

Standpunkt

zivile Sicherheit

Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz

Hans-Peter Weinheimer · Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH

BIGS

BRANDENBURGISCHES INSTITUT
für GESELLSCHAFT und SICHERHEIT



Nummer 4 · Oktober 2011



IMPRESSUM

Die Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) gGmbH ist ein unabhängiges, überparteiliches und nicht-gewinnorientiertes wissenschaftliches Institut, das zu gesellschaftswissenschaftlichen Fragen ziviler Sicherheit forscht. Das BIGS publiziert seine Forschungsergebnisse und vermittelt diese in Veranstaltungen an eine interessierte Öffentlichkeit. Das BIGS entstand im Frühjahr 2010 in Potsdam unter der Beteiligung der Universität Potsdam und ihrer UP Transfer GmbH sowie der Unternehmen EADS, IABG und Rolls-Royce. Es wird vom Land Brandenburg gefördert.

Alle Aussagen und Meinungsäußerungen in diesem Papier liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors bzw. der Autoren.

Verfasser der Studie:

Hans-Peter Weinheimer

Titel der Studie:

Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz

Herausgeber:

Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH
Dr. Tim H. Stuchtey (V.i.S.d.P.)

ISSN: 2191-6748

BIGS Standpunkt Nr. 4, Oktober 2011

Weitere Informationen über die Veröffentlichungen des BIGS befinden sich auf der Webseite des Instituts: www.bigs-potsdam.org.

Copyright 2011© Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH. Alle Rechte vorbehalten. Die Reproduktion, Speicherung oder Übertragung (online oder offline) des Inhalts der vorliegenden Publikation ist nur im Rahmen des privaten Gebrauchs gestattet. Kontaktieren Sie uns bitte, bevor Sie die Inhalte darüber hinaus verwenden.



Brandenburgisches Institut für
Gesellschaft und Sicherheit gGmbH

Geschäftsführender Direktor:
Dr. Tim H. Stuchtey

Rudolf-Breitscheid-Str. 178
14482 Potsdam

Telefon: +49-331-704406-0
Telefax: +49-331-704406-19

E-Mail: info@bigs-potsdam.org
www.bigs-potsdam.org

Standpunkt | zivile Sicherheit

Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz

Hans-Peter Weinheimer · Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH

Mitglieder des Arbeitskreises Risikokommunikation am Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit:

Dr. Albrecht Bongartz

Heinrich Dorsch

Dr. Cordula Gotthardt

Prof. Dr. Norbert Gronau

Dr. Elisabeth Hauschild

Nadine Lehnigk

Bruno Lezzi

Prof. Dr. Holger Mey

Manfred Peters

Tanja Röchert-Voigt

Jürgen Schreiber

Dr. Tim Stuchtey

Dr. Heike Wagner

Elena Weber

Edzard Weber

Holger Weiß

Hans-Peter Weinheimer

Einführung

Im Januar 2009 hat das Bundesministerium des Innern (BMI) eine „Strategie für den modernen Bevölkerungsschutz in Deutschland“¹ vorgelegt. In diesem Dokument des Bundes ist die folgende zentrale Zielsetzung formuliert: „Entwicklung einer Kultur der Risikokommunikation auf allen Ebenen“. Diese strategische und langfristig angelegte Aufgabenstellung für die Verwaltungen auf allen staatlichen Ebenen zeigt, dass man offenkundig das Erfordernis einer nachhaltigen, anlassunabhängigen Kommunikation von Risiken zwischen Behörden und Bürgern erkannt hat. Risikokom-

Nach einem Erdbeben der Stärke 9,0 auf der Momenten-Magnituden-Skala und einem gewaltigen Tsunami in deren Folge tausende Menschen ihr Leben verloren, havarierte das an der japanischen Ostküste gelegene Kernkraftwerk Fukushima. Der Unfall wurde durch die japanischen Behörden in die höchste Stufe der „Internationalen Bewertungsskala für bedeutsame Ereignisse in kerntechnischen Anlagen“ (INES-Stufe – „International Nuclear and Radiological Event Scale“) eingestuft. Die Stufe 7 wird als katastrophaler Unfall bezeichnet, da die Freisetzung großer Teile



Die IAEA begutachtet die Umstände in Fukushima / Quelle: UNO

munikation wird hier als Bindeglied zwischen einer Risikoabschätzung der Experten und der individuellen Risikowahrnehmung der Bürger verstanden.² Dass diese staatliche Leistung künftig durch die Verwaltungen erbracht werden muss, zeigen nicht zuletzt die Ereignisse in Japan im März 2011 und die Reaktionen in der deutschen Öffentlichkeit. Auch hier wurden die Menschen, ähnlich wie bei anderen Ereignissen der jüngsten Vergangenheit (s. Kapitel 1) – zumeist verstärkt durch eine mangelhafte Krisenkommunikation – mit komplexen Szenarien ohne hinreichende Erklärungen alleine gelassen.

der im Reaktorkern enthaltenen radioaktiven Stoffe in die Umgebung erwartet wird. Mit der Folge, dass „... akute gesundheitliche Schäden und gesundheitliche Spätschäden in übergroßen Gebieten“³ eintreten werden. Gleichwohl ist diese Katastrophe in ihren Auswirkungen nicht vergleichbar mit Tschernobyl 1986, da der Reaktortyp und der Unfallhergang in Fukushima – auch langfristig – nicht annähernd die gleichen Auswirkungen erwarten lassen.

Die Reaktionen in der deutschen Öffentlichkeit auf diesen mehr als 9.000 km entfernten, zweifellos

für Japan bedrohlichen und katastrophalen Unfall, machen deutlich, dass es, trotz der Erfahrungen mit Tschernobyl 1986, immer noch nicht gelungen ist, der Bevölkerung das „Wesen“ von Radioaktivität hinreichend zu erklären. Dass in vielen Städten Deutschlands die „Geigerzähler“ ausverkauft waren und ein Ansturm auf Jodtabletten einsetzte, zeigt in erschreckender Weise, dass hier zweifellos komplexe aber auch bekannte Sachverhalte, den Menschen noch nicht in der erforderlichen Klarheit nahe gebracht worden sind. Das Verhältnis der Bürger zu radiologischen Szenarien ist immer noch geprägt von einer latent vorhandenen, häufig übersteigerten, emotionalen Sensibilität. Sie fördert die Fehleinschätzungen des tatsächlichen Wirkungspotenzials und erzeugt damit Überreaktionen. Es kann hier nicht darum gehen die zweifellos objektiv vorhandenen Gefahren der Kernenergie kleinzureden. Es muss jedoch gelingen ein realistisches Bild zu zeichnen und sachlich zu informieren, um nicht zuletzt eher Gelassenheit und vorsorgliches Handeln statt Hysterie bzw. Überreaktionen als grundsätzliches Verhaltensmuster zu erreichen. Dies schließt eine kritische Auseinandersetzung mit der Kernenergie ein oder kann auch ggf. zu einer grundsätzlichen Ablehnung dieser Form der Energiegewinnung führen.

Dem Bürger muss die Möglichkeit gegeben werden, sich ein sachgerechtes Bild von dem zu machen, was sein könnte, ohne potenzielle Gefahren und Risiken zu überhöhen oder sie zu bagatellisieren. Dabei sollte immer eine ganzheitliche Betrachtung angestrebt werden. Dies bedeutet, konkurrierende Risiken müssen offen gelegt und ein Abwägen ermöglicht werden.

Darüber hinaus muss die Politik den Menschen verdeutlichen, dass wir in einer Welt leben, in der ein vollständiger Schutz der Bevölkerung durch staatliche Vorsorge alleine nicht gewährleistet werden kann.⁴

Die Bürger in Deutschland nehmen häufig gegenüber dem Staat eine Art Vollkasko-Mentalität ein. Der Bürger geht dabei von der Allmacht des Staates aus, der in geeigneter Weise den Schadenseintritt verhindert und gegebenenfalls in der Schadenslage fähig ist, unmittelbar die nötige Hilfe zu leisten. Tatsächlich aber sind der Staat und seine Bürger gezwungen, mit einer Ressourcenknappheit umzugehen, die sowohl die Vorsorge als

auch die Möglichkeiten zur Hilfeleistung begrenzt. Diesen Zustand kann man zwar beklagen, fundamental ändern kann man ihn aber nicht. Schließlich müssen die Aufwendungen für Sicherheit zunächst von den Bürgern erwirtschaftet und dem Staat für die ihm zugewiesenen Aufgaben bereitgestellt werden. Auf der Ebene des Staates stehen zudem die Sicherheitsausgaben in Konkurrenz zu alternativen Mittelverwendungen z. B. im Bereich der Bildung, Gesundheit oder Umverteilung. Die Fähigkeiten des Staates zur Hilfeleistung in bedeutsamen Lagen sind damit auf ein bestimmtes Maß begrenzt und ab einer bestimmten Höhe nehmen seine Möglichkeiten oder die Qualität ab (bzw. die Dauer bis zur Hilfeleistung nimmt zu). Gerade in solchen Situationen⁵ ist die Selbsthilfefähigkeit des Bürgers erforderlich, um für sich und seine Nächsten zu sorgen, bis die kollektiv organisierte Hilfeleistung des Staates eintrifft oder wieder möglich ist.

Unter Beachtung dieser grundsätzlichen Begrenztheit staatlicher Möglichkeiten Schutz sicherzustellen und Schaden zu begrenzen, muss es gelingen, einen Erkenntnisprozess in Gang zu setzen, der erkennen lässt, dass Szenarien Realität werden können, die die Bürger und den Staat gemeinsam fordern werden. Dies bedarf einer zielgruppengerechten, einfühlsamen und sachlich aufbereiteten Kommunikationspolitik, die in einem auf Nachhaltigkeit abzielenden, langfristig angelegten Prozess, nicht zuletzt auch mithilfe der Medien, entwickelt werden muss. Diese Risikokommunikation muss im Wesentlichen auf einem ehrlichen und vertrauensvollen Dialog mit dem Bürger basieren. Einseitige Informationen beispielsweise durch Broschüren haben eine zu geringe Überzeugungs- und Durchschlagskraft. Auch erfordert es mehr als politische Willensbekundungen in entsprechenden Strategiepapieren, die zudem bedauerlicherweise selten ausreichend öffentlich kommuniziert werden.

Politik und Verwaltungen müssen also dazu übergehen dem Bürger zu sagen, was ihn gefährden bzw. bedrohen (Differenzierung s. Glossar) kann. Dabei muss die Öffentlichkeit auch darüber informiert werden, was der Staat zur Abwendung der Gefahr zu tun gedenkt und welches Abwehr- und Schutzpotenzial er bereithält, wenn die Gefahr nicht abgewendet werden konnte und sich eine signifikante Wirkung entfaltet. Auf dieser Grundlage

ist den Menschen zu vermitteln, welcher Beitrag deshalb von ihnen selbst erwartet werden muss.

Hier gilt es, überzeugend zu verdeutlichen, dass neben der Bereitschaft und Fähigkeit zur Selbsthilfe auch die grundsätzliche Aufgeschlossenheit gegenüber staatlichen Maßnahmen erforderlich sein wird. Dies vor allem auch dann, wenn diese Maßnahmen in die persönliche Lebensführung eingreifen. Staatliche Kommunikation muss also nicht nur die Bereitschaft des Bürgers zum aktiven Handeln zum Ziel haben, sondern auch Verständnis für staatliche Maßnahmen des Notfallschutzes herbeiführen. Zu diesen Maßnahmen gehören beispielsweise Evakuierungen und Quarantäne- oder Impfmaßnahmen. Die entscheidende Frage ist jedoch, wie der Bürger hierzu befähigt bzw. motiviert werden kann.

Eine der fundamentalen Voraussetzungen um die Menschen zu erreichen, ist Wahrhaftigkeit in Bezug auf die Risiken und die Transparenz staatlichen Wirkens bei der Konzipierung des Vorsorge- und Hilfeleistungspotenzials (Bewältigungspotenzial). Grundlage hierzu ist – und dies ist keine neue Erkenntnis – eine anlassunabhängige Risikokommunikation, die eben nicht erst unter dem Druck realer Schadensereignisse stattfinden darf. Denn dann wäre es auch bereits Krisenkommunikation, deren Wirkung sich unter solchen Bedingungen kaum positiv entfalten könnte, wie uns die Reaktionen in der deutschen Öffentlichkeit während der „Vogelgrippe 2006“, der „Schweinegrippe 2009“ und im Jahr 2011 im Zusammenhang mit den Ereignissen in Japan und dem EHEC-Ausbruchsgeschehen deutlich gemacht haben (siehe auch: Kapitel 1).

Nicht zuletzt die Katastrophe von Japan bestätigt eindringlich die internationalen Erfahrungen im Katastrophenschutz mit außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen, Großkatastrophen und terroristischen Anschlägen der letzten Jahre, insbesondere mit Blick auf die schadensmindernde Rolle des Bürgers in solchen Szenarien. Auch Deutschland kann für die Zukunft nicht ausschließen, dass es mit bedeutsamen Gefahren- und Schadenslagen konfrontiert wird, denen wir uns sowohl als Staat als auch Gesellschaft stellen müssen. Hierin liegt letztlich das erkenntnisleitende Interesse des Staates zur Ausgestaltung von Sicherheitsvorsorge im 21. Jahrhundert. Gesellschaftliche Resilienz⁶ und die stärkere Inpflichtnahme des Bürgers als Teil des Gesamtbe-

wältigungspotenzials des Staates sind daher zu vorrangigen Zielsetzungen staatlicher Weiterentwicklungsbemühungen geworden (wie in Kapitel 2 noch ausführlich dargelegt wird).

In Deutschland haben die politisch Verantwortlichen in den Ressorts und in den nachgeordneten Behörden diese Zusammenhänge und Erfordernisse, auch gestützt durch entsprechende wissenschaftliche Aufarbeitung, durchaus erkannt. Gleichwohl haben diese Erkenntnisse und ihre Niederlegung in entsprechenden behördlichen Dokumenten einen sehr langen Weg hinter sich. Und so steht man heute in den zuständigen Verwaltungen, bezogen auf die Umsetzung, erst am Beginn. Hier gilt es nun rasch und mit großer Konsequenz das als richtig Erkannte auch zu realisieren.

Im Katastrophenschutz und in dem auf den Verteidigungsfall bezogenen Zivilschutz, greift in Deutschland das „Nationale Notfallvorsorge- und Hilfeleistungssystem“. Es verfügt über ein Bewältigungspotenzial, das in alltäglichen Gefahren- und Schadenslagen herausragende Leistungen erbringt und der Öffentlichkeit, insbesondere mit den Feuerwehren und den Rettungsdiensten, immer wieder eine garantierte und nahezu omnipräsente „Blaulichtorganisation“ bietet. Gleichwohl ist die Frage zu stellen, ob dieser Bevölkerungsschutz⁷ auch in Lagen, die weit über die alltägliche Gefahrenabwehr hinaus gehen, Schutz nachhaltig sicherstellen kann.

Diese Fragestellung erhält ihre besondere Relevanz im Zusammenhang mit der Bewältigung von sogenannten „national bedeutsamen Lagen“. Hierunter versteht man neben großflächigen, länderübergreifenden konventionellen Schadenslagen, wie sie durch Extremwetterereignisse, technische Unfälle oder auch terroristische Anschläge verursacht werden können, vor allem CBRN-Szenarien [chemische (C), biologische (B), radiologische (R) und nukleare (N)]. Sie besitzen am ehesten „... sowohl die Dynamik als auch das Eskalationspotenzial und die psychologische Wirkung auf das Einsatzpersonal und die Bürger, um nationale Bedeutung zu erlangen.“⁸ So ist unabhängig von den physischen Auswirkungen einer Gefahrenlage ein Szenario vor allem dann „national bedeutsam“, wenn es durch die Bürger (Öffentlichkeit) so empfunden wird. Dass dies durch die Medien und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen maßgeblich bestimmt wird, zeigen – auch in Deutschland – die Erfahrungen mit

Lagen wie den Milzbrandbriefen im Jahr 2001 und der Vogelgrippe 2006.

