

Christian F. Buck

Medien und Geiselnahmen

All denen gewidmet, die weder Geiseln  
noch Medienstars werden wollten.

Christian F. Buck

# Medien und Geiselnahmen

Fallstudien zum  
inszenierten Terror



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Humboldt-Universität, Diss., 2007, unter dem Titel:  
Die Interaktion von Regierung und Medien bei Geiselnahmen, untersucht am Beispiel der Entführung  
der Familie Wallert auf die Insel Jolo (23.4. – 9.9.2000).

1. Auflage Juni 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Monika Mülhausen / Tanja Köhler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15514-2

# Inhalt

Abstract / Zusammenfassung .....	7
Vorwort .....	9
<b>1 Einleitung</b>	
1. Thema .....	11
2. Abgrenzung .....	14
3. Methodik .....	15
<b>2 Übersicht der Literatur</b>	
1. Zur Interaktion von Medien und Politik .....	21
2. Regierungen und Krisenmanagement .....	29
3. Eine kleine Typologie der Geiselliteratur .....	36
4. Medien und Kriminalität: Geisel-TV in Gladbeck .....	45
5. Medien und Terrorismus: Von der RAF bis 9-11 .....	51
6. Krisenstab im Kanzleramt: Deutsche Geiseln im Libanon .....	64
7. Geiseln als Staatsaffäre: Die US-Botschaft in Teheran .....	67
8. Live aus dem Geisellager: Die Familie Wallert auf Jolo .....	78
9. Fortsetzung I: Die Sahara-Geiseln in Algerien und Mali .....	82
10. Fortsetzung II: Osthoff / Irak und Chrobog / Jemen .....	85
<b>3 Fallstudie: Die Geiselnahme von Jolo</b>	
1. Information .....	98
2. Organisation .....	108
3. Ausweitung .....	114
4. Mediatisierung .....	127
5. Stagnation .....	147
6. Lösungsansätze .....	154
7. Zuspitzung .....	159
8. Politische Intervention .....	167
9. Erste Erfolge .....	175
10. Endphase .....	189
11. Showdown .....	214
12. Epilog .....	226

## 4 Dilemmata und Lösungen

1. Wann ist eine Krise eine Krise? .....	231
2. Regierungshandeln und Staatensouveränität .....	232
3. Zwischen Aktivität und Aktivismus .....	236
4. Ist Geiselnahme immer Chefsache? .....	240
5. Darf man mit Terroristen verhandeln? .....	242
6. Die gewaltsame Geiselnbefreiung .....	245
7. Das Lösegeld-Dilemma .....	249
8. Informationsrecht und Schutzinteresse .....	255
9. Der Krisenstab und die Medien .....	258
10. Medien und Spezialeinheiten .....	261
11. Medien und Nachrichtendienste .....	263
12. Informations- und Deutungshoheit .....	265
13. Die Medien am Tatort .....	268
14. Medien und Geiselnnehmer .....	272
15. Journalisten als Geisel .....	275
16. Das Verhältnis von Medien und Geiseln .....	278
17. Medien und die Familien der Geiseln .....	282
18. Exklusiv-Verträge mit einzelnen Medien .....	284
19. Öffentliche Freilassung und Heimkehr .....	287
20. Gefahrenbewusstsein und Kostenerstattung .....	289

## 5 Schlussfolgerungen

1. Was bestimmt das Regierungshandeln? .....	293
2. Was leitet die Arbeitsweise der Medien? .....	296
3. Zur Interaktion beider Systeme .....	298
4. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	300

## 6 Literatur und Quellen

1. Bücher und Zeitschriften .....	305
2. Presseartikel .....	313
3. Amtliche Dokumente .....	319
4. Fernsehsendungen .....	320
5. Konferenzen .....	320
6. Interviews .....	321
7. Aktuelle Fälle .....	321

## Abstract / Zusammenfassung

This thesis examines the interaction of government and the media in hostage situations. Based on an in-depth case study of the highly mediated 2000 abduction of the German family Wallert and other tourists to the Philippine island of Jolo by separatist rebel group Abu Sayyaf, it studies the political economy of media coverage in hostage cases and other acts of terrorism. As an immediate result, more understanding of the structure and typical characteristics of such cases can be gained. Furthermore, the study identifies a set of binding policy constraints that the involvement of the media in a hostage crisis introduces to government crisis management. Adopting a constructivist framework of analysis, it refutes the image of journalists as neutral observers without any influence on real events. On the contrary, the media are portrayed as being a key contributor in shaping the general perception of reality, and thus the environment of all government policy. Government and the media are seen as independent system actors engaged in a mutual strategic interaction that can usefully be modelled in terms of rational choice or game theory. In this perspective, the media are shown to exacerbate a number of typical and recurring dilemmas that governments face when dealing with a situation of own nationals taken hostage abroad. These dilemmas are identified and carefully examined with a view to a better practical understanding of how the challenges of a mediated hostage crisis can be mitigated or overcome by taking into account the sometimes very real influence of media coverage on policy-making and crisis management.

Diese Arbeit untersucht die Interaktion von Regierung und Medien bei Geiselnahmen. Auf der Grundlage einer dichten Fallstudie zur Entführung der Familie Wallert auf die philippinische Insel Jolo im Jahr 2000 wird die politische Ökonomie der Medienberichterstattung über Geiselnahmen und andere Terrorakte untersucht. Das unmittelbare Erkenntnisinteresse ist ein besseres Verständnis der Struktur und typischen Phänomene von Entführungen und Geiselnahmen. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung auf, wie die Beteiligung der Medien an einem solchen Fall den Rahmen des Regierungshandelns beschränkt. Die Analyse in einem konstruktivistischen Bezugsrahmen erkennt die Vorstellung vom Journalisten als einem neutralen Beobachter, der mit seinem Tun keinerlei Einfluss auf die Realität ausübt, als Illusion. Im Gegenteil haben die Medien entscheidenden Anteil an der Konstruktion und Gestaltung dessen, was wir als Realität wahrnehmen. Regierung und Medien werden als unabhängige Systeme betrachtet, die miteinander in strategischer Interaktion stehen und deren Verhalten mit Modellen der Spieltheorie und des *Rational Choice* untersucht werden kann. Diese Sichtweise zeigt, wie die Medien in der Fallkategorie mediatisierter Geiselnahmen eigener Staatsangehöriger im Ausland immer wiederkehrender Dilemmata verschärfen. Diese Dilemmata werden hier identifiziert und mit dem praktischen Erkenntnisinteresse untersucht, herauszufinden, wie die Herausforderungen einer hoch mediatisierten Krise besser gehandhabt oder sogar bewältigt werden können, indem der Einfluss der Medien auf das Regierungshandeln angemessen berücksichtigt wird.

# Vorwort

Die Entführung der deutschen Familie Wallert auf die philippinische Insel Jolo im Frühjahr 2000 und die enorme Medienaufmerksamkeit für diesen Fall war für die Bundesregierung der Beginn eines Lernprozesses, der mit der Freilassung deutscher Geiseln im Irak im Mai 2006 zunächst abgeschlossen wurde. Erstmals seit dem RAF-Terrorismus der 1970er und den Geiselnahmen deutscher Staatsangehöriger im Libanon der 1980er stand die Bundesregierung im Jahr 2000 vor einer vergleichbaren Herausforderung. Die Medien spielten bei der Geiselnahme von Jolo eine entscheidende Rolle. Sie werden seit diesem Fall nicht mehr als externer Störfaktor, sondern als beinahe konstitutiver Bestandteil einer Krise betrachtet. Jeder Krisenstab geht heute ganz selbstverständlich in geeigneter Form auf die spezifischen Bedürfnisse der Medien ein, auch um sich den für effektives Krisenmanagement erforderlichen Freiraum zu schaffen. Absicht der vorliegenden Arbeit ist es, diesen Lernprozess im Umgang mit den Medien bei Krisen aufzuzeigen und dabei gewonnene Erkenntnisse systematisch und wissenschaftlich aufbereitet für eine spätere Nutzung festzuhalten.

An Beispielen dafür fehlt es nicht, wie zwei spektakuläre Fälle im Irak zeigen, die nach Fertigstellung des Manuskripts spielen: die Geiselnahme der Deutschen Hannelore Marianne Krause und ihres Sohns Sinan in Bagdad am 6. Februar 2007, und die gewaltsame Festsetzung von 15 britischen Marinesoldaten vor der irakischen Küste. US-Präsident Bush bezeichnete die gefangenen Briten als Geiseln. Erinnerungen an die Besetzung der US-Botschaft in Teheran 1979 wurden wach, als die Soldaten in Fernsehaufnahmen öffentlich zur Schau gestellt und gedemütigt wurden. Auch ihre Freilassung geriet auf beiden Seiten zur PR-Veranstaltung. Genutzt hat dies weder Teheran noch London. Der Erfolg der Freilassung wurde durch einen Skandal um hoch bezahlte Exklusivgeschichten einiger Soldaten überschattet, die von der britischen Öffentlichkeit als Fortsetzung der iranischen Geiselnahmenvideos mit anderen Mitteln abgelehnt wurden. Während die Soldaten am 5. April 2007 freigelassen wurden, befanden sich die beiden deutschen Geiseln bei Drucklegung noch in Gefangenschaft. Jede Spekulation in einem laufenden Fall soll hier unterbleiben, dennoch sind einige der in diesem Buch geschilderten Elemente erkennbar: die Veröffentlichung von Drohvideos, ein Ultimatum an die Bundesregierung zum Abzug der deutschen Truppen aus Afghanistan sowie die unbeugsame Reaktion darauf.<sup>1</sup>

Diese Arbeit stellt die Medien in den Vordergrund und analysiert die Wirkung ihrer Berichterstattung über Geiselnahmen. Bei allem Verzicht auf Normatives soll hier aber nicht vergessen werden, worum es bei diesen Fällen eigentlich geht: um Menschen, die ihrer Freiheit beraubt werden. Sie sind keine Statisten, die freiwillig an einer Fernsehshow teilnehmen. Ihre Angst ist echt und begründet. Sie haben sich weder ihr Schicksal noch ihr Publikum ausgesucht. Jede Gesellschaft, die sich das Recht nimmt, jeden Aspekt einer Geiselnahme in ihren Medien zu beleuchten, hat auch die Pflicht, Verantwortung für das Schicksal dieser Geiseln zu übernehmen und ihre Würde zu achten.

Dies gilt ganz besonders für die unfreiwilligen „Hauptdarsteller“ dieser Arbeit, Renate, Werner und Marc Wallert aus Göttingen. Ihnen danke ich für das Interesse und Ver-

---

<sup>1</sup> Einige Quellen zu diesen jüngsten Fällen sind im Anhang zum Literaturkapitel verzeichnet.

trauen, das sie mir bei diesem Forschungsvorhaben entgegengebracht haben, und für ihre Unterstützung bei der Gewinnung von Primärquellen. Die unbeugsame Haltung und Würde, die diese Familie auch heute noch ausstrahlt, verdient hohen Respekt.

Ich habe all jenen zu danken, die mich in die Lage versetzt haben, diese Arbeit zu schreiben. Zunächst meinen Eltern, Dr. Joachim und Renata Buck, die einen ansehnlichen Teil ihres Lebens meiner Erziehung, Ausbildung und Orientierung gewidmet haben. Für dieses solide Fundament, das durch nichts zu ersetzen ist, werde ich ihnen immer dankbar sein. Ich möchte außerdem zahlreichen Lehrern danken, die bei meiner akademischen Ausbildung weit mehr Engagement gezeigt und Verantwortung übernommen, als für sie selbst nötig gewesen wäre. Stellvertretend für alle seien Prof. Dr. Martin Hellwig an der Universität Basel, Prof. Dr. Carol Numrich an der Columbia University in New York und Prof. Dr. John Welfield an der International University of Japan in Niigata genannt. Danken möchte ich auch Dr. Lichia und Prof. Dr. Raymond Saner in Genf, die mich immer wieder dazu ermutigt haben, diese Arbeit auch neben dem Beruf fortzusetzen. In der Praxis habe ich von Ausbildern und Kollegen in Zeitungsredaktionen und Journalistenschule vieles gelernt; natürlich haben auch rund zehn Jahre im Auswärtigen Dienst eine gewisse Prägung hinterlassen. Ich danke den vielen Kollegen, die meisten von ihnen in weit höherem Rang, die sich die Mühe gemacht haben, mir zu erklären, wie Außenpolitik entsteht.

