

# Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit

Risiko- und Krisenkommunikation



Zukunftsforschung  
Öffentliche Sicherheit e.V.

# Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit

## Ausgabe 1, 3/2011

### IMPRESSUM:

#### Herausgeber:

Prof. Dr. Hermann J. Thomann  
Axel Dechamps  
Clemens Graf von Waldburg-Zeil

#### Vi.S.d.P.

Dr. Clemens Gause, Berlin

#### Verlag:

TÜV Media GmbH, Köln

#### Redaktion:

Dr. Susanne Schubert, Berlin

#### Satz und Layout:

DSV-Meier, Stockhausen

#### Druck:

Druckerei Plump, Rheinbreitbach

#### Redaktionsschluss/Auflage:

28.1.2011, 1. Auflage/3.000

Alle Angaben trotz sorgfältiger redaktioneller Betreuung ohne Gewähr.  
Die Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeber wieder.  
Alle Rechte vorbehalten, auch die Verbreitung durch elektronische Medien,  
durch Funk, Fernsehen, fotomechanische Wiedergabe, durch Tonträger  
jeder Art und durch auszugsweisen Nachdruck. Aus Gründen der  
besseren Lesbarkeit wurde auf die gleichzeitige Verwendung männlicher  
und weiblicher grammatikalischer Sprachformen verzichtet. Sämtliche  
Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

**ISSN 2192-094X**

**ISBN 978-3-8249-1425-8**

# Inhalt

Vorwort _____	4
<i>Hartfrid Wolff, MdB</i>	
1. Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit: Selbstverständnis und Entwicklung _____	6
Sicherheit als gesellschaftliche Aufgabe	6
<i>Hermann J. Thomann</i>	
Über den Verein: Was uns auszeichnet, was wir uns vorgenommen haben, wie wir arbeiten	7
<i>Axel Dechamps/Clemens Graf von Waldburg-Zeil</i>	
2. Berichte aus den Zukunftsforen 2010 _____	10
9. Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit: Risiko- und Krisenkommunikation	10
10. Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit: Krisenkommunikation und Medien	14
11. Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit: Risiken erfassen und analysieren	20
3. Gremienarbeit und Positionsentwicklung _____	24
Herausforderung Risiko- und Krisenkommunikation – das Jahresthema im Überblick	24
<i>Marie-Luise Beck/Clemens Gause/Christian Endreß</i>	
Das „Modell Vernetzte Sicherheit“: Ein Vorschlag zur IT-gestützten Optimierung von Risiko- und Krisenkommunikation	30
<i>Sandra Schulz/Joachim Steig/Dietmar Hilke</i>	
4. Fortführung der Fachdiskussion _____	40
Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz	40
<i>Manfred Schmidt/Susanne Lenz</i>	
Keine Risikokommunikation ohne Sicherheitskommunikation	44
<i>Jörg Marks</i>	
Lehren aus der Praxis: Kommunikationsarbeit im Bevölkerungsschutz	47
<i>Albrecht Broemme</i>	
Das Politikfeld Innere Sicherheit im Wandel zwischen Ausdifferenzierung und politisch-administrativer Steuerung	52
<i>Jens Lanfer/Hans-Jürgen Lange</i>	
Für einen neuen kommunikativen Ansatz in der Seuchenprävention	56
<i>René Gottschalk</i>	
Lehren aus der Praxis: Kommunikation in der Luftsicherheit	59
<i>Volker Zintel</i>	
Risikokommunikation und Selbsthilfe: Es ist nie zu früh (spät) zu lernen, wie man sich selbst schützt	62
<i>Christoph Unger/Elena Weber</i>	

	Lehren aus der Praxis: Verbandsarbeit und Krisenkommunikation <i>Hans-Peter Kröger</i>	69
	<i>Social Media</i> in der Krisenkommunikation: Fluch oder Segen? <i>Bernhard Schneck</i>	71
5.	<b>Ergebnisbewertung</b> _____	74
	Der Bevölkerungsschutz der Kommunikationsgesellschaft <i>Konstantin von Notz, MdB</i>	74
	Zielerreichungsgrad und Revision der Leitfragen <i>Hermann J. Thomann</i>	76
6.	<b>Nachwort und Ausblick auf das Jahresthema 2011: Informationstechnologie</b> _____	78
	<i>Gerold Reichenbach, MdB</i>	
	Mitwirkende _____	80



## VORWORT

Fragen der Öffentlichen Sicherheit und des Bevölkerungsschutzes erst dann politisch zu diskutieren, wenn etwas passiert ist, ist kein erfolgversprechender Ansatz. Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit, das aus einer überfraktionellen Initiative des Deutschen Bundestages hervorgegangen ist, bietet eine Plattform für die verstetigte, sachliche Debatte und die Entwicklung von Krisenszenarien und politischen Handlungsprioritäten. Ende November 2010 habe ich turnusgemäß den Vorsitz des Beirats im Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit von Gerold Reichenbach (SPD-Fraktion) übernommen. Mit dem Grünbuch des Jahres 2008 ist das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit zum ersten Mal an eine breitere Öffentlichkeit getreten. Neben den politischen Vertretern waren es Sicherheitsfachleute aus den Behörden, der Bevölkerungsschutz-Praxis sowie Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft, die ihren Beitrag zum Grünbuch geleistet haben. Das breite Echo, das das Grünbuch in Deutschland ausgelöst hat, war Anlass für die Initiatoren, mit einer Schriftenreihe den eingeschlagenen Weg weiter zu beschreiten. Dieser besteht darin, Defizite und neue Herausforderungen in der Entwicklung von Öffentlicher Sicherheit auszuloten, für Verständnis zwischen den verschiedenen, an Öffentlicher Sicherheit beteiligten Gruppen zu werben sowie insgesamt die Modernisierung des Sicherheitsbegriffs voranzutreiben.

Das Jahr 2010 hat die Bedeutung der Öffentlichen Sicherheit vielen Menschen ins Bewusstsein gerufen. Das passiert meistens dann, wenn der Alltag durch außergewöhnliche Ereignisse unterbrochen wird und die Sicherheit der Bevölkerung in den Fokus gerät: So war es bei der Aschewolke des isländischen Vulkans, die den europäischen Luftverkehr für mehrere Tage lahmlegte oder bei den Hochwassern im August und zu Beginn des neuen Jahres. Auch Terrorwarnungen im November haben uns vor Augen geführt, dass die Öffentliche Sicherheit konkreten Bedrohungen ausgesetzt ist und kontinuierlich in unserer freien Gesellschaft erarbeitet werden muss.

Der rapide technologische Fortschritt zwingt uns ständig, die traditionellen Strukturen unserer Sicherheitsarchitektur zu hinterfragen. Was Not tut, sind effektive Strukturen mit klaren Zuständigkeiten im Bereich der Sicherheit. Wir müssen unsere Behörden in die Lage versetzen, effektiv und zielgerichtet zum Schutz unserer Bevölkerung zu handeln. Dazu gehört auch, dass den Einsatzkräften nach Jahren der Planung deutschlandweit der Digitalfunk zur Verfügung stehen muss und weitere Maßnahmen zur Stärkung der Krisenreaktion angegangen werden sollten. Bei unseren Diskussionen um innovative IT-Projekte im Bevölkerungsschutz müssen wir immer auch die Frage im Hinterkopf behalten, warum solche wichtigen Projekte so lange in der Umsetzung brauchen. Unabhängig davon ist eine gebündelte Grundlagenforschung vonnöten, um weitere Entwicklungen aufzunehmen und notwendige Rückschlüsse ziehen zu können.

Die Öffentliche Sicherheit ist wie eine Landschaft, die stets neu vermessen und kartographiert werden muss. Unbekannte Risiken erscheinen in unserem Blickfeld, Risikofelder, die vor Jahren noch ohne Bezugspunkte erschienen, treten miteinander in Beziehung und verstärken wechselseitig ihr Gefahrenpotenzial, so etwa im Bereich der kritischen Infrastrukturen. Unsere Gesellschaft muss sich daher stets dem Wandel der Öffentlichen Sicherheit anpassen, neue sicherheitsrelevante Bereiche identifizieren und sich immer wieder die Frage nach einem gesellschaftlich akzeptierten Verhältnis von Sicherheit und Freiheit stellen: Sicherheit muss ein menschliches Gesicht bewahren. Dazu gehört auch, die Bevölkerung, z. B. über die Schulen und Medien, sachgemäß zu sensibilisieren und ihre Selbsthilfefähigkeiten zu stärken. Das Bewusstsein der Bevölkerung für eigene Maßnahmen zu ihrer Sicherheit muss wachsen. Ausbildung und Qualifikation der Sicherheitskräfte bilden u. a. eine Grundvoraussetzung für eine richtige Balance von Sicherheit und Freiheit.

Dem Zukunftsforum geht es darum, die Instrumente der Öffentlichen Sicherheit, aber auch des Risikomanagements in Deutschland und in den Ländern zu bündeln. Die vorliegende erste Ausgabe der Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit ist sinnhafter Ausdruck für diese Bemühungen. Sie spiegelt die sachliche Auseinandersetzung um das Jahresthema 2010 „Risiko- und Krisenkommunikation“ in den drei Foren wider, ergänzt die Erkenntnisse aus diesem Gedankenaustausch um Ergebnisse der Arbeitsgruppen und vertieft schließlich in den Beiträgen unserer Mitglieder wichtige Aspekte aus Bevölkerungsschutz, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Dieser Reigen aus Beiträgen macht deutlich: Wie Öffentliche Sicherheit in Zukunft gestaltet werden muss, darüber gehen die politischen Meinungen auseinander. Hier wird weiter gerungen werden müssen, basierend auf Erkenntnissen aus der Praxis und mit der Unterstützung aus Wissenschaft und Forschung. Auch die Frage, welche Rolle die verschiedenen Akteure der Öffentlichen Sicherheit bei der Risiko- und Krisenkommunikation ausfüllen sollten, bedarf der weiteren Erörterung: Hier sind alle, die an der Krisenvermittlung mitwirken, von den Medien über die Organisationen der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr bis hin zu den Behörden und politischen Institutionen, gefordert, einen offenen Dialog zu führen. Ich bin zuversichtlich, dass die Foren einen Beitrag für ein besseres gegenseitiges Verständnis liefern konnten.

Mit der vorliegenden ersten Ausgabe der Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit wollen wir gesellschaftliche Veränderungsprozesse anstoßen, politischen Handlungsbedarf aufzeigen und für die notwendige Bereitschaft zum zielgerichteten Diskurs werben.

Berlin, im Januar 2011

Hartfrid Wolff, MdB

# 1. DAS ZUKUNFTSFORUM ÖFFENTLICHE SICHERHEIT: SELBSTVERSTÄNDNIS UND ENTWICKLUNG

## SICHERHEIT ALS GESELLSCHAFTLICHE AUFGABE

Unbestritten ist, dass Sicherheit nicht mehr die alleinige Aufgabe des Staates ist.

Zu Jahresbeginn war nahezu ein Viertel des australischen Kontinents überflutet: Die Überschwemmungen hatten Ausmaße erreicht, die selbst modernste Hilfsorganisationen mit ihren Ressourcen an Menschen und technischem Material nicht eindämmen konnten. Auch wenn Australien als Kontinent der Wetterextreme nicht mit unseren heimischen Verhältnissen vergleichbar ist, wissen wir sicher: Das nächste Hochwasser an Oder, Elbe oder Rhein kommt bestimmt. Technisch gesehen sind die Länder und Kommunen in Deutschland bestens auf solche Ereignisse vorbereitet. Es wäre jedoch ein Fehler, alle Anstrengungen auf die Bewältigung singulär erscheinender Naturkatastrophen zu konzentrieren. Hier muss weitergedacht werden. Es gilt, die zugrundeliegenden Umweltveränderungen, die klimatischen Verschiebungen im Blick zu behalten sowie Risiken zu antizipieren, die sich aus Interdependenzen und Kaskadeneffekten ergeben können.

Das Prinzip der kaskadierenden Effekte lässt sich im Rahmen von Naturkatastrophen sehr gut beobachten, es kann jedoch auch übertragen werden auf sämtliche anderen Bereiche der Öffentlichen Sicherheit: Angesichts der Entgrenzung und zunehmenden Verschränkung von Bedrohungen greifen die traditionellen Maßnahmen zu ihrer Abwehr nicht mehr. Unbestritten ist, dass Sicherheit nicht mehr die alleinige Aufgabe des Staates ist. Die Sicherheit der Menschen in Deutschland hängt von der gelingenden Zusammenarbeit von Behörden, Kommunen und Privatwirtschaft als Betreiber von kritischen Infrastrukturen ab; diese kooperativen Prozesse müssen turnusmäßig geprüft, verbessert und trainiert werden.

Was wir in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens beobachten können ist, dass sich neue Wirkzusammenhänge herausbilden, die auch für die Öffentliche Sicherheit relevant werden können. Problematisch wird es, wenn für Risiken lediglich Insellösungen entwickelt werden; sie können der Komplexität und Interdependenz von Risiken nicht gerecht werden.

Unser Bemühen: neben der Sicherheit nie die Freiheit der Bürger aus den Augen verlieren.

In diesem Punkt versucht das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit Abhilfe zu schaffen: es bietet eine einzigartige Plattform für eine breite Vernetzung von Fachleuten aus dem Arbeitsfeld Öffentliche Sicherheit, und zwar sowohl auf Organisationsebene (Ministerien, Bundesbehörden, Hochschulen, Wirtschaft, Hilfsorganisationen usw.) als auch interdisziplinär (Psychologie, Soziologie, Natur- und Ingenieurwissenschaften, Medizin, Journalistik, Verwaltungswissenschaften, Kriminologie). Das Engagement dieser Experten spiegelt sich auch in der vorliegenden ersten Ausgabe der Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit wider: Allen Mitwirkenden sei an dieser Stelle herzlich für ihren Einsatz gedankt.

Die intrinsische Motivation der Mitglieder des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit ist es, gesamtstaatliche und grenzüberschreitende Risiken zu analysieren, mögliche Krisen zu antizipieren und durch Dialog zu angemessenen Lösungsvorschlägen zu kommen. Es geht im Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit darum, neue bzw. sich verändernde Bedrohungslagen frühzeitig zu erkennen und bei Behörden und einschlägigen Organisationen sowie den Experten und Generalisten unter unseren Mitgliedern ins Bewusstsein zu heben. Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit bietet somit den Diskussionsraum, in dem vernetzte Sicherheitsvorsorge entwickelt und politikfeldübergreifende Strategien angedacht werden können. Dabei bemühen wir uns, dass neben der Sicherheit als gesellschaftlicher Aufgabe nie die Freiheit der Bürger aus den Augen verloren wird.

Berlin, im Januar 2011

Hermann J. Thomann,  
Vorstandsvorsitzender Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit



## ÜBER DEN VEREIN: WAS UNS AUSZEICHNET, WAS WIR UNS VORGENOMMEN HABEN, WIE WIR ARBEITEN

### Unser Ursprung, unsere Entwicklung

Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit ist aus einer fraktionsübergreifenden Initiative von Abgeordneten des Deutschen Bundestages entstanden. Von Anfang an waren Fachkundige in verantwortlichen Positionen aus Wirtschaft, Wissenschaft, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen des Bevölkerungsschutzes, nicht zuletzt aus Ministerien des Bundes und der Länder als wesentliche Mitwirkende mit dabei. Die Ideen dieser Vordenker im weiten Bereich der Öffentlichen Sicherheit, ihre besonderen Erfahrungen, ihr Engagement, aber auch ihre unterschiedlichen Interessen sind es, die das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit zu einem attraktiven, zielorientierten Zusammenschluss machen. Unsere Arbeit hatte bald schon erste Erfolge: ein Meilenstein war im Jahr 2008 die Veröffentlichung des Grünbuchs Öffentliche Sicherheit, das starke Beachtung im In- und Ausland fand und bis heute findet.

Die wachsende Bedeutung, vermehrte Aktivitäten und das zunehmende Interesse von Mitgliedern des Bundestages, von hochrangigen Repräsentanten zunächst des Bevölkerungsschutzes und der Infrastrukturunternehmen führten im April 2009 zum Entschluss, das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit als gemeinnützigen Verein zu organisieren. Noch sind wir überschaubar in der Zahl der Mitglieder und wollen es bleiben. Uns ist es nicht so wichtig, Funktionsträger zu versammeln, sondern vielmehr „Köpfe“, die eine vielseitige Diskussion um den integrierten Sicherheitsbegriff nicht nur wachhalten, sondern mit dem Ziel praktischer Konsequenzen voranbringen.

### Ziele: künftige Herausforderungen erkennen und kommunizieren, kooperative Lösungen anregen und adressieren

Die Ziele des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit sind klar gesteckt: Wir wollen gemeinsam erkennen, vor welchen Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit wir in Deutschland und Europa stehen. Wir entwickeln Szenarien und formulieren Vorschläge, die die Erfahrungen der Praxis einbeziehen – und das eindringlich, aber ohne jeden Alarmismus.

Wir machen den öffentlichen und privaten Verantwortungsträgern deutlich, wie wichtig gelingende Kommunikation und vertrauensvolle Kooperation sind.

Wir geben Denkanstöße und formulieren Empfehlungen für die staatlichen, kommunalen und ehrenamtlichen Akteure des Bevölkerungsschutzes, was Standards, Vereinbarungen, Übungen oder Technikeinsatz anbelangt. Dabei zielen wir darauf ab, dass die (in großer Menge noch ruhenden) Potenziale des föderalen Systems geweckt und ausgeschöpft werden.

Das Zukunftsforum bietet mithin einen Raum für eine auf die Zukunft der Öffentlichen Sicherheit gerichtete Diskussion, in dem maßgebliche Repräsentanten der Legislative und der einschlägigen Ministerien des Bundes und der Länder sowie der Kommunen zusammenkommen und fachliche und politische Weichenstellungen erörtern. Wir zeigen auf, wo es Bedarf an Rechtsetzung, an sicherheits-

## Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V. (ZOES)

Beirat (max. 16 Personen):  
 Clemens Binninger, MdB (CDU/CSU)  
 Gerold Reichenbach, MdB (SPD)  
 Hartfrid Wolff, MdB (FDP)  
 Dr. Konstantin von Notz, MdB (B.90 /Gr.)  
 Ulla Jelpke, MdB (Die LINKE)  
 Bundesministerium des Innern (BMI)  
 Bundesministerium für Bildung  
 und Forschung (BMBF)  
 Forschungsforum Öffentliche Sicherheit  
 (FOES)

Vorstand:  
 Prof. Hermann J. Thomann  
 (Vorstandsvorsitzender)  
 Axel Dechamps  
 (Stv. Vorstandsvorsitzender)  
 Clemens Graf von Waldburg-Zeil  
 (Schatzmeister)

Gesamtvorstand (max. 24 Personen)

**Gäste:**  
 auf besondere  
 Einladung von  
 Beirat/Vorstand

**Mitglieder des Vereins:**

- Abgeordnete aller Fraktionen des Deutschen Bundestages
- ständige Vertreter Oberster Bundesbehörden
- Experten und Vertreter aus Wissenschaft und Industrie

technologischen Neuerungen, an Qualifizierung und an Ressourcenbeschaffung gibt und geben entsprechende Empfehlungen.

Einigkeit besteht im Zukunftsforum über die gewachsene Verantwortung der Wirtschaftsunternehmen im Bereich der öffentlichen Sicherheit, insbesondere der Unternehmen, die kritische Infrastrukturen betreiben. Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit hält es daher für eine seiner vordringlichen Aufgaben, als Scharnier zwischen Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu fungieren und deren Kommunikation und Kooperation im Sinne gemeinsamer Perspektiven und konkreter Lösungsansätze zu befördern.

### Wissenschaftliche Flankierung

Unsere Debatten kommen häufig zu dem Ergebnis, dass etliche Aspekte der Öffentlichen Sicherheit intensiverer wissenschaftlicher Begleitung bedürfen. Es bleibt dann nicht bei der bloßen Anregung: parallel zur Gründung des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e. V. startete das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Forschungsforum Öffentliche Sicherheit an der Freien Universität. Ein wesentlicher Teil seines Projektauftrags besteht darin, die Ideen und Forschungsanfragen aus dem Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit aufzunehmen, nach bereits vorhandenen Forschungsergebnissen zu suchen und ggf. interdisziplinäre Forschung anzuregen und die Ergebnisse dem Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit zugänglich zu machen. Beide Foren sind durch ihre Beiräte und den gemeinsamen Steuerungskreis intensiv vernetzt und profitieren von der stabilen Kooperation.

## Wegmarken 2010

Unsere Ziele sind ambitioniert, doch wir sind schon ein gutes Stück Wegs vorangekommen und können sagen: 2010 war für das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e. V. ein erfolgreiches Jahr. Das Interesse an der Arbeit unseres Vereins ist groß und wächst. Wir waren und sind in der privilegierten Lage, keine aktive Mitgliederakquise betreiben zu müssen. Dennoch ist die Zahl der Mitglieder auf rund 50 gewachsen. Die verbesserte finanzielle Situation eröffnet uns neue Gestaltungsräume.

Unsere Mitglieder geben engagiert den kompetenten Input in die Diskussionen. Sie bringen ihre Erkenntnisse aus zahlreichen Konferenzen, Kongressen und sonstigen Fachveranstaltungen in die Foren, Arbeitsgruppen und Workshops ein.

Das Interesse von Gästen und hochrangigen Referenten an unseren Foren sowie von Delegationen aus dem In- und Ausland ist erfreulich groß. Zum Beispiel bekam das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit im Juli Besuch von einer chinesischen Delegation, die sich über die rechtlichen und strukturellen Möglichkeiten für den Aufbau eines Katastrophenmanagementsystems in ihrem Land informierte. Das vorrangige Interesse unserer Besucher galt allerdings der dem Zukunftsforum zugrunde liegenden Idee, eine Plattform für staatliche und nicht-staatliche Akteure und Institutionen des Bevölkerungsschutzes zu bieten, ein Interesse, das übrigens nicht folgenlos blieb. Inzwischen gibt es auch in China erste Ansätze für eine solche Plattform.

Am 7.10.2010 haben wir einen sehr lebendigen und fruchtbaren Abend mit Mitgliedern des Bundestages, Vertretern der Medien und diverser Ministerien und Behörden veranstaltet. Das Feedback war so positiv, dass wir solche Zusammentreffen auch für die Zukunft vorsehen.

Unsere drei Foren haben wir im vergangenen Jahr mit rund 75 Teilnehmern bewusst überschaubar gestaltet. Es geht uns im Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit – wie gesagt – nicht um viele Zuhörer, sondern um einen konzentrierten und aktiven Meinungs austausch, der die künftigen Herausforderungen ins gemeinsame Blickfeld befördern und aus ihnen die praktischen Erfordernisse ableiten soll.

Auch künftig wird es uns darum gehen, herausragende Persönlichkeiten aus dem vieldimensionalen Bereich der öffentlichen Sicherheit für unsere Arbeit zu gewinnen. Wir zielen daher noch stärker auch auf die Expertise aus den Bereichen der kritischen Infrastrukturen, Energie, Ernährung, Gesundheit, Verkehr, Banken und Versicherungen. Die Tatsache, dass Öffentliche Sicherheit ein Querschnittsthema ist, spiegelt sich schon jetzt sehr deutlich in der breiten thematischen Aufstellung unserer Mitglieder.

Mit der vorliegenden ersten Ausgabe der Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit dokumentieren wir unsere Bemühungen des vergangenen Jahres. Die Schrift verdichtet unsere Erkenntnisse und Anstrengungen, durch Dialog und Erfahrungsaustausch die Modernisierung der Öffentlichen Sicherheit voranzutreiben.

Berlin, im Januar 2011

Axel Dechamps  
Stellvertretender Vorstandsvorsitzender

Clemens Graf von Waldburg-Zeil  
Schatzmeister

# 2. BERICHTE AUS DEN ZUKUNFTSFOREN 2010

## 9. ZUKUNFTSFORUM ÖFFENTLICHE SICHERHEIT: RISIKO- UND KRISENKOMMUNIKATION

„Krisenkommunikation verlangt die Fähigkeit, mit ständiger Unsicherheit umzugehen und dynamische Krisenantworten zu geben.“  
Juliana Raupp auf dem 9. Zukunftsforum.

„Krise ist eine Situation, in der sich Macht und Verantwortung neu sortieren.“  
Juliana Raupp auf dem 9. Zukunftsforum.

Hermann J. Thomann, der Vorstandsvorsitzende des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, erläuterte zu Beginn der Veranstaltung im Deutschen Bundestag die Zielsetzung der drei Foren und die Tragweite des Jahresthemas 2010 „Risiko- und Krisenkommunikation“. Zunächst sollte die Bedeutung der Kommunikation in der Krise ausgelotet werden. Zur Debatte stand auch die Frage, wie Risikokommunikation gestaltet sein muss, um die Risikowahrnehmung in der Bevölkerung zu schärfen und die Selbsthilfefähigkeiten zu verbessern. Mit Mitgliedern des Vereins und Gästen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft wollte man sowohl nicht-technische als auch technische Lösungsmöglichkeiten für ein modernes Krisenkommunikationsgefüge diskutieren, so Thomann.

Juliana Raupp, Professorin am Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin, eröffnete das 9. Zukunftsforum mit ihrem Beitrag „Krisenkommunikation und Kommunikation von krisenhaften Ereignissen – Anforderungen aus wissenschaftlicher Sicht“.

Ausgehend von der Beschreibung der Krise um die sog. Schweinegrippe skizzierte Raupp den Verlauf der Pandemie, der Medienberichterstattung sowie die flankierenden gesundheitspolitischen Maßnahmen. Auffallend sei das nicht durchgängige Medieninteresse an dem Thema gewesen. Im Oktober und November 2009 hat laut Raupp der Peak der Berichterstattung gelegen. Auslöser war ein am 17.10.09 auf Spiegel-Online erscheinender Artikel, in dem die Aussage getroffen wurde, die Kanzlerin und die Minister sollten einen speziellen Impfstoff erhalten.

Die wissenschaftlich nicht haltbare Behauptung, es gebe einen Impfstoff erster und zweiter Klasse,

löste eine Flut von Expertenmeinungen zur Qualität des Impfstoffes aus. Gleichzeitig wurde die ohnehin schwelende Debatte zu Nutzen und Risiken von Impfungen aktiviert. Ab Dezember 2009 nahm die Berichterstattung wieder sukzessive ab.

Die öffentliche Erregung im Oktober/November 2009 kann als sekundäre Krise, als Medienkrise, bezeichnet werden, die größer und dramatischer erschien als das zugrunde liegende Krisenereignis, nämlich die globale Verbreitung des neuen Virus H1N1.

Aus dem beispielhaften Krisenverlauf leitete Raupp folgende Thesen ab.

1. Krisen und Risiken sind prinzipiell deutungsabhängig.
2. Die Kommunikation von Krisen und Ereignissen hat selbst einen Einfluss auf den Verlauf der Entwicklungen.
3. Krisenkommunikation und Risikokommunikation beeinflussen sich wechselseitig.
4. Krisen und Risiken ist eine grundlegende Eigenschaft gemein: Es handelt sich um Phänomene, die mit großer Unsicherheit behaftet sind.
5. Erforderlich ist ein neuer, konstruktiver Umgang mit Unsicherheit.

### Konstruktiver Umgang mit Unsicherheit: Für eine Risikokultur

Besonders Punkt 5, der Umgang mit Unsicherheit, nimmt Raupp zufolge eine Schlüsselstellung bei der Bewältigung einer Krise ein. Der Umgang mit Unsicherheit manifestiert sich auf drei Ebenen, der individuellen Ebene, der organisationsbezogenen Ebene und der Ebene der öffentlichen Diskurse.

Um mit Unsicherheit konstruktiv umgehen zu können, bedarf es nach Raupp der Entwicklung einer

Risikokultur. Dadurch würden Beschädigungen des öffentlichen Diskurses verhindert, wie sie z. B. durch die Suche nach Sündenböcken entstehen. Aus der Risikomanagementtheorie von Unternehmen leitete Raupp die Merkmale einer Risikokultur als Bewältigungsmöglichkeit von Krisen der Öffentlichen Sicherheit ab. Eine Risikokultur zeichne sich durch folgende Eigenschaften aus:

- o In einer Risikokultur wird nicht nur über Sicherheit, sondern auch über Fehlererwartungen gesprochen.
- o In einer Risikokultur geht es darum, intelligente Systeme der wechselseitigen Beobachtung und der Reflexion einzurichten. Krisenpläne könnten sich als kontraproduktiv erweisen.
- o In einer Risikokultur wird die Kontingenz wissenschaftlichen Wissens akzeptiert. D. h. es besteht eine Bewusstheit über den Umgang mit vorläufigem Wissen.

Abschließend empfahl Raupp, Vorgänge in Krisensituationen wissenschaftlich zu evaluieren und Beispiele für gelungene bzw. misslungene Krisenkommunikation systematisch zu untersuchen.

Eine Präsentation zum Vortrag von Juliana Raupp sowie ihre Thesen zur Krisenkommunikation sind nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

**Der Vortrag von Christoph Unger, Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), leitete über zu einer Betrachtung der praktischen Anforderungen an den Bevölkerungsschutz. Der Titel seines Vortrags: „LÜKEX Pandemie 2007 und LÜKEX Terroranschlag 2009/2010 – Anforderungen und Konzepte aus der Praxis.“**

Die strategische, länder-, ressort- und bereichsübergreifende Stabsrahmenübungen LÜKEX<sup>1</sup> hat sich, so Unger, als Werkzeug der Prävention und der Risikokommunikation der Behörden mit anderen Behörden, Medien und der Öffentlichkeit

etabliert. Viel wichtiger als die Übung (der antizipierten Risiken) sei jedoch die etwa 2-jährige Vorbereitung. Sie biete die Chance, Schwachstellen zu entdecken und neue Instrumente zur Krisenbewältigung auf allen Ebenen der Gefahrenabwehr zu entwickeln.

Die LÜKEX wird vom BBK und dem Bundesministerium des Innern (BMI) den Medien bzw. der Öffentlichkeit angekündigt. Die öffentliche Aufmerksamkeit für diese Übung ist inzwischen sehr groß (z. B. Meldung in der Tagesschau).

### Medienarbeit mit hohem Stellenwert

Auf die Medienarbeit wird bei LÜKEX besonders viel Wert gelegt, so Unger. Fiktive Redaktionen von „LÜKEX im Bild“ bis „LÜKEX FAZ“ hatten beispielsweise bei der LÜKEX 2010 die Aufgabe, Mediendruck herzustellen und beständig zu erhöhen. Den Übungsstäben vor Ort sollte auf diese Weise die strategische Bedeutung der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit bei der Bewältigung der Krisenlage bewusst werden.

Die aus den LÜKEX-Übungen und realen Einsätzen gewonnenen Erfahrungen des BBK lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Auf allen Ebenen muss eine Kultur der Risikokommunikation vorhanden sein.
- Die Kommunikation in Krisensituationen besitzt eine strategische Bedeutung und baut auf die Risikokommunikation auf.
- Wer nicht vorbereitet ist, wird in der Krise von den Medien überwältigt.
- Vorbereitet sein bedeutet, dass Krisenkommunikation geübt werden muss.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse, dass auch interne Kommunikation entlang der gesamten Kette geübt werden muss, hat das BBK bereits umgesetzt und führt beispielsweise Trainings von Pressekonferenzen auf kommunaler Ebene durch. Die Abstimmung zwischen den Pressestellen verschied-

„Einsatzkräfte fungieren während der Krise als ‚Botschafter‘ ihrer Behörde oder Hilfsorganisation.“  
Christoph Unger auf dem 9. Zukunftsforum.

<sup>1</sup> Kurzwort für länderübergreifende Krisenmanagementübung (EXercise)

dener Ebenen sollte, so Ungers Forderung, intensiviert werden. Als weitere Aufgaben für die Zukunft konstatierte Unger, die personelle Ausstattung der Pressestellen der Krisenstäbe vor Ort gehöre verbessert und der Informationsstand der Krisenstäbe müsse einheitlich sein.

Unger leitete aus den Erfahrungen des BBK folgende Erfordernisse für die Krisenkommunikation ab:

- Unverzüglich und sachgerecht über Ursachen, Auswirkungen und Folgen einer Krise informieren
- Informationshoheit anstreben
- „one-voice-policy“ aller beteiligten Stellen anstreben durch vorgeplante Koordinierung
- Vertrauen in nationales Krisenmanagement stärken
- Bevölkerung zu partizipativem Handeln in der Krise bewegen
- Sprachliche und ethnische Besonderheiten beachten
- Sprache der Menschen sprechen, kein „Fachchinesisch“
- Gefahrenpotenziale vermitteln (z. B. Ansteckungsgefahr; Strahlungsgefahr)
- Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung sicherer Zustände aufzeigen
- „Medienvertreter des Vertrauens“ schon vor Ausbruch der Krise identifizieren und in Netzwerk einbinden
- Experten für Fachfragen hinzuziehen, auch im Rahmen der externen Kommunikation
- Für übergreifende Lagen eine Poolbildung der Ressourcen planen
- Interne Kommunikationsstränge klar regeln
- Pläne anderer Akteure (Bund, Länder, KRITIS) kennen
- Alle Medienstränge bedienen und die gegebenen Informationen abgleichen bzw. aktualisieren

Erstmals wurde „die Bevölkerung“ in der LÜKEX simuliert. Es gibt laut Unger noch keine ausreichenden Kenntnisse der psychosozialen Aspekte einer übergreifenden Krisenlage, auch mögliche Bevölkerungsreaktionen liegen im Unklaren. Hier

gebe es Forschungsbedarf. Hotlines scheinen in einem großen Krisenfall als Instrument wenig tauglich, so Unger, weil zu personalintensiv. Abschließend stellte Unger fest, dass die Medienlage immer länger sei als die Krisenlage. Dies müsse bei der Pressearbeit berücksichtigt werden, z. B. durch baldige Hintergrundgespräche mit den Medien für die Verlaufsberichterstattung.

Der Vortrag von Christoph Unger ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

**Der dritte Vortrag wurde von Manfred Schmidt, bis Ende 2010 Leiter der Abteilung Krisenmanagement im Bundesministerium des Innern, bestritten. Sein Thema: „Bundeskonzept Krisenkommunikation und erste Reflexionen zur kommunikativen Bewältigung der H1N1-Grippe-saison.“**

Der Vortragende wies darauf hin, dass zu keiner Zeit der Ereignisse im Zusammenhang mit der Neuen Grippe die in den nationalen Pandemieplänen ab Stufe 4 beschriebenen Instrumente, wie Krisenstab, interministerielle Koordinierungsgruppe etc. aktiviert worden seien. Die Ausrufung der Pandemiestufe 6 durch die WHO habe zwar zu Vertragsabschlüssen durch die Gesundheitsministerien von Bund und Ländern mit den Impfstoffherstellern geführt, aufgrund eigener Einschätzungen des Ministeriums aber nicht zur Aktivierung der entsprechenden kommunikativen Kriseninstrumente. Aus Sicht des BMI handelte es sich nicht um eine Krise. Das BMI hatte die Ereignisse, so Schmidt, zu jeder Zeit im Griff.

