleich deutlich zu machen, dass es auch andere Erklärungsmodelle gibt;
- Informationen über den Stand der Dinge zu liefern und zugleich Anhaltspunkte über deren Zuverlässigkeit zu geben;
- Meinungen, Prognosen, Befürchtungen gesellschaftlicher Akteure und verschiedener Gruppierungen zu spiegeln, in ihrer Vielfalt zu relativieren und zu kommentieren.

Zur *Filter-Funktion* gehört es

- kraft eigener Kompetenz solche Beiträge aus dem Diskurs auszusondern, die ihn nicht voranbringen, sondern verzerren oder blockieren könnten: Lügen, Demagogie, Hass. Das heißt aber nicht: sie totzuschweigen, sondern sie mit spitzen Fingern dem Publikum als das zu präsentieren, was sie sind: gefährliche Wort-Waffen, die sich gegen die Gesellschaft richten.

Zur *Draufsicht-Funktion* gehört es

Informationen nach ihrer Relevanz zu gewichten und in ein Verhältnis zu setzen mit anderen Informationen über ganz andere Probleme. Die gründliche und vollständige Befassung mit der Krise darf den Bürgern nicht den Blick dafür verstellen, dass es auch noch andere Themen gibt, andere Krisen, andere Nöte. Andere.⁵⁵

Die Verantwortung in allen diesen Punkten wiegt besonders schwer in Anbetracht der Verantwortungslücke im Bereich digitaler Kommunikation.⁵⁶ Was sich über soziale Medien und andere Plattformen verbreitet, unterliegt keinerlei redaktioneller Bearbeitung. Es fehlt für den Empfänger jede Möglichkeit, sich über die Validität eines Beitrages zu orientieren. Gleichwohl versucht ein großer Teil der Gesellschaft, Orientierung aus diesen Quellen zu gewinnen.⁵⁷

Dieser Verantwortungslücke entgegenzuwirken, fällt andererseits den „klassischen“ Medien besonders schwer, weil am Markt der Informationen und Meinungen die redaktionell verantworteten Beiträge hoffnungslos unterlegen sind: Im obigen Sinne nützliche Informationen sind unendlich viel teurer zu erarbeiten als der meist User-generierte Content im Netz. Und immer weniger Leser sind bereit, für Informationen zu zahlen. Klassische Medien-Verlage, die ihre Produkte am Markt halten wollen, nähern sich darum immer mehr den Geschäftsmodellen der Netz-Ökonomie an, die ihre Einnahmen aus der großen Zahl datenträchtiger Klicks und der damit verbundenen Attraktivität für Werbung generiert.⁵⁸

Die Zwänge der Netz-Ökonomie treffen auch die Redaktionen, deren Arbeit sich notgedrungen mehr und mehr den neuen Kriterien der digitalen Aufmerksamkeitsökonomie anpassen muss: Was wird am häufigsten geklickt, welche Wortwahl, welche Darstellungsform wird von Google am besten gelistet?

⁵⁵ Zur Funktion der Medien für die Qualität des Diskurses vgl. zuletzt *Habermas*, Fn. 12, S. 495 f.; speziell z. ÖR-Rundfunk schon BVerfGE 60, 53, 66; empirisch zur Wahrnehmung dieser Funktion in der Krise: *Maurer/Reinemann/Kruschinski*, Fn. 43, S. 22 ff.

⁵⁶ *Habermas*, Fn. 12, S. 488 spricht von „unverantwortlichen Vermittlern“; zum Fehlen von „Gatekeepern“: *Di Fabio*, Fn. 36, S. 121.

⁵⁷ Zwei Drittel der Deutschen gaben bei einer Umfrage 2019 an, soziale Medien täglich zu nutzen, vgl. auch *Rabe*, Statista, 10.11.2021, www.statista.com/themen/1842/soziale-netzwerke/#dossierKeyfigures (zuletzt abgerufen am 10.03.2022); zur Mediennutzung während der Pandemie: *Maurer/Reinemann/Kruschinski*, Fn. 43, S. 15 ff; zur Nutzung digitaler Medien auch *Habermas*, Fn. 12, S. 489 ff.

⁵⁸ Zum Einfluss der Netz-Ökonomie auf die klassischen Medien: *Jarren/Fischer*, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit, Leviathan Sonderband 37, 2021, S. 365 (370).

Wieviel Zeit kann eine Recherche in Anspruch nehmen, um am digitalen Aufmerksamkeitswettbewerb noch teilnehmen zu können? Wie differenziert, ja möglicherweise anstrengend, darf eine Story im Netz sein, damit sie von der Click-and-Hopp-Gemeinde wenigstens zu Ende gelesen wird?⁵⁹

V. Medienverantwortung und Krisenkommunikation

Nachdem wir nun die dringliche Verantwortung und die zunehmend prekäre Rolle der Medien bei der Bewältigung der Kommunikation in der Krise beleuchtet haben, bleibt abschließend das Verhältnis zu bestimmen, das sich aus all dem ergibt zwischen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und Kommunikationsarbeit der Medien in der Krise.