Ganz herausragenden Dank verdient Prof. Dr. Alexander Siedschlag, der Betreuer dieser Arbeit, der mich als Schüler akzeptiert und immer wieder seinen Arbeitsplatz am vordersten Rand der Theorie verlassen hat, um mich in den Niederungen der angewandten Forschung anzuleiten. Ich bin Prof. Dr. Michael Kreile zu Dank verpflichtet, der den Vorsitz der Promotionskommission übernommen hat. Schließlich danke ich der Humboldt-Universität zu Berlin, die mich als Doktorand angenommen hat.

Zu Dank verpflichtet bin ich dem Auswärtigen Amt, das mir den wissenschaftlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Fall Wallert ermöglicht hat. Dafür danke ich dem Leiter des Politischen Archivs, Dr. Ludwig Biewer, und seinem Stellvertreter Freiherr Dr. Johannes von Boeselager, außerdem drei Leitern des Krisenreaktionszentrums, Eberhard Schanze, Peter Linder und Dr. Heinz-Peter Behr, sowie dem damaligen Staatssekretär Dr. Klaus Scharioth. Ich danke zahlreichen ungenannten Kollegen und Freunden im Auswärtigen Amt sowie in den Bundesbehörden, die mich bei Vorgehen und Inhalt dieser Arbeit beraten und mir ihre Zeit und Expertise zur Verfügung gestellt haben. Auch einige herausragende Journalisten haben mir ihr Vertrauen geschenkt und mich in meinem Vorhaben bestätigt, dieses Buch zu schreiben. Nicht zuletzt danke ich meiner Frau, der Journalistin Christiane Buck. Sie weiß schon, wofür.

Für den Inhalt dieser Untersuchung, die den Stand der aktuellen Entwicklungen und die Quellenlage zum Zeitpunkt ihrer Einreichung als Dissertation im Juli 2006 widerspiegelt, ist allein der Autor verantwortlich. Alle nicht als Zitat kenntlich gemachte Äußerungen und Schlussfolgerungen geben meine persönliche Ansicht wieder und stehen in keinerlei Beziehung zu meiner Tätigkeit beim Auswärtigen Amt. Dies ist eine unabhängige wissenschaftliche Arbeit.

Brüssel, im April 2007

Christian Buck

# 1 Einleitung

## 1. Thema

Diese Arbeit untersucht die Interaktion von Regierung und Medien bei einer Geiselnahme. Dabei wird gezeigt, wie und warum die Mediatisierung einer Krise die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns beim Krisenmanagement verändert. Die Untersuchung dieser Fallstudie fügt sich ein in den größeren Rahmen von Erklärungsbeiträgen zur Mediendemokratie – der Wechselwirkung zwischen dem politischen System und den Medien – sowie zum Terrorismus, dessen Wirkungskalkül sich zunehmend auf die Medien stützt.

Das Thema wird am Beispiel des folgenden, für eine ganze Fallkategorie hoch mediatisierter Geiselnahmen exemplarischen Falls bearbeitet: Im April 2000 überfiel eine philippinische Rebellen­gruppe die Insel Sipadan in der malaysischen Provinz Sabah und verschleppte zehn Touristen aus Deutschland, Frankreich, Finnland und Südafrika sowie elf Hotelangestellte aus Malaysia und den Philippinen. Aus einem Traumurlaub wurde ein Albtraum. Für die Geiseln, darunter Renate, Werner und Marc Wallert aus Göttingen, begann ein über 100 Tage währendes Martyrium. Reporter und Fernseh­kameras waren häufiger im Geiseln­camp als Regierungsvertreter und lieferten, wie bei einer Fernsehserie, täglich dramatischere Bilder und Originaltöne von Geiseln wie von Geiselnehmern. Weit über Deutschland hinaus wurde der Fall über Wochen und Monate zum wichtigsten politischen Thema mit Aufmerksamkeitswerten, die selbst schwere Krisen der Innenpolitik von der Agenda verdrängten. Die in diesem Fall besonders ausgeprägte Rolle der Medien veränderte den Handlungsrahmen der beteiligten Regierungen beim Krisenmanagement grundlegend und mit Wirkung auch für spätere vergleichbare Fälle. Auch die Bundesregierung äußerte daher Interesse daran, aus diesem Fall weiter reichende Schlüsse zu ziehen:

[Außenminister] Fischer (...) sagte, die Rolle der Medien in solchen Fällen müsse gründlich untersucht werden und es müssten Lehren für die Zukunft daraus gezogen werden. (Associated Press AP-138 4 pl 369 vom 13.07.2000)

Das in dieser Intensität neuartig erscheinende Zusammenspiel von Politik und Medien macht den Entführungsfall Wallert zu einem idealen Studienobjekt für das Regierungshandeln bei Geiselnahmen unter den Bedingungen einer hoch entwickelten Medienöffentlichkeit. Die Reichweite und Relevanz der hier bearbeiteten Fragestellung geht aber weit über den Einzelfall hinaus. Sie ist auf ähnlich gelagerte (und ähnlich spektakuläre) Fälle der folgenden Jahre nahezu unverändert anwendbar.<sup>2</sup> Darüber hinaus kann die Bearbeitung der Fragestellung aus der Theorieperspektive des Konstruktivismus<sup>3</sup> einen Erklärungsbeitrag für das Funktionieren einer Mediendemokratie liefern: Es ist eine Illusion, die Medien als neutrale Beobachter ohne Rückwirkungen auf den Gegenstand ihrer Berichterstattung zu betrachten. Die Medien sind ebenso wie Regierungen an der Erzeugung dessen beteiligt,

---

<sup>2</sup> Hier betrachtet werden die deutschen „Sahara-Geiseln“ in Algerien und Mali 2003 und die Entführungen Osthoff, Bräunlich und Nitzschke im Irak 2005-06 und Chrobog im Jemen 2005.

<sup>3</sup> Vgl. Luhmann (1996), Foerster (2005/1985), Glasersfeld (1997).

was die Gesellschaft als Realität wahrnimmt. Die Interaktion von Medien und Regierung ist daher kein externer Störfaktor für eine sachorientierte Politik, sondern integraler Bestandteil unserer Demokratie.

Die Massenmedien sind Bestandteil der Brille geworden, durch die hindurch wir die Wirklichkeit mitsamt den Massenmedien selbst betrachten. (Meyer 2001, 8)

Die Medien spielen in Krisensituationen in der Regel keine geringere Rolle als im gewöhnlichen politischen Prozess. Doch schon dort spricht Meyer (2001, 89) in Anlehnung an Habermas (1981b) von einer *Kolonisierung der Politik durch die Medien*, der Unterwerfung eines gesellschaftlichen Funktionsbereichs (Politik) durch einen anderen (Medien). Was heißt das bei einer Geiselnahme? Gilt die radikale Formulierung der Kolonisierung auch in Krisensituationen, gilt sie vielleicht erst recht? Diese Untersuchung soll zeigen, wie hohe öffentliche Aufmerksamkeit die Spielregeln und den Handlungsrahmen des Krisenmanagements verändert. Unter dem Druck der Medien müssen zum Beispiel zentrale Grundsätze der Polizeitaktik – Abschirmung des Tatorts, Kommunikationshoheit und Persönlichkeitsschutz der Opfer – gegen das legitime Informationsinteresse der Öffentlichkeit abgewogen werden, auch gegen das Interesse einer gewählten Regierung, sich als Krisenmanager zu beweisen. Unter Umständen – etwa wenn der Fall im Ausland spielt – hat eine Regierung gar nicht die Möglichkeiten, Zugang und Information der Medien zum Ort des Geschehens zu begrenzen. Vielleicht hat sie selbst nicht einmal Zugang zum Tatort. Journalisten können in einer mediatisierten Krise daher einen Informationsvorsprung entwickeln, zum einzigen Kontakt der Entführten mit der Außenwelt werden oder durch ihre Anwesenheit vor Ort die Rettungsstrategien der Regierung beschränken. Schließlich können Vertreter der vom Tatort berichtenden Medien selbst zu Geiseln werden und damit das reale Problem vergrößern. All dies ist im vorliegenden Fall geschehen und wird im Verlauf dieser Arbeit näher untersucht.

Zusätzliche Relevanz und Bestätigung der hier vorgestellten Thesen hat das untersuchte Thema seit 2000 durch weitere mediatisierte Entführungen und Geiselnahmen von Deutschen im Ausland erfahren. Im Frühjahr 2003 wurden 32 Touristen in der algerischen Sahara entführt; eine Geisel starb, die anderen kamen nach Monaten frei. Der Fall wurde in den Medien mit der Geiselnahme von Jolo verglichen. Ebenso große Aufmerksamkeit erlangte im Winter 2005 die Entführung der deutschen Archäologin Susanne Osthoff im Irak. Dieser Fall wurde von den deutschen Medien schon nach wenigen Tagen zur ersten Bewährungsprobe der gerade gewählten Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel apostrophiert. Als wenig später der in Geiselnahmen erfahrene Staatssekretär a.D. Jürgen Chrobog mit seiner Familie im Jemen entführt wurde, dominierte das Thema erneut die Medien. Kurz darauf wurden zwei deutsche Ingenieure im Irak entführt; sie kamen nach 99 Tagen im Mai 2006 wieder frei.

Auf der medialen wie auf der realen Ebene sind Gemeinsamkeiten dieser Geiselnahmen zu erkennen. In dieser Arbeit sollen verallgemeinerbare Aussagen zu dieser Fallkategorie herausgearbeitet werden. Das Erkenntnisinteresse liegt darin, Muster zu identifizieren und Typologien von mediatisierten Entführungsfällen zu entwickeln, die für das Verständnis künftiger Fälle sowie auch für die praktische Arbeit von Regierung wie Journalisten hilfreich sein können.

Im weiteren Zusammenhang fügt sich diese Arbeit auch in die Bemühungen der wissenschaftlichen Forschung ein, die Handlungsmuster von Terroristen im 21. Jahrhundert zu verstehen. Das hier behandelte Thema wurde, auch im Zusammenhang mit der Untersuchung terroristischer Anschläge, in Deutschland bisher kaum erforscht, obwohl es gerade in den vergangenen Jahren dazu nicht an einschlägigen Anlässen fehlte. Einige Arbeiten aus den USA können nützliche Hinweise geben, führen zu diesem besonderen Thema aber nicht so weit wie die vorliegende Untersuchung. Für den gegenwärtigen Rahmen von Medienlandschaft und politischen Institutionen in Deutschland liegt bislang keine gründliche Analyse der Interaktion zwischen Medien und Regierung bei mediatisierten Geiselnahmen vor. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 richtet sich die Aufmerksamkeit vieler Untersuchungen auf die Rolle der Medien. Es ist für eine Regierungspolitik zur Vorbeugung, Abwehr und Eindämmung terroristischer Anschläge von Bedeutung, die genauen Mechanismen zu verstehen und zu berücksichtigen, die den Medien bei der Vermittlung politischer Gewalttaten eine solche Bedeutung verschafft haben. Diese Arbeit soll auch einen kleinen Beitrag zum Verständnis dieser Wechselwirkungen leisten.

Worin liegt der Beitrag dieser Arbeit?

Die vorhandene und hier vorgestellte Literatur zeigt erhebliche Vorleistungen der Forschung über Geiselnahmen und Terrorismus sowie über die Interaktion von Politik und Medien. Sie weist aber auch große Lücken auf, die noch gefüllt werden müssen. Was ist der Beitrag der vorliegenden Arbeit?

Erstens, ein genaueres *Verständnis des Falls Wallert/Jolo* selbst. Dieser herausragende Fall wurde bisher nicht annähernd in dem jetzt vorliegenden Detail dargestellt, noch wurden seine zeitlichen Abläufe und inhaltlichen Zusammenhänge bisher gründlich analysiert und auf Korrelationen, Kausalitäten oder Muster untersucht. Hier sollen sehr viele, zum Teil nicht veröffentlichte Einzelteile zu einer dichten Fallstudie zusammengetragen und zusammengesetzt werden, die unter den hier relevanten Aspekten so vollständig ist wie eben möglich.