### Vorausschauende Pressearbeit forcieren

Schmidt beschrieb, dass es teilweise schwierig war, innerhalb des Hauses der Pressestelle den Stellenwert des Themas zu vermitteln, insbesondere, da zeitgleich der Wahlkampf anließ und andere Themen wichtig erschienen. Das Ministerium sei nun mit der Analyse der Kommunikation und der

Pressearbeit der letzten Monate beschäftigt. Schon jetzt stelle sich heraus, dass zum Beispiel ein vertrauenswürdiger Kontakt zu führenden Berliner Journalisten, die diesen Bereich betreuen, von Vorteil gewesen wäre. Den Medien fehlte es offenbar an Ansprechpartnern. Vielleicht hätte man so die Anzahl der fragwürdigen Experten etwas eindämmen können, die mit ihren widersprüchlichen Aussagen die Bevölkerung und auch die Ärzteschaft verunsichert hatten.

Es wäre wünschenswert, so Schmidt weiter, dass Bundesministerium für Gesundheit, Robert Koch-Institut, Bundesministerium des Innern und andere Beteiligte zu einer „one-voice-policy“ kommen. Hierzu müsse eine Strategie entwickelt werden. Die Kommunikation zwischen Medien und Behörde gestalte sich schwierig, so Schmidts Aussage, weil Medien nicht selten Ziele verfolgen, die nicht der Minderung krisenhafter Ereignisse, sondern deren Dramatisierung dienen. Zum Beispiel würden Fehlerbehebungen, auch wenn sie der Presse ausführlich kommuniziert würden, einfach nicht zur Kenntnis genommen.

Ein großes Problem der Risikokommunikation sieht Schmidt in der passiven Erwartungshaltung der Bevölkerung. Die selbstverständliche Erwartung, dass der Staat alles regelt, sei groß. Es müsse gelingen, die Bevölkerung zu einer realistischeren Risikoeinschätzung und selbstverantwortetem Handeln in der Krise zu bringen.

In der anschließenden Diskussion wurde auch Kritik am Krisenmanagement im Zusammenhang mit der sog. Schweinegrippe geäußert. Die Pandemie sei keinesfalls nur eine mediale Krise gewesen. Die Gefährlichkeit des Virus dürfe nicht unterschätzt werden. Die Kommunikation zwischen den Ländern und auch zwischen den Kommunen bzw. innerhalb der Länder sei verbesserungsbedürftig; der Pandemieplan sei nicht in allen Bundesländern eingehalten worden. Das große Pro-

blem der generellen Anti-Impfstoff-Haltung in der Bevölkerung habe sich durch die Kakophonie der Meinungen und Empfehlungen vergrößert. Die Diskussionsrunde kam zu dem Ergebnis, zur Verbesserung der Krisenkommunikation müssten neue Strategien eingeführt und dann auch systematisch evaluiert werden.

Der Vortrag von Manfred Schmidt ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

**Klaus Zuch, Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, berichtete aus der Sicht eines Kernübungslandes über die LÜKEX 2009/2010.**

Zuch konzentrierte sich auf zwei Aspekte: die Kommunikation zwischen den Behörden und den Medien und ging in seinem Vortrag insbesondere der Frage nach: „Wie können die Behörden ihre Position den Medien klarmachen?“ Ein weiterer Kernaspekt seiner Überlegungen war der Umgang mit der IT. Hier nannte Zuch das Problem der Störungsanfälligkeit und warf die Frage auf, ob IT nicht zu einem Teil der Katastrophe werden könne. Zuchs Ansicht nach ergibt sich im Krisenfall das Problem, Informationen ebenengerecht weiterzugeben; das Internet begünstige jedoch die Informationsflut, auch in Behörden selbst. E-Mails würden vorsorglich „CC“ gesetzt. Es gelte dann, „abgesendet ist gleich zugestellt“, obwohl es kaum möglich sei, in einer Krisensituation alle Informationen zur Kenntnis zu nehmen.

In der anschließenden Diskussion wurde der richtige Umgang mit den Medien erörtert. Wichtig seien Präzision und Schnelligkeit. Die bloße Bereitstellung von Information, darin stimmten die Diskutanten überein – etwa auf einer Internetseite –, werde den heutigen Anforderungen an zwei- oder dreiseitige Kommunikation nicht gerecht.

## 10. ZUKUNFTSFÖRM ÖFFENTLICHE SICHERHEIT: KRISENKOMMUNIKATION UND MEDIEN

Der Vorstandsvorsitzende des Vereins und Moderator der Veranstaltung, Hermann J. Thomann, rekapitulierte die Diskussionsergebnisse des vorangegangenen Forums: Hier war deutlich geworden, dass die Rolle der Medien bei der Vermittlung von Krisen einer eingehenden Erörterung bedurfte. Auf diesen Diskussionsbedarf hatte das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit reagiert und namhafte Medienvertreter als Vortragende und Gäste eingeladen.

Uwe Kirsche, Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Deutscher Wetterdienst (DWD), näherte sich in seinem Kurzvortrag „Vulkanasche und Flugverbot“, den Ereignissen im März und April 2010, die zu erheblichen Einschränkungen im europäischen Flugverkehr gesorgt hatten. Damals war es durch den Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull zu einem beträchtlichen Ausstoß von die Flugsicherheit gefährdender Vulkanasche gekommen.

Bei allen Krisen, die mit dem Wetter zu tun haben, kooperieren zahlreiche Einrichtungen mit dem DWD. Mit Beginn der ersten Luftraumschließungen ab 14. April und der Kenntnis der für Deutschland bedrohlichen Wetterlage richtete der DWD einen eigenen Krisenstab ein. Kirsche zufolge lag das Problem darin, das Krisenpotenzial eines Ereignisses zu erkennen, das in dieser Form in Europa noch nicht aufgetreten war.

Die Abstimmung mehrerer Behörden müsste laut Kirsche verbessert werden, es sollte gegebenenfalls ressortübergreifend kooperiert werden mit dem Ziel, inhaltliche Zuständigkeiten schneller zu klären, eindeutige Sprachregelungen festzulegen und

sodann unverzüglich mit der aktiven Pressearbeit zu beginnen. Journalisten müssen die richtigen Ansprechpartner in den beteiligten Behörden vermittelt bekommen.

Ein Lösungsansatz könnte laut Kirsche in einer zentralen, behördenübergreifenden Online-Informationsplattform bestehen, mit rund um die Uhr aktualisierten Inhalten und mediengerechten Zusammenfassungen (z. B. tägliches Bulletin) für die autorisierten Kommunikatoren.

### Aktive statt passive Pressearbeit

Verschärft wurde die Situation durch den Aufeinanderprall unterschiedlicher Interessen, z. B. die der Ministerien und der Behörden gegenüber jenen der Airlines. Kirsche konstatierte eine Neigung zu passiver, also reaktiver Pressearbeit; für eine effiziente Krisenbewältigung und Information der Bevölkerung und der Medien sei jedoch eine aktive Pressearbeit unbedingt notwendig.

Die zahlreichen, oft auch fachlich detaillierten Anfragen der Bürger ließen zusätzliche Kapazitätsprobleme entstehen, die durch den Verweis auf den mit konsistenten Inhalten bestückten Internetauftritt bearbeitet werden konnten.

Grundsätzlich habe der DWD, so Kirsche, auch ohne ausgearbeiteten und verbindlich festgelegten Plan für das Krisenmanagement viel Erfahrung im Umgang mit Krisen: Jedes schwere Unwetter sei bereits eine kleine Krise. Dennoch stellte die Krisenkommunikation um die Aschewolke einen Kraftakt dar, bei dem ohne Vorbereitung, quasi aus dem Stand, die erforderlichen kommunikativen Strukturen provisorisch geschaffen werden mussten. Auch galt es, Schwierigkeiten aufgrund von Reibungsverlusten und technisch-struk-



turellen Problemen durch außergewöhnlich hohen Einsatz der Mitarbeiter zu bewältigen.

Kirsche kam zu dem Schluss, dass eine Krisenverlagerung oder Krisenausweitung, eine Verlängerung der Krisendauer oder eine Eskalation der Krise bspw. durch Todesopfer die vorhandenen Kriseninfrastrukturen an den Rand der Belastbarkeit gebracht hätten.

Als Konsequenz aus dieser Erkenntnis habe der Vorstand des DWD beschlossen, ein Konzept für Krisenmanagement und Krisenkommunikation zu erarbeiten. Ziel sei es, Ressourcenprobleme bei länger anhaltenden Krisen in den Griff zu bekommen, zum Beispiel durch automatisierte Abläufe beim Einstellen aktueller Informationen ins Internet. Die fachlichen Inhalte könnten, wie bei der Vulkanasche, von Flugwetterberatern erstellt werden.

Vorsorglich wäre auch zu planen, wie der Übergang einer Krisenstruktur in den Routinebetrieb geregelt werden müsste, z. B. wenn aus einer Krisensituation ein Dauerzustand wird. Zweiter Schwerpunkt dieses Konzeptes sind die kommunikativen Schnittstellen, die Informationswege zu den Partnern des DWD, die Beschreibung der kommunikativen Instrumente sowie die Abstimmung der Informationen mit allen beteiligten Institutionen.

Der Vortrag von Uwe Kirsche ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

Werner Sonne, Korrespondent Morgenmagazin, ARD-Hauptstadtstudio, erläuterte in seinem Vortrag „Journalisten lieben Krisen – Aber sie springen nicht über jedes Stöckchen“ das Rollenverständnis von Journalisten in krisenhaften Ereignissen.

Sonne rief in seinem Vortrag zu einer realistischen Betrachtung des journalistischen Gewerbes und seiner Zielsetzungen auf. Journalisten lieben Krisen, so seine These, weil sie ihnen die Möglich-

keit der sprachlichen Zuspitzung bieten. Die Krise rette den Journalisten, so Sonne durchaus selbstironisch, „vor der mühevollen Beschäftigung mit den oftmals komplexen Inhalten des politischen Prozesses (...)“

Sonne definierte Krise als „eine Situation, die dazu führen könnte, dass eine bislang stabil erscheinende Lage sich grundsätzlich verändert und dabei unter Umständen auch die Existenz gefährdet wird. Das kann für Einzelne, das kann aber auch für ein ganzes Gemeinwesen gelten, für eine Regierung, für eine Partei, für ein ganzes Land.“

Sonne nahm die Lage der Koalition im Sommer 2010 zum Anlass, den Umgang von Journalisten mit Krisen zu erläutern: die kaum noch zu kontrollierende Dynamik der Situation verlange von den Medien eine beständige Neubewertung der Ereignisse. „(...) was am Morgen noch stimmte, stellt sich am späten Abend schon wieder ganz anders da.“ Sonne konzedierte, dass es die eigentliche Herausforderung für Journalisten sei, das richtige Maß bei der Bewertung einer Krise zu finden.

Angesichts der journalistischen Abhängigkeit von Nachrichten mit Neuigkeitswert können Krisen, so Sonnes Einschätzung, inflationär werden. Als Beispiel führte er BSE, Vogelgrippe und Schweinegrippe an: „Die Halbwertszeit von Krisen ist sehr gering, und erfahrene Politiker wissen das natürlich auch.“

Nach Sonnes Erfahrung stellt sich der klassische Krisenverlauf folgendermaßen dar: „Eine klassische Krise kommt, baut sich auf, bleibt einige, allerdings entscheidende Tage auf ihrem Scheitelpunkt, (...) und ganz oft, zumindest bei einem klassischen Verlauf, verschwindet sie auch wieder fast genauso schnell, wie sie gekommen ist.“

Sonne wies den Vorwurf zurück, Medien machten die Krise erst. Das „Den-Mächtigen-auf-die-Finger-schauen“ gehöre zu den wichtigen, ja den unverzichtbaren Aufgaben der Medien. Sonne räumte ein, dass vor allem das Fernsehen eine

„Eine Krise ist, wenn hinterher möglicherweise alles ganz anders ist als vorher.“  
Werner Sonne auf dem 10. Zukunftsforum.

„Es geht immer schief, uns unser berechtigtes Informationsverlangen zu verweigern.“  
Werner Sonne auf dem 10. Zukunftsforum.

besondere Bedeutung habe bei der Vermittlung von Krisen. Kein Medium könne mit seinen Bildern so eindrücklich zeigen, wie eine Krise aussieht, ihr sozusagen ein Gesicht geben.

Sonne stellte klar, dass dies auch in Zukunft die Aufgabe der Medien sein werde. Die Medien gehörten in der Demokratie zu den notwendigen und unverzichtbaren Korrektoren der Politik.

Der Vortrag von Werner Sonne ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

**Thomas Wiegold, Korrespondent des Focus, und in dieser Eigenschaft zuständig für das Thema Verteidigungs- und Militärpolitik, hielt einen Vortrag mit dem Titel „Die Rolle und das Selbstverständnis der Medien im Rahmen der Krisenkommunikation – oder: Warum es ein Irrtum ist, zu glauben, Sie haben alles im Griff“.**

„Gute Krisenkommunikation beginnt vor der Krise.“  
Thomas Wiegold auf dem 10. Zukunftsforum.

Wiegold bebilderte seine Ausführungen mit einigen Beispielen aus seiner Berufspraxis. Seiner Auffassung nach bestimmt die Wahrnehmung die Realität. („Perception is reality“.) Kommunikation sei nicht, wie es gemeint ist, sondern wie es ankommt. Wenn Informationen nach außen gegeben werden, müsse immer die Reaktion der Rezipienten mit bedacht werden. Nach Wiegolds Ansicht zahlt sich (kommunikative) Zurückhaltung nicht aus. Seine Lektion: „Wenn Sie es nicht sagen, wird es jemand anderes tun.“

Das Zurückhalten von Informationen durch behördliche Stellen rufe bei ihm als Journalist stets großes Misstrauen hervor. Wiegold vertritt die Ansicht: „Klarheit und Wahrheit bedeutet auch, neue und veränderte Informationen offen zugeben – auch wenn es vielleicht nicht passt.“

Eines der Beispiele aus seiner Berufspraxis bezog sich auf den ersten Blauhelmeinsatz der Bundeswehr. Am 14. Oktober 1993 wurde in Pnomh Penh, Kambodscha, ein deutscher Bundeswehrsoldat erschossen. Das Verteidigungsministerium,

so berichtete Wiegold, verweigerte gegenüber der Presse und der Öffentlichkeit sämtliche Informationen, unter anderem, ob es sich bei dem Getöteten um einen Deutschen handelte und im Besonderen, um wen es sich handelte. Das Verteidigungsministerium wollte die Informationen zurückhalten, um zunächst die Familie des Getöteten zu benachrichtigen. Die Presse hatte diese Informationen allerdings längst. Sie waren von den Vereinten Nationen in Pnomh Pen veröffentlicht worden. Thomas Wiegolds Lektion aus dieser für die Bundeswehr krisenhaften Situation: „Wer glaubt, den Nachrichtenstrom kontrollieren zu können, hat keine Chance.“

Schließlich ging Wiegold auf die Bedeutung der neuen (sozialen) Medien ein. Jedes Handy sei eine Kommunikationszentrale, die Möglichkeiten der Informationsverbreitung seien unbegrenzt. Inzwischen sei jedes Handy ein Ü-Wagen. Twitter-Accounts ermöglichen es, in jeder Situation etwas zu veröffentlichen und weiterzubreiten. Wiegold gab zu bedenken, dass die US-Army bereits die wichtigsten Blogger zum Thema Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Washington zum Gespräch an einen runden Tisch eingeladen habe und er schloss die Frage an alle anwesenden Forumsteilnehmer an: Sind Sie darauf vorbereitet?

Der Vortrag von Thomas Wiegold ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

**Eva-Maria McCormack von dpa International Service in English hatte „Gute Nachrichten für das Informationszeitalter“. Hier ein von ihr geliefertes Abstract ihres Vortrags:**

Am Donnerstag, den 10. September 2009, meldeten viele deutsche Medien ein Ereignis, das es gar nicht gegeben hatte: einen vermeintlichen Selbstmordanschlag arabisch-stämmiger Terroristen in Bluewater, einer kleinen Gemeinde in Kalifornien. Trotz eigener Telefonrecherchen war die Spitze des deutschen Nachrichtenjournalismus

einem Stunt gewiefter Online-Choreographen auf den Leim gegangen, die mit multimedial platzierten Falschinformationen – u. a. bei YouTube, Twitter, Wikipedia und einer gefälschten Website – eine digitale Welt gezaubert hatte, die es gar nicht gab. Der Bluewater-Zwischenfall macht deutlich, was in mancherlei Schattierung zum Problem des Journalismus im Zeitalter des Web 2.0 und der Social Media geworden ist.

„Gute Nachrichten“ – d. h. qualitativ hochwertige, belastbare Informationen – sind eine Grundvoraussetzung allen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Handelns und damit auch jeder demokratischen Kultur und ihrer staatlichen Sicherheit. Das sogenannte Informationszeitalter bedeutet allerdings einen Paradigmenwechsel, der den klassischen Umgang mit Nachrichten und Informationen geradezu auf den Kopf stellt. Er birgt große Chancen, aber auch Gefahren.

Auf der einen Seite ermöglicht das Web 2.0 eine Demokratisierung der Informationskultur: Anstelle der klassischen Unterscheidung von Journalisten und Nachrichtenrezipienten kann jeder zum Produzenten multimedialer Nachrichten werden und in den sofortigen Informationsaustausch mit anderen Kommunikatoren treten. „News“ werden nicht mehr nur von Eliten gemacht.

Auf der anderen Seite macht die sich ständig potenzierende Informationsfülle im Web das Einordnen von Nachrichten schwieriger. Sie überfordert insbesondere diejenigen, die sich nicht zu den sogenannten „Digital Natives“ zählen.

Die Gewichtung von Nachrichten, die Analyse von Zusammenhängen und Interessenkonflikten, vor allem die transparente Darlegung der Quellen von Informationen werden wichtiger denn je zuvor: Das sind die klassischen Aufgaben guter Journalisten und Journalistinnen. Die interaktive Welt des Web 2.0 macht Qualitätsjournalismus also nicht überflüssig, sondern braucht ihn mehr denn je – geradezu als Alleinstellungsmerkmal. Das wäre Grund zur Freude für die Medienbranche, wenn

die technischen Möglichkeiten des Web 2.0 nicht einhergingen mit einer wirtschaftlichen Entwicklung, die eben diese Chancen eines webbasierten, neuen Qualitätsjournalismus in Frage stellt.

Die Medienbranche ist in einer Krise, in der das Ende der klassischen Printzeitung absehbar ist. In Deutschland sind die Auflagen der Tageszeitungen seit Jahren rückläufig. In den USA gibt es ein veritables Zeitungssterben. Zugleich fehlen bisher durchschlagende Geschäftsmodelle für einen webbasierten Qualitätsjournalismus: Das Internet ist bestimmt von einer „For-Free“-Kultur, zu der die Zeitungsbranche selbst beigetragen hat, indem sie ihre Nachrichten seit Jahren kostenlos ins Internet stellt.

Die Medienbranche hat den Transformationsprozess zum Informationszeitalter noch nicht bestanden. Vielmehr droht sogar die Gefahr, dass die Medien im Sparzwang des „Jetzt“ genau den für das „Morgen“ so wichtigen Faktor Qualität im Journalismus verspielen. Unter dem Druck, kostengünstig und immer schneller arbeiten zu müssen, ist es für Journalisten verlockend, sich in ihren Recherchen auf die virtuelle Realität des Webs zu verlassen, anstatt sich der beobachteten zu versichern. Der Bluewater-Zwischenfall ist mit seiner mutwilligen Falschinformation zwar extrem, aber im Grundansatz keine Seltenheit. Ein Beispiel ist die Twitter zugeschriebene Rolle in den Protesten im Iran 2009, bei der – wie sich hinterher erst herausstellte – die „digitale Wirklichkeit“ ebenfalls nicht der Realität auf den Straßen von Teheran entsprach.

Qualitätsjournalismus ist demokratierelevant, aber er kostet. In einer von der Freiheit verwöhnten Gesellschaft – in der wir für einen Kaffee 3,50 € und für eine Zeitung 1,90 € bezahlen – steht am Ende die Frage: Was sind uns gute Nachrichten wert ?

Der Vortrag von Eva-Maria McCormack ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

„‘News‘ werden nicht mehr nur von Eliten gemacht.“  
Eva-Maria McCormack  
auf dem 10. Zukunftsforum.

### Der Vortrag „Krisenkommunikation und Medien“ des Korrespondenten in der Parlamentsredaktion der BILD-ZEITUNG Jan Meyer fokussierte auf den thematischen Bereich Verteidigung.

Angesichts des knappen Raums, der der Berichterstattung aus dem Parlament in der Bild-Zeitung zugemessen wird, müsse die Nachricht neu, relevant, spektakulär und idealerweise exklusiv sein, so Meyer. Ereignisse, die diese Kriterien im Bereich der Sicherheitspolitik erfüllen sind das, was für die Bundeswehr eine „Krisensituation“ darstellt. Als überregionales Medium richte die Parlamentsredaktion der BILD-Zeitung grundsätzliche Fragen zumeist an den Presse- und Informationsstab im Verteidigungsministerium. Wenn es um Anschläge oder Gefechte geht, säßen die relevanten Ansprechpartner im Einsatzführungskommando in Potsdam. In beiden Fällen könne die Kommunikation ihre Tücken haben.

„Hilfreich: Wenn man es über lange Zeit mit denselben Personen zu tun hat und Vertrauen hergestellt ist.“  
Jan Meyer auf dem 10. Zukunftsforum.

Im Presse- und Infostab sitzen Stabsoffiziere, so berichtete Jan Meyer, die zuvor eine Truppenverwendung hatten, also keine ausgebildeten Journalisten sind. Sie sähen ihre Aufgabe oft darin, Pressemeldungen zu verhindern. Ein vertrauensvolles Verhältnis zu den Mitarbeitern der Pressestelle zahle sich daher aus. Die Journalisten müssten sich jedoch als verlässlich erweisen. So ließen sich gegensätzliche Interessen von Ministerium und Medien oft ausbalancieren. Problematisch wird es, so Meyer, wenn die Ansprechpartner die Strategie verfolgen, die Wahrheit nur scheinbar, quasi nach der „Salami-Methode“ ans Licht kommen zu lassen.

### Kommunikationskrise statt Krisenkommunikation

Meyer rügte, die Krisenkommunikation des Bundesministeriums für Verteidigung sei über viele Jahre eher eine Kommunikationskrise gewesen: Und zwar dann, wenn es sich beim zu kommunizierenden Sachverhalt um den Krieg in Afghanistan mit all seinen Begleiterscheinungen handelte. Die Presseoffiziere hätten über lange Jahre verinnerlicht, was ihnen ihre Verteidigungsminister im-

mer wieder erklärt hatten: „In Afghanistan ist kein Krieg. Die Bundeswehr leistet dort einen Stabilisierungseinsatz.“ Als Folge habe, so die Einschätzung Meyers, die Bundeswehr hauptsächlich Artikel befördert, in denen motivierte deutsche Soldaten die Sinnhaftigkeit ihrer Mission priesen, von einer besseren Zukunft Afghanistans schwärmten und die eigene Ausbildung lobten. Geschichten über den Krieg, die erbitterten Gefechte während der Patrouillen seien nicht vorgekommen.

Meyer identifizierte die frühzeitige Festlegung auf eine Sichtweise und den dringenden Wunsch, die Truppe gut aussehen zu lassen, gepaart mit Hochmut sowie einem erschütternden Mangel an Professionalität als die Ursachen dafür, dass aus einem tragischen Bombenangriff wie jenem auf die beiden Tanklaster nahe Kundus im September 2009 ein einigermaßen langlebiger Skandal wurde.

Meyer äußerte die Hoffnung, dass diese Praxis der Vergangenheit angehöre. Der Krieg werde jetzt auch als solcher bezeichnet. Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium und mit dem dortigen Presse- und Infostab sei, so Meyer, einfacher und angenehmer geworden, die Informationen über Gefechte flössen schneller und reibungsloser als früher. Das Resultat sei bislang positiv, auch wenn viele Presseoffiziere alter Schule noch in Amt und Würden sind: Meyers Einschätzung nach ist die Anteilnahme von Politik und Gesellschaft an Bundeswehrthemen größer geworden, Bundeswehr und Bevölkerung könnten mittlerweile auch mit bitteren Wahrheiten umgehen.

Der Vortrag von Jan Meyer ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

**Thomas Donker, Programmdirektor Zukunftsprojekte beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb), beleuchtete das Thema Prävention.**

Donker verwies auf die Broschüre „Für den Notfall vorgesorgt – Vorsorge und Eigenhilfe in Not-

situationen“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, um die eigene Selbsthilfefähigkeit im Katastrophenfall kritisch zu hinterfragen. Die 11. Auflage des Heftchens täusche darüber hinweg, dass die Empfehlungen der Behörde zur Bevorratung in der Bevölkerung nicht umgesetzt würden.

Publizistische Medien haben in Donkers Augen immer eine besondere Verantwortung. Nicht nur im Krisenfall. Journalismus, so der Vortragende, sei keine Unterhaltungsindustrie, Journalismus sei die vierte Gewalt. Donker: „Wenn wir versagen, richten wir Schaden an. Wenn wir außerhalb einer Krise versagen, verlieren wir die Glaubwürdigkeit, die wir in der Krise brauchen.“

Donker merkte an, dass eine gute Pressearbeit von Behörden in krisenhaften Situationen für Journalisten sehr hilfreich sei, da sie Zeit zur Recherche verschaffe. Den sogenannten Bürgerjournalismus im Internet sah Donker hingegen sehr kritisch. Er erwartete keine Zunahme der publizistischen Bedeutung von Twitter und ähnlichen *social media*. Gleichwohl könnten Medien an dieser neuen Entwicklung nicht vorbeigehen. Von den rbb-Radiowellens FRITZ und RadioEins berichtete Donker, dass sie schon lange mit *user-generated content* auf ihren Internetseiten arbeiteten. Allerdings stecke der rbb viel Zeit und Mühe in die Überprüfung und Verbesserung dessen, was dort geliefert werde.

### Wie resilient sind die Medien selbst?

Donker widmete sich auch der Frage, welche Vorkerkehrungen der rbb für den Ausfall seiner Infrastrukturen getroffen hat.

Er skizzierte die Situation eines mehrtägigen überregionalen Stromausfalls, in dessen Folge auch Telefon und Internet ausfielen. Der rbb verfüge über ein dieselbetriebenes Notstromaggregat, mit dem der Sender bei reduziertem Leistungsumfang acht Tage weitersenden könnte. Die Frage sei nur, ob die Infrastruktur, die weitgehend in privater Hand liegt, und hier insbesondere die Verteilstationen für das Kabelfernsehen, noch funktionsfähig sein würden. Bei einem Stromausfall über acht Tage hinaus muss laut Donker von erheblichen Schäden für den Sender ausgegangen werden.

Für den Ausfall vieler Mitarbeiter in einer Pandemie hat der rbb mit seinen rund 3000 festen und freien Mitarbeitern einen Pandemieplan entwickelt und einen Krisenstab benannt. Ziel des Plans sei es, den Betrieb der hoch priorisierten Programmbereiche Information und Service zu sichern. Wie jedes Jahr wurde allen Mitarbeitern eine kostenlose Grippe-Schutzimpfung angeboten. Von diesem Angebot sei rege Gebrauch gemacht worden.

Für akute Katastrophenfälle sei die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Medien klar geregelt. In allen Rundfunkstaatsverträgen sind sogenannte Drittsenderechte definiert. Wenn amtliche Verlautbarungen nötig sind, etwa wegen einer akuten Gefahr für die Bevölkerung, räumen die öffentlich-rechtlichen Anstalten Sendeplatz frei. Mit SATWAS, dem satellitengestützten Warnsystem, können Warndurchsagen mit hoher Dringlichkeit an alle Empfänger von satellitengestützten Nachrichtenagenturen geschickt werden.

Der Vortrag von Thomas Donker ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

## 11. ZUKUNFTSFÖRUM ÖFFENTLICHE SICHERHEIT: RISIKEN ERFASSEN UND ANALYSIEREN

Unabhängigkeit vom politischen Tagesgeschehen sei, so Hermann J. Thomann, ein erklärtes Ziel des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit. Angesichts der im November ganz aktuellen Terrorwarnungen durch Bundesinnenminister de Maizière stünden jedoch die Beiträge und verbundenen Diskussionsrunden unweigerlich unter dem Eindruck jener neuen Erkenntnisse über akute Gefährdungen. Der Terrorismus sei als Bedrohung der Öffentlichen Sicherheit eben nicht nur hypothetisch, er entfalte auch ohne konkretes Anschlagereignis seine schädliche Wirkung auf das Leben der Menschen und die Wirtschaft. Dass der Vertreter aus dem Bundesministerium des Innern (BMI), Herr Fritsche, trotz der bestehenden Ausnahme-situation auf dem Zukunftsforum sprach, würdigte Thomann als dankenswerte Leistung und als Zeichen der Anerkennung für den Verein.

**Klaus-Dieter Fritsche, Staatssekretär im BMI, stellte in seinem Eröffnungsvortrag die Frage „Brauchen wir ein stärkeres Risikobewusstsein?“**

Der Bevölkerungsschutz sehe sich einer Reihe großer und neuer Herausforderungen gegenüber. Der Vortragende hob die Auswirkungen des Klimawandels hervor und unterstrich die Notwendigkeit, die Folgen derartiger Extremwetterereignisse auf die KRITIS künftig noch stärker in Augenschein zu nehmen. Die Folgen eines flächendeckenden und langanhaltenden Stromausfalls würden noch immer unterschätzt. Auch die Vulnerabilität komplexer technischer Verkehrssysteme sei kaum im Bewusstsein verankert, trotz regelmäßiger Bahnunfälle aufgrund der herrschenden Wetterlage. Im Fokus des Bevölkerungsschutzes stehe aber auch ein Massenansturm an Verletzten und Erkrankten, wie man ihn etwa bei Pandemien erwarten

muss, und ebenso die zunehmende Gefahr des Terrorismus, der mehr als nur eine abstrakte Bedrohung sei.

Sicherheitspolitik muss laut Fritsche darauf bedacht sein, die Bürger stärker in die Katastrophenvorsorge und den Katastrophenschutz einzubeziehen. Eine Bevölkerung, die nicht auf Risiken vorbereitet ist, so gab der Vortragende zu bedenken, werde keinen eigenen Beitrag zu Risikominimierung und Schadensbewältigung liefern können. „Die Menschen müssen wissen, dass es zu Katastrophen kein Rundum-sorglos-Paket des Staates gibt und auch niemals geben kann.“ Fritsche stellte klar, dass Selbst- und Nachbarschaftshilfe greifen müssen, um zu leisten, was das Gesundheitssystem in dieser besonderen Lage nicht leisten kann.

### Risikobewusstsein als erster Schritt zur Bewältigung von Katastrophen

Das Risikobewusstsein der Bevölkerung sei jedoch trotz der ausgiebigen Berichterstattung über Katastrophen in aller Welt wenig ausgeprägt. Dabei sei der erste Schritt zur Bewältigung von Katastrophen jenes hinreichende Bewusstsein. Um das Risikobewusstsein herzustellen, bedürfe es Informationen zu möglichen Risiken und zum Umgang mit ihnen. Dazu gehören nach Ansicht des Redners auch das Wissen und die Befähigung zur Selbsthilfe.

Bezüglich des Risikobewusstseins konstatierte Fritsche große Unterschiede zwischen Deutschland und den USA. Dort würden Terrorwarnungen ganz anders aufgenommen werden. Das Ampelsystem erleichtere es der Bevölkerung, Risiken einzuschätzen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

„Die Menschen müssen wissen, dass es zu Katastrophen kein Rundum-sorglos-Paket des Staates gibt und auch niemals geben kann.“ Klaus-Dieter Fritsche auf dem 11. Zukunftsforum.

Offt meine man bei uns, offene Risikokommunikation führe zu Panik und Unsicherheit, doch genau das Gegenteil sei richtig: Ungenau und fehlende Informationen nähren Ängste und Unsicherheit, so die Überzeugung des Vortragenden.

Eine bundesweite Analyse der Risiken sei nur in Zusammenarbeit mit Bund und Ländern möglich. Sie erlaube einen Überblick über die verschiedenen Fähigkeiten und erschließe Synergien. Dabei ist zu fragen, so Fritsche, inwieweit die technischen Systeme aufeinander abgestimmt und miteinander kompatibel sind.

**Peter Zangl, Generaldirektor des Europäischen Amtes für humanitäre Hilfe ECHO, stellte in seinem Vortrag „Risikoanalysen aus europäischer Sicht“ dar.**

Das Wort Subsidiarität gehe zwar leicht über die Lippen, gestalte sich aber in der Realität oft schwierig, gab Zangl zu Beginn seines Vortrags zu bedenken. Die Abstimmung verschiedener Ebenen sei oftmals nicht einfach umzusetzen. Obwohl die Ausführungen seines Vorredners, Klaus-Dieter Fritsche, sich auf die Arbeit auf Bundesebene bezogen, gelte Gleiches auch für die EU-Ebene. Vor allem im Bereich der Risikoabschätzung müssten, so Zangl, die Mitgliedstaaten selbst aktiv werden. Dabei erzeuge die Beschäftigung mit dem Thema Bevölkerungsschutz auf höherer Ebene einen Mehrwert, da sich die Maßnahmen kostengünstiger umsetzen ließen. Beim Einsatz gleicher Mittel könne die Qualität von Vorsorge und Hilfe verbessert und mehr Leuten geholfen werden.

Zangl informierte das Plenum über die Leitlinien zu den Themenbereichen Hochwasser, kritische Infrastrukturen und Terrorismus, die auf EU-Ebene erarbeitet wurden. Die Leitlinien hätten die Funktion, dass sich verschiedene Akteure, die auf nationaler Ebene an Analysen mitgewirkt haben, auf gemeinsame Standards und Vorgehensweisen einigen. Dabei sei der Prozess nicht minder wichtig als das Ziel, da im Verlauf der Willensbildung

die Beteiligten Erfahrungen austauschen und Netzwerke bilden können.