Gerade mit Blick auf solche Szenarien bedarf es einer „Risikosensibilisierung“⁹ der Bevölkerung, um Schutz nachhaltig sicherzustellen. Dieses Bewusstmachen von Risiken bereitet die Grundlage für die Bereitschaft der Bürger, einen eigenen Beitrag zur Risikominimierung und Schadensbewältigung bzw. Schadensminimierung zu leisten. Hierzu bedarf es einer anlassunabhängigen Kommunikation von Risiken, die auch die Vorgänge widerstreitender Positionen, wie beispielsweise im Falle der Kernenergie, offenlegt. Eine solche politische Zielsetzung vertrauensvoller und transparenter Kommunikationspolitik, die als dialogischer Prozess mit dem Bürger angelegt sein muss, gilt es, in konkretes Verwaltungshandeln umzusetzen.

Der Bürger muss sich in diesem Prozess als gleichberechtigter und damit auch als verantwortlicher Teil des Ganzen begreifen. Er muss zu der Überzeugung gelangen, dass er durch sein Verhalten und seine Einstellungen die Auswirkungen und den Umfang gerade bedeutsamer Lagen maßgeblich beeinflussen kann.

Die hier dargelegten Feststellungen und Einsichten finden sich in aktuellen Dokumenten des Bundesministeriums des Innern (BMI) und der Innenministerkonferenz (IMK) als Zielvorgaben zur Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes wieder.¹⁰ Der Arbeitskreis (AK) Risikokommunikation am Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) hat sich die Aufgabe gestellt, auf der Grundlage dieser staatlichen Zielvorgaben und der bisherigen Erfahrungen mit Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit einer anlassunabhängigen Kommunikation von Risiken, begründete Empfehlungen für die Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz zu formulieren.

Der Untersuchungsgegenstand der Arbeitsgruppe ist somit das Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Bürger mit Blick auf die Bewältigung bedeutender Gefahren- und Schadenslagen im Rahmen des Zivil- und Katastrophenschutzes (Bevölkerungsschutz). Zielsetzung ist es, Wege der Kommunikation und deren Voraussetzungen aufzuzeigen, die geeignet sind, allen Beteiligten deutlich zu machen, wobei in der Bewältigung von Katastrophen der Staat eintritt und wobei der Einzelne künftig Verantwortung tragen muss.

Dabei werden im vorliegenden Konzept relevante Begriffe – insbesondere der Risikokommunikationsbegriff und der staatliche Risikomanagementprozess – definiert und erläutert (siehe auch: **Anlage D** – Glossar). Darüber hinaus werden die Faktoren Risikowahrnehmung der Bevölkerung und menschliches Verhalten in Krisen beschrieben und bewertet. Sie sind die entscheidenden Einflussfaktoren, die in einem künftigen behördlichen Risikokommunikationskonzept beachtet werden müssen. Hinweise zum behördlichen Handeln in einer Medien- und Informationsgesellschaft enthält das Kapitel 6. Abschließend werden nach einem Fazit (Kapitel 7) im Kapitel 8 die im Arbeitskreis gewonnen Erkenntnisse, Überzeugungen und Hinweise zum Verwaltungshandeln zur zielgerichteten Realisierung behördlicher Risikokommunikation nochmals als Empfehlungen zusammengefasst. Empfehlungen, die nach Auffassung des Arbeitskreises prinzipiell auch auf andere Politikbereiche übertragbar sind, wie dies die politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem „Energiewandel“ im Jahr 2011 deutlich werden lässt.

DER BÜRGER ALS VERANTWORTLICHER TEIL DES GANZEN

Ein Kreis ausgewählter Vertreter unterschiedlicher Fachrichtungen und Behörden bzw. Organisationen (Mitglieder AK, siehe **Anlage A**) hat unter Leitung von Hans-Peter Weinheimer (Oberst a. D., ABC-Abwehrtruppe, Buchautor und Sonderkorrespondent „Bevölkerungsschutz“ der Zeitschrift „Europäische Sicherheit“, Mittler Verlag)¹¹ im Zeitraum Oktober 2010 bis Juli 2011 entsprechende Dokumente, Gutachten und Studien ausgewertet und diskutiert (**Anlage C**). Darüber hinaus fanden Expertenanhörungen zum Thema statt (siehe: **Anlage B**).

Das hier vorgelegte Konzept ist eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit der formulierten staatlichen Zielsetzung zur „Entwicklung einer Kultur der Risikokommunikation auf allen Ebenen“¹² und den aktuell erkennbaren Umsetzungen in konkretes Verwaltungshandeln. Es ist ein Standpunkt in dem wichtigen Aufgabenbereich der zivilen Sicherheit.

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung

1	Erfahrungen	9
2	Staatliche Zielvorgaben	13
3	Begriffsdefinition: Risikokommunikation	16
4	Behördliche Risikokommunikation als Teil des Risikomanagementprozesses	18
5	Risikowahrnehmung und menschliches Verhalten in der Krise	21
6	Behördliches Handeln in einer Medien- und Informationsgesellschaft	24
7	Fazit	27
8	Empfehlungen	27
	Glossar der Fussnoten	30
	Anlagen	32
A	Mitglieder Arbeitskreis (AK) Risikokommunikation	32
B	Auflistung der Vorträge (interner/externer Sachverstand)	32
C	Literaturverzeichnis	33
D	Glossar	34

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1	Staatliche Sicherheitsarchitektur	9
Abbildung 2	Risikomanagementprozess	18
Abbildung 3	Notfallbezogene Mündigkeit	19
Abbildung 4	Stakeholderbeteiligung auf allen Ebenen	26
Abbildung 5	Prinzipiskizze: Management der Risikokommunikation auf der kommunalen Ebene	28

1 Erfahrungen

Deutschland ist ein vergleichsweise katastrophensicheres Land, das bisher von Naturkatastrophen, industriellen Unfällen und terroristischen Anschlägen mit sehr großen Opferzahlen verschont geblieben ist. Dies liegt nicht zuletzt an der geografischen Lage und einem außerordentlich hohen technologischen und organisatorischen Standard der kritischen Infrastrukturen. Darüber hinaus verfügt Deutschland über eine grundsätzlich gut ausgestaltete und gut organisierte Sicherheitsarchitektur, die sich – zumindest in den bisherigen Schadenslagen – weitgehend bewährt hat. Gleichwohl können wir keinesfalls sicher sein, dass uns nicht Katastrophen wie sie zuletzt in Japan, aber auch im Jahr 2001 in New York und Washington und 2005 in London stattgefunden haben, ebenfalls ereilen. Deutschland muss sich auch auf Szenarien einstellen, die bisher noch nicht zu bestehen waren: Auf Großschadenslagen, die uns allerdings jederzeit treffen können und die eines ganzheitlichen Ansatzes staatlicher Sicherheitsvorsorge bedürfen, im Sinne eines gesamtstaatlichen bzw. gesamtgesellschaftlichen Wirkverbundes. Dieser Verbund schließt den Bürger ausdrücklich mit ein.

Eine der Konsequenzen aus der fehlenden praktischen Erfahrung mit Großschadenslagen und Katastrophen, vor allem solcher von nationaler Bedeutung, ist die Tatsache, dass der Vorsorgegedanke in der Bevölkerung nicht hinreichend ausgeprägt ist und gestärkt werden muss.¹³ Darüber hinaus sind Politik und Verwaltungen stark ereignisorientiert ausgerichtet. Dies zeigt sich u.a. in der nur punktuellen konzeptionellen Befassung mit den Erfordernissen eines modernen Bevölkerungsschutzes und seiner Teilaufgaben. Konzeptionelle Grundlagen sind, insbesondere wegen des föderalen Staatsaufbaus, der außerhalb des Verteidigungsfalls eine auf die Länder zentrierte Kompetenzordnung aufweist, von fundamentaler Bedeutung. Sie sind vor allem dann unerlässlich, wenn sichergestellt werden soll, dass (ggf.) alle Fähigkeiten des Staates und der Gesellschaft rasch und organisiert zur Wirkung gelangen sollen. Gleichwohl gibt es erste viel versprechende Ansätze „übergreifender“ konzeptioneller Grundlagenarbeit in den Bereichen „Kritische Infrastrukturen“ und „CBRN-Schutz“. Sie sind in den letzten Jahren vorrangig im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) erarbeitet worden.¹⁴

Abbildung 1: Staatliche Sicherheitsarchitektur /
Quelle: Hans-Peter Weinheimer



Stand der Weiterentwicklung

Bei der Beschreibung des Ist-Zustandes staatlicher Kommunikationsbereitschaft und -befähigung ist zunächst festzustellen, dass mit Blick auf die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung von Risikokommunikation und Krisenkommunikation durchaus bemerkenswerte wissenschaftliche Untersuchungen vorliegen. Allerdings haben diese Erkenntnisse, die z.T. mehr als ein Jahrzehnt zurückliegen,¹⁵ bisher noch nicht im notwendigen Umfang in das Verwaltungshandeln Eingang gefunden, weder im Bund noch in den Ländern und Kommunen.

Die erforderliche Trennschärfe zwischen Risiko- und Krisenkommunikation und die Aufnahme von Risikokommunikationsstrategien in behördliches Denken und Handeln ist noch immer zu wenig ausgeprägt. Diese Mängel sind erkannt und ihnen wird durch entsprechende Behörden, Organisationen und Gremien zunehmend entgegengewirkt.

In diesem Zusammenhang sind vor allem die folgenden Institutionen und Vorhaben zu nennen, die sich aktuell mit der Weiterentwicklung der Risiko- und Krisenkommunikation befassen bzw. Risikokommunikation bereits erfolgreich praktizieren:

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) – Länderübergreifende Krisenmanagementübung (LÜKEX) und Gutachten zur Übung 2010 mit beachtenswerten Aussagen und Empfehlungen zur Risikokommunikation (s. Fußnote 65).
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)
 - Seminar „Staatliche Sicherheitsvorsorge“
 - Thema: „Strategische Risiko- und Krisenkommunikation“, vom 20.–24.09.2010 und das „Follow Up“ zu diesem Seminar mit dem Schwerpunkt „Risikokommunikation“ (28.02.–01.03.2011 an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) des BBK. Eine weitere Veranstaltung bei der BAKS in Zusammenarbeit mit dem BBK ist im Herbst 2011 ebenfalls mit dem Schwerpunkt „Risikokommunikation“ geplant.
- Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern – Dritter Gefahrenbericht 2006 und Vierter Gefahrenbericht 2011.
- Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit – Grönbuch: Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland (Kapitel 6.5 Leitfragen: Risiko- und Krisenkommunikation); Parlamentarischer Abend (13.10.2010)/Expertentreffen zu Risiko- und Krisenkommunikation im Deutschen Bundestag (21.06.2010) und Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V.: Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Krisenkommunikation, Ausgabe 1, 3/2011.
- außerhalb des Bevölkerungsschutzes:
 - Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – u.a. „Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation“ (BfR Wissenschaft 01/2008). Das BfR kann in dem Themenfeld „Risikokommunikation“ als Vorreiter gelten, da es derzeit noch die einzige Bundesbehörde ist, in der die Risikokommunikation durch eine eigene Abteilung institutionell verankert ist. Hier kann der Bevölkerungsschutz durch gezielte Zusammenarbeit und entsprechende Anpassungsleistungen auf einen großen Fundus an Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen zurückgreifen.
 - Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Ausschreibung:¹⁶ Webbasiertes Informations- und Kommunikationsforum („Erprobung alternativer, situationsangemessener Kommunikationsstrategien für den nuklearen Notfallschutz mittels eines webbasierten Informations- und Kommunikationsforums“).
 - Als letztes Beispiel gekonnter und besonders feinsinniger Risikokommunikation soll hier die Europäische Zentralbank mit ihren Pressekonferenzen nach den jeweiligen Sitzungen des Zentralbankrats genannt werden. Hier werden die Marktteilnehmer auf zukünftige Entwicklungen behutsam vorbereitet und durch die langjährig aufgebaute Reputation der Institution scheint es möglich, auch in krisenhaften Situationen das Zutrauen und letztlich damit die Mithilfe der Geschäftsbanken und Finanzjournalisten bei deren Bewältigung zu gewährleisten.

Auf die Darstellung internationaler Entwicklungen und Erfahrungen wird weitgehend verzichtet, da eine sachgerechte Befassung den personellen und zeitlichen Rahmen des Arbeitskreises gesprengt hätte. Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass sowohl in der Europäischen Union (EU) als auch in den USA unter den Eindrücken des 11. September 2001, des Hurrikans „Katrina“ 2005 und des Terroranschlags auf die Londoner U-Bahn 2005 erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, den Bürger in das staatliche Schutzpotenzial einzubinden. Insbesondere Arbeiten der London School of Economics and Political Science (LSE) und der Stadt London sind hier zu erwähnen. Ein besonderer Hinweis gilt der Resilienzforschung in den USA; ein Bereich, dessen Bedeutung im Zusammenhang mit der Entwicklung eines modernen Bevölkerungsschutzes auch bei uns erkannt wurde. Erste Vorstellungen hierzu werden im BBK derzeit entwickelt.¹⁷ In diesem Zusammenhang soll auch auf ein Projekt der EU mit deutscher Beteiligung hingewiesen werden, das sich ebenfalls mit der gesellschaftlichen Widerstandsfähigkeit in außergewöhnlichen Lagen auseinandersetzt: „Bio3R – Bioterrorism Resilience, Research, Reaction“.¹⁸

Beispiele fehlender Risikokommunikation

Zur Verdeutlichung fehlender Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz und zum Stand der nationalen Situation in diesem Bereich sollen einige Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit herangezogen und kommentiert werden.¹⁹

Epidemie/Pandemie

Die Erfahrungen mit der sogenannten „Vogelgrippe“ (H5N1) des Jahres 2006 und der pandemischen Influenza H1N1 („Schweinegrippe“) 2009 haben gezeigt, dass insbesondere die vorsorgende Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden und Organisationen sowie mit der Öffentlichkeit einen deutlich höheren Stellenwert erhalten muss. In dem Bericht über einen Workshop im März 2010 („Erster Erfahrungsaustausch zur H1N1-Pandemie in Deutschland“)²⁰ heißt es: „Über die reine Pressearbeit und Krisenkommuni-

nikation hinaus muss ein größerer Schwerpunkt auf Aufklärungsmaßnahmen gelegt werden. Aufklärungsmaßnahmen müssen auch unabhängig vom pandemischen Geschehen langfristig angelegt werden.“ Diesem deutlichen Hinweis auf eine Verbesserung der behördlichen Risikokommunikation aus berufenem Munde (Teilnehmer waren Vertreter aller relevanten Ressorts, Behörden, Berufsgruppen, Verbände und Organisationen des deutschen Gesundheits- und Bevölkerungsschutzes) hätte nun die dringend erforderliche Umsetzung in entsprechende Kommunikationsstrategien folgen müssen.

DIE ANLASS- UNABHÄNGIGE KOMMUNIKATION DES PANDEMIERISIKOS HAT BISHER NICHT STATT- GEFUNDEN.