Zweitens, ein genaueres *Verständnis von Geiselnahmen* allgemein. Das Gesamtbild des betrachteten Falles kann analytisch in Längs- und Querschnitte zerteilt werden, die Rückschlüsse auf typische Merkmale, Phänomene und Phasen von Geiselnahmen erlauben. Jeder Einzelfall ist zwar anders gelagert, doch lassen sich durchaus Muster und Bausteine erkennen und anhand dieses Falles aufzeigen, die in der deutschen Literatur bisher kaum dokumentiert sind.

Drittens, ein besseres *Verständnis des Regierungshandelns bei Geiselnahmen*. Die im vorliegenden Fall untersuchten Quellen erlauben eine recht präzise Darstellung und Analyse der Handlungsweise der Bundesregierung. Was waren ihre Handlungsoptionen, wie wurden sie bewertet und genutzt, welche Schwerpunkte wurden gesetzt und welche Entscheidungen unter welchen Rahmenbedingungen getroffen? Gab es Alternativen? Wenn ja, warum wurden sie nicht ergriffen?

Viertens, ein vertieftes *Verständnis der Rolle der Medien bei Geiselnahmen*, mit dem ganz praktischen Erkenntnisinteresse, damit zur effektiveren Bewältigung von mediatisierten Geiselnahmen beizutragen. Die neuere Terrorismusforschung beschäftigt sich intensiv mit der Arbeitsweise und Wirkung der Medien und mit der Frage, wie und warum sie von

Terroristen als Machtverstärker missbraucht werden können. Diese Arbeit stellt ähnliche Fragen in Bezug auf Geiselnahmen, die zwar nicht so spektakulär sind wie die Anschläge des 11. September 2001, auf die im folgenden Text als *9-11* Bezug genommen wird, als Waffe von Terroristen und Kriminellen deshalb aber keineswegs obsolet.

Fünftens, einige Beobachtungen zur *Interaktion von Medien und Politik*. Anhand des betrachteten Falls soll die These überprüft werden, ob und inwieweit die Medien tatsächlich die Politik kolonisiert haben in dem Sinn, dass sich das Politische vor allem innerhalb der systemischen Gesetzmäßigkeiten der medialen Inszenierung und Vermittlung vollzieht und nicht in erster Linie in der eigenen Logik seiner angestammten Institutionen (Meyer 2001). Es soll gefragt werden, wie die Rolle der Medien die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns verändert hat, und wie die Regierung auf diese Veränderung reagiert hat.

Schließlich soll das *Spannungsfeld zwischen realer und medialer Ebene* heller beleuchtet werden, um Regierung wie Medien eine praktische Orientierung zur Auflösung der sich ihnen stellenden Dilemmata anzubieten. Dabei soll der Rahmen der positiven sozialwissenschaftlichen Forschung aber nicht im Sinne von Handlungsempfehlungen verlassen werden. Die normative Frage, was getan werden soll, geht über die Absicht dieser Arbeit hinaus.

## 2. Abgrenzung

Diese Betrachtung konzentriert sich auf die Interaktion zwischen Regierung und Medien bei Geiselnahmen. Der Tathergang und das Krisenmanagement der Regierungen sowie die ausführliche Berichterstattung der Medien über unzählige Fakten und Einzelheiten des Falles werden daher nur insoweit betrachtet, wie sie für diese Wechselwirkung eine Rolle spielen. Viele Details werden ausgeblendet und aus der Fülle des Materials nur die als relevant angesehenen Einzelheiten herausgegriffen. Diese Arbeit ist insofern medienzentriert und beabsichtigt keine vollständige Bestandsaufnahme des Falles Jolo in allen seinen Aspekten, auch wenn sie das bisher umfassendste Werk dazu ist.

Zur Bearbeitung der gestellten Forschungsfragen ist es notwendig, bestimmte grundsätzliche Konzepte der Polizeiarbeit (Abschirmung des Tatorts, Kommunikation mit den Tätern etc.) sowie der Internationalen Beziehungen (zum Beispiel die Staatensouveränität) vorzustellen und zu diskutieren. Auch dies soll nur in dem Rahmen geschehen, der für die Bearbeitung des untersuchten Problems erforderlich ist. Ebenso werden einschlägige Begriffe aus dem Bereich der Journalistik erläutert, so etwa der Kodex des Deutschen Presserats.

Diese Untersuchung hat nicht das Ziel, amtliche Geheimnisse preiszugeben. Selbst wenn es zu diesem Thema echte Geheimnisse gäbe, könnte deren Enthüllung nicht die Zielsetzung einer wissenschaftlichen Arbeit sein. Hier soll es vielmehr darum gehen, bekannte und weniger bekannte Fakten sorgfältig zusammenzutragen und einer systematischen Analyse zu unterziehen. Wenn dabei einzelne Aspekte nicht so hell beleuchtet werden wie andere, dann ist dies auch ein Ergebnis unterschiedlicher Verwendungsfähigkeit von Quellen, etwa Akten des Auswärtigen Amtes oder anderer Bundesbehörden, die grundsätzlich der Archivfrist oder auch weitergehenden Beschränkungen unterliegen.

Die hier anhand von Geiselnahmen untersuchten Fragen können in den Kontext ähnlicher Fallkategorien gestellt werden, etwa aus Kriminalität und Terrorismus. Die Wechselbeziehung zwischen Regierung und Medien bei Krisen ist seit 9-11 zum Gegenstand zahlreicher Betrachtungen geworden. Wo diese einen Beitrag zur Erklärung der Krisenkommunikation leisten können, werden sie hier aufgeführt. Vollständig kann dies wegen der ausufernden Literatur nicht geschehen. Das verwandte Thema „Medien und Krieg“ soll hier gar nicht behandelt werden.

Die Arbeits- und Funktionsweise von Regierungen und Verwaltungen in normalen Zeiten wie in Krisensituationen ist ebenfalls umfangreich untersucht worden. Die vorliegende Arbeit erhebt nicht den Anspruch, die daraus vorliegenden Erkenntnisse umfangreich zusammenzufassen oder gar eigenständig zu vertiefen.

Dasselbe gilt für die regelmäßige Interaktion zwischen Medien und politischen Akteuren und Institutionen in der Demokratie. Ausgewählte Literatur zu diesem Thema ist bei der Betrachtung des untersuchten Falles nützlich und stellt einen Bezugsrahmen für den betrachteten Spezialfall dar. Sie wird hier als analytisches Handwerkszeug vor allem aus den Gebieten der Kommunikations- und Politikwissenschaften ausgeliehen. Um den Rahmen nicht zu sprengen, soll dabei nur auf wesentliche und für diesen Fall einschlägige Theorien eingegangen werden.

Die herausragende Relevanz des Falles Wallert wird deutlich, wenn man ähnlich gelagerte Entführungsfälle der Zeitgeschichte betrachtet. Dies soll in der Literaturübersicht anhand ausgewählter Beispiele geschehen. Auch hier ist die Liste lang und die getroffene Auswahl begrenzt. Es kann hier nicht um eine vollständige Abhandlung aller spektakulären und medienrelevanten Geiselnahmen gehen. Bereits die Darstellung weniger Fälle reicht aus, um die generischen Eigenschaften des untersuchten Falls sowie die historische und technologische Entwicklung der Rolle der Medien bei der Bearbeitung von Geiselnahmen aufzuzeigen. Eine sehr selektive Auswahl soll daher ausreichen.

Diese Untersuchung beschränkt sich auf die positive Analyse der Interaktion zwischen Regierung und Medien bei Geiselnahmen. Die Frage, ob die hier gezogenen Schlussfolgerungen einen bestimmten Einfluss auf die Arbeit der Medien oder der Regierung haben sollten, und wenn ja welchen, ist eine Frage normativer Werturteile, die hier nicht gefällt werden sollen.

### 3. Methodik

Die vorliegende Arbeit verwendet Methoden der empirisch-analytischen politikwissenschaftlichen Forschung in einem konstruktivistischen Bezugsrahmen: Es soll hier nicht darum gehen, Erkenntnisse über eine ontische Wirklichkeit oder Wahrheit zu gewinnen, sondern vielmehr darum, ein (im Sinne von Glasersfeld 1997) „passendes“, also funktionierendes, Bild einer Wirklichkeit zu konstruieren, das gemachte Beobachtungen und vermutete Zusammenhänge befriedigend zu erklären vermag, der empirischen Überprüfung also auch in anderen Fällen standhält. Das Erkenntnisinteresse ist praktisch (oder in der Nomenklatur von Habermas: *technisch*): Ziel ist ein anwendbares Verständnis der Interaktion zweier wichtiger sozialer Systeme, Regierung und Medien, in einer Situation besonderer Herausforderung, einer Geiselnahme.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Die *Einleitung* (Kapitel 1) umreißt das Thema, die damit verbundenen Fragestellungen und vorwissenschaftlichen Abgrenzungen sowie die Methodik. Eine kritische Bestandsaufnahme der *Literatur* (Kapitel 2) stellt relevante theoretische Arbeiten sowie kürzere Fallstudien zu vergleichbaren Fällen vor. Eine *dichte Fallstudie* (Kapitel 3) verarbeitet mehrere tausend Quellen zu einer kohärenten Darstellung und bildet eine bereits idealtypisch aufbereitete, beschreibende Grundlage für die *Analyse* (Kapitel 4) des Handelns der Akteure und Institutionen, in der strategische Dilemmata als Typen und Muster herausgearbeitet werden. In der *Schlussfolgerung* (Kapitel 5) sollen mit Hilfe der Systemtheorie verallgemeinerbare Aussagen zum Handeln von Regierungen und Medien getroffen werden, die das Verständnis auch künftiger Fälle sowie der Interaktion zwischen Politik und Medien, besonders in Krisen, erleichtern sollen. Das Kapitel fasst außerdem die Ergebnisse dieser Arbeit und die darin gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

Als zentrale Methode der Datenerhebung soll eine dichte Fallstudie oder analytische Ereignisrekonstruktion<sup>4</sup> dienen. Die so vorpräparierten Beobachtungen werden einem ersten Analyseschritt unterzogen, der Erklärungsbeiträge zu relevanten Unterfragen der Interaktion zwischen Medien und Regierungshandeln bei Geiselnahmen gewinnen soll. Dabei wird im Interesse der empirischen Überprüfbarkeit versucht, systemtheoretische und handlungstheoretische Ansätze zu kombinieren.<sup>5</sup> Dafür werden neben induktiven Methoden der Politikwissenschaft auch Arbeitsweisen der Rational-Choice-Analyse und der Spieltheorie herangezogen.<sup>6</sup> Diese Techniken erlauben es, auf der Makro-Ebene angesiedelte Forschungsfragen in ihren einzelnen Aspekten auf die Mikro-Ebene herunterzubrechen, individuelle und kollektive Entscheidungssituationen und Wechselwirkungen genauer zu untersuchen und dann zu Aussagen über die Makro-Ebene zu aggregieren.<sup>7</sup> Von besonderem Interesse ist für unsere Fragestellung die Dimension des politischen Prozesses, der Ebene von *politics*.

Die erklärende Policy-Forschung stellt zusätzliche Instrumente bereit, um die Beobachtungen der Fallstudie auf Korrelationen zu untersuchen oder über die Intentionen und Interessen der Akteure zu verallgemeinerbaren Aussagen über Handlungsmuster zu gelangen. Dabei wird uns die Frage leiten, wie einzelne Ergebnisse der politischen Entscheidungsfindung und der medialen Kommunikation zustande kommen, und wie sie in strategischer Interaktion zusammenhängen.<sup>8</sup> Eine Rolle spielen bei dieser Betrachtung auch Aspekte der Internationalen Beziehungen und des Völkerrechts. Mit ihrer Hilfe kann der Handlungsspielraum einer Regierung bei der Bearbeitung einer Geiselnahme eigener Staatsangehöriger im Ausland genauer eingegrenzt werden, was einige der in der Fallstudie beschriebenen Entscheidungen erklärt.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Zu diesen theoretischen Ansätzen siehe z.B. Franz Urban Pappi: Theorien, Methoden und Forschungsansätze, in: Münkler 2003, 77-100, sowie von Alemann/Forndran (2002).