### Standards zur Risikoanalyse EU-weit angleichen

Ein verbesserter Bevölkerungsschutz innerhalb der EU stehe auf zwei Säulen, den Synergieeffekten durch die EU-Zusammenarbeit einerseits und der verstärkten Vorsorge in den Mitgliedsstaaten andererseits. Jede Vorsorge beziehe sich auf eine vorherige Analyse der Risiken. Daher ist es für eine Zusammenarbeit unerlässlich, so Zangl, dass die verschiedenen Vorstellungen, Leitlinien und Standards zur Risikoanalyse innerhalb der EU angeglichen werden. Unter Hervorhebung des Subsidiaritätsprinzips sollte es gelingen, dass sich nicht einige Staaten auf die Solidarität anderer verlassen, sondern selbst aktiv werden. Sollte es diesbezügliche Schief lagen geben, so führte der Redner aus, müssten sie offen angesprochen und angegangen werden.

Eine besondere Schwierigkeit bilden nach Einschätzung von Zangl multiple Risiken von mehreren aufeinanderfolgenden oder gleichzeitig wirkenden Gefahren. Die Forschung in diesem Bereich sei komplex, was auch die Risikoanalysen erschwere. Der EU stehe zur Bewältigung solcher Erschwernisse das Monitoring and Information Centre, MIC, mit seinem gut funktionierenden Operationsnetzwerk zur Verfügung. Für die Zukunft skizzierte Zangl zwei miteinander verbundene Ziele auf EU-Ebene: Das MIC soll zunächst ausgebaut und sodann mit dem Alarmsystem für humanitäre Hilfe zusammengeführt werden, um schnelleren Beistand zu gewährleisten.

**Michael Lardschneider, Chief Security Officer der Security und Continuity Risk Management Organisation von Munich Re, stellte in seinem Vortrag die „Risikoanalyse als Geschäftsmodell“ vor.**

Lardschneider identifizierte die fehlende Risikowahrnehmung als Hauptgrund für die mangel-

„Grundlage aller Maßnahmen muss die Risikoanalyse sein.“ Christoph Unger auf dem 11. Zukunftsforum.

„Vorsorge bringt nicht nachweisbar einen Sicherheitsgewinn, obwohl sie extrem kostet.“ Michael Lardschneider auf dem 11. Zukunftsforum.“

hafte Sicherheitsvorsorge in Deutschland, denn, so Lardschneider, „Was tun Sie, wenn Sie sich sicher fühlen? Sie tendieren dazu, sich zurückzulehnen und nichts mehr für Ihre eigene Sicherheit zu tun.“ Der Umgang mit Risiken setze zunächst einmal die Risikowahrnehmung voraus, so Lardschneider. Risikomessung für ein Unternehmen wie die Munich Re bedeute Quantifizierung, das Risiko an eine konkrete Zahl zu knüpfen. Sodann könne man sich daran machen, das Risiko des Kunden zu minimieren. Bei der Risikoanalyse gehe es darum, die Kombination der Faktoren Eintrittswahrscheinlichkeit und Risikoqualität zu berechnen, und beide seien häufig nur sehr schwer zu ermitteln.

Die Basis für Risikoanalysen, so Lardschneider, ist der Zugriff auf exzellente Schadensdatenbanken. Es ginge darum, Dinge vorherzusagen, die sich eigentlich nicht vorhersagen lassen. Das Internet bezeichnete Lardschneider als einen enormen Wissensspeicher, den man nur richtig anzapfen müsse. Als Beispiel nannte er die Zeit vor der Schweinegrippe-Pandemie in Mexiko. Im Nachhinein habe man nachweisen können, dass dort ein erheblicher Anstieg der Internet-Recherchen zum Thema Grippe zu verzeichnen war. Hätte man diese Informationen früher besser zu deuten gewusst, so glaubt Lardschneider, hätte man ganz anders mit dem Ereignis umgehen können.

Lardschneider unterstrich die Notwendigkeit, die Risikowahrnehmung in der Bevölkerung und auch bei den Entscheidern zu schärfen. Wahrnehmung sei eine Thematik, die maßgebliche Beachtung verdient. Die mathematischen Modelle könne man zwar immer besser machen, Voraussetzung dafür sei aber, die Risiken überhaupt wahrzunehmen. Zwar könne eine Gesellschaft wie die unsere mit Risiken durch Vorbeugung oder Reduktion umgehen, aber dem stehe immer die finanzielle Seite gegenüber. Risiken ließen sich auch nicht sämtlich outsourcen, vielmehr müssten Entscheider bewusst Risiken vermitteln und konkrete Handlungsempfehlungen aussprechen.

Lardschneider gab zu bedenken, dass in Krisen

technische, gesellschaftliche, aber auch demokratische Strukturen gefährdet sein können. Gefahren können die Meinungsfreiheit oder das komplette gesellschaftliche Wertespektrum betreffen. Die Risikoanalyse sei das geeignete Verfahren, um die Qualität von Risiken vergleichbar zu machen.

Der Vortrag von Michael Lardschneider ist nachzulesen unter [www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de)

Wolfgang Bonß, Professor für Sozialwissenschaften an der Universität der Bundeswehr München, hatte seinen Vortrag „Chancen und Grenzen der Risikoforschung. Resiliente Gesellschaft und Umgang mit Unsicherheit“ betitelt.

In modernen (Risiko-)Gesellschaften so Bonß' Ausgangsthese, gebe es immer weniger „Ordnungsprobleme“ mit eindeutigen, optimalen und endgültigen Lösungen. Stattdessen mehren sich „Risikoprobleme“, für die es keine endgültigen, sondern nur suboptimale Lösungen auf Zeit gibt. In einer Risikogesellschaft wie der unseren, so Bonß weiter, würden Sicherheitsdiskurse universalisiert: In modernen Gesellschaften gehe es nicht mehr um Realisierung eindeutiger Erwartbarkeiten und fester Sicherheiten, sondern die Suche entwickelt sich hier, nach Ansicht des Vortragenden, zu einem „Querschnittsproblem“.

Bonß unterschied drei Entwicklungsphasen der Risikoforschung: Das „Risk Assessment“ der ersten Generation, das auf einem Konzept der objektiven Risiken basiere (ca. 1950–1975), die psychologische Risikoforschung, die eine Analyse der subjektiven Risikowahrnehmung betreibe (ca. 1970–1990) und das „Risk Assessment“ der dritten Generation, das Risikobewältigung als soziale Konstruktion und Kommunikationsproblem be-greife (seit ca. 1985).

In diesen Entwicklungsphasen werde Unsicherheit gegensätzlich gedeutet, zwischen Ärgernis und Herausforderung. Die konventionelle Position be-greift Unsicherheit als Negativerfahrung, das be-

„Die Welt wird komplexer aber nicht risikoreicher.“ Michael Lardschneider auf dem 11. Zukunftsforum.“



deutet, dass Unsicherheiten beseitigt werden müssen. Die Meinung herrscht vor, dass sie sich auch beseitigen lassen, Zeit und Geld vorausgesetzt. In dieser Position ist die Sicherheitsorientierung dominant; man lässt sich auf Risiken ein, weil man davon ausgeht, sie (qua Kalkulation) vollständig beherrschen zu können.

Die Alternativposition empfindet Unsicherheit, laut Bonß, als (ambivalente) Positiverfahrung. Hier werde davon ausgegangen, dass Unsicherheiten nicht vollständig beseitigt werden können, sondern dass sie als Produktivitätsressource zu nutzen seien. In dieser Position ist die Unsicherheitsorientierung dominant; man lässt sich auf Risiken ein, um Neues auszuprobieren.

Bonß unterschied zwei Modelle zur Unsicherheitsbewältigung: Im konventionellen Modell der Unsicherheitsbewältigung sind Risiken eine technische Angelegenheit und können kumulativ-additiv bewältigt werden. Je mehr Unsicherheiten technisch bearbeitet sind, desto größer wird die Sicherheit. Zeit und Geld vorausgesetzt, könnten letztlich alle Risiken in Sicherheiten verwandelt werden.

Dem stehe das revidierte Modell zur Unsicherheitsbewältigung gegenüber. Hier sind Risiken keine rein technische, sondern eine gesellschaftliche Angelegenheit. Risikobewältigung lässt sich daher nicht auf die technisch akzentuierte Kontrolle reduzieren, sondern erfordert Vertrauen, Risikokommunikation und aktives Unsicherheitsbewusstsein.

Gesellschaftliche Resilienz gegenüber Unsicherheit, so führte Bonß weiter aus, lasse sich nicht allein durch Stärkung des „Kontrollmodells“ erhöhen. Mindestens ebenso wichtig sei eine Optimierung von Risikokommunikation und „aktivem Unsicherheitsbewusstsein“. Genau deshalb sollten die bisherigen Strategien zur Erhöhung von Sicherheit durch Konzeptionen zum „aktiven Umgang mit Unsicherheit“ ergänzt werden.

Eine den Vortrag von Wolfgang Bonß stützende Präsentation ist zu finden unter [www.zukunftsforum-oeffentlichesicherheit.de](http://www.zukunftsforum-oeffentlichesicherheit.de)

„Risiko ist immer Chance und Verlustgefahr.“ Wolfgang Bonß auf dem 11. Zukunftsforum.

Im Nachgang zu den Vorträgen stimmte das Plenum darüber ab, welches Themenfeld im Jahr 2011 in den Foren bearbeitet werden sollte. Drängend seien die Fragen rund um das Thema „IT“, so fasste Hermann J. Thomann den Konsens zusammen: als kritische Infrastruktur und alleiniges Betriebsmittel vieler Branchen komme der Informationstechnologie eine grundlegende Bedeutung für moderne Gesellschaften zu. IT könne selbst zu einer Mangelressource in der Krise werden, habe aber auch das Zeug zum *enabler* für eine Effizienzverbesserung im Bevölkerungsschutz. Diesen disparaten Bedeutungen der IT werden Experten im 12., 13. und 14. Zukunftsforum nachgehen.

# 3

## 3. GREMIENARBEIT UND POSITIONSENTWICKLUNG

### HERAUSFORDERUNG RISIKO- UND KRISENKOMMUNIKATION – DAS JAHRESTHEMA IM ÜBERBLICK

von Marie-Luise Beck, Christian Endreß und Clemens Gause

#### 1. VORBEMERKUNG

Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit (ZOES) hatte sein Jahresthema 2010 „Risiko- und Krisenkommunikation“ unter verschiedenen Perspektiven und auf drei Ebenen bearbeitet: Zum einen bildeten die Foren im Deutschen Bundestag den Ausgangspunkt, zum anderen arbeiteten die Arbeitsgemeinschaften „Risiko- und Krisenkommunikation“ und „Sensibilisierung der Bevölkerung“ in Berlin und Köln zu ausgewählten Problemen und schließlich wurden auf der Klausurtagung des ZOES in Zusammenarbeit mit dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (FOES) der Freien Universität Berlin die Ergebnisse und Arbeitshypothesen zusammengeführt.

Das vorliegende Arbeitspapier liefert eine Übersicht über das Themenfeld, fasst die Ergebnisse und Thesen aus diesem Prozess zusammen und markiert die Herausforderungen an Politik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Gesellschaft.

#### 1.1 Abgrenzung der Begriffe Risiko- und Krisenkommunikation

Risiko- und Krisenkommunikation beschreiben unterschiedliche Anforderungs- und Handlungskomplexe. Risikokommunikation ist der Krisenkommunikation vor- und nachgelagert. Es ergibt sich ein Kommunikationszyklus von Krisen- und Nichtkrisenzeiten. Beide Kommunikationsformen

bedingen einander und können wiederum nach ihrer internen und externen Kommunikationsrichtung – innerhalb oder außerhalb einer sozialen Gruppe – unterschieden werden.

- Krisenkommunikation ist wesentlicher Teil der Krisenbewältigung und übt großen Einfluss auf den Verlauf einer Krise aus. Das Akteurs-Geflecht ist jedoch in einer demokratischen und offenen Gesellschaft viel zu komplex, als dass dadurch eine Krise gesteuert oder gar kontrolliert werden könnte. Erfolgreiche Krisenkommunikation ist u. a. abhängig vom Vertrauen aller Beteiligten.
- Risikokommunikation sensibilisiert für Risiken und Gefahren und vermittelt idealerweise Möglichkeiten der Selbsthilfe und der Prävention. Sie ist abhängig von der Autorität der Kommunizierenden. Ein seriöser Diskurs muss immer auch Grenzen von Schutz und Sicherheit und damit den Umgang mit Unsicherheit thematisieren. Die LÜKEX-Übungen des Bundes und der Länder sind ein gelungenes Beispiel für Risikokommunikation.

Grundsätzlich kamen in den Foren und Gremien des ZOES alle Beteiligten zu dem Schluss, dass die Krisenbewältigung mit der Krisenkommunikation steht und fällt. Diese Erkenntnis ist weder überraschend noch originell. Erstaunlich ist jedoch, dass das Thema bei Politik, Verwaltung und Forschung immer noch wenig Beachtung erfährt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Martin Löffelholz wies in einem Workshop des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit zu Kritischen Infrastrukturen (Oktober 2010), darauf hin, dass sein Lehrstuhl an der TU Ilmenau der einzige sei, der sich ausschließlich mit Krisenkommunikation beschäftigt. Dies sei beispielsweise in den USA anders. Auch interdisziplinäre Arbeitsgruppen zu Krisenkommunikation, wie die des Forschungsforums, bildeten eher eine Ausnahme.

## 2. WETTBEWERB UM DIE DEUTUNGSHOHEIT: WEM „GEHÖRT“ DIE KRISE?

Weil Risiken und Krisen deutungsabhängig sind, kommt der Kommunikation eine zentrale Funktion zu. Hat sich erst einmal ein bestimmtes Deutungsmuster durchgesetzt, ist es sehr schwer, es zu revidieren. Die Krise wird sowohl individuell als auch diskursiv gedeutet, basierend auf interpersoneller oder institutioneller Kommunikation. Die Rollen der Stakeholder, seien es Medien, Politik oder Wirtschaft, sind unterschiedlich und ihre Ziele oft gegensätzlich. Im Alltag und außerhalb von Krisenzeiten ist diese Rollenverteilung Teil eines Kräfteausgleichs einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft. Sie trägt letztlich zu Stabilität und Vertrauensbildung bei.

In Krisenzeiten führen die Rollenunterschiede nicht selten zu einem intensiven Kampf um die Deutungshoheit, was die Bevölkerung als widersprüchlich und verunsichernd erlebt. Mehr noch: indem notwendige Informationen zur Krise und Krisenbekämpfung mit Deutungen verknüpft werden, die eher der Profilierung einzelner Medien, Institutionen, Unternehmen oder Politiker dienen, erlebt die Bevölkerung Krisenkommunikation nicht selten als widersprüchlich und desorientierend.

### ... den Medien?

Journalistische Berichterstattung ist bestrebt, Sachverhalte pointiert und allgemein verständlich darzustellen. Medien haben ein hohes Interesse daran, ein Schadensereignis als Krise zu bezeichnen und griffige Schlagzeilen zu produzieren. Sie genießen jedoch (ähnlich wie Politiker) immer weniger Vertrauen in der Bevölkerung, wie Untersuchungen zeigen. Dagegen bringen weite Teile der Bevölkerung den Sicherheitsbehörden, namentlich der Polizei und der Feuerwehr, Vertrauen entgegen.<sup>2</sup>

### ... den Behörden?

Beschleunigte Kommunikationsprozesse eines hochkomplexen Medienmarktes treffen auf behördliche Organisationskulturen. Behörden versuchen bisweilen, sich an das hohe journalistische Tempo anzupassen, worunter die Verlässlichkeit der Information, die die Bevölkerung vom Staat und seinen Institutionen erwartet, leiden kann. Medien und Behörden agieren unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen und verfolgen – auch in Krisen – oft unterschiedliche Ziele.

### ... den politischen Entscheidungsträgern?

Falsche oder intransparente Informationspolitik führt in der Bevölkerung zu Misstrauen und Vertrauensverlust. Politik ohne das notwendige Vertrauen der Bevölkerung ist nicht realisierbar; Krisenkommunikation und Krisenmanagement schon gar nicht. Auch die Bedeutung der Professionalität der Pressesprecher in den Ministerien nimmt zu, wird aber in der Politik häufig noch unterschätzt. Oft rekrutieren sich die Pressemitarbeiter aus dem Umfeld der Mitarbeiterstäbe von Politikern oder der Hierarchie der Behörden. Sie verfügen daher in der Regel über keine journalistische Ausbildung und haben kaum PR-Erfahrung.

### ...der Bevölkerung?

Die Bevölkerung besteht aus Subgruppen mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Alltagskulturen. Selbstverantwortung und die Bereitschaft zur Selbsthilfe scheinen nicht mehr in allen Bevölkerungsgruppen vorausgesetzt werden zu können. Die steigende Nutzung von *social media* in der Bevölkerung eröffnet neuen Raum für dialogische Kommunikation auf Augenhöhe mit den Verantwortlichen und Experten der Sicherheit, so dass hier eine kollektive Erörterung über Risiken und Sicherheit entstehen könnte.

<sup>2</sup> Vgl. Gusy, Christoph (2010): Sicherheitskultur – Sicherheitspolitik – Sicherheitsrecht, in: KritV, kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 2/2010, Nomos-Verlag, Jahrgang 93, S. 109–211.

### 3. KRISENKOMMUNIKATION UND MEDIEN

#### 3.1 Bedeutung der Medien als Krisenbewältiger

Krisenkommunikation muss zur Bewältigung einer Krise beitragen. Dabei kommt den Medien zweifelsohne eine Schlüsselrolle zu. Vor allem über die Systeme der Medien wird die Bevölkerung alarmiert, informiert und kann zur Vorsorge und zum Selbstschutz aufgefordert werden. Wie bedrohlich eine Krise von der Bevölkerung wahrgenommen wird, hängt nicht zuletzt davon ab, wie die Medien mit dem Ereignis umgehen.

Die Ziele der Medien korrespondieren nicht notwendig mit denen der übrigen Akteure. Medien brauchen Schlagzeilen und Bilder („Die Krise ist das liebste Kind des Journalisten“). Verursacher einer Krise möchten diese eher herunterspielen, andere Akteure möchten sich möglicherweise durch die Krise profilieren. In dieser Auseinandersetzung wird nicht selten „falsch“ kommuniziert und so das Vertrauen der Bevölkerung aufs Spiel gesetzt. Vertrauen ist aber die wichtigste Währung in einer Krise und die Grundlage einer wirksamen Krisenkommunikation.

**Denkanstoß.** Das Zukunftsforum und seine Mitglieder wollen zur Sensibilisierung der Medien für die besonderen Kommunikationsbedingungen in einer Krise beitragen. Das Eigeninteresse an sensationellen Schlagzeilen kann zu einem Verlust ihrer eigenen Vertrauenswürdigkeit führen. Alle Verantwortlichen in einer Krise sollten aber gerade mit dieser wichtigsten Währung, dem Vertrauen in die Medien, besonders sorgsam umgehen.

#### 3.2 Digitalisierung der Medienlandschaft

Durch die Digitalisierung der Medienlandschaft hat sich die Art der Kommunikation tiefgreifend

verändert. Die Vielfalt und Dynamik der multimedialen Informationsgesellschaft geht einher mit Unübersichtlichkeit und erhöhtem Medientempo. Informationen verbreiten sich innerhalb kürzester Zeit. Die Besitzer von Smartphones beispielsweise verfügen über Aufnahme-, Verarbeitungs- und Sendegeräte.

Infolge der kostenlosen Verfügbarkeit von Presseinformationen im Internet ist ein erhöhter ökonomischer Druck auf die Profession des Journalismus zu beobachten. Experten befürchten eine schleichende „Entprofessionalisierung“ des Journalismus.<sup>3</sup> Es besteht außerdem Grund zur Annahme, dass Ethos und Integrität von Journalisten in ökonomisch unsicherer Lage eher angreifbar sind, was sich in einer Krise auch negativ auf vertrauliche Arbeitskontakte zwischen Journalisten und den Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Behörden auswirken könnte.

Noch sind es bei Krisenereignissen die konventionellen Medien, die den Informationen im Web 2.0 durch Erwähnung und Weiterverarbeitung zur Nachricht eine gesamtgesellschaftliche Relevanz ermöglichen, aber die Bedeutung nutzergenerierter Inhalte steigt. Die jüngere Generation spricht Netzwerken, Blogs und Twitter eine hohe Authentizität zu und bringt dem neuen Bürgerjournalismus großes Vertrauen entgegen. Selbstorganisierende Korrekturprozesse im Netz können das Diskursniveau und den Wahrheitsgehalt jedoch häufig nicht sofort sichern. Es sind nach wie vor die „alten“, darunter auch die öffentlich-rechtlichen Medien, die Informationsgehalte prüfen, verifizieren und die zudem über die gesetzlichen Pflichten hinaus Vorkehrungen für ernste Krisen treffen.<sup>4</sup>

**Denkanstoß.** Die Arbeitsergebnisse des ZOES lassen es geboten erscheinen, dass die Politik sowie die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben mehr Präsenz in den neuen Medien zeigen. Dazu gehört, sich im Netz als wichtiger Ansprechpartner zu etablieren, in einschlägi-

<sup>3</sup> Z.B. Juliana Raupp in ihrem Vortrag anlässlich des IX. Zukunftsforums „Risiko- und Krisenkommunikation“, 25.02.2010.

<sup>4</sup> Vgl. Vortrag Thomas Donker, Rundfunk Berlin Brandenburg, X. Zukunftsforum, 17.06.2010.

gen Foren, Blogs und Netzwerken fortwährend (nicht nur im Krisenfall) mitzuarbeiten. Es sollte die Sprache der Communities genutzt werden, um auch im Bereich der neuen Medien zur Authentifizierung und Objektivität von Informationen beizutragen. Gleichzeitig sollte das Zukunftsforum für eine Sensibilisierung innerhalb der Medien werben, die eigene Resilienz, zum Beispiel im Falle eines Strom- oder IKT-Ausfalls, zu erhöhen.

#### 4. KRISENKOMMUNIKATION IN POLITIK UND BEHÖRDEN UND ORGANISATIONEN MIT SICHERHEITSAUFGABEN

##### 4.1 Kommunikation zwischen unterschiedlichen Organisationskulturen

In einer Krisenlage entsteht ad hoc ein hoher Informationsbedarf. Akteure eines komplexen und vernetzten Medienmarktes treffen auf behördliche Organisations- und Kommunikationskulturen. Bürokratische Institutionen sind hierarchische Systeme, die auf Grundlage gesicherter Daten und klaren Zuständigkeiten agieren müssen. In der Krise setzen sich interne Kommunikationsstränge oft erstmalig zusammen. Sie können vertikal von den Pressestellen, Krisenstäben und Einsatzleitungen vor Ort über Institutionen der Länder bis auf die Bundesebene reichen und horizontal mehrere Landes- oder Bundesbehörden umfassen.

Die Herausforderung für Politik und Behörden besteht in der Schaffung ebenengerechter Informationslagen sowie der Gestaltung klarer Entscheidungsprozesse auf politisch-strategischer sowie operativer Ebene. Risikosteuerung und Krisenmanagement sollten weniger sektoral, sondern eher prozessual betrachtet werden.

Krisen entstehen und finden „vor Ort“ statt. Die Verantwortlichen sind zunächst weder Bund noch Land, sondern die Kommunen. Die Krisenkommunikationsarchitektur muss deshalb, dem Bottom-up-Ansatz folgend, die kommunalen Verantwortungsträger einbeziehen. Durch Standardisie-

rung und Normierung auf operativer und strategischer Ebene können große, überregionale oder landesweite Krisenlagen gemeinsam besser bewältigt werden.

**Denkanstoß.** Künftig wird es darum gehen, die Potenziale des föderalen Systems noch stärker auszuschöpfen und den Prozess der Harmonisierung der Krisenmanagementstrukturen sowohl auf politisch-strategischer als auch auf der operativen Ebene weiter zu entwickeln. Die Verantwortlichen in den Ländern und Kommunen sollten die Innenministerkonferenz hierzu nutzen.

Auch horizontal gilt es, die Kooperationspartner zu identifizieren und die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Verantwortungsträgern, zwischen mehreren Landesbehörden oder Bundesbehörden besser zu vernetzen.

Derzeitige Kommunikationsprozesse innerhalb von Behörden und zwischen den Behörden sollten systematisch erfasst und evaluiert werden. Ziel muss es sein, „good-practice“ Beispiele zusammenzustellen und ein umfassendes Krisenkommunikationsmodell, speziell für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, zu entwickeln. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf.

##### 4.2 Pressestellen: Professionalisieren und krisenfest machen

Die Bedeutung hoher Professionalität in Pressestellen wird von Politik und Behörden immer noch unterschätzt. Krisenkommunikation sollte systematisch in die Behördenstrukturen integriert sein. Innerhalb der Sicherheitsbehörden/-organisationen ist eine möglichst enge Anbindung der Pressestellen an die jeweiligen Behördenleitungen sinnvoll. Nicht selten fehlt es an Personal. So ist es oft für Pressestellen nicht möglich, einen 24-Stunden-Dienst während einer Krise aufrecht zu erhalten. Auch fehlt es bisweilen an der Struktur- und Organisationsverbundenheit der behördlichen Pressesprecher.

Ziel sollte ein strategischer Planungskorridor sein,

der auch die Überprüfung der notwendigen Ressourcen mit einschließt. Krisen sind schließlich nur bedingt kontrollierbar. Krisenkommunikation verlangt nicht, auf jede mögliche Form von Krisen von vornherein vorbereitet zu sein, sondern umfasst die Fähigkeit auf alle denkbaren Szenarien adäquat reagieren zu können.

Behörden sollten im Interesse ihrer Glaubwürdigkeit der Verlässlichkeit einer Information den Vorrang vor der Informationsgeschwindigkeit geben und dürfen sich an dieser Stelle von Medien und Öffentlichkeit nicht unter Druck setzen lassen. In der Außenwirkung besteht ein erheblicher Unterschied zwischen Ungenauigkeit, Unvollständigkeit und Vorläufigkeit einer Information, zwischen einem „Rausreden“, einem „Nichtssagen“ oder „Schweigen“. Zerstörtes Vertrauen ist nur schwer wieder zurück zu gewinnen. Es bleibt Aufgabe des Staates, zu sachgerechter Information und Versachlichung der Krisenkommunikation beizutragen. Dazu sind kontinuierliche Risikokommunikation und steter Vertrauensaufbau zu Journalisten und Bevölkerung nötig.

**Denkanstoß.** Eine künftige Aufgabe wird sein, den personellen und technischen Bedarf für Krisenkommunikationsaufgaben in den Behörden und Organisationen zu ermitteln. Die Überprüfung von Krisenkommunikationsstrategien sowie das Definieren von Schnittstellen zu anderen Verantwortungsbereichen könnten langfristig zu einer Zertifizierung innerhalb der Behörden führen. Darüber hinaus gilt es, eine Risikokultur zu schaffen, in der der konstruktive Umgang mit Unsicherheit gelernt wird und Entscheidungen auch angesichts von Fehlererwartungen getroffen werden – eine Forderung, die sich sämtlichen Beteiligten im Krisenmanagement stellt.

## 5. GEMEINSAM FÜR EINE NEUE RISIKOKULTUR

Der Staat allein kann Sicherheit nicht garantieren. Dazu sind die Risiken zu komplex. Im Fall einer Großschadenslage mit hoher Nachfrage

nach Hilfeleistungen könnten Kapazitätsgrenzen staatlicher Vorsorge schnell erreicht werden. Benötigt wird eine Vernetzung aller Akteure, staatlicher wie privater, um Krisen größeren Ausmaßes in unserer heutigen Gesellschaft bewältigen zu können. Auch die Wirtschaft trägt Verantwortung, vor allem als Betreiber kritischer Infrastrukturen. Außerdem ist jeder Bürger gefordert – sei es durch die Fähigkeit, sich selber zu schützen oder durch die Hilfe für Andere. Appelle an Eigenverantwortung und Selbsthilfe, etwa durch Broschüren, sind nur mäßig erfolgreich. Im Gegensatz zur vorangegangenen Generation hat die heutige Bevölkerung mehrheitlich kaum schwerwiegende Krisen erlebt und verfügt nur noch über geringes Handlungswissen.

Davon abgesehen existiert wenig Wissen über mögliche Reaktionen einzelner Bevölkerungsgruppen auf bestimmte Lagen. Die Bevölkerung bildet keine homogene Gruppe. Es ist nicht bekannt, welche Gruppen in Krisenlagen über welche Alltagskulturen, über welches Selbsthilfe- und Resilienzpotenzial verfügen.

**Denkanstoß.** Das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit setzt sich für einen veränderten gesellschaftlichen Umgang mit Gefahr und Risiko ein.

Das Zukunftsforum möchte den Medien Ansprechpartner sein für eine sachliche, nicht ausschließliche anlassbezogene Berichterstattung zu Risiken und Gefahren im Zusammenhang mit Kritischen Infrastrukturen, Klimawandel, Terrorismus, Kriminalität, Infektionsgefahren und anderen Themen der Sicherheit.

Sensibilisierung der Bevölkerung kann am besten erreicht werden, indem Sicherheit zu einem Beteiligungsthema für Bürgerinnen und Bürger wird und konkrete Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung wissenschaftlich untersucht und politisch gesucht werden. Notwendig ist ein ‚Human Resources Management‘, das die Bürger als Partner und ihre Fähigkeiten als wesentliches Potenzial sieht. Hier ist auch ein Umdenken in Politik und Behörden vonnöten. „Nur wenn ein gemeinsa-

mes Verständnis kollektiver Sicherheit entsteht, werden die Bürger bereit sein, Beiträge zu leisten und im Ernstfall Einschränkungen hinzunehmen.“<sup>5</sup>

Und schließlich sollten Schulen ein Ort sein, an dem die Sensibilisierung beginnt. In vielen Unterrichtsfächern lassen sich Fragen der Sicherheit und des Umgangs mit Unsicherheit thematisieren. Das

Lernziel Selbsthilfefähigkeit sollte mit dem allgemeinen Erziehungsauftrag zu Eigenverantwortung und Selbständigkeit verbunden werden. Entsprechende pädagogische Konzepte müssten entwickelt werden. Damit böten sich auch der Feuerwehr, dem THW und den Hilfsorganisationen an den Schulen Plattformen zur Rekrutierung ihres Nachwuchses an.

---

<sup>5</sup> Grünbuch, S. 45.

## DAS „MODELL VERNETZTE SICHERHEIT“: EIN VORSCHLAG ZUR IT-GESTÜTZTEN OPTIMIERUNG VON RISIKO- UND KRISENKOMMUNIKATION

von Sandra Schulz, Joachim Steig und Dietmar Hilke

### 1. VORBEMERKUNG

Das vorliegende Arbeitspapier wurde in der Arbeitsgemeinschaft „Risiko- und Krisenkommunikation“ des ZÖS entwickelt, der die Autoren angehören. Die Zielsetzung der AG bestand darin, die gegenwärtige Risiko- und Krisenkommunikation zu analysieren, Defizite aufzudecken, Verbesserungspotenzial zu erkennen und schließlich zu erläutern, wie eine Modernisierung des Bevölkerungsschutzes mit einer fortschrittlichen IT-Architektur unterstützt werden könnte.

Ausgehend von den fünf Leitfragen des Grünbuchs zur Risiko- und Krisenkommunikation beschreibt das Arbeitspapier den aktuellen Stand der politischen Willensbildung in Sachen Öffentliche Sicherheit sowie des Krisenmanagements in Deutschland. Sodann wird versucht, einen möglichen Soll-Zustand zu beschreiben und die sich aus der Differenz ergebenden Handlungsfelder für Politik, Industrie und Forschung generisch darzustellen. Ziel des Beitrages ist es, Forschungsbedarf aufzudecken und den Planern in der Öffentlichen Sicherheit Argumentationshilfen für anstehende Richtungs- und Beschaffungsentscheidungen an die Hand zu geben.

#### 1.1 Politische Willenserklärungen: Eine Analyse

Seitens der Politik wird einem modernisierten Sicherheitsbegriff ein hoher Wert beigemessen, was sich beispielsweise in der Koalitionsvereinbarung widerspiegelt. Zugleich wird hier die Absicht formuliert, die Risiko- und Krisenkommuni-

kation zu optimieren und einer notwendigen Sensibilisierung der Bevölkerung Vorschub zu leisten. Dort heißt es:

„Wir werden das Technische Hilfswerk (THW) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) auf der Basis einer den aktuellen Anforderungen entsprechenden Strategie als tragende Säulen eines modernen Bevölkerungsschutzes weiterentwickeln. Dabei werden wir die Analyse-, Risikobewertungs- und Prognosekompetenz verbessern. Durch eine offensivere und modernere Risiko- und Krisenkommunikation einschließlich von Warnmechanismen wollen wir zu einer gefahrenbewussteren Bevölkerung beitragen.“<sup>1</sup>

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat in seiner im Rahmen der Hightech-Strategie der Bundesregierung veröffentlichten Programmschrift „Forschung für die zivile Sicherheit: Schutz und Rettung von Menschen“ die gegenwärtigen Herausforderungen an das Krisenmanagement auf den Punkt gebracht und die Entwicklung eines übergreifenden Systemansatzes angeregt:

„Die Zahl länderübergreifender Großschadenslagen hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Ein effektives Krisenmanagement kommt nur durch den Verbund aller beteiligten Stäbe und Einsatzleitungen öffentlicher und privater Organisationen in allen Krisenphasen und auf allen Entscheidungsebenen zustande. Der Schutz und die Rettung von Menschen sind dabei von den Fähigkeiten des Krisenmanagements abhängig. Zur besseren Vorbereitung

<sup>1</sup> Koalitionsvereinbarung der 17. Bundesregierung, S. 99.



und zur Effizienzsteigerung ist ein übergreifender Systemansatz notwendig, der den Krisenmanagern Informationen zeit- und ebenegerecht zur Verfügung stellt. Darüber hinaus sollte dieses System auch Ausbildung und Notfallplanung in der Vorbereitung auf eine Krise unterstützen.“<sup>2</sup>

Die Programmschrift verdeutlicht die Absicht, künftig die Risiko- und Krisenkommunikation für die Öffentliche Sicherheit stärker in den Fokus zu nehmen als bisher. Doch wie sieht es mit der Umsetzung der politischen Intentionen in die Praxis aus, von der die tatsächliche Effizienzverbesserung im Krisenmanagement abhängt?