Nach über einem Jahr ist jedoch festzustellen, dass die notwendige anlassunabhängige Kommunikation des Pandemie-Risikos bisher nicht stattgefunden hat. Vielmehr gerät das Pandemieproblem zunehmend in Vergessenheit und wird von den Aktualitäten der Kernenergie Diskussion überlagert. Mit dem EHEC/HUS-Ausbruchsgeschehen²¹ kommen dann gut zwölf Monate später die alten Fragen und Kritikpunkte in Bezug auf den Umgang mit einer biologischen Gefahrenlage – wiederum nur anlassbezogen und damit unter dem Druck der aktuellen Ereignisse – in die öffentliche Diskussion. Und so ist es weder im Zuge der Vogelgrippe in 2006 noch mit der Schweinegrippe im Jahr 2009 gelungen, die erkannten und immer wieder in der Öffentlichkeit und in den Fachgremien diskutierten Defizite in der behördlichen Kommunikation mit dem Bürger nachhaltig zu überwinden.

Nuklearterrorismus

Neben dem Risiko einer biologischen Gefahrenlage hat gerade im Jahr 2010 das Risiko „Nuklearterrorismus“ in Verbindung mit der Proliferationsproblematik durch die internationale Staatengemeinschaft eine hohe Priorisierung und eine große mediale Wahrnehmung erfahren.

In seiner viel beachteten Rede im April 2009 in Prag kam der amerikanische Präsident Barack Obama im Zusammenhang mit seiner „Global-Zero“ Initiative zu folgender Feststellung: „Today, the Cold War has disappeared but thousands of those weapons have not. In a strange turn of history, the threat of global nuclear war has gone down, but the risk of a nuclear attack has gone up. ... One nuclear weapon exploded in one city – be it New York or Moscow, Islamabad or Mumbai, Tokyo or Tel Aviv, Paris or Prague – could kill hundreds of thousands of people. And no matter where it happens, there is no end to what the consequences might be – for our global safety, our security, our society, our economy, to our ultimate survival.“²²

DIESES RISIKO WIRD IN KEINER WEISE HINREICHEND KOMMUNIZIERT.

Dieser Befund, der auf dem „Gipfel zur nuklearen Sicherheit“ (Nuclear Security Summit) ein Jahr später in Washington (April 2010) ausdrücklich bestätigt wurde, zeigt deutlich, dass man dem Risiko des Nuklearterrorismus auch in seiner extensivsten Ausprägung zu Recht vorrangige Beachtung schenkt. Auch die Internetseite der Bundesregierung vom 13.04.2010, mit der Überschrift „Nuklearterrorismus – größte Herausforderung für die Sicherheit der Welt“ zeigt, dass die Regierung insgesamt die Problematik des Nuklearterrorismus erkannt und anerkannt hat. Es ist an dieser Stelle allerdings auch deutlich herauszustellen, dass dieser Nuklearterrorismus²³ keine akute Bedrohung darstellt, sondern dass es sich um ein auf die Zukunft projiziertes Risiko handelt. In jedem Falle wird hier durch die Bundesregierung mit dem Nuklearterrorismus – unabhängig von seiner konkreten Ausprägung – ein unbestritten „bedeutsames“ Risiko in „Aussicht gestellt“. Dieses Risiko wird jedoch bislang in keiner Weise

hinreichend mit der Bevölkerung kommuniziert. Eine Erklärung zur Rolle des Bürgers und zu seinen Möglichkeiten der Beteiligung an einer Schadensminderung im Falle des Eintritts einer solchen Gefahren- und Schadenslage ist bisher nicht hinreichend erfolgt.

Es sind jedoch auch erste Anzeichen für eine grundsätzliche Veränderung des allgemeinen staatlichen Kommunikationsverhaltens festzustellen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

„Stuttgart 21“ – Von der „Kommunikation mit der Abrissbirne“²⁴ bis zur öffentlichen „Schlichtung“ unter Leitung von Heiner Geissler – gehört ebenso zu diesen Beispielen, wie die Kommunikation des Einsatzes unserer Streitkräfte in Afghanistan – vom „Brücken bauen und Brunnen bohren“ zu „Kriegseinsatz“ – und der damit verbundenen späten Erkenntnis, dass der Bürger durchaus Wahrheiten verträgt. Auch die Kommunikation des Ausstiegs aus der Kernenergie war zweifellos kein Ruhmesblatt staatlicher Kommunikation mit dem Bürger und so verwundert es nicht, wenn diese grundlegende Richtungsänderung von vielen Menschen als politischer Opportunismus be-



wertet wird. Inwieweit sich hier – ähnlich wie bei „Stuttgart 21“ – mit der Live-Übertragung einer Sitzung der „Ethikkommission Atomkraft“ am 28. April 2011 bei PHOENIX eine nachhaltige Veränderung des staatlichen Kommunikationsverhaltens anbahnt, muss noch abgewartet werden. Die grundsätzliche Methodik ist zu begrüßen. Gleichwohl wird hiermit zunächst nur deutlich, dass Bürgerbeteiligung – im Sinne von Information – wohl derzeit Konjunktur hat. Ob diese neue Transparenz ein wirkliches Umdenken einleitet, muss sich noch zeigen. Dies alles lässt jedoch keineswegs den Schluss zu, dass behördliche Risikokommunikation hier bereits ihren Anfang nimmt. Diese Beispiele zeigen bestenfalls, dass die Politik unter dem Druck der Ereignisse aktuell den Bürger stärker über politische Prozesse und Fragestellungen informieren will. Diese hier angesprochenen Aktivitäten sind jedoch noch weit entfernt von nachhaltigem behördlichem Handeln im Rahmen eines anlassunabhängigen Dialogs über Risiken und der Frage, wie man den Risiken gemeinsam – als Staat und als Bürger – begegnen kann. Das „Zurschaustellen“ von Positionen in Fernsehsendungen ist noch nicht die Art von

Kommunikation, die wir dringend benötigen. Darüber hinaus fehlt es der verantwortlichen Politik und den zuständigen Verwaltungen – wie zuletzt in der EHEC-Krise – offenkundig an der Fähigkeit Botschaften zu vermitteln, die von den Menschen verstanden werden und die geeignet sind Klarheit in die öffentliche Diskussion zu bringen.

2 Staatliche Zielvorgaben

Wie in der Einführung dargelegt, haben die für den Bevölkerungsschutz zuständigen staatlichen Institutionen die Herausforderungen und Risiken des 21. Jahrhunderts benannt und auf dieser Grundlage das Erfordernis einer anlassunabhängigen Risikokommunikation als strategische Zielsetzung staatlichen Handelns erkannt sowie bereits in zentralen Dokumenten entsprechende Ziele vorgegeben:

Strategische Zielsetzungen für den Bevölkerungsschutz

Im „Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008/2009“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) wird festgestellt:

„Das Sicherheitsdenken der Bevölkerung muss zu einer neuen Risikosensibilisierung gewandelt und die Selbsthilfefähigkeit verbessert werden.“²⁵

Das BMI hat in seiner „Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz“ aus dem Jahr 2009 die folgende Vorgabe unter dem Kapitel: „Vorbereitung der Gesellschaft/Bevölkerung auf die neuen Herausforderungen“ formuliert:

„Eine Bevölkerung die nicht auf Risiken vorbereitet ist, wird auch keinen eigenen Beitrag zur Risikominimierung bzw. Schadensbewältigung leisten können.“²⁶

Die ohne Zweifel bedeutsamste und auch tiefgreifendste Formulierung einer strategischen Zielsetzung für behördliches Denken und Handeln findet sich ebenfalls in der angesprochenen „Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz“ [Kapitel 6.



Umsetzungsplanung zur Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz- 3. Strategisches Ziel - Hauptziele (langfristig)]:

„Entwicklung einer Kultur der Risikokommunikation auf allen Ebenen“²⁷

Die Bundesregierung hat diese Zielsetzungen für den Bevölkerungsschutz aufgenommen und stellt in der Drucksache 17/4178 vom 09.12.2010 fest:

„Wir werden die Analyse-, Risikobewertungs- und Prognosekompetenz verbessern. Durch eine offensivere und modernere Risiko- und Krisenkommunikation einschließlich von Warnmechanismen wollen wir zu einer gefahrenbewussteren Bevölkerung beitragen.“²⁸



Risiken des 21. Jahrhunderts

Ausgangspunkt dieser strategischen Zielformulierungen für den Bevölkerungsschutz in Deutschland und damit das erkenntnisleitende Interesse des Staates ist die Überzeugung, dass die (neuen) Herausforderungen und die Fähigkeit ihnen standzuhalten, den Schulterschluss zwischen dem Staat und seinen Bürgern verlangen. Unter der Überschrift „Gefahren und Risiken des 21. Jahrhunderts“ stellt die Bundesregierung in der Drucksache 17/4178 fest:

„Neben den bekannten Gefahren haben sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts neuartige und bislang unterschätzte Risiken manifestiert, die neue Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz mit sich bringen“.²⁹ So wird in der Folge in diesem Papier darauf hingewiesen, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Auflösung der bipolaren Weltordnung die Bedrohung Deutschlands durch umfassende territoriale Kriegshandlungen entfallen bzw. unwahrscheinlich geworden ist. Weiter heißt es, dass allerdings an ihre Stelle neue Risiken und Bedrohungen getreten sind, die – soweit sie Wirkungen bzw. Auswirkungen von nationaler Bedeutung entfalten können – wie folgt beschrieben werden:

„Das Spektrum der Gefahren, die gravierende Auswirkungen auf die Bevölkerung, ihre Lebensgrundlagen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung haben können, ist breit. Neben den klassischen Naturgefahren wie Sturm, Hochwasser und Erdbeben zählen auch die Ereignisse, die durch menschliches oder technisches Versagen sowie durch kriminelle oder terroristische Handlungen bedingt sind. Hinzu kommen Gefahren wie Länder und Kontinente übergreifende Infektionskrankheiten und der großflächige Ausfall hoch-



Abbildungen: Deckblätter BMI/IMK-Dokumente / Quellen: BMI, IMK

gradig vernetzter, lebenswichtiger Infrastrukturen, z. B. der Energieversorgung. Mögliche globale Auswirkungen des Klimawandels sind bereits jetzt zu berücksichtigen.

Bedeutende Risiken können auch aus der Weiterentwicklung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen in Verbindung mit akuten politischen und militärischen Krisen entstehen.“³⁰

Die hier beschriebenen Gefahren und Risiken des noch jungen Jahrhunderts sind den Menschen in Deutschland noch zu wenig ins Bewusstsein gelangt, als dass sie daraus die Motivation und die Erkenntnis ziehen könnten, dass ihnen nur erfolgreich zu begegnen ist, wenn sich die Bürger aktiv in das Bewältigungspotenzial von Staat und Gesellschaft einbringen. Wirklich neu³¹ sind diese Gefahren jedoch überwiegend nicht. Neu sind die zunehmend erkennbare Dimension der Gefahren des Computer- und Informationszeitalters und die Rahmenbedingungen einer rasant fortschreitenden Globalisierung. Insofern sollte man in den Ministerien und Behörden unter Verzicht auf den Zusatz „Neue“, bekennen, dass es tatsächlich bisher versäumt wurde, die seit langem bestehenden und sich fortentwickelnden Risiken den Menschen hinreichend nahe gebracht zu haben. Die Innenministerkonferenz hat richtigerweise sich selbst die Forderung auferlegt, das Sicherheitsdenken der Bevölkerung zu verändern und die Menschen für die bestehenden Risiken zu sensibilisieren. Dies ist die Voraussetzung, um beim Bürger die Bereitschaft zur Selbsthilfe in Katastrophenlagen zu erzeugen. Ohne Zweifel handelt es sich hierbei um eine genauso notwendige wie längst überfällige Verlautbarung staatlicher Zielvorstellungen.

Neu und angemessen zugleich wäre es, wenn die politisch Verantwortlichen bereit wären, auch solche Risiken beim Namen zu nennen, die weniger wahrscheinlich sind, aber von Planungen der Notfallvorsorge nicht ausgeschlossen werden können, da sie mit einem großen Schadenspotenzial versehen sind. Wie die Ereignisse in Japan gezeigt haben, ist das Nicht-Denken des „Worst Case“ als grundlegendes Prinzip einer Katastrophenschutzplanung nicht akzeptabel. Hier gilt es künftig den Wert des Faktors „Eintrittswahrscheinlichkeit“ in einer Risikoanalyse zu relativieren.³² Die politisch Verantwortlichen, wie auch die Bürger müssen lernen, auch mit unerwarteten Situationen und Ge-

fahren umzugehen. Auch dies ist den Menschen unmissverständlich zu vermitteln.³³

Es fällt auf, dass die Möglichkeiten des Nuklearterrorismus, wie sie durch den amerikanischen Präsidenten in Prag unmissverständlich formuliert wurden, in deutschen Dokumenten lediglich unter der Formulierung „Proliferationsgefahr“ oder der Bezeichnung „Massenvernichtungswaffen (MVW)“ erahnt werden können. Das klare Bekenntnis auch ggf. als Staat und Gesellschaft einem terroristischen Anschlag mit einer Nuklearwaffe standhalten zu müssen, sucht man in den offiziellen Dokumenten deutscher staatlicher Sicherheitsvorsorge bislang vergebens. Lediglich im „Dritten Gefahrenbericht der Schutzkommission“ des Jahres 2006 wird mit folgender Formulierung das Risiko konkret angesprochen: „Die Bedrohung durch nukleare Kriegswaffen steht nicht mehr an erster Stelle; diese wird nun von terroristischen Gefahren eingenommen. Vor dem Hintergrund immer größerer Raketenreichweiten können die Gefahren durch nukleare Waffen aber in Zukunft nicht völlig ausgeschlossen werden.“ Auch der „Vierte Gefahrenbericht“ und die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) von 2011 formulieren entsprechend zurückhaltend: Im aktuellen Gefahrenbericht der Schutzkommission heißt es: „Als die am meisten ängstigenden Szenarien werden Attacken mit CBRN-Gefahrstoffen oder gar der Einsatz von Massenvernichtungswaffen (MVW) angesehen.“³⁴ In den VPR wird wie folgt formuliert: „Die Verbreitung und Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und die Verbesserung ihrer Trägermittel entwickeln sich zunehmend zu einer Bedrohung auch für Deutschland. Es muss verhindert werden, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure in den illegalen Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen.“³⁵

„Kultur einer Risikokommunikation auf allen Ebenen“

Neben der Risikosensibilisierung und der damit verbundenen Vorbereitung der Bürger auf reale Gefahren- und Schadenslagen als unverzichtbare Voraussetzung für einen eigenen Beitrag zur Risikominimierung und Schadensbewältigung soll an dieser Stelle die zentrale Forderung nach „... einer Kultur der Risikokommunikation ...“³⁶ kommentiert und bewertet werden.

Die durch die Verfasser gewählte Formulierung ist treffend und verdeutlicht die Dimension dieser Zielvorstellung des BMI. Zunächst wird in der Strategie festgestellt, dass die angestrebte Kultur richtigerweise noch zu entwickeln ist. Darüber hinaus wird diese Kultur der Kommunikation auf allen Ebenen gefordert. Wenn man unterstellt, dass hier die Ebenen unseres föderalen Staatsaufbaus gemeint sind, dann bedeutet dies, dass hier Risikokommunikation auf den Ebenen des Bundes sowie der Länder und Kommunen künftig nach einem grundsätzlich gleichen Verständnis praktiziert werden soll.