<sup>5</sup> Vgl. dazu der bei Jarren/Donges (2002a, 71ff) beschriebene akteurstheoretische Ansatz.

<sup>6</sup> Eine kurze Einführung bieten Schmalz-Bruns/Hitzel-Cassagnes: Normative/ökonomische politische Theorie, in: Münkler (2003, 132-171) oder ausführlicher Gibbons (1992).

<sup>7</sup> Darstellungen der Grundlagen politikwissenschaftlicher Methodologie finden sich bei Münkler (2003), Brodacz (2001, 2002), Kevenhörster (2003) oder Alemann/Forndran (2002). Zur Abgrenzung der Theorieebenen in diesem Zusammenhang siehe Jarren/Donges (2002a, 23).

<sup>8</sup> Eine Zusammenfassung wichtiger Ansätze findet sich bei Nullmeier: Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Münkler (2003, 285-323):

<sup>9</sup> Dazu siehe etwa Haftendorn (1990), Brownlie (1990) oder Malanczuk (1993).

Zusätzliche empirische Validierung sollen die hier getroffenen Aussagen durch den in der Fallstudie gezogenen Vergleich des deutschen Regierungshandelns mit dem Handeln der finnischen und französischen Regierungen in vergleichbarer Situation erhalten, das in einer von Deutschland unabhängigen Medienöffentlichkeit stets sehr ähnlich war. Darüber hinaus ermöglicht ein Blick auf andere, wesentlich kürzer gehaltene Fallstudien derselben Kategorie im Literaturkapitel die Überprüfung und Erhärtung vieler der hier gemachten Aussagen.

Die Schlussfolgerungen am Ende dieser Arbeit stützen sich wesentlich auf Annahmen und Modelle der konstruktivistischen Systemtheorie, die in Kapitel 2 eingehender vorgestellt werden. Sie gehen davon aus, dass unser Begriff von Wirklichkeit eine Konstruktion ist und nicht notwendigerweise einer im ontologischen Sinne existierenden, wahren Realität entspricht. Ob es eine solche wahre Wirklichkeit gibt, soll an dieser Stelle nicht weiter thematisiert werden. Die Anwendung der Systemtheorie auf die Interaktion von Medien und Politik ergibt brauchbare Erklärungen wichtiger beobachteter Phänomene.

Wenn wir nach Luhmann (1996) annehmen, dass Medien und Regierung jeweils operativ geschlossene Systeme sind, die über Kommunikation miteinander sowie mit der sie umgebenden Gesellschaft gekoppelt sind und jeweils nur ihrer eigenen Logik gehorchen, dann wird es uns gar nicht überraschen, dass die Medien im betrachteten Fall nicht in der Rolle eines „neutralen und objektiven“ Beobachters verharren, denn unser Modell sieht eine solche Rolle mangels einer neutral zu beobachtenden objektiven Realität außerhalb der betrachteten Systeme gar nicht vor. Selbst wenn das System Medien das System Politik noch so professionell beobachtet (nach Foerster 2005/1985 als „Beobachter erster Ordnung“), so ist diese Beobachtung und die daraus resultierende Kommunikation bereits ein Teil des (auch durch die Berichterstattung der Medien) entstehenden gesellschaftlichen Konstrukts der Realität. Da sich auch das System Politik (oder genauer: Regierung) in dieser Gesellschaft und damit vor dem Hintergrund dieser so erzeugten Wirklichkeit bewegt, hat die Aktivität des Systems Medien per Definition einen strategischen (im Sinne von interaktiven) Einfluss auf den Handlungsrahmen der Regierung.

Diese Sichtweise erlaubt uns, die viele Aspekte des betrachteten Falles dominierende Interaktion zwischen Medien und Regierung nicht als externe Störung oder als Fehlfunktion der Medien zu betrachten (die im Übrigen sonst auch erklärt werden müsste), sondern als Normalzustand. Wir können uns dann auf die für die Praxis sehr viel relevanteren Fragen konzentrieren, welche Folgen diese Interaktion für eine Regierung hat und welche Möglichkeiten ihr offen stehen, ihrerseits darauf zu reagieren. Auch einige Elemente der Eigenlogik beider Systeme, Medien wie Regierung, werden sich damit erklären lassen, ohne dass freilich eine vollständige Determinierung dieser Logik gelingen kann. Aus diesen Ergebnissen können aber einzelne Elemente (oder Operationen) dieser systemischen Eigenlogik isoliert werden, die zwar keine exakte Voraussage des Verlaufs künftiger Fälle erlauben, aber doch einen nützlichen Vorrat von Schemata und Skripten erzeugen können.<sup>10</sup> Wenn dabei so etwas wie ein Baukasten möglicher Aktionen und Re-

---

<sup>10</sup> Simon (2006,40/53) und Foerster (2005,62-66) erklären, warum autopoietische Systeme wegen ihrer rekursiven (nicht-trivialen) Operationslogik nicht nach einer geradlinig-kausalen Ursache-Wirkung-Funktion auf äußere Anstöße berechenbar, sondern vergangenheitsabhängig reagieren. Dennoch (re-)produzieren sie immer wieder ähnliche oder gleiche Ergebnisse, wenn auch nicht notwendigerweise aufgrund ähnlicher oder gleicher Anstöße.

aktionen beider Systeme entsteht, oder häufig wiederkehrende Muster, wäre für das Verständnis und die praktische Bearbeitung mediatisierter Geiselnahmen schon viel erreicht.

### Primär- und Sekundärquellen

Absicht der dichten Fallstudie in Kapitel 3 ist es, zunächst den genauen Ablauf der Ereignisse im Hinblick auf das Forschungsinteresse präzise und belastbar zu rekonstruieren. Eine exakte Chronologie dient als Ausgangspunkt einer tiefer gehenden Falldarstellung, die das Umfeld rekonstruiert, in dem sich die relevanten Akteure jeweils bewegt haben. Aus dem Übereinanderlegen verschiedener Schichten sowie der Betonung idealtypischer Elemente entsteht ein Bild der Gesamtsituation, das eine abstrahierende sozialwissenschaftliche Analyse ermöglicht. Die Fallstudie stützt sich auf mehrere tausend Primär- und Sekundärquellen unterschiedlicher inhaltlicher wie formeller Qualität, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit zugänglich gemacht und aufbereitet wurden:

- Agenturmeldungen, Zeitungsartikel und Nachrichtensendungen
- Kommentare und Leitartikel in Zeitungen und Zeitschriften
- Akten des Auswärtigen Amtes (nur mit Einschränkungen verwendbar):
  - Krisentagebuch des Krisenreaktionszentrums
  - Protokolle des Krisenstabs „Malaysia/Philippinen“
  - Berichterstattung der beteiligten Botschaften
  - Vermerke über Gespräche und Telefonate
  - Zusammenfassende und wertende Entscheidungsvorlagen
- Interviews mit handelnden Personen (Medien, Regierung, Betroffene)
- TV- und Podiumsdiskussionen mit Journalisten und Ex-Geiseln
- Meinungsumfragen
- Veröffentlichungen ehemaliger Geiseln sowie anderer Akteure

Die in dieser Arbeit als Primärquelle herangezogenen Akten des Auswärtigen Amtes stehen der Öffentlichkeit grundsätzlich erst nach Ablauf der Archivfrist (in der Regel 30 Jahre) zur Verfügung. Der Autor hat von der Leitung des Auswärtigen Amtes für diese Untersuchung eine Genehmigung zur Einsichtnahme in die Akten dieses Falles erhalten, die jedoch an enge Auflagen gebunden ist. So darf nicht wörtlich aus den Akten zitiert werden, außerdem hat sich das Auswärtige Amt vorbehalten, den Text vor seiner Veröffentlichung auf zu schützende Informationen durchzusehen. Aus der Sicht des Autors rechtfertigt der außergewöhnlich umfassende Zugang zu wertvollen Originalquellen diese Einschränkungen. Es können manche Quellen daher nur als Hintergrundmaterial verwendet werden, ohne im Rahmen der Arbeit publiziert oder zitiert zu werden. Der Autor erkennt das legitime Schutzbedürfnis der Regierung an, ohne den an eine Dissertation zu stellenden wissenschaftlichen Anspruch einzuschränken. Alle in der Arbeit getroffenen Aussagen sollen auch ohne Berücksichtigung der vertraulichen Quellen gültig und nachvollziehbar sein. Die Fallstudie wird daher weitestgehend durch veröffentlichte Quellen belegt, die sich im Abgleich mit amtlichen Dokumenten nicht als unzutreffend herausgestellt haben.

Zur Ergänzung der reichlich vorhandenen Schriftquellen wurden Interviews mit einigen Schlüsselpersonen des Falles geführt, erstens, um nicht dokumentierte oder aus den

Akten nicht zitierbare Fakten und Zusammenhänge zu erschließen, und zweitens, um die hier vorgebrachten Thesen gegen das Expertenwissen relevanter Akteure zu testen. Zu einem geringen Teil bestehen sie aus Fernsehinterviews oder nicht gesendetem Drehmaterial. Eigene Interviews des Verfassers wurden als offene Experteninterviews geführt, zum überwiegenden Teil aufgezeichnet, ausgeschrieben und qualitativ ausgewertet. Aus einigen Interviews wird im Text auch wörtlich zitiert.<sup>11</sup>

Es soll angemerkt werden, dass der Autor als Pressesprecher im Auswärtigen Amt am Rande selbst am untersuchten Regierungshandeln beteiligt war. Die in der vorliegenden Untersuchung vorgebrachten Gedanken und Schlussfolgerungen sind jedoch ausschließlich der Person des Autors zuzurechnen und stellen in keiner Weise amtliche Äußerungen des Auswärtigen Amts dar. Um trotz dieser *Innenperspektive* zu einer wissenschaftlichen Betrachtungsweise zu gelangen, sollen die möglichen Einflüsse der teilnehmenden Rolle transparent gemacht werden. Dieser potenzielle Störfaktor wird im Sinne des Forschungsziels durch die unmittelbare Anschauung der Entscheidungsfindung innerhalb der Bundesregierung und die damit verbundene Kenntnis der Quellenlage jedoch mehr als ausgeglichen. Die konstruktivistische Perspektive geht ohnehin davon aus, dass der Beobachter durch seine Beobachtung untrennbar mit dem Objekt der Beobachtung verbunden ist – ohne ihn gäbe es schließlich keine Beobachtung – und also gar nicht im erkenntnistheoretischen Sinne objektiv beobachten kann. Objektivität soll hier wiederum nur als intersubjektive Einigung auf eine Methode der Beobachtung und nicht als Wahrheit in einem ontologischen Sinne verstanden werden.

In den folgenden Kapiteln soll also der Versuch unternommen werden, hinter bekannten Schilderungen spektakulärer Geiselnahmen die weniger bekannte, aber nicht minder interessante Interaktion zwischen Medien und Regierung zu beleuchten. Die Schärfeebene dieser Untersuchung ist daher weniger auf das eingestellt, was wir gemeinhin für die Fakten halten, als vielmehr auf das, was zwischen diesen Fakten passiert: die Beziehung zwischen den beiden sozialen Teilsystemen Politik und Medien, die sich auf der Mikro-Ebene anhand des konkreten Handelns einzelner und kollektiver Akteure manifestiert. Sie soll empirisch-analytisch anhand ausgewählter Fälle betrachtet werden. Dafür ist freilich zunächst eine relativ ausführliche Schilderung dieser Fälle notwendig, um den Bezugsrahmen für die jeweiligen Handlungen der Akteure aufzuzeigen und eine präzise Analyse der Handlungen zu ermöglichen. In den Fallstudien wird daher ausführlich zitiert, um diesen Bezugsrahmen möglichst authentisch und in der Begriffswelt des jeweiligen Systems darzustellen. Die Darstellung einiger der beobachteten Phänomene in den Medien liefert eine Vielzahl von intellektuellen Vorprodukten für die hier zu erarbeitenden Schlussfolgerungen. Auch die Literaturbetrachtung dieser Arbeit verwendet viele Zitate, um den Stand der analytischen Auseinandersetzung mit dem untersuchten Thema möglichst präzise und auch anschaulich darzustellen. Dies dient als Grundlage der eigenen Analyse in den Kapiteln 4 und 5, die nur ausnahmsweise auf wörtliche Zitate zurückgreifen.