## 1.2 Ist-Zustand: Struktur des Kommunikationsgefüges in Krisen

Im Rahmen der Risiko- und Krisenkommunikation können folgende Akteure aufeinandertreffen:

- (B) Bevölkerung: Betroffene im engeren Sinne, Geschädigte bzw. Gefährdete (im Präventionsfall) d.h. Teile der Bevölkerung, auch juristische Personen und Institutionen.
- (EK) Einsatzkommandos: Ausführende Organe der polizeilichen und nicht-polizeilichen Abwehr

Zur Erläuterung: Die Polizeien von Bund und Ländern zählen zur polizeilichen Abwehr, zur nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr zählen Feuerwehren, das Technische Hilfswerk (THW), die anerkannten privaten Hilfsorganisationen Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V. (ASB), Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e. V. (DLRG), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Johanniter-Unfall-Hilfe e. V. (JUH) und Malteser Hilfsdienst e. V. (MHD), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), die Ordnungs- und Katastrophenschutzbehörden der öffentlichen Verwaltungen in Kommunen und Ländern, sowie die im Rahmen von Artikel 35 Grundgesetz subsidiär einsetzbare Bundeswehr.

- (M) Medien: sämtliche Medienvertreter, die sowohl eine sachlich richtige, als auch sachlich unrichtige, fachlich fundierte als auch nicht fachlich fundierte Risiko- und Kriseneinschätzung betreiben, über Risiken und Krisen berichten, sowie Krisenhilfe kommentieren und beurteilen (Pressefreiheit).
- (KS) Krisenstäbe: setzen sich zusammen aus politischen Entscheidungsträgern und fachlich Zuständigen in Behörden und Unternehmen.

Darüber hinaus identifiziert das Grünbuch zahlreiche weitere Akteure, die angesichts der neuen Risiken und sich gegenseitig potenzierender Bedrohungen in die Risiko- und Krisenkommunikation eingebunden werden müssen. Diese sind sämtliche Teilnehmer an den LÜKEX-Übungen sowie darüber hinaus in zunehmendem Maße die Privatwirtschaft und ihre Unternehmen.<sup>3</sup>

All diese Beteiligten werden durch die Krise und die damit einhergehende Kommunikation verbunden, und zwar unabhängig von ihren formalen Beziehungen (siehe Abbildung). In der Regel gibt es hierarchische Kommunikationswege zwischen den einzelnen Krisenstäben. Bei einem nationalen Großschadenerschein, das das Potenzial hat, eine krisenhafte Bedeutung für einen großen Bevölkerungsteil von Deutschland zu entwickeln, erfolgt die Risiko- und Krisenkommunikation von der lokalen Ebene (wo das Ereignis seinen Ursprung hat) über die Länderebene bis zur Bundesebene.

Die Kommunikation im Rahmen der Öffentlichen Sicherheit entfaltet sich auf verschiedenen Ebenen, zum einen zeitlich:

- präventiv als Risikokommunikation
  - parallel zum Ereignis
  - reaktiv nach Eintreten einer krisenhaften Situation
- zum anderen zielgruppenorientiert:
- nach innen, mit den Akteuren des Bevölkerungsschutzes und

Krisenstäbe setzen sich zusammen aus politischen Entscheidungsträgern und fachlich Zuständigen in Behörden und Unternehmen.

<sup>2</sup> BMBF (Hrsg.) 2009: „Forschung für die zivile Sicherheit: Schutz und Rettung von Menschen“, S. 30.

<sup>3</sup> Grünbuch, S. 12.

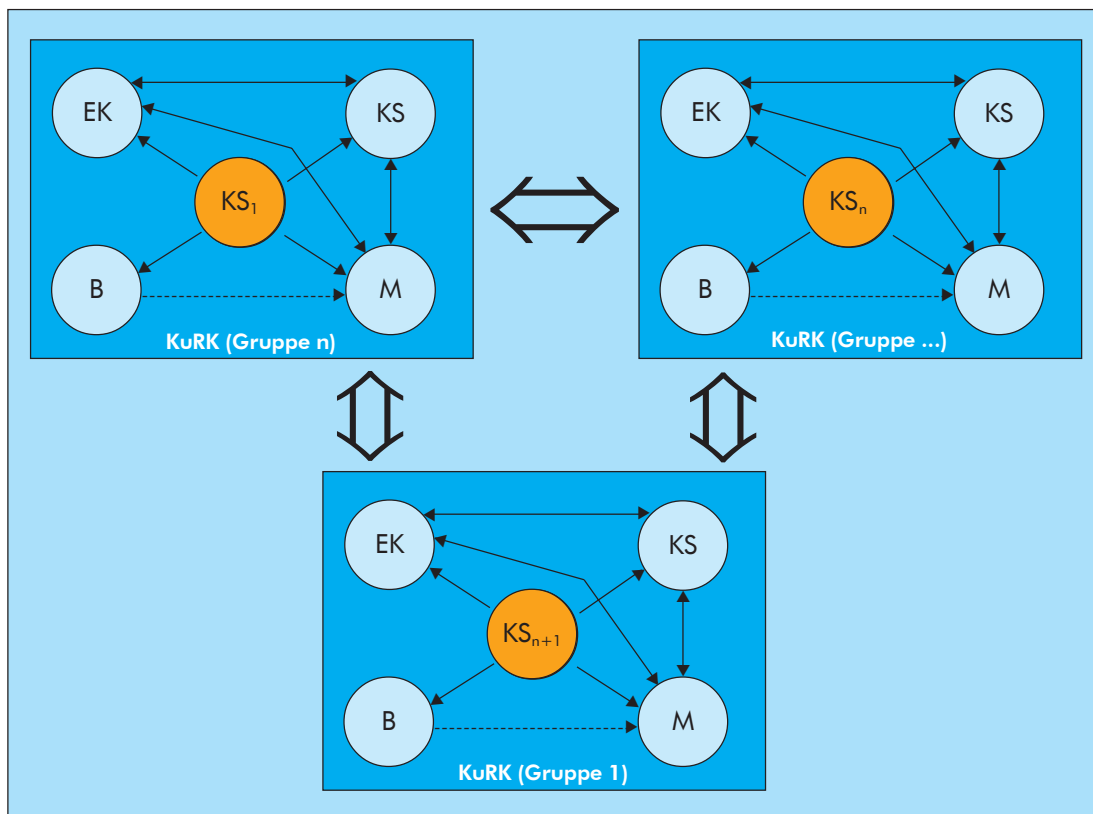


Abbildung 1: Heutige Risiko- und Krisenkommunikation: Fragmentierung der Lage

- nach außen, mit den unmittelbar Betroffenen und der Bevölkerung allgemein, hauptsächlich in der Vermittlung über die Medien.

Den Medien kommt eine wesentliche, gestaltende Funktion innerhalb des Krisenkommunikationsgefüges zu. Sie vermitteln das Bild von der Krise, aber auch das Bild, das die Kriseneinsatzkräfte, die politisch sowie die funktional Verantwortlichen abgeben. Zugleich bewerten sie die Krise und die Leistung der beteiligten Akteure. Somit können Medien Krisen verstärken, aber auch mildern.

Generell lässt sich feststellen, dass eine unzureichende oder gar fehlende Verständigung das

Ausmaß von Krisen verschärfen kann. Dies betrifft sowohl die Akteure, die Betroffenen und auch die Kommunikation zwischen Akteuren und Betroffenen. Im Falle eines überregionalen Stromausfalls oder eines Zusammenbruchs der Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen wird Kommunikation selbst zu einer „Engpass-Ressource“<sup>4</sup>. Der Kommunikationsbedarf im Krisenfall lässt sich nur schwer im Voraus abschätzen. Limitierende Faktoren, beispielsweise in Leitstellen oder Krisenstäben von Hilfsorganisationen und Behörden, sind die personellen Ressourcen. Zusätzlicher Kommunikationsbedarf muss im Krisenfall immer ad hoc mit den vorhandenen Mitteln bewältigt werden.

<sup>4</sup> Grünbuch, S. 26.

Ein übergreifender Systemansatz, wie er in der Programmschrift des BMBF angeregt wird, ist derzeit weder organisatorisch noch technisch in Sicht. Er ist jedoch dringend geboten, damit Kriseninformationen auf und zwischen allen Ebenen zeitnah und anwendungsorientiert zur Verfügung gestellt werden können. Zu diesem Zweck müssen überkommene Strukturen der ausschließlich hierarchisch ausgerichteten Krisenkommunikation hinterfragt werden.

### 1.3 Ist-Zustand: Versuch einer Abstraktion

Die vorangegangenen Erörterungen lassen die Folgerung zu: Das gegenwärtige Krisenmanagement in Deutschland im Fall einer die Öffentliche Sicherheit bedrohenden Lage krankt an einer...

- **organisationellen Fragmentierung der Krisenbewältigung**  
Das bedeutet: Es wird keine gemeinsame Lage gelebt.
- **infrastrukturellen Fragmentierung der Krisenbewältigung**  
Das bedeutet: Es existiert keine gemeinsame Infrastruktur zum Informationsaustausch.
- **prozessualen Fragmentierung der Krisenbewältigung**  
Das bedeutet: Es existiert kein gemeinsames Vorgehensmodell zur Entscheidungsfindung im Krisenmanagement und es existiert keine Vorgehensweise zur Abstimmung der Kommunikation im Krisenmanagement.

## 2. KRISENMANAGEMENT VERLANGT NACH KONSISTENTEN HANDLUNGSENTSCHEIDUNGEN

Krisen lassen sich bewältigen, indem zur rechten Zeit die richtigen Entscheidungen getroffen werden. Die Fragmentierung des Krisenmanagements behindert, verzögert oder verzerrt Entscheidungsprozesse. Welche Maßnahmen müssen getroffen werden, um die geschilderten Missstände zu überwinden? Eine nähere Betrachtung des Entschei-

dungsprozesses zeigt die Richtung an: Der Entscheidungsprozess, um den sich die Risiko- und Krisenkommunikation rankt und den sie begleitet, gliedert sich in drei Schritte:

- Schritt 1: Informationsgewinnung zur Erzeugung eines integrierten Lagebildes,
- Schritt 2: Entwicklung von Handlungsalternativen und deren jeweilige Folgenabschätzung sowie
- Schritt 3: entscheidungsrelevante Bewertung der Handlungsalternativen und Entscheidung.

### 2.1 Soll-Zustand: Künftige Strukturen des Krisenmanagements

Das Krisenmanagement muss defragmentiert werden, d. h. es sollte künftig auf interoperablen Strukturen aufbauen. Dazu gehören optimierte Kommunikationsstrukturen, die alle Akteure in einem integrierten Kommunikations- und Informationsraum zusammenfassen. Sowohl die Risikosteuerung als auch das Krisenmanagement müssen die oben geschilderte fragmentierte Herangehensweise überwinden, die Begrenzungen durch hierarchische Kommunikationswege hinter sich lassen und zu einer prozessualen und vernetzten Umsetzung von Risiko- und Krisenkommunikation kommen. Die Kommunikation sollte nach standardisierten Regeln erfolgen und regelmäßig geübt werden.

Der Soll-Zustand einer optimierten Risiko- und Krisenkommunikation stellt sich folgendermaßen dar: Siehe Abbildung 2 auf Seite 34.

Eine vernetzte Risiko- und Krisenkommunikation erfordert jenen übergreifenden Systemansatz, der vom BMBF anvisiert worden ist. Dieser zeichnet sich wie in Abbildung 2 dargestellt aus durch

- **Organisatorische Ganzheitlichkeit**  
Das bedeutet: Alle Beteiligten leben eine gemeinsame Lage. Alle Akteure und Organisationen sind in einem Kommunikations- und Informationsraum miteinander verbunden. Alle Akteure und Organisationen kommunizieren einheitlich mit konsistenten Inhalten im Sinne der Risiko- und Krisenkommunikation.

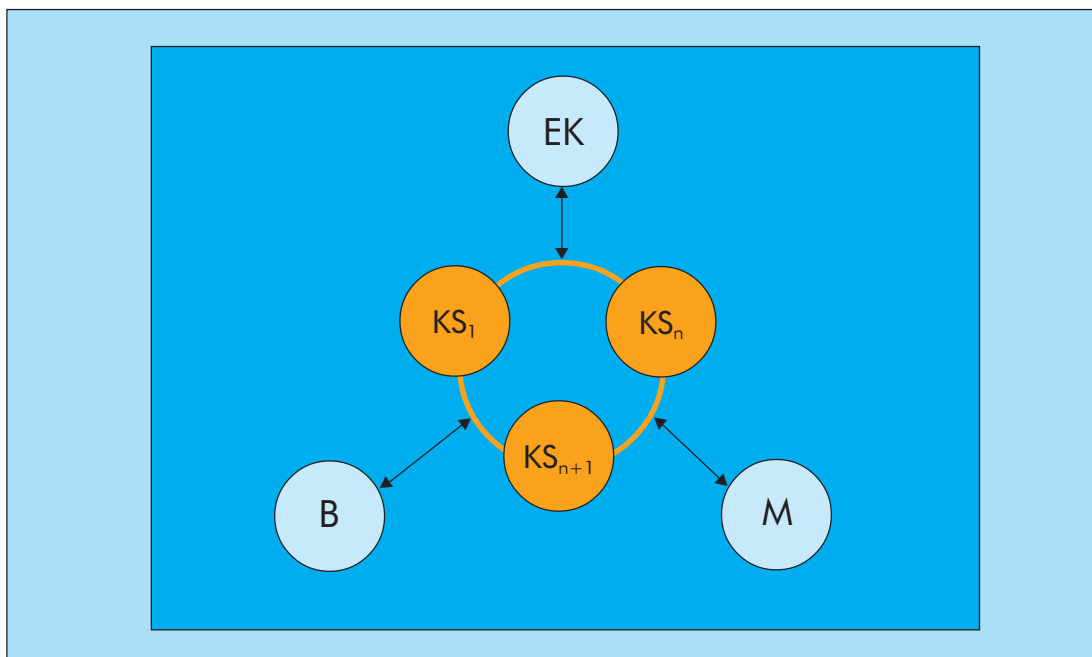


Abbildung 2: Vernetzte Risiko- und Krisenkommunikation: Eine gemeinsame Lage

- **Infrastrukturelle Ganzheitlichkeit**  
Das bedeutet: Alle Beteiligten greifen auf eine gemeinsame Infrastruktur zum Informationsaustausch zurück, die die interne Kommunikation ermöglicht.
- **Prozessuale Ganzheitlichkeit**  
Das bedeutet: Entscheidungen erfolgen auf Basis eines einheitlichen, standardisierten Entscheidungsmodells. Die Risiko- und Krisenkommunikation läuft auf abgestimmte Art und Weise ab, d. h. zwischen den Einsatzkräften und mit der Bevölkerung.

Eine Verknüpfung aller „Sicherheitsproduzenten“ auf organisatorischer, infrastruktureller und prozessualer Ebene ermöglicht ein vernetztes Agieren von strategischen Entscheidern, operativen Leitern und aktiven Einsatzkräften – und zwar über die Organisationsgrenzen hinweg und unter den politischen Rahmenbedingungen von

- Föderalismus
- verschiedenen Zuständigkeiten

- Sparzwängen bzw. allgemeinen budgetären Rahmenbedingungen
- limitierten Personalressourcen

## 2.2 Konkretisierung: Moderne Schlüsseltechnologien für effizientes Krisenmanagement

Eine ausgefeilte informationstechnische Darstellung muss es erlauben, die wesentlichen Informationen einer komplexen Lage in verschiedenen Kontexten und Abstraktionsgraden darzustellen. Damit werden relevante Informationen in den Vordergrund gerückt, ohne eine Lagedarstellung zu überfrachten. Darüber hinaus muss diese informationstechnische Lösung es erlauben, über verschiedene, rollenbasierte Abstraktionsgrade aus der strategischen Lage in die operative Führung zu wechseln. Moderne Technologien helfen bei der Gestaltung des Krisenmanagements, indem sie eine ganzheitliche, rollenbasierte Betrachtung von Krisen ermöglichen und somit die „Fragmen-

tierung der Lage“ überwinden helfen. Diese Technologien können somit zu einer Verbesserung der Effizienz von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) beitragen und den Wirkungsgrad der eingesetzten Mittel und Kräfte erhöhen.

Folgende, für die Risiko- und Krisenkommunikation relevante Schlüsseltechnologien lassen sich identifizieren:

- Vernetzte Sensorik
- Verknüpfung von Informationen (Information Fusion, Data Mining)
- Mustererkennung – sowohl videotechnisch als auch semantisch
- Vernetzte Simulation – sowohl für die Übung als auch im Vorfeld, die unmittelbare Vorbereitung im Einsatz als auch für die Entscheidungsunterstützung
- Zukunftstechnologien, die eine Mehrweg-Breitbandkommunikation ermöglichen, z. B. LTE, TEMA

Eine serviceorientierte Architektur (SOA) stellt die Schlüsseltechnologie dar, die diese Verfahren effizient zu einem Gesamtsystem verknüpft. Ziel ist es, aus den Ergebnissen und Erkenntnissen der genannten Schlüsseltechnologien eine ganzheitliche, übergreifende Entscheidungsgrundlage zu schaffen.

Eine tragfähige Entscheidungsgrundlage zeichnet sich aus durch die Eigenschaften

- **Vollständigkeit**  
Sämtliche für ein Szenario relevanten Informationsquellen werden dargestellt – unabhängig von ihrer Herkunft.
- **Verständlichkeit**  
Sämtliche Informationen werden in einfacher, zielgruppengerechter Form dargestellt.
- **Schnelligkeit/Echtzeit**  
Sämtliche Informationen werden ohne Zeitverlust dargestellt.
- **Standardisierung**  
Notfallpläne, Dienstvorschriften und andere vordefinierte Abläufe werden als Standardprozesse abgebildet.

- **Validierung**  
Sämtliche Informationen werden vor ihrer Verteilung qualifiziert und bewertet.
- **Targetisierung**  
Die verschiedenen Informationsbedürfnisse der Anwender – von den politisch Verantwortlichen über die Stabsleiter, die operationellen Kräfte bis zur Bevölkerung – werden berücksichtigt.

### 2.3 Vorteile dieser Herangehensweise für die Beteiligten

Eine solche ganzheitliche, übergreifende Entscheidungsgrundlage bietet den verschiedenen Akteuren und Betroffenen in einer Krise unterschiedliche Vorteile.

- Der Krisenstabsleiter profitiert von der Entscheidungsunterstützung durch
  - eine integrierte Analyse, Risikobewertung und Prognose
  - eine vereinfachte Berichts- und Meldungserstellung
  - ein interaktives, integriertes, flexibles Lagebild für alle Stäbe
  - eine einheitliche Darstellung sämtlicher Informationen
  - die Darstellung aller Einsatzkräfte und Schäden
  - eine Aktualisierung ohne Zeitverzug
  - eine flexible Detaillierung der Information z. B. mittels
    - Icons auf einer Lagekarte (geoinformationelle Aufbereitung)
    - der originalen Schadensmeldung
    - Sekundärinformationen (z. B. durch YouTube, Twitter)
    - Live-Videos von Einsatzkräften
- Der politisch verantwortliche Entscheider bleibt jederzeit auskunfts- und entscheidungsfähig durch individuelle Zusammenfassungen der Lage.
  - > Aktuelle, zeitnahe Informationen
  - > Individuelle Aufbereitung der Informationen
  - > Konsistente Kommunikation aller Beteiligten
  - > Bedarfsorientierte Vertiefungsmöglichkeiten (Drill-Down)

- > Integration von Informationen aus industriellen Quellen in ein ganzheitliches öffentlich-privates Lagebild
- Für die Bevölkerung ebenso wie für die Medien ergeben sich Vertrauenszuwächse zu den Einsatzkräften, Einsatzleitern und politisch Verantwortlichen durch
  - > die zuverlässige Bereitstellung ausgewählter Lageinformationen zur Information der Bevölkerung
  - > eindeutige, d. h. widerspruchsfreie Informationen
  - > autorisierte, authentische sowie aktuelle Informationen
  - > einen gleichzeitigen und einheitlichen Informations-/Kenntnisstand in verschiedenen Medien
  - > Einbindung ausgewählter Medien in die Informationskette
  - > Beschickung von „Social Media“ Diensten

### 3. IDENTIFIKATION DES GESTALTUNGSBEDARFS

Es bleibt festzuhalten: Der Ist-Zustand weicht vom Soll-Zustand erheblich ab. Es besteht somit dringender Gestaltungsbedarf auf der Ebene der Kommunikationsinfrastruktur, des Informationsflusses, der Handlungsmodelle, der Entscheidungsträger sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Eine der zentralen Herausforderungen besteht darin, übergreifende Entscheidungsgrundlagen für die politisch-strategische und die operativ-taktische Entscheidungsebene zu schaffen. Überdies wird es darum gehen, eine einheitliche Informationslage für alle Beteiligten herzustellen sowie eine medienbruchfreie Kommunikation zwischen allen Organisationen zu ermöglichen. Dies kann beispielsweise mittels einer breitbandigen, multi-direktionalen Informationseinbindung erfolgen, die nicht nur auf Sprache beschränkt ist. Selbstverständlich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen durch den Datenschutz und die föde-

ralen Organisations- und Entscheidungsstrukturen in Deutschland zu berücksichtigen.

#### 3.1 Tragfähig: Horizontale und vertikale Vernetzung

Um den Soll-Zustand in den drei Punkten Kommunikationsinfrastruktur, Informationsfluss sowie Handlungsmodelle zu erreichen, muss ein Wechsel von kommunikativen Hierarchien zu frei vernetzten Kommunikationswegen zwischen den Krisenstäben und Einsatzkräften vollzogen werden.

Die Einsatzkräfte werden mit verschiedenen Sensoren ausgestattet, deren Informationen den jeweiligen hierarchischen Krisenstäben abgestimmt zur Verfügung gestellt werden. Damit kann eine neue Komplexität bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung entstehen, die mit den traditionellen Kommunikationswegen bricht. Denkbar wäre z. B. der Zugriff der Bundespolizei auf das Kameranetz der Deutschen Bahn zur Gefahrenabwehr und Einsatzoptimierung im Verkehrsreich.

Mit der neuen Darstellbarkeit von Komplexität werden zwei Richtungen im Kommunikationsgefüge des Bevölkerungsschutzes sichtbar: Die horizontale und die vertikale Vernetzung.

- > Die horizontale Vernetzung stellt die Interaktion zwischen den Beteiligten einer Ebene dar – also zwischen polizeilichen und nicht-polizeilichen Krisenstäben sowie verschiedenen Orga-

Zur Verdeutlichung: Vernetzung entbindet die Zuständigen in den Krisenstäben und Einsatzleitungen nicht von der Notwendigkeit, Entscheidungen zu treffen. Vernetzung löst somit nicht hierarchische Entscheidungsverantwortung auf. Das Ziel der informationstechnischen Vernetzung ist es, die Entscheidungsgrundlage in der Krise zu optimieren, die für die Krisenbewältigung erforderlichen Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und gegenüber Bevölkerung und Medien eine vertrauensförderliche „one-voice-policy“ zu ermöglichen.

nisationen des Bevölkerungsschutzes. Diese Vernetzung existiert auf der Ebene der Einsatzkräfte und auf den verschiedenen Führungsebenen.

- > Die vertikale Vernetzung organisiert die Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen von Einsatzkräften und Führungsebene und beliefert verschiedene Führungsebenen mit Informationen in angemessenen Abstraktionsstufen.

### 3.2 Beschleunigung des Krisenmanagements durch IT: Konzentration auf Prozesse

Diese zu schaffende IT-Architektur, die wir im folgenden „Modell Vernetzte Sicherheit“ nennen, beruht technologisch auf einem Bussystem, das den beteiligten Systemen einen prozessorientierten Zugang zu Informationen definiert und dadurch die Kommunikation vereinfacht und optimiert.

- > Ein definierter Informationsweg statt vieler teurer Einzelkopplungen
- > Eine offene Architektur, unabhängig von einem Anbieter
- > Erweiterungsfähig, an zukünftige Anforderungen anpassbar

Grundlage für das „Modell Vernetzte Sicherheit“ ist eine serviceorientierte Architektur (SOA) sowie ein 3-Schicht-Lösungsaufbau, der die eigentliche Information von der prozessorientierten Schicht und der Präsentationsschicht trennt (Model View Controller, MVC). Die Nutzung eines solchen Frameworks in Verbindung mit der 3-Schichtarchitektur hat den Vorteil, dass der Führungsprozess in den Mittelpunkt rückt und mit ihm die für die Krisenbewältigung ausschlaggebenden Entscheidungsprozesse. Durch die Prozessorientierung entsteht eine modulare, vernetzte Sicherheitsarchitektur. Ohne diese Rahmenbedingungen wäre eine solche SOA-Lösung lediglich eine weitere IT-Schnittstelle.

Um den Anforderungen einer sicherheitsrelevanten Umgebung zu entsprechen, sind grundsätzliche, funktionale Erweiterungen des Frameworks im

Rahmen des BSI-Grundsatzkonzeptes notwendig. Diese fokussieren auf drei Punkte:

- > Kommunikation darf nur auf authentifizierte, autorisierte Anfragen erfolgen,
- > Kommunikation muss immer ereignisbezogen erfolgen und
- > Kommunikation muss auf Basis selektiver, gefilterter Informationen erfolgen.

### 3.3 Praxistest

Um sich dem dargestellten Soll-Zustand zu nähern, bietet sich ein Praxistest an: Zunächst sollte das „Modell Vernetzte Sicherheit“ eine breite Diskussion erfahren. Expertenrunden mit Vertretern des Bundes, der Länder sowie der BOS sind aufgefordert, ihre Anforderungen an eine zu schaffende Entscheidungs- und Kommunikationsumgebung für den Bevölkerungsschutz zu formulieren. Auf Basis dieser Debatte wird ein funktionaler Demonstrator des „Modells Vernetzte Sicherheit“ entwickelt werden, der seine Praxistauglichkeit in einer ausgewählten Übung auf Bundes- oder Länderebene unter Beweis stellen muss.

### 3.4 Forschungsbedarf

Um das „Modell Vernetzte Sicherheit“ realisieren zu können, müssen im Vorfeld verschiedene Fragestellungen untersucht werden. Der identifizierte Forschungsbedarf spiegelt sich in folgenden Aussagen bzw. Fragen wider:

- Aussage verifizieren: Derzeit gibt es kein einheitliches Risiko- und Krisenmanagement zwischen Staat, Einsatzkräften, Bürgern und Unternehmen.
- Wie sah die praktische Arbeit der Polizeien auf Bund und Länderebene, der Feuerwehren, des THW, der Rettungsorganisationen und anderen Helfern im Bevölkerungsschutz in Krisenfällen im Jahr 2010 aus?
- Welcher Optimierungsbedarf im Bereich der Risiko- und Krisenkommunikation hat sich aus der Praxis ergeben?
- Lässt sich das vorgeschlagene „Modell Vernetzte Sicherheit“ ohne Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen umsetzen?

- Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um in Deutschland den Aufbau des „Modells Vernetzte Sicherheit“ oder einer vergleichbaren übergreifenden Sicherheitsarchitektur zu ermöglichen?
- Wie weit ist die Entwicklung von Standards für das Krisenmanagement gediehen?
- Welche Verfahren und Standards müssen für die Warnung der Bevölkerung entwickelt werden?
- Wie müsste ein Programm aussehen, das die Bevölkerung mit verschiedenen Formen der Warnung vertraut macht?
- Wie muss eine vernetzte IT-Architektur für die Öffentliche Sicherheit beschaffen sein und betrieben werden, die selbst resilient und ausfallsicher in der Krise ist?
- Welche funktionalen Äquivalente müssen vorhanden sein, um den Ausfall dieser vernetzten IT-Architektur abzufangen?





## 4. FORTFÜHRUNG DER FACHDISKUSSION

### Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz

von Manfred Schmidt und Susanne Lenz

Welche Gefahren bedrohen die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen? Mit welchen Schäden und Auswirkungen ist bei Eintritt dieser Gefahren zu rechnen? Welche Maßnahmen können ergriffen werden, um die Gefährdung zu reduzieren bzw. mögliche Schäden und Auswirkungen zu mindern? Sind angemessene Fähigkeiten zur Bewältigung von zu erwartenden Schadenslagen vorhanden? Ist die Bevölkerung für Gefahren und Risiken sensibilisiert und auf den Umgang mit möglichen Ereignissen vorbereitet? Dies sind zentrale Fragen, die sich Bevölkerungsschützer aller administrativen Ebenen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich stellen müssen.

Die Beantwortung dieser Fragen wird durch die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz unterstützt, die vorausschauend und auf systematische Weise ermittelt, mit welchem Schadensausmaß bei Eintritt unterschiedlicher Gefahren für ein Bezugsgebiet (Bundesrepublik Deutschland, Bundesland, Landkreis, Gemeinde) zu rechnen ist. Dabei werden Schutzgüter aus den Bereichen Mensch, Umwelt, Wirtschaft und Versorgung sowie immaterielle Auswirkungen berücksichtigt. Einem All-Gefahren-Ansatz folgend, werden so sämtliche Gefahren abgearbeitet, die für den jeweiligen Betrachtungsraum als relevant erachtet werden. Ziel einer solchen Risikoanalyse ist die Erstellung eines möglichst umfassenden, vergleichenden Überblicks über das „Risiko-Portfolio“<sup>1</sup> des Bezugsgebietes, um hieraus entsprechende Handlungsoptionen und Maßnahmen abzuleiten. Die vergleichende Gegenüberstellung der ermittelten Risiken durch unterschiedliche Gefahren erfolgt in einer Risiko-Matrix, die Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß kombiniert: (Abbildung 1)

Diese Form der Darstellung hat den Vorteil, dass die relative Anordnung der unterschiedlichen Risiken zueinander unmittelbar ersichtlich ist. Dies ist gerade für die gezielte Information von Entscheidungsträgern von Vorteil. So lässt sich beispielsweise auf einen Blick erkennen, für welche Gefahren ein katastrophales Schadensausmaß zu erwarten ist und wie wahrscheinlich deren Eintreten ist. Hierdurch kann die Entscheidung darüber unterstützt werden, für welche Risiken weitergehende Analysen durchzuführen sind und in Bezug auf welche Risiken der dringendste Handlungsbedarf besteht. Hierzu zählt auch die Priorisierung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Diese beinhalten Schritte zur Gefahrenabwehr und zur Anpassung an sich verändernde Gefahren, zur Reduzierung der Gefährdung und Verwundbarkeit unterschiedlicher Schutzgüter (Menschen, Tiere, Infrastrukturen usw.) sowie zur Vorbereitung auf die schnelle und nachhaltige Bewältigung möglicher Schadensereignisse durch den flexiblen und effizienten Einsatz vorhandener Ressourcen und Fähigkeiten.

Selbstverständlich sind die in der Risiko-Matrix abgebildeten Ergebnisse durch fachliche Erläuterungen und weitere Hintergrundinformationen über ihr Zustandekommen zu ergänzen. Die Bewertung der ermittelten Risiken erfolgt in der Regel auch im Dialog der Analysten mit den politisch Verantwortlichen. Dabei gibt der Abgleich der ermittelten Risiken mit den angestrebten Schutzziele (Beschreibung, in welchem Umfang und in welcher Qualität die Schutzgüter zu schützen sind bzw. in welchem Umfang Fähigkeiten zur Bewältigung von möglichen Schäden vorgehalten werden) Aufschluss darüber, wo Handlungs-

<sup>1</sup> Vgl. Crisis and Risk Network (CRN): Focal report 2: Risk analysis – Integrated risk management and societal security, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2009, S. 6. Verfügbar unter: [http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/en/home/dokumente/Unterlagen\\_Risiken.parsys.0001110.download.List.77378.DownloadFile.tmp/crnreportfocalreport2riskanalysis.pdf](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/en/home/dokumente/Unterlagen_Risiken.parsys.0001110.download.List.77378.DownloadFile.tmp/crnreportfocalreport2riskanalysis.pdf).

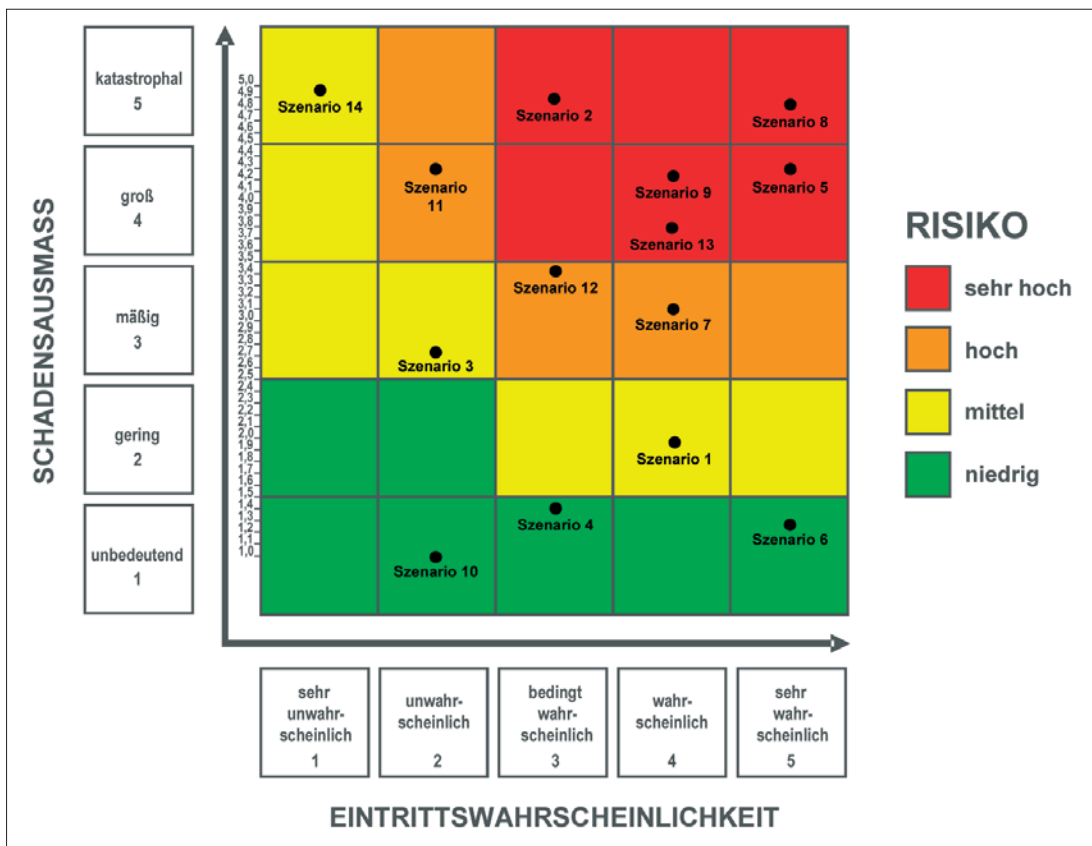


Abbildung 1: Vergleichende Darstellung unterschiedlicher Risiken durch Punkte in der Matrix (beispielhaft).

bedarf besteht. Möglichkeiten der Einflussnahme bieten sich sowohl im Bereich des Risikomanagements (z. B. Priorisierung von Maßnahmen zur Minimierung von Risiken) und in der Notfallplanung (z. B. Vorbereitung auf unvermeidbare Ereignisse) als auch im Krisenmanagement (z. B. Vorhaltung von Ressourcen). Dies verdeutlicht die enge Verbindung zwischen Risikoanalyse und fähigkeitsbasierter Planung. Denn die Ergebnisse der Risikoanalyse dienen unter anderem dazu, die Robustheit der vorhandenen Fähigkeiten zu testen. Mit anderen Worten zur Beantwortung der

Frage: Sind wir auf die Bewältigung der im Rahmen der Risikoanalyse ermittelten möglichen Schäden und Auswirkungen, mit denen bei Eintreten unterschiedlicher Gefahren zu rechnen ist, angemessen vorbereitet? Die Erkenntnisse der Risikoanalyse tragen also unmittelbar dazu bei, flexible Fähigkeiten aufzubauen, die in vielfältigen Situationen eingesetzt werden können.<sup>2</sup> Hierdurch wird ein effizientes und effektives Handeln im Ereignisfall gefördert – unabhängig von der Ursache des jeweiligen Ereignisses.