Den Kulturbegriff, wie er hier benutzt wird, versteht der AK als „... sinnhaftes System von Bedeutungen, Bedeutungshorizonten und Bewertungen (Regeln, Normen) ..., die Menschen miteinander teilen ...“³⁷. Risikokommunikation wird somit als Interaktion zwischen Behörde und Bürger begriffen, mit dem Ziel einer „handlungsleitenden Wirkung“ auf alle Akteure.³⁸ Dieser Prozess muss, um erfolgreich zu sein, zunächst in die Verwaltungen getragen werden. Es gilt, die bereits angesprochenen Regeln von Transparenz und Wahrhaftigkeit bei der Kommunikation von Risiken zwischen Behörden und Bürgern in konkretes Verwaltungshandeln umzusetzen. Die hierzu notwendigen Schritte der Umsetzung bedürfen der Operationalisierung. Es müssen abgestimmte „Fahrpläne“ mit konkreten Teilzielen, die evaluierbar sein müssen, auf allen Verwaltungsebenen entwickelt werden. Und es bedarf eines Regelkreises, in dem durch steuerndes Eingreifen die Wirksamkeit der vollzogenen Maßnahmen sichergestellt werden kann. Grundlegende Voraussetzung, um diese angestrebte „Kultur der Risikokommunikation auf allen Ebenen“ zu initiieren und durchzusetzen, ist die Verdeutlichung und Erläuterung dieser strategischen Zielsetzung in allen Verwaltungen durch persönliche Intervention der jeweils politisch Verantwortlichen. Risikokommunikation muss als Managementaufgabe etabliert werden, die innerhalb der Behörde Priorisierung erhalten muss.

Zu einer glaubwürdigen Zielsetzung in der hier angestrebten Dimension gehört vor allem die entsprechende Zuweisung von Ressourcen, insbesondere personeller Ausstattungen. Die derzeitige Mittelzuweisung im Bereich des Bevölkerungsschutzes entspricht nicht den Erfordernissen der Aufgabe und lässt Zweifel aufkommen an der

Ernsthaftigkeit der sowohl richtigen wie ambitionierten Zielformulierung.

Darüber hinaus muss deutlich werden, dass dieser hier durch die zuständige Abteilung des BMI zu Recht erhobene Anspruch an eine neue Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Bürger und seinem Staat im Sinne einer „Kultur“ eine Generationenaufgabe ist und daher nicht kurzfristig zu realisieren sein wird. Bereits die Annahme der Möglichkeit einer unverzüglichen Umsetzung dieser zentralen Vorgabe würde ein grundlegend falsches Verständnis der behördlichen Aufgabe „Risikokommunikation“ signalisieren.

3 Begriffsdefinition: Risikokommunikation

Den in Kapitel 2 dargelegten Zielsetzungen staatlicher Risikokommunikation liegt die folgende Definition des Begriffs Risikokommunikation zugrunde:

„Austausch von Informationen und Meinungen über Risiken zur Risikovermeidung, -minimierung und -akzeptanz.“³⁹

Aus dieser Definition wird deutlich, dass die anlassunabhängige Kommunikation von Risiken ein dialogischer Prozess sein muss, der sich insofern von der Krisenkommunikation abgrenzt, als dass er sich nicht an der konkreten Gefahr orientiert, sondern vielmehr an der staatlichen Risikobewertung im Rahmen eines Risikomanagementprozesses.

Krisenkommunikation wird dementsprechend wie folgt definiert:

„Krisenkommunikation ist eine Managementstrategie, die bei akuten Krisen zum Einsatz gebracht wird, und ist demnach ein Teilbereich der Krisenbewältigung.“⁴⁰

Bei der Realisierung der staatlichen Absichtserklärungen (vgl. Kapitel 2) wird es entscheidend darauf ankommen, den beiden Begriffen Risiko- und Krisenkommunikation in der staatlichen und gesellschaftlichen Praxis die erforderliche Trennschärfe zu verleihen. Ein Vorgang, der in weiten Bereichen noch nicht vollzogen ist. Das offenbart sich immer wieder in Gesprächen und Diskussionen mit Politikern sowie Medien- und Behördenvertretern.

Das Wesen einer auf Nachhaltigkeit angelegten Risikokommunikation wird vor allem in den beiden Begriffen „Akzeptanz“ und „Vertrauen“ deutlich.

Der Akzeptanzbegriff darf sich nicht, wie in der obigen Definition, auf die Risikoakzeptanz verengen lassen. Es geht in der Risikokommunikation nicht vorrangig um die Herstellung der Akzeptanz von Risiken. Vielmehr muss es gelingen, in einem auf Partizipation angelegten Vorgehen vor allem die Akzeptanz staatlicher Kommunikation herbeizuführen. Darüber hinaus sollte mit Blick auf das Akzeptieren von technologischen Risiken eine „Akzeptanzfähigkeit“, wie sie im folgenden Zitat beschrieben wird, beim Bürger angestrebt werden.

„Risikotechnologien, wie die zahlreichen biotechnologischen Anwendungen, aber auch zunehmend die Nanotechnologie und konvergente Technologien, erfordern eine professionelle dialogische Begleitung mit gezielten Kommunikationsmaßnahmen. Minimalziel jeder Risikokommunikation sollte dabei die Anbahnung der Fähigkeit zur Risikoakzeptanz sein. Verantwortungsvolle Risikokommunikation bedeutet also, Akzeptanzfähigkeit zu ermöglichen, nicht jedoch die Akzeptanz selbst herbeizuführen, die der jeweiligen individuellen Entscheidung vorbehalten bleiben sollte.“⁴¹

Zentral für das Verständnis behördlicher Risikokommunikation ist der Vertrauensbegriff. Im folgenden Zitat wird deutlich, dass Risikokommunikation sich nicht beschränken darf auf die Vermittlung von Informationen über Risiken und deren mögliche Wirkungen und Auswirkungen auf die Gesellschaft. Vielmehr muss sie „... als Herstellung sozialer Beziehungen verstanden werden, und nicht nur als einseitige Diskussion über technische Informationen. Das Hauptprodukt von Risikokommunikation sei nicht die Information selbst, sondern das soziale Verhältnis, das durch sie erzeugt wird. In diesem Sinne geht es auch nicht um die einseitige Herstellung von Akzeptanz, sondern um ein beiderseitiges Vertrauensverhältnis.“⁴²

Risikokommunikation ist somit vor allem auf Prävention und Vorbereitung ausgerichtet. Sie ist eher an Schadensszenarien orientiert, die ein Heranführen an und ein Auseinandersetzen mit im Prinzip angstbesetzten Risikosituationen darstellt (siehe: Pandemie oder Kernenergie/Radioakti-

vität). Sie muss dauerhaft und in einem gewissen Sinne eher strategisch und gleichzeitig entwicklungsorientiert funktionieren. Beispielsweise müssen neue Erkenntnisse in den Risikodialog mit dem Bürger eingeführt werden, um zunächst einmal sein Wissen um Risikofaktoren und deren Zusammenhänge mit entsprechenden Auswirkungen zu erhöhen. Dabei wird Vertrauen nicht wirklich hergestellt, vielmehr gilt es, eher auf die „Treiber“ von Vertrauensbildung zu achten: Wissen, Einsicht, Transparenz, Offenheit und Dialog sind hier die gestaltbaren Faktoren von Risikokommunikation. Vertrauen muss sich also bei jedem einzelnen Bürger von selbst auf Basis seiner Einsichten und des individuellen Wertgefüges bilden.



Risikokommunikation? /
Quelle: J. F. Krüger

4 Behördliche Risikokommunikation als Teil des Risikomanagementprozesses

Die Aufgaben Risiko- und Krisenkommunikation sind Teil des staatlichen Risikomanagementprozesses, wie er in der folgenden Abbildung dargestellt ist.



Abbildung 2: Risikomanagementprozess / Quelle: Drucksache 17/4178 und Hans-Peter Weinheimer

Risikomanagement nach dem Begriffsverständnis der Bundesregierung wird wie folgt beschrieben:

„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/ -minimierung und -akzeptanz beinhaltet.“⁴³

Mit Blick auf die Aufgabenstellung des Arbeitskreises sollen an dieser Stelle einige Anmerkungen und Erläuterungen zu den einzelnen Managementstufen (Abb. 2) gemacht werden:

Risikoanalyse

Zunächst gilt es, die Frage zu beantworten: Wo stehen wir im Bereich der Identifikation und Analyse von „national bedeutsamen Risiken“?

Hier gibt es bisher bezogen auf eine Risikoanalyse national bedeutsamer Gefahren und Schadensereignisse zumindest bereits eine Absichtserklärung. Eine Zuständigkeit ist für diesen Bereich

dem Bund zugeordnet. In der bereits genannten Drucksache 17/4178 heißt es hierzu: „Auf der Ebene des Bundes wird sich die Risikoanalyse auf Gefahren/Ereignisse beziehen, die als national bedeutsam erachtet werden. Es ist vorgesehen, gemeinsam mit den Ressorts Szenarien festzulegen, die in den kommenden Jahren einer bundesweiten Risikoanalyse unterzogen werden sollen.“ Für das Jahr 2011 liegt den Ressorts als Vorschlag das Szenario „Langanhaltende Hitzewelle“ vor.⁴⁴

Aus dieser Absichtserklärung und mit Blick auf die Anzahl der bereits identifizierten Risiken mit bedeutsamen Charakter (s. Einführung) wird deutlich, dass man womöglich Jahre benötigen wird, bis man in eine Phase der praktischen Kommunikation dieser Risiken eintreten kann. Das Vorliegen der Methode zur Erarbeitung von Risikoanalysen⁴⁵ würde jedoch insgesamt die erforderliche zügige Erarbeitung von Risikoanalysen auf allen Ebenen erlauben. Vorausgesetzt diese Methode findet auch Anerkennung und konsequente Anwendung bei den Ländern und Kom-

munen, wie es sowohl das „Programm Innere Sicherheit“⁴⁶ als auch die „Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz“⁴⁷ fordern. In diesem Sinne kann sicher auch der § 18 (1) des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) vom 02.04.2009 interpretiert werden, auch wenn hier lediglich der Bereich „Zivilschutz“⁴⁸ angesprochen wird.

Die zentrale Funktion von Risikoanalysen als grundlegende Voraussetzung eines modernen Bevölkerungsschutzes wird durch die folgende unmissverständliche Formulierung in der Strategie des BMI deutlich: „Die Risikoanalyse bestimmt darüber hinaus auch Art und Umfang der Ausstattung und Ausbildung, sie ist für alle Fragen des Bevölkerungsschutzes gleichsam die Rahmenvorgabe.“⁴⁹

Risikobewertung

Mit Blick auf die Kommunikation mit der Bevölkerung ist die (politische) Bewertung von Risiken ein wichtiger Schritt im Managementprozess. Hier muss entschieden werden, welchen analysierten Risiken – nicht zuletzt auch in der Kommunikation – Vorrang eingeräumt wird. Daher können die Festlegung von bedeutsamen Risiken und die Reihenfolge ihrer Analyse nicht willkürlich sein. Vielmehr ist es von entscheidender Bedeutung, welche identifizierten Risiken in welcher Reihenfolge analysiert, bewertet und dann behandelt werden (s. Kapitel 5).

Risiken behandeln

Unter der Prozessstufe „Risiken behandeln“ gilt es, die grundsätzlichen Zielsetzungen von staatlicher Risikokommunikation als wesentliche Folgemaßnahme darzustellen und zu erläutern. Staatliche Risikokommunikation wird als Voraussetzung für eine funktionierende Krisenkommunikation zwischen den Akteuren des nationalen und internationalen Bewältigungspotenzials und zwischen Staat und Öffentlichkeit gesehen. Wesentlicher Bestandteil moderner Krisenkommunikation ist die Fähigkeit, die Bevölkerung bei einer akuten Gefahrenlage zu warnen, zielgerichtet zu informieren sowie Handlungsanweisungen zu geben.

In einem einheitlichen staatlichen Konzept zur effektiven Warnung müssen die Warnsignale so

konzipiert werden, dass sie in ihrem Informationsgehalt dem Bürger unmissverständlich deutlich machen, in welcher Art von Gefahrenlage er sich befindet. Dann sollte es ihm gelingen, sich auf der Grundlage erlernter Kenntnisse und Fähigkeiten angemessen zu verhalten. Vor allem ist den Menschen jedoch deutlich zu machen, dass auch in bedeutsamen und komplexen Lagen das Beherrschen einfacher Verhaltensmuster durch den Einzelnen außerordentlich Schaden mindernd wirken kann. So muss bei einer Brandschutzübung in einer Schule allen Beteiligten verdeutlicht werden, dass es auch Szenarien geben kann, die ein grundsätzlich anderes Verhalten als bei einem Brand verlangen.

Im Falle eines Brandes ist das Verlassen des Gebäudes richtig. Bei einer herannahenden Gefahrstoff- oder gar Kampfstoffwolke jedoch gerade nicht. Hier wäre der Verbleib im Gebäude die richtige Reaktion und es käme darauf an, Schutz innerhalb des Gebäudes herzustellen. Die Kenntnis solcher zweifellos einfachen Zusammenhänge, wenn sie denn ins Bewusstsein gelangt sind, nimmt Ängste. So ist die anlassunabhängige Befassung mit solchen Situationen im Zuge einer Ausbildung zur Selbsthilfe, beispielsweise auf kommunaler Ebene, die grundlegende Voraussetzung für den Bürger Verhaltenssicherheit zu erlangen. Verhaltensunsicherheit führt in der Regel zur „Verweigerung“ – zum Nicht-Handeln. Nicht mangelnde Empathie, sondern das subjektive Empfinden überfordert zu sein und die Erwartung etwas aus Unwissenheit falsch zu machen, hindert in aller Regel die Menschen daran selbst aktiv zu werden.



Abbildung 3: Notfallbezogene Mündigkeit /
Quelle: Vortrag Prof. Dr. Harald Karutz

Selbsthilfefähigkeit

Die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Selbsthilfe der Bürger ist eine zentrale Zielsetzung eines modernen Bevölkerungsschutzes. Dieses Ziel ist Teil einer „Notfallbezogenen Mündigkeit des Bürgers“⁵⁰, die darüber hinaus eine Selbstbestimmungsfähigkeit und eine Solidaritätsfähigkeit einschließt (s. Abb. 3).

Die Erfahrungen, die über viele Jahre mit dem Selbstschutz als Teilaufgabe des auf den Verteidigungsfall bezogenen Zivilschutzes gemacht wurden, sind mit Blick auf die Frage nach dem Grad der Selbsthilfebereitschaft und Selbsthilfefähigkeit der Bürger nicht gerade ermutigend. Über diese Aufgabe ist es bisher nicht gelungen, die Menschen in Deutschland von dem Erfordernis eines eigenen Beitrags zur Herstellung des eigenen Schutzes zu überzeugen bzw. sie hierzu hinreichend zu befähigen.

„Selbstgefährdung durch Kommunikation!“

Bereits in der Art und Weise der Schadensbewältigung müsste sich beim Bürger die Bereitschaft für die Überwindung der Katastrophe zeigen und der Wille zum „Wiederaufbau“ deutlich werden. Das notwendige bürgerliche Engagement zur Sicherstellung einer solchen Selbsthilfebereitschaft und -fähigkeit wird allerdings nur erreicht werden können, wenn eine für die Öffentlichkeit nachvollziehbare Begründung erkennbar wird. Diese Begründung ergibt sich vor allem aus der Offenlegung künftiger Gefahren- und Schadenslagen – Lagen, die wir in Deutschland bisher zwar noch nicht bestehen mussten, die uns allerdings jederzeit treffen können. Dabei dürfen „... die Informationen für die Bevölkerung nicht dazu führen, dass eine Verunsicherung der Bürgerinnen und Bürger eintritt – wichtig hierbei ist, dass bei der Benennung bestimmter Risiken stets auch die Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger dargestellt werden, wie den Risiken begegnet werden kann.“⁵¹

Es muss vor allem vermieden werden, dass Menschen aus Angst Risiken kompensieren, indem sie ein anderes Risiko eingehen, das ggf. schädlicher ist als das Risiko, dem man „auszuweichen“ versucht. Dieses „Coping“ (Bewältigungsstrategie im Sinne von Ausweichverhalten)⁵² ist eine grundsätzliche Reaktion auf jegliche Risikokommunikation.