---

<sup>11</sup> Zur Methodik von Experteninterviews siehe Bogner (2002).

## 2 Übersicht der Literatur

### 1. Zur Interaktion von Medien und Politik

Bevor wir uns mit dem untersuchten Fall beschäftigen, erscheint es nützlich, einige allgemeine Fragen zum Verhältnis von Medien und Politik zu stellen und einen kurzen Blick auf die Antworten der vorhandenen Literatur zu werfen. Welche Rolle spielen Medien im politischen Prozess? Wie funktionieren sie? Wie gehen politische Akteure mit den Medien um? Welche Instrumente benutzen sie, um die Arbeit der Medien im Sinne ihrer Ziele zu beeinflussen? Und wie gehen die Medien mit den Inhalten und dem Prozess der politischen Willensbildung um? Sind sie nur ein intelligenter, aber im Wesentlichen passiver Transmissionsriemen zwischen den politischen Akteuren und der Öffentlichkeit, oder sind sie selbst ein unabhängiger politischer Akteur, die viel zitierte *vierte Gewalt*?<sup>12</sup> Wenn ja, welchen Platz nehmen sie im institutionellen Gefüge einer demokratischen Verfasstheit ein, und woraus entspringt ihre Legitimität?

Diese Fragen wurden in den Politik- und Kommunikationswissenschaften ausführlich untersucht und diskutiert. Sie sind nicht Gegenstand dieser Arbeit, aber ein grundlegendes Verständnis der wesentlichen Theorien und Meinungen auf diesem Gebiet ist für das Verständnis der Interaktion von Regierung und Medien bei Geiselnahmen hilfreich. Hier sollen daher kurz wichtige Beiträge der Literatur zur politischen Kommunikation durch die Medien vorgestellt werden. In den folgenden Kapiteln werden einige der darin enthaltenen analytischen Instrumente zur Untersuchung von Krisenkommunikation herangezogen.

Eine grundlegende Beschreibung des Zusammenspiels von Politik, Medien und Öffentlichkeit findet sich bei Picard (1993,32) oder Nacos (2002,11): In postmodernen Massengesellschaften ersetzen die Medien die wegen der großen Zahl der Beteiligten und der zunehmenden Komplexität der Inhalte weitgehend unmöglich gewordene direkte Kommunikation zwischen Regierung und Bürgern. Dieses Verhältnis stellt Nacos als „Dreieck der politischen Kommunikation“ dar. Dieses einfache Modell sagt jedoch noch nicht viel darüber aus, wie die gesellschaftlichen Teilsysteme der Medien und der Politik miteinander in Beziehung treten. In der postmodernen westeuropäischen – und allemal in der bereits weiter entwickelten US-amerikanischen – Mediengesellschaft kann aufgrund empirischer Befunde kaum noch angenommen werden, dass die Politik ihre Funktion der Erzeugung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen ganz unabhängig von den Medien ausübt und die Medien diesen Herstellungsprozess und seine Ergebnisse lediglich beobachten und kommunizieren.<sup>13</sup> Teile der vorhandenen Literatur hängen zwar noch dieser Vorstellung nach, doch es finden sich darüber hinaus gehende Antworten auf die Frage nach der tatsächlich von den Medien ausgeübten Funktion. Sie wird mit dem Begriff der *Mediatisierung* zutreffender beschrieben, der als „(1) die wachsende Verschmelzung von Medienwirklichkeit und politischer wie sozialer Wirklichkeit, (2) die zunehmende

---

<sup>12</sup> Vgl. Altmeppen/Löffelholz, in Sarcinelli (1998a, 97-123).

<sup>13</sup> Vgl. Meyer (2001,75), aber auch Jarren/Donges (2002a, 30f).

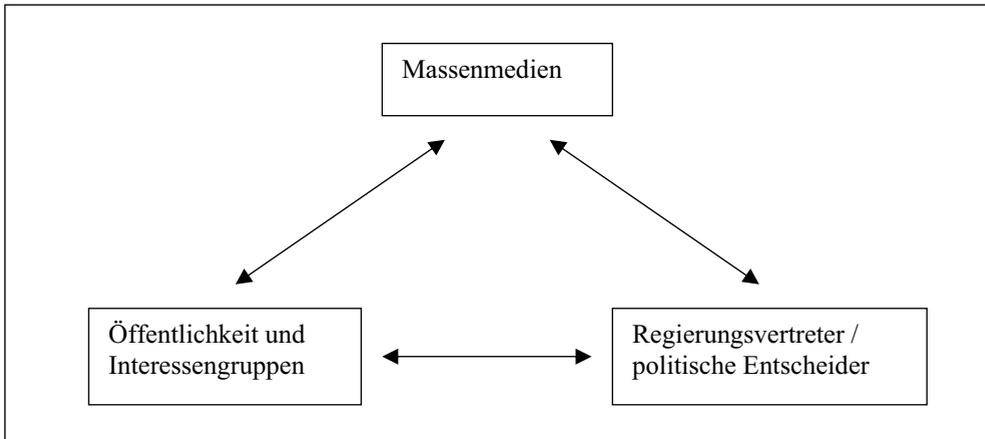


Abbildung 1: Das Dreieck der politischen Kommunikation (Nacos 2002, 11)

Wahrnehmung von Politik im Wege medienvermittelter Erfahrung und (3) die Ausrichtung politischen Handelns und Verhaltens an den Gesetzmäßigkeiten des Mediensystems“ (Sarcinelli 1998b, 678) definiert werden kann.<sup>14</sup> Die Medien selbst sollen hier nach Saxer (1998, 54) als „komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen“ verstanden werden – Systeme, deren Wirkung weit über die für ihre Existenz erforderliche Plattform technischer Einrichtungen hinausgeht.

Zunächst zu der traditionellen Sicht. Die Medien haben in einer Demokratie nach Neidhardt (1994) drei grundlegende Aufgaben: (1) Die Transparenzfunktion, die dem Bürger erlaubt, sich umfassend über Inhalte und Prozesse der Politik zu unterrichten, (2) die Validierungsfunktion, die dem Bürger erlaubt, die Vielzahl oft widersprüchlicher Informationen miteinander zu vergleichen und zu bewerten, und (3) die Orientierungsfunktion, die dem Bürger dabei hilft, sich auf der Grundlage einer kontroversen politischen Debatte und einem breiten Spektrum von Argumenten eine eigene Meinung zu bilden.<sup>15</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht diese Aufgaben in einem Leitbild der Massenmedien zusammengefasst, das eine umfassende und ausgewogene Berichterstattung, Sachlichkeit und gegenseitige Achtung, Wahrheitstreue und eine Präsentationsweise fordert, die allen Bürgern die Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation ermöglichen soll.<sup>16</sup> Dies entspricht der klassischen Ansicht der Rolle von Journalisten als neutrale Beobachter aus kritischer Distanz, deren praktische Relevanz in dieser Arbeit hinterfragt werden soll.

Neben der reinen Kommunikation von Inhalten durch die Medien bedürfe Politik in Demokratien der öffentlichen Begründung, um ihre Legitimation zu sichern, ergänzen Meyer (2001, 85ff) und Delhaes (2002,13) dieses noch eher einfache Bild, und auch das

<sup>14</sup> Sarcinelli (1998b, 678), zitiert nach Jarren/Donges (2002a, 31).

<sup>15</sup> Vgl. Meyer (2001, 22), Jarren/Donges (2002a, 112f). Zum Begriff der Öffentlichkeit vgl. Imhof: Öffentlichkeits-theorien, in: Bentele/Brosius/Jarren (2003, 193-209).

<sup>16</sup> Meyer (2001, 16f).

geschehe zu einem erheblichen Teil über die Medien.<sup>17</sup> Über die Medien sichert sich die Politik demnach die für die Legitimität ihres Handelns auch zwischen den Wahlen erforderliche Unterstützung durch die Bürger. Kevenhörster (2003a, 195) bezeichnet die Fähigkeit dazu als zentrales Merkmal politischer Kompetenz. Die Legitimation von Politik über die Medien sei damit zu einer strategischen Ressource geworden. Zwischen Politikern und Journalisten entstehe so eine Beziehung wechselseitiger Abhängigkeit: „Journalisten benötigen Politiker, um Nachrichten und Hintergrundinformationen vermitteln zu können, und Politiker brauchen die Journalisten, um ihre Situationsdeutungen, Selbstdarstellungen und Kommentierungen zu vermitteln.“ (Kevenhörster 2003a, 215) Zusammenfassend könnte man nach Meyer (2001, 45) sagen, das gesellschaftliche Teilsystem Massenmedien erfülle den für den Bestand der Gesellschaft notwendigen Zweck, möglichst weit reichende Aufmerksamkeit für gemeinsame Themen zu erzeugen. Auch das ist eine zunächst neutrale Aussage, die Politik und Medien zwar miteinander in einem gemeinsamen Interesse verklammert, aber noch nichts darüber aussagt, wie die Systeme miteinander interagieren.

An diesem Punkt setzen verschiedene Erklärungsversuche an, die sich auf drei Kategorien von Beziehungen zwischen Medien und Politik reduzieren lassen: Instrumentalisierung, Dependenz und Symbiose.<sup>18</sup> Das Unterscheidungskriterium ist nach Meyer (2001, 81) die Frage, ob die Medien von der Politik, die Politik von den Medien oder beide gleichermaßen voneinander abhängig sind. Empirisch betrachtet scheidet eine ausschließliche Abhängigkeit der Medien von der Politik in freiheitlichen Demokratien wohl aus; umgekehrt erscheint auch eine vollständig einseitige Abhängigkeit der Politik von den Medien eher unwahrscheinlich. Die Beziehungen und Abhängigkeiten gehen offenbar in beide Richtungen; wie sie genau wirken, fällt in den Bereich der Symbiosetheorie. Innerhalb dieser Kategorie sind mindestens drei Arten von Modellen zu unterscheiden, die in den folgenden Abschnitten kurz vorgestellt werden sollen.<sup>19</sup>

### Konstruktivistische Modelle

Die konstruktivistische Theorie basiert auf der radikalen Annahme, dass unsere Gesellschaft auf der Grundlage einer Wahrnehmung von Realität funktioniert. Diese Wahrnehmung ist lediglich eine Konstruktion, eine nicht zuletzt durch die Medien gleichsam auf einen leeren Fernsehschirm projizierte Wirklichkeit, im Gegensatz zu einer im ontologischen Sinne tatsächlich existierenden Realität, der man sich erkenntnistheoretisch als Wahrheit nähern könnte. Die Existenz einer solchen ontischen Realität wird gleichwohl nicht ausgeschlossen, sie wird aber auch für den Fall ihrer Existenz als irrelevant betrachtet.<sup>20</sup> Die Konstruktion von Wirklichkeit könne für alle praktischen Zwecke eine tatsächliche Realität ersetzen, auch für die Zwecke der empirischen Sozialforschung. Eine ebenso unterhaltsame wie realitätsnahe Bestandsaufnahme (wobei sich bereits die Frage aufdrängt: welcher Realität nahe?) der Mediengesellschaft findet sich bei Zengotita (2005),

<sup>17</sup> Zur Legitimitätsfunktion ausführlicher Kevenhörster (2003a, 189) oder Meyer (2001, 15ff). Delhaes (2002) untersucht in seiner systemtheoretisch abgestützten Dissertation das Zusammenspiel von Politik und Medien in Deutschland und untersucht dabei die Selektionskriterien der Medien anhand von Interviews mit Politikern, Pressesprechern und Journalisten.

<sup>18</sup> Vgl. Meyer (2001, 81) sowie Jarren/Donges (2002a, 45-81).

<sup>19</sup> Hier wird die Systematik von Meyer (2001, 76ff) aufgegriffen und etwas abgeändert.