<sup>2</sup> Ebd., S. 6.

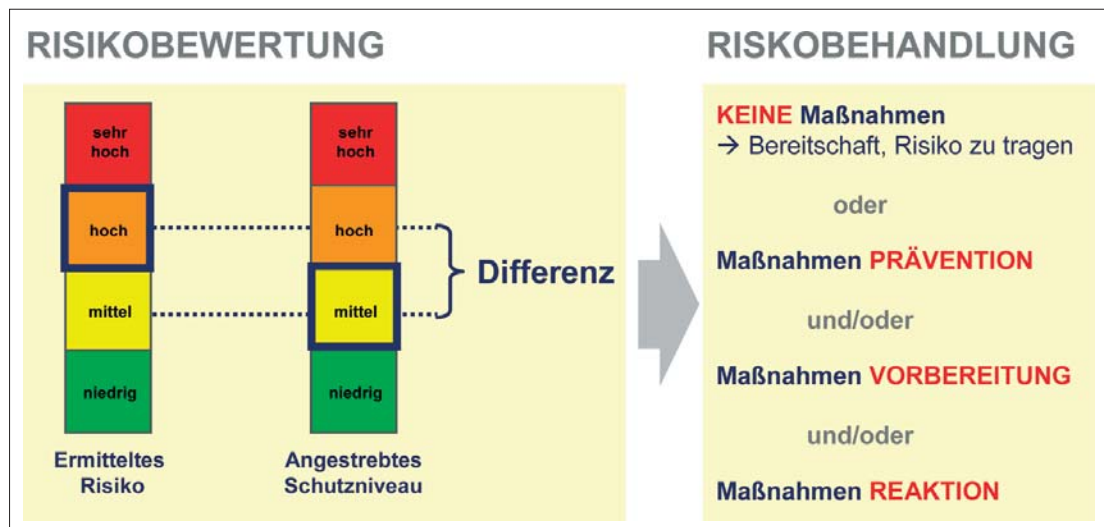


Abbildung 2: Risikobewertung und Risikobehandlung auf Grundlage der Risikoanalyse.

Voraussetzung für die Erstellung eines möglichst umfassenden Risiko-Portfolios ist das interdisziplinäre Zusammenwirken unterschiedlicher Behörden, ergänzt durch die gezielte Einbindung von Expertise aus Wissenschaft, Wirtschaft und anderen Bereichen. Denn für die Risikoanalyse sind vielfältige Informationen zusammenzuführen, wobei dies zweckmäßigerweise auf Grundlage bereits existierender Daten und unter Berücksichtigung interdisziplinär gewonnener Erkenntnisse erfolgt. Auf Ebene des Bundes hat das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) hierfür das „Netzwerk Risikoanalyse in Bundesbehörden“ initiiert. Es dient der intelligenten Verknüpfung vorhandener Daten und der Bündelung des Wissens aus unterschiedlichen Fachgebieten mit dem Ziel, gemeinsam belastbare und abgestimmte Aussagen zu Risiken in Deutschland zu treffen. Eine besondere Herausforderung besteht hierbei im Finden eines „goldenen Weges“ zwischen dem wissenschaftlichen Anspruch an die Methode und der Notwendigkeit eines pragmati-

schen Vorgehens mit Blick auf ihre konkrete Anwendbarkeit. Denn zum einen sollen die ermittelten Erkenntnisse möglichst präzise und belastbar sein. Zum anderen soll die Risikoanalyse auf Grundlage bereits vorhandener Informationen einfach und ohne großen Mehraufwand mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen durchführbar sein. Dieser „goldene Weg“ erfordert Kompromisse von allen Beteiligten. Dabei ist stets zu bedenken, dass es nicht Ziel der Risikoanalyse ist, die Wirklichkeit möglichst genau abzubilden, sondern dass es vielmehr darum geht, den politisch Verantwortlichen einen vergleichenden Überblick der Risiken durch unterschiedliche Gefahren bereitzustellen, um sie bei Entscheidungen über den angemessenen Umgang mit den identifizierten Risiken zu unterstützen.

Der Bedarf an Risikoanalysen als Grundlage für den Bevölkerungsschutz wurde bereits 2003 in der Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland<sup>3</sup> sowie von der Schutzkommission

<sup>3</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.): Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland. 2. Auflage, 2010, S. 46.

beim Bundesminister des Innern<sup>4</sup> erkannt. Unlängst hat auch Klaus-Dieter Fritsche, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, in seiner Rede vor dem Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit die Notwendigkeit und Bedeutung der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz deutlich herausgestellt.<sup>5</sup> Gesetzliche Grundlage für die Risikoanalyse ist das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG). Gemäß § 18 (1) ZSKG erstellt der Bund im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz, und das Bundesministerium des Innern berichtet dem Deutschen Bundestag hierzu jährlich. Der erste Bericht, in dem die Hintergründe, das methodische Vorgehen sowie die Perspektive zur anstehenden Implementierung der Risikoanalyse dargelegt sind, wurde dem Parlament im Dezember 2010 vorgelegt.<sup>6</sup> Er bildet den Auftakt für die künftige Durchführung der bundesweiten Risikoanalyse und dient als Grundlage für die weitere ressort- und behördenübergreifende Zusammenarbeit.

Die Stärke der hier vorgestellten Methode der Risikoanalyse<sup>7</sup>, die auf Wunsch der Länder vom BBK entwickelt wurde, liegt darin, dass sie es ermöglicht, auf pragmatische Weise zu belastbaren Ergebnissen zu kommen, indem vorhandene Informationen und Expertise aus unterschiedlichen Fachbereichen behördenübergreifend zusammengeführt werden. Nicht ohne Grund wird diese Form der Risikoanalyse bereits in zahlreichen Staaten

erfolgreich praktiziert<sup>8</sup> und auch auf Ebene der Europäischen Union forciert<sup>9</sup>. Natürlich ist die Durchführung belastbarer Risikoanalysen mit einem gewissen Aufwand verbunden. Es sollte allerdings deutlich geworden sein, dass dieser durch den Mehrwert der Ergebnisse für alle Planungen im Bevölkerungsschutz mehr als aufgewogen wird.

Schließlich gilt es, die Risikoanalyse nicht nur zu implementieren, sondern auch zu instrumentalisieren. Denn die dabei gewonnenen Erkenntnisse müssen den Ausgangspunkt für ein ganzheitliches Risiko- und Krisenmanagement und eine entsprechende gesamtgesellschaftliche Diskussion bilden. Während die Analyse der Risiken ein nüchterner, wissenschaftlicher Prozess ist, werden die Risikobewertung und die daraus folgende Abwägung und Auswahl von risikomindernden Maßnahmen in erheblichem Umfang von politischen und gesellschaftlichen Aspekten mitbestimmt. Hierzu muss ein entsprechender Dialog zwischen Fachbehörden, Wissenschaft, Politik und Bevölkerung stattfinden, wobei die erkannten Risiken ebenso zu kommunizieren sind wie Erkenntnislücken und Unsicherheiten. Durch das Miteinander von Bürgern, Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Behörden wird es möglich, Deutschlands Katastrophenanfälligkeit auf ein gemeinsam getragenes Maß (Restrisiko) zu reduzieren.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall: Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, 2006.

<sup>5</sup> Vgl. „Brauchen wir eine Risikoanalyse?“ Rede von Staatssekretär Klaus-Dieter Fritsche am 25. November 2010 beim Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit. Abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/cln\\_165/SharedDocs/Reden/DE/2010/11/rede\\_stf\\_risikoanalyse.html;jsessionid=A5FAD339B096C9F9D8EE43C0466F742E?nn=109628](http://www.bmi.bund.de/cln_165/SharedDocs/Reden/DE/2010/11/rede_stf_risikoanalyse.html;jsessionid=A5FAD339B096C9F9D8EE43C0466F742E?nn=109628).

<sup>6</sup> Vgl. Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz: Unterrichtung durch die Bundesregierung. In: Verhandlungen des Deutschen Bundestages: Drucksachen. – (2010), 17/4178 vom 9.12.2010. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/041/1704178.pdf>.

<sup>7</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.): Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz, Bonn, 2010. Abrufbar unter: [http://www.bbk.bund.de/cln\\_027/nn\\_402322/SharedDocs/Publikationen/Wissenschaftsforum/Bd8\\_Methode-Risikoanalyse-BS,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Bd8\\_Methode-Risikoanalyse-BS.pdf](http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_402322/SharedDocs/Publikationen/Wissenschaftsforum/Bd8_Methode-Risikoanalyse-BS,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Bd8_Methode-Risikoanalyse-BS.pdf).

<sup>8</sup> CH, FR, NL, UK u.a. Staaten verwenden eine vergleichbare Risiko-Matrix im Bevölkerungsschutz.

<sup>9</sup> European Commission (2010): Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management. Commission Staff Working Paper. In: SEC(2010) 1626 final of 21.12.2010.

## KEINE RISIKOKOMMUNIKATION OHNE SICHERHEITSKOMMUNIKATION

### Herr Marks, können Gebäude kommunizieren?

Gebäude haben schon immer mit dem Betrachter und dem Nutzer kommuniziert und zwar über die Architektur. Auch heute funktioniert diese architektonische Zeichensprache, so dass ein Gerichtsgebäude immer anders aussehen wird als beispielsweise ein Kindergarten. Mein Fachgebiet ist allerdings nicht die Architektur sondern die Technik: Mit Hilfe von intelligenter Gebäudetechnik ist es heute möglich, dass Gebäude sehr präzise kommunizieren.

### Wie funktioniert das?

Mit Hilfe von Signalgebern wie Kameras und Sensoren lässt sich ein genaues Bild von der Situation im Gebäude nachzeichnen. So lassen sich zum Beispiel umfangreiche Daten sammeln und Systeme ansteuern, um den Energieverbrauch in Gebäuden zu optimieren. Eine Entwicklung, die sich meines Erachtens fortsetzen und intensivieren wird angesichts der Erfordernisse des Umweltschutzes und der seit Jahren kontinuierlich ansteigenden Energiekosten.

Darüber hinaus können Sicherheitssysteme Gefahrensituationen im Gebäude, wie beispielsweise Feuer, erkennen, der Leitstelle und der Feuerwehr gesichert melden, sodann Alarm auslösen und die Evakuierung der Menschen durch automatische Prozesse einleiten und steuern. Mit Unterstützung solcher Sicherheitssysteme kommt mehr Besonnenheit in Ausnahmesituationen und Panikreaktionen der Menschen im Gebäude lassen sich vermeiden. Gleiches gilt bei Sicherheitssystemen gegen unbefugten Zugang oder in Gefahren-

situationen durch Verdachtsmomente oder bei z. B. echten Terror-Anschlägen.

### Es gibt sichtbare und unsichtbare Systeme für Gebäudesicherheit. Haben die sichtbaren Systeme neben der praktischen auch eine kommunikative Funktion?

Man kann die Technik ganz bewusst in den Vordergrund bringen. Dann trifft man damit eine Aussage und vermittelt einerseits die Botschaft: Dieses Gebäude ist gesichert, wir haben Vorkehrungen getroffen, um die Menschen in diesem Gebäude und die Sachwerte zu schützen. Das Ziel, das man erreichen möchte, ist die Abschreckung von Straftaten. Andererseits gibt es aber auch den Wunsch, den Menschen, die das Gebäude betreten, um ihrer Arbeit nachzugehen oder einen Behördengang zu erledigen, ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln. Parallel dazu gibt es Bereiche, in denen bewusst mehr unsichtbare Technik eingesetzt wird. Diese dient dann dazu, Situationen unbeobachtet zu beobachten. Generell werden aber in Deutschland – aufgrund des Datenschutzgesetzes – öffentliche Hinweise verlangt, die darauf aufmerksam machen, dass Videotechnik installiert ist. Auch das alleine kann bereits abschreckend wirken. Wichtig ist, dass die Sicherheitsmeldungen durch Einsatzkräfte zeitnah bearbeitet werden. Die Technik unterstützt diesen Prozess aktiv.

### Warum ist es so wichtig, dass der öffentliche Raum und auch öffentliche Gebäude sicher sind?

Sicherheit ist sowohl ein Gefühl als auch eine Realität. Die tatsächliche Sicherheit kann jedoch nie hundertprozentig sein. Letztlich kommt es darauf an, mit wie viel organisatorischen, mit welchen technischen Mitteln und mit wie viel krimi-

neller Energie versucht wird, Sicherheitseinrichtungen zu umgehen. Dieser Vorgang ist – wenn fortschrittliche, sich selbst überwachende Sicherheitssysteme installiert sind – allerdings erheblich schwieriger, als es z. B. manchmal in Kino- oder Fernsehfilmen suggeriert wird. Der Sicherheitsrealität steht die gefühlte Sicherheit gegenüber. Dieses Gefühl ist quasi der Treibstoff, der das öffentliche Leben am Laufen hält, und der Wirtschaftshandeln ermöglicht.

**Das Jahresthema 2010 des Zukunftsforums war unter anderem die Risikokommunikation. Hier ist auch der Frage nachgegangen worden, wie man die Bevölkerung besser für Risiken sensibilisieren könnte. Widerspricht dieser Ruf nach stärkerer Sensibilisierung nicht der Art von Sicherheitskommunikation, die Sie soeben geschildert haben?**

Dies ist ein Widerspruch, der sich nicht so leicht auflösen lässt. Schon immer wollten Menschen sicher sein. Denken Sie an die erheblichen Aufwendungen für mittelalterliche Burgen mit ihren hohen und dicken Mauern, ihren Burggräben und ihren Aussichtstürmen. Heute sehen Gebäude und ganze Städte komplett anders aus. Sie werden fast ausschließlich durch Organisation und Technik abgesichert.

Risikokommunikation kann es letztlich nicht ohne Sicherheitskommunikation geben. Die Vermittlung eines grundlegenden Sicherheitsgefühls ist die Voraussetzung dafür, dass Menschen die Restrisiken des öffentlichen Lebens akzeptieren.

Was die Risikokommunikation anbelangt, so ergibt sich ein unzusammenhängendes Bild: Beim Thema Feuer beispielsweise, also was das Verhalten im Brandfall anbelangt und die eigene Prävention dazu, funktioniert die Risikokommunikation mittlerweile recht gut. Die jahrelange Aufklärungsarbeit, die von den Feuerwehren aktiv betrieben wird, trägt offensichtlich Früchte. Die meisten Menschen wissen, wie sie sich in diesem Fall selbst schützen können. Anders sieht es beim Risiko von Terroranschlägen aus. Hier ist nahezu

unmöglich, der Bevölkerung Verhaltensregeln präventiv aufzuzeigen. Sicherlich wird die Aufmerksamkeit für verdächtige Vorfälle nach Terrorwarnungen wie im vergangenen November eine Zeit lang erhöht, Menschen können und wollen aber nicht permanent im Ausnahmezustand leben.

**In anderen Ländern ist die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen und stark frequentierten Straßen gang und gäbe. Welche Entwicklung erwarten Sie für Deutschland?**

Technisch gesehen sind in den letzten Jahren enorme Fortschritte in der Videotechnik gemacht worden. Die Auflösung der Kameras ist erheblich gestiegen, ebenso die Datenübertragung und die Rechenleistung, mit der diese Datenfülle ausgewertet werden kann. Mittels komplexer Algorithmen in Verfahren der strukturellen Mustererkennung lassen sich Videobilder immer besser automatisch auswerten. Bei aller Faszination für die technischen Möglichkeiten sind wir uns als Anbieter aber natürlich bewusst, dass der Einsatz in Deutschland mit vielen Fragezeichen versehen ist. Es wird immer noch kontrovers diskutiert, ob die Videoüberwachung tatsächlich Straftaten verhindert und somit für eine Verbesserung der öffentlichen Sicherheit sorgt, oder aber ob sie zu einer Verlagerung der Tatorte in nicht überwachte Bereiche führt. Insbesondere, was die Strafverfolgung und Aufklärung von Straftaten anbelangt, so hat die Videoüberwachung ihren Nutzen klar unter Beweis gestellt. Es bleibt aber immer eine Kombination aus Technik und verfügbaren Einsatzkräften. Die Technik hat den entscheidenden Vorteil: Ist sie einmal installiert, kostet Sie bis auf die Instandhaltung sehr wenig, ist aber 24 Stunden pro Tag verfügbar und arbeitet.

Es ist allerdings fraglich, ob es in Deutschland dazu so einfach zu einem gesellschaftlichen Konsens kommen wird. Die Gegner der Videoüberwachung öffentlicher Plätze argumentieren sowohl mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch mit dem permanenten Beobachtungsdruck, dem auch unbescholtene Bürger ausgesetzt seien.

Wenn ein U-Bahn-Passagier in Berlin den Bahnsteig verlässt und zur S-Bahn wechselt, überschreitet er Konzerngrenzen und begibt sich in einen anderen Überwachungsraum. Wäre es nicht technisch möglich oder sogar sinnvoll, diese verschiedenen Bereiche in einer Leitstelle zu verbinden und beispielsweise mit den Einsatzleitstellen von Feuerwehr oder Polizei an einer Stelle zu integrieren?

Ja, das ist technisch möglich. Es gibt Sicherheitslösungen, die Rettungs- und Interventionsdienste über Einsatzleitsysteme effizient steuern und verbinden können. Wenn es trotzdem in Deutschland in Teilbereichen nicht ausreichend geschieht, dann hat das politische oder gesetzliche Gründe.

Deutschland hat meines Erachtens gute Erfahrung mit den dezentralen Strukturen gemacht, die ja auch der Machtbegrenzung dienen.

Die Frage ist, wie man die gewollte technische Fragmentierung der Sicherheitsbehörden und Institutionen sinnvoll nutzen kann. Eine temporäre Zusammenschaltung von Daten oder Bildern von verschiedenen Institutionen beispielsweise bei Großereignissen ist durchaus mit relativ einfachen Mitteln möglich. So könnte man den Vorteil kleinerer operativer Einheiten nutzen, nämlich deren Fähigkeit zum schnellen Eingreifen, und im Bedarfsfall mittels IT-Technik eine Skalierbarkeit erreichen, die katastrophale Ereignisse oder Großschadenslagen sinnvoll zu bewältigen hilft.



## LEHREN AUS DER PRAXIS: KOMMUNIKATIONSARBEIT IM BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

### Herr Broemme, ist Helfen eine Leidenschaft?

Ja, sicher. Helfen zu wollen ist eine große Motivation für alle ehrenamtlichen und hauptberuflichen Helfer, ob sie bei der Feuerwehr sind, beim Deutschen Roten Kreuz oder beim Technischen Hilfswerk. Wem die Feuerwehreinsätze zu hektisch sind, oder wer kein Blut sehen kann, sich dafür aber für schweres technisches Gerät begeistern kann, ist beim THW gut aufgehoben.

### Leidenschaftlich bei der Sache sein und zugleich in Krisensituationen einen kühlen Kopf bewahren: kann man das lernen?

Der geborene Hektiker sollte den Katastrophenschutz nicht als Betätigungsfeld wählen, weder als Beruf noch als Ehrenamt. Man sollte auch nach außen hin in brenzligen Situationen einen kühlen Kopf bewahren. In Krisen ist es wichtig, dass im Einsatz alle darauf vertrauen können, dass der Einsatzleiter die Lage klar überblickt und die richtigen Anweisungen gibt. Die besten Erfolgserlebnisse in einem Team aus sechs oder acht Mann – wobei „Mann“ hier durchaus auch „Frau“ bedeuten kann – entstehen, wenn die Zusammenarbeit eingespielt ist und die Kommunikation klappt. Dann werden auch kritische Situationen beherrschbar.

### Sie haben das Stichwort „Kommunikation“ gegeben? Was hat Sie die Erfahrung gelehrt?

Die Kommunikation ist bei allen krisenhaften Ereignissen das A und O, bei Unfällen, Großschadensfällen oder länderübergreifenden Katastrophen. Von einer gelungenen Kommunikation hängt der Erfolg eines Einsatzes ab. Hier ein einfaches Beispiel: Stellen Sie sich vor, Sie kommen an einem Unfallort vorbei, sehen einen Verletzten

am Boden liegen. Es gibt ein paar ganz einfache Verhaltensregeln, die jeder beherzigen sollte: Schauen Sie nicht von oben auf den Verletzten herunter, sondern knien Sie sich zu ihm hin und sagen Sie ihm, dass der Rettungsdienst bereits verständigt ist und bleiben Sie bei ihm. Sie stellen so eine verlässliche Kommunikationssituation auf Augenhöhe her. Das beruhigt den Betroffenen und erlaubt es ihm, seine Kräfte zu mobilisieren. Zu wissen wie es weitergeht, nimmt kritischen Situationen ihren Schrecken. Was im Kleinen funktioniert, trifft auch für größere Schadensfälle zu: Auch hier erreichen die Einsatzkräfte ihr kommunikatives Ziel nur, wenn sie sich, bildlich gesprochen, auf Augenhöhe mit allen Beteiligten begeben.

### Also von dem Versuch, die Bevölkerung in kritischen Situationen durch informationelle Zurückhaltung zu beschwichtigen, halten Sie gar nichts?

Das hat noch nie funktioniert. Nehmen Sie als harmloses Beispiel die Zugverspätungen bei starkem Schneefall. Wenn ich als Fahrgast kontinuierlich informiert werde, mit welchen Verspätungen zu rechnen ist, dann kann ich mich darauf einstellen und umdisponieren. Werde ich im Unklaren gelassen und erhalte keine belastbaren Informationen, dann erzeugt das gelinde gesagt negative Emotionen. Übertragen auf Großschadenslagen gilt das gleiche Prinzip: Die meisten unangenehmen Zwischenfälle werden noch unangenehmer, weil die Kommunikation nicht gelingt. Das erzeugt Unsicherheiten, im schlimmsten Fall Angst bei der Bevölkerung. Und Angst ist in Ausnahmesituationen kein guter Ratgeber.

### Welches Ereignis ist Ihnen hier in Erinnerung?

Ich denke an den Stromausfall im Münsterland im November 2005: Die Kommunikation von Seiten des Energieversorgers war erschreckend

Zahl der Menschen in Deutschland, die sich ehrenamtlich als Helfer im Katastrophenschutz engagieren:

1.800.000

Quelle: BMI

schlecht und wirkte daher meines Erachtens krisenverschärfend. Wenn von Anfang an offen vermittelt worden wäre „Die Lage ist ernst und schlimmstenfalls werden Orte bis zu einer Woche ohne Strom sein“, dann hätten sich die Menschen besser darauf einstellen können. Stattdessen hat man die bevorstehenden Belastungen nur scheinweise kommuniziert. Vielleicht glaubte man, der Bevölkerung nicht die ganze Wahrheit zumuten zu können, oder, was wahrscheinlicher ist: man wollte einen Imageschaden vermeiden und hatte die Hoffnung, die Schäden schnell in den Griff zu bekommen. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt,

das Ergebnis dieser kommunikativen Salami-taktik war zerstörtes Vertrauen bei der Bevölkerung.

#### Wie kann man einem solchen kommunikativen Desaster als Katastrophenhelfer aber auch als verantwortliches Unternehmen vorbeugen?

Die Bevölkerung mit vertrauenswürdigen Informationen zu versorgen ist bereits ein wichtiger Schritt. Damit lässt sich die Dramatik der Situation entschärfen. Die Bürger müssen das Vertrauen in die beteiligten Einsatzkräfte haben, dass sie mit zuverlässigen Informationen versorgt werden. Ich

#### Normung der Krisenkommunikation: Zukunftsmusik mit Realitätsbezug

Im November 2010 wurde die Koordinierungsstelle Sicherheitswirtschaft im Deutschen Institut für Normung mit der Unterstützung des BMWi eingerichtet. Sie soll zunächst ein Netzwerk aus Vertretern der Sicherheitsindustrie und der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) knüpfen, um einen nationalen Meinungsbildungsprozess im Hinblick auf die Normung von Sicherheitstechnologien und –dienstleistungen zu orchestrieren. Die Koordinierungsstelle dient der Stärkung der deutschen Sicherheitswirtschaft sowie einer aktiven Einflussnahme auf die europäische und internationale Normenentwicklung. Im Rahmen der Koordinierungsstelle wird die Diskussion um EU-Bestrebungen geführt, ein „European Security Label“ im Europäischen Binnenmarkt einzuführen.

Eine der ersten Aufgaben der Koordinierungsstelle wird unter anderem in einer Bestandsaufnahme bestehen: welche Normungsansätze gibt es bereits beim Schutz und der Sicherheit der Bürger, in der Sicherheit der Versorgungskette oder im Krisenmanagement? In Zusammenarbeit mit BOS wird versucht werden, die Normung und Zertifizierung im Bereich des Schutzes der Bevölkerung und der Infrastrukturen voranzutreiben. Dabei soll auch die Möglichkeit ausgelotet werden, eine Norm für die Krisenkommunikation im Katastrophenschutz zu entwickeln.

Die Notwendigkeit hierfür ist beispielsweise nach dem verheerenden Erdbeben in Haiti deutlich zu Tage getreten, als die internationalen Hilfsdienste durch ihre divergierenden Kommunikationsstrukturen stark am reibungslosen Informationsaustausch gehindert wurden. Eine Kommunikationsnorm für den Katastrophenschutz könnte ähnlich wie die genormte Sprache im Luftverkehr ausgearbeitet sein und für eine unmissverständliche Weitergabe von Informationen sorgen, in überregionalen Schadenslagen auch zwischen internationalen Teams.

Eine zu entwickelnde Norm könnte auf die Zertifizierung, Validierung und Standardisierung von Vorgängen der Krisenkommunikation abzielen. Zugleich müssten Standards für die Interoperabilität in grenzübergreifenden Krisensituationen geschaffen werden.

hatte in meinem Beruf oft mit Menschen in Ausnahmesituationen zu tun und habe die Erfahrung gemacht, dass man mit einer geradlinigen Informationspolitik die Menschen besser zur Selbsthilfe motiviert als mit Ausflüchten und Beschwichtigungen.

**Bei Großschadenslagen bilden Fachleute aus unterschiedlichen Organisationen das Team der Einsatzleitung, alle mit unterschiedlichen Aufgaben, vielleicht auch unterschiedlichen Interessen. Kann Kommunikation hier überhaupt funktionieren?**

Sie funktioniert immer dann nicht, wenn der Versuch unternommen wird, Informationen zurückzuhalten, um „sich nicht in die Karten schauen zu lassen“. In einem 20-köpfigen Team, das als Stab den Einsatz leitet, kommt es darauf an, dass sich alle an die Grundregeln der Stabsarbeit halten, die bundesweit ähnlich sind. Dann kann man ohne weiteres auch große Einsätze problemlos durchführen. Problematisch wird es oft dann, wenn Akteure im Team sind, die noch nie bei einer Übung dabei waren. Oder wenn eine Situation eintritt, die auch nicht ansatzweise geübt werden konnte. Für solche Fälle erscheint es mir wichtig, dass Katastrophenhelfer gemeinsam *worst case*-Szenarien gedanklich durchspielen, um herauszufinden: Wie kann ich im Falle einer extremen Schadenslage immer noch handlungsfähig bleiben? Und auch in Großschadenslagen gilt, wie für kleinere Vorfälle, die kommunikative Regel, dass man sich auf eine gemeinsame Sprachregelung einigt, damit die Bevölkerung unzweideutig informiert wird.

**Gibt es Leitlinien, nach welchen Grundsätzen in Krisenfällen wann, mit wem und worüber kommuniziert wird?**

Es gibt für den Katastrophenschutz, die Polizei und die Feuerwehr eine Basisrichtlinie, die Dienstvor-

schrift 100 „Führen im Katastrophenschutz“, in der festgelegt ist, wie eine Stabsstelle im Krisenfall arbeiten soll. Sie ist mit einigen Modifikationen in allen Bundesländern gültig. Natürlich können Richtlinien für den öffentlichen Dienst nicht Unternehmen aus der Privatwirtschaft aufgezwungen werden, die in die Krisenbewältigung einbezogen sind. Hier ist meines Erachtens geduldige Überzeugungsarbeit nötig, um der Industrie und den Branchenverbänden zu zeigen: Es ist letztlich im Interesse der Unternehmen, eine schwierige Lage nicht durch widersprüchliche Kommunikation zu verschärfen.

**Herr Broemme, Sie waren von 1995 bis 2001 Vorsitzender des Normenausschusses Feuerwesen beim Deutschen Institut für Normung (DIN). Bei dieser Arbeit ging es um die Normung von technischen Feuerwehrgeräten. Lässt sich eigentlich auch Krisenkommunikation normen?**

Selbstverständlich. Es gibt sowohl nationale als auch internationale Bestrebungen, die Kommunikation in Großschadenslagen auf eine normative Basis zu stellen. Natürlich prallen hier US-amerikanische Vorstellungen, britische, europäische und deutsche Normungsziele aufeinander. Tatsache ist aber: Es gibt immer mehr Einsatzlagen, bei denen internationale Teams zusammenarbeiten. Es ist also notwendig, dass man einen gemeinsamen Standard für den Bevölkerungsschutz entwickelt, auch in Sachen Krisenkommunikation. Ich bin davon überzeugt, dass wir in einigen Jahren einen solchen internationalen Standard haben werden. Das wird vielleicht noch 10 Jahre dauern, aber er wird und muss aus Gründen der Vernunft kommen.<sup>1</sup>

**Wie stehen Sie zu der Abbildung von krisenkommunikativen Prozessen in IT-Strukturen?**

Die IT ist eine ganz wesentliche Erleichterung in allen Bereichen, in denen Arbeits- und Kommu-

<sup>1</sup> Albrecht Broemme spielt auf das internationale Normungsvorhaben an, das auf zwei von Frankreich eingebrachten europäischen Spezifikationen beruht: „CWA 15931 - Disaster and emergency management. Shared situation awareness. Part 1 : Message structure / Part 2 : Codes for the message structure.“ Zurzeit wird auch an einer Norm zur „Warnung der Bevölkerung“ – von Japan eingebracht – gearbeitet. Für den Hinweis danken wir Peter Anthony vom DIN.

nikationsprozesse abgebildet werden können. Das gilt auch für den Katastrophenschutz. Zunächst ist es aber unerlässlich, sich auf allgemeingültige Standards zu verständigen. Die IT-Architektur muss sich sodann an den *best practices* ausrichten, die in die Normen einfließen werden. Ein umgekehrtes Verfahren bringt keine brauchbaren Ergebnisse hervor. Zugleich muss man sich natürlich im Klaren sein: Wenn der Strom ausfällt und die IT zusammenbricht, müssen Teams weiterhin in der Lage sein, Einsätze komplett ohne IT-Unterstützung „mit dem Vierfach-Vordruck“ durchzuführen.

#### Wie sieht in Ihren Augen der ideale kommunikative Umgang mit der Presse aus?

Die Medien leben von der Möglichkeit zu berichten. Deshalb tun alle Katastrophenhelfer gut daran, die Medien mit belastbaren Informationen zu versorgen. Mein persönlicher Umgang mit der Presse ist sehr offen, auch in stressigen Situationen muss Zeit für ein Kurzinterview sein, sonst gibt man die Möglichkeit aus der Hand, den Informationsfluss in die richtige Richtung zu lenken. Wenn der Presse kein autorisierter Ansprechpartner zur Verfügung steht, dann holen sich die Medienvertreter notgedrungen ihre Informationen von Passanten und herumstehenden Augenzeugen, den „Bordsteinkommandanten“. So halten das Hörensagen und die Laienmeinung Einzug in die Berichterstattung. Die Einsatzkräfte haben es in der Hand: Nur wenn ich die Medien gut versorge, dann können sie die maßgebliche Rolle bei der sachlichen Information der Bevölkerung ausfüllen.

#### Welchen Stellenwert hat die Risikokommunikation bei Ihrer Arbeit? Sehen Sie es als Aufgabe des THW an, präventiv auf mögliche Gefährdungen hinzuweisen?

Präventiv macht das THW derzeit noch sehr wenig, das könnte sich ändern. Wir müssen immer genau schauen, welche Felder noch unbesetzt sind. Was die Feuerwehr an Aufklärungsarbeit leistet, beispielsweise zur Verwendung von Rauchmeldern, muss das THW nicht auch machen. Die Erste-Hilfe-Ausbildung liegt sinnvollerweise im

Kompetenzbereich des Deutschen Roten Kreuzes und anderer Rettungsorganisationen. Das THW steht den Bürgern für Auskünfte zur Verfügung, wenn es um die Frage geht, „Wo bekomme ich Sandsäcke her?“ oder wenn es um Rat geht, ob die Anschaffung eines kleinen Notstromaggregats sinnvoll ist. Solche Informationen können wir an die Bevölkerung geben, das geschieht derzeit aber noch nicht systematisch.