Da gibt es die – aus der Sicht einer „offensiven“ Öffentlichkeitsarbeit neuer Art nur konsequente – Erwartung, dass die Medien als nützliche Transporteure der Botschaften von oben sich nun, in der Stunde der Not, nicht verweigern dürften, im Sinne der polizeilichen Krisenbewältigung zu publizieren.⁶⁰ Ist doch, wie schon das Bundesverfassungsgericht es so euphemistisch ausdrückte, die „staatliche Teilhabe“⁶¹ am Bürgerdiskurs in der Krise oft von entscheidender Bedeutung.

Doch was, wenn die Berichterstattung im Sinne der Krisenbewältigung in Konflikt mit den eigenen Standards gerät? Die Antwort fällt selbst in Medienkreisen nicht leicht. Schon sind Kollegen bereit, zumindest die Diskussion darüber zu eröffnen, ob man zugunsten einer zügigen Krisenbereinigung unter Umständen Abstriche an den herkömmlichen journalistischen Standards der Wahrhaftigkeit und Vollständigkeit machen müsste⁶²: Die ganze Wahrheit und allzu komplexe Hintergründe könnten zur Beunruhigung der Bevölkerung, der Aufkündigung eines gesellschaftlichen Konsenses über endlich gefundene Lösungsvorschläge führen – jedenfalls untunliche zeitraubende Diskussionen auslösen, die im Ergebnis Menschenleben kosten könnten.⁶³

Es hilft in solchen Debatten ganz klar auszusprechen, wovon wir reden, wenn wir von der Verantwortung der Medien sprechen. Verantwortung der Medien *wofür*? Es geht nicht um die Verantwortung zur Behebung einer Krise. Das ist Gefahrenabwehr im Sinne des BMI-Papieres. Die Verantwortung trägt die Polizei. Das bedeutet nicht, dass sich Journalisten nicht stets bei allem, was sie veröffentlichen, der Folgen ihres Tuns bewusst sein müssen. Sie müssen die Kollateralschäden ihrer Informationsarbeit im Einzelfall abwägen mit deren *Nutzen*, der vom Bundesverfassungsgericht als Befriedigung des berechtigten Informationsinteresses der Öffentlichkeit⁶⁴ bezeichnet wird, dem Nutzen, den ich als Beitrag zur Restrukturierung des Diskurses bezeichnen würde.

Die spezifische Verantwortung im Sinne einer Zielbeschreibung der Arbeit der Medien aber liegt in der Behebung der *Krise der Kommunikation*. Und diese Verantwortung verfehlt, wer über Abstriche an den Standards nachdenkt, die sich in der langen Geschichte der bürgerlichen Öffentlichkeit als Grundlagen für Frieden und Solidarität in der Gesellschaft herausgebildet haben.

Die Versuchung der Verantwortlichen, die Medien mit zusätzlicher Lösungsverantwortung sozusagen als Unterstützer der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit in die Pflicht zu nehmen, ist naheliegend aber gefährlich. Denn nach dem, was hier ausgeführt wurde, dürfte deutlich sein, dass mit solcher

⁵⁹ *Habermas*, Fn. 12, S. 492 f.

⁶⁰ Über das Selbstverständnis mancher Journalisten als Krisenhelfer der Regierung: *Schröder*, Akademie Tutzing, Report 2/2021, S. 7; ähnlich die Betonung „erheblicher Mitverantwortung für den weiteren Verlauf der Pandemie“ bei *Maurer/Reinemann/Kruschinski*, Fn. 43, S. 55 ff., insbes. S. 57.

⁶¹ BVerfGE 105, 252, 268; kritisch *Schoch*, NVwZ 2011, 193 (196).

⁶² *Maurer/Reinemann/Kruschinski*, Fn. 43, S. 57.

⁶³ *W. Schulz*, Media-Research-Blog, 3.5.2020, Fn. 43.

⁶⁴ Grundlegend BVerfGE 35, 202, 219f.

Inpflichtnahme die Medien aus ihrer Rolle als Moderator der innergesellschaftlichen Krisenkommunikation fallen – und damit die Krise weiter verschärfen.

Wie aber sollen die Medien mit den dringenden Infos und Mahnungen, ja Drohungen der Krisenkommunikation umgehen? Darüber muss man berichten, wie über jede andere Art von Regierungsarbeit auch. Dann wird, was die Regierung dem Volk zu sagen hat, durch die Macht der Medien umgewandelt in einen Diskussionsbeitrag, es wird hin und her gewendet, kommentiert auf der Leitartikelseite, vielleicht gibt es sogar eine Karikatur dazu und abends im Fernsehen wird ein Minister von Karen Miosga befragt, warum er das so und nicht anders gesagt hat.

Das gehört zur Kontrollaufgabe der Medien der Regierung gegenüber, und es wertet zugleich das, was die Regierung zu sagen hat, als diskursgeeignet auf. Nur so können die Medien glaubwürdig bleiben, wenn sie ihre Rolle spielen. Dass dies nicht immer zu Lasten der Krisenkommunikation der Regierung gehen muss, zeigt die forschende Forderung, die neulich in der *Süddeutschen Zeitung*⁶⁵ zu lesen war: So nötig, wie die Kanzlerin Angela Merkel in der Krise sich ans Volk gewendet habe, monierte das Leitmedium aus München, gehe es nicht weiter. Nötig, so sahen es die Münchner Kollegen, sei endlich klare Kante in der Krisenkommunikation – so ein Machtwort wie damals das von Helmut Schmidt.

⁶⁵ Hantzschel, SZ, 18.11.2021, S. 9.