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch Bonfadelli: Medieninhalte, in: Bentele/Brosius/Jarren (2003, 90).

der in beklemmender Weise aufzeigt, wie sehr das Leben in den westlichen Gesellschaften seit 1950 durch Repräsentationen und ständig wiederholte Abbilder der Wirklichkeit geprägt wird.<sup>21</sup> Jeder sei seit dem Attentat auf John F. Kennedy beim Weltgeschehen überall live dabei und werde von professionellen Moderatoren durch alle Perspektiven und Hintergründe der Story geführt. Fast niemand sei natürlich selbst dabei gewesen, aber jeder kenne die Bilder des Geschehens. Die Realität zähle kaum noch. Es würde kaum noch auffallen, wenn es sie gar nicht gäbe; die Mediengesellschaft komme zur Not auch ohne sie aus – bis auf wirklich existenzielle Fragen wie Leben und Tod. An diesem Punkt ende die Allmacht der Repräsentation und Konstruktion.<sup>22</sup>

Zentrale wissenschaftliche Grundlage dieser schonungslosen Dekonstruktion der Mediengesellschaft ist der Konstruktivismus, der ursprünglich aus anderen Forschungsgebieten stammt.<sup>23</sup> Zur Erklärung der Medien herangezogen und weiterentwickelt wurde er von Luhmann (1996), der auf den Gedanken von McLuhan (1964) und Parsons (1976, 275) aufbauend die Medien als geschlossenes System fasst, das abgegrenzt von anderen gesellschaftlichen Systemen (wie etwa der Politik) nach einer eigenen Logik funktioniert und für seine Umwelt (die Gesellschaft) Kommunikationsleistungen bereitstellt. Die Leistung der Medien orientiert sich nach Luhmann nicht daran, ob sie eine objektive Realität zutreffend darstellen oder (wie die empirische Forschung) die Erkenntnis der Gesellschaft über sie mehr oder verfeinert, sondern vielmehr daran, ob die Operationen des Systems Medien dem Zweck dienen, das eigene System und seine Elemente im biologischen Sinne der Autopoiese aus sich selbst heraus zu reproduzieren und an Einflüsse aus der Umwelt zu adaptieren. Die Medien orientierten sich also nur an sich selbst. Entsprechend sinnlos sei es, so Luhmann (1996, 20/173f), die Medien an anderen Kriterien zu messen als an der Eigenlogik ihrer Operationen. Für den Output des Mediensystems bedeutet dies, dass mediale Weltbilder nichts anderes sein können als Konstruktionen nach den Regeln des konstruierenden Akteurs. Die Eigenlogik der Medien findet unmittelbaren Niederschlag in der Art und Weise, wie sie die Realität mitgestalten.<sup>24</sup> Für das Verständnis der durch die Medien mit erzeugten Wirklichkeit ist es daher erforderlich, sich eingehender mit der Arbeitsweise des Mediensystems auseinanderzusetzen, die ihre Wirkungen offenbar nicht nur innerhalb des eigenen Systems, sondern auch für die gesamte Gesellschaft entfaltet.

Luhmann definiert die Operationen des Mediensystems als Selektion nach dem binären Code *Information / Nichtinformation*, der selektiven Speicherung von Nachrichten und der rekursiven Selbstreferenz auf das so erzeugte und akkumulierte gesellschaftliche Hintergrundwissen. Die Funktionsweise der Medien beruhe darauf, immer neue Information zu erzeugen, die jedoch im Moment ihrer öffentlichen Kommunikation ihre Aktualität verliere und zu Nichtinformation werde. Das Mediensystem müsse sie, um weiter zu funktionieren, umgehend durch neue Information oder wenigstens durch bereits bekannte, aber in einen

<sup>21</sup> Dabei bezieht sich Zengotita, wenn auch nicht explizit, wesentlich auf Baudrillard (1978).

<sup>22</sup> Vgl. Zengotita (2005).

<sup>23</sup> Eine verständliche Einführung in die von Maturana/Varela 1979, Foerster 1985/2005, und Glasersfeld 1997 aus den Forschungsgebieten der Neurobiologie, Psychologie und Kybernetik abgeleitete konstruktivistische Systemtheorie bietet Simon (2006).

<sup>24</sup> Meyer (2001, 81) fügt dieser von ihm formulierten Erkenntnis die kritische Anmerkung hinzu, dass sie eine empirische Untersuchung der Frage verhindere, ob das Politische in seiner medialen Rekonstruktion angemessen repräsentiert werde. Diese Frage stellt sich in der Tat nicht mehr, wenn der Konstrukteur und nicht der Betrachter die Regeln der Konstruktion festlegt.

neuen Zusammenhang gestellte Information ersetzen (Luhmann 1996, 41). Das System veralte und erneuere sich also selbst. Eine solche Selbstreferenz zeigt Luhmann auch zwischen den drei von ihm identifizierten Sparten der massenmedialen Kommunikation auf: Nachrichten/Berichte, Unterhaltung und Werbung. Die Produkte jeder Sparte nähmen Bezug auf aktuelle wie auf bereits im kollektiven Gedächtnis gespeicherte Produkte ihrer eigenen wie auch der anderen Sparten, was wiederum einen Beitrag zur Konstruktion einer massenmedial kommunizierten Realität leiste und erneut für spätere Selbstreferenz zur Verfügung gestellt werde (121).

Luhmann behauptet weiter, das System Medien könne diese Operationen nur innerhalb seiner Systemgrenzen ausführen. Damit grenze sich das System von anderen Systemen und der Umwelt ab. Mit anderen Systemen sei es nur durch Kommunikation verbunden, die den Medien gleichermaßen als Rohstoff wie als Produkt dient. Auf diesem Wege seien die Medien in der Lage, andere gesellschaftliche Systeme wie etwa die Politik zu erreichen und damit Reaktionen außerhalb seines eigenen Systems anzustoßen. Ebenso sei das Mediensystem in der Lage, solche Reize und Irritationen von außen oder durch sich selbst zu verarbeiten: zu Nachrichten, Berichten und Sinnkondensaten, oder auch zu Eigenoperationen wie der Anpassung der eigenen Beobachtungsrichtung oder Schärfeebene. Die das System der Massenmedien in einem stetigen Strom verlassenden Produkte seien dabei nicht auf Bestätigung durch die gesellschaftliche Umwelt angewiesen (75); das System arbeite vollständig autonom. Die Medien könnten dennoch ausnahmsweise in den Modus der Beobachtung zweiter Ordnung springen und ihr eigenes Tun kritisch betrachten (also den Beobachter, nämlich sich selbst, bei der Beobachtung beobachten und natürlich wieder darüber berichten), dies wiederum aber nur in der Form und nach der Logik ihrer eigenen Operationen, nämlich als Endprodukt und nicht zur eigenständigen Suche nach einer Bestätigung oder letztgültigen Orientierung von außen, der es aus Sicht des Systems wie der Systemtheorie gar nicht bedürfe. Auch die professionellen medienethischen Standards des Mediensystems dienten nicht dem Ziel einer letztgültigen Orientierung, sondern ausschließlich der Beschreibung und Durchsetzung der Eigenlogik und Funktionsweise (also auch der Evolutionsfähigkeit) des eigenen Systems. Auch in der Kontrolle ihrer eigenen Selektivität seien die Massenmedien also autonom (50).

Die Interaktion zwischen Medien und Politik ist nach Luhmann die zweier operationell geschlossener und gleichermaßen *autopoietischer* (sich selbst reproduzierender) Systeme mit jeweils eigener Handlungs- und Anpassungslogik. Das bedeutet für die Praxis, dass die Medien sich gar nicht nach Zielen des politischen Systems orientieren, sondern stets nur die Ziele ihres eigenen Systems verfolgen, und dies ausschließlich mit den ihnen eigenen Operationen. Wie die Umwelt oder ein anderes dort angesiedeltes System (also zum Beispiel die Regierung) von einem System wie den Medien beobachtet werde, bestimme nur dieses System und nicht die Umwelt oder ein anderes System.<sup>25</sup> Dennoch seien die Systeme Politik und Medien durch gegenseitige Referenz und Rekursion strukturell gekoppelt:

Meldungen in den Medien erfordern zumeist eine Reaktion im politischen System, die im Regelfalle als Kommentierung in den Medien wiedererscheint. Weitgehend haben deshalb dieselben Kommunikationen zugleich eine politische und eine massenmediale Relevanz. (Luhmann 1996, 124)

---

<sup>25</sup> Simon (2006, 51).

Die Neuerung bei Luhmann gegenüber den Vordenkern des Konstruktivismus besteht darin, die Kopplung gesellschaftlicher Teilsystemen als Kommunikation zu modellieren. Die Kommunikation wird damit zur Analyseebene des Modells; die Akteure treten in den Hintergrund. Kommunikation definiert das System, nicht Personen, Objekte oder Handlungen. Bei der Beobachtung von Systemen werden die Regeln von Kommunikation und Interaktion zum Untersuchungsgegenstand. Dies wird in der Literatur *Beobachtung zweiter Ordnung* genannt.<sup>26</sup>

Auf der Systemtheorie aufbauend, untersucht Meyer (2001) die Frage, was der fortschreitende Einfluss der Medien auf die Politik für die Zukunft der Demokratie bedeutet. Er zeigt, wie die Funktionslogik der Medien den Bereich der Politik immer tiefer durchdringt, indem dieser sich nicht nur in der Politikvermittlung den Gesetzen der Medien anpasst, sondern bereits die Herstellung von Politik im Vorfeld dieser Vermittlung wie auch die Selektion politischen Personals durch medial erzeugtes Charisma und Image von der Logik der Medien bestimmt wird (85-95). Die intermediären Institutionen der Parteiendemokratie träten gegenüber medial inszenierbaren Führungspersonen in den Hintergrund, weil ihre politische Produktion nicht in ausreichendem Maße mit den Selektionskriterien und den kurzen Produktionszyklen der Medien (67) kompatibel seien. Die Inszenierungshoheit über die Medienbühnen, merkt Meyer (2001, 143) an, verbleibe letztlich in der Hand der Medien, und nach ihren Gesetzen (aber auch unter ihren systemischen Zwängen) vollziehe sich die Symbiose zwischen Politik und Medien (143). Die zunehmend auch betriebswirtschaftlich bestimmte Eigenlogik des Mediensystems (59f) erzeuge einen Trend zur (für eine Demokratie an sich nicht schädlichen) populären Darstellung von Politik, die es wegen der notwendigen Anpassung an ein möglichst breites (und damit unpolitischeres) Publikum aber schwer habe, dem Leitbild einer umfassenden, ausgewogenen und angemessenen Berichterstattung zu entsprechen. Die Inszenierung, an der die Politik sich bereits durch mediengerechte Vorab-Inszenierung durch Kommunikationsprofis innerhalb des politischen Systems beteilige, werde dabei oft wichtiger als der Inhalt. Am Ende dieses Kontinuums stehe die Scheinpolitik, die eine politische Dimension nur vorgebe und eigentlich eine leere Verpackung sei. Diese Scheinpolitik, und nicht bereits die mediengerechte Darstellung von Politik, sei der für eine Demokratie eigentlich problematische Vorgang (32f, 193-195).

### Modelle der Verschmelzung von Politik und Medien

Das radikalste Modell der Verschmelzung von Politik und Medien zu einem politisch-medialen Supersystem<sup>27</sup> stammt von dem österreichischen Medienwissenschaftler Fritz Plasser (1985). Es geht von einer vollständigen Integration der medialen Darstellung von Politik in ein einheitliches System aus, in dem sich nicht mehr zwischen Produktion und Vermarktung politischer Entscheidungen unterscheiden lässt. Zwar sprechen viele Beobachtungen für eine solche Annahme, etwa der Trend zur zunehmenden Beschäftigung von Medienprofis im politischen Apparat und deren hoher Stellenwert innerhalb der Entscheidungsgremien. Das Modell geht aber über andere ebenso belegbare Beobachtungen

<sup>26</sup> Simon (2006, 16/42). Jarren/Donges (2002b, 132) merken kritisch an, die völlige Ausblendung von Akteuren (und damit der Mikro-Betrachtungsebene) entziehe Luhmanns Systemtheorie einer empirischen Untersuchung und mache das Modell damit weniger informativ.