#### Sehen Sie Einsatzmöglichkeiten für neue soziale Medien wie Twitter oder Facebook in einer Organisation wie dem THW?

Einige Ortsverbände sind bereits auf Facebook vertreten, um unsere ehrenamtlichen Mitarbeiter auch außerhalb der Einsätze zu vernetzen. Manche Ortsverbände nutzen Twitter bei lokalen Vorfällen. Ich begrüße diese Initiativen sehr, denn so können wir in überschaubaren Situationen Erfahrungen sammeln. Twitter ist aber insofern nicht unproblematisch, als auch Falschmeldungen rasend schnell in Umlauf gebracht werden können. Hier muss sich erst zeigen, ob es in Sachen Krisenkommunikation gelingt, als vertrauenswürdige Organisation für ein Quantum Verlässlichkeit in der Twittercommunity zu sorgen. Auf Bundesebene und in Großschadenslagen haben wir uns dieses Kommunikationsmediums zwar noch nicht bedient, ich bin aber gegenüber den neuen Möglichkeiten, die sich dem THW hier eröffnen, sehr aufgeschlossen. An Twitter wird übrigens auch ganz deutlich, dass jedes Unterdrücken von Informationen nicht mehr funktionieren kann.

#### Das THW lebt von der ehrenamtlichen Mitwirkung seiner Helfer. Wie funktioniert das?

99 Prozent unserer Mitarbeiter sind freiwillige Helferinnen und Helfer, das sind mehr als 80.000 Menschen, davon etwa 10 Prozent Frauen. Freiwillig heißt: man verpflichtet sich, dem Staat zu dienen, denn das THW ist eine staatliche Einrichtung, eine sogenannte Bundesanstalt, die organisatorisch zum Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern gehört. Der Dienst steht Menschen in Deutschland zwischen 18 und 67 Jahren offen, und ist nicht auf deutsche Staats-

bürger beschränkt. In der Tat ist eine solche Organisationsstruktur im Bevölkerungsschutz auf der Welt einzigartig. Die Arbeit unserer Mitarbeiter im Ausland hinterlässt einen guten Eindruck und regt zur Nachahmung an. China wird nun mit unserer Hilfe und der Unterstützung der GTZ und des BBK ein Technisches Hilfswerk aufbauen, das ebenfalls auf dem Prinzip des Ehrenamts beruhen soll.

#### Wie sehen Sie die Entwicklung des THW vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Aussetzung der Wehrpflicht?

Wenn ich die Situation bundesweit sehe, bin ich zuversichtlich. In einigen dünn besiedelten Regionen jedoch bekommen wir bereits Nachwuchsprobleme. Das trifft freiwillige Feuerwehren viel härter als das THW, denn wir sind als Bundesorganisation in der Lage Einheiten von einem Bun-

desland in ein anderes zu verschieben. Was die Kommunikation in eigener Sache anbelangt, wollen wir künftig verstärkt Menschen mit Migrationshintergrund oder in Deutschland lebende Ausländer ansprechen, auch im Hinblick auf deren Sprachkompetenzen, die bei unseren Auslandseinsätzen von Bedeutung sein können. Auch Frauen gehören zu unserer Zielgruppe für den Einsatz im Ernstfall. Eine weitere Botschaft geht an die Unternehmen, die Arbeitgeber: Keine Organisation setzt so sehr auf die Verzahnung von Ehrenamt und Beruf wie das THW. Dennoch ist das Engagement mit ein, zwei oder drei Einsätzen im Jahr auch für beruflich Ambitionierte machbar. Wir bieten kostenlose Lehrgänge mit IHK-Abschluss an. Die Unternehmen erhalten so Mitarbeiter mit wertvollen Zusatzqualifikationen und Kompetenzen. Deshalb mein Appell: Unterstützen Sie Ihre Mitarbeiter bei ihrem wichtigen Dienst für die Gesellschaft.

## DAS POLITIKFELD INNERE SICHERHEIT IM WANDEL ZWISCHEN AUSDIFFERENZIERUNG UND POLITISCH-ADMINISTRATIVER STEUERUNG

von Jens Lanfer und Hans-Jürgen Lange

Das Politikfeld Innere Sicherheit zeichnet sich dadurch aus, dass es überwiegend traditionelle Problemlösungsstrategien zur Herstellung von nationaler Sicherheit verwendet, um Gefahren und Schäden abzuwenden, die bereits qualitativ neue Formen angenommen haben. Neben dem quantitativen Anstieg von Gewaltkriminalität in fast allen ökonomisch hoch entwickelten, demokratisch verfassten Staaten (Thome/Birkel 2007: 75–98) scheinen neue Formen von Gefahren (internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Energieversorgung und Emissionen etc.) für die Innere Sicherheit einen entsprechenden substanziellen Wandel in der politisch-administrativen Struktur des Politikfelds auszulösen. Der Wandel und die entsprechende Anpassung des Politikfelds verlaufen jedoch zunehmend eigendynamisch, so dass die aktuellen Gefahren das Risiko politisch-administrativer Entscheidungen erhöhen und die Effektivität staatlichen Handelns reduzieren. Über das Steuerungsmedium Recht werden im Politikfeld traditionell zwar klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten über Ge- und Verbote geschaffen – als Problemlösungsstrategien zur Herstellung von Innerer Sicherheit setzten diese jedoch entsprechende klar bezeichnete Probleme voraus. Wird diese Steuerungsform zur Lösung der neuartigen Gefahren und Schäden flächendeckend eingesetzt, folgen hieraus teilweise Koordinationsprobleme sowohl zwischen staatlichen Organisationen im Mehrebenensystem als auch in der Zusammenarbeit zwischen staatlich, verbandlich und marktwirtschaftlich organisierten Sicherheitsproduzenten.

Um die Effektivität staatlichen Handelns und damit die Legitimation zur Herstellung Innerer Sicherheit zu gewährleisten, müssen alternative Koordi-

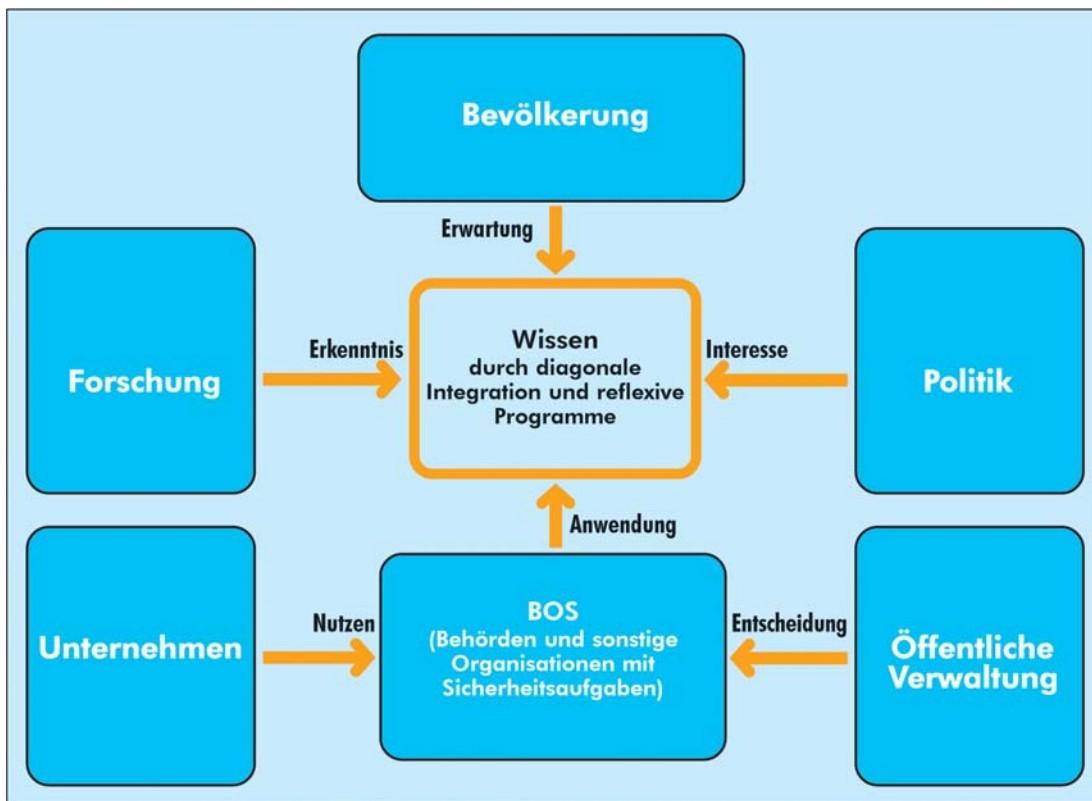
nations- und Steuerungsformen in die bisherige staatliche Sicherheitsarchitektur zur Herstellung (zukünftiger) Innerer Sicherheit Anwendung finden.

### Der politisch-administrative Wandel des Politikfelds Innere Sicherheit

Neue Formen der Aufgabenerledigung im Politikfeld können jedoch nur durch eine Diagnose momentaner Entwicklungen und der hieraus resultierenden Defizite erfolgen. Diese sollen im Weiteren anhand der Implementationsstruktur des Mehrebenensystems und der Koordinationsformen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Herstellung von Innerer Sicherheit dargestellt werden.

Die Entwicklungen des Implementationsarrangements lassen sich zunächst durch die folgenden Ausprägungen „heterogen/homogen“, „offen/geschlossen“, „integrativ/fragmentiert“, „zentralisiert/dezentralisiert“ typisieren (Grunow 2003: 48–51).

Aus einer oberflächlichen Beobachtung erscheint das Politikfeld Innere Sicherheit zunächst homogen, d. h. die öffentlichen Aufgaben werden von staatlichen Organisationen unter klarer Berücksichtigung ebenenspezifischer Zuständigkeiten wahrgenommen. In diesem Rahmen stehen häufig die Polizeien von Bund und Ländern im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit, weil die Polizeiorganisationen direkt in Kontakt mit den Adressaten der Maßnahme stehen. Die Herstellung von Innerer Sicherheit verlangt darüber hinaus jedoch auch solche staatlichen Behörden, die weniger mit dem unmittelbaren Vollzug als vielmehr mit der



Wissenserzeugung im Mehrebenensystem des Politikfelds Innere Sicherheit

Informationserzeugung beauftragt werden (Nachrichtendienste, teilweise das BKA). Darüber hinaus kommt dem Bevölkerungs- und Katastrophenschutz insbesondere bei Gefahren terroristischer Anschläge, beim Versagen technischer Großanlagen und ökologischer Katastrophen zunehmende Bedeutung zu. Im Weiteren lassen sich neben diesen gesetzlich und politisch legitimierten Organisationen insbesondere auf der kommunalen Ebene Sicherheitspartnerschaften zwischen z. B. der Polizei, privatwirtschaftlichen Unternehmen und engagierten Bürgern beobachten. Die Unternehmenssicherheit ist ein Ausdruck eines intensivierte Sicherheitsbedürfnisses, das die Herstellung von Sicherheit als einen Indikator für den Unternehmenserfolg begreift. Die Herstellung von Sicherheit liegt dann in einem gemeinsamen Interesse von privatwirtschaftlichen Unternehmen

und öffentlicher Verwaltung. Die zumeist kommunalen Kooperationen zwischen Bürgern und Polizei gehen ebenfalls aus einem gesteigerten Sicherheitsbedürfnis der Adressaten hervor. Hieraus erwachsen Gelegenheiten einerseits für die Polizei, um eine direkte Legitimation ihrer Aufgabenerledigung vorzunehmen und andererseits für z. B. die Organisationen des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes, um das bürgerschaftliche Engagement für die Aufgabenerledigung zu nutzen (Koproduktion). Für die Herstellung von Innerer Sicherheit sind diese zusätzlichen Bereiche (Bevölkerungs- und Katastrophenschutz, Unternehmenssicherheit, bürgerschaftliches Engagement) zunehmend relevant und sowohl politikfeldanalytisch als auch in der politisch-administrativen Praxis wechselseitig aufeinander und insbesondere auf die polizeilichen Aufgaben zu beziehen.

Der Bedeutungszuwachs verschiedener Bereiche der Inneren Sicherheit führt dazu, dass sich die öffentlichen Verwaltungsorganisationen insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene verbandlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren öffnen. Die Verwaltung erhofft sich von diesen Organisationen insbesondere professionelle und kontextbezogene Expertise, um letztlich spezifisches Wissen als knappes Gut zur Herstellung von Sicherheit zu erlangen. Dieser Wandel beschreibt die Tendenz zu mehr Heterogenität (verschiedene Akteure) und Offenheit (Abhängigkeit der Aufgabendurchführung von Verbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren) im Politikfeld. Neben den hierdurch ungeplant einsetzenden Dezentralisierungen (Kommunalisierung, Regionalisierung) erfolgen gleichzeitig intendierte politische Bestrebungen zur Zentralisierung (Erweiterung der Bundeszuständigkeiten (Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ 2010), Europäisierung (Glaefner/Lorenz 2005), Internationalisierung), um Problemen mit überregionalem und internationalem Bezug angemessen begegnen zu können. Die Entwicklung der Dezentralisierung geht einerseits mit Prozessen der Konzentration von Verwaltungsorganisationen auf Bundesebene einher, die u. a. eine stärkere Integration von Aufgaben zur Abwehr übergreifender Probleme verfolgt. Die Prozesse der Dekonzentration, wie z. B. beim Bevölkerungs- und Katastrophenschutz und der Unternehmenssicherheit, bei der sich neben den dezentralen Prozessen allgemein zusätzlich dezentrierte Strukturen (nur an bestimmten Orten und Regionen verfügbares spezifisches Wissen und Ressourcen) zur Herstellung von Sicherheit etablieren, koppelt sich andererseits mit der Dezentralisierung.

### Wissen und diagonale Integration im Politikfeld Innere Sicherheit

Aus der Makrobeschreibung zeichnet sich der Politikfeldwandel also durch mehr Heterogenität und Offenheit bei gleichzeitiger Konzentration und Dekonzentration sowie Zentralisierung und Dezentralisierung im Mehrebenensystem aus. Als

Erklärung dieser Eigendynamik lassen sich Verzahnungen aus folgenden unterschiedlichen Problembereichen bzw. „Säulen“ der Inneren Sicherheit anführen: (a) die staatliche Sicherheit (Polizeien, Nachrichtendienste), (b) die kommunale Sicherheit, (c) der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz, (d) die Unternehmenssicherheit und (e) die private Sicherheitswirtschaft (Technik). Einige Säulen sind neben der eigentlichen formalen Zuständigkeit für die Aufgabenerledigung dominant, aber insgesamt erfolgt die Herstellung von Sicherheit durch eine akteurs- und säulenübergreifende Problemlösung. Diese Verflechtung provoziert zunehmend eine intensivere Kooperation von staatlichen Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen (Wandel der Government-Architektur) und wirft somit gleichzeitig auch Fragen der Zuständigkeitsverteilung und administrativen Verfahrenseffektivität im Mehrebenensystem auf. Zusätzlich müssen Fragen der gemeinsamen Aufgabenerledigung durch zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure in die Analyse einbezogen werden. Während diese Government-Architektur typische Probleme der vertikalen und horizontalen Integration von öffentlicher Aufgabenerledigung im Mehrebenensystem insbesondere aus rechtlichen und ressourcentypischen Erwägungen strukturell thematisiert (z. B. interministerielle Zusammenarbeit, interkommunale Fachkonferenzen, Innenministerkonferenzen), lassen sich aus der Perspektive von Governance gegenläufige Entwicklungen als Prozesse der vertikalen Fragmentierung öffentlicher Aufgabenerledigung beschreiben, die funktional aus der Wechselseitigkeit der o. g. Säulen hervorgeht (z. B. gemeinsame Übungen zur Gefahren- und Schadensabwehr, Unternehmensberatungen, branchentypische Lobbygruppen sowie Informations- und Verkaufsveranstaltungen, Sicherheitspartnerschaften, Polizeiräte).

Die Lösung zukünftiger Probleme ist nicht ein wiedererstarkender Staat durch z. B. Reprivatisierung oder eine Abschottung zugunsten einer öffentlichen Aufgabenerledigung, sondern ein Gewährleistungsstaat, der in Form eines Supervisionsstaates gedacht werden muss. Der Staat muss zwar dort Aufgaben übernehmen, wo seine spezifischen



Leistungen unabhkmmlich sind – dies ist in vielen hoheitlichen Bereichen der unmittelbaren Leistungserfüllung der Fall. In einigen anderen – insbesondere stark fragmentierten – Bereichen kann sich die zuständige staatliche Ebene auf die Moderatorenfunktion beschränken, durch die kollektiv verbindliche Entscheidungen unter Berücksichtigung der spezifischen Informationen aus den verschiedenen Säulen getroffen werden. Aber auch diese staatliche Leistung ist nicht leicht zu erbringen. Im Rahmen des Politikfeldwandels, der sich im Rahmen der Diagnose in Richtung Heterogenität, Offenheit, ebenenspezifischer Differenzierung von Konzentration und Zentralisierung vollzieht, sollten Strategien eines Superversionsstaats auf die diagonale Integration (Grunow 2003: 49) verschiedener Ebenen im föderalen System und Berücksichtigung von staatlichen, verbandlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren abzielen. Die Akteure aus den jeweiligen Säulen und politischen Ebenen der Inneren Sicherheit benötigen für die Aufgabenerledigung voneinander Informationen, die bislang nicht oder nicht hinreichend vorliegen. Es empfiehlt sich die Etablierung eines Informations- und Steuerungsnetzwerks, das die funktionale und strukturelle Fragmentierung voraussetzt sowie einseitige Strategien struktureller Integration durch eine übergeordnete Behörde vermeidet. Das politische Potenzial dieser gebündelten vertikalen und horizontalen Kooperation liegt in dem (problemspezifischen) Informationsaustausch, der gemeinschaftlichen Wissenserzeugung und Interessenabwägung. Das Ziel des Netzwerks besteht zunächst in einer politikfeldbezogenen Verbindlichkeitserzeugung zwischen den Akteuren der verschiedenen Säulen bei Problembereichen mit überregionalem und länderübergreifendem

Bezug. Hierauf aufbauend ist dann die Entwicklung von politisch-administrativen Programmen möglich, die hinreichend flexibel und lernbereit sind, um das sich ständig aktualisierende Problem- und Problemlösungswissen im Politikfeld aufzunehmen und trotzdem zur Abwehr einer Gefahr und/oder Schadens hinreichend handlungsanleitend zu wirken. Den aus rechtlicher Steuerung hervorgehenden regulierenden Programmen (Governance) können so reflexive Programmformen (Governance) zugeordnet werden. Die Ausdifferenzierungsprozesse des Politikfelds durch die oben skizzierten eigendynamischen Prozesse lassen sich so diagonal unter Verwendung reflexiver Programmformen integrieren, ohne dass örtliches/regionales Wissen durch die übergeordneten Ebenen ignoriert bzw. Strategien höherer Ebenen örtlich oder regional nicht anzuwenden sind bzw. nicht den gewünschten Erfolg versprechen.

#### Literatur

- Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid 2005: Europäisierung der inneren Sicherheit, Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden.
- Grunow, Dieter 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern, Ein Studienbuch, Wiesbaden.
- Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“ (Hrsg.) 2010: Kooperative Sicherheit, Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat, Bundesministerium des Inneren, Berlin, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach\\_1.pdf?\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Bundespolizei/werthebach_1.pdf?_blob=publicationFile), abgerufen am: 27.1.2011.
- Thome, Helmut/Birkel, Christoph 2007: Sozialer Wandel und Gewaltkriminalität, Deutschland, England und Schweden im Vergleich, 1950–2000, Wiesbaden.

## FÜR EINEN NEUEN KOMMUNIKATIVEN ANSATZ IN DER SEUCHENPRÄVENTION

### Herr Gottschalk, können Informationen Seuchen eindämmen?

Das ist ein wenig verkürzt ausgedrückt, doch ein Körnchen Wahrheit steckt in der Frage schon. Infektiöse Krankheiten mit pandemischem Potenzial wurden früher auf Schiffen von Kontinent zu Kontinent getragen. Heute ist der Luftverkehr der primäre Verbreitungsvektor, doch die Geschwindigkeit hat sich um ein Vielfaches erhöht. Auch neue, bislang unbekannte Erreger, für die sich international die Bezeichnung „Emerging Infectious Diseases (EID)“ durchgesetzt hat, überwinden in wenigen Stunden kontinentale Trennungen, wie das Beispiel von SARS uns gelehrt hat: Innerhalb von drei Tagen wurde das Virus via globalem Luftverkehr auf vier Kontinente gebracht, womit seine Verbreitung pandemische Ausmaße annahm.

Entscheidend für die Expansion sind die großen internationalen Flughäfen, die Drehkreuze im Luftverkehr wie Frankfurt Airport, wo etwa 50 Prozent der Passagiere einen Verbindungsflug in andere Teile der Erde nehmen. Diese Knotenpunkte vervielfachen die Verbreitungswege von Infektionskrankheiten. Deshalb müssen an dieser Stelle gezielte öffentliche Schutzmaßnahmen ansetzen, um Viren mit Seuchenpotenzial am Ort ihrer Verbreitung um den Globus aufzuhalten und zwar bereits in einer frühen Pandemiephase.

Eine spezifische medizinische Prophylaxe gibt es gegen die neuen Infektionskrankheiten nicht. Daher kann sich ihre Ausbreitung verheerend auf die globale Wirtschaft, auf die Gesellschaft und die Gesundheitssysteme auswirken. Dennoch sind nicht nur aus politischen und wirtschaftlichen Erwägungen heraus Beschränkungen des Flugverkehrs nicht das Mittel der Wahl, um Pandemien einzudämmen. Mathematische Modelle legen zudem nahe, dass solche Maßnahmen nur einen mäßigen Effekt auf die Verbreitung von hochinfektiösen Krankheiten hätten.<sup>1</sup>

Mit anderen Worten: Es gibt derzeit noch keine Alternativen zur Aufklärung. Um Pandemien kontrollieren zu können, sind intensivierete seuchenhygienische Maßnahmen von großer Bedeutung. Gerade zu Beginn eines Seuchengeschehens spielt daher die Kommunikation mit den betroffenen Personengruppen eine wichtige Rolle. Dabei ist für die Seuchenaufklärung bereits determiniert, mit welchen Zielgruppen zuvörderst kommuniziert werden muss und wo sich diese Kommunikation abspielt: Es geht um die Aufklärung von Flugpassagieren sowie des Flug(hafen)personals an den Eintritts- und Verbreitungspunkten im Land, den Flughäfen.

Die Kommunikationsziele liegen darin, ein angemessenes Hygieneverhalten bei der Zielgruppe herzustellen und ihre Fähigkeit zu verbessern,

<sup>1</sup> Cooper BS, Pitman JR, Edmunds WJ, Gay NJ. Delaying the international spread of pandemic influenza. PLoS Med 2006; 3(6): e212: 848 und Hufnagel L., Brockman D, Feisel T. Forecast and control of epidemics in a globalized world. Proc Natl Acad Sci USA 2004; 101:15128.

Krankheitszeichen zu erkennen. Wie lassen sich diese Ziele erreichen? Dieser Frage ist meine Arbeitsgruppe zu „Informationsbedürfnissen von Reisenden in und aus Pandemiegebieten“ am Frankfurter Flughafen nachgegangen.<sup>2</sup> Zu Beginn der Schweinegrippepandemie im April 2009 wurden Interviews mit Passagieren und Flugpersonal geführt, die entweder gerade aus Mexiko kamen oder im Begriff waren, dorthin zu fliegen. Mexiko war als Ausgangspunkt der Pandemie identifiziert worden. Die Untersuchung hat ein Bild ergeben, auf dem die künftigen Kommunikationsmaßnahmen zur Seucheneindämmung aufbauen sollten.

Die Befragungen haben ergeben, dass der Mangel an Informationen und das Ausmaß an Furcht korrelieren: Je größer die Passagiere und Flugbegleiter ihr Informationsdefizit einschätzten, umso größer war ihre Besorgnis. Dies gilt für Passagiere wie für Flugbegleiter gleichermaßen. Unsere Untersuchung widerlegt somit ein weit verbreitetes Vorurteil, Informationen zu Bedrohungen seien der Auslöser von Angst. Es sind nicht die Fakten über die potenziell tödlich verlaufende „Schweinegrippe“, die die Angst verstärken, sondern die Unkenntnis der Fakten, die Unkenntnis, wie die ersten Symptome der Krankheit aussehen, die Unkenntnis darüber, wie man sich vor Ansteckung schützt. Im Umkehrschluss lässt das die Folgerung zu: Bessere Informationen können dazu beitragen, Gefühle von Angst und Unsicherheit zu reduzieren.<sup>3</sup>

Doch was sind „bessere Informationen“? Die Erkenntnis aus unserer Untersuchung lässt sich ganz lapidar formulieren: die besten Informationen sind jene, die der Betroffene wirklich haben will. Wissenschaftliche und medizinische Experten neigen dazu, Details weiterzugeben, die sie selbst für wichtig erachten. Wenn diese Auskünfte nicht dem

Informationsbedürfnis der Zielgruppe entsprechen, das hat die Untersuchung ergeben, werden sie als nicht relevant angesehen und ignoriert. In diesem Fall würden die kommunikativen Ziele – die Zielgruppe zu erhöhtem Hygieneverhalten zu veranlassen – verfehlt.

Das Informationsverlangen der befragten Gruppen differierte zum Teil deutlich: Während ankommende Passagiere eine Webseite des Flughafens mit aktuellen Nachrichten zur pandemischen Situation und zu erwartenden Gesundheitsmaßnahmen begrüßen würden, wünschten sich ausgehende Passagiere praktischen Beistand (Verteilung von Schutzausrüstung, z. B. Masken) und zusätzliche Sicherheitstipps für die Reise. Das Flugpersonal empfand den stärksten Mangel an nützlicher Aufklärung: Dies spiegelte sich auch in einem höheren Grad an Besorgnis wider. Das Maß an Informationen, das sich in Faltblättern vermitteln lässt, wurde als nicht ausreichend eingestuft. Die meisten Flugbegleiter wünschten sich von ihrem Arbeitgeber ein konsistenteres Briefing zum Thema Schweinegrippe und höhere Aufmerksamkeit für ihre Belange.

Insgesamt lässt sich festhalten: Damit den Aufklärungsmaßnahmen am Flughafen Erfolg beschieden ist und die Empfehlungen zur Seucheneindämmung greifen, müssen die Informationen auf die Bedürfnisse der Zielgruppen zugeschnitten werden. Ein kommunikativer *approach*, der allen Betroffenen unterschiedslos dieselben Informationen in identischer Form zu vermitteln versucht, wird scheitern. Die Schutzmaßnahmen, mit denen sich eine Ansteckung verhindern lässt, stellen die Kernbotschaft dar, die alle Zielgruppen erreichen muss. Was darüber hinaus kommuniziert wird, darüber sollten nicht nur die Kommunikatoren entscheiden, sondern auch deren Zielgruppen.

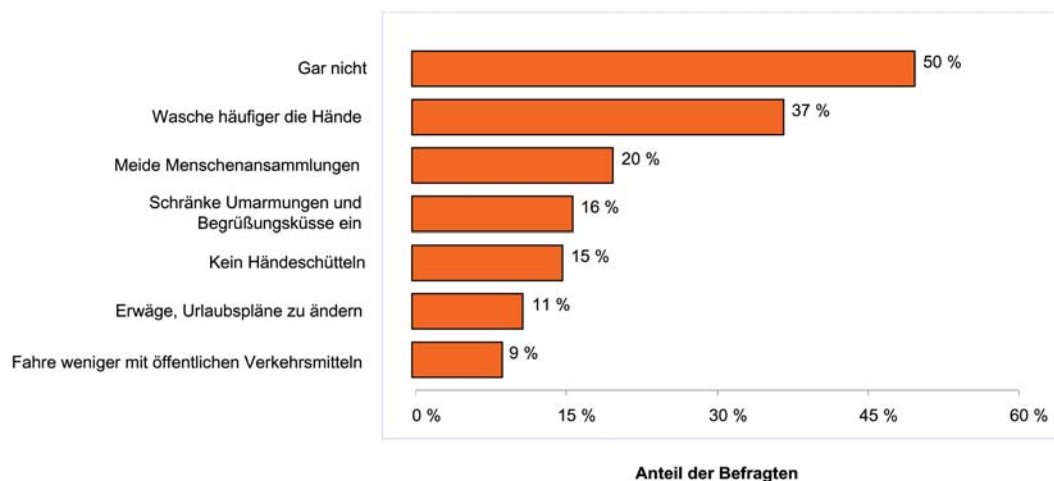
<sup>2</sup> Dickmann et al. (2011) New Influenza A/H1N1 („Swine Flu“): information needs of airport passengers and staff. *Influenza and Other Respiratory Viruses* 5(1), 39–46.

<sup>3</sup> Bowler RM, Mergler D, Huel G, Cone JE. Psychological, psychosocial and psychophysiological sequelae in a community affected by a railroad chemical disaster. *J Trauma Stress* 1994; 7:601–624.

Ein hoher Anteil der Befragten gab an, dass ihr Sicherheitsgefühl deutlich erhöht werde, wenn sie die Informationen von einer realen Person bekommen anstatt durch ein Faltblatt. Ärzte, die nach der Landung an Bord kamen, um möglicherweise infizierte Passagiere zu identifizieren, wurden als wertvolle, authentische und vertrauensvolle Infor-

mationsquelle geschätzt. Hier deutet sich ein zusätzlicher Ausbildungsbedarf für medizinisches Personal an: Bei künftigen pandemischen Ereignissen werden Ärzte nicht nur das Gesundheits-Screening bewältigen, sondern auch flexibel auf die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse der Menschen eingehen müssen.

### Beeinflusst die Angst vor Schweingrippe Ihr Verhalten im Alltag?



Quelle: Focus, 4.8.2009, Deutschland; 1.011 Befragte; polis, USUMA

## LEHREN AUS DER PRAXIS: KOMMUNIKATION IN DER LUFTSICHERHEIT

Herr Zintel, wie schützt man sich als Sicherheitsproduzent vor einer *déformation professionnelle*?

Wer wie ich nahezu sein gesamtes Berufsleben der Sicherheit gewidmet hat, läuft Gefahr, irgendwann überall Risiken zu sehen. Das Thema Sicherheit nur eindimensional zu sehen, kann dann in der Tat zum Problem werden. Mir persönlich hat der Wechsel von der behördlichen Arbeit, von der Polizeiarbeit in die Politik und schließlich in die Wirtschaft verschiedene Perspektiven auf das Thema Sicherheit eröffnet. Weil ich die unterschiedlichen Sichtweisen von Behörden, Politik und Wirtschaft kennengelernt habe, kann ich eher Verständnis für die sich daraus ergebenden, oftmals widerstreitenden Interessen entwickeln. Ich würde mir wünschen, dass es für die Menschen, die sich beruflich um Öffentliche Sicherheit bemühen, die Möglichkeit gäbe, leichter die Seite des Schreibtisches zu wechseln. Das würde eine gemeinsame Verständigungsbasis schaffen und die Kommunikation zwischen den beteiligten Sicherheitsproduzenten erheblich vereinfachen.

Sie haben widerstreitende Interessen angesprochen, woran denken Sie hier konkret?

Unternehmen sind einerseits ökonomischen Zwängen ausgeliefert, gerade die großen Hub-Flughäfen geraten auch durch erhöhte Sicherheitsanforderungen unter immer stärkeren Kostendruck – andererseits verlangen die Kunden zu Recht eine hohe Servicequalität, da sie ja im Mittelpunkt der geschäftlichen Tätigkeit stehen. Für diese Situation haben die Behörden oft nicht das nötige Verständnis, weil ihr Fokus ausschließlich auf der Si-

cherheit liegt. Sicherheit kostet aber und muss, um eine Formulierung des Grünbuchs aufzugreifen, erwirtschaftet werden.<sup>1</sup>

Mehrere Gruppen wirken am Flughafen an der Gestaltung von Sicherheit mit. Kann die Kommunikation zwischen so vielen Beteiligten überhaupt funktionieren?

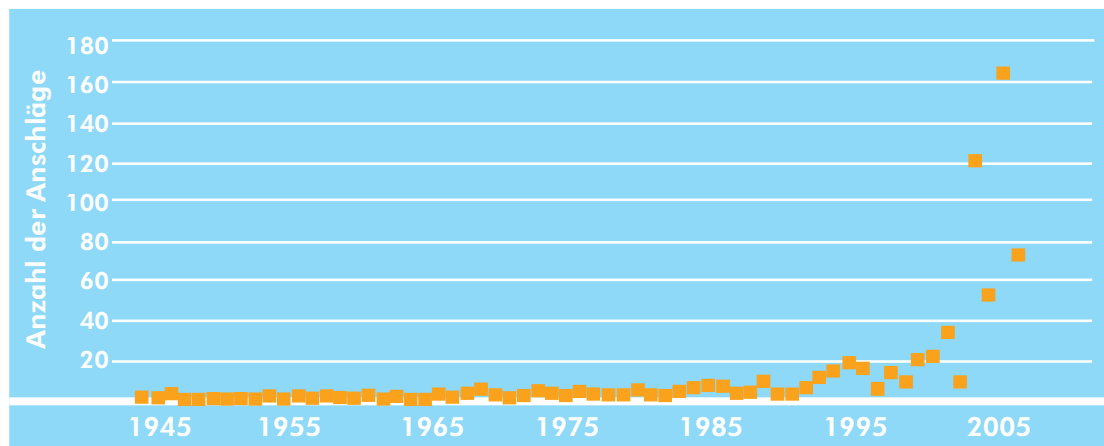
Sie können nur ein Optimum an Sicherheit erreichen, wenn das Sicherheitsnetzwerk am Flughafen funktioniert. Das steht und fällt mit der Bereitschaft der Beteiligten zu vertrauensvoller Zusammenarbeit, insbesondere zwischen den Verantwortlichen auf Führungsebene. Die gemeinsame Arbeit gerät dann ins Stocken, wenn Dominanzstreben oder Entscheidungsunfähigkeit die Kommunikation stören. Zum Glück sind beide Extreme Ausnahmeseinungen.

Die Kommunikation wird unterstützt durch die IT, die die Kommunikationswege abbildet und die Entscheidungsfindung durch einen reibungslosen Informationsfluss erst möglich macht. Wichtig ist dabei die Verknüpfung der jeweiligen Einsatzleitstellen. Am Flughafen Frankfurt ist zu diesem Zweck ein Emergency Response Center eingerichtet, das es ermöglicht, direkt auf Informationen zuzugreifen, aber auch durch neuen Input auf die Leitstellenarbeit einzuwirken.