Daher ist dies in der Kommunikation mit den Bürgern stets zu berücksichtigen, um nicht ein falsches Ausweichverhalten zu provozieren.

Die oben zitierte Bewertung des BBK und die Möglichkeit des „Coping“ zeigen, wie schwierig sich Risikokommunikation in der behördlichen Praxis darstellen wird. Die Gefahr der „Selbstgefährdung durch Kommunikation“ kann nur dann vermieden werden, wenn es gelingt, das notwendige offene Gespräch zwischen Bürger und Behörde zugleich auch „institutionell zu bändigen“.⁵³ Klare Verantwortlichkeiten, Kompetenz in der Sache sowie Einfühlungsvermögen und Sensibilität im Dialog mit dem Bürger sind unabdingbare Voraussetzungen für behördliches Handeln bzw. Kommunizieren. Fähigkeiten, die zunächst einmal innerhalb der Behörden vermittelt und eingeübt werden müssen.

Resilienz

Darüber hinaus muss es gelingen, entsprechende Risiken in den sicherheitspolitischen Gesamtzusammenhang zu stellen. Hierzu ist es erforderlich, sozusagen als Grundvoraussetzung, sicherheitspolitische Fragestellungen in den Alltag zu transportieren. Sicherheitspolitik darf nicht wie bisher eine unnahbare Materie sein, die lediglich in intellektuellen Zirkeln behandelt wird und in einer Parallelwelt jenseits der bürgerlichen Realität ihr Dasein fristet. Hier liegt auch der Schlüssel für gesellschaftliche Resilienz (Widerstands- und Regenerationsfähigkeit), insbesondere gegenüber dem Terrorismus.

Die zuvor genannten psychologischen Aspekte von Kommunikation sind vor allem im Hinblick auf die innere Verfasstheit einer Gesellschaft von Belang. Um den Bestand der rechtsstaatlichen Ordnung auch in extremen Gefahren- und Schadenslagen nicht in Frage zu stellen, wird es ganz wesentlich sein, auch solchen katastrophalen Lagen als Gesellschaft emotional standzuhalten. Es muss uns klar werden, dass auch diese Fähigkeit westlicher Demokratien in das Kalkül, insbesondere des transnationalen Terrorismus, mit einbezogen wird. Wie wir auf außerordentliche Ereignisse als Gesellschaft reagieren, wird eine Zielerreichung begriffen werden. Denn letztlich zielt der Terrorismus nicht auf territoriale Integrität ab, sondern eher auf den Verlust rechtsstaatlicher Integrität und damit auf den Bestand unserer Gesellschafts-

ordnung in Gänze. Daher ist das Verhalten einer Gesellschaft insgesamt, insbesondere angesichts einer als bedeutsam empfundenen Schadenslage, von großer Wichtigkeit, auch mit Blick auf die Absichten potenzieller Aggressoren. Je klarer erkennbar ist, dass unsere Gesellschaft nicht erpressbar ist und wir uns durch keinerlei Drohung oder durch den tatsächlichen Eintritt eines katastrophalen Schadens dazu bringen lassen, unsere rechtsstaatliche Ordnung und die Art unserer Lebensführung aufzugeben, um so „geschützter“ werden wir sein.⁵⁴

Somit gilt es, neben den politischen, nachrichtendienstlichen, polizeilichen und militärischen Maßnahmen zur Verhinderung von Gefahrenlagen die Gesellschaft „robust“ zu machen, um in einer Lage, die nicht verhindert werden konnte, Schaden mindernd zu reagieren – auch mit Blick auf die innere Verfasstheit. Eine solche widerstandsfähige Gesellschaft entsteht nicht zwangsläufig durch eine Verschärfung der Rechtsordnung. Sie entsteht vor allem, indem die Bevölkerung risikomündig⁵⁵ wird, weil sie in sachlicher Form über Risiken und Gefahren einer zunehmend globalisierten und konfliktträchtigen Welt unterrichtet wird. Der Bürger muss darüber hinaus Hinweise erhalten, wie er sich in einer Gefahren- und Schadenslage zu verhalten hat. Gelassenheit statt Hysterie als grundsätzliches Verhaltensmuster und Verhaltens- und Handlungssicherheit ist die Voraussetzung, um Schaden zu minimieren und als Gesellschaft zu bestehen, auch in einer katastrophalen Lage mit belastenden Schadensbildern.

Behördliche Risikokommunikation als staatliche Aufgabe

Unter Berücksichtigung dieser fundamentalen Zielsetzungen von Risikokommunikation und der Tatsache, dass der „Schutz der Bevölkerung“ eine im Grundgesetz (Artikel 2 (2) GG) verankerte Pflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern darstellt, kann Risikokommunikation nur als öffentliches Gut und hoheitliche Aufgabe begriffen werden. Dies schließt aber durchaus auch die Einbeziehung und Beteiligung anderer gesellschaftlicher Institutionen mit ein. Hier gilt es für den Staat, Partnerschaften einzugehen, um auf unterschiedlichen Plattformen mit unterschiedlichen Methoden in die Kommunikation mit seinen

Bürgern einzutreten. Im Kapitel 6 werden hierzu Hintergründe und Lösungsansätze dargestellt und bewertet.

SOMIT GILT ES, DIE GESELLSCHAFT „ROBUST“ ZU MACHEN.

Es gibt außerhalb des Bevölkerungsschutzes eine bereits fortgeschrittene Befassung mit der „behördlichen“ Aufgabe der Risikokommunikation (s. Kapitel 1). Daher soll am Ende dieses Kapitels die treffende Definition, wie sie in einem Workshop des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) gefunden wurde, stehen:

„Fokussiert auf die Behörde lässt sich behördliche Risikokommunikation beschreiben als Austausch von Informationen, Einschätzungen und Werthaltungen staatlicher Stellen mit gesellschaftlichen Akteuren und der breiten Öffentlichkeit darüber, wie bestimmte mögliche Gefahren für Leib und Leben, für Eigentum und Grundrechte der Menschen einzuschätzen sind und welche Maßnahmen angemessen erscheinen, um diese Gefahren zu reduzieren.“⁵⁶

5 Risikowahrnehmung der Bevölkerung und menschliches Verhalten in Krisen

Bei der Entwicklung eines behördlichen Risikokommunikationskonzepts, das auf allen Ebenen unseres föderalen Staatsaufbaus greifen muss und darüber hinaus die Gesamtbevölkerung und ihre sozialen, ethnischen und kulturellen Strukturen zu erfassen hat, gilt es, zwei entscheidende Fragen zu untersuchen und zu beantworten: Erstens, wie werden Risiken grundsätzlich durch die Bevölkerung wahrgenommen und zweitens, welche Erkenntnisse besitzen wir bezüglich menschlichen Verhaltens in Krisen? Auf welche Bevölkerung hat sich also behördliche Risikokommunikation einzustellen?

Risikowahrnehmung

In Deutschland leben mehr als 82 Millionen Menschen, bei einem Ausländeranteil von mehr als 8 %. Auch dieser Anteil ist hochgradig heterogen mit unterschiedlichem Aufenthaltsrecht, unterschiedlichen Bildungsgraden und unterschiedlichen Weisen und Graden der Integration.⁵⁷ Dass sich hieraus besondere Anforderungen an Kommunikationskonzepte ergeben, liegt auf der Hand. In der Folge wird auf diese speziellen Aspekte nicht weiter gesondert eingegangen. Da sie jedoch aus Sicht des Arbeitskreises von Bedeutung für einen umfassenden Risikokommunikationsansatz sind, wird auf den Band 11 der Reihe „Forschung im Bevölkerungsschutz“ verwiesen, der sich eingehend mit dieser wichtigen und anspruchsvollen Problematik wissenschaftlich auseinandersetzt und Vorschläge auch zur Gestaltung von Risikokommunikation mit diesem Teil unserer Bevölkerung formuliert.⁵⁸

hingegen wird in seiner subjektiven Risikowahrnehmung vor allem von soziokulturellen Faktoren und seinen persönlichen Erfahrungen beeinflusst. Wir nehmen Dinge subjektiv auf der Grundlage „... individueller Wahrnehmungs-, Lern- und Denkprozesse ...“ wahr.⁵⁹ Es zeigt sich, „... dass die Risikowahrnehmung sowohl eine Funktion von Eigenschaften des menschlichen kognitiven und motivationalen Systems, als auch von Bedingungen des sozialen, politischen und kulturellen Umfelds abhängig ist.“⁶⁰

So sind es u. a. die folgenden Faktoren, die Einfluss auf die subjektive Einschätzung von Risiken haben: Bekanntheit, Schrecklichkeit, Katastrophenpotenzial, Kontrollierbarkeit, Wahlmöglichkeit und persönliche Betroffenheit. Hieraus lassen sich einige grundsätzliche Feststellungen ableiten: Natürliche Risiken werden durch die Bürger weniger stark gewichtet als anthropogene Risiken wie Terrorismus oder Risiken, die sich aus unserer



Bundeskanzlerin Angela Merkel und der brandenburgische Ministerpräsident Matthias Platzeck machten sich in Frankfurt an der Oder ein Bild von der Hochwasserlage / Quelle: THW

Die Wahrnehmung von Risiken und Gefahren ist innerhalb der Bevölkerung grundsätzlich unterschiedlich ausgeprägt. Die Risikowahrnehmung des Laien, die eher eine intuitive Beurteilung des Risikos darstellt, ist zu unterscheiden von der objektiven Risikoabschätzung eines Experten, der sich sehr stark an der Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Gefahr und ihrem möglichen Schadensausmaß orientiert (Risikoformel). Der Laie

eigenen industriellen Infrastruktur ergeben. Während also Naturkatastrophen „... als unfreiwillig, unkontrollierbar, gesellschaftlich nicht attribuierbar und damit letztlich als mehr oder weniger unvermeidbar eingeschätzt werden, und damit als weniger schlimm, werden zivilisatorische Risiken als freiwillig, kontrollierbar, attribuierbar und damit letztlich als offensichtlich schlimmer angesehen.“⁶¹

Wie bereits im Einführungskapitel im Zusammenhang mit den Reaktionen in der deutschen Öffentlichkeit auf die Ereignisse in Japan dargelegt, spielt die Medienberichterstattung eine verstärkende Rolle in der subjektiven Wahrnehmung eines Risikos durch die Bevölkerung. Hier gilt, „... dass jeder Faktor, der eine Gefahr besonders leicht erinnerbar oder vorstellbar macht ... daher auch zu einer Verzerrung der Risikobeurteilung führen kann.“⁶² So rückten die Tausenden von Toten im Zusammenhang mit dem Erdbeben und dem Tsunami gegenüber den erwarteten Opferzahlen im Zusammenhang mit dem Unfall von Fukushima in den Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung. Dies sicher nicht zuletzt aufgrund der medial forcierten Erinnerung an Tschernobyl und der Tatsache, dass Radioaktivität, insbesondere im Zusammenhang mit Kernenergie, eindeutig einem Verursacher zugeschrieben werden kann – und darüber hinaus als potenziell katastrophal und tödlich bewertet wird. Hinzu kommt, dass sich ionisierende Strahlung der menschlichen Sinneswahrnehmung entzieht und daher in weiten Teilen unserer Gesellschaft immer noch diffuse Vorstellungen über ihre tatsächlichen Wirkungen bestehen. In diesem Zusammenhang ist auch das Ergebnis einer Studie von Interesse, in der u.a. untersucht wurde, welche der in einer Liste aufgeführten Gefahren den Menschen als am bedrohlichsten erscheinen. Hier überrascht es nicht, dass die sogenannten ABC-Gefahren⁶³ an der Spitze lagen.⁶⁴ Hier handelt es sich eben um Gefahren, die als besonders schrecklich angesehen werden, sich selten ereignen und schwer vorstellbar sind. Darüber hinaus entwickeln sich ihre negativen Auswirkungen in aller Regel nur langsam, wie die Beispiele Tschernobyl und Fukushima aber auch biologische Szenarien zeigen.

Neben den Feststellungen zur Frage der Risikowahrnehmung der Bevölkerung gilt es, nun einige Betrachtungen zum menschlichen Verhalten in Krisen anzustellen:

Menschliches Verhalten in Krisen

In den bereits angesprochenen Gutachten zu LÜKEX 2010⁶⁵ und in weiteren nationalen und internationalen Studien wird dem modernen Menschen grundsätzlich auch in Krisen pro-soziales Verhalten unterstellt. Allerdings ist diese positive Wertung an Voraussetzungen gebunden. Die

Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern stellt hierzu in ihrem „Dritten Gefahrenbericht“ fest:

„... je besser die Bewohner dieses Raumes (A.d.A.: eines Gefährdungsraumes) im Umgang mit Gefahr sozialisiert sind. ... Das meint insbesondere: von herannahender Gefahr gewarnt, über damit zusammenhängende Belange informiert, mit Kenntnissen und Ressourcen versorgt, mental wie psychisch vorbereitet – so dass insgesamt ein Grad an sozialer Kohäsion und Krisenstabilität vorherrscht, der subsidiäre Kooperation und spontane Solidarität befördert, anstatt diese zu schwächen.“⁶⁶

Der Staat muss also verlässliche Rahmenbedingungen schaffen, die geeignet sind den Menschen ein Umfeld zu bieten, das auch in krisenhaften Entwicklungen und bei Eintritt von katastrophalen Ereignissen Vertrauen und Zuversicht, insbesondere in staatliche Institutionen und ihre Repräsentanten, zulässt. Dass hierzu Menschen frühzeitig informiert und in die staatliche Vorsorgeplanung gegenüber erkannten und anerkannten Risiken eingebunden werden müssen, ist unabweisbar. Hier bestehen insbesondere auf der kommunalen Ebene sowohl Verpflichtungen als auch grundsätzlich gute Erfolgsaussichten. Die Nähe zu staatlichen Einrichtungen und verantwortlichen Persönlichkeiten in Politik und Verwaltung ebenso wie zu Betreibern kritischer Infrastrukturen muss von den Kommunen gezielt genutzt werden. Die Kommunikation über Risiken mit Menschen, zu denen bereits ein persönliches Verhältnis besteht und über Einrichtungen und Organisationen, die einem vertraut sind, hat mehr Aussicht auf Erfolg als „seelelose“ Appelle aus dem anonymen „Off“ eines „weit entfernten“ Verwaltungsapparats. Zumal der Einzelne zu diesen Verwaltungen nur schwer eine Beziehung aufbauen kann und ihnen ggf. auch unterstellt wird, dass sie bezogen auf den Bürger weder toleranz-, bedürfnis- noch sorgenorientiert handeln.⁶⁷ Will man überregionale Behörden in eine Kommunikation mit den Bürgern erfolgreich einbinden, ist es zwingend erforderlich, dass man auch ihnen ein „Gesicht“ gibt und über kompetente Repräsentanten Vertrautheit herstellt.

Dieses Herstellen von Vertrautheit gilt auch im Umfeld kritischer Infrastrukturen. Auch hier gibt es in Deutschland durchaus positive Beispiele von erfolgreicher Sozialisierung bspw. in der Nähe

von Chemieparks und kerntechnischer Anlagen, bei denen sowohl Behörden als auch Betreiber in einen vertrauensvollen Dialog mit den Anwohnern eingetreten sind. Ein Dialog der Ängste nimmt und in der Krise verlässliches Handeln auf allen Seiten erwarten lässt.