<sup>27</sup> Vgl. Meyer (2001, 77) und Jarren/Donges (2002b, 130).

hinweg, die einen genuin politischen Raum erkennen lassen, in dem abseits der Fernsehkameras und Agenturkorrespondenten tatsächlich weitgehend unabhängig politische Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden.<sup>28</sup>

Aus der Mediensicht findet Plassers Modell seine Entsprechung in der Perspektive von Leinemann (1998), die eine Verschmelzung beider Systeme nach den Gesetzmäßigkeiten der Medien vermutet. In seiner Perspektive kolonisieren die Medien die Politik und nicht umgekehrt. Nicht die Politik beherrscht die Regeln der Medien, indem sie sich Personal gleichsam für ihre Zwecke ausleihen, sondern der Zwang der medialen Betrachtung wirkt so weit in das politische System hinein, dass dort kein ungeschützter Raum mehr bleibt, in dem die Gesetze der medialen Vermittlung von Politik keine unmittelbare Wirkung auf die Produktion politischer Entscheidungen hätte. Leinemann macht diese Beobachtung auf der Analyseebene des Individuums, indem er das Verhalten einzelner Politiker betrachtet. Auch diesem Modell lässt sich entgegensetzen, dass es zwei unterschiedliche Bereiche vermischt, die an sich unterscheidbar bleiben könnten, auch wenn es zweifellos eine umfangreiche Berührungsfläche zwischen dem medialen und dem politischen System gibt.<sup>29</sup>

Die Modelle einer völligen Verschmelzung von Politik und Medien, zu wessen Gunsten auch immer, fallen also durch den Nachteil einer offenbar unnötigen Unschärfe bei der Beobachtung politischer Entscheidungsprozesse auf.

### Akteurtheoretische Modelle

Zwischen der analytischen Trennung von Medien und Politik in unabhängige und jeweils geschlossene Systeme und Theorien ihrer vollkommenen Verschmelzung wurden verschiedene Modelle entwickelt, die weniger radikale Annahmen treffen und größeren Wert auf empirische Überprüfbarkeit legen. Ein Grundgedanke ist, dass Politik in einer Mediengesellschaft durch Kommunikation in einer Art Aushandlungsprozess zwischen den Systemen Politik und Medien und den ihnen zuzuordnenden Akteuren entsteht. Gegenstand der Betrachtung ist jeweils, wie und nach welchen Regeln sich dieser Prozess im Einzelnen vollzieht. In diese Kategorie gehören Interdependenz-Theorien wie das Intereffikationsmodell (Bentele/Liebert/Seeling, in: Bentele 1997, 225-250), das den wechselseitigen Einfluss von Medien und Politikvermittlung als Ergebnis empirischer Untersuchungen auf ein gegenseitiges Ermöglichen der jeweiligen Leistung von Akteuren in Medien und PR-System reduziert.<sup>30</sup> Auch das Modell der Interpenetration (Münch 1991) bietet durch seine Annahme von Überlappungen zwischen den Systemen Medien und Politik mehr Raum für die Untersuchung von Akteurhandeln auf der Mikro-Ebene.

Eine Synthese der zuvor geschilderten theoretischen Modelle versuchen Jarren/Donges (2002a,b) auf der Grundlage von Jarren/Arlt (1994), indem sie den nur schwer empirisch zu untersuchenden systemtheoretischen (Makro-)Ansatz funktionaler Erfordernisse durch handlungstheoretische (und auf der Mikro-Ebene angesiedelte) Elemente ergänzen: „Akteure sowie die Bedingungen, Formen und Folgen ihres Handelns“ (Jarren/Donges 2002a, 61). Der Begriff des Akteurs umfasst dabei sowohl Personen wie auch Organisationen. Ihr Han-

<sup>28</sup> Vgl. Meyer (2001, 78 und 96ff).

<sup>29</sup> Vgl. Meyer (2001, 79-80).

<sup>30</sup> Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Intereffikationsmodell findet sich bei Rolke/Wolff (1999, 163-176 und 177-193).

deln lässt sich durch ökonomische Erklärungsansätze wie Rational Choice, Spieltheorie oder die Theorie des kollektiven Handelns (Olson 2004) untersuchen, aber natürlich auch mit soziologischen oder politikwissenschaftlichen Methoden. Betrachtet wird in diesem Modell das Zusammenspiel zwischen Strukturen und Handlungsprozessen von Akteuren (Jarren/Donges 2002a, 40, 71-79). Diese Denkschule kommt wie die Interpenetrationsmodelle auf der Makro-Ebene zu dem Schluss, dass es keine klare Grenzziehung zwischen Politik und Medien gibt, und zwar nicht erst in der Phase der Inszenierung und Vermarktung politischer Entscheidungen, sondern bereits bei deren Entstehung.<sup>31</sup>

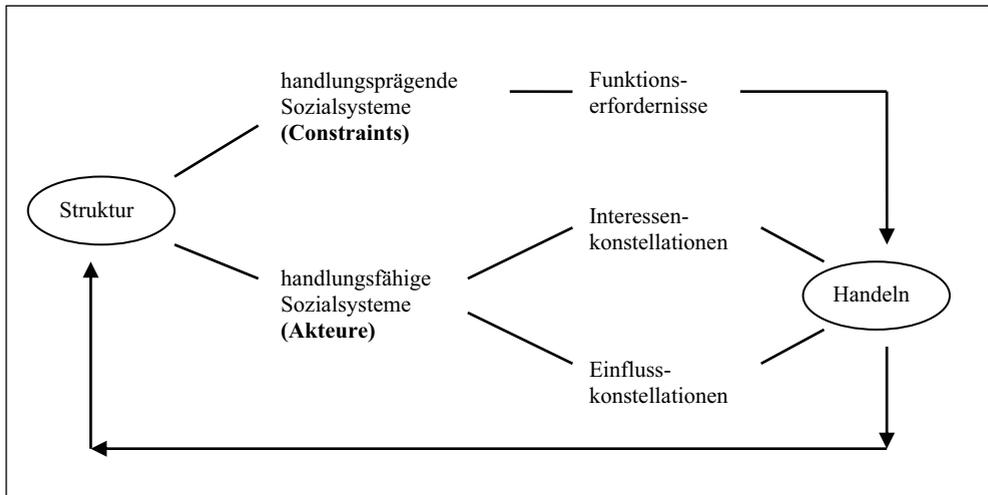


Abbildung 2: Struktur, Akteure, Motive und Beschränkungen (nach Schimank 1985, 432).

Neben Interessen und Normen werden Akteure, die innerhalb von sozialen Systemen handeln, auch durch Hindernisse und Begrenzungen ihrer möglichen Handlungsoptionen geleitet: den so genannten *constraints*. Die Medien stellen aus Sicht der politischen Akteure einen Handlungsrahmen in Form von *constraints* dar, die ihre Handlungsoptionen beschränken (Jarren/Donges 2002a, 34). Die vorliegende Arbeit zeigt in Fallstudie und Analyse zahlreiche solcher Beschränkungen auf. Die Konsequenzen solcher *constraints* für das Handeln einzelner Akteure (Mikroebene) wie auch das gesamte System (Makroebene) zeigt ein Modell von Schimank (1985), das Sozialsysteme und Akteure in Beziehung setzt.<sup>32</sup>

### Medienwirkungsforschung

Ein zentrales Gebiet der empirischen Kommunikationswissenschaften ist die Medienwirkungsforschung. Sie untersucht „alle Veränderungen, die (...) auf Medien bzw. deren Inhalte zurückgeführt werden können“.<sup>33</sup> Brosius (2003) unterscheidet drei Meta-Theorien

<sup>31</sup> Vgl. Meyer (2001, 144).

<sup>32</sup> Hier zitiert in der überarbeiteten Version von Jarren/Donges (2002a, 77).

<sup>33</sup> Brosius: Medienwirkung, in: Bentele/Brosius/Jarren (2003, 128).

der Medienwirkungsforschung: (1) die Theorie der starken Medienwirkungen, die eine direkte ursächliche Beziehung zwischen Medienbotschaften und Wirkungen vermutet, (2) die Theorie der schwachen Medienwirkungen, die lediglich von einer Verstärkung bereits bestehende Meinungen durch die Berichterstattung ausgeht und (3) die Theorie der selektiven Medienwirkungen, die eine Wirkung bei manchen Rezipienten unter bestimmten Umständen postuliert.<sup>34</sup> Die Medienberichterstattung kann Wirkungen durch Veränderung von Einstellungen, Wissen, Verhalten oder Wahrnehmung entfalten. Die Medienwirkungsforschung untersucht dabei eher einzelne Medien und Gruppen von Rezipienten als das gesamte System; sie neigt eher zu einzelnen empirischen Studien auf der Mikro-Ebene als zu einer Makro-Gesamttheorie. Ihre Arbeitsfelder werden nach Medien (Printmedien, Fernsehen, Hörfunk, Internet etc.), nach Zielgruppen (Jugendliche, Frauen, Wählergruppen etc.) oder nach einzelnen Themen unterteilt und mit zumeist quantitativen Methoden wie der computergestützten Textanalyse gehend untersucht. Die Medienwirkungsforschung bedient sich dabei auch einiger Methoden und Theorien der Soziologie und Psychologie und hat einen reichen Ertrag von praktisch relevanten Theorien geringer und mittlerer Reichweite hervorgebracht.<sup>35</sup>

## 2. Regierungen und Krisenmanagement

Die vorliegende Arbeit untersucht die Interaktion von Medien- und Regierungshandeln in einer Krisensituation. Zum besseren Verständnis der Mechanismen, die innerhalb einer Regierung sowie der ihr unterstellten Behörden bei der Bewältigung einer Krise ablaufen, soll dieser Abschnitt einige wichtige Erkenntnisse der Forschung zum Thema Krisenmanagement vorstellen. In diesem Abschnitt soll zwischen einer *realen Ebene* und einer *medialen Ebene* unterschieden werden. Die hier als real bezeichnete Ebene beschäftigt sich im Gegensatz zu der medialen Ebene mit den beobachteten Ereignissen, im Gegensatz zu deren Darstellung durch die Medien, sowie dem konkreten Handeln der beteiligten Akteure.

<sup>34</sup> Brosius: Medienwirkung, in: Bentele/Brosius/Jarren (2003, 131-133).

<sup>35</sup> Vgl. dazu Bonfadelli: Medienwirkungsforschung I (Theorie) und II (Praxis) (2001, 2000). Die grundlegenden theoretischen Modelle zur Interaktion von Medien und Politik werden in der Literatur durch eine große Zahl von Zusammenfassungen, Einzelbetrachtungen und empirischen Untersuchungen ergänzt. So bietet Armington (1995) eine leicht verständliche Einführung in wichtige Theorien der politischen Kommunikation im Parteienwettbewerb. Moy/Pfau (2000) untersucht die Wirkung verschiedener Medien auf das Vertrauen der US-amerikanischen Öffentlichkeit in politische Institutionen. Schmitt Glaeser (2002) beschäftigt sich mit Aspekten des Rundfunkrechts, also mit der verfassten Struktur der Medien und nicht mit dem Prozess der Politik. Cook (1998) gibt einen Überblick über die Mediengeschichte der USA und untersucht die Rolle der Medien bei der politischen Entscheidungsfindung im Weißen Haus. Wichtigstes Ergebnis: Journalisten sind Teilnehmer am politischen Prozess und nicht nur Beobachter. Die umfangreiche Literaturliste von Rosenstock (2002) bietet einen systematischen Überblick über verschiedene Ansätze der Medienethik. Wesel (2002) betrachtet die Auswirkungen von Echtzeit-Berichterstattung und den so genannten CNN-Effekt (170ff). Neuman (1996b) führt eine historische Betrachtung zu der Schlussfolgerung, dass im Gegensatz zur Behauptung von McLuhan (1996) nicht das Medium – nicht einmal CNN – sondern der politische Inhalt die Botschaft sei. Ebenso wie nach der Erfindung der Telegrafie werde sich der politische Apparat schnell an Erfindungen wie Satellitenfernsehen und Internet adaptieren und die Führungsrolle wiedererlangen. Kovach (1996) vertritt in einer kritischen Literaturbetrachtung von Neuman (1996a) ebenfalls die These, dass die Medien eine eher technische als eine eigene politische Rolle spielen. Der entscheidende Faktor sei letztlich immer eine politische Führung, die es vermag, ihre Inhalte durch die Medien an ein Massenpublikum zu übermitteln.

Zu Beginn dieses Abschnitts soll die in Kapitel 4 erneut aufgegriffene Frage stehen, was eigentlich eine Krise ist. Als Befund lässt sich zunächst feststellen, dass Krisen besondere Herausforderungen an ein System sind, Situationen außerhalb der Normalität, die offenbar nicht ohne weiteres mit den normalen Verfahren dieses Systems bewältigt werden können. Schon schwieriger wird es bei der abstrakten Eingrenzung möglicher Ursachen, die eine Krise auslösen können. Eine von vielen möglichen Definitionen lautet wie folgt:

Krisen können als (vermutete) Bedrohungen zentraler Werte eines Systems definiert werden, die Sicherheit – bis hin zur Gefährdung der Existenz – reduzieren, Zeitressourcen verknappen und Entscheidungsbedarf induzieren. (Löffelholz 1995, 174f)

Drei entscheidende Punkte sind in dieser kurzen Definition enthalten: Gefahr, Zeitdruck und Handlungsbedarf. Wird nicht schnell etwas unternommen, dann droht großer Schaden. Das entspricht der hier als reale Ebene bezeichneten Sichtweise, die nicht immer deckungsgleich ist mit der medialen Ebene. Krisen können auch ausschließlich in der Wahrnehmung entstehen, ohne das betrachtete System auf der realen Ebene zu gefährden:

Krisen ‚existieren‘ dabei jedoch nicht in einem ontologischen Sinne, sondern beruhen auf rekursiven Beobachtungen von Beobachtungen, die kommunikativ miteinander gekoppelt sind. (Löffelholz 1995, 174f)

Diese der Systemtheorie Luhmanns folgende Definition kann am folgenden Beispiel illustriert werden: Während eine Hochwasserkatastrophe an Elbe oder Rhein eine unmittelbare Bedrohung der dort lebenden Bevölkerung darstellt und die örtlichen Behörden, vielleicht sogar die Bundesregierung, zum sofortigen Handeln zwingt, ist dies aus deutscher Sicht bei einem viel umfangreicheren Hochwasser im weit entfernten Mosambik nicht zwingend geboten. Dort sind die Interessen der Bundesrepublik kaum betroffen, so dass ein angemessener Beitrag zur internationalen humanitären Hilfe allgemein als ausreichend empfunden würde. Nicht so, wenn die deutsche Bevölkerung im Fernsehen tägliche schreckliche Bilder von überfluteten Landschaften und sterbenden Menschen sieht – und dann auch noch das ergreifende Fernsehbild einer schwangeren Frau, die sich zur Geburt ihres Kindes gerade noch auf einen Baumwipfel retten konnte. Dieses von CNN am 1. März 2000 weltweit gesendete Bild<sup>36</sup> veränderte zwar nicht die *reale* Wirklichkeit – es bildete sie ja nur ab –, wohl aber deren Wahrnehmung. Ab diesem Moment, mit diesen Bildern, spielten auch 10.000 km Entfernung zum Ort des Geschehens plötzlich keine Rolle mehr. Die Flut in Mosambik wurde zum Medien-Event und damit auch in Deutschland zur Krise. Was bedeutet das für eine Regierung? Der Leiter des Krisenreaktionszentrums im Auswärtigen Amt, Eberhard Schanze, formulierte es in einer Fernsehtalkshow so:

[Hauptaufgabe des Krisenstabs ist es,] das Problem zu lösen, wenn es geht. Auf dem Weg dahin ist das Wichtigste, alle Informationen zu sammeln und zu bewerten, zu versuchen, daraus ein Lagebild zu entwickeln, und aus dem Lagebild Schlüsse zu ziehen – was können wir tun? (Schanze, in: Biolek TV2000)

---

<sup>36</sup> Siehe <http://edition.cnn.com/2000/WORLD/africa/03/01/africa.floods.02/> (27.05.2006).

Wie Regierungen in solchen Situationen handeln, wurde von Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen untersucht. Der Klassiker unter den Theorien außenpolitischer Entscheidungsfindung in Krisensituationen ist Allison (1972), der das Regierungshandeln der US-Administration während der Kubakrise im Oktober 1962 untersucht. Sein wichtigstes Ergebnis ist das *Bürokratiemodell* der Entscheidungsfindung, das nicht auf einen einzigen politisch verantwortlichen und somit souveränen Spitzenakteur abhebt, etwa den Präsidenten, sondern die resultierende Politikentscheidung auf eine Vielzahl handelnder Akteure innerhalb der Regierung sowie die Interessen und Sachzwänge zurückführt, unter denen sie arbeiten. Nacos (1990, 15-48) konzentriert sich bei der Betrachtung derselben Krise auf die Medienberichterstattung und stellt fest, dass die US-Medien während der Krise weit überwiegend den Präsidenten unterstützten, nach der Beilegung der Krise aber schnell wieder zum normalen pluralistischen Meinungsbild zurück fanden. Eine originelle Perspektive eröffnet Berggötz (2002), der das Handeln der vom Romanautor Tom Clancy geschaffenen Kunstfigur des US-Präsidenten Jack Ryan mit dem der US-Administration nach den Anschlägen von 9-11 vergleicht. Woodward (2002) schildert die Abläufe im Weißen Haus in Form einer dichten Fallstudie.

Regierungen haben in einer als Krise wahrgenommenen Situation erhebliche Kommunikation zu leisten. Neben der eigentlichen Problemlösung erwartet die Öffentlichkeit von Politikern und Regierungsbehörden rasche und akkurate Information, aber auch Orientierung und Führung. Es geht dabei nicht nur um das Überlebenswichtige, sondern ebenso um Erklärung und Einordnung der Geschehnisse sowie eine angemessene emotionale Wahrnehmung der Gefühle der betroffenen Menschen und der Öffentlichkeit, die im Erfolgsfall häufig die Regierung unterstützt.<sup>37</sup> Nacos (2002, 176) führt hier das herausragende Beispiel des New Yorker Bürgermeisters Rudolph Giuliani nach 9-11 an, der neben der enormen Verantwortung auf der realen Ebene immer Zeit und die richtigen Worte für die Medien und damit die New Yorker sowie all jene fand, die sich durch den Anschlag getroffen fühlten. Dieses Beispiel zeigt, wie die Berichterstattung der Medien in Krisen den Zusammenhang zwischen Regierungshandeln und öffentlicher Meinung verstärkt.

Das Verhältnis von Medien und Regierungen ist besonders in Krisensituationen ein Spannungsfeld. Zunächst sind die Medien eine Realität, an der keine Regierung vorbeikommt. Empirische Untersuchungen legen außerdem nahe, dass die Steuerungsmöglichkeiten regierungsamtlicher Pressearbeit in Krisen abnehmen, weil die Medien in einer solchen Situation aktivere Eigenrecherchen betreiben als unter normalen Umständen.<sup>38</sup> Ihre Berichterstattung kann die Pläne von Regierungsbehörden stören, Politiker in ernster Lage noch weiter unter Druck setzen und möglicherweise zu vorschnellem Handeln verleiten.<sup>39</sup> Die Medien werden in einer Krise noch mehr als in normalen Zeiten zum politisch relevanten Akteur. Ihre Berichterstattung definiert einen Teil der Realität. Die mediale Ebene und die reale Ebene greifen verstärkt ineinander.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Vgl. Picard (1993, 43): "During times of crisis, public opinion has been shown to swing to support leaders, with leadership receiving greater support in such times than at any other time. But the public has also been shown to expect more of their leaders in those moments."

<sup>38</sup> Jarren/Donges (2002b, 128) und Jarren/Röttger, in Rolke/Wolff (1999, 202) beziehen sich hier vor allem auf Barth/Donsbach (1992).

<sup>39</sup> Antokol/Nudell (1990, 81)

<sup>40</sup> Nacos (2002, 170): "The mass media can and do interfere with the plans and intentions of those who are in charge of handling (...) crisis."

Umfangreiche wissenschaftliche Literatur besonders in den USA und Großbritannien befasst sich seit den 1980er Jahren mit der Frage, ob die Berichterstattung über Terroranschläge den Terrorismus ermutigt oder sogar erst ermöglicht. Was wäre, wenn die Medien gar nicht darüber berichteten? Sollen staatliche Behörden oder die Medien selbst die Berichterstattung einschränken, um die Wirkungen und Ursachen des Terrorismus einzudämmen? (Alexander/Latter 1990, 2) Die Versuchung ist groß, nach administrativer Kontrolle oder Zensur zu verlangen, wenn die Lage eine gewisse Temperatur übersteigt. Doch wäre dieser Reflex, der bei vielen Regierungsbeamten zu beobachten ist, eine kluge Wahl, wenn man den Schaden von Zwangsmaßnahmen für die freiheitlich-demokratische Grundordnung der betreffenden Staaten gegen den möglichen operativen Nutzen von Medienkontrolle abwägt? Eine demokratiethoretisch weniger problematische, aber nicht weniger wirksame Strategie ist nach Ansicht vieler Beobachter eine aktive Medienarbeit.<sup>41</sup> Diese Denkschule setzt sich mit der Frage auseinander, wie sich Regierungsbehörden in einer Krisensituation verhalten müssen, um im Wettbewerb um den Einfluss der Medien auf die öffentliche Meinung zu bestehen (Alexander/Latter 1990, 24). Die Medien seien es gewöhnt, von allen Seiten für die eine oder andere Sache eingespannt zu werden, auch von Regierungen. Terroranschläge seien letztlich nur eine besonders dramatische Form des Medienevents, so der Herausgeber der *Chicago Sun-Times* (James Hoge: The media and terrorism, in: Miller 1982, 95).

Auch Finn (1990)<sup>42</sup> und Picard (1990)<sup>43</sup> warnen vor einer leichtfertigen Übernahme der These, die Medien trügen zur Verbreitung von Terrorismus bei und behinderten die Regierungsbemühungen zu seiner Bekämpfung. Das möge im Einzelfall zutreffen, so die Autoren, die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung reichten aber nicht aus, um einen ganzen Berufsstand an den Pranger zu stellen. Nicht zuletzt seien die meisten Journalisten gut ausgebildet und gehörten Verlagen oder Sendern an, die im Großen und Ganzen verantwortlich handelten.<sup>44</sup> Es erscheint daher falsch zu unterstellen, dass die Medien eine Art systematischer Störfaktor für die legitime Arbeit der Regierungsbehörden darstellen, auch wenn es dafür im Einzelfall durchaus Beispiele geben mag. Diese Kontroverse wird auch durch die von Kritikern vorgebrachte Annahme genährt, das Publikum könne mit Berichten über terroristische Krisen nicht umgehen (Alexander/Latter 1990, 61). Aber wie könne es dann sein, dass dieses Publikum in normalen Zeiten für mündig genug gehalten werde, sich in einer Mediendemokratie eine eigene Meinung zu bilden? Hinzu kommt auf Seiten der Regierungspraktiker ein verbreitetes Misstrauen gegenüber Journalisten – und umgekehrt, wie der Journalist Stephan Schlenrich schildert:

Fragen Sie mal einen Polizeibeamten, was er von Journalisten hält. Er wird die Nase rümpfen. Mindestens. Jetzt drehen wir den Spieß um. Und Sie holen die Meinung über Polizisten ein. Wetten, dass Pressevertreter die Augen verdrehen? Somit haben wir schon die erste Gemeinsamkeit der beiden Berufsgruppen. Generelle Abneigung. Oder anders ausgedrückt: Man möchte seine Arbeit lieber ohne den anderen machen. (Schlenrich, in: Karpf 2002, 5)

<sup>41</sup> Vgl. Nacos (2002, 171).

<sup>42</sup> Finn: Media coverage of political terrorism and the First Amendment: Reconciling the public's right to know with public order, in: Alexander/Latter (1990, 47-56).

<sup>43</sup> Picard: News coverage as the contagion of terrorism: Dangerous charges backed by dubious science, in: Alexander/Latter (1990, 100-110).

<sup>44</sup> Protheroe: Terrorism, Journalism, and Democracy, in: Alexander/Latter 1990, 65).