Ein wichtiges Instrument der Kommunikation ist die Führungsrunde, wo in der persönlichen Präsenz der Entscheidungsträger aus Behörden, Polizeien, Luftverkehrsgesellschaften und Flughafen notwendige Beschlüsse gefasst und an die jeweiligen Leitstellen weitergegeben werden.

Dazu gehören Flughafengesellschaft, Airlines, Flugsicherung, verschiedene Behörden, die Bundespolizei für die Prävention (außer in Bayern) sowie die von ihr beauftragten Sicherheitsdienstleister, und schließlich im Ernstfall die Landespolizei für die Repression.

<sup>1</sup> Grünbuch des ZÖS, S. 44.



Öffentliche Verkehrssysteme werden immer häufiger zum Ziel von Anschlägen (Quelle: ASSTRA, zit. nach der Programmbroschüre „Forschung für die zivile Sicherheit: Schutz von Verkehrsinfrastrukturen“ vom BMBF, 2009).

#### Wie sieht die Kommunikation mit den Flugreisenden aus?

Die Risiko- und Krisenkommunikation in Richtung Kunden ist viel schwieriger zu bewerkstelligen als die interne, denn sie ist nicht längerfristig planbar; zudem haben Flughafenbetreiber es mit einer hohen Anzahl an Passagieren zu tun, täglich sind es in Frankfurt ca. 140.000. Diese Gruppe ist sehr heterogen. Hinzu kommt, dass die eigentliche Kundenbeziehung letztlich zwischen Passagier und Airline besteht, nur dort sind auch die Fluggastdaten bekannt.

Seit 9/11 werden die Sicherheitsmaßnahmen am Check-In verstärkt unter dem Vorzeichen der Terrorabwehr gesehen und daher von den Passagieren hingenommen. Welche Sicherheitsaspekte treten demgegenüber in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zurück?

Im Englischen wird sprachlich unterschieden zwischen *safety* und *security*. *Safety* steht für den Bereich, den wir als Betriebssicherheit bezeichnen würden, technische Mängel und Pilotenfehler zählen beispielsweise dazu. *Safety*-Mängel verursachen pro Jahr weltweit Flugzeugabstürze mit 800

bis 1000 Toten. Dies führt aber nicht zu einer Risikowahrnehmung in der Öffentlichkeit, die den Flugverkehr per se hinterfragen würde. Der Security-Bereich umfasst alle nicht-betrieblichen Risiken, äußere Bedrohungen, etwa durch terroristische Anschläge. An dieser Stelle ist die Risikowahrnehmung deutlich gesteigert, wenn nicht gar übersteigert. In diesem Zusammenhang ist wahrnehmungspsychologisch interessant, dass die realen Gefährdungen der anderen Verkehrsträger durch terroristische Anschläge praktisch gar nicht wahrgenommen werden.

Die hohe Risikowahrnehmung an den Flughäfen schlägt sich in den Wartezeiten an den Terminals nieder. Gibt es eine gemeinsame Kommunikationsstrategie aller an der Luftsicherheit beteiligten Akteure?

Das positive Reiseerlebnis ist durch die Entwicklung im Bereich der Sicherheitskontrollen in den letzten Jahren verloren gegangen. Die Sicherheitskontrollen dominieren den Gesamteindruck, den der Passagier von einem Flughafen, manchmal gar von einem Land mitnimmt, wenn er nur auf der Durchreise ist. Hierzu muss man ganz klar sagen: Die Sicherheitskontrollen liegen vollstän-

dig in der Zuständigkeit der Behörden. Die Bundespolizei nimmt ihre Verantwortung für die Luftsicherheit sehr ernst und das ist gut so. Ich halte jedoch eine ausschließliche Fokussierung auf die Produktion von Sicherheit am Flughafen für fatal. Das führt dazu, dass man sich nicht zuständig fühlt für die Kommunikation mit den Passagieren. Eine künftige Herausforderung für alle Beteiligten an der Dienstleistungskette „Passagierfluss“ wird darin liegen, eine konsistente Kommunikationsstrategie in Richtung Passagiere zu entwickeln.

#### Der sogenannte Bodyscanner hat im vergangenen Jahr für Aufsehen gesorgt. Können solche technischen Neuerungen nicht Erleichterung für die Passagiere bringen?

Technische Neuerungen alleine werden es nicht richten. Sie produzieren ihrerseits Daten, die alle geprüft werden müssen, was Zeit und Manpower kostet. Neue Technologien werden die Sicherheit zwar verbessern, was immer zu wünschen ist, aber

ob sie auch zu einer rascheren und angenehmeren Behandlung der Passagiere beitragen werden, kann erst nach intensiven Tests unter Realbedingungen beurteilt werden.

#### Wie kann Abhilfe geschaffen werden?

Die Rahmenbedingungen für die Flughafensicherheit werden zwar von der EU vorgegeben. Wir brauchen aber in Deutschland eine Anordnungsgrundlage, die pragmatischer ist als bisher. Großbritannien hat seit Jahren deutlich unaufgeregtere Umsetzungsanordnungen als wir, obwohl die Terrorgefahr nicht geringer ist als bei uns. Für die Zukunft heißt das: Hier müssen entsprechende Initiativen des BMI von den ausführenden Stellen vor Ort in anwendungsorientierte Lösungen umgesetzt werden. Man muss sich von Verfahren verabschieden, die Passagieren das Fliegen vergällen und die dazu führen, dass die Flugverkehrsbranche als Wirtschaftsfaktor in Deutschland unnötig belastet wird.

## RISIKOKOMMUNIKATION UND SELBSTHILFE:

# ES IST NIE ZU FRÜH (SPÄT) ZU LERNEN, WIE MAN SICH SELBST SCHÜTZT

von Christoph Unger und Elena Weber

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) setzt auf die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern über Gefahren und Risiken sowie auf die eigene Vorsorge und Hilfe für einen besseren Schutz bei Katastrophen. Ab Herbst können Kinder nun auf einer eigenen Internetseite lernen, wie sie mit Alltagsgefahren umgehen sollen und riskante Situationen erkennen und vermeiden.

Ziel des Bevölkerungsschutzes und vornehmste Aufgabe des Staates ist es, die Gesellschaft und ihre Lebensgrundlagen durch adäquate Maßnahmen vor Gefahren zu schützen und vor Schaden zu bewahren.<sup>1</sup> Das Spektrum der Gefahren, die schwerwiegende Auswirkungen auf die Bevölkerung, ihre Lebensgrundlagen und die öffentliche Sicherheit haben können, ist breit: Neben den klassischen Naturgefahren wie Sturm, Hochwasser und Erdbeben zählen dazu auch Ereignisse, die durch menschliches oder technisches Versagen oder durch kriminelle oder terroristische Handlungen bedingt sind. Auch länderübergreifende Infektionskrankheiten oder ein großflächiger Ausfall hochgradig vernetzter, lebenswichtiger Infrastrukturen wie der Energieversorgung zählen dazu.<sup>2</sup>

2010 war das Jahr mit der zweithöchsten Zahl an Naturkatastrophen seit 1980. Weltweit kam es insgesamt zu 950 Naturkatastrophen. Neun Zehntel davon waren wetterbedingte Ereignisse wie

Stürme, Unwetter oder Überschwemmungen. Diese Anzahl übertraf deutlich den Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre von jährlich 785 Ereignissen, und die Statistiken zeigen einen weiteren kontinuierlichen Anstieg dieser Zahlen.<sup>3</sup>

In Deutschland waren die meisten Naturkatastrophen zwischen 1970 und 2006 Stürme, gefolgt von Überschwemmungen, Temperaturextremen und Massenbewegungen. Nach einer Studie der Allianz<sup>4</sup> über die Sicherheit der öffentlichen Stromversorgung wird es in den nächsten Jahren eine weitere Zunahme von Strom-Blackouts geben, die zudem hinsichtlich Anzahl, Ausfallzeit und Flächenausdehnung weiter zunehmen werden. Die Ursachen hierfür liegen vor allem im Ausfall technischer Anlagen durch Alterung, in der Reduzierung von Personal, Instandhaltung und Wartung, sowie in Extremwetterereignissen, geomagnetischer Induktion durch Weltraumwetter oder Grenzauslastungen bzw. Betriebsbedingungen am zulässigen Limit. Die Konsequenzen eines längeren überregionalen Stromausfalls werden im Grünbuch „Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland“ eingehend beschrieben.<sup>5</sup> Sie zeigen deutlich, dass bei einem längeren und flächendeckenden Stromausfall in einem Bundesland beispielsweise die Versorgung mit Trinkwasser oder Lebensmitteln komplett zusammenbrechen kann. Nicht nur die Lebensmittelgeschäfte, auch die Nahrungsmittelindustrie und die Transportunternehmen sind für diesen Fall nicht

<sup>1</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Wanderausstellung „Menschen gemeinsam schützen“, Bonn 2010.

<sup>2</sup> Vgl. Susanne Lenz/Giulio Gullotta, Risikoanalyse – Herzstück des Bevölkerungsschutzes. In: Notfallvorsorge 02, 2009.

<sup>3</sup> Munich Re, Naturkatastrophenbilanz 2010.

<sup>4</sup> [http://www.allianzdeutschland.de/presse/news/studien/news\\_2006-02-21.html](http://www.allianzdeutschland.de/presse/news/studien/news_2006-02-21.html)

<sup>5</sup> <http://www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de/gb-downloads/>



vorbereitet. Die Pumpen der Wasserversorger werden ebenso mit Strom betrieben wie Getreidemühlen, Bäckereien, Schlachthöfe, Molkereien, Kühlhäuser und Lagerhäuser. Auch die Versorgung aus Notvorräten greift nicht, weil u. a. die zur Verteilung notwendige Logistik ausfällt. Letztlich kann es zu einem Zusammenbruch aller Kritischen Infrastrukturen und auch des Katastrophenschutzes kommen.<sup>6</sup>

Nur sehr wenige Menschen haben jedoch eine Vorstellung davon, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Zustand ohne Energie-, Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung eintreten kann, welche Folgen diese Zustände nach sich ziehen und wie man sich darauf vorbereiten kann. Nach einer Emnid-Studie glaubten 2008 76 Prozent der Befragten, sich im Falle eines zweiwöchigen Stromausfalls selbst versorgen zu können.<sup>7</sup> Gleichzeitig erscheinen den Menschen Maßnahmen zum Selbstschutz angesichts der friedlichen Lage, in der wir uns seit über einem halben Jahrhundert befinden, nicht erforderlich. Insbesondere Menschen in industrialisierten Ländern, die bislang von Katastrophen verschont waren, kümmern sich aus diesem Grund nicht um Maßnahmen zur eigenen Vorsorge, zum Selbstschutz und zur Selbsthilfe, sondern verlassen sich ausschließlich auf die Hilfe der Kommunen, der Hilfsorganisationen oder auf die Vorsorge weiterer staatlicher Stellen.<sup>8</sup> Dementsprechend ist der Anteil der Bevölkerung, der sich bei einer Großschadenslage nicht selber helfen kann, noch viel zu groß. Dabei können im Falle eines Unfalls oder einer Notlage in Deutschland bis zu acht Minuten vergehen, in denen die Menschen auf sich selbst gestellt sind, bis ein Rettungsdienst eintrifft. Laut Angaben des Bayerischen Roten Kreuzes hätten zehn Prozent der Unfalltoten

#### Was ist Selbstschutz?

Selbstschutz ist die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und/oder von Behörden/Betrieben zur Vermeidung, Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen.

#### Was ist Selbsthilfe?

Unter Selbsthilfe versteht man die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und/oder von Behörden/Betrieben zur Bewältigung von Ereignissen.

eine reelle Überlebenschance, wenn Laien vor Ort Erste Hilfe geleistet hätten.<sup>9</sup> Daher müssen die Bürgerinnen und Bürger lernen, durch private Vorsorge sowie Selbstschutz- und Selbsthilfekenntnisse einen Beitrag zu einem umfassenden Gesamtschutz zu leisten.

Mit Selbstschutz sind all die Maßnahmen gemeint, die die Bevölkerung ergreifen kann, um drohende oder eingetretene Schäden im engeren Wohn- und Arbeitsbereich, insbesondere an Leben und Gesundheit, lebenswichtigen Einrichtungen und Gütern im Fall eines besonders schweren Schadensereignisses zu verhindern, zu mildern oder zu beseitigen. Aufgabe der Gemeinden ist es, Selbstschutzmaßnahmen gegen die besonderen Gefahren, die in einem Verteidigungsfall drohen, in der Bevölkerung wie auch in Behörden und Betrieben aufzubauen und zu fördern.<sup>10</sup> Dabei können sie auf die ortsansässigen Hilfsorganisationen zurückgreifen, die sie bei der Unterrichtung und Ausbildung der Bevölkerung sowie in den sonstigen Angelegenheiten des Selbstschutzes unterstützen.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> „Katastrophenschutz auf dem Prüfstand“, Studie der Allianz Deutschland AG, 2009.

<sup>7</sup> Emnid-Studie 2008, Selbstversorgung bei Stromausfall. Verfügbar unter [http://www.drk.de/alt/tops\\_2008/0924\\_katastrophenfall/strom1.pdf](http://www.drk.de/alt/tops_2008/0924_katastrophenfall/strom1.pdf) (13.2.2011).

<sup>8</sup> Vgl. Daniel Lorenz, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung, in: Schriftenreihe Sicherheit Nr. 3, Berlin 2010.

<sup>9</sup> <http://www.brk.de>.

<sup>10</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 Zivilschutz und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG).

<sup>11</sup> Vgl. § 20 ZSKG.

Die Selbsthilfe ist ein Teil des Selbstschutzes. Selbsthilfemaßnahmen sollen Menschen in die Lage versetzen, sich bei Ereignissen jeder Art nach ihrem Eintritt zunächst selbst helfen zu können. Selbstschutz und Selbsthilfe bedeuten, sich eigenständig um Verhütung, Vorsorge sowie Selbst- und Nachbarschaftshilfe zu kümmern und das richtige Verhalten bei Ereignissen zu kennen, also insbesondere über Kenntnisse zu Erste Hilfe-Leistungen zu verfügen. Die Folgen einer Katastrophe können so verringert oder gar vermieden werden.<sup>12</sup> Der Bund unterstützt die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 5 Abs. 1 ZSKG.<sup>13</sup> Mit der *Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung*, auf die sich der Bundesminister des Innern 2002 gemeinsam mit den Ländern geeinigt hat, beschränkt sich der Bevölkerungsschutz in Deutschland nicht mehr nur auf den Verteidigungsfall. Vielmehr betont die Strategie die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für außergewöhnliche Schadenslagen von nationaler Bedeutung im Sinne eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens. Die vorhandenen Hilfspotenziale von Bund, Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen sollen so besser verzahnt werden und neue Koordinierungsinstrumente eine bessere Zusammenarbeit im Krisenfall bewirken. Der Bund setzt im Bevölkerungsschutz folglich auf ein Miteinander. Die Länder haben die Möglichkeit, für den Katastrophenschutz auf die Zivilschutzressourcen des Bundes zuzugreifen. Das BBK unterstützt die Länder und übernimmt beispielsweise auf ihren Antrag zentrale Koordinierungsmaßnahmen. Die Ressourcen der staatlichen Katastrophenhilfe sind für einen hundertprozentigen Schutz des Einzelnen jedoch nicht ausgelegt. Daher sollte sich jede Bürgerin und jeder Bürger eigenständig mit Selbstschutz- und Selbsthilfemaßnahmen vertraut machen. Denn je größer ein Katastrophenereignis ist, desto wichtiger wird der Selbstschutz. Eine gute Vorbereitung darauf, Schäden frühzeitig zu vermeiden bzw. zu vermindern, erhöht letztlich die Effektivität des gesamten Bevölkerungsschutzes.

### Voraussetzungen für Risikokommunikation: Umfassendes Risikomanagement und einheitliche Risikoanalysen

Ein weiterer Schritt hin zu einem vorbeugenden Bevölkerungsschutz ist die frühzeitige Wahrnehmung von und Sensibilisierung für Gefahren und Risiken im direkten Umfeld. Daher ist die vorausschauende Erfassung, Analyse und Einordnung aller möglichen Gefahren sowie der Schäden, die durch sie verursacht werden können, von zentraler Bedeutung für einen funktionierenden Bevölkerungsschutz. Risikomanagement (siehe Abbildung) ist ein kontinuierlich ablaufendes, systematisches Verfahren zum zielgerichteten Umgang mit Risiken, das die Analyse und Bewertung von Risiken sowie die Planung und Umsetzung von Maßnahmen insbesondere zur Risikovermeidung, Risikominimierung und Risikoakzeptanz beinhaltet. Die Risikokommunikation muss in den umfassenden Prozess des Risikomanagements mit allen Beteiligten im Bevölkerungsschutz eingebettet sein.



Risikomanagement-Zirkel

<sup>12</sup> „Katastrophenschutz auf dem Prüfstand“, Studie der Allianz Deutschland AG, 2009.

<sup>13</sup> Vgl. § 4 ZSKG.

Gefahren- und Risikoanalysen, also systematische Verfahren zur Bestimmung von Risiken, bilden den Ausgangspunkt für ein modernes Konzept zum Schutz der Gesellschaft vor Gefahren. So fordert es die *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* aus dem Jahr 2002. Seitdem arbeiten Bund und Länder zielgerichtet an einer Bestandsaufnahme der Gefahren. Auf Basis der Risikoanalyse können angemessene Schutz-, Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen geplant und umgesetzt werden. Der moderne Bevölkerungsschutz arbeitet u. a. mit Gefahren- und Risikokarten, die Ergebnisse der Risikoanalyse sein können. Karten sind ein geeignetes Mittel, um das Bewusstsein für Risiken zu bilden und zu schärfen. Mit computergestützten Geographischen Informationssystemen (GIS) kann die räumliche Verteilung von Schutzgütern, von Gefahren sowie von Schäden, die bei Eintritt der Gefahren verursacht werden können, analysiert werden. Dabei werden unterschiedlichste raumbezogene Daten erstellt, gespeichert, bearbeitet und in Form von Karten dargestellt. Diese dienen der Information und Entscheidungsunterstützung politisch Verantwortlicher<sup>14</sup>, die ihre Bürgerinnen und Bürger über potenzielle Gefahren und Risiken informieren, Vorsorge betreiben und im Eintrittsfall warnen müssen. Durch die Risikoanalyse erhalten sie ein Bild davon, welche Risiken und Gefahren die Bevölkerung in welcher Intensität und Dauer betreffen. Zu wissen, welchen Gefahren die Menschen ausgesetzt sind, eröffnet Handlungsspielräume und schafft Sicherheit.

Eine wissenschaftliche Risikoanalyse, die transparent, klar und konsistent ist, ist daher zentraler Bestandteil des Risikomanagements. Letztlich profitiert das gesamte System des deutschen Bevölkerungsschutzes von einer breiten Anwendung der Risikoanalyse-Methode. Denn die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zielt darauf

ab, dass sie die identifizierten Risiken in ihrem Wohn- und Arbeitsumfeld wahrnehmen und sich mittels Selbstschutz und Selbsthilfe darauf einstellen können.

### Gelungene Risikokommunikation bildet die Grundlage für eine nachhaltige Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

Gleichwohl besteht selbst bei Anwendung aller durch den Stand der Wissenschaft bekannten möglichen Vorsichtsmaßnahmen in hochtechnisierten Gesellschaften letztlich ein Restrisiko, das nicht ausgeschlossen werden kann und von der Bevölkerung zu tragen ist.<sup>15</sup> Daher ist es Aufgabe der politisch Verantwortlichen, die Menschen mit den Risiken in ihrem Umfeld vertraut zu machen. Da Sicherheit nicht garantiert werden kann, muss der Umgang mit Unwägbarkeiten erlernt und um die Bereitschaft dazu bei der Bevölkerung geworben werden.

#### Was ist Risikokommunikation?

Risikokommunikation ist der Austausch von Informationen und Meinungen über Risiken zur Risikovermeidung, Risikominimierung und Risikoakzeptanz.

In diesem Zusammenhang kommt der Risikokommunikation eine entscheidende Bedeutung zu. Sie muss als Vorleistung zur Krisenkommunikation eine vertrauensbasierte Kommunikationsbeziehung mit den Zielgruppen etablieren. Ihr „Hauptprodukt sei nicht die Information selbst, sondern das soziale Verhältnis, das durch sie erzeugt wird“<sup>16</sup>. Daher sollte sie den Austausch zwischen den für die Risikokommunikation verantwortlichen

<sup>14</sup> Vgl. Giulio Gullotta/Elena Schulz, Risiko- und Krisenkommunikation, oder: Ehrlich währt am längsten, in: Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, Bonn 2010, S. 52–60.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 („Kalkar-Urteil“).

<sup>16</sup> Vgl. G. Ruhrmann/M. Kohring, Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen: Informationspolitik und Akzeptanz. Bonn, Bundesamt für Zivilschutz 1996.

Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Unternehmen und Behörden fördern und eine gegenseitige Bezugnahme aufbauen.<sup>17</sup>

Eine Sensibilisierung der Bevölkerung für Risiken ist aber nur dann möglich, wenn die Risiken auch verstanden werden. Eine der jeweiligen Zielgruppe angepasste adäquate Sprache sowie praktische Handlungsempfehlungen erleichtern die Vermittlung schwieriger wissenschaftlicher Erkenntnisse.<sup>18</sup> Damit die Bürgerinnen und Bürger im Falle einer Krise in geeigneter Weise erreicht werden können, muss Risikokommunikation zudem regelmäßig erprobt und eingeübt werden. Denn ohne geeignete Verfahren der Risikokommunikation erscheinen höhere Schäden wahrscheinlicher. Wenn es durch Risikokommunikation gelingt, dass die Menschen Risiken vermehrt wahrnehmen, leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Vorsorge.<sup>19</sup> Neben der Schaffung von Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung durch die Vermittlung technischer Daten ist das oberste Ziel der Risikokommunikation deshalb Vertrauen bei allen Beteiligten.

### Risikokommunikation mit den Zielgruppen des Bevölkerungsschutzes

Der Aufbau und die Pflege einer offenen, vertrauensbasierten Kommunikationsbeziehung in Bezug auf Risiken ist daher die entscheidende Möglichkeit, einem Akzeptanz- und Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber staatlichen Institutionen und Entscheidungsträgern vorzubeugen. Nicht zuletzt kann gerade das Ausbleiben risikokommunikativer Anstrengungen im Schadensfall einen massiven Vertrauensverlust bedeuten.<sup>20</sup> Seinem gesetzlichen Auftrag<sup>21</sup> entsprechend steht

das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe daher auf unterschiedliche Weise in direktem Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern, den politischen und gesellschaftlichen Entscheidern sowie den Experten im Bevölkerungsschutz und in der Katastrophenhilfe. Es informiert die Öffentlichkeit über den Zivilschutz, insbesondere über Schutz- und Vorsorgemaßnahmen und klärt über die Zusammenhänge im deutschen Hilfeleistungssystem auf. Im Fokus der Kommunikation des BBK liegt stets der Vorsorge-Aspekt.

Durch unterstützende Maßnahmen der klassischen Pressearbeit, durch Internetmeldungen, Publikationen, Newsletter und Messeauftritte trägt das BBK seine Themen nach außen. Denn informierte Bürgerinnen und Bürger erhöhen die Sicherheit. Bei jedem Schadensereignis kommt der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung eine zunehmend hohe Bedeutung zu. Dem trägt das BBK Rechnung mit der Broschüre „Für den Notfall vorgesorgt“, die den Kommunen kostenlos zur Information der Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung steht. Sie enthält Hinweise und Anleitungen für die private Vorsorge und Eigenhilfe in Notsituationen. In acht Fremdsprachen wird erklärt, wie sich die Menschen bei extremen Wetterlagen wie Hitze, Unwetter, im Falle eines Brandes oder Stromausfalls oder auch bei einer unerwarteten Freisetzung chemischer, biologischer, radioaktiver oder nuklearer Gefahrenstoffe verhalten sollen. Diverse Merkblätter wie „Selbstschutzinformation“ und Faltblätter wie „Unwetter-Vorsorge und Selbsthilfe“ sind im Internet abrufbar und finden darüber hinaus auf zahlreichen Messen im Dialog mit den Menschen interessierte Abnehmer.

<sup>17</sup> Vgl. Daniel Lorenz, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung, in: Schriftenreihe Sicherheit Nr. 3, Berlin 2010.

<sup>18</sup> Vgl. Giulio Gullotta/Elena Schulz, Risiko- und Krisenkommunikation, oder: Ehrlich währt am längsten, in: Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, Bonn 2010, S. 52–60.

<sup>19</sup> Vgl. Daniel Lorenz, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung, in: Schriftenreihe Sicherheit Nr. 3, Berlin 2010.

<sup>20</sup> Vgl. Daniel Lorenz, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung, in: Schriftenreihe Sicherheit Nr. 3, Berlin 2010.

<sup>21</sup> Vgl. § 4 ZSKG.

Das BBK konzentriert sich darauf, nicht nur die Bevölkerung zu informieren, sondern auch Fachkräfte des Bevölkerungsschutzes in ihrer Arbeit beratend zu unterstützen. Kritische Infrastrukturen wie die Energieversorgung berühren das Leben, das Eigentum und sonstige Werte der Bevölkerung. Die Abhängigkeit von Energie wird sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weiter steigern.<sup>22</sup> Daher begleitet das BBK diesen Prozess risikokommunikativ durch aufklärende Informationen und Handlungsempfehlungen für die Menschen. Prävention muss auch von Unternehmen und Behörden sowie sonstigen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung geleistet werden, die aufgrund ihrer Struktur oder Bedeutung ein Risiko für die Allgemeinheit darstellen und insofern als Kritische Infrastrukturen bezeichnet werden. Für sie ist Prävention schon deshalb notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der Organisation aufrecht zu erhalten. In der Krise muss die Funktionsfähigkeit Kritischer Infrastrukturen sowie der Behörden auf kommunaler Ebene als erste Anlaufstationen für Bürgerinnen und Bürger so weit wie möglich gegeben sein.<sup>23</sup> Daher führt das BBK Fachstudien durch und entwickelt unter anderem Leitfäden, die den Betreibern Kritischer Infrastrukturen eine Hilfestellung bei ihrer Notfallplanung sind. Dabei arbeitet das BBK eng mit den Betreibern zusammen, beispielsweise bei Entwicklung von Publikationen wie dem *Handbuch Betriebliche Pandemieplanung*, dem *Handbuch: Krisenmanagement Stromausfall*, oder dem *Hochwasser-Leitfaden zur Abschätzung der Verwundbarkeit der städtischen Gesellschaft gegenüber Hochwassergefahren auf kommunaler Ebene*.

Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern gibt das BBK das Magazin *Bevölkerungsschutz* heraus. Diese Fachzeitschrift verfolgt das Geschehen auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes und bietet

darüber hinaus ein Diskussionsforum für alle beteiligten Stellen und Organisationen. Bürgerinnen und Bürgern bietet das BBK mit dem deutschen Notfallvorsorge-Informationssystem deNIS eine umfangreiche Datenbank und Linksammlung in den Bereichen Katastrophenschutz, Zivilschutz und Notfallvorsorge.

### Kinder und Jugendliche frühzeitig auf ihre Rolle im Bevölkerungsschutz vorbereiten

Das Ziel der eigenständigen Vorsorge der Bevölkerung vor Alltagsgefahren, Katastrophen und Großschadenslagen soll neben der Schulausbildung auch über die Bildung von Kindern erreicht werden. Denn bei diesen Heranwachsenden wird davon ausgegangen, dass gelernte wichtige Verhaltensweisen im Rahmen von Brandschutz, Erste Hilfe oder Selbsthilfe nachhaltig in das gesamte weitere Leben wirken.

Mit einer neuen, eigens für Kinder kreierten Internetseite möchte das BBK die Selbsthilfefähigkeit von Kindern stärken und fördern und Kinder an verschiedene Bereiche des Bevölkerungsschutzes heranführen. Die neue Website richtet sich an Kinder und Jugendliche zwischen 7 und 12 Jahren. Sie eröffnet den Kindern eine eigene „Kinderwelt“, in der ihnen durch Spiele, ein Quiz und andere interaktive Dialog-Möglichkeiten Informationen über das deutsche Hilfeleistungssystem vermittelt werden sowie zu Bevölkerungsschutzthemen wie Brandschutz, Gesundheit, Unfälle/Erste Hilfe, Unwetter und Versorgung. Die Kinder lernen auf spielerische Weise das richtige Verhalten in einem Notfall, wie sie Gefahren abwehren und möglichen Schäden vorbeugen können. Ziel ist es, ihnen die Angst vor Notfällen und Katastrophen zu nehmen und ihre Selbsthilfefähigkeit zu stärken.

<sup>22</sup> Vgl. Daniel Lorenz, Kritische Infrastrukturen aus Sicht der Bevölkerung, in: Schriftenreihe Sicherheit Nr. 3, Berlin 2010.

<sup>23</sup> Vgl. Dieter Franke, Selbstschutz und Selbsthilfe, in: Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, Bonn 2010, S. 36–39.

Zudem soll das Interesse an ehrenamtlichen Tätigkeiten im Rettungswesen und Katastrophenschutz geweckt werden.

Die neue Kinderwelt wird im Herbst 2011 an den Start gehen. Auch für Lehrer und Eltern wird sie Möglichkeiten bieten, das Thema Bevölkerungsschutz zusammen mit den Kindern im Schulunterricht zu bearbeiten oder sich zu Hause damit auseinanderzusetzen. Das BBK erzeugt mit dem Kinderinternet Sensibilisierung in einer Altersgruppe, in der sie eine nachhaltige Wirkung erzielt und kein einmaliger Effekt bleibt.

Aufklärung und Schulung im Bereich des Selbstschutzes und der Selbsthilfe fördert das BBK durch Mitfinanzierung von Ausbildungsmaßnahmen. So zielt der ‚Lehrgang für Jugendliche in medizinischer Erstversorgung mit Selbsthilfefinhalten‘ darauf ab, jährlich rund 100.000 Schülerinnen und Schüler der 8. und 9. Klassen aller Schularten auszubilden. Darüber hinaus bietet das BBK an der BBK-eigenen Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) Seminare für Führungskräfte und Mitarbeiter aller Verwaltungsebenen und Organisationen im Bevölkerungsschutz an.

### Fazit

Je größer ein Katastrophenereignis ist, desto wichtiger werden die individuelle Vorsorge und die Selbsthilfe für den Einzelnen und seine Mitmenschen. Dies ist die Lehre aus allen großen Katastrophen der Welt, ob Erdbeben, Überschwemmungen, Hurrikane, Waldbrände oder Stromausfälle. Die Folgen einer Katastrophe können verringert oder vermieden werden, wenn die Betroffenen Selbstschutzmaßnahmen ergreifen, das bedeutet präventive Verhütung, Vorsorge, Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowie ein richtiges Verhalten im Ereignisfall. Je ausgeprägter das Gefahrenbewusstsein und je kompetenter die präventiven Maßnahmen und die operativen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sind, desto wirkungsvoller kann auch der Staat, von der Gemeindeebene bis zum Bund, seine Ressourcen dort zum Einsatz bringen, wo er die Prioritäten mit Blick auf das Gesamtwohl sieht.

Kurzum: Je ausgeprägter der individuelle Selbstschutz der Bevölkerung, desto effektiver auch der ergänzende Bevölkerungsschutz des Staates.

## LEHREN AUS DER PRAXIS: VERBANDSARBEIT UND KRISENKOMMUNIKATION

Herr Kröger, der Deutsche Feuerwehrverband arbeitet für zukunftsfähige Rahmenbedingungen, um ein verlässliches System schneller und kompetenter Hilfe in Deutschland zu sichern. Welchen Stellenwert hat Krisenkommunikation für einen Interessenverband von 1,3 Millionen Feuerwehrangehörigen?

Sie spielt eine doppelt wichtige Rolle: Nur wenn wir auch Notfallinformationen und Facheinschätzungen zu Schadenslagen für die breite Öffentlichkeit interessant und verständlich vermitteln können, finden wir Akzeptanz bei der Kommunikation verbandlicher Anliegen und können Probleme glaubhaft darstellen. Unsere Spannweite reicht also von der schnellen Medienreaktion auf Unglücksfälle bis hin zur politischen Argumentation, um auf Schwachstellen oder Rückentwicklungen hinzuweisen.

Welche Möglichkeiten hat ein Spitzenverband bei 24.000 kommunal organisierten Feuerwehren unter Rechtsaufsicht der Länder, im Einsatzfall in die Medienarbeit einzugreifen?

Wir ergänzen sie. Der Deutsche Feuerwehrverband verfügt über einen ganz exzellenten Pool von bundesweit mehr als 200 Fachleuten, die unsere Arbeit fachlich tragen. Sie sind vernetzt mit den anderen Institutionen im Feld wie der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren oder der Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes. Aus diesem Netzwerk kann unsere Bundesgeschäftsstelle jederzeit Interviewpartner, Fachexperten und Unterstützungskräfte für Öffent-

lichkeitsarbeit generieren. Die journalistische Aufarbeitung erfolgt durch eine Redakteurin und einen Redakteur in unserer Pressestelle.

Worum geht es konkret?

Wir geben etwa Verhaltenshinweise für die Bevölkerung, erklären grundsätzliche Strukturen, Einsatzabläufe oder Vorkehrungen im vorbeugenden Brand- und Gefahrenschutz. Wir fassen aber auch länderübergreifende Einsatzlagen zusammen, unterstützen die Verantwortlichen vor Ort bei der Verbreitung von Presseinformationen oder ordnen Ereignisse ein: Wo muss analysiert werden, welche Lehren sind zu ziehen, was ist für betroffene Einsatzkräfte zu veranlassen? Dann befinden wir uns schon mitten im verbandlichen Kerngeschäft, nämlich der Absicherung von Feuerwehrleuten, der Mitgliedergewinnung, der Förderung von Innovationsprozessen sowie einer zeitgemäßen Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Die Feuerwehren sind öffentliche Einrichtungen und an die Kommunikationsstrukturen der Kommunen gebunden – ist da ihr Spielraum nicht eher begrenzt?

Ganz im Gegenteil. Zum einen betreiben die Feuerwehren selbst häufig aktive Pressearbeit in Abstimmung mit ihren Trägern, mit Fachhintergrund und ständiger Erreichbarkeit. Das geschieht meist ehrenamtlich und kann zum Beispiel in Kreisfeuerwehrverbänden gebündelt werden. Zum anderen wird die Brandschutzaufklärung zum größten Teil ehrenamtlich getragen und durch die Feuerwehrverbände auf allen Ebenen koordiniert. So können wir Kompetenzen zur Brandvermeidung und das richtige Verhalten im Notfall von Kindergärten, über Schulen und Vereine bis hinein in

Senioreneinrichtungen vermitteln. Einen neuen Schwerpunkt bildet die spezifische Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Betreuer.