Gleichgültig auf welcher Ebene und in welchem sozialen Umfeld Risikokommunikation stattfindet, es wird sich immer um einen hochkomplexen sozialen Prozess handeln. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Gegenstand des Dialogs bereits vorbelastet ist, wie wir es derzeit mit der Kernenergie erleben. Wenn also der Staat und seine Institutionen auf den unterschiedlichen Ebenen komplexe Risiken kommunizieren wollen, dann dürfen sie sich nicht unterkomplexer Methoden bedienen. Es bedarf eines durchdachten strategischen Konzepts der Kommunikation, das sicherstellen kann, dass spezifische Informationen auf zweckmäßigen Wegen und Plattformen, angepasst an unterschiedliche Zielgruppen, mit geeigneten Partnern vermittelt werden. Nur so wird sich politisches und behördliches Handeln in einer heterogenen Bevölkerungsstruktur und gegenüber einer dominanten Medienlandschaft „Gehör“ verschaffen können.

Im folgenden Kapitel werden einige Anregungen und Hinweise zu behördlichem Handeln in einer Medien- und Informationsgesellschaft entwickelt und erläutert.

6 Behördliches Handeln in einer Medien- und Informationsgesellschaft

„Jeder Versuch, die Menschen zu informieren, muß, um effektiv zu sein, berücksichtigen, wie die Menschen denken. Die Art und Weise der Präsentation macht einen wesentlichen Unterschied: Welches Verhalten aus einer Information folgt, hängt davon ab, wie sie gefaßt wird.“⁶⁸

Dieses Zitat macht deutlich, welchen Anspruch Risikokommunikation erfüllen muss, wenn sie erfolgreich sein will. Eine grundlegende Voraussetzung ist die Kenntnis der menschlichen Denkstrukturen und Wahrnehmungsschemata sowie

der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einer modernen Medien- und Informationsgesellschaft.



*Glaubwürdige Botschaft? – Vogelgrippe ist eine Tierkrankheit“ /
Quelle: picture alliance*

Kommunikation als soziale Handlung

Die grundlegende Zielsetzung von Kommunikation als soziale Handlung, wie sie einer anlassunabhängigen Kommunikation von Risiken zugrunde liegen sollte, ist Verständigung untereinander. Also ein dialogischer Prozess, der sicherstellt, dass die Botschaften auch verstanden werden bzw. nicht missverständlich sind. Risikokommunikation im Sinne von Austausch zwischen Behörde und Bürger in einem transparenten und proaktiven Distributionsprozess, der auf adäquate und selbständige Einschätzungen beim Bürger abzielt. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in der Gesellschaft „... gefestigte Meinungen und Überzeugungen schwer veränderbar sind, also nur die Information verstärkt aufgenommen wird, die die eigene Auffassung unterstützen“⁶⁹ oder anders ausgedrückt: „Es hört doch jeder nur, was er versteht“⁷⁰.

Voraussetzungen für ein Risikokommunikationskonzept

Um erfolgreich zu sein in den Bemühungen um einen Dialog mit dem Bürger, sollte bei der Konzipierung eines staatlichen Risikokommunikationskonzepts auf Erkenntnisse der Kommunikations- und Kognitionswissenschaft zurückgegriffen werden. In den Wissenschaften dominiert die Auffassung, dass es eigentlich keine Information gibt, sondern dass diese sich erst in der Verarbeitung von Daten, Fakten und deren Zusammenhänge in den einzelnen Bürgerhirnen bildet. Dies geschieht immer auf der Basis bereits bestehender Wissensstrukturen, gespeicherten Erfahrungen und geübter Informationsverarbeitungsmustern. Der Mensch, mit dem eine Behörde kommuniziert, ist eben kein „unbeschriebenes Blatt“. Gleichwohl lassen sich die „Festlegungen“ durch hirngerechtes Lernen respektive Kommunizieren auch wieder modifizieren.

Diese Zusammenhänge und Erkenntnisse relevanter Wissenschaften, insbesondere auch der Hirnforschung, gilt es aufzunehmen und für die Risikokommunikation nutzbar zu machen. Behördliche Risikokommunikation kann wirksam und effizient und damit Ressourcen schonend gestaltet werden, wenn diese Erkenntnisse bei der Erarbeitung eines didaktischen und methodischen Konzepts berücksichtigt werden.

Neben der Beachtung vieler hier nur angedeuteter wissenschaftlicher Erkenntnisse ist es von grundlegender Bedeutung, die Bedingungen unserer Medien- und Informationsgesellschaft bei der Konzeption einer erfolgreichen Risikokommunikation zu berücksichtigen.

Bedingungen der Medien- und Informationsgesellschaft

Die Feststellung, dass die wissenschaftliche Bewertung durch Experten und die gesellschaftliche Wahrnehmung von Risiken durch den Bürger unterschiedlich sind, wird nicht zuletzt auch in den Medien sichtbar. Allerdings zeigte sich gerade im Zusammenhang mit der Schweinegrippe, aber auch in der medialen Aufarbeitung der Katastrophe von Fukushima und der EHEC-Infektionen, dass es dem Bürger letztlich nicht an Information fehlt. Die Verunsicherung der Bevölkerung im Zusammenhang mit solchen komplexen Szenarien

wird vor allem durch die unterschiedlichen Botschaften einer „Kakophonie der Experten“⁷¹ erzeugt.

Auch aus diesem Grund ist es wichtig, dass behördliche Risikokommunikation so angelegt ist, dass sie nicht weitere „Wahrheiten“ in den – meist über die Medien – öffentlich ausgetragenen Informationswettstreit einfügt. Risikokommunikation staatlicher Stellen muss vielmehr Überblick und Orientierung bieten. Sie dient der Versachlichung und erläutert Hintergründe, indem sie im Idealfall neben der Vermittlung und verständlichen Aufbereitung von Fakten und Zusammenhängen politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar macht.

Eine besondere Herausforderung für erfolgreiche behördliche Risikokommunikation ist es, sich als Informationsquelle, insbesondere gegenüber den Medien, zu behaupten. Man muss sich im Klaren darüber sein, dass beispielsweise die schreibende Presse und das Fernsehen grundsätzlich an der Aktualität, am Ereignis, an der „Story“ interessiert sind. Risikokommunikation dagegen muss außerhalb der Aktualität, ereignisunabhängig, in „ruhigen Zeiten“ und strategisch durchdacht sein sowie aufklärend wirken. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass Kommunikation als Dialog stattfindet. Man muss zuhören und offen sein für unterschiedliche Wahrnehmungs- und Beurteilungsmuster der Bürger. Es ist erforderlich, sich immer wieder zu vergewissern, ob man verstanden wird und was die eigene Kommunikation bewirkt.⁷²

Beteiligung von Stakeholdern

Ein Konzept behördlicher Risikokommunikation muss also interaktive Wege beschreiten und sich strategischer Partner versichern. Hierzu gehören zweifellos die Medien, deren originäre Interessen man kennen und respektieren muss, die aber gleichwohl Mitverantwortung tragen für einen sachgerechten und angemessenen Umgang mit Risiken. Dies gilt vor allem, wenn diese Risiken das Potenzial für eine Gefahrenlage von nationaler Bedeutung haben. Darüber hinaus benötigen staatliche Institutionen die Unterstützung der Wissenschaft, der Industrie und der Multiplikatoren aus unterschiedlichen Berufsgruppen, Verbänden und nicht zuletzt der Akteure des Hilfesystems. Diese stufenweise und strategische Beteiligung von „Stakeholdern“ (Anspruchsgruppen)

Stakeholderbeteiligung auf allen Ebenen



Abbildung 4: Stakeholderbeteiligung auf allen Ebenen /
Quelle: Hans-Peter Weinheimer

auf unterschiedlichen Plattformen und unter Nutzung moderner Medien muss konzeptionell auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen erarbeitet und in innovativen Entwicklungsschritten realisiert werden. Hier gilt es, auf allen Ebenen eingefahrene Wege zu verlassen und gestützt durch einen erkennbaren politischen Willen neue, zeitgemäße Lösungen zu kreieren.

Nicht zuletzt wird es wichtig sein, die Möglichkeiten des Internets zu nutzen. Zurzeit wird diskutiert, inwieweit das so genannte „Web 2.0“ und die sozialen Medien (Social Media) im Bereich des Bevölkerungsschutzes genutzt werden können. Facebook, Twitter und Youtube oder sogenannte Blogger sowie viele andere Funktionen des Web 2.0 stellen völlig neue Formen der Informationsverbreitung dar. Hier liegen, insbesondere in akuten Krisenlagen, in der Nutzung sowohl Chancen als auch Risiken. Da soziale Medien auch unabhängig von staatlicher Informationsgewinnung und -verbreitung zur Anwendung kommen, wird es erforderlich sein, sich in den Behörden mit diesem Medium und seinen Konsequenzen – nicht zuletzt auch im Krisenmanagement – auseinanderzusetzen.⁷³

Aber auch im Bereich der Risikokommunikation lassen sich die Möglichkeiten solcher neuer Plattformen nutzen. Derzeit wird ein Projekt „Risikomm – Selbstorganisierende Plattform für die Risikokommunikation“ realisiert. Im Rahmen der „Forschung für die zivile Sicherheit“ werden in Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnern aus den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen, aus dem Bereich Forschung und Lehre und der Industrie Anwendungsmöglichkeiten in diesem neuen Feld der Kommunikation untersucht.

Insgesamt wird es auch hier darauf ankommen, in den Behörden auf allen Verwaltungsebenen den Mitarbeitern zu verdeutlichen, was es bedeutet mit den Bürgern ins Gespräch zu kommen, um sie rechtzeitig, umfassend und auf verständliche Weise über Risiken zu informieren und ins Bild zu setzen. Es muss sich in den Verwaltungen die Überzeugung durchsetzen, dass eine Öffnung dringend geboten ist und dass man sich dies auch leisten kann.

7 Fazit

„Es geht nicht darum, sich zu versichern, dass das Meer ruhig bleibt, sondern sich darauf einzustellen, in stürmische, unbekannte Gewässer zu segeln“.⁷⁴

Fukushima hat wieder einmal deutlich gezeigt, dass verlässliche Sicherheit unerreichbar ist. Wir müssen uns auch auf Geschehnisse jenseits unseres Erwartungshorizonts einstellen. Mit diesen „Schwarzen Schwänen“⁷⁵ werden wir immer wieder konfrontiert werden. Unsere Gesellschaft muss lernen, mit unwahrscheinlichen Ereignissen umzugehen, und wir dürfen Extremfälle nicht als Ausnahme behandeln, die man unter den Tisch kehren kann.⁷⁶ Dies bedeutet, dass die Risikoformel „Eintrittswahrscheinlichkeit mal Schadensausmaß“ grundsätzlich überdacht werden muss, da sie offensichtlich, wie die Diskussion um die Zukunft der Kernenergie in Deutschland zeigt, „... gesellschaftspolitisch unzulänglich ist.“⁷⁷

Da der Staat seinen Bürgern nicht die Abwesenheit von Gefahren und Katastrophen garantieren kann, gilt es neben einer konzeptionell durchdachten Vorsorgeplanung und Ressourcenbereitstellung den Schulterschluss zwischen Staat und Bürger herzustellen.

Der Bürger benötigt ein Grundvertrauen in den Staat und in die Gesellschaft, in der er lebt. Nicht zuletzt muss er jedoch auch seiner eigenen Problemlösungsbereitschaft und Fähigkeit vertrauen können. Das Ziel ist ein selbstbewusster Bürger, dem klar ist, in welcher Welt er lebt und der sowohl handlungsbereit als auch grundsätzlich duldfähig ist.

Das wesentliche Ziel einer behördlichen Risikokommunikation ist daher den Bürger davon zu überzeugen, dass er bereit und fähig sein muss, sich an der Sicherstellung seines eigenen Schutzes beteiligen zu können. Darüber hinaus muss er bereit sein, letztlich auch Schaden zu ertragen, ohne die bestehende staatliche Grundordnung in Frage zu stellen. Dieses Ziel wird nicht erreicht werden, indem man sich in den Routinen von Verwaltungsakten erschöpft. Vielmehr müssen staatliche Institution und ihre Repräsentanten den Bürger überzeugen können. Hierzu ist es notwendig, in einen vertrauens-

vollen und nachhaltigen Dialog mit dem Bürger einzutreten. Diese komplexe und anspruchsvolle Aufgabe ist für künftiges Verwaltungshandeln eine Herausforderung ersten Ranges.

8 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen sind das Ergebnis des Abgleichs der staatlichen Zielvorgaben mit dem erkannten realen Verwaltungshandeln. Sie sind eine Zusammenfassung und zugleich Hervorhebung, der erkannten Defizite behördlicher Risikokommunikation und der in den vorangegangenen Kapiteln begründeten Vorschläge zu ihrer Überwindung:

(1) Die Vermittlung des politischen Ziels einer „Kultur der Risikokommunikation“ in den Verwaltungen und damit verbunden die Verdeutlichung der Dimension einer solchen behördlichen Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz ist eine politisch-ministerielle Aufgabe. Die Umsetzung des politischen Willens („Kultur ...“) in Verwaltungshandeln muss einhergehen mit der angemessenen Bereitstellung von Ressourcen (insbesondere Personal) in den Behörden von Bund, Ländern und Kommunen. Risikokommunikation muss in den Verwaltungen als Managementaufgabe begriffen werden, der Priorität eingeräumt werden muss.

(2) Die Etablierung einer „Kultur der Risikokommunikation auf allen Ebenen“ in einer föderal geprägten staatlichen Kompetenzordnung verlangt konzeptionelle Grundlagen, die ein gleiches Verständnis der Aufgabenwahrnehmung von Risikokommunikation auf allen Ebenen vermitteln (im Sinne des § 18 (3) ZSKG).⁷⁸ Ziel muss es sein, im föderalen System eine abgestimmte Kommunikation – insbesondere national bedeutsamer Risiken – sicherzustellen. Es bedarf hierzu der Konzipierung und Etablierung eines Planungs- und Handlungsverbundes aller Akteure der nationalen Sicherheitsarchitektur, einschließlich ihrer Partner aus den nicht-staatlichen Bereichen. Für den Bevölkerungsschutz sollte der Arbeitskreis (AK) V („Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“) der IMK eine Leitungsfunktion übernehmen. Der AK V sollte sich dabei auf die konzeptionellen Kapazitäten des BBK abstützen können.

(3) Die zur Umsetzung der konzeptionellen Grundlagen notwendigen praktischen Schritte bedürfen der Operationalisierung. Es müssen abgestimmte Fahrpläne mit konkreten Teilzielen, die evaluierbar sein müssen, auf allen Verwaltungsebenen entwickelt werden. Hier sollte auf der Grundlage konzeptioneller Vorgaben mit einem „Handbuch Risikokommunikation“ als „living document“ eine Arbeitsgrundlage für alle Verwaltungsebenen geschaffen werden.

(4) Die Identifizierung und Analyse relevanter Risiken auf der Grundlage einheitlicher Verfahren ist die Voraussetzung für eine zielgerichtete staatliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz. Dieses Risiko muss bundesweit und Ressort übergreifend auf der Grundlage einer für alle verbindlichen Methodik erfolgen. Hierbei ist vor allem die Identifizierung und Analyse national bedeutsamer Risiken (wo immer möglich auf Regionen bezogen [regionalisiert]) umfassend und zeitnah vorzunehmen. Es muss im Rahmen der Prozessstufe „Bewertung“ einvernehmlich festge-

legt werden, welche Risiken mit welcher Priorität und von wem, kommuniziert werden sollen.

(5) Auf der Grundlage solcher Risikoanalysen sind Referenzszenarien als Erklärungsmodelle – auch in Verbindung mit den vorgesehenen staatlichen Schutzaufwendungen – zu entwickeln, die didaktisch und methodisch modern ausgestaltet werden müssen (unterschiedliche Voraussetzungen der Adressaten beachten, Simulation als methodisches Mittel nutzen und wo immer möglich Filme/Videos statt Broschüren einsetzen). Bei der Anlage der Referenzszenarien und ihrer methodischen Aufbereitung sind die Wahrnehmungsfähigkeit und die Betroffenheit der Bürger durch eine weitgehende Regionalisierung von Lagen sicherzustellen. In einem ersten Schritt müssen zunächst – vorzugsweise an einer zentralen Ausbildungseinrichtung – Multiplikatoren aus den Behörden im Erarbeiten von Referenzszenarien und in ihrer Nutzung ausgebildet und geschult werden. Eine hierzu geeignete Plattform kann das BBK (AKNZ) sein.

Prinzipskizze: Management der Risikokommunikation



Abbildung 5: Prinzipskizze: „Management der Risikokommunikation auf der kommunalen Ebene“ /
Quelle: Manfred Peters

(6) Zur Realisierung eines zeitgemäßen staatlichen Kommunikationskonzepts müssen strategische Partner aus allen gesellschaftlichen Bereichen identifiziert und gewonnen werden, vor allem aus den Medien, der Wissenschaft (Forschung und Lehre), Verbänden, dem Hilfeleistungssystem (Hilfsorganisationen, Feuerwehren etc.) und der Industrie. Diese Partnerschaften sind grundsätzlich auf allen Verwaltungsebenen, insbesondere auch entsprechend der spezifischen Belange der Kommunen, erforderlich.

Bei der Konzipierung von Plattformen und Wegen bzw. Methoden der Risikokommunikation müssen Verfahren der Partizipation und des Dialogs im Vordergrund stehen. Dabei wird es zunächst darauf ankommen in den Behörden zielgruppenorientierte Angebote für Entscheidungsträger und die BearbeiterEbene zu schaffen. Hier sind unterschiedliche Veranstaltungsformen (Fort- und Weiterbildungsangebote, Workshops, „Erfahrungslernen“ sowie interaktive Planspiele unter Nutzung von Simulationssoftware etc.) auf ihre Eignung hin zu prüfen und zu nutzen.

(7) Der Bürger selbst muss zunächst mit seinem Staat „vertraut“ gemacht werden. Die Kenntnis und das Verständnis grundlegender Strukturen und Abläufe unseres föderalen Systems sind eine unabdingbare Voraussetzung, um mit dem Bürger in ein Ziel führendes „Gespräch“ zu kommen.

(8) Es wird empfohlen, in den Einsatz- und Krisenmanagementübungen des Bevölkerungsschutzes behördliche Risikokommunikation durch eine intensive und direkte Bürgerbeteiligung zu realisieren. Hierzu müssen die Bürger eine entsprechend langfristig angelegte Einstimmung und Vorbereitung auf Verlauf und Zielsetzung solcher Übungen erfahren. Diese Übungen könnten zugleich als Mittel der Evaluation behördlicher Risikokommunikation genutzt werden. Für die Realisierung dieser Zielsetzungen sollte beispielsweise die Übungsreihe LÜKEX⁷⁹ herangezogen werden.

(9) Behördliche Risikokommunikation muss auf eine „notfallbezogene Mündigkeit“ des Bürgers abzielen. Ein wesentliches Teilziel ist hierbei die Selbsthilfefähigkeit des Einzelnen sicherzustellen. Die konzeptionelle Ausgestaltung von Selbsthilfe muss in enger Abstimmung mit dem behördlichen Warnkonzept erfolgen. Die Unterscheidung zwischen dem auf den Verteidigungsfall bezogenen Selbstschutz und einer Selbsthilfefähigkeit in friedenszeitlichen Notlagen und Katastrophen stellt

einen Anachronismus dar, der rasch überwunden werden sollte. Zielsetzung muss Verhaltens- und Handlungssicherheit auch in emotional belastbaren Szenarien sein. Dies beschränkt zugleich auch die vorzulebenden Ausbildungsziele. Der Schwerpunkt in der Durchführung der Ausbildung zu einem selbsthilfefähigen Bürger muss bei den Kommunen liegen, da ihre Nähe zum Bürger beste Voraussetzungen bietet.

(10) Forschungsbedarf:

- Analyse der verschiedenen Zielgruppen innerhalb der Gesellschaft und der unterschiedlichen Möglichkeiten ihrer „Ansprechbarkeit“.
- Es bedarf weiterer spezifischer (insbesondere bezogen auf regionale Verhältnisse) wissenschaftlicher Untersuchungen, um ein verlässliches und vertiefendes Wissen bezüglich der Faktoren „Risikowahrnehmung“ und „Verhalten der Menschen in katastrophalen Lagen“ zu erhalten.
- Es müssen Erkenntnisse aus der Kognitionswissenschaft und der Hirnforschung für die spezifischen Belange der Risikokommunikation gewonnen werden.
- Darüber hinaus besteht Untersuchungsbedarf hinsichtlich der Eignung der neuen Medien (Web 2.0/Soziale Medien) für die behördliche Risikokommunikation.



GLOSSAR DER FUSSNOTEN

- 1 Bundesministerium des Innern: Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz. AL KM 27.01.2009, S. 68.
- 2 Siehe auch: Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern: Vierter Gefahrenbericht. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Schriften der Schutzkommission, Band 4, 2011, S. 52.
- 3 Siehe auch: Bundesamt für Strahlenschutz: Handbuch Reaktorsicherheit und Strahlenschutz. S. 3–56, Stand: 12/2001, [<http://www.bfs.de/de/bfs/recht/rsh/bmu>].
- 4 Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode: Drucksache 17/4178 vom 09.12.2010 – Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz. 2010, S. 6.
- 5 Die Zeit zwischen Schadenseintritt und dem Beginn der staatlichen Hilfeleistung, in der der Bürger auf sich alleine gestellt ist, wird auch Isolationsphase genannt.
- 6 Hierunter versteht man „... ganz allgemein die Fähigkeit oder Eigenschaft von Systemen, eine Störung oder Beeinträchtigung der Funktionsweise zu bewältigen und die als Folge der Störung eingeschränkte Funktions- und Handlungsfähigkeit wieder voll herzustellen.“ Siehe: Kirk, M./ Theobald, M.: Resilienz-Management – Einstieg in ein neues Konzept für die Krisen- und Katastrophenbewältigung. In: Deutsche Feuerwehr Zeitung BRANDSCHUTZ, 9/2010, S. 741.
- 7 Definition Bevölkerungsschutz: Siehe: Drucksache 17/4178, S. 3 („Bevölkerungsschutz ist die Summe der zivilen nicht polizeilichen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen von Katastrophen- u.a. schweren Notlagen, Kriegen und bewaffneten Konflikten sowie solcher zur Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung der genannten Ereignisse. Als Oberbegriff beschreibt der Bevölkerungsschutz Aufgaben und Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Zivil- und Katastrophenschutz sowie in der Katastrophenhilfe.“)
- 8 Drucksache 17/4178, S. 5. Siehe auch: Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern: Vierter Gefahrenbericht, a. a. O., S. 49.
- 9 Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 2008/2009, S. 64.
- 10 Siehe: Bundesministerium des Innern: Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz, a. a. O. und Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009.
- 11 Weinheimer, H.-P.: Bevölkerungsschutz in Deutschland – Kann der Staat seine Bürger schützen? Hamburg: E. S. Mittler & Sohn, 2008. Siehe auch: Weinheimer, H.-P.: Risikokommunikation – Voraussetzung für einen modernen Bevölkerungsschutz im 21. Jahrhundert. In: Europäische Sicherheit, 8/2010, S. 60–66.
- 12 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz in Deutschland, a. a. O., S. 68.
- 13 Drucksache 17/4178, a. a. O., S. 6.
- 14 Bundesministerium des Innern: Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Stand: 17. Juni 2009; BMI: Schutz Kritischer Infrastrukturen – Risiko- und Krisenmanagement – Leitfaden für Unternehmen und Behörden, Januar 2008, Hinweis auf ein „... Rahmenkonzept für den zivilen CBRN-Schutz“. In: Europäische Sicherheit, 6/2010, S. 79 (Vortrag Abteilungsleiter Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz (KM) des BMI beim Berliner Colloquium 2010 der Clausewitz-Gesellschaft e. V. und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik); BBK – Psychosoziales Krisenmanagement in CBRN-Lagen, Stand Dez. 2009.
- 15 Ruhrmann, G./Kohring, M.: Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen – Informationspolitik und Akzeptanz. In: Zivilschutz-Forschung – Neue Folge Band 27, Bundesamt für Zivilschutz, 1996.
- 16 Siehe: <http://www.bfs.de/de/bfs/ausschreibungen>.
- 17 Homepage LSE: <http://www2.lse.ac.uk/home.aspx> und der Stadt London: www.londonprepared.gov.uk/. Zur Resilienzforschung siehe auch: Homeland Security Studies and Analysis Institute: Concept Development: An Operational Framework for Resilience, August 2009 und Kirk, M./Theobald, M.: a. a. O., S. 741ff.
- 18 Siehe: http://www.sicherheit.berlin-brandenburg.de/index.php?de_sbb_bildung-forschung-eu-foerderung.
- 19 Siehe auch: Weinheimer, H.-P.: Risikokommunikation, a. a. O., S. 60ff.
- 20 Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz: Erster Erfahrungsaustausch zur H1N1-Pandemie in Deutschland, 5-2010, S. 510ff.
- 21 Enterohämorrhagische Escherichia coli (EHEC) sind bestimmte krankheitsauslösende Stämme des Darmbakteriums Escherichia coli (E. coli.).
- 22 Siehe: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/.
- 23 Die Ausprägungen reichen beispielsweise von der Anwendung radioaktiver Stoffe über den Einsatz sogenannter „Schmutziger Bomben“ bis hin zum Einsatz eines Nuklearsprengkörpers. „Im Sprachgebrauch der Internationalen Atomenergie-Organisation IAEA sind „Schmutzige Bomben“ Vorrichtungen mit konventionellem Sprengstoff, denen radioaktive Stoffe beigemischt oder beigefügt sind. Der konventionelle Sprengstoff soll dazu dienen, die radioaktiven Stoffe in der Umwelt zu verteilen. In den USA spricht man daher von Vorrichtungen zur Ausbringung und Verbreitung von Radioaktivität – Radioactive Dispersion Devices (RDD), in Deutschland von USBV-A. Diese Abkürzung steht für Unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtung, das „A“ steht in diesem Zusammenhang für atomar. Die Verwendung einer „Schmutzigen Bombe“ und vergleichbare Szenarien gelten derzeit als möglicher Fall einer missbräuchlichen Verwendung radioaktiven Materials.“ Siehe: [http://www.bfs.de/ion/papiere/schmutzige_bombe.html].
- 24 Mohr, R.: Spiegel Online, 07.10.2010.
- 25 Programm Innere Sicherheit: Fortschreibung 2008/2009, S. 64.
- 26 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz in Deutschland, a. a. O., S. 27.
- 27 Ebenda, S. 68.
- 28 Drucksache 17/4178, a. a. O., S. 3.
- 29 Ebenda, S. 9f.
- 30 Ebenda, S. 5.
- 31 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz, a. a. O., S. 9 (Kapitel 3.1. Neue Risiken).
- 32 Risikoanalyse: „Systematisches Verfahren zur Bestim-

- mung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Schadens an einem Schutzgut unter Berücksichtigung des potenziellen Schadensausmaßes“ (Drucksache 17/4178, a. a. O., Anhang 1).
- 33 Siehe auch: Vierter Gefahrenbericht, a. a. O., S. 19f und Schnabel, U.: Das Überraschende erwarten. In: ZEIT ONLINE vom 15.04.2011.
 - 34 Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern – Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall. In: Zivilschutzforschung, Neue Folge Band 59, März 2006, S. 18. Siehe: Vierter Gefahrenbericht, a. a. O., S. 48.
 - 35 Bundesministerium der Verteidigung – Der Bundesminister. Verteidigungspolitische Richtlinien. Berlin, 18.05.2011, S. 3.
 - 36 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz, a. a. O., S. 68.
 - 37 Geenen, E. M.: Bevölkerungsverhalten und Möglichkeiten des Krisenmanagements und Katastrophenmanagements in multikulturellen Gesellschaften. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 11, S. 36.
 - 38 Siehe auch: Otten, M.: Kulturbegriff und kultureller Wandel, [http://www.uni-landau.de/instbild/IKU/Lehre/2_Leittext_Kultur%20und%20Kulturbegriff.pdf], S. 7.
 - 39 Drucksache 17/4178, a. a. O., Anhang 1.
 - 40 Krisenkommunikation – Leitfaden für Behörden und Unternehmen. BMI, Juni 2008, S. 17.
 - 41 Technologiefolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr. 3, 2004.
 - 42 Ruhmann, G./Kohring, M.: Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen – Informationspolitik und Akzeptanz, a. a. O., S. 38.
 - 43 Drucksache 17/4178, a. a. O., Anhang 1 und Abbildung „Risikomanagementprozess“, Kapitel 4.
 - 44 Ebenda S. 29.
 - 45 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz. Bonn: April 2010. Siehe auch: Drucksache 17/4178, a. a. O.
 - 46 Programm Innere Sicherheit, a. a. O., S. 61.
 - 47 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz, a. a. O., S. 22.
 - 48 ZSKG § 18 (1) „Der Bund erstellt im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz. Das Bundesministerium des Innern unterrichtet den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Risikoanalyse nach Satz 1 ab 2010 jährlich.“
 - 49 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz, a. a. O., S. 23.
 - 50 Siehe hierzu: Karutz, H.: Notfallpädagogische Theorie. In: Karutz, H. (Hg.) Notfallpädagogik: Ideen und Konzepte, Edewecht: Stumpf & Kossendey-Verlag, 2011 (im Druck).
 - 51 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe/Deutscher Städtetag: Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. 2010, S. 21.
 - 52 Zum Beispiel führt Flugangst zur verstärkten Nutzung des PKW, was aber statistisch gefährlicher ist, also das größere Risiko darstellt. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 waren auf den Straßen in den USA im ersten Halbjahr danach fast 1.000 zusätzliche schwere Unfälle zu verzeichnen.
 - 53 Siehe hierzu: Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation. BfR Wissenschaft, 2008, S. 15.
 - 54 Siehe hierzu auch: Weinheimer, H.-P.: Eine Welt ohne Atomwaffen – Der angemessene Umgang mit einer Vision. In: Europäische Sicherheit, 2/2001, S. 44. Vision. In: Europäische Sicherheit, 2/2001, S. 44.
 - 55 „Mit dem Begriff der Risikomündigkeit ist die Fähigkeit angesprochen, auf der Basis der Kenntnis der faktisch nachweisbaren Konsequenzen von risikoauslösenden Ereignissen oder Aktivitäten, der verbleibenden Unsicherheiten und anderer risikorelevanter Faktoren eine persönliche Beurteilung der jeweiligen Risiken vornehmen zu können, die den Wertvorstellungen für die Gestaltung des eigenen Lebens sowie den persönlichen Kriterien zur Beurteilung der Akzeptabilität dieser Risiken für die Gesellschaft insgesamt entspricht“ (Risikokommission 2003). Zitiert nach: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Operationalisierung des Leitbildes Risikomündigkeit unter Berücksichtigung von Lebensstil und Wertorientierung als Grundlage für die Risikokommunikation im Strahlenschutz, Reihe Umweltpolitik, BMU – 2007 – 704, S. 27.
 - 56 Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation, a. a. O., S. 11.
 - 57 Geenen, E. M. a. a. O., S. 47ff.
 - 58 Geenen, E. M. a. a. O.
 - 59 Böhl, G.-F.: Klippen der Krisenkommunikation. In: Managementkompass – Pandemie, F.A.Z. – Institut und IMWF Institut für Management- und Wirtschaftsforschung, August 2010, S. 13.
 - 60 Günther, J.: Risikokommunikation: Eine Darstellung – Studienarbeit. Dokument Nr. V33926 aus dem GRIN Verlagsprogramm, 2004, S. 11.
 - 61 Günther, J. a. a. O., S. 13.
 - 62 Ebenda, S. 11.
 - 63 Synonym für CBRN-Gefahren (siehe Einleitung).
 - 64 Goersch, H. G.: Empirische Untersuchung der Realisierbarkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Selbstschutzzfähigkeit der Bevölkerung. Karlsruher Institut für echnologie – Fakultät für Wirtschaftswissenschaften – Lehrstuhl für Versicherungswissenschaft, Juni 2010, S. 259ff.
 - 65 1. Bengel, J. et al: Psychologische Aspekte des Krisenmanagements. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. LÜKEX 2009/10, BBK, Universität Freiburg, Institut für Psychologie, Freiburg 2009. 2. Dombrowsky, W.R.: Unterstützung der länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagement-Übung LÜKEX 2009/10 aus soziologischer Perspektive, wissenschaftliches Gutachten 2009. 3. Schuh, H./Hannig, C.: Umsetzungsempfehlungen auf der Basis von sozialwissenschaftlicher Literatur, Vorgutachten und Erfahrungen. Wissenschaftliches Gutachten zur Unterstützung der Stabsrahmenübung LÜKEX 2009/10, Euskirchen, Hamburg 2009.
 - 66 Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern. Zivilschutz-Forschung, Neue Folge Band 59, März 2006 S. 41.

GLOSSAR DER FUSSNOTEN

- 67 Siehe auch: Günther, J.: Risikokommunikation: Eine Darstellung – Studienarbeit, a. a. O., S. 26.
- 68 Sunstein, C. R.: Gesetze der Angst – Jenseits des Vorsorgeprinzips. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2007, S. 288.
- 69 Günther, J., a. a. O., S. 20.
- 70 Goethe, J. W.: Maximen und Reflexionen, Aus dem Nachlaß, Über Literatur und Leben. In: Johann Wolfgang von Goethe: Berliner Ausgabe, Kunsttheoretische Schriften und Übersetzungen, Band 18, Schriften zur Literatur II, Berlin 1972, S. 612.
- 71 Böhl, G.-F., a. a. O., S. 12.
- 72 Siehe auch: Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation, a. a. O., S. 15.
- 73 Blank-Gorki, V./Karutz, H.: Web 2.0: Neue Perspektiven für den Bevölkerungsschutz? In: Bevölkerungsschutz 1/2011, S. 28ff.
- 74 Ferdinand Magellan 1519. Zitiert nach: Schnabel, Ulrich, a. a. O.
- 75 Taleb, N. N.: Der schwarze Schwan – Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse. Carl Hanser Verlag München, 2007.
- 76 Ebenda, S. 14.
- 77 Vierter Gefahrenbericht, a. a. O., S. 19.
- 78 ZSKG § 18 (3): „Im Benehmen mit den Ländern entwickelt der Bund Standards und Rahmenkonzepte für den Zivilschutz, die den Ländern zugleich als Empfehlungen für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes dienen“
- 79 Länder Übergreifende Krisenmanagement-Übung/ Exercise (LÜKEX).

ANLAGEN

ANLAGE A

Titel	Vorname	Name	Institution
	Hans-Peter	Weinheimer	Leiter AK
Dr.	Albrecht	Bongartz	Industrieanlagen Betriebsgesellschaft mbH (IABG)
	Heinrich	Dorsch	Industrieanlagen Betriebsgesellschaft mbH (IABG)
Dr.	Cordula	Gotthardt	Cassidian
Prof. Dr.	Norbert	Gronau	Universität Potsdam
Dr.	Elisabeth	Hauschild	DIEHL
	Nadine	Lehnigk	Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS)
	Bruno	Lezzi	Medien
Prof. Dr.	Holger	Mey	Cassidian
	Manfred	Peters	Peters & Partner
	Tanja	Röchert-Voigt	Universität Potsdam
	Jürgen	Schreiber	Deutsche Gesellschaft für Katastrophenmedizin e.V. (DGKM e.V.)
Dr.	Tim	Stuchtey	Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS)
Dr.	Heike	Wagner	Innenministerium Brandenburg (MI BB)
	Elena	Weber	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
	Edzard	Weber	Universität Potsdam
	Holger	Weiß	Innenministerium Brandenburg (MI BB)

ANLAGE B

Titel	Vorname	Name	Institution	Thema	Datum
Dr.	Petra	Dickmann	London School of Economics and Political Science (LSE)	Risikokommunikation für eine sichere Gesellschaft – 4 Impulse	11.01.2011
Dr.	Gaby-Fleur	Böhl	Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)	Risikokommunikation – Krisen vermeiden, bevor sie entstehen	11.01.2011
	Elena	Weber	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	Risikokommunikation im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	27.01.2011
	Manfred	Peters	Peters & Partner	Komplexitätsmanagement in der Risikokommunikation	27.01.2011
	Norbert	Reez	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	Dialog mit der Bevölkerung? Erfahrungen mit dem Konzept ‚Risiko- und Krisenkommunikation‘ im Rahmen von strategischen Krisenmanagement-Übungen (LÜKEX)	27.01.2011
	Chr./Chr.	Dolf/Herrmann	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	Selbstschutz und Selbsthilfe in Deutschland – Sachstand und perspektivischer Ausblick	10.02.2011
Prof. Dr.	Harald	Karutz	Steinbeis Hochschule Berlin	Risikokommunikation und Selbsthilfefähigkeit aus Sicht der Notfallpädagogik	10.02.2011
	Manfred	Peters	Peters & Partner	Orchester statt Chaos – Lenkungsmodell für die Organisation behördlicher Risikokommunikation	07.04.2011

ANLAGE C

Lfd.Nr. Titel

- 1 Bengel, J. et al: Psychologische Aspekte des Krisenmanagements. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, LÜKEX 2009/10, BBK, Universität Freiburg, Institut für Psychologie, Freiburg 2009.
- 2 Blank-Gorki, V./Karutz, H.: Web 2.0: Neue Perspektiven für den Bevölkerungsschutz? In: Bevölkerungsschutz 1/2011, S. 28ff.
- 3 Böhl, G.-F.: Klippen der Krisenkommunikation. In: Managementkompass – Pandemie, F.A.Z. – Institut und IMWF Institut für Management- und Wirtschaftsforschung, August 2010.
- 4 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)/Deutscher Städtetag: Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz - gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, 2010.
- 5 Bundesamt für Strahlenschutz (BfS): Webbasiertes Informations- und Kommunikationsforum („Erprobung alternativer, situationsangemessener Kommunikationsstrategien für den nuklearen Notfallschutz mittels eines webbasierten Informations- und Kommunikationsforums“)
- 6 Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation (BfR Wissenschaft 01/2008).
- 7 Bundesministerium des Innern (BMI): Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz, AL KM, 27.01.2009.
- 8 Bundesministerium des Innern (BMI): Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen, 2009.
- 9 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Operationalisierung des Leitbildes Risikomündigkeit unter Berücksichtigung von Lebensstil und Wertorientierung als Grundlage für die Risikokommunikation im Strahlenschutz. Reihe Umweltpolitik, BMU – 2007 - 704.
- 10 Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode: Drucksache 17/4178 vom 09.12.2010 – Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010.
- 11 Dombrowsky, W. R.: Unterstützung der länder- und ressortübergreifenden Krisenmanagement-Übung LÜKEX 2009/10 aus soziologischer Perspektive, wissenschaftliches Gutachten 2009. Schuh, H./Hannig, C.: Umsetzungsempfehlungen auf der Basis von sozialwissenschaftlicher Literatur, Vorgutachten und Erfahrungen, Wissenschaftliches Gutachten zur Unterstützung der Stabsrahmenübung LÜKEX 2009/10. Euskirchen, Hamburg: 2009.
- 12 Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern – Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall. In: Zivilschutzforschung, Neue Folge Band 59, März 2006, S. 18.
- 13 Europäische Sicherheit, 6/2010, S. 79 (Vortrag AL KM BMI beim Berliner Colloquium 2010 der Clausewitz-Gesellschaft e. V. und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, BBK – Psychosoziales Krisenmanagement in CBRN-Lagen, Stand Dezember 2009.
- 14 Geenen, E. M.: Bevölkerungsverhalten und Möglichkeiten des Krisenmanagements und Katastrophenmanagements in multikulturellen Gesellschaften, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 11.
- 15 Günther, J.: Risikokommunikation: Eine Darstellung – Studienarbeit, Dokument Nr. V33926 aus dem GRIN Verlagsprogramm, 2004.
- 16 Goersch, H. G.: Empirische Untersuchung der Realisierbarkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Selbstschuttfähigkeit der Bevölkerung. Karlsruher Institut für Technologie – Fakultät für Wirtschaftswissenschaften – Lehrstuhl für Versicherungswissenschaft, Juni 2010.
- 17 Homeland Security Studies and Analysis Institute: Concept Development: An Operational Framework for Resilience, August 2009.
- 18 Goethe, J. W. : Maximen und Reflexionen, Nachlaß, Über Literatur und Leben.
- 19 Karutz, H.: Notfallpädagogische Theorie. In: Karutz, H. (Hg.) Notfallpädagogik. Ideen und Konzepte. Edewecht: Stumpf & Kossendey-Verlag, 2011 (im Druck).
- 20 Kirk, M. und Theobald, M.: Resilienz-Management – Einstieg in ein neues Konzept für die Krisen- und Katastrophenbewältigung. In: Deutsche Feuerwehr Zeitung BRANDSCHUTZ, 9/2010.
- 21 Krisenkommunikation – Leitfaden für Behörden und Unternehmen, BMI, Juni 2008.
- 22 Obama, B.: Rede in Prag am 05.04.2009, [http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/].
- 23 Otten, M.: Kulturbegriff und kultureller Wandel. [http://www.uni-landau.de/instbild/IKU/Lehre/2_Leittext_Kultur%20und%20Kulturbegriff.pdf].
- 24 Ruhrmann, G. und Kohring, M.: Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen – Informationspolitik und Akzeptanz. In: Zivilschutz-Forschung – Neue Folge Band 27, Bundesamt für Zivilschutz, 1996.
- 25 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Programm Innere Sicherheit Fortschreibung 2008/2009.
- 26 Sunstein, C. R.: Gesetze der Angst – Jenseits des Vorsorgeprinzips. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2007.
- 27 Technologiefolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr. 3, 2004.
- 28 Vierter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Schriften der Schutzkommission, Band 4, 2011.
- 29 Weinheimer, H.-P.: Bevölkerungsschutz in Deutschland – Kann der Staat seine Bürger schützen? Hamburg: E. S. Mittler & Sohn, 2008.
- 30 Weinheimer, H.-P.: Eine Welt ohne Atomwaffen – Der angemessene Umgang mit einer Vision. In: Europäische Sicherheit, 2/2011, S. 38ff.
- 31 Weinheimer, H.-P.: Risikokommunikation – Voraussetzung für einen modernen Bevölkerungsschutz im 21. Jahrhundert. In: Europäische Sicherheit, 8/2010.
- 32 Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit – Grünbuch: Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland.
- 33 Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V.: Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit – Risiko- und Risikokommunikation, Ausgabe 1, 3/2011.

ANLAGE D

Begriff	Erläuterung	Quelle
Bedrohungslage	Eine Bedrohungslage ist die Gesamtheit aller von Menschen verursachten Gefährdungen. Anmerkung: Die Bedrohungslage ist somit eine besondere Form der Gefahrenlage, begrenzt auf durch Menschen verursachte Gefährdungen.	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): Glossar [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
CBRN-Schutz	Alle Schutz- und Abwehrmaßnahmen einschließlich planerischer Aspekte mit dem Ziel, den bestmöglichen Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen sowie des Einsatzpersonals vor den Auswirkungen natürlicher und anthropogener CBRN-Gefahren sicherzustellen.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Gefahr	Zustand, Umstand oder Vorgang, durch dessen Einwirkung ein Schaden an einem Schutzgut entstehen kann.	BBK: Methode für eine Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz, Bonn, April 2010
Gefährdung	Maß für die Wahrscheinlichkeit, dass an einem konkreten Ort aus einer Gefahr ein Ereignis mit einer bestimmten Intensität erwächst, das Schaden an einem Schutzgut verursachen kann.	Drucksache 17/4178 - Anhang 1 Glossar
Katastrophe	Eine Katastrophe ist ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden, dass die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr tätig werden.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Katastrophenschutz	Der Katastrophenschutz ist eine landesrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Krise	Krise ist eine vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Ablauf- und Aufbauorganisation nicht mehr bewältigt werden kann.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Kritische Infrastrukturen (KRITIS)	Unter Kritische Infrastrukturen versteht man Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden, Vgl. BMI, „Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (Kritis-Strategie)“, 17. Juni 2009.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Notfallvorsorge	Die Notfallvorsorge umfasst die Summe aller Maßnahmen, die auf die Zeit nach Eintritt eines Notfalls abzielen, die aber vorher ergriffen werden. Die Notfallvorsorge umfasst als Oberbegriff auch Notfallplanung sowie weitere, im Vorfeld eines Notfalls zu leistende Maßnahmen.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Risiko	Maß für die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines bestimmten Schadens an einem Schutzgut unter Berücksichtigung des potenziellen Schadensausmaßes.	Drucksache 17/4178 - Anhang 1 Glossar
Selbsthilfe	Die Selbsthilfe ist die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und oder von Behörden bzw. Betrieben zur Bewältigung von Ereignissen. Selbsthilfe ist ein Teil des Selbstschutzes und findet statt, um Ereignissen jeder Art nach ihrem Eintritt durch entsprechende Maßnahmen zunächst selbst zu begegnen. Selbsthilfe umfasst insbesondere das Leisten von Erster Hilfe sowie das richtige Verhalten bei Ereignissen.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Selbstschutz	Der Selbstschutz ist die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und oder von Behörden bzw. Betrieben zur Vermeidung, Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen. Selbstschutz umfasst insbesondere Maßnahmen, um den engeren Wohn- und Arbeitsbereich zu schützen und Schäden an Leben und Gesundheit zu vermeiden oder zu mindern. Aufbau, Förderung und Leitung des Selbstschutzes der Bevölkerung sowie Förderung des Selbstschutzes der Behörden und Betriebe gegen die besonderen Gefahren, die in einem Verteidigungsfall drohen, sind gemäß § 5 Absatz 1 ZSKG Aufgaben der Gemeinden. Gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2.c ZSKG unterstützt der Bund die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung Ihrer Aufgaben nach § 5 Absatz 1 ZSKG.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]
Zivilschutz	Der Zivilschutz (ZS) ist eine Aufgabe des Bundes mit dem Ziel, die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen durch nichtmilitärische Maßnahmen zu schützen bzw. deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung. Zu den Zivilschutzmaßnahmen gehören insbesondere der Selbstschutz der Bevölkerung, der Katastrophenschutz der Länder, die Warnung der Bevölkerung, der Schutzbau, die Aufenthaltsregelung, Maßnahmen zum Schutz der Versorgung und Gesundheit der Bevölkerung sowie Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut. (vgl. § 1 ZSKG) Zur Durchführung der technischen und medizinischen Maßnahmen im Zivilschutz greift der Bund auf die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes der Länder zurück, die hierfür ergänzend ausgestattet werden.	BBK: [bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar]



BIGS

BRANDENBURGISCHES INSTITUT
für GESELLSCHAFT und SICHERHEIT

Das Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit ist ein unabhängiges, überparteiliches und nicht-gewinnorientiertes Institut in Potsdam mit der Mission, Brücken zwischen Theorie und Praxis zu bauen, um durch seinen multi- und interdisziplinären Ansatz einen Beitrag zur Stärkung der zivilen Sicherheit zu leisten.

Located in Potsdam, the Brandenburg Institute for Society and Security is an independent, non-partisan, non-profit organization with an inter- and multidisciplinary approach with a mission to close the gap between academia and practice in civil security.

www.bigs-potsdam.org