#### Inwiefern arbeiten der Deutsche Feuerwehrverband und seine Mitglieder dabei mit anderen Akteuren zusammen?

Bei der Selbsthilfekonzeption des Bundes spielt der DFV eine aktive Rolle. Unser Ziel ist es, gemeinsam mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Schülerinnen und Schüler in ihren Selbstschutzzfähigkeiten bei Bränden zu stärken. Andere, seit langer Zeit verlässliche Partnerschaften verbinden uns mit den öffentlichen Versicherern und dem Schornsteinfegerhandwerk – zum Beispiel, um die Verbreitung von Heimrauchmeldern voranzutreiben.

#### Feuerwehr genießt höchste Vertrauenswerte in der Bevölkerung. Aber das schützt Sie nicht vor negativen Schlagzeilen, etwa bei Brandstiftern oder rechtsextremistischen Vorfällen in der Feuerwehr. Wie gehen Sie damit um?

Eine offensive und schnelle Kommunikation gehört für uns zum Selbstverständnis, Krisen glaubwürdig zu begegnen. Auch wenn Abstimmungsprozesse in der Struktur unserer Organisation komplex sind, so versuchen wir doch immer die wesentlichen Akteure zu beteiligen. Ein Verband, der ja Ausdruck eines lebendigen Pluralismus ist, muss gerade in Krisensituationen mit einer Stimme sprechen. Er darf sich nicht hinter anderen verstecken. Wir wollen unserem Anspruch als Spitzenverband

gerecht werden. Deshalb pflegen wir ein vertrauensvolles Verhältnis zu Journalisten und sehen uns grundsätzlich in einer gewissen Auskunftspflicht, auch wenn wir als Verein keinen Behördenstatus haben.

#### Professionelle Krisenkommunikation ist das eine – aber inwieweit sind Sie auf die inhaltliche Lösung von Krisen vorbereitet?

Wie bei der Feuerwehr selbst mit ihren beiden Feldern abwehrender und vorbeugender Brandschutz denken wir auch immer in der zweiten Kategorie „Prävention“. Um beim Beispiel Rechtsextremismus zu bleiben: Der Deutsche Feuerwehrverband hat sich mehreren Kampagnen gegen Rechtsextremismus angeschlossen und ist sich mit den Innenministerien darin einig, bei Unterwanderungsversuchen durch rechtsextreme Kader eine dienstrechtlich harte Linie zu fahren. Unsere Nachwuchsorganisation, die Deutsche Jugendfeuerwehr, führt ein sehr erfolgreiches Demokratieprojekt durch. Darin werden Jugendbetreuer pädagogisch gestärkt, und ihnen werden wirksame Beratungsstrukturen zur Seite gestellt. Wir wissen, dass wir durch Uniformen und Kameradschaft sowie durch die enge Einbindung ins kommunale Leben für eine bestimmte Klientel eine gewisse Anziehung ausüben. Aber die Feuerwehren bekennen sich zu Bürgerengagement, Demokratie und Hilfe für den Nächsten, unbeschadet seiner Herkunft oder Überzeugungen. Das sind die Grundfesten unserer Bürgerbewegung seit mehr als 150 Jahren.



## SOCIAL MEDIA IN DER KRISENKOMMUNIKATION: FLUCH ODER SEGEN?

### Herr Schneck, Twitter im Bevölkerungsschutz, was halten Sie davon?

In einer bloß 140 Zeichen langen Twitter-Meldung lassen sich nicht viele, für den Bevölkerungsschutz relevante Informationen transportieren.

Der vorige Satz ist übrigens genau 140 Zeichen lang, so lange wie ein Tweet, eine Twitter-Meldung, maximal sein darf. Die Textlänge ist jedoch nicht das Problem, denn Katastrophenhelfer sind stets gehalten, möglichst klare, prägnante Informationen weiterzugeben. Wenn es darum geht, dass Organisationen, die sich um öffentliche Sicherheit oder den Bevölkerungsschutz bemühen, in eigener Sache Öffentlichkeitsarbeit betreiben, dann ist der Einsatz von Twitter oder Facebook eine Option. Mit diesen neuen sozialen Medien lassen sich jüngere Menschen zielgruppengerecht ansprechen; das kann sicherlich für Organisationen, die vom ehrenamtlichen Engagement leben, abseits von der eigentlichen Krisenkommunikation ein wichtiger Kanal für die Mitgliederbindung und -werbung sein.

Anders sieht es jedoch aus, wenn die Kommunikation in der Krise per Twitter abläuft. Wir haben die hohe Akzeptanz von Twitter im Iran gesehen, als Augenzeugen die Ausschreitungen und Übergriffe der Polizei mittels Handykamera dokumentierten und in Tweets kommentierten. Dieser massenhafte Einsatz von Twitter war der Tatsache geschuldet, dass das Regime andere Kommunikationskanäle blockiert hatte. Der Erfolg von Twitter in dieser speziellen Situation war also aus der Not geboren, und ist nicht per se ein Beweis für die Güte des Mediums.

Die Problematik von Twitter, die im Wesentlichen auch auf soziale Webseiten wie Facebook zutrifft,

liegt letztlich in ihrer fehlenden Vertrauenswürdigkeit, die sich in zwei Punkten manifestiert: Zum ersten bietet die Mikroblogging-Anwendung Twitter keine Möglichkeiten der Authentifizierung, dies ist offensichtlich auch nicht gewünscht. Wer garantiert mir also, ob der Tweet tatsächlich von einer vertrauenswürdigen Hilfsorganisation oder einer Behörde kommt?

Zum zweiten stellt sich die Frage nach dem Wahrheitsgehalt der Meldung, nach ihrer Validierung: Wer garantiert mir, dass die verbreitete Information wahr ist? Wie kann ich wissen, ob es sich nur um einen Hoax handelt, einen schlechten Scherz? Es gibt zwar erste IT-Lösungen, die aus der Masse der Tweets mittels statistischer Berechnung den Wahrheitsgehalt der crowd-gesourceten Informationen zu bestimmen versuchen. Hier spielen sehr populäre Vorstellungen von der „Weisheit der Massen“ eine Rolle, nach dem Motto, was viele glauben, wird schon irgendwie seine Richtigkeit haben. Eine Methode, die in der Trend- und Marktforschung gerne angewendet wird, wo falsche semantische Bewertungen letztlich folgenlos bleiben, sollte jedoch nicht naiv für den Bereich des Bevölkerungsschutzes übernommen werden.

Andererseits gibt es durchaus Mut machende Entwicklungen im Bereich des Crowdsourcing, die (auch) auf Input aus der breiten Bevölkerung (z. B. Twitter und andere Kanäle) basieren und die sich für die Frühwarnung, die Lagebewertung sowie die Einsatzplanung im Bevölkerungsschutz verwenden ließen: Eine Open Source-Software, die bereits in einigen Ländern und Krisengebieten eingesetzt wird und die sich Vertrauen erworben hat, ist Ushahidi. Mit Hilfe der Anwendung lassen sich Krisenmeldungen georeferenzieren, ein ergänzendes Tool soll der Überprüfung der Daten dienen. Für den Einsatz solcher und ähnlicher Lösungen

Zahl der Twitter-Nutzer im September 2010:  
175.000.000  
Quelle: Handelsblatt

gilt das oberste Gebot: Echtzeit-Kriseninformationen müssen sich ebenfalls nahezu in Echtzeit validieren lassen, sonst wird Schnelligkeit mit Unzuverlässigkeit bezahlt. Hier eröffnet sich der IT ein lohnendes Forschungsfeld.

Bevor die geschilderten Probleme der Vertrauenswürdigkeit nicht gelöst sind, sind es die klassischen, unkorruptierbaren Kommunikationswege, auf die sich die am Bevölkerungsschutz beteiligten Organisationen stützen sollten. Denn ihre

Glaubwürdigkeit darf nicht durch unzuverlässige Kommunikationskanäle in Verruf geraten.

Dies betrifft auch die Verfügbarkeit der Kommunikationskanäle: wenn das Mobilfunknetz ausgefallen ist, kann man auch per SMS keine Tweets mehr absetzen. Hier bieten die bewährte Kommunikationstechnik mit (Analog-) Funk sowie die neue TETRA-Technologie eine wesentlich höhere Zuverlässigkeit, zumindest im taktischen Bereich.



# 5

## 5. ERGEBNISBEWERTUNG

### DER BEVÖLKERUNGSSCHUTZ DER KOMMUNIKATIONSGESELLSCHAFT

von Konstantin von Notz, MdB

Der Bevölkerungsschutz wird nach wie vor vornehmlich aus der Perspektive des Staates gedacht. Paternalistisch möchte man fast sagen angesichts der augenfälligen Veränderungen unserer Gesellschaft und deren Nichtberücksichtigung. Politisch wie wissenschaftlich werden die Akteure vornehmlich auf hoheitlicher Seite verortet. Zentrales Problem ist dann folgerichtig die Organisation der Zusammenarbeit von verantwortlichen Stellen über föderale Strukturen hinweg oder die Ermöglichung von technischen Kommunikationsmöglichkeiten angesichts der Inkompatibilität der im Einsatz befindlichen Systeme.

Spätestens seit Beginn der 1990er Jahre rückt dagegen ein fundamentaler Wandel der modernen Gesellschaften ins Bewusstsein, die Entwicklung zur Informationsgesellschaft. Sie vollzieht sich wesentlich technikgetrieben. Mit dem Web 2.0 wird dabei zunehmend deutlich: die netzwerkartige Struktur des Internets dominiert die Entwicklung durch Angebote, die jeden Einzelnen nicht nur zum bloßen Rezipienten, sondern auch zum Sender von Informationen machen. Nicht nur die Informationsquelle Internet (z. B. durch Blogs/Foren) setzt sich zunehmend durch. Auch neue Kommunikationsinfrastrukturen differenzieren sich internetgestützt weiter aus (z. B. soziale Netzwerke, aber auch Dienste wie Twitter) und verbreitern die Veröffentlichungsmöglichkeiten aller Bürger. Was bedeuten diese Entwicklungen für den Bevölkerungsschutz?

Aus der Sicht des Bevölkerungsschutzes steht die effektive Zielerreichung mehr als in vielen anderen Bereichen im Vordergrund: auf Ereignisse mit potenziell katastrophalen Folgen muss so schnell und so effektiv als möglich reagiert werden können, um in besonders ernstesten Fällen ganz kon-

kret Menschenleben retten zu können, hohe Opferzahlen zu vermeiden und auch bleibende Schäden für überlebenswichtige Infrastrukturen der Gesellschaft verhindern zu können. Die Mittel für die Zielerreichung müssen sich dabei selbstverständlich innerhalb des Rahmens unseres Grundgesetzes bewegen. Vor allem aber gehören sie laufend den gegebenen Möglichkeiten in einer veränderlichen Gesellschaft angepasst und aktualisiert. Ihnen ist die ständige Reformbedürftigkeit damit gewissermaßen eingeschrieben.

In einer sich zunehmend ausdifferenzierenden Gesellschaft, in denen die Lebenszusammenhänge weniger von zentralisierten Strukturen zusammengehalten, sondern individuell erfahren und zusammengestellt werden, gewinnt die für den Bevölkerungsschutz so wichtige Erreichbarkeit und Ansprechbarkeit einer möglichst großen Anzahl von Bürgern für Warnungen und Informationen zentrale Bedeutung. Schon deswegen bedarf es einer umfassenden Prüfung, auf welchen „neuen Kanälen“ sich die beteiligten öffentlichen Stellen an die Bürger wenden können, um ihre Hinweise übermitteln zu können. Hinzu tritt die Möglichkeit der direkten Kommunikation mit den Betroffenen, die in der Regel viel genauer über die Lage und die Bedürfnisse vor Ort Auskunft geben können, als es eine zentralisierte Struktur imstande ist.

Wie in vielen anderen gesellschaftlichen Problemlagen auch, muss dabei auch die Möglichkeit der (präventiven) Bevölkerungsschutzvorsorge einbezogen werden. Hier geht es in erster Linie um Aufklärung hinsichtlich drohender Gefahren und um die Stärkung von Selbstschutzmöglichkeiten. Grenzen ergeben sich dabei immer aus der Möglichkeit, dass entsprechende Anstrengungen selbst kontraproduktive Ängste schüren oder Widerstän-

de auslösen können. Gerade wegen der inneren Abwehrhaltung vieler Bürger angesichts eines Themas, welches mit starken Ängsten besetzt sein dürfte, können neue Kommunikationsformen eine wichtige Rolle spielen. Konkret ließen sich interaktive Formate etwa über Auftritte in sozialen Netzwerken herstellen, welche Barrieren abbauen helfen und auf direkterem Wege Neugierde und Akzeptanz für die Themen des Bevölkerungsschutzes herstellen.

Davon zu unterscheiden ist die Phase der Krisensituation selbst, die zudem in weitere Unterphasen unterteilt werden kann. Je nach konkretem Schadensereignis und Phase der Entwicklung einer Krise wird es unterschiedliche Informationsbedürfnisse auf Seiten der Bürger, aber auch der Informationsinteressen auf Seiten öffentlicher Stellen geben. Hier stellt sich drängender denn je die Frage, ob staatliche Stellen in jedem Falle besser wissen und auch organisieren können, was für die betroffenen Bürger gut ist. Vieles deutet darauf hin, dass der Stärkung der Selbsthilfemöglichkeiten weitaus größere Priorität eingeräumt werden muss als bisher. Dazu zählt auch die Ermöglichung der Selbstorganisation etwa auf lokaler Ebene, um flexibel ein gemeinsames Vorgehen auch unabhängig von womöglich bereits selbst handlungsunfähig gewordenen Stellen zu ermöglichen. Hierbei könnte den neuen Medien zukünftig eine bedeutsame Rolle zufallen. Eine bedeutsame Facette dieses Ansatzes sind die Möglichkeiten, die sich wiederum für die offiziellen Einsatzkräfte aus der Beobachtung neuer Medien in Krisensituationen ergeben. Sie könnten selbst mosaikartig Informationen zu konkreten Krisensituationen aus erster Hand erhalten, um ihre Einsätze besser steuern zu können. So hat es ja bereits Fälle bei Twitter gegeben, die auf der Grundlage von Augenzeugenberichten eine erste Einschätzung von Situationen erlaubten, noch bevor Rettungskräfte am Einsatzort eingetroffen waren. Die Frage nach der Transparenz staatlicher Informationspolitik in

Krisensituationen des Bevölkerungsschutzes stellt sich damit ebenfalls in verändertem Licht dar. Glaubwürdig ist und bleibt in der Krise womöglich derjenige Akteur, der mit allergrößter Wahrhaftigkeit die tatsächliche Situation offenlegt. Denn eine noch größere Problematik erwächst aus der Tatsache, dass sich innerhalb von kürzester Zeit auf anderem als auf offiziellem Wege wie etwa über soziale Netzwerke herausstellt, dass Tatsachen bewusst zurückgehalten oder verschwiegen wurden. Natürlich besteht bei aller Wahrhaftigkeit dabei auch das Risiko, dass z. B. Faktoren wie die sog. „Durchhaltefähigkeit“ der Bevölkerung angesichts von schwindendem Vertrauen in die staatlich organisierten Schutzanstrengungen betroffen sein könnten. Es erscheint heute illusorisch, dass sich der Bevölkerungsschutz weiterhin auf die Annahme stützt, das Vertrauen der Bevölkerung lasse sich medial und strategisch steuern, zumal über längere Zeiträume, in Unkenntnis der Bevölkerung über die Tatsachen und die bekannten Hintergründe eines Schadensereignisses. Diese taktischen Überlegungen verbieten sich ohnehin dann, wenn es um lebensbedrohliche Ereignisse geht, bei denen realistische Selbstschutzmöglichkeiten bestehen, wenn den Betroffenen nur die Umstände der Situation bekannt sind.

Die Achillesferse dieser vielversprechenden Aussichten der Einbeziehung neuer Medien liegt, für den Fall des Eintrittes der Krisensituation, in der Elektrizitätsabhängigkeit entsprechender Strukturen. Neuere Studien fordern auch und gerade wegen der Aussichten eines verbesserten Bevölkerungsschutzes der Bürger, der neben die staatlichen Anstrengungen tritt, eine besonders robuste Infrastruktur der Stromnetze. Der Erhalt der Kommunikationsmöglichkeiten auch und gerade der betroffenen Bürger selbst in Krisensituationen und über lange Zeiträume hinweg nimmt damit auch im Bereich des Bevölkerungsschutzes eine zentrale Rolle ein.

## ZIELERREICHUNGSGRAD UND REVISION DER LEITFRAGEN

von Hermann J. Thomann

Öffentliche Sicherheit lässt sich in modernen, hochkomplexen Gesellschaften wie der unseren nicht fragmentiert hervorbringen, ihre rein sektorale Betrachtung ist schon lange obsolet. Der Versuch, Sicherheit mit Insellösungen zu produzieren, muss angesichts der Verflechtung kritischer Infrastrukturen scheitern. Öffentliche Sicherheit stellt sich uns als ein kollektiver Handlungsraum dar, den es intelligent und flexibel zu gestalten gilt. Es geht also darum, alle relevanten Sicherheitsakteure zu vernetzen, und ihre Problemlösungskompetenzen in einer ganzheitlichen Sicherheitsarchitektur zusammenzuführen.

Die rein sektorale Betrachtung der öffentlichen Sicherheit ist obsolet.

Gelingende Kommunikation ist dabei die *conditio sine qua non*, und das gleich in mehrfacher Hinsicht: „Sicherheit hängt heute zunehmend von der Datenverfügbarkeit und dem reibungslosen Funktionieren von Kommunikation ab“, stellt schon das Grünbuch fest.<sup>1</sup> In der Krise selbst, das haben die Beiträge des erfahrenen Bevölkerungsschutz-Praktikers Albrecht Broemme und des Seuchenexperten René Gottschalk in dieser Publikation noch einmal eindrucksvoll verdeutlicht, ist Kommunikation ein kriseneindämmender Faktor.

Wir haben es nicht bei den Ergebnissen der Foren und der AGs belassen, sondern sind mit dieser Publikation noch ein Stück weitergegangen und haben versucht, erfolgreich wie ich meine, wichtige Aspekte des Jahresthemas zu vertiefen. Hier eine Zusammenschau:

- Die Fortführung der Fachdiskussion hat mit dem Vorurteil aufgeräumt, der Bevölkerung dürfe das wahre Ausmaß einer Krise nicht oder nur im Schonverfahren mitgeteilt werden. Diese

Praxis ist kontraproduktiv und versäumt es, mittels einer auf Risikoanalysen basierenden Kommunikation die Selbsthilfefähigkeiten der Betroffenen zu aktivieren.

- Untersuchungen zur Seuchenprävention haben die wichtige Erkenntnis erbracht, dass nur eine zielgruppengerechte Ansprache den gewünschten kommunikativen Effekt erzielt. Ob das für die Krisenkommunikation generell gilt, muss erforscht werden. Die Anforderungen an die Krisenkommunikation in Richtung Bevölkerung werden somit sicher nicht geringer.
- Wichtig erscheint mir auch der Aspekt, dass es keine Risikokommunikation ohne Sicherheitskommunikation geben kann, also: das grundsätzliche Gefühl von Sicherheit und Vertrauen in die staatlichen Organe der Gefahrenabwehr muss erhalten bleiben.
- In dem Maß, wie sich die Verantwortung für Öffentliche Sicherheit auf die Privatwirtschaft verschiebt, die kritische Infrastrukturen betreibt, wird offensichtlich: Sicherheit muss erwirtschaftet werden. Das bedeutet in letzter Konsequenz, dass sicherheitsverursachte Kosten sich in den Preisen von Produkten und Dienstleistungen der betreffenden Branchen niederschlagen. Dessen müssen sich Behörden bewusst sein, die mit einer anwendungsorientierten Umsetzung von ministeriellen Anordnungen in die Sicherheitspraxis betraut sind.
- Die Entwicklung von Leitlinien für die Krisenkommunikation wird in Deutschland und europaweit vorangetrieben. Damit verbindet sich die Zuversicht, dass auf dieser Basis die Bewältigung grenzübergreifender Schadenslagen künftig leichter von der Hand gehen wird.

<sup>1</sup> Grünbuch, S. 44.

Die Frage, wie die Bevölkerung für Risiken sensibilisiert werden kann, wurde in den Gremien recht kontrovers diskutiert: Die Medienvertreter haben klar gemacht, dass sie sich nicht als „Volkserzieher“ instrumentalisieren lassen und auch künftig „nicht über jedes Stöckchen“ zu springen gedenken. Die Lösung des Problems könnte, das ist in verschiedenen Beiträgen deutlich geworden, aus einer anderen Richtung kommen: Das Web 2.0 beschenkt uns einen kommunikativen Strukturwandel, der die eingeschliffenen Verlautbarungsroutinen von politischen Eliten über die Medien zum Bürger in Frage stellt. Das Internet scheint jedenfalls nicht, wie von Skeptikern häufig geäußert, zum völligen Abgleiten in konsumistische Parallelwelten und zu einer politischen Apathie der Bevölkerung zu führen, sondern es kann auch, wie die Proteste um Stuttgart 21 oder die Bürgerrevolte in Tunesien gezeigt haben, der zivilen „Mobilmachung“ dienen. Im Wettbewerb um die Deutungshoheit in der Krise lassen immer mehr Bürger einen neuen, selbstbewussten Deutungswillen erkennen. Ließe sich dieser partizipatorische Impetus des Internets nicht auch in eine Entfaltung bürgerlichen Engagements für die Öffentliche Sicherheit, in eine Stärkung des Willens und der Fähigkeit zur Selbsthilfe ummünzen? Womit wir uns bereits wieder im Fragemodus befinden, den ich für die Revision und Präzisierung der Leitfragen beibehalten werde:

- Welche Lehren für die Risiko- und Krisenkommunikation können aus der Bevölkerungsschutzpraxis 2010 gezogen werden? Welche Verfahren, Technologien und Standards müssen für die Warnung der Bevölkerung entwickelt werden?
- Wie lässt sich das zunehmende „mediale Rauschen“ durchdringen und die Aufmerksamkeit der Bevölkerung für die Belange der Öffentlichen Sicherheit erlangen? Genauer: Wie bringt man die Bevölkerung dazu, zuzuhören und sich angesprochen zu fühlen? Welche Medien werden von welchen Bevölkerungs-Subgruppen genutzt?
- Wie lässt sich die Kontinuität in behördlichen Pressestellen erhöhen, auch im Hinblick auf die Weitergabe von *lessons learned* und einer Erhöhung der eigenen Krisenresilienz?
- Wie sind interne Kommunikationsprozesse der Behörden gestaltet? Gibt es eine systematische Evaluation dieser Vorgänge? Welche Schnittstellen zu anderen Verantwortungsbereichen lassen sich definieren?
- Lässt es sich trainieren, trotz Unvorhersehbarkeit und Unsicherheit tragfähige Entscheidungen zu treffen?
- Welche Voraussetzungen und gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um in Deutschland den Aufbau einer übergreifenden IT-Architektur für die Öffentliche Sicherheit zu ermöglichen?
- Wie muss eine vernetzte IT-Architektur für die Öffentliche Sicherheit beschaffen sein und betrieben werden, die selbst resilient und ausfallsicher in der Krise ist?

Wir sind somit weit über die Leitfragen hinausgegangen, die wir im Grünbuch gestellt haben. Die Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit haben weitere Fragen zum Thema Risiko- und Krisenkommunikation aufgeworfen, was wir im Sinne eines strukturierten, erkenntnisorientierten Dialogs als Erfolg werten. Wir stehen als Fragesteller vor dem Themenfeld Öffentliche Sicherheit, stehen aber zugleich vor der Notwendigkeit, aus einem laufenden, ergebnisoffenen Forschungsprozess stets umsetzbare Erkenntnisse herauszulösen und für die Verbesserung des Bevölkerungsschutzes zu verwerten. Es wird auch nach dieser Publikation darum gehen, den theoretischen Einsichten zur Risiko- und Krisenkommunikation die praktische Tüchtigkeit zuzugesellen.

Im Wettbewerb um die Deutungshoheit in der Krise lassen immer mehr Bürger einen neuen, selbstbewussten Deutungswillen erkennen.

## 6. NACHWORT UND AUSBLICK AUF DAS JAHRESTHEMA 2011: INFORMATIONSTECHNOLOGIE

Seit Jahren wird darüber gesprochen, dass innere und äußere Sicherheit nicht mehr eindeutig zu trennen sind: der internationale Terrorismus führt uns dies eindringlich vor Augen. In der digitalisierten Welt wird sich der Trend, dass innere und äußere Sicherheit immer weniger gut voneinander zu trennen sind, noch verstärken. Im virtuellen Raum des Internet bedarf es keiner hochgerüsteten Armee, sondern lediglich hochspezialisierter Programmierer und Computerfachleute, um reale, große Schäden zu verursachen. Damit entziehen sich die neuen Bedrohungen auch der militärischen Schutz- und Abschreckungslogik.

Auch diesen Aspekt werden wir sicherlich im Jahr 2011 im Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit aufgreifen. Wir wollen den intensiven Dialog mit allen wichtigen Akteuren und Vordenkern des Bevölkerungsschutzes fortführen und dabei das Thema „Informationstechnologie“ in den Fokus stellen. Hier wird es neben den Bedrohungen durch „Cyberangriffe“ darum gehen, die Bedeutung der IT als kritischer Infrastruktur herauszuarbeiten. Hierzu gehört auch die Frage, wie verhindert werden kann, dass die immer stärkere Nutzung der Vorteile der IT für einen modernen Bevölkerungsschutz selbst zur Achillesferse wird. Es sind Strategien zu diskutieren, wie wachsende Vorteile und daraus wachsende Abhängigkeit mit der Forderung nach Resilienz in Einklang zu bringen sind.

Die Anforderungen im Bevölkerungsschutz sind in den letzten Jahren stetig gestiegen: Unsere Gesellschaft ist vielfältig vernetzt, die Abhängigkeiten von kritischen Infrastrukturen haben stark zugenommen. Die Informationstechnologie ist selbst „systemkritisch“ geworden und hat eine Querschnittsbedeutung für klassische kritische Infrastrukturen wie Energie- und Wasserversorgung erlangt.

Es wird künftig darum gehen, wie man kritische Strukturen weniger anfällig und weniger verwundbar machen, wie man Schutzlücken im Vorfeld identifizieren und schließen, wie man „feindliche“ Fähigkeiten und Bestrebungen frühzeitig erkennen und sich mit geeigneten Abwehrinstrumenten dagegen wappnen kann. Das zeigt auch die Richtung unserer künftigen Debatte auf: Wir müssen die Debatte um die Bedrohungen der Öffentlichen Sicherheit als eine Präventionsdebatte führen. Dazu will das Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit seinen Beitrag leisten.

Das Grünbuch fragt: Sind die Wechselwirkungen zwischen den Infrastrukturen genügend modelliert und anwendbar getestet? Ich schließe die Fragen an: Wie stark sind die informationstechnischen Abhängigkeiten der „traditionellen“ kritischen Infrastrukturen? Könnten sich durch einen Zusammenbruch der IT-Strukturen oder von großen Teilen des Internets Branchen als systemrelevant erweisen, die bisher nicht in die Betrachtung der Katastrophenvorsorge einbezogen wurden? Durch die voranschreitende Verknüpfung von Bedrohungsfeldern – über die IT als mediale Infrastruktur – können Großschadenslagen entstehen, die sich bei einer isolierten Betrachtung der einzelnen Bereiche nicht erschließen.

Stuxnet hat uns im Jahr 2010 ahnen lassen, welche Dimensionen Attacken auf IT-Systeme haben könnten. Ein Cyber-Angriff könnte nicht nur einzelne Banken betreffen, sondern die Finanzinfrastruktur in ihrer Gesamtheit, nicht nur einzelne Industrieanlagen, sondern umfassende sicherheitsrelevante Bereiche der Wirtschaft. In diesem Fall könnten die Auswirkungen verheerend sein.

Wie also sieht es mit unserer Resilienz aus? Sind geeignete Sicherheitssysteme installiert, um Angriffe auf kritische IT-Systeme abzuwehren? Das Grünbuch fragt: Wie sieht es mit der Fehlertoleranz und Angriffssicherheit der IT-Strukturen in Wirtschaft und Verwaltung aus? Hierauf wollen wir in den Foren des Jahres 2011 Antworten finden. Inwieweit können und müssen Unternehmen sich daran ausrichten, ihre kritischen IT-Infrastrukturen nachprüfbar an Sicherheitsstandards messen zu lassen?



Doch positiv ist auch: Die IT kann dazu beitragen, komplexe Lagen im Bevölkerungsschutz durchschaubarer zu machen. Hierfür ist ein von Bund und Ländern gemeinsam getragenes, einheitliches Bevölkerungsschutzsystem am besten geeignet - mit am Schadensausmaß und an den besten Reaktionsmöglichkeiten ausgerichteten, klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Der Bevölkerungsschutz muss, da sind sich alle Akteure einig, auf eine moderne, zeitgemäße und zukunftsfähige Basis gestellt werden.

Berlin, im Januar 2011

Gerold Reichenbach, MdB

## MITWIRKENDE

Folgende Personen haben zum Gelingen der Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit 2010 beigetragen: mit Vorträgen auf den Foren, mit Artikeln, Statements und Interviews, durch fachlichen Rat, nützliche Hinweise und kritische Fragen. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Anthony, Peter, Kommunikationsmanager Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN), Berlin  
Bartsch, Michael, Manager Marketing & Communications T-Systems International GmbH, Bonn

Beck, Marie-Luise, Projektkoordinatorin Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Berlin

Binninger, Clemens, Mitglied im Deutschen Bundestag, Mitglied im Innenausschuss für die CDU/CSU-Fraktion

Bonß, Prof. Dr. Wolfgang, Professor für Sozialwissenschaften an der Universität der Bundeswehr München

Broemme, Albrecht, Präsident des Technischen Hilfswerks THW

Burgartz, Detlev L., Inhaber ProVersicherer, Köln

Dechamps, Axel, stellvertretender Vorstandsvorsitzender des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, Vorstand Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge

Donker, Thomas, Programmdirektor Zukunftsprojekte beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb)

Endreß, Dipl. Soz. Wiss. Christian, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Universität Witten-Herdecke

Fritsche, Klaus-Dieter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

Gause, Dr. Clemens, Geschäftsstelle Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit

Gottschalk, PD Dr. Dr. René, Facharzt für Innere Medizin, Infektiologie und Öffentliches Gesundheitswesen, stellv. Leiter Stadtgesundheitsamt Frankfurt/M.

Grimm, Dr. Helmut, Sonderbeauftragter des Vorstands der Tengelmann Warenhandels KG, Wiesbaden

Hilke, Dipl. Ing. Dietmar, Direktor Security Systems von Thales Deutschland

Jelpke, Ulla, Mitglied im Deutschen Bundestag, innenpolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE

Kamrau, Robert, Business Development Executive Sales & Distribution IBM Deutschland GmbH, Berlin

Kirsche, Uwe, Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Deutscher Wetterdienst (DWD)

Kröger, Hans-Peter, Präsident des Deutschen Feuerwehrverbandes e. V. und geschäftsführender Vorstand der BÄKO Schleswig-Holstein eG

Lanfer, Dipl.-Soz.-Wiss. Jens, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Privaten Universität Witten/Herdecke

Lange, Univ.-Prof. Dr. Hans-Jürgen, Lehrstuhlinhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft und Dekan der Fakultät für Kulturreflexion – Studium fundamentale der Privaten Universität Witten/Herdecke

Lardschneider, Michael, Chief Security Officer der Security und Continuity Risk Management Organisation von Munich Re

Lenz, Susanne, Referentin im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Abteilung Notfallvorsorge, Kritische Infrastrukturen, Internationale Angelegenheiten

Marks, Dipl. Ing. Jörg, Leiter Region Ost Siemens Building Technologies GmbH & Co. oHG

McCormack, Eva-Maria, ehem. Leiterin dpa English Services

Meyer, Jan, Korrespondent Bild-Zeitung, Parlamentsredaktion

Nalbandjan, Herbert, General Manager 3 M Deutschland GmbH, Neuss

Neuschwander, Ortwin, Inhaber Neuschwander Unternehmensberatung, Gutweiler

Notz, Dr. Konstantin von, Mitglied im Deutschen Bundestag, Mitglied im Innenausschuss für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie Mitglied der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft

Raupp, Prof. Dr. Juliana, Professorin am Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin, Leiterin der Arbeitsstelle für Organisationskommunikation

Reichenbach, Gerold, Mitglied im Deutschen Bundestag, Mitglied im Innenausschuss für die SPD-Fraktion, dort Berichterstatter für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Schmidt, Dr. Manfred, bis Ende 2010 Leiter der Abteilung Krisenmanagement im Bundesministerium des Innern, heute Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg

Schneck, Bernhard, Geschäftsführer GeNUA Gesellschaft für Netzwerk- und Unix-Administration mbH

Schulz, Dr. Sandra, Vice President Political Affairs und Leiterin Verbindungsbüro Berlin von Thales Deutschland

Sonne, Werner, Korrespondent Morgenmagazin, ARD-Hauptstadtstudio

Steig, Joachim, Country Vice President Geschäftsentwicklung Thales Deutschland

Thomann, Prof. Dr. Dipl. Ing. Hermann J., Globaler Geschäftsfeldleiter Consulting, TÜV Rheinland Group Köln/Berlin, Vorstandsvorsitzender des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit

Unger, Christoph, Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Bonn

Waldburg-Zeil, Clemens Graf von, Generalsekretär Deutsches Rotes Kreuz, Schatzmeister des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit

Weber, Elena, Stellvertretende Pressesprecherin des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Bonn

Wiegold, Thomas, Korrespondent des Focus, zuständig für das Thema Verteidigungspolitik

Wolff, Hartfrid, Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied im Innenausschuss für die FDP-Bundestagsfraktion, Vorsitzender des Arbeitskreises Innen- und Rechtspolitik der FDP-Bundestagsfraktion

Zangl, Dr. Peter, Generaldirektor des Europäischen Amtes für humanitäre Hilfe ECHO

Zintel, Volker, bis März 2010 Sicherheitschef des Frankfurter Flughafens, heute freier Managementberater Luftverkehr und Sicherheit

Zuch, Klaus, Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